

# TRASFORMARE LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

## Per un progetto di transizione nell'orizzonte 2020.\*

Gianfranco Rebora

“...dove molti errano, niuno si gastiga; ed i falli piccoli si puniscono, i grandi e i gravi si premiano: e quando molti patiscono, pochi cercano di vendicarsi; perché le ingiurie universali con più pazienza che le particolari si sopportano”

Niccolò Machiavelli, Storie, III, 13

### Abstract

L'articolo sintetizza le ragioni alla base del mancato successo delle riforme delle pubbliche amministrazioni intraprese in Italia negli ultimi 20 anni.

Successivamente, l'autore sviluppa una proposta, di prima approssimazione, delle linee portanti per una strategia e un progetto di trasformazione delle PA nell'orizzonte 2020, in coerenza con i programmi dell'Unione Europea.

Al centro della proposta c'è una visione d'insieme, un'idea di fondo, che integra in un disegno coerente le idee guida fondamentali e le linee di azione operativa; alla luce di questa visione, i diversi aspetti non sono posti in sequenza come passaggi di un percorso, ma sono connessi da relazioni di tipo circolare, complementarietà e reciproca rispondenza.

Alla realizzazione di questa visione sono funzionali interventi coordinati che si possono raggruppare sotto una serie di profili come: gestione della transizione, perimetro e rete istituzionale, strutture e risorse, regole, innovazione.

Si prospetta quindi un sistema di amministrazioni più snello, capace di economizzare il diretto impiego di risorse rispetto all'attuale, ma anche aperto, attento al governo delle reti che vedono una fitta connessione di attori nei processi da cui dipendono gli esiti delle fondamentali politiche pubbliche (welfare, beni culturali, educazione e formazione, sicurezza, ecc.).

---

\* Questo intervento prosegue un discorso avviato dall'autore attraverso una pluralità di luoghi di confronto culturale e politico: l'idea di fondo è che il nostro paese abbia bisogno di pubbliche amministrazioni diverse da quelle che conosciamo e che ci sia un problema di sistema e di strutture non solo di comportamenti di gruppi e singoli. Cambiare strutture e sistema diviene necessario anche per valorizzare e diffondere quei comportamenti positivi che oggi vengono in tanti modi scoraggiati.

Le analisi e le proposte contenute in questo scritto sono state parzialmente anticipate nei seguenti articoli: “Oltre la crisi fiscale dello Stato. Dalle riforme amministrative a un progetto di trasformazione delle pubbliche amministrazioni”, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, vol. XXVI, 2012; “Idee per la “riforma impossibile” delle amministrazioni pubbliche”, in *Sviluppo & Organizzazione*, vol. 43, 2012; “Ripensare il sistema pubblico. Spunti per una strategia di trasformazione”, in *Studi organizzativi*, n. 1, 2012.

Il testo qui presentato tiene conto della corrente delle normative di riforma, incessantemente fluita lungo tutto l'anno in corso, fino al 20 novembre 2012.

Commenti e suggerimenti sono graditi, in funzione di aggiornamenti e ulteriori sviluppi della prospettiva di trasformazione delineata (grebora@liuc.it – www.gianfrancorebora.org).

## 1. La “madre di tutte le riforme”

“Proviamo a immaginare che nel 2020 ...”. Il Programma nazionale di riforma, compreso nel Documento di Economia e Finanza 2012, si apre con queste parole inusuali per un atto ufficiale di governo. Mario Monti, Presidente del Consiglio, e in quel momento (aprile 2012) anche Ministro dell’Economia e delle Finanze, introduce con questo *incipit* un testo programmatico fitto di tabelle e grafici.

Sotto il titolo “Italia 2020: rigore, crescita ed equità”, Mario Monti cerca di dare un significato non solo tecnico alla politica economica di risposta alla crisi e si sforza di proiettare una visione dell’Italia che verrà: “...proviamo a pensare che per una donna conciliare famiglia e lavoro non sia una corsa ad ostacoli, perché esiste un moderno congedo parentale, sono diffuse e accessibili strutture di asilo per i bambini o di cura per gli anziani (...) Immaginiamo che i servizi pubblici essenziali non siano al Sud di qualità sistematicamente inferiori a quelli del resto del Paese (...) Immaginiamo di aprire un’attività economica senza chiedere autorizzazioni (...) in caso di controversie commerciali, possiamo contare su procedure giudiziarie che permettono di chiudere un processo civile in 394 giorni come in Germania, invece che in 1210 come accade oggi in Italia (...) Immaginiamo città meno inquinate e bollette meno care perché l’Italia è all’avanguardia nell’efficienza energetica. (...) Immaginiamo di dialogare, da cittadino, lavoratore o imprenditore, con l’amministrazione pubblica via internet, grazie a una connessione a banda ultralarga ormai accessibile al 100 per cento della popolazione. E di pagare meno tasse perché l’Amministrazione dello Stato è più efficiente e costa meno. Mentre il debito pubblico è sceso sotto la soglia del 100 per cento del PIL, dopo avere toccato il 120 per cento nel 2012”.

Le pubbliche amministrazioni (da ora in poi: PA<sup>1</sup>) e il loro contributo al bene comune e alla qualità della vita dei cittadini sono così posti al centro dell’attenzione.

Circa un mese dopo, nel maggio, la stessa prioritaria attenzione ai cambiamenti richiesti alle PA è posta dal neo-presidente di Confindustria Giorgio Squinzi nel suo discorso di esordio davanti all’assemblea dell’associazione: per lui, “la riforma della Pubblica amministrazione è la ‘madre di tutte le riforme’ perché è quella che, insieme alla semplificazione normativa, più ci può aiutare a tornare a crescere. Così non si pesa sul deficit, ma si incide fortemente sulla competitività, e quindi sulla crescita. Per crescere è necessario liberare le energie creative e innovative che il nostro Paese possiede, affrancare cittadini e imprese dai vincoli opprimenti che ostacolano la libera iniziativa”.

Sembrirebbe quindi che, nell’ “anno orribile” di una crisi che non termina mai, tanto il governo quanto gli imprenditori si siano finalmente convinti di quanto una trasformazione

radicale delle PA sia necessaria ed indispensabile, non solo per uscire dalle grandi difficoltà che il paese sta attraversando ma per entrare in una diversa dimensione di benessere condiviso e di pieno dispiegamento delle energie sociali.

Non è facile tuttavia dare corso operativo a questa prospettiva: servirebbe un progetto di medio-lungo periodo, che inserisca interventi immediati in un quadro di riferimento di ampio respiro. E' critico inserire le necessarie misure di risanamento economico, di contrasto alla dispersione delle risorse finanziarie pubbliche e ai fenomeni di scadimento e degenerazione delle strutture amministrative in un disegno più ampio di ricostruzione e cambiamento.

Il percorso avviato dallo stesso governo Monti nell'estate 2012 con i provvedimenti collegati alla *spending review* è emblematico di questa criticità. Ci si trova infatti a dover fondare il processo di trasformazione su idee, proposte, progetti, soluzioni elaborati da quelle stesse strutture, da quei centri di riferimento che costituiscono parte del problema, che rappresentano ostacoli piuttosto che agenti di quel processo di cambiamento di cui è ormai evidente la necessità.

Ne deriva un salto e una commistione di livelli: interventi di dettaglio sulla spesa, variazioni rispetto a contratti già stipulati, regole generali per le PA, soppressione di organismi ed enti, riassetto di ordine istituzionale, ecc. Tutto questo rende assai controverso il provvedimento ed espone la sua efficacia a effetti imprevisti e non desiderati, oltre che ad una miriade di problemi attuativi di assai difficile gestione.

Il continuo e ormai inarrestabile affiorare all'evidenza della cronaca e della pubblica opinione di fenomeni di degradazione di componenti importanti delle PA non facilita il compito ai riformatori, perché rafforza la presa emotiva di soluzioni apparenti e inadeguate che rafforzano proprio i paradigmi culturali che occorre invece mettere in discussione.

Questo scritto sviluppa idee per un progetto di trasformazione delle PA in Italia che raccoglie le suggestioni espresse sia da Monti che da Squinzi. E' una sorta di Libro Bianco, non richiesto e non commissionato da alcuno, per una transizione del sistema pubblico.

Prima di sviluppare la parte propositiva è necessario però fare i conti, sia con le riforme incomplete e non risolutive degli ultimi 20 anni, sia con i limiti e il groviglio di contraddizioni insiti negli interventi dell'ultimo anno e in particolare della *spending review*.

## **2. Venti anni dopo. Perché le riforme amministrative dal 1990 ad oggi non hanno prodotto i risultati desiderati?**

Esaminando la situazione delle PA italiane all'inizio del 2012 si può facilmente constatare che nel corso degli ultimi due decenni le riforme Amato-Cassese, Bassanini, Brunetta e Calderoli hanno cambiato tutte le leggi che ne interessano il funzionamento.

Molteplici analisi, peraltro, documentano come tutto questo non abbia cambiato sostanzialmente il modo in cui i cittadini vedono lo stato e le altre amministrazioni. Se può apparire ormai datato quanto si scriveva in questo senso alla fine del primo decennio<sup>2</sup>, altre analisi più recenti:

- assumono come dato acquisito che un implementation gap caratterizzi le riforme italiane del public management<sup>3</sup>;
- identificano una debolezza di fondo nel fatto che l'attuazione delle riforme "è stata lasciata all'iniziativa delle singole Amministrazioni, in assenza di un disegno strategico entro cui ricomporre gli interventi progettuali su tutti i fattori che sovrintendono al funzionamento<sup>4</sup>";
- constatano che "in Italia si fanno tante, tantissime riforme e poco, pochissimo cambiamento organizzativo<sup>5</sup>";
- rilevano che "uno dei limiti dei processi di riforma (...) è il fatto che storicamente si siano sempre focalizzati principalmente sui temi del lavoro pubblico" e che "a livello di sistema il quadro complessivo dell'impiego pubblico italiano non appare significativamente mutato rispetto al periodo precedente alla riforma stessa<sup>6</sup>";
- concludono che: si deve constatare il "fallimento di una riforma" per quanto riguarda "l'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato<sup>7</sup>";
- considerano "a dir poco" un eufemismo "affermare che la riforma della Pubblica Amministrazione avviata negli anni '90 (...) non ha mantenuto tutte le sue promesse<sup>8</sup>".

Lo stesso attuale Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, nella sua audizione presso le Commissioni riunite I e XI della Camera dei Deputati (dicembre 2011) ha riconosciuto che "l'Amministrazione di oggi non è più certo quella descritta dall' allora ministro Massimo Severo Giannini, nel famoso Rapporto del 1979. Sono tuttavia consapevole che occorre ancora rendere 'percepibili' dall'utenza molti di questi cambiamenti e attaccare le criticità e le sacche di inefficienza ancora presenti nell'amministrazione".

Anche un rapporto del OECD<sup>9</sup> sospende il giudizio e sostiene che l'efficacia delle riforme italiane dovrà giocarsi nell'implementazione dei diversi interventi e dipenderà soprattutto dalla capacità di adottare una "whole-governement perspective".

Di fatto emerge ampio consenso nell'individuare una criticità fondamentale nella debole capacità di implementazione sinora dimostrata; questa è troppo condizionata dall'iniziativa delle singole amministrazioni, nell'ambito di un approccio debolmente governato dal centro, o

governato per ambiti troppo settoriali e con strumenti ridotti quasi solo alla regolazione giuridica.

Il *frame* entro cui sono stati progettati, approvati, e attuati questi interventi, è infatti caratterizzato da un eccessivo peso della prospettiva giuridica e legislativa, in primo luogo, e più recentemente dal rilievo assunto dall'ottica di finanza pubblica, o comunque economico-contabile. Queste due logiche dominanti hanno influenzato anche il ricorso alle discipline di management e organizzazione, cresciuto nell'ultimo periodo soprattutto nella forma del performance management<sup>10</sup>. Una prospettiva di politiche pubbliche è stata invece quasi completamente ignorata, al punto che si potrebbe dire che gli stessi "programmi" o documenti programmatici previsti da riforme italiane come quella del bilancio dello stato "sembrano politiche ma non lo sono"<sup>11</sup> nel senso che si tratta di mere aggregazioni delle voci di spesa sostanzialmente estranee alla logica e agli standard riconosciuti a livello internazionale dell'analisi delle politiche pubbliche.

In una prospettiva sociologica e politologica vi è chi ha individuato per tempo un processo di progressivo "sfarinamento dell'assetto consolidato delle norme, dei poteri delle strutture istituzionali<sup>12</sup>". Questo si inserisce in una più ampia visione delle cause storiche all'origine di "una società senza stato"<sup>13</sup> che vede una diffusa mancanza di fiducia avvolgere e circondare le deboli e poco efficienti strutture statuali. L'arroccamento nel tradizionale paradigma statale verticale e gerarchico costituisce una reazione inefficace all'indebolimento delle istituzioni, che rischia di improntare una prospettiva di "federalismo figlio dello statalismo, che replica a livello periferico la logica del paradigma statale<sup>14</sup>". Di fronte alla crisi fiscale dello stato, alimentata dalla più generale crisi economica e della finanza privata e pubblica che ha coinvolto tutta l'Europa, il ciclo di riforme amministrative dell'ultimo ventennio resta incompiuto e rimanda ormai a un più ampio processo di trasformazione.

Le riforme amministrative non hanno fallito solo nel cambiare la percezione che i cittadini hanno delle PA, ma si sono involupate in una deriva che ha progressivamente aumentato lo stacco tra gli ordinamenti e le prescrizioni formali e la realtà vissuta da chi opera negli enti.

Soprattutto i soggetti più impegnati nella ricerca di innovazioni come molti sindaci, amministratori e dirigenti di enti locali, si sono trovati stretti in una divergenza tra prescrizioni formali ed esigenze pratiche di anno in anno sempre più forte e sconcertante.

Tutta la sfera delle amministrazioni territoriali si è trovata sempre più presa nella morsa della contraddizione tra le istanze e i discorsi di decentramento, federalismo, devolution e i vincoli del bilancio pubblico consolidato sfocianti nella varie riedizioni del patto di stabilità e nelle sempre più pervasive conseguenze delle manovre economiche previste dalle leggi finanziarie dei diversi anni. Ciò ha comportato, come si era del resto facilmente previsto già prima della

svolta del secolo, una contraddizione difficilmente sanabile senza trasformare il sistema pubblico, in modo da incidere in profondità su confini e perimetro, sulle strutture, sulle risorse controllate e gestite, sulle logiche di decisione e di intervento.

Il primo “decennio di riforme”, partito nel 1990 e concluso con l’inizio del nuovo secolo, ha visto un’esplosione di normative che hanno toccato i principali temi “trasversali” (semplificazione amministrativa, gestione delle informazioni e miglioramento dei rapporti con l’utenza, organizzazione e razionalizzazione delle risorse, gestione del personale e relazioni sindacali, decentramento amministrativo) e i maggiori settori di presenza e impegno delle PA (autonomie locali, camere di commercio, ministeri, sanità, scuola e università).

Questa fase ha trovato coronamento nella riforma costituzionale del “Titolo V” che ha rilanciato l’attenzione verso aspetti formali e di principio senza che nulla di nuovo fosse realizzato per risolvere la contraddizione della persistente dicotomia tra la legislazione delle riforme (improntata alla retorica delle autonomie) e la legislazione economica (condizionata dalla dura realtà del debito pubblico e dalla conseguente e necessaria centralizzazione).

Negli anni successivi al 2001 si è superata la fase di novità per entrare in un periodo di continui aggiustamenti. Una nuova corrente normativa, copiosa e inarrestabile, si è caratterizzata per interventi puntuali, correttivi e integrativi, non sempre coerenti con il quadro precedente. Si è trattato il più delle volte di interventi rivolti a risolvere questioni specifiche, problemi emersi nell’applicazione operativa delle norme dei più diversi campi, come gli adeguamenti normativi europei, il pubblico impiego, gli acquisti e gli appalti, il funzionamento degli organi amministrativi, le emergenze che toccano il territorio, ecc. Le manovre finanziarie annuali e i ricorrenti decreti “milleproroghe” sono stati i contenitori legislativi più frequentemente utilizzati in questo senso. Le politiche generali di riforma, che erano nate con un respiro maggiore, si sono così sempre più involupate in percorsi casuali senza seguire un disegno organico. Esigenze contingenti, pressioni dei diversi soggetti interessati, necessità di rimediare ad errori inducono aggiustamenti continui che non sono privi di effetti ma determinano difficoltà crescenti per coloro che sono chiamati ad operare negli enti.

A partire dal 2008, la riforma Brunetta e il federalismo fiscale hanno configurato nuovi tentativi di riforma organica delle PA per via legislativa, il primo spinto dai toni aggressivi del Ministro Brunetta nel presentare la sua “rivoluzione” del merito e dell’efficienza, il secondo veicolato dalla retorica “nordista” del Ministro Calderoli sulla sua valenza di paradigma fondamentale per uno stato federale. Tuttavia questi disegni ambiziosi di riforma hanno dovuto fare i conti non solo con la situazione di grande confusione normativa sulla quale si sono innestati, ma anche e soprattutto con il proseguire di una contemporanea e parallela corrente di

provvedimenti di emergenza e aggiustamento, divenuta impetuosa e inarrestabile sotto la spinta di un Ministero, e un Ministro, dell'Economia sempre più potenti.

Il “ventennio di riforme amministrative” si è quindi chiuso significativamente in coincidenza con il passare la mano da parte dei governi “politici” al governo Monti.

Dovrebbe essere ormai chiaro a tutti quale è stato il filo rosso che ha contrassegnato il percorso compiuto e che ci può aiutare a interpretare quanto è avvenuto, se non a spiegare la ragione ultima degli insuccessi che si possono constatare: fin dall'inizio c'è stata una scissione tra il pensiero alla base delle riforme amministrative e la gestione dell'economia pubblica; questa scissione si è progressivamente aggravata e accresciuta sino ad assumere dimensioni macroscopiche.

Mentre Bassanini promuoveva le sue riforme e ne otteneva l'approvazione in Parlamento, Ciampi, Ministro del Tesoro, realizzava gli accordi di Maastricht e ne gestiva le conseguenze tenendo ben saldi in mano i “cordoni della borsa”; dal 2001, il potere di controllo si accentrava ancora più nel nuovo grande Ministero dell'Economia, promosso proprio dalla riorganizzazione “Bassanini” con l'accorpamento di Tesoro, Bilancio e Finanze; per gran parte del decennio è stato Tremonti il titolare di questo potere, ma le cose non sono state diverse nel biennio del governo Prodi con Padoa Schioppa all'Economia.

Non si tratta però di un problema legato alle figure specifiche dei Ministri che si sono succeduti e nemmeno di un problema di orientamento politico dei diversi governi.

Il problema è quello del divario, originario e poi crescente nel tempo, tra le politiche di riforma e la gestione economica delle PA<sup>15</sup>. Incentrate su principi astratti, orientate al medio-lungo periodo, impregnate di retorica autonomistica le prime; concrete, orientate al breve periodo e all'emergenza, pragmatiche, realistiche, ispirate da una cultura di centralismo ministeriale, le seconde.

Un divario che ha prodotto un centralismo incapace di contenere la spesa in modo efficace e che è via via divenuto sempre più intrusivo nella sfera di autonomie territoriali e funzionali, a loro volta sempre più esposte alla tentazione di comportamenti opportunisti.

Vale la pena di soffermarsi un momento su questo aspetto, la cultura del controllo centrale della finanza pubblica, che è espressione delle strutture ministeriali nei suoi nuclei professionalmente più agguerriti, come la Ragioneria dello Stato, il Tesoro, la stessa Corte dei Conti. Basta leggere le leggi annuali di finanza pubblica (le “finanziarie” di una volta come le “manovre economiche” degli ultimi tempi) lungo l'intero ventennio per rendersi conto come i provvedimenti che si sono succeduti seguono una precisa linea di continuità e portano il segno di questa cultura forte, che poi è quella dei funzionari che scrivono i testi.

Non si intende però qui sostenere che i riformatori hanno fallito perché le loro buone intenzioni sono state ostacolate dalle strutture centrali dello Stato; diversamente si deve dire che hanno fallito perché non hanno saputo tener conto nelle proprie impostazioni di riforma dell'esigenza primaria e insopprimibile di dare risposte efficaci e affidabili alla crisi fiscale dello stato italiano nel contesto di regole dell'Unione Europea. Altri quindi hanno dovuto provvedere in questo senso e lo hanno fatto naturalmente in base alla propria cultura e agli strumenti di cui disponevano. Lo hanno fatto, inevitabilmente, anche in un logica di difesa e di accrescimento dello spazio di influenza e di potere delle strutture e dei centri decisionali di appartenenza.

Naturalmente, la riforma del federalismo fiscale avrebbe il potenziale per configurare una risposta anche alla crisi fiscale dello stato diversa da quella offerta dal centralismo del Ministero dell'Economia.

Di fatto questo non è sinora avvenuto, è stato solo affermato retoricamente come annuncio per il futuro. Ma il complesso di norme non si può considerare risolutivo di questo nodo critico neanche in prospettiva futura, perché la loro elaborazione si è involupata in tecnicismi, come il farraginoso metodo di calcolo dei costi standard, che sembrano pensati solo per rimandare a un'analisi tecnica problemi che non si ha la forza di affrontare direttamente, se non sul piano politico almeno su quello di una policy chiaramente definita. L'ambiguità estrema di questa situazione è stata incarnata per molto tempo dalla stessa figura del Ministro Giulio Tremonti, che è apparso contemporaneamente come il massimo garante del centralismo statale e come uno dei propugnatori della riforma federalista, l'ispiratore dei "tagli lineari" ai bilanci delle amministrazioni territoriali e anche l'alleato delle forze politiche che più premono per riorientare le risorse di finanza pubblica verso i territori più dinamici e competitivi. Una contraddizione non facile da sostenere per un tempo lungo e che alla fine ha portato il Ministro a perdere consensi nella stessa sua maggioranza di governo, fin da prima della sua caduta e ancora dopo di questa.

Una analisi puntuale delle norme sul federalismo fiscale va oltre l'orizzonte di questo scritto; sicuramente, bisognerebbe chiarirne meglio la ratio e la genesi; in questa sede si può comunque affacciare l'ipotesi che l'applicazione delle idee di fondo del federalismo fiscale sia stata in qualche modo "filtrata" dalla cultura centralistica ministeriale di cui si è detto, con il risultato di creare un ibrido, una sorta di compromesso che non genera soluzioni per nessuno dei problemi sul tappeto.

La lettura proposta del trascorso ventennio di riforme amministrative porta quindi a constatare un irrisolto problema di metodo e di cultura della trasformazione. C'è soprattutto la

mancanza di una strategia del cambiamento che accomuna tutti i principali soggetti che hanno prodotto uno sforzo in questo senso.

Queste riforme, già dal disegno iniziale e poi per tutto il successivo percorso, hanno subito l'egemonia della cultura giuridica, che ha accolto in una veste superficiale una serie di principi di ordine economico e manageriale, riducendoli all'aspetto tecnico e strumentale senza mettere in discussione l'assetto strutturale del sistema pubblico e senza affrontare il nodo critico dell'impatto delle normative in gestazione sul comportamento di attori e decisori ai diversi livelli.

Questa cultura non solo ha privilegiato lo strumento legislativo rispetto a una più vasta gamma di interventi, ma ha riprodotto una serie di difetti originari nell'ambito delle diverse sfere di azione:

- la prevalenza di principi astratti che tutti sembrano condividere ma di cui sono oscure e non governate le conseguenze operative;
- una grande attenzione alla ripartizione di competenze tra molteplici entità e organismi sulla base di evidenze meramente formali che non considerano la reale prassi in atto nelle strutture di base;
- una ricerca di efficienza ed efficacia prevalentemente per linee verticali, che privilegia la razionalizzazione dell'assetto interno di ogni singolo ente o amministrazione rispetto a una visione sistemica e di rete, che consideri adeguatamente i rapporti di integrazione e possibile ristrutturazione per linee orizzontali;
- una mancanza di empirismo e di sperimentazioni o verifiche pratiche nell'impostare le nuove soluzioni;
- modalità solo meccaniche e formali di valutare le ricadute economico finanziarie delle nuove normative via via introdotte;
- l'assenza di interesse per gli effetti reali derivanti dall'attuazione dei provvedimenti di riforma.

C'è stata una carenza di realismo, una pretesa di poggiare l'azione su un astratto dover essere, senza una sufficiente consapevolezza del grado di complessità della realtà che è oggetto di intervento; in questo modo i problemi continuano ad essere affrontati con schemi concettuali e strumenti non coerenti con la loro natura e questo ha prodotto circoli viziosi che allontanano gli esiti effettivi da quelli attesi.

Questo approccio non ha funzionato in modo apprezzabile perché le regole di applicazione generale sono risultate troppo astratte rispetto alle condizioni specifiche presenti nelle diverse realtà, o comunque una eccessiva distanza, fisica, culturale, organizzativa e psicologica, separava i tavoli di progettazione dai momenti di applicazione operativa.

Come ha osservato Carlo Mochi Sismondi<sup>16</sup>, due “universi paralleli” vengono generati dalla scissione tra due diverse realtà: “da una parte quella della nostra vita di tutti i giorni, delle difficoltà quotidiane delle famiglie e delle aziende, ma anche delle amministrazioni, dall’altra quella della teoria, del mondo come dovrebbe essere, delle grida di manzoniana memoria”.

E il management pubblico è, alla fine, la vera vittima di una situazione dove invece di alleggerire gli enti ed individuare percorsi possibili di innovazione, invece di capire le cause della mancata applicazione di strumenti manageriali, si aggiungono altri adempimenti a quelli che non hanno funzionato, si incrementano prescrizioni e vincoli nella logica “di dare la colpa a chi lavora sul campo<sup>17</sup>”. Il management pubblico è ucciso in questo modo dalla schizofrenia dei troppi messaggi contrastanti (culturali, politici, normativi ...) che “altro non fanno che bloccare l’azione, creare rischi a chi vuol essere imprenditore e avvantaggiare chi vuole essere opportunista<sup>18</sup>”.

Più di tutto però è mancata e manca una visione in termini di strategia e processo di cambiamento; un aspetto destinato a diventare ancora più centrale e critico nella nuova fase aperta con il 2012: ora non si può ragionare sulle riforme delle PA senza considerare le conseguenze della crisi in corso.

Distanza tra astratto e concreto, duplicazione della realtà in “universi paralleli”, schizofrenia concettuale sul “pubblico” sono eredità negative di questo ventennio di pretese riforme. Entro questo orizzonte, l’autonomia, sia essa riferita alle istituzioni e organizzazioni come tali, ai rispettivi organi politico rappresentativi, alle funzioni manageriali ai diversi livelli di responsabilità, si vede sempre più contrapporre forme forti di controllo centrale giustificate da un imperativo di governo della finanza pubblica come sistema unitario.

### **3. L’Idra di Lerna: le facili “ricette” non bastano**

L’insostenibilità dell’attuale situazione è testimoniata dalla durezza della critica sociale, che stigmatizza i comportamenti negativi veri o presunti delle PA con argomenti sempre più polemici, sostenuti da opinionisti e commentatori attivi sui vari media, ma alimentati anche da molti esponenti politici, da diversi operatori dei servizi pubblici, da tanti semplici cittadini.

Tentando di fare una sintesi, si potrebbe dire che la denuncia dei mali delle PA investe almeno sette diversi aspetti, individuati come fattori che impediscono e bloccano il rinnovamento delle stesse e sui quali occorre quindi intervenire con misure drastiche.

1. L’inerzia dei dipendenti “fannulloni” o “nullafacenti” che si annidano nelle strutture pubbliche, quasi indisturbati, dato che non vengono licenziati nonostante la loro presenza alteri l’equità di trattamento dei lavoratori e impedisca alle amministrazioni pubbliche di essere organizzazioni “normali”<sup>19</sup>;

2. Il potere delle varie “caste” e lobbies, che si inventano una grande varietà di modi, anche formalmente legali ma sostanzialmente iniqui, per appropriarsi di risorse pubbliche<sup>20</sup>;
3. I conflitti tra fazioni, non solo politiche, ma collegate alle più diverse logiche di appartenenza, che depotenziano la coesione interna alle amministrazioni, costruiscono muri invisibili tra entità che dovrebbero cooperare, inducono comportamenti opportunistici a tutti i livelli<sup>21</sup>;
4. L'obsolescenza delle tecnologie e di molte strutture logistiche che aggrava i costi, blocca le possibili innovazioni, inaridisce lo sviluppo delle competenze e della professionalità del personale<sup>22</sup>;
5. La selva, in continua crescita, di leggi, regolamenti, procedure che complica enormemente l'attività dei funzionari, crea barriere verso il pubblico, impedisce la stessa corretta definizione delle responsabilità<sup>23</sup>;
6. La tendenza espansiva delle strutture che ha portato nel tempo alla istituzione di nuovi enti, agenzie, comitati e commissioni, senza che in parallelo si riescano a sopprimere gli stessi “enti inutili”<sup>24</sup>; con evidenti riflessi sui costi e sulla spesa corrente; questa antica tendenza ritorna in occasione dei processi di decentramento amministrativo che non vedono una riduzione delle strutture centrali in parallelo al trasferimento di funzioni alle autonomie territoriali;
7. L'opacità di enti e amministrazioni, riferite alla dotazione e destinazione di risorse, ai processi gestiti, ai risultati ottenuti, che nega la trasparenza e impedisce ai cittadini di farsi un'idea corretta dell'efficacia ed efficienza delle gestioni<sup>25</sup>.

Contro ciascuno di questi “mali” sono sempre più spesso invocati rimedi e contromisure, come i licenziamenti o “il bastone e la carota” per i fannulloni, come criteri oggettivi di meritocrazia per arginare le caste, come l'ordine gerarchico per i conflitti di potere, come l'e-government e il digital-government per l'obsolescenza tecnologica, come la semplificazione per la selva normativa, come i tagli alla spesa per la tendenza espansiva e come misure di trasparenza per l'opacità.

Alcune di queste strade sono state anche percorse negli scorsi anni, con più o meno forte determinazione. Gran parte delle normative successive al 2005 si sono configurate come reazione a qualcuna di queste problematiche; ciò vale certamente per le leggi Brunetta, ma anche per tanti provvedimenti episodici contenuti nelle ultime manovre finanziarie e nella stessa *spending review*.

Ma i problemi indicati si riproducono rapidamente quando vengono affrontati con provvedimenti di origine reattiva, improntati alla logica causa-effetto. Circoli viziosi e paradossi si ripropongono continuamente all'interno e all'intorno della pubblica amministrazione italiana.

Quanto è avvenuto con le riforme degli anni '90 e successive continua a riprodursi anche oggi nelle discussioni che enfatizzano i mali della pubblica amministrazione. Volta a volta ci si focalizza su un problema, certo reale e molto spesso grave, e subito viene individuato il rimedio, profilando un'azione rivolta a risolverlo.

Sembra un po' la lotta di Ercole contro l'idra di Lerna: la battaglia non può essere vinta tagliando una singola testa, o affrontando un solo problema alla volta; ciò che serve è neutralizzare tutte le teste simultaneamente, o meglio operare secondo un approccio sistemico, affrontando complessivamente le situazioni critiche.

Il problema di fondo del settore pubblico è dato dalle logiche di intervento, non dal personale o dall'arretratezza tecnologica: la questione centrale è di "modificare, riequilibrare i rapporti tra gli attori sociali, Stato, imprese e società civile oggi in realtà basati su relazioni troppo spesso lasciate alla forza negoziale che le parti di volta in volta manifestano ..."<sup>26</sup>.

#### **4. I motivi per un cambiamento profondo, strutturale e sistemico, delle PA**

Le motivazioni del cambiamento richiesto sono tante: quelle di sempre sono divenute più pressanti, mentre se ne sono aggiunte di nuove. Nel considerarle occorre uscire dalla logica reattiva, che porta alle facili ricette; occorre ampliare la visione ad includere le correnti e le spinte di trasformazione che interessano le più ampie realtà sociali ed economiche cui l'Italia partecipa e nelle quali è necessario inserire anche il cambiamento di strutture e logiche di azione delle PA per sostenere gli obiettivi fondamentali di crescita economica e di coesione sociale.

Nell'insieme, riferendosi alle analisi sviluppate a livello europeo e globale, si possono riconoscere almeno dieci motivi forti, dieci fattori che spingono per un cambiamento delle PA come struttura e sistema, come modalità di funzionamento, come ruolo assolto nel contesto economico e sociale:

1. La competitività del sistema paese richiede un assetto delle PA che gravi meno sull'economia e promuova le condizioni per lo sviluppo dei territori<sup>27</sup> nell'ottica dell'economia della conoscenza.
2. Le tecnologie digitali offrono straordinarie opportunità per lo snellimento organizzativo delle amministrazioni e per la gestione innovativa di tutti i principali servizi pubblici<sup>28</sup>.

3. Il livello del debito pubblico rappresenta una forma di continua pressione nel senso del riassetto del patrimonio pubblico e di diversa valorizzazione di tutte le risorse detenute dalle PA<sup>29</sup>.
4. gli obiettivi di risanamento individuati dall'Unione europea per la salvaguardia dell'area EURO, rinnovati nel Patto Europlus del 2011, costituiscono un sfida che mette in discussione complessivamente il nostro sistema pubblico nel suo assetto di governance e si ripercuote su strutture, risorse, logiche di funzionamento<sup>30</sup>.
5. La transizione demografica in atto in tutto il mondo occidentale appare particolarmente marcata in Europa e in Italia e richiede un ripensamento non solo delle politiche sociali e del welfare, ma di tutti i sistemi di servizio pubblico<sup>31</sup>.
6. L'evoluzione culturale della società con l'affacciarsi di generazioni più istruite, di nativi digitali, di immigrati di eterogenea provenienza accentua fortemente la diversità sociali con forti implicazioni per i processi di innovazione<sup>32</sup>, mettendo anche in questione le modalità tradizionali di relazione tra PA e cittadini.
7. L'evoluzione delle competenze professionali disponibili per i diversi settori di intervento con il profilarsi ad esempio di nuove specializzazioni nelle aree del diritto, dell'economia, del welfare richiede un salto di qualità nella capacità di integrare diversi apporti e diverse discipline nell'ambito delle organizzazioni pubbliche<sup>33</sup>.
8. La capacità di protesta, e in senso più generale di voice<sup>34</sup>, da parte di gruppi sociali in sofferenza per i più disparati motivi ed anche da parte di singoli individui, amplificata dai media sia tradizionali che innovativi, espone le PA a uno stato continuativo di tensione.
9. Il verificarsi di emergenze, legate sia a cause naturali (disastri, ecc.) che a cause di ordine tecnologico, economico e sociale, produce frequentemente situazioni che richiedono interventi straordinari, o comunque che comportano il superamento delle modalità organizzative correnti e l'approntamento di soluzioni e risposte ad hoc, sulla misura dei fenomeni emergenti. Eventi come disastri naturali e gravi incidenti, che producono shock per la società costituiscono un'opportunità rara per gettare lo sguardo dentro processi organizzativi altrimenti oscuri<sup>35</sup>. Casi di grande impatto come è stato negli USA l'uragano Katrina hanno portato a riconsiderare le pratiche organizzative in una prospettiva di risk management<sup>36</sup>.
10. La crescita nei diversi campi dell'intervento pubblico di normative prodotte non solo dagli organi legislativi di diverso livello (europeo, nazionale e regionale) ma anche da autorità ed enti di regolazione di settore, introduce sempre nuovi e sempre più

pervasivi criteri di conformità, standard di prestazione, requisiti di qualità cui le PA devono attenersi anche adeguando i comportamenti operativi e le soluzioni organizzative<sup>37</sup>.

Questa gamma ampia di motivazioni che spingono il cambiamento rappresenta qualcosa di più di un argomento di ordine logico-razionale; ciascuno dei fattori indicati è una potenziale fonte di energia utile ad alimentare progetti di trasformazione, dando forza e offrendo spazi di azione per una rete diffusa di possibili agenti del cambiamento.

Un pieno recepimento di questi stimoli incontra tuttavia molti ostacoli, deve superare potenti forme di inerzia radicate non solo nelle PA ma nelle relazioni e nelle connessioni che sono in atto tra queste e la società italiana. Ostacoli pesanti derivano da fattori strutturali e sistemici diffusi nel paese e che sono sostenuti dalle culture e sub-culture che influenzano segmenti importanti della popolazione.

Se esiste al fondo un problema di relazioni tra Stato (e quindi sistema delle PA), imprese e società, quella strategia di cambiamento che è sinora mancata può essere impostata solo considerando complessivamente le correnti evolutive che sono in atto, in modo da valorizzare l'energia sociale che queste possono generare e diffondere.

## **5. La spending review: un nuovo capitolo di una lunga storia**

Il provvedimento del Governo Monti che ha dato pubblica notorietà a un'espressione tecnica come *spending review* (revisione della spesa) è il Decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", poi convertito dal Parlamento nella Legge 7 agosto 2012, n. 135. Provvedimenti ulteriori sono in fase di gestazione e daranno luogo a fasi successive del processo di revisione della spesa che viene giustamente concepito come un percorso che si sviluppa nel tempo.

Questo primo testo di legge è complesso e può essere letto anche come emblematica rappresentazione dello stato contraddittorio tanto delle nostre PA quanto dei tentativi e disegni di riforma intrapresi nell'attuale fase.

Il Governo stesso ha esposto sul suo sito i diversi passaggi del percorso (una *road map* nella terminologia adottata) di revisione della spesa, nel cui ambito il decreto di luglio si inserisce nel solco aperto dal decreto "Salva Italia" (n.201 del 6 dicembre 2011).

Il titolo ufficiale del decreto 95, che prevede la "riduzione della spesa con invarianza dei servizi ai cittadini", esprime l'idea di fondo, che è più ampiamente sviluppata da diversi interventi e relazioni del ministro Piero Giarda.

In uno di questi documenti, Giarda identifica “riduzione delle inefficienze” e “modifiche di confine” quali distinte componenti del processo di revisione della spesa che “si differenziano per il diverso mix di obiettivi strategici, aggiustamenti dell’esistente, attacco alle inefficienze”.

Il primo passaggio “più semplice e meno controverso”, ridefinisce i modi di essere dell’intervento pubblico senza modificarne i confini, attraverso: (A) l’eliminazione degli sprechi; (B) le innovazioni nell’organizzazione della produzione in modo da ottenere risparmi di spesa.

Il secondo passo affronta la ridefinizione dei confini dell’intervento pubblico “progettando una riduzione del suo territorio”. Questo aspetto “si avvia con la rivisitazione dei presupposti che avevano originato l’interesse della politica in una particolare attività e che avevano portato alla decisione dell’intervento pubblico, sia esso un intervento che si traduce nella produzione di servizi pubblici o un intervento indiretto che si concretizza nel finanziamento di attività svolte da altri enti o da operatori privati”. Nell’ambito di questo secondo tipo di misure, si distinguono:

“(C) interventi con impatto marginale sui confini dell’intervento pubblico, che determinano azioni o attività perseguibili anche nel breve termine;

(D) misure che attaccano i confini dell’intervento pubblico e richiedono di decidere se un’attività possa essere mantenuta all’interno del settore pubblico, se debba essere rimandata per intero verso il settore privato dell’economia”<sup>38</sup>.

Si vede quindi come la “filosofia Giarda” di revisione della spesa preveda una pluralità di funzioni che possono essere poste “in ordine crescente di impegno e di complessità politica”, arrivando a includere il contrasto alle anomalie del sistema di finanza pubblica e anche “il riordino del sistema di rapporti finanziari centro-periferia”<sup>39</sup>.

Questa visione allargata della problematica di finanza pubblica porta a comprendere questioni strutturali, come la soppressione di enti pubblici e il riordino degli enti territoriali, nell’ambito delle “Direttrici di azione di governo” derivanti da provvedimenti originati dall’emergenza, e finalizzati tra l’altro ad evitare un aumento delle aliquote IVA (e a provvedere ad altre urgenze contingenti quali la questione “esodati” e il terremoto di maggio 2012).

L’anomalia italiana ha le sue radici, del resto, nel troppo forte scarto tra l’uniformità delle funzioni assegnate a tutti gli enti e la disomogeneità delle rispettive dimensioni; questo rende inadeguata l’intelaiatura strutturale che presiede alla distribuzione territoriale dei servizi<sup>40</sup>.

Queste stesse anomalie erano del resto già considerate dai precedenti governi e tenute presenti durante la gestazione delle norme sul federalismo fiscale; la metafora “dell’albero cresciuto storto della finanza pubblica” era ben descritta tra l’altro dalla relazione del Governo alle Camere del 10 giugno 2010 (in ottemperanza alla legge 42 del 2009). E le successive

manovre finanziarie durante la gestione Tremonti del MEF avevano già anticipato quel mix disordinato tra tagli “lineari” della spesa e tentativi di interventi strutturali che ritroviamo nella *spending review* del Governo Monti.

Su quest’ultima incide certamente l’ambizione di superare la logica dei tagli lineari e la leva fondamentale d’azione viene individuata nell’istituzione del “Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi” e nei conseguenti articoli del decreto che pongono regole nuove per acquisti, appalti, contratti e forniture varie. Proprio qui ci si attende un fattivo inizio di un processo “intelligente” e graduale di razionalizzazione delle strutture che impiegano risorse pubbliche.

La volontà di cambiamento impressa dal nuovo Governo rispetto alle pratiche consolidate del funzionamento delle amministrazioni si è probabilmente scontrata nei primi mesi con la rigidità delle strutture ministeriali di riferimento; la scelta di partenza era stata quella di basare l’azione di governo sulle competenze professionali già presenti nelle amministrazioni centrali evitando di attivare altre risorse e competenze che avrebbero gravato sui costi e probabilmente attirato critiche sul governo “dei tecnici”. Di fronte alle difficoltà sorte nelle strutture, si è così individuato un rimedio accettabile e difendibile puntando sull’inserimento di questo commissariato, subito affidato a una figura di riconosciuto prestigio e di grande esperienza nel risanamento di aziende e organizzazioni complesse, come Enrico Bondi<sup>41</sup>.

Su altre questioni tuttavia, e in particolare sui processi di riorganizzazione istituzionale e amministrativa, l’azione del nuovo governo ha continuato a valersi degli apporti concettuali e di elaborazione disponibili nell’ambito delle strutture preesistenti.

Fondato su queste premesse, e condizionato dagli elementi rilevati, l’intervento di revisione della spesa si è quindi trovato stretto tra istanze contrastanti:

- nasce dall’urgenza e dall’emergenza (che impronta anche lo strumento adottato del decreto legge) ma ambisce almeno ad avviare il superamento di alcune distorsioni “storiche” e strutturali del sistema di finanza pubblica;
- aspira a segnare una discontinuità con il passato, ma si trova per molti aspetti ingabbiato nel percorso definito dalle manovre finanziarie del periodo immediatamente precedente, ma anche e soprattutto dalla concezione e cultura delle riforme amministrative che caratterizza l’approccio delle amministrazioni centrali e in particolare del ministero dell’Economia e delle finanze;
- mira a gestire un processo ampio e progressivo di cambiamento ma si trova al tempo stesso irretito dal conservatorismo delle strutture di riferimento, abituate da sempre a diluire il potenziale innovativo delle norme anche più ambiziose lungo la catena quasi inesauribile dei provvedimenti attuativi.

Nato dall'emergenza, questo percorso di *spending review* si è trovato, nella seconda parte del 2012, ulteriormente spinto dall'aggravarsi della crisi della politica e delle istituzioni, dall'emergere continuo di casi di "malamministrazione" che hanno toccato in particolare la sfera delle autonomie regionali e locali, da una dominante narrazione mediatica che chiede risposte esemplari e immediate a problemi che si trascinano da lungo tempo.

Le modalità e il metodo di intervento subiscono quindi la difficoltà di operare con la logica e gli strumenti propri delle burocrazie centrali, della loro cultura, esperienza e prassi consolidata nel tempo, su questioni di grande complessità sotto i diversi profili del diritto, dell'economia e finanza, dell'organizzazione.

Vale la pena rilevare, a questo proposito, come lo stesso Presidente della Repubblica abbia pubblicamente richiamato l'importanza di "tenere insieme gli occhi aperti" su "cosa può significare la peggiore mentalità burocratica quando è chiamata a collaborare a scelte di governo"<sup>42</sup>.

Il testo stesso del citato decreto può essere letto come una disarmante manifestazione proprio di quei difetti delle nostre amministrazioni centrali che ora si dovrebbero in qualche modo contrastare e correggere.

Il provvedimento appare infatti impostato in una netta relazione di continuità con le precedenti manovre di finanza pubblica, che le strutture del ministero dell'Economia e delle finanze hanno elaborato sotto la guida del precedente governo.

C'è in questo un'inerzia, una chiusura, forse anche un arretramento di tipo culturale che Mauro Bonaretti (2012) ha efficacemente descritto come rappresentazione "in bianco e nero", che si basa su "tre grandi principi ordinatori": dell'uniformità, che rifiuta di dare spazio alle differenze di scelte e comportamenti; del ricorso alle norme legislative come strumento fondamentale e privilegiato di public policy; della sfiducia dello Stato nei confronti del mondo delle autonomie<sup>43</sup>.

Si tratta di una logica ancora "novecentesca", che "fa capo ai paradigmi propri delle grandi tradizioni dello stato liberale, della burocrazia weberiana, dell'homo oeconomicus", ma non risponde certamente alle esigenze dell'Italia di oggi, un paese che "ha bisogno di più innovazione e non di più burocrazia".

Tornare oggi al "bianco e nero" è una scelta incoerente con una società postfordista dove sono sempre più importanti le relazioni "orizzontali" tra i vari centri decisionali; è una strategia sbagliata perché chiude spazi di azione proprio a quegli attori come le città che possono trainare lo sviluppo del paese; è una contraddizione logica, perché la continua richiesta di adempimento, conformità e compliance nega alla radice quell'esercizio di discrezionalità che è l'essenza stessa del management anche pubblico; è una strada irrealizzabile perché il metodo del continuo

rimando a una catena di successivi provvedimenti attuativi svuota le pretese riforme disorientando gli stessi addetti ai lavori impegnandoli “molto più a orientarsi in un ginepraio instabile di incognite che a pensare al bene dei propri cittadini” (Bonaretti, 2012, p. 3).

Questo tipo di limiti e incongruenze stanno già proiettando la loro ombra sulla difficile fase di attuazione dei provvedimenti di legge e innescano ormai ai vari livelli reazioni opportunistiche e difensive in grado di pregiudicare l'efficacia dei processi realizzativi da cui dipende poi il conseguimento di effettive economie e della stessa “invarianza dei servizi ai cittadini”.

Questa stessa espressione è ambigua e suona male in un provvedimento che di fatto va oltre una mera razionalizzazione, perché da una seria trasformazione di ampi sistemi amministrativi ci si deve attendere un risultato dinamico non una mera conservazione dello stato attuale dei servizi ; un'innovazione degna di questo nome (come insegnano tante esperienze del mondo delle imprese) deve produrre variazioni importanti anche nella qualità dell'offerta, modificare il sistema dei servizi eliminando il superfluo e migliorando ciò che è prioritario.

Molte attese in questo senso si sono rivolte a interventi come il riordinamento e “taglio” delle province, l'accorpamento dei piccoli comuni, la riorganizzazione delle strutture statali al centro e sul territorio.

Ma il modo stesso in cui sono stati normati questi aspetti, dal decreto “Salva Italia”, al decreto di luglio e alla sua conversione di agosto, fino ai provvedimenti successivi di ordine attuativo desta imbarazzo ad una lettura attenta, almeno in chi abbia un minimo di conoscenza delle problematiche delle organizzazioni complesse.

Questioni di grande complessità vengono affrontate con norme generali, che portano a colpire alla cieca senza considerare le situazioni nel merito, senza quindi quelle analisi tecniche e senza quei programmi di azione, o piani industriali, che in altri paesi hanno sostenuto ristrutturazioni del sistema pubblico di pari incidenza.

Le autonomie territoriali e funzionali sono oggetto ancora di tagli lineari (riferiti in particolare ai trasferimenti), aggravati da una dinamica temporale accelerata che penalizza soluzioni più meditate; si segnala tra l'altro che gli interventi strutturali sulle amministrazioni statali sono quasi tutti rinviati al 2013 e 2014, e non vengono quantificati come risparmi effettivi, mentre le riduzioni ai trasferimenti verso gli enti locali e le regioni operano dal 2012 e sono precisamente quantificati per l'intero triennio.

La prevalenza dei punti di vista e degli interessi ministeriali risulta evidente anche in una caratterizzazione conservativa sotto il profilo culturale; taluni aspetti apparentemente marginali (anche nel peso economico), quali la riduzione / eliminazione di amministratori esterni in enti e società e loro sostituzione con funzionari pubblici, gli ostacoli posti per le figure di dirigenti a

contratto temporaneo, la stessa eliminazione delle unità speciali di missione alla Presidenza del Consiglio e come le limitazioni poste a tutta una serie di uffici, osservatori e comitati di interesse per terzo settore, volontariato e non profit, manifestano nel loro insieme un rischio di appiattimento sulla dimensione della burocrazia pubblica di ogni diversità anche di tipo culturale e priva di reale incidenza sulla finanza pubblica<sup>44</sup>.

Appaiono inoltre assenti i temi dell'innovazione, dell'open government, della trasparenza. Questi temi sono almeno in parte affidati ad altri provvedimenti paralleli, facendo però emergere il problema del coordinamento con le misure che incidono direttamente sulla spesa, mentre viene del tutto trascurata l'esigenza di accompagnamento dei processi di riorganizzazione e di gestione del cambiamento.

Non vi è quindi solo in tutto questo la concettualizzazione della pubblica amministrazione come una sorta di "scatola nera", dentro la quale non si vuole, o non si ritiene di potere, guardare; una visione di macroeconomisti, disinteressati alla realtà che sta sotto i numeri delle fondamentali variabili economiche, che trova certo impulso e giustificazione nelle coordinate e direttive che l'Europa impone a un paese afflitto da un enorme debito pubblico. Il problema vero è che questa visione sembra combinarsi con un'altra impronta culturale, con la mentalità dominante nelle burocrazie centrali dello Stato italiano, con la loro visione centralistica, ad unica dimensione culturale, insofferente alla varietà, chiusa nei propri confini, opaca e refrattaria alla trasparenza. Una diversa interpretazione delle PA come scatola nera.

E' peggio ancora del ritorno alle concezioni "novecentesche" cui si riferisce Bonaretti, perché nel nostro caso queste sono filtrate da una cultura burocratica arretrata e "deviante" anche rispetto ai modelli weberiani e al paradigma dello Stato liberale europeo.

La risultante della combinazione tra cultura degli economisti e cultura delle burocrazie centrali accentua così la contrapposizione con tutto il mondo delle autonomie territoriali e funzionali; gli organismi rappresentativi di queste realtà si sono trovati in grave difficoltà nel dialogare con il governo e le amministrazioni centrali. Hanno cercato di resistere in fase difensiva, trovandosi poi spiazzate e indebolite dagli scandali che hanno travolto diverse amministrazioni regionali.

Nel corso del 2012 si sta scrivendo quindi un nuovo capitolo di quella ormai lunga storia di contrapposizione tra le istanze delle autonomie territoriali e le esigenze di governo complessivo della finanza pubblica di cui si è cercato di dare conto nella parte introduttiva di questo scritto.

Se il gioco è questo, difficilmente può essere risolto e vinto da una delle istanze contrapposte. Difficilmente da quella dell'autonomia, non solo perché attualmente più debole nei rapporti di forza, ma soprattutto perché il suo esercizio, negli spazi consentiti ai diversi livelli, non ha sinora prodotto in misura sufficiente un'evidenza di affidabilità nel garantire la

tenuta del sistema. Legittimazione sociale e fiducia sono carenti nei confronti dei diversi soggetti che operano nella sfera delle autonomie; le istituzioni e i loro rappresentanti politici per ragioni evidenti, di cui la cronaca anche giudiziaria ogni giorno ci offre un aggiornamento; i manager o dirigenti pubblici per i riflessi degli stessi motivi, ma anche per la crisi di fiducia e legittimazione che coinvolge nel mondo la classe manageriale nella sua interezza<sup>45</sup>.

Con buona pace di quanti di noi hanno riposto speranza e fiducia nella sfera delle autonomie territoriali, funzionali e sociali come forze traente dell'innovazione del sistema pubblico, e nel management pubblico come catalizzatore del cambiamento, occorre ormai riconoscere che non solo l'assetto attuale dello stato centrale ma anche quello delle autonomie non è adeguato a fronteggiare la crisi economica, sociale e culturale in atto.

Il metodo stesso di decisione e funzionamento delle amministrazioni non riesce a produrre soluzioni all'altezza dei problemi.

E' necessario un diverso utilizzo delle ingenti risorse, umane, economiche, patrimoniali e tecnologiche controllate sia dallo stato centrale che dal sistema delle autonomie per favorire una ripresa della competitività e prosperità del paese.

E' necessario un diverso alveo perché fluiscono efficacemente le correnti che potenzialmente alimentano la vitalità delle autonomie.

Il fulcro di una vera e positiva trasformazione delle PA in Italia consiste proprio nel bilanciamento tra la garanzia che lo Stato è chiamato a dare sul rispetto degli equilibri e dei vincoli complessivi di finanza pubblica e il responsabile e attivo esercizio delle autonomie territoriali e funzionali.

Solo in questa prospettiva è possibile superare quell'ambiguità della *spending review* che consiste nel confondere lo spazio di contenimento e razionalizzazione della spesa (evocato dal suo stesso titolo) con un abbozzo di riforme rivolte ad incidere sull'assetto strutturale del sistema delle pubbliche amministrazioni.

Per questo servono interventi fondamentali di cambiamento del disegno complessivo dello stato e delle autonomie territoriali, che rendano possibile una sostanziale economia di risorse e nuovi assetti istituzionali e organizzativi a sostegno di politiche pubbliche innovative, combinando una visione dall'alto, di disegno e progetto del sistema, con una dal basso che consideri punti di vista e motivazioni degli attori diffusi.

Ora la crisi accelera i processi, impone di affrontare in ottica di emergenza questioni che si sono trascurate per troppi anni; però la spinta della crisi può essere utilizzata anche guardando al futuro meno immediato, uscendo da una logica di mera emergenza e distinguendo i diversi piani di intervento.

In uno scenario di cambiamento, forzato e imposto dalla gravità della crisi fiscale dello stato, un progetto complessivo di transizione richiede certamente forte senso della realtà e una adeguata conoscenza di assetti, funzionamento, problemi e risultati delle attuali strutture, in modo da evitare approcci pregiudiziali o basati su generalizzazioni improprie.

Ma non basta il progetto, perché tutto questo può funzionare solo se si mettono in moto agenti di cambiamento diffusi, all'interno delle organizzazioni pubbliche, ma che siano recettivi rispetto sia alla spinta sociale, di cittadini e utenti, sia agli impulsi che vengono dall'alto, dagli organi che assicurano la regia del processo.

## **6. Ripensare il sistema pubblico: l'idea di fondo di una strategia di trasformazione**

Tra le condizioni necessarie per una ripresa durevole del paese, un rilancio della sua competitività e una rinnovata coesione sociale occorre quindi considerare un processo di vera trasformazione dell'intero sistema delle amministrazioni pubbliche, capace di incidere in profondità su confini e perimetro, sulle strutture, sulle risorse controllate e gestite, sulle logiche di decisione e di intervento.

Occorre chiedersi prima di tutto quale sia la visione di amministrazione che si ritiene adeguata per il XXI secolo e per la quale si intende operare nel prossimo decennio.

L'idea proposta è di amministrazioni più snelle e forti di quelle attuali, capaci di economizzare il diretto impiego di risorse, ma anche aperte ad una dimensione collaborativa con gli attori sociali, attente al governo delle reti che vedono una fitta connessione di soggetti nei processi da cui dipendono gli esiti delle fondamentali politiche pubbliche (welfare, beni culturali, educazione e formazione, sicurezza, ecc.). Ciò supera sia il riferimento prioritario alla produzione di servizi, sia una visione "verticale", di una PA formata da tante entità separate.

In massima sintesi, l'idea di fondo è quella di PA focalizzate su politiche pubbliche che producono i beni comuni essenziali per la prosperità dei territori, la sicurezza delle comunità, il benessere dei cittadini e il loro accesso alle informazioni e a processi decisionali partecipati.

Al centro della proposta c'è una visione d'insieme, che integra in un disegno coerente le idee guida fondamentali e le linee di azione operativa; alla luce della visione generale, i diversi aspetti di taglio più operativo non sono posti in sequenza come passaggi di un percorso, ma sono connessi da relazioni di tipo circolare, complementarità e reciproca rispondenza.

Alla realizzazione di questa visione sono funzionali interventi coordinati che si possono raggruppare sotto una serie di profili come:

- gestione della transizione
- perimetro e rete istituzionale

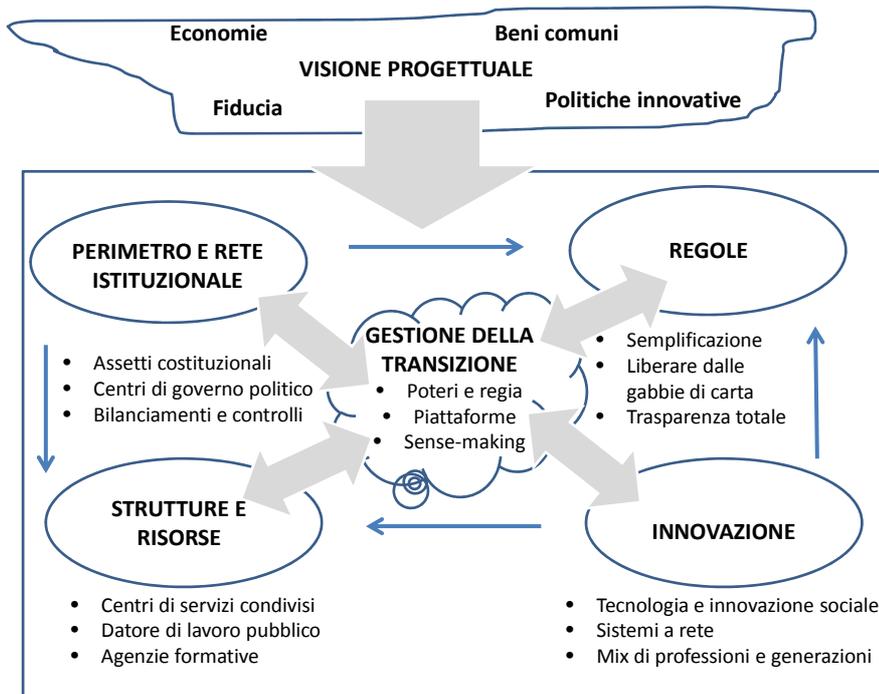
- strutture e risorse
- regole
- innovazione.

Nella visione proposta è compreso il riferimento a un obiettivo-vincolo economico forte per il processo di trasformazione, come può essere la riduzione della spesa pubblica corrente di una quota importante (dal 10 al 20%) in un orizzonte temporale definito almeno nella durata di una legislatura, o meglio nei termini del programma europeo Horizon 2020; si tratta di qualificare il progetto nell’ottica di risparmio, ricupero e ridestinazione di risorse che nell’assetto attuale non generano valore pubblico sufficiente. Ciò serve a legittimarlo oltre che a rispondere ad alcune delle motivazioni originarie e fondamentali. Alleggerire la pressione economica che il settore pubblico esercita sulle famiglie e sulle imprese attraverso la spesa pubblica corrente significa operare sulle premesse strutturali di un più equilibrato rapporto tra gli attori fondamentali di un’economia civile, nella quale “lo Stato è sussidiario e sviluppa una politica del ‘con’: con chi fare le attività, come costruire percorsi comuni, come co-produrre i servizi” (Ruffini, 2011: 14).

## 7. Dalla visione d’insieme alle linee d’intervento

Lo schema seguente sintetizza in forma visuale la circolarità delle relazioni che interessano le principali linee d’intervento che si intende proporre come vettori di una possibile trasformazione delle PA in direzione della visione/idea di fondo che si è tentato di configurare.

Di seguito, si sviluppano i principali contenuti per ciascuna delle linee indicate.



## **La gestione della transizione**

Si inizia da questo punto proprio per sottolineare che processi di cambiamento come quelli prospettati non richiedono solo uno sforzo intenso sul piano operativo ma l'adozione di misure adeguate e strutturali specificamente rivolte alla gestione della transizione e definite contestualmente alla progettazione dei nuovi assetti.

L'obiettivo di una complessiva trasformazione della rete delle PA richiede la definizione di ambiti di intervento specifici, che si prestino a dare luogo a un processo di transizione e cambiamento che rientri nel disegno d'insieme e sia realistico e governabile.

L'assetto dello stato centrale e la rete delle funzioni pubbliche e dei servizi diffusi nei territori costituiscono i due nuclei essenziali per il funzionamento di un sistema federale, considerato sia sotto il profilo istituzionale, sia nella sfera più operativa delle strutture di intervento e delle risorse attivate.

Rientra pertanto in questa linea di azione la previsione di un assetto di poteri di intervento, di strutture operative e di risorse specificamente destinate a sostenere e orientare l'attuazione dei cambiamenti. Di pari passo occorre sviluppare processi di apprendimento innovativo, che favoriscano la consapevolezza e il coinvolgimento attivo degli operatori pubblici.

### **Definire un assetto di poteri adeguato ad assicurare una regia dei processi di transizione**

Non c'è cambiamento senza l'attivazione di una forza capace di influenzare i comportamenti ai diversi livelli. Questo richiama innanzitutto alla chiara definizione dei ruoli chiamati a concorrere alla trasformazione come condizione fondamentale di efficacia.

La rilevanza per l'intero paese dei processi di trasformazione ipotizzati impone che lo schema di riferimento per i ruoli di regia e indirizzo politico sia semplice: due ambiti distinti per l'intervento sulle strutture centrali dello Stato, da una parte, e la riorganizzazione di funzioni e servizi pubblici nei territori, dall'altra, il cui governo faccia capo ai vertici politici delle istituzioni a livello di Stato, nel primo ambito, e di Regioni ed enti locali, nel secondo.

E' necessario definire un presidio forte delle coordinate di finanza pubblica complessive, da rispettare da parte sia delle amministrazioni statali, sia del sistema delle autonomie territoriali considerato nelle sue principali componenti, tenendo conto delle normative attuative del federalismo fiscale; il Ministero dell'Economia è il naturale riferimento per questo ruolo, ma non dovrebbe però avere altri compiti nell'intero processo, oltre a porre i necessari "paletti" di ordine finanziario e vigilarne il rispetto nelle diverse fasi, con il potere di bloccare la spesa delle strutture che eventualmente sforino i limiti posti.

### **Attivare strutture ad hoc come piattaforme di transizione o di change management**

La conduzione operativa dei progetti richiede che i due ambiti individuati dispongano di tecnostrutture specifiche, definibili come “piattaforme di transizione”, quindi una per le amministrazioni statali centrali e un numero maggiore per gli ambiti territoriali.

In sostanza, la piattaforma di transizione costituisce una centrale di regia metodologica e tecnica, di coordinamento, progettazione e gestione di progetti di cambiamento, al fine prioritario di generare economie e miglioramenti dell’efficacia intervenendo per linee orizzontali e inter-organizzative sulle strutture operative degli enti pubblici compresi nel suo ambito di riferimento. I progetti e i piani industriali e organizzativi elaborati in sede di piattaforma sono sottoposti all’approvazione degli organi di indirizzo politico e quindi attuati a cura delle strutture operative della piattaforma.

Per costituire la piattaforma per la riorganizzazione delle amministrazioni centrali esiste un riferimento naturale nelle strutture e agenzie collegate al Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione, che dispone del resto di risorse professionali che conoscono bene soprattutto questa realtà. Per tutta la sfera delle amministrazioni territoriali non esiste invece un riferimento naturale e diviene così necessario formare strutture ad hoc con la possibilità di attingere a un ampio bacino di risorse professionali che negli ultimi due decenni hanno sviluppato notevoli esperienze operando nella sfera del governo locale in ruoli manageriali ed anche di consulenti, formatori, partecipanti a progetti di innovazione.

La natura delle piattaforme di transizione come strutture non permanenti, ma legate a un arco temporale definito, è importante perché da sostanza all’idea di trasformazione ed imprime a tutto il processo un carattere, nel senso del project e del change management. Consente anche di costituire strutture del tutto nuove, pensate per la trasformazione, che possono attingere alle professionalità e competenze adeguate provenienti da diverse strutture ed esperienze senza subire il condizionamento di realtà già stabilite.

### **Attivare il sense-making**

Comunicare sistemi di senso che aiutino a forzare l’inerzia culturale costituisce un passaggio essenziale del cambiamento che si prospetta, perché il concetto di governo delle reti e di gestione integrata e sistemica delle risorse è ancora troppo lontano dalla attuale e radicata cultura delle nostre PA.

Al di là degli edifici fisici che ospitano le diverse PA, e sono divenuti simboli di identificazione, per i Ministeri non diversamente dai Comuni o dalle Regioni, esistono muri invisibili che separano le diverse entità amministrative, influenzando la coscienza di sé degli operatori pubblici in modo che previene ed ostacola i comportamenti collaborativi, i rapporti di rete e il gioco di squadra.

Dato che l'agire organizzativo si manifesta attraverso i comportamenti delle persone, che riflettono a loro volta il senso dato alle cose, individualmente e socialmente, sarà importante prevedere occasioni e opportunità per orientare quei processi di "costruzione di senso" che diventano particolarmente delicati proprio nelle situazioni di cambiamento.

E' quindi importante aprire spazi per agenti di cambiamento e leader diffusi anche nei livelli intermedi delle organizzazioni, che siano capaci di collegare le aspettative generate dall'esperienza passata con le nuove informazioni, con gli stimoli percepiti nel presente, con i rischi e le opportunità che si affacciano sulla scena. Un processo di transizione come quello configurato dà inevitabilmente luogo a situazioni ambigue e incerte, difficili da interpretare e decifrare. In organizzazioni come quelle delle nostre PA, dove convivono culture multiple che esprimono valori centrali e periferici, presenti in varie gradazioni, una corretta comunicazione guidata da leader consapevoli favorisce l'emergere di comportamenti costruttivi e realistici da parte di soggetti disponibili a sostenere lo sforzo richiesto e ad accettare il rischio insito nel cambiamento.

### **Perimetro e rete istituzionale**

Il ridisegno della architettura, o del reticolo, di istituzioni/amministrazioni, è funzionale a conciliare due obiettivi della trasformazione che rischiano di essere divergenti: ottenere economie di risorse (spendere meno) e disporre di strutture pubbliche più forti e qualificate, adatte a sostenere politiche pubbliche incisive. Questo costituisce una premessa anche per l'integrazione delle strutture operative in logica di rete.

Questi aspetti possono essere affrontati in modo combinato puntando alla riqualificazione e rivitalizzazione delle PA, nella prospettiva anche di sciogliere il nodo critico dei rapporti tra stato e autonomie territoriali e funzionali secondo una logica di sussidiarietà verticale e soprattutto orizzontale.

La mancata valorizzazione delle risorse pubbliche dipende anche dalla eccessiva numerosità delle PA, dalla frammentazione dei processi decisionali e dei centri di responsabilità.

### **Ridefinire gli assetti costituzionali**

La stessa *spending review* del Governo Monti si è trovata frenata nei suoi programmi di risparmi dall'esistenza di autonomie difficilmente comprimibili a legislazione costituzionale invariata. Il legislatore ordinario infatti è frenato dalle tutele che riparano gli organi costituzionali e le regioni a statuto speciale. Mentre le regioni a statuto ordinario hanno sempre aperta la strada del ricorso alla Corte Costituzionale rispetto ai provvedimenti di Governo e Parlamento. E' così accaduto che il Governo ha ritenuto di presentare nell'ottobre 2012 un disegno di legge di riforma del titolo V della Costituzione, dichiarando "l'obiettivo di correzioni

quantitativamente limitate e tuttavia significative dal punto di vista della loro incidenza sulla regolazione dei rapporti fra lo Stato e le regioni, incluse - almeno in parte - quelle a statuto speciale”<sup>46</sup>.

Si realizza così nel segno dell'emergenza un'evidente commistione tra livelli diversi di intervento (misure di razionalizzazione della spesa che sfociano addirittura in riforme istituzionali), che inevitabilmente genera confusione e conflittualità all'interno del sistema pubblico.

In una prospettiva più ampia è necessario mettere in discussione gli assetti costituzionali per tutta una serie di punti che influiscono pesantemente sulle pubbliche amministrazioni e sulla loro economicità.

Un primo elenco in questo senso dovrebbe includere:

- una “riduzione dei costi della politica”, non solo attraverso la previsione di un numero minore di parlamentari, ma anche mediante la riconduzione alle regole generali dell'amministrazione pubblica sia della gestione economica degli organi costituzionali (Presidenza della Repubblica, Camera e Senato) che dei regimi d'impiego del personale pubblico dipendente dai medesimi organi;
- l'abolizione degli ordinamenti regionali “speciali” e la riduzione del numero delle regioni con accorpamento delle realtà di minore dimensione;
- la ridefinizione dello stesso assetto determinato dalla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, che sancisce una eccessiva ridondanza dei “livelli di governo”, che mal si sposa con l'idea stessa di federalismo e determina continue sovrapposizioni di interventi pubblici generando tutta una serie di fenomeni negativi che non significano solo spreco di risorse, ma lentezza, incertezza, produzione continua di contenzioso.
- una revisione dei concetti di interessi legittimi e di diritti soggettivi nell'ambito della giustizia amministrativa;
- la limitazione del ruolo del Consiglio di Stato come “organo di tutela della giustizia nell'amministrazione” e non più come “organo di consulenza giuridico-amministrativa”;
- la ridefinizione della Corte dei Conti come agenzia di controllo e non più come magistratura contabile;
- la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Non è questa la sede per approfondire la complessità di ciascuna delle questioni così sommariamente evocate. Il senso generale è quello di intervenire su componenti del sistema istituzionale che generano una perdita di controllo sulla spesa, riequilibrando l'architettura complessiva del sistema; è anche quello di ridurre l'incidenza strutturale del sistema del diritto

amministrativo, quale si è consolidato nel tempo, come fonte di contenzioso sistematico, di allungamento dei tempi operativi degli interventi pubblici, di eccessiva protezione di interessi particolari.

### **Concentrare e qualificare i centri di governo politico**

La revisione del titolo V della Costituzione, già richiamata al punto precedente, comporta non solo un migliore bilanciamento e una migliore integrazione delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo, ma anche, auspicabilmente, il definitivo chiarimento della soppressione di un livello di rappresentanza politica elettiva, quello della provincia e della stessa città metropolitana. Queste entità, opportunamente ridefinite nei confini territoriali, possono assolvere un ruolo come enti intermedi di area vasta retti da organi rappresentativi dei comuni inclusi nel territorio; e possono anche continuare a costituire riferimento per l'organizzazione delle amministrazioni periferiche dello Stato.

La legislazione di emergenza del 2012 (dal "SalvaItalia" alla *spending review*) ha affrontato i nodi del riassetto delle province e delle forme di gestione associata dei piccoli comuni in maniera solo parziale; si prefigurava il riordinamento delle amministrazioni territoriali, intervenendo sull'anello più debole, le amministrazioni provinciali, senza mettere in discussione l'assetto delle regioni e senza un persuasivo collegamento con il parallelo processo di accorpamento dei piccoli comuni. Al tempo stesso, sono stati imposti parametri di riferimento molto rigidi e tempi accelerati per l'elaborazione delle proposte affidate alle regioni, previa una consultazione delle autonomie locali (attraverso i Consigli delle Autonomie Locali). Invece, si è profilata in termini incerti e in tempi successivi quella ristrutturazione delle amministrazioni periferiche dello Stato, da sempre strutturate in base agli ambiti territoriali delle province, che rappresenta il necessario complemento del loro riordino e dalla quale ci si attendono le conseguenze più importanti per l'assetto dei servizi e per la riduzione della spesa. Tutto questo comporta notevoli aree di ambiguità e incertezza, aprendo spazio in particolare al timore diffuso che ricorsi alla giustizia amministrativa, ostacoli burocratici di varia natura, cedimenti alle pressioni politiche, presenza di ordinamenti speciali possano originare asimmetrie e parzialità nell'applicazione su tutto il territorio nazionale del rigore proprio delle norme in questione.

In questa sede si propone invece la ricerca di soluzioni da una parte fondate su una revisione costituzionale che elimini il rischio di contenzioso, dall'altra più accuratamente progettate, anche a geometria variabile e comunque rispettose delle diversità che caratterizzano i vari territori. L'idea di fondo che sia utile ridurre un livello di rappresentanza politica elettiva, e che sia opportuno intervenire sullo snodo intermedio rappresentato dalle province, dovrebbe portare a ripensare in modo radicale non solo i confini, ma anche le funzioni di questi enti. Nell'occasione di una così radicale riforma conviene anche riconsiderare criticamente tutto

l'insieme degli organismi strumentali, costituiti a livello locale e provinciale per la gestione di servizi di area vasta (consorzi, agenzie, società partecipate, ecc.) e che sono stati oggetto negli ultimi anni di normative contraddittorie e confuse.

Una forzatura di questo tipo, attuata con lo strumento della legge, è necessaria e utile per uscire dalla contrapposizione tra i tanti particolarismi presenti nelle scene locali e per aprire un processo di riforma. Sicuramente, nell'ipotesi che l'attuale ipotesi di riordino delle province sia approvata con legge dello Stato nei tempi previsti, il più complessivo processo di riorganizzazione non finirà in quel momento ma si svilupperà in un lungo arco di tempo, trovando il necessario seguito in altri provvedimenti che potranno integrare nuovi aspetti e anche correggere il tiro rispetto all'impostazione iniziale.

Per quanto incompleto e carente, il riordino previsto dalla legge 135 prospetta la costituzione di ambiti territoriali ampi, che sono adatti a sostenere e innervare una intelaiatura forte e solida di tutto il sistema delle amministrazioni pubbliche, che preluda a nuove forme di integrazione di strutture e servizi in ottica di competitività e di apertura all'innovazione.

E' un assetto che offre la possibilità di bilanciare nei diversi sistemi regionali, e soprattutto in quelli dove opereranno le città metropolitane, il peso del comune capoluogo e della stessa regione, favorendo un maggiore policentrismo e il formarsi anche di più solide aggregazioni dei comuni minori.

Inoltre, la riconduzione di questo livello di governo intermedio alla responsabilità politica dei comuni e dei loro sindaci, attraverso modalità di rappresentanza istituzionale certo perfezionabili, riduce un livello di rappresentanza politica elettiva, determinando un salutare sfoltimento della classe politica locale che corrisponde a un sentimento e a una richiesta diffusa. Una nuova provincia, senza assessori, retta da sindaci rappresentativi dei principali comuni del territorio, può divenire un riferimento per una progressiva riorganizzazione del sistema istituzionale locale e per l'affermarsi di un approccio integrato e collaborativo rispetto alla gestione delle tematiche di area vasta.

Quantomeno questo apre una sfida. Se gli amministratori locali oggi maggiormente legittimati, i sindaci, non riusciranno a farvi fronte positivamente, diventerà inevitabile procedere in questa stessa direzione con interventi pilotati dall'alto, dalle regioni o dallo Stato.

Sarà comunque necessario nel tempo affrontare nuovi problemi, superare nelle regioni e nelle aree vaste duplicazioni e frammentazioni di strutture, individuare comuni di medie dimensioni che agiscano come capofila di processi di aggregazione che superino i limiti delle attuali gestioni associate, anche di quelle profilate dalla stessa *spending review*.

L'essenziale oggi è che i diversi attori delle autonomie locali adottino con convinzione una visione dinamica ed evolutiva dei territori, complementare a quegli assetti di rete che faticosamente stanno avanzando nei settori di piccola impresa e dell'economia sociale e civile<sup>47</sup>.

Concentrare e qualificare i centri di governo politico comporta, come anticipato, di affrontare la transizione in due principali ambiti operativi, che è opportuno considerare distintamente anche se poi devono integrarsi in un disegno unitario:

- A.** ridefinire le strutture centrali dello Stato
- B.** riorganizzare le funzioni pubbliche nei territori.

*Ridefinire le strutture centrali dello Stato* porta ad affrontare finalmente quel processo di riprogettazione complessiva degli apparati centrali, che rafforzi l'esercizio delle funzioni fondamentali e produca un sostanziale alleggerimento delle strutture e degli organici che un assetto federale richiede.

L'esigenza prioritaria che si pone è quella della gestione comune e coordinata delle risorse fondamentali: personale, tecnologie, strutture edilizie, elementi patrimoniali.

In questa chiave non si propongono modifiche alla definizione formale dei ministeri rispetto alle norme vigenti, ma una gamma di interventi rivolti a favorire l'integrazione delle diverse strutture ministeriali e la gestione comune di una parte delle risorse operative (personale, sedi ed edifici, tecnologie e strumenti, ecc.) al fine prioritario di generare economie e miglioramenti dell'efficacia complessiva.

Per lo Stato si tratta di affrontare finalmente quel processo di riprogettazione complessiva degli apparati centrali, che rafforzi l'esercizio delle funzioni fondamentali e produca un sostanziale alleggerimento delle strutture e degli organici che un assetto federale richiede.

Il riferimento attuale è ancora la riforma organica compiuta nel 1999 (d. lgs. 30 luglio 1999 n. 300), dopo la quale si sono avuti diversi ritocchi parziali che non hanno mutato l'assetto di base.

L'idea forte di allora è stata quella di diminuire i centri di comando e coordinamento, sia al livello politico che dell'amministrazione, individuando i ministeri come strutture forti focalizzate intorno ad ampie funzioni e politiche, in pratica grandi aree funzionali di materie omogenee, riconducibili a una "missione pubblica" unitaria. La riorganizzazione aveva così prodotto una maggiore aggregazione organizzativa e la ricomposizione di materie prima collocate in ambiti separati.

Contestualmente, una serie di attività "a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale" sono state riportate ad agenzie di nuova istituzione, concepite come strutture al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali, dotate di piena autonomia e sottoposte alla vigilanza di un ministro.

All'interno di ogni ministero, il dipartimento è stato concepito come modulo fondamentale di organizzazione delle funzioni statali (v. anche Dente, 1999); questa struttura, definita in ragione di un insieme integrato e omogeneo di funzioni e politiche, è diretta da un manager pubblico (capo dipartimento), dispone al proprio interno delle unità di staff, delle risorse e del personale necessario per adempiere alle proprie funzioni, e non è soggetta ad altri centri di coordinamento che non siano gli stessi responsabili politici (ministri o sottosegretari). Il dipartimento diviene così la cerniera tra la struttura tecnico-amministrativa e la sfera della responsabilità politica, assistita quest'ultima dai suoi uffici di collaborazione diretta.

Nella riforma del 1999 ha così prevalso la definizione di un macro-schema organizzativo uguale per tutti i ministeri, facendo prevalere quindi un astratto *esprit de geometrie*, sulla ricerca di un adattamento alle situazioni concrete. Si tenga conto che i ministeri condividono tra loro l'ambiente generale e il territorio di riferimento, ossia il sistema-paese, mentre differiscono molto per quanto riguarda funzioni e processi e, di conseguenza, per l'ambiente più specifico (il *task environment*, secondo una terminologia organizzativa tradizionale). Ognuno di essi, in pratica, costituisce qualcosa di unico, di privo di equivalenti almeno nella realtà italiana.

E' proprio questa focalizzazione predominante sulle strutture l'aspetto critico che ne ha frenato nel tempo il necessario alleggerimento, dotando ciascuna di queste di tutti quegli strumenti di auto-amministrazione che ne esaltano l'autonomia ma anche ostacolano la ricerca di sinergie per linee orizzontali e l'apertura a relazioni di rete.

Così ritroviamo oggi sempre più gravi tutti quei problemi che già all'epoca avevo individuato come irrisolti, commentando il nuovo assetto delle strutture ministeriali<sup>48</sup>.

In effetti gran parte delle discussioni ed anche delle polemiche che hanno accompagnato i diversi passaggi dell'attuazione di questa riforma hanno avuto per oggetto il numero dei nuovi ministeri e l'aggregazione delle competenze, come è avvenuto nel caso emblematico del Ministero della Sanità (o Salute) per il suo controverso inglobamento nel ministero del welfare, che è stato poi variamente risolto nel tempo con l'avvicinarsi dei governi.

Se la logica è sempre quella di stabilire confini rigidi, si può capire anche la posizione di chi contrasta soluzioni come questa, ritenendo che un settore tanto delicato possa essere meglio tutelato e promosso attraverso un presidio specifico e dotato di piena dignità ministeriale.

Una riforma che agisce solo sulle configurazioni istituzionali formali può ridefinire in modo più logico e appropriato i confini tra le diverse sfere di attività, ma continua così a delimitarle con strumenti che sono rigidi quanto muri di pietra. Questo rafforza l'assunto già fortemente radicato nella cultura amministrativa secondo cui l'essere dentro o fuori dalle mura di un ministero conta tantissimo, con tutte le conseguenze che questo ha sull'inveterata abitudine a non collaborare tra i diversi rami dell'organizzazione statale.

L'esigenza che si pone oggi è quella della gestione comune e coordinata delle risorse fondamentali: personale, tecnologie, strutture edilizie, elementi patrimoniali.

In questa chiave non si propongono modifiche alla definizione formale dei ministeri rispetto alle norme vigenti, ma una gamma di misure che fanno perno sull'adozione di una *piattaforma di transizione*, cui sia affidata la gestione delle risorse comuni delle PA statali in una fase temporale che potrebbe corrispondere a un'intera legislatura<sup>49</sup>.

*Riorganizzare le funzioni pubbliche nei territori* comporta la messa in discussione degli assetti organizzativi che presidiano le funzioni e i servizi pubblici nei territori, con riguardo sia alla sfera delle autonomie locali che a quella delle amministrazioni periferiche statali. Contestualmente a quanto prospettato nei precedenti due punti, si tratta quindi di operare una riprogettazione complessiva delle strutture delle PA operanti nei territori, coordinando e integrando le funzioni statali decentrate con il nuovo assetto delle autonomie locali e funzionali.

I provvedimenti legislativi degli ultimi anni non hanno mancato di intervenire su questi aspetti; oltre ai già richiamati interventi su province e piccoli comuni, è stato previsto in particolare un ruolo più incisivo degli uffici territoriali del governo nel coordinare le strutture statali periferiche.

Si tratta nel complesso di disposizioni che rimandano a successivi adempimenti da parte di livelli diversi di responsabilità istituzionale e che precludono sicuramente a nuovi interventi del legislatore.

L'idea forte che si intende sostenere è la necessità di operare in questo ambito dei territori una riprogettazione complessiva delle strutture della pubblica amministrazione, finalizzata naturalmente al contenimento della spesa ma anche alla semplificazione del reticolo istituzionale e al rafforzamento delle capacità di decisione e intervento.

Da questo punto di vista non è pensabile che si possa attuare una riorganizzazione efficace in un contesto decisionale frammentato in una miriade di centri responsabili solo per aspetti del tutto parziali e limitati, sia dal punto di vista dell'area territoriale che dell'orizzonte temporale di riferimento.

La proposta qui delineata coglie quindi l'occasione del processo di riordino delle province avviato nel corso del 2012; la nuova articolazione territoriale delle province

seguita all'applicazione della legge n. 135, con previsione di poco più di 60 aree per tutto il paese, si presta come già anticipato a sostenere una nuova intelaiatura delle funzioni pubbliche territoriali.

Questa può essere considerata un'occasione importante per migliorare l'allineamento tra la scala dei problemi e quella degli interventi pubblici in una molteplicità di settori. E' l'occasione per riconsiderare in un quadro d'insieme quella molteplicità disordinata di assetti gestionali

dove la risposta ai bisogni dei territori è perseguita con una varietà di soluzioni aggiustate nel tempo anche in base alla capacità di iniziativa e di attrazione di risorse da parte dei diversi soggetti istituzionali locali. Per coglierla, occorre però uscire da una visione statica e ragionieristico-contabile, che interpreta le economie conseguibili in termini di mero calcolo di somma-sottrazione rispetto alle voci di spesa attuali.

Al contrario, serve una proiezione dinamica che consideri i possibili effetti di processi e progetti di cambiamento in contesti inter-organizzativi.

La nuova provincia dovrebbe però vedere modificate anche le prerogative di carattere funzionale; da ente di rappresentanza generale di popolazione e territorio la provincia potrebbe essere trasformata in un nuovo tipo di autonomia funzionale<sup>50</sup>, o un distretto amministrativo<sup>51</sup>, al servizio dei territori, dei comuni, degli abitanti.

La nuova provincia come “centro territoriale di servizi” richiede naturalmente un assetto di governance in grado di bilanciare le diverse istanze. I sindaci del territorio potrebbero esprimere presidenza e organi di amministrazione, così come prevede la legge n. 135; la natura di autonomia funzionale e non rappresentativa porterebbe tuttavia a distaccarsi anche maggiormente dal modello degli enti “politici” per configurare un’assemblea dei comuni associati e un consiglio di amministrazione che potrebbe comprendere oltre ad alcuni sindaci, rappresentanti della Regione e dello Stato.

L’aspetto critico consiste però nel fatto che la nuova provincia assumerebbe funzioni in buona parte diverse e più impegnative rispetto alle tradizioni ed anche alla realtà attuale di questi enti; e quindi occorre pensare ad una fase non breve di transizione e di gestione del cambiamento organizzativo finalizzata a costituire un assetto di management adeguato e rispondente all’idea di costruire una tecnostruttura di tipo nuovo idonea a divenire punto di riferimento per la riorganizzazione e l’integrazione delle funzioni pubbliche in una ampia area territoriale<sup>52</sup>.

La direzione operativa di queste tecnostrutture provinciali dovrebbe quindi essere affidata a team di professionisti dotati di competenze ed esperienze diversificate, in particolare nei processi di riorganizzazione aziendale, nell’innovazione tecnologica e nel diritto pubblico e privato, individuati mediante un processo di selezione rigorosa cui possano partecipare i dirigenti e funzionari provenienti dagli organici delle vecchie province ma anche persone che abbiano esperienze manageriali di carattere innovativo e maturate in organizzazioni sia pubbliche che private.

Non si tratta di processi che possono avvenire spontaneamente. Per questo la fase di attivazione delle strutture organizzative delle nuove province richiede l’intervento di

piattaforme di transizione, secondo il modello già illustrato per la riorganizzazione delle funzioni statali.

Dato il numero elevato delle realtà provinciali, si può pensare alla costituzione di una “piattaforma per la trasformazione delle funzioni pubbliche territoriali” in ciascuna delle regioni più grandi e per gruppi di regioni più piccole, in modo che ciascuna piattaforma possa seguire un numero ragionevole di progetti.

Si tratta di strutture che non configurano nuovi enti ma hanno carattere temporaneo, la loro durata potrebbe corrispondere ad una intera legislatura; esse sono finalizzate a gestire la transizione verso un assetto nuovo e più adeguato delle funzioni pubbliche distribuite sul territorio, con affidamento di una serie di funzioni di alta criticità<sup>53</sup>.

Le piattaforme potrebbero rispondere a un organo di governo composito, rappresentativo rispetto alle istituzioni fondamentali, i Comuni, le Regioni e lo Stato.

### **Bilanciare i rapporti tra Stato e autonomie e costruire una rete di controlli intelligenti**

Questo aspetto investe la definizione di un rapporto corretto sul piano strutturale e decisionale tra Stato e autonomie territoriali e funzionali. Molti interventi dello Stato che entrano nel dettaglio e sono avvertiti dalle autonomie come invasivi del proprio spazio decisionale conseguono in realtà a una debolezza nell'assolvimento di alcune funzioni primarie dello Stato stesso.

Un presidio forte delle regole, in particolare in materia di finanza pubblica, è una condizione importante da promuovere e garantire, con l'attivazione di strumenti capaci di prevenire, monitorare ed eventualmente reprimere già nelle fasi iniziali i comportamenti anomali. E' vero che il sistema dei controlli si è progressivamente indebolito, ma ripristinarlo nelle sue forme tradizionali non risponde alle esigenze attuali.

Proprio le falle aperte nel sistema dei controlli, rese evidenti dalle illegalità emerse in alcune regioni e dal profilarsi di una serie dissesti di grandi dimensioni, hanno indotto il Governo Monti ad intervenire in logica di urgenza emanando il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174<sup>54</sup>. Queste “disposizioni urgenti in materia di Finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate del maggio 2012” prevedono una serie di misure di rafforzamento della partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali (art. 1), oltre a provvedimenti per la “riduzione dei costi della politica” nelle regioni.

L'urgenza e la stessa onda della pubblica indignazione contro la cattiva politica non sembrano tuttavia i migliori consiglieri per affrontare una tematica così complessa come la crisi

dei controlli nel sistema delle PA, che investe inevitabilmente il tema del bilanciamento dei poteri tra stato centrale e autonomie locali.

Il decreto citato porta il segno del rafforzamento dei poteri centrali senza però mettere in discussione né il tipo di organismi, né il metodo e la logica dei controlli; vengono così rilanciati ed estesi strumenti tradizionali come il controllo preventivo della Corte dei Conti, il sistema di controllo interno e il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la pianificazione delle performance e la verifica dei costi di tutti i servizi, le sanzioni per le irregolarità riscontrate; tutto questo si combina anche con nuovi poteri conferiti ai ministeri dell'Interno e dell'Economia e delle finanze, il cui parere positivo diventerà necessario perché gli enti locali possano revocare l'incarico di "responsabile del servizio finanziario" (comunque solo in caso "di gravi irregolarità riscontrate nell'esercizio delle funzioni assegnate"); tra i dipendenti degli stessi ministeri, inoltre, sarà individuato ("designato dal Prefetto" e "scelto, di concerto dai Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze") un componente del collegio dei revisori, con funzione di presidente, degli enti locali con più di 60.000 abitanti<sup>55</sup>.

Il decreto propone quindi ancora strumenti e logiche del controllo molto tradizionali, e in parte già vigenti in base a norme precedenti, che hanno comunque abbondantemente fallito in passato sia al livello statale che degli enti territoriali; e che proprio per questo erano stati in parte superati per quanto riguarda enti locali e regioni. In aggiunta, il legislatore ha voluto invadere spazi sensibili dell'autonomia degli enti territoriali. Non stupisce quindi che il percorso di conversione in legge del decreto 174 abbia trovato in Parlamento pareri contrastanti, che non dovrebbero essere attribuiti solo all'autodifesa corporativa da parte della classe politica ma a più serie ragioni inerenti l'esigenza di forme di "coordinamento della finanza pubblica" eque e bilanciate nel rispetto dei diversi ordini di responsabilità<sup>56</sup>.

Provvedimenti di questo tipo, sembrano completamente ignorare che oggi le forme evolute di valutazione e controllo sulle PA devono fare i conti con la complessità di uno scenario della "audit society"<sup>57</sup> in cui sono sempre più coinvolte tutte le organizzazioni pubbliche e private e nel cui ambito occorre porre attenzione a distinguere gli effetti previsti e voluti da quelli inaspettati e indesiderati, gli usi corretti dagli abusi, le pratiche virtuose da quelle viziate da errori o superficialità<sup>58</sup>.

Qualsiasi progetto di trasformazione delle PA è destinato a incontrare nella tematica dei controlli e della valutazione un aspetto di particolare criticità; anziché ripristinare le modalità tradizionali, si dovrebbe ormai reinterpretare la regolazione e la pratica dei controlli nell'ottica del cambiamento.

Nel caso italiano, la tematica dei controlli continua a risentire fortemente dello squilibrio inerente le diverse prospettive di analisi e le connesse competenze professionali, dove l'ottica

giuridica formale mantiene un peso preponderante, affiancata negli ultimi tempi da una crescente attenzione alla prospettiva della finanza pubblica; il management pubblico appare interpretato, come si è già visto per altri aspetti, in una versione “burocratica”, in assenza totale di sensibilità verso un approccio di policy.

Gloria Regonini<sup>59</sup> ha riscontrato “la quasi totale assenza dell’analisi e della valutazione delle politiche pubbliche (...) tra le competenze formalmente utilizzate dalle istituzioni italiane”.

La stessa natura di magistratura contabile dell’organo massimo di controllo, la Corte dei Conti, evidenzia quanto pesi questa realtà.

Di fatto, anche organismi nuovi, potenzialmente vettori di nuove culture e competenze, come la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) e come L’Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp), portano il segno di un perdurante predominio del binomio diritto – finanza, o ragioneria pubblica.

Questo tipo di squilibrio ha pesato fortemente sull’attuazione delle riforme amministrative degli ultimi 15-20 anni, condizionando gli sforzi che si sono prodotti per introdurre criteri di gestione manageriale, di direzione per obiettivi e di valutazione dei risultati.

La stessa ambiguità terminologica prevista dalla normativa originaria degli anni ’90, che prevedeva i “nuclei di valutazione o servizi di controllo interno”, come organi incaricati presso tutte le PA di “verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità e il buon andamento dell’azione amministrativa”<sup>60</sup> è stata subito ed emblematicamente risolta nelle amministrazioni centrali acquisendo il più familiare concetto di “controllo interno”.

Nella prassi di questi organismi la valenza ampia della norma citata ha finito per essere largamente inapplicata, in quanto gli adempimenti valutativi riguardanti le retribuzioni incentivanti, in particolare dei dirigenti, hanno prevalso largamente sulle altre funzioni che la legge attribuisce ai servizi di controllo interno. Anche dopo l’introduzione, con le norme del 1999<sup>61</sup>, del nuovo concetto di “controllo strategico” si è continuato a valutare quasi solo per retribuire, ignorando tutti gli aspetti che riguardano l’analisi dei risultati delle politiche pubbliche a scopo di miglioramento e apprendimento<sup>62</sup>.

La stessa prospettiva manageriale è stata così applicata alla valutazione, anche dagli enti più aperti all’innovazione, come molti comuni di rilevanti dimensioni e diverse regioni, nei termini riduttivi di metodologia a supporto (e legittimazione) delle politiche retributive.

Questa tendenza è stata alla fine accettata e rinforzata dalla stessa “riforma Brunetta” nel definire i compiti dei nuovi “Organismi indipendenti di valutazione”, che divengono in pratica

garanti della correttezza dei procedimenti valutativi, di controllo interno e di trasparenza, vincolati tra l'altro dall'obbligo di comunicare le "criticità riscontrate" non solo alla Civit ma anche alla Corte dei Conti e all'Ispettorato per la funzione pubblica.

Nell'ottica di un processo di trasformazione diviene importante invece superare i sistemi troppo formali e meccanici, che divengono "ciechi" nell'operare, per attivare invece forme "intelligenti" di controllo, imperniate sulla distinzione dei due versanti, egualmente importanti, quello più tradizionale che affronta il lato "oscuro" delle organizzazioni, ed adotta necessariamente una logica ispettiva e sanzionatoria, e quello "illuminato" del miglioramento.

Per il primo aspetto, l'esigenza primaria è quella di rompere il gioco rituale del controllo, introducendo quegli elementi di imprevedibilità che possono spingere i diversi attori a comportamenti più genuini fronte allo svolgimento di attività complesse, sempre difficili da conoscere e monitorare. L'affidamento alla garanzia data da organi specializzati nel controllo ha il suo fondamento, ma finisce per divenire una fonte di sicurezza assunta per abitudine; si pensi a quanto è divenuta spessa la cornice rituale di molte attività di controllo, di cui sono simboli eventi come il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato da parte della Corte dei Conti, o le assemblee annuali delle varie Autorità Garanti, con la loro solennità e sacralità.

Occorrerebbe invece abituare noi tutti a non accontentarci di semplificazioni, legate alla fiducia negli specialisti del controllo, e aumentare a tutti i livelli la trasparenza delle situazioni. La disponibilità di informazioni ampie, provenienti da fonti multiple, coinvolgenti molteplici soggetti aiuta a rompere il carattere impersonale di un processo complessivo di controllo che vede strutture burocratiche riferirsi ad altre strutture burocratiche nell'ambito di un universo professionale chiuso.

In qualche modo si dovrebbe arrivare a *sfidare i sistemi di controllo*, prendendo atto che risposte adeguate non possono venire solo dal perfezionamento dei meccanismi formali, inevitabilmente destinato a innescare circoli viziosi ed effetti contro-intuitivi, e che occorre invece uscire dal circuito ristretto, tecnico e impersonale, del controllo formale per mettere in moto una sfera di attori più ampia<sup>63</sup>.

Si possono così modificare i modi tradizionali e consueti di definire obiettivi e traguardi, di misurare i risultati, di monitorare comportamenti e andamenti adottando metriche multiple, dichiarando per esempio che i parametri del controllo sono rapportati ad obiettivi ampi di ordine generale, ma che gli indicatori specifici saranno definiti solo in tempi successivi molto vicini all'effettuazione delle verifiche<sup>64</sup>.

E' possibile ancora valorizzare forme semplici di rendicontazione di risultati o performances, anche slegate dagli obiettivi, come misure di trasparenza e di stimolo potenziale secondo una logica di "open data".

I sistemi di controllo hanno però una seconda importante funzione, molto diversa da quella di reprimere comportamenti illegali e fraudolenti; per questo secondo aspetto si deve considerare la dimensione di apprendimento, utilizzando l'analisi degli interventi passati come risorsa per una revisione e riprogettazione delle politiche.

Sistemi di controllo e valutazione che siano efficaci in questo secondo senso possono svilupparsi se è presente la condizione di base di un sentimento diffuso favorevole verso la ricerca di errori e disfunzioni. L'utilizzo di metodologie valutative sostenute da operatori professionali distinti dai decisori e indipendenti dagli stessi non ha valore se non si accompagna con un atteggiamento di ricerca e di disponibilità a riconoscere l'errore come possibile fonte di ripensamento e correzione dell'azione. Occorre quindi ammettere e legittimare la possibilità che avvengano errori, tenuto conto della complessità delle varie politiche, sistemi di servizi e attività operative. Si afferma quindi l'importanza di un approccio che favorisca la comunicazione aperta rivolta alla soluzione dei problemi e all'intelligenza delle situazioni, anziché la mera tutela da responsabilità formali.

Si tratta quindi di andare oltre il New Public Management soprattutto in materia di incentivi legati alla performance, cancellandone in particolare le pasticciate interpretazioni italiane orientate in senso formale-burocratico. La prospettiva emergente di analisi delle politiche pubbliche si ricollega alla teoria e alla prassi della "research evaluation", orientata a preparare il futuro analizzando il passato e il presente, ponendosi a distanza rispetto al piano dell'azione di management ed offrendo un contributo di conoscenza da una posizione di distacco e di riflessione critica. Questo implica che si guardi al rafforzamento delle capacità di trasformazione in un orizzonte ampio, sia temporalmente, sia per lo spettro dei contenuti considerati. Il management è ancora considerato protagonista e responsabile del cambiamento, ma l'attività valutativa offre un contributo di conoscenza elaborato con maggiore autonomia.

Tutto questo implica anche la capacità di aprire in senso più generale l'attenzione verso ordini multipli di valore e forme distinte di razionalità, quali creatività, produttività, mercato, cittadinanza, reputazione, lealtà<sup>65</sup>, come fondamento per misure multiple di performance orientate alla gestione dell'incertezza e dell'innovazione.

Alla fine, i momenti e le istanze di progettazione dei sistemi di controllo si trovano di fronte a un apparente dilemma: sembra di dover scegliere tra due ordini di finalizzazione di opposto segno e significato, come sono l'apprendimento o miglioramento, da una parte, e la limitazione di comportamenti impropri, o di forme scorrette di esercizio del potere, dall'altro.

L'idea qui sostenuta è che una trasformazione positiva delle PA abbia bisogno di procedere su entrambe le strade; in prospettiva una loro integrazione è possibile, che potrà emergere però solo in una fase avanzata, nello stadio terminale di due percorsi differenti e autonomi che

possono convergere verso una meta comune solo dopo che sono state compiute e superate una serie di tappe lungo ciascuno di essi<sup>66</sup>.

## **Strutture e risorse**

Il riordino della rete istituzionale pone condizioni favorevoli per il contenimento e il migliore indirizzo della spesa, ma l'effettiva realizzazione di queste potenzialità dipende in gran parte da un ulteriore livello di interventi coordinati sulle risorse (personale, edifici, logistica, tecnologie, ecc.) e verso le strutture che le gestiscono. Sono infatti soprattutto strutture e risorse che determinano costi e generano valore pubblico.

E' possibile così evitare non solo tagli lineari ma anche una *spending review* troppo ancorata alle strutture amministrative esistenti, operando invece economie e tagli strutturali di sistema.

Rientrano pertanto in questa linea di azione tutta una serie di interventi che possono essere realizzati attraverso la capacità progettuale delle piattaforme di transizione.

### **Creare centri di servizi e strutture logistiche condivisi**

L'istituzione di centri di servizi condivisi è in grado di offrire prestazioni in condizioni ottimali dal punto di vista delle economie di scala e della gestione di un'offerta a livello centrale e locale, sia per funzioni progettuali e di servizio interno alle amministrazioni (informatica, gestione del personale, bilanci e amministrazione economica), sia per interventi e servizi rivolti al pubblico.

Tutta la logistica delle PA si presta a una riprogettazione su scala integrata nell'ambito dei diversi territori.

Si tratta di uno spazio di azione di grande importanza e di altissimo impatto potenziale sulle economie ma anche sul miglioramento dei sistemi di servizi.

In questo ambito diviene infatti possibile realizzare sul piano operativo i vantaggi dei processi di riorganizzazione conseguenti alla ridefinizione di perimetro e rete istituzionale.

Gestioni comuni nelle più diverse aree di attività, dalla polizia locale, ai servizi sociali, alle reti di musei e biblioteche; concentrazione di centrali di acquisto e di stazioni di appalto; riordino e accorpamento di enti strumentali; strutture di presidio delle politiche pubbliche di area vasta; revisione delle modalità di utilizzo di strutture edilizie, impianti tecnologici, infrastrutture di altro tipo.

Tutti questi aspetti possono essere oggetto di una nuova progettazione, sotto l'impulso e la regia delle piattaforme di transizione attivate nelle diverse realtà territoriali.

### **Riorganizzare la funzione di datore di lavoro pubblico su base territoriale**

L'esercizio della funzione di datore di lavoro da parte delle PA rappresenta una questione che occorre riprendere e reimpostare nell'ottica della trasformazione.

Questa esigenza deriva dal coinvolgimento di una quota rilevante del personale pubblico in servizio nell'ipotesi di una ristrutturazione drastica degli assetti organizzativi delle PA come quella qui profilata. Ad esempio, nel caso dei governi locali, quasi un quarto del personale totale sarebbe destinato a cambiare riferimento organizzativo nell'ambito di processi di riorganizzazione che investano le province, tutti i comuni sotto i 5000 abitanti, i vari enti intermedi, consorzi e comunità montane. Operazioni di questo tipo sono difficilmente gestibili in un contesto di responsabilità frammentate, sia per l'aspetto progettuale che per l'esercizio dei poteri del datore di lavoro.

Sono così destinati al superamento, o quantomeno ad una temporanea disattivazione, le regole e gli strumenti che riguardano l'ordinaria gestione delle risorse economiche, tecnologiche ed umane degli enti più direttamente investiti dalla riorganizzazione. Le piattaforme di transizione, o apposite agenzie, dovrebbero assumere l'esercizio dei poteri del datore di lavoro in molte situazioni, con riferimento particolare ai processi di mobilità e la conduzione del relativo confronto sindacale.

Ma c'è da tener conto che le stesse regole ordinarie per l'organizzazione e per la gestione del personale pubblico perdono in buona parte senso all'interno di un processo di ridisegno complessivo del sistema delle pubbliche amministrazioni che travalichi i confini delle attuali organizzazioni. Questo riguarda in particolare i numerosi dispositivi previsti dalla "riforma Brunetta", come i piani di performance delle amministrazioni ed i sistemi di retribuzione incentivante per i dirigenti ed il personale, già di fatto comunque svuotati dalle diverse misure di risparmio recentemente definite o comunque prospettate dal blocco imposto alla contrattazione.

In alternativa, servono diversi strumenti che escano dall'ordinario, collegati ai piani industriali di ristrutturazione di cui si è detto e a progetti integrati di change management; in questa ottica servono anche risorse distribuibili per incentivare e sostenere i cambiamenti sul piano retributivo, ma che dovranno essere gestiti con maggiore flessibilità e "giocati" anche nell'ambito della contrattazione.

L'avvio di un progetto di trasformazione comporta una revisione delle norme connesse alla riforme dell'ordinamento del personale pubblico che datano dagli anni '90; queste sono state ormai assorbite e metabolizzate nella cultura e nella prassi gestionale degli enti pubblici, con modalità che si sono però tradotte in atto secondo una sorta di curvatura conservativa, visibile in aspetti come la predominanza del criterio di anzianità nelle progressioni di carriera, la

ripetività degli accordi legati alla contrattazione decentrata, la sterilizzazione di molte potenzialità innovative rispetto alle pratiche tradizionali.

I contenuti manageriali si sono alla fine innestati nella più tradizionale cultura giuridico-amministrativa, fino ad esprimere quel predominante paradigma “burocratico-manageriale” che si è in precedenza richiamato. Nell’esperienza pratica degli enti l’istituzione di un collegamento forte tra il sistema premiante e i documenti di pianificazione nella logica di una “direzione per obiettivi”, che è stata ancor più rafforzata dalla “Riforma Brunetta”, subisce l’influenza di una logica difensiva e non strategica che coinvolge l’uso dei principali strumenti e finisce per influenzare negativamente sia la gestione delle risorse umane sia la stessa pianificazione.

Al termine della fase di transizione si tratterà quindi di definire una più organica e complessiva impostazione delle norme che regolano questo ambito.

Tuttavia, già nella fase di transizione, ma ancor più forse nei futuri assetti sarà opportuno tenere conto, diversamente da quanto avvenuto in passato, dell’esigenza che è stata bene espressa da un gruppo di responsabili del personale di enti locali<sup>67</sup> in un “manifesto” che trae spunto dalla constatazione che “le regole della gestione del personale sono quasi saltate” per porre una serie di richieste per una riforma dell’impiego pubblico che “porti a semplificare l’attività degli addetti e non moltiplichi gli adempimenti burocratici”.

### **Riorganizzare le agenzie formative pubbliche**

La formazione del personale riveste grande importanza come leva fondamentale dei processi di cambiamento organizzativo ed è quindi opportuno che l’argomento sia considerato nell’ambito di un progetto complessivo di trasformazione delle PA. La stessa legge 135 sulla *spending review* dedica un articolo al “riordino delle Scuole pubbliche di formazione”<sup>68</sup>. Si prevede che un successivo regolamento stabilisca le modalità operative per attuare questo coordinamento, finalizzato a “ottimizzare l’allocazione delle risorse e migliorare la qualità delle attività formative dei dirigenti e dei funzionari pubblici, garantendone l’eccellenza e l’interdisciplinarietà”.

Si deve condividere l’esigenza di superare i limiti attuali di queste strutture e di frenare lo sviluppo continuo di iniziative frammentate e di breve respiro. Tuttavia i criteri di riferimento per questo riordino sembrano per ora individuati in maniera troppo semplicistica, prefigurando ad esempio “un’unica scuola centrale” per la formazione generalista e la “previsione della tendenziale concentrazione in un’unica struttura già esistente per singolo ministero e per gli enti vigilati dallo stesso, con unificazione delle risorse e coordinamento con le strutture formative militari”.

Si può leggere in questa normativa emergente ancora una visione stato-centrica, che ignora le connessioni tra i diversi livelli di governo e mantiene anche nell’ambito organizzativo della

formazione quella rigida divisione per linee verticali (gli stessi ministeri e i rispettivi enti collegati, o “vigilati”) che bisognerebbe cercare di superare proprio a partire dai momenti di riflessione e di elaborazione culturale.

Il sistema delle scuole di formazione delle PA o per le PA si è andato sviluppando disordinatamente anche e soprattutto al livello locale e regionale. Nei tempi più recenti l'operatività di molte di queste scuole si trova sempre più limitata dai tagli alle risorse, mentre anche il ricorso al mercato della formazione ha visto una netta diminuzione dei finanziamenti disponibili.

Non serve affrontare il riordino delle strutture pubbliche di formazione senza considerare l'intero sistema (delle amministrazioni centrali e territoriali) e senza includere il tema delle risorse destinabili.

Un progetto per la formazione funzionale alla gestione del cambiamento dovrebbe invece imperniarsi su una serie di agenzie costituite per ampie tematiche trasversali/orizzontali, che siano in grado di operare come centri di riferimento nell'elaborare, modernizzare e innovare le pratiche professionali delle PA dei diversi livelli. Ciò implica la capacità di intermediare domanda e offerta di formazione, di gestire forme di accreditamento delle potenziali strutture di offerta, di assistere le amministrazioni nella sperimentazione di iniziative formative innovative, di regolare e orientare il coinvolgimento nei progetti di formazione delle risorse professionali presenti nelle università, nelle stesse PA e anche nelle strutture non pubbliche.

Il processo di costituzione di queste agenzie richiede che si configuri una governance dedicata; fatti salvi i necessari riferimenti politico istituzionali, occorre una guida del processo affidata a un “gruppo di regia” dotato della gamma di competenze necessarie e del necessario distacco rispetto alle strutture amministrative e formative esistenti.

Il “gruppo di regia” dovrebbe realizzare una progettazione di massima del sistema di agenzie formative, compiere una ricognizione delle strutture esistenti (le “Scuole”, sia nazionali che regionali e locali), delle rispettive risorse e competenze; le più valide di queste strutture potrebbero essere configurate come “nuclei centrali” delle nuove agenzie con l'affidamento del compito di elaborare il progetto strategico delle stesse; ma l'opportunità di concorrere per l'affidamento di questo compito dovrebbe però essere offerta anche ai centri universitari dotati di competenze specifiche e a fondazioni od altri organismi privati non-profit disponibili a impegnarsi in questo settore della formazione.

## **Regole**

La regolazione delle PA è attuata con atti legislativi e regolamentari che rientrano in un ordinamento gerarchico (il cosiddetto sistema delle fonti), la cui complessità è costantemente

cresciuta negli anni e rappresenta attualmente una sorta di selva inestricabile. Le diverse riforme, generali o di settore, hanno generato nel tempo una pluralità di strati sovrapposti che rendono sempre più difficile l'operato di amministratori, funzionari, interlocutori delle PA ed espongono le decisioni prese ai vari livelli a forme pervasive di contenzioso.

L'intervento sul lato della legislazione e delle regole formali dovrebbe quindi focalizzarsi in primo luogo sulla chiarificazione e semplificazione del sistema, favorendo l'efficacia delle misure che hanno un più diretto impatto sulle risorse, sull'innovazione, sull'efficacia delle politiche pubbliche.

### **Semplificare e pulire il sistema normativo**

La semplificazione rappresenta l'istanza di fondo da perseguire con particolare attenzione a quei punti nodali della normativa che generano ricadute pesanti per il funzionamento delle PA. Sono infatti proprio le norme "cattive", confuse, contraddittorie che generano la "selva" di cui ci si lamenta, alimentando a cascata ulteriori provvedimenti e complicazioni non necessarie. La priorità fondamentale in questo ambito è costituita dalla risoluzione del nodo intricato che si è realizzato negli ultimi anni agli incroci tra il nuovo titolo V e la riforma federale, da un lato, e le manovre di finanza pubblica, dall'altro. In astratto si può riconoscere che non può esservi contraddizione tra una riforma strutturale di lungo periodo come il federalismo fiscale e una manovra qualificata come intervento congiunturale di breve periodo. Ma la mancata risoluzione, tra l'altro, di alcuni nodi che influenzano il bilanciamento dei poteri tra Stato e autonomie si rivelano seri impedimenti che limitano sia l'efficacia degli interventi di emergenza, sia il potenziale dicredibilità delle riforme di lungo periodo.

In una fase in cui le manovre finanziarie di emergenza non sembrano mai trovare fine, diventa essenziale presidiare le compatibilità economico-finanziarie con meccanismi chiari e comprensibili anche per coloro che non siano specialisti di contabilità pubblica.

E' necessario invece rimuovere tutta una serie di incoerenze tra le diverse componenti dell'ordinamento giuridico per potere trarre pieno beneficio dalle pur necessarie misure di gestione dell'emergenza finanziaria, evitando contenziosi e conflittualità che non derivano da cattive disposizioni dei soggetti quanto dalla presenza di profonde contraddizioni interne al vigente sistema di regole.

I processi di semplificazione si diramano comunque ai diversi livelli anche nella valenza di cultura di governo e amministrazione. In questo senso il risultato finale anche dei più ampi disegni di riforma non è né garantito né automatico. L'esperienza mostra quanto giochi un fattore spesso trascurato: l'impegno e la professionalità diffusi e capillari di funzionari e dirigenti pubblici, non solo nel servizio al cliente, ma nel riorganizzare i processi di funzionamento, anche a livello minuto e proprio nell'ottica di semplificare. E' una partita che

non si gioca solo nei palazzi ministeriali o in quelli dei governi regionali e locali; essa si svolge anche e soprattutto al “piano terreno”, negli sportelli dei comuni e delle camere di commercio, nelle aziende sanitarie, nei commissariati, negli uffici dell'amministrazione fiscale, là dove si organizza e si gestisce l'interazione con i soggetti economici e sociali. Nei tanti passaggi che vanno dal legislatore allo sportello finale, spesso cambiamenti nati con le migliori intenzioni si inaridiscono o traducono in esiti addirittura contrari alle attese. Semplificare è un'arte, una tecnica, un mestiere che non sono insegnati nelle nostre università; che non vengono neppure molto premiati dai meccanismi interni delle amministrazioni. Complicare a sua volta è un'arte, della quale esistono esperti sofisticati; un'arte che fa parte della costruzione di posizioni di potere, e offre vantaggi a chi la pratica a tutti i livelli.

Una formazione diffusa degli agenti pubblici in tema di pulizia normativa e semplificazione è quindi necessaria, ma occorre sviluppare “a monte” un adeguato impegno di elaborazione culturale.

### **Liberare il management dalle “gabbie di carta”**

Le procedure amministrative che si sono stratificate nel tempo, per esempio in settori come la fiscalità, gli appalti di opere pubbliche, l'amministrazione della giustizia, hanno l'effetto di deprimere le energie innovative e di favorire comportamenti opportunistici a tutti i livelli, sia da parte dei funzionari che delle controparti delle amministrazioni. Eliminare questa “gabbie di carta” che svuotano e depotenziano l'azione pubblica, e che sono alla fine più potenti di “gabbie di ferro”, rappresenta una ulteriore istanza che è possibile porre nella prospettiva di un più sano sistema di regole.

La *iron cage* nel pensiero di Max Weber significava sì un condizionamento della soggettività ma era anche legata a una forza di razionalizzazione e modernità che portava a una trasformazione positiva della società. Le “gabbie amministrative” dei nostri tempi sono ormai qualcosa di diverso da una sana burocrazia ed esprimono piuttosto una forma di potere di fatto, che favorisce una capacità di alcuni soggetti di districarsi nella selva della complicazione normativa anche per perseguire fini e interessi di natura particolare. Per liberarsi da queste “gabbie” servono interventi coordinati di semplificazione, trasparenza, sviluppo di competenze professionali in nuove aree; ma serve, soprattutto, che il sistema di regole recepisca e riconosca spazi importanti di discrezionalità decisionale e quindi di esercizio responsabile del potere pubblico, a diversi livelli politici e tecnici, in condizioni di piena visibilità e di esposizione a forme aperte di critica sociale invece che a forme opache di contenzioso amministrativo.

Si tratta quindi anche di definire ambiti di responsabilità adeguati per rivitalizzare il management, trovando un punto di bilanciamento tra l'esigenza di garantire la dirigenza da

forme di eccessiva subordinazione ai responsabili politici e quella di assicurare rispondenza agli indirizzi politici e flessibilità organizzativa agli enti.

In questa prospettiva assume notevole rilevanza la questione delle procedure, sia di assegnazione degli incarichi dirigenziali all'interno delle PA, sia di nomina degli amministratori di società ed enti collegati.

Il primo aspetto rimanda a una revisione dell'ordinamento della dirigenza pubblica, coordinata rispetto a riordinamento del sistema dei controlli che comporti il superamento delle attuali forme di incentivazione per obiettivi interpretate in chiave troppo burocratica.

Per le nomine, si tratta di ricorrere in modo più esteso e generalizzato a bandi o avvisi pubblici e a procedure trasparenti di selezione affidate a comitati di personalità indipendenti e implicanti momenti di audizione pubblica nei quali i candidati possano presentare le proprie competenze professionali e le proprie visioni strategico-programmatiche.

Nell'uno e nell'altro caso, la trasparenza data alle varie fasi dei processi di selezione e valutazione, al curriculum dei candidati per le diverse posizioni, ai risultati ottenuti nei vari incarichi nel corso della carriera, ai compensi attribuiti rappresenta la miglior garanzia di tutela dell'interesse pubblico in questo ordine di scelte.

Le nuove norme approvate dal Parlamento per l'assegnazione dei più rilevanti incarichi di direzione in ambito sanitario rappresentano un significativo progresso in questo senso che si presta ad essere applicato anche in altri settori <sup>69</sup>.

### **Promuovere la trasparenza totale**

Questo tema della trasparenza, già richiamato in ordine alla responsabilizzazione del management pubblico, riveste una rilevanza più generale.

E' necessario presidiare con norme cogenti la tutela e diffusione dei principi dell'open government e della trasparenza totale. Le misure di trasparenza già contenute nella riforma Brunetta possono essere ampliate ed estese, prevedendo la pubblicizzazione obbligatoria sui siti Internet degli enti di tutti gli atti amministrativi rilevanti per i quali non esistano specifici motivi di riservatezza, e di tutto quanto riguarda beni patrimoniali degli enti, gestione delle risorse finanziarie, compensi e retribuzioni riconosciuti.

Giocare la trasparenza come risorsa, può essere una condizione importante per favorire i diversi possibili sviluppi dell'innovazione, che hanno tutti a che fare comunque con l'idea della sussidiarietà orizzontale. Le forme di azione di rete, che combinano la collaborazione con la competizione, possono funzionare soltanto se liberate da quelle condizioni di opacità dei processi amministrativi che costituiscono un'eredità pesante del nostro sistema pubblico. I principi della trasparenza totale, opportunamente presidiati dal sistema delle regole, alimentano

la disponibilità e la circolazione di informazioni essenziali per un controllo sociale e uno stimolo all'innovazione.

La trasparenza totale rappresenta un indispensabile strumento di pubblica assunzione di responsabilità che costituisce anche il fondamento per una reale semplificazione amministrativa e per la predisposizione di meccanismi operativi adeguati di selezione e controllo finalizzati a produrre e diffondere innovazione.

Le misure di contrasto e prevenzione della corruzione fanno naturalmente parte di questa linea di intervento. Peraltro, la legge “contro la corruzione”, frettolosamente approvata dal Parlamento il 31 ottobre 2012<sup>70</sup>, introduce obblighi rilevanti sotto il profilo della trasparenza degli atti amministrativi, ma continua a portare il segno di quelle caratteristiche disfunzionali della normativa di riforma di tutto l'ultimo ventennio che si sono messe in evidenza nella prima parte di questo scritto. E' una norma che rinvia, come consueto, a numerosi provvedimenti attuativi, e, anche, all'azione della Civit in qualità di “Autorità nazionale anticorruzione” (art. 1). Sarà importante che si curi in futuro, nei provvedimenti attuativi e nell'ulteriore legislazione, una maggiore integrazione tra le forme necessarie di repressione e l'esigenza, di cui si è dato conto in precedenza, sia di semplificare i procedimenti, sia di istituire forme di controllo “intelligenti”. La logica che impronta la redazione di questa legge porta proprio a costruire quel tipo di “gabbie di carta” che, anziché responsabilizzare il management, lo inducono a comportamenti difensivi; si rischia così di porre ostacoli proprio ai funzionari onesti e responsabili più che ai comportamenti negativi che si vorrebbero eliminare.

## **Innovazione**

Gli interventi sulla rete istituzionale, su risorse, strutture e regole sono funzionali a sbloccare l'inerzia del sistema pubblico e a liberare tutte quelle energie e competenze professionali che sono attualmente soffocate.

Le politiche pubbliche innovative rappresentano l'aspetto qualificante della visione di cambiamento al centro di queste proposte e possono emergere, in campi come welfare, beni culturali, educazione e formazione, sicurezza, operando sulle connessioni per linee orizzontali tra le diverse amministrazioni e strutture e sui rapporti con imprese, organizzazioni non profit ed altre espressioni della società civile.

### **Combinare la tecnologia e l'innovazione sociale**

Aprire le amministrazioni all'innovazione tecnologica e sociale significa porre le basi prima di tutto per un rapporto di fiducia tra PA e cittadini che costituisce un elemento di capitale sociale rilevante anche per l'economia.

In questo senso una politica di *open government*, che mette a disposizione di tutti grandi masse di dati, anche di dettaglio, da parte delle varie PA, costituisce un nuovo tipo di bene pubblico<sup>71</sup>. Le rilevazioni attinenti i più diversi fenomeni, dalla meteorologia, alla criminalità, ai percorsi dei mezzi di trasporto, sono un patrimonio pubblico costituito a spese della collettività, che i cittadini, le imprese, le università e i centri di ricerca possono utilizzare per dare vita a processi innovativi, a nuovi beni e servizi. Open government, amministrazione 2.0, agenda digitale, possono divenire i vettori di una trasformazione anche culturale imperniata sulla apertura e collaborazione tra settori e ambienti che in passato erano mondi chiusi.

Alle PA che detengono i dati compete il dovere di consentire l'accesso generalizzato mediante le nuove tecnologie, ma non spetta di decidere l'utilizzo che possono farne i cittadini, le imprese, le università e i centri di ricerca; saranno questi soggetti ad esprimere la propria creatività e a dare luogo a nuovi beni e servizi, come avviene del resto su Internet, dove le persone riutilizzano i contenuti immessi da altri in modi che questi non potevano immaginare.

Il memorandum che Barack Obama<sup>72</sup> ha indirizzato ai capi dei dipartimenti e delle agenzie del suo governo come primo atto amministrativo della propria presidenza costituisce forse la migliore sintesi del paradigma di "Open Government": trasparenza, partecipazione pubblica e collaborazione sono le parole chiave, mentre la tecnologia appare solo sullo sfondo, come una leva di attuazione di questi principi.

Le esperienze britanniche e americane stanno quindi divenendo un paradigma di riferimento cui inizia ad ispirarsi anche qualche amministrazione italiana, dopo la fase infelice dei grandi appalti per soluzioni tecnologiche del tipo del portale "Italia.it"<sup>73</sup>.

I progetti *Smart Cities* promossi dall'Unione europea stanno coinvolgendo gli amministratori locali più dinamici in progetti di innovazione innervati dalle tecnologie digitali; emerge l'idea di città intelligente, uno spazio dove nuovi soggetti imprenditoriali emergono offrendo servizi che incrementano la qualità della vita e rappresentano anche una fonte nuova di sensibilità ad aspetti come il risparmio energetico, il rispetto dell'ambiente, la tutela della salute, il recupero delle parti di territorio degradato e l'adozione di criteri innovativi di progettazione urbanistica.

Le città rappresentano peraltro un ambito privilegiato per coniugare l'innovazione tecnologica e sociale: è in questo contesto che risulta più evidente come il semplice affastellamento di progetti di innovazione, trainati da tecnologi e imprenditori, non produca un reale salto di qualità. Diversamente, la città può porsi come soggetto strategico, capace di interpretare una propria vocazione attraverso un progetto non importato dall'esterno ma costruito "su misura"<sup>74</sup>.

Questa prospettiva include dimensioni di rinnovamento delle PA orientate a recuperare coesione sociale che soprattutto alcune medie città hanno sperimentato quando hanno cercato di

realizzare “un progetto strategico complessivo di territorio al di là degli specifici ruoli e interessi individuali”<sup>75</sup>. L’esperienza ha posto in luce come i modelli organizzativi e di management presenti nella amministrazioni “rispondono all’obiettivo di produrre beni e servizi, non a quello di governare la fitta rete di attori e progetti”<sup>76</sup>. Servirebbero nuove competenze professionali più orientate a elaborare e gestire politiche pubbliche<sup>77</sup>.

Si vede quindi come emerge una precisa convergenza tra un ridisegno istituzionale “particolarmente finalizzato a superare i conflitti istituzionali tra amministrazioni che altrimenti diventano inevitabili, stante la frammentazione delle rappresentanze”<sup>78</sup>, una logica di governo aperto e trasparente, un utilizzo delle tecnologie orientato alla collaborazione paritaria tra soggetti autonomi ed una crescita delle competenze professionali in nuove direzioni.

La ricerca di un rapporto di fiducia tra le PA e i cittadini attraverso la trasparenza, l’accesso alle informazioni, l’innovazione tecnologica e nei servizi procede “controcorrente” in un paese come l’Italia, se si considera la tendenza verso un progressivo cedimento della fiducia che le istituzioni, o la maggior parte di esse, e soprattutto coloro che le governano, riscuotono nell’opinione dei cittadini come evidenziato da molteplici rilevazioni e sondaggi. Tuttavia è possibile anche pensare al recupero e alla nuova attualizzazione di quell’idea di economia civile che “fa già parte della tradizione culturale ed economica italiana, ricca di imprenditori seri ed illuminati, di cittadini che si riuniscono in comunità, di un tessuto familiare relazionale, che per qualcuno sarà anche ‘familismo amorale’ ma che in molto casi è solidarietà e rete di relazioni fondamentali per il risparmio e gli investimenti”<sup>79</sup>. La globalizzazione da un lato, i nuovi social media dall’altro mettono ormai ovunque in crisi il ruolo di intermediazione sociale svolto dalle Stato e dalle PA secondo i canoni propri dei modelli classici, liberali o di welfare; ma questo offre spazio a un diverso “modello emergente delle relazioni tra governi, imprese e società civile”<sup>80</sup>, che vede l’intermediazione rispetto ai soggetti economici e sociali assumere riferimenti nuovi meno legati alla dimensione politico-istituzionale e più orientati in una direzione di *soft government* dove “le relazioni tra istituzioni e attori sociali si giocano sempre più spesso su un piano associativo di tipo orizzontale e non di contrattualistica bipolare” e sviluppano quindi percorsi di sussidiarietà sia verticale che orizzontale.

Questo ordine di concezioni e suggestioni non sono certo nuovi dal punto di vista dell’elaborazione culturale; possono certamente essere riprese e rivitalizzate sulla spinta di tutte le innovazioni tecnologiche sopra richiamate che rendono oggi molto più evidente che in passato l’esigenza di connessioni per linee orizzontali tra le diverse organizzazioni pubbliche e private. Tuttavia, molto maggiore attenzione dovrebbe essere rivolta alle modalità operative necessarie per tradurre in atto il grande potenziale di principi che troppo spesso restano sul piano di enunciati ideali .

In questo senso occorre approfondire molto di più di quanto è stato fatto finora le *modalità applicative del principio di sussidiarietà*. Si tratta di lavorare sull'orizzonte ampio aperto da questo concetto, sulle sue conseguenze per esempio nel campo di una contrattualistica adeguata, che non porti, come in gran parte oggi avviene, a contraddire nell'applicazione operativa almeno una parte di quei valori che il concetto di sussidiarietà esprime a livello ideale.

Da questo punto di vista, l'esperienza ormai più che quinquennale del "5 per mille", destinabile dai contribuenti al finanziamento di attività di valore sociale in occasione della annuale dichiarazione dei redditi, si presta a una valutazione attenta, nell'ottica del suo potenziamento e migliore orientamento alla promozione del valore sociale e dei beni comuni. Qui si dovrebbe mettere in discussione l'affidamento della gestione di questo istituto alle strutture di governo centrale dell'economia e delle funzioni tributarie, per farne una leva delle politiche pubbliche del welfare e della solidarietà sociale.

Analoghe considerazioni si possono fare per le modalità innovative *di gestione e finanziamento degli investimenti pubblici*, dove i diversi specifici strumenti e soluzioni organizzative e gestionali, come project management, global service, project financing, e le stesse nuove figure organizzative come il responsabile di procedimento, sviluppano in pieno il proprio potenziale innovativo solo a condizione di trovare inserimento in una visione completa del ciclo di vita dell'opera pubblica e della catena del valore nel cui ambito l'opera, il prodotto o il servizio esprimono il loro significato e si collegano a un processo di soddisfazione di bisogni pubblici.

Si tratta di opere, beni e servizi il più delle volte caratterizzati da grande complessità e, nel caso di opere ed infrastrutture, da una grande diversificazione e molteplicità di apporti, che si innestano in un ciclo temporale molto ampio e acquisiscono un grande rilievo strategico, a volte condizionante per la stessa definizione del ruolo e dell'identità delle amministrazioni pubbliche dei nostri tempi. Di fronte a questo ordine di problemi serve ormai colmare il ritardo nell'adeguare le logiche, gli strumenti e le modalità operative, superando quegli approcci ancora predominanti, che restano di ordine settoriale, o tecnico funzionale, con attenzione alla regolamentazione giuridica e a singoli e frammentati aspetti operativi che prevale sulla visione d'insieme, sistemica e inserita in una strategia dell'ente territoriale.

Sono temi che rimandano naturalmente a quegli aspetti che si sono già trattati sotto i titoli di "semplificare e pulire il sistema normativo", "liberare il management dalle gabbie di carta" e "costruire una rete di controlli intelligenti".

### **Promuovere sistemi a rete nei settori e nei territori**

L'intreccio tra innovazione tecnologica e sociale impone il paradigma della rete come ineludibile riferimento per le organizzazioni private e pubbliche. L'integrazione dei sistemi

informativi delle PA e l'interoperabilità sostenuta da adeguate risorse tecnologiche ne sono una necessaria conseguenza.

Ma questo va molto al di là degli aspetti tecnico-economici per investire l'esigenza di una potente integrazione tra tutte le attività che si svolgono nei territori con il ripensamento in profondità dei modelli organizzativi e delle stesse modalità di lavoro.

La riorganizzazione nell'ottica della rete significa che i singoli centri decisionali sono chiamati a riconfigurarsi nell'ambito di un sistema più ampio, cedendo anche parte del potere di controllo sulle proprie risorse come condizione necessaria per accedere ai benefici generati dalla rete.

Per fare un esempio, nel settore dei beni culturali le risposte che si stanno profilando alla contrazione dei finanziamenti portano a configurare sistemi a rete e di cooperazione, sia a livello di territorio che di filiera di servizi, che consentono di condividere i costi strutturali e operativi delle diverse organizzazioni (Bonet, Donato, 2011). Solo un approccio di "scala multipla" può ridurre i costi e incrementare i ricavi, al tempo stesso: ciò richiede però un deciso intervento di stimolo delle organizzazioni a cooperare per obiettivi comuni e una promozione di una cultura di networking, quale può essere indotto da un ripensamento degli assetti di governance e dei meccanismi di finanziamento.

Un ulteriore potenziale sviluppo della prospettiva di innovazione delineata consiste anche nell'innervare le politiche di settore con competenze ridondanti in altri ambiti. Ricorrendo ancora all'esempio del settore dei beni culturali, è possibile ipotizzare una diversa utilizzazione del patrimonio di valori artistici ed archeologici detenuto dai tantissimi musei presenti sul territorio italiano, attraverso una collaborazione coordinata da parte dei dipartimenti universitari attivi nelle materie umanistiche. Il materiale posseduto dai musei può essere oggetto di ricerche e studi, dai quali possono scaturire idee per progetti innovativi con un potenziale anche di valorizzazione imprenditoriale e di mercato. L'apertura dell'università alla collaborazione con enti e strutture di servizio pubblico, in tanti campi anche diversi dalle applicazioni scientifico industriali, può divenire operatore di innovazione sociale e di fertilizzazione di strutture che rischiano di decadere per le limitazioni di ordine finanziario. Questo è possibile uscendo da un'ottica di riforme per settori verticali e aprendosi a una logica di politiche pubbliche aperta alle connessioni tra diversi ambiti operativi e professionali.

### **Riorientare il mix professionale e generazionale**

Le politiche di innovazione sociale hanno un necessario risvolto sul versante interno delle PA, soprattutto per quanto riguarda la combinazione (il *mix*) di competenze professionali ed anche per la composizione demografica degli organici.

Dal punto di vista del mix professionale, si pone l'esigenza di un radicale contenimento delle figure amministrative e di un corrispondente consolidamento di professionalità specializzate per i diversi settori di intervento.

L'attuale predominio della generica competenza amministrativa costituisce infatti non solo un fattore di ridondanza e spreco di fronte alle potenzialità espresse dalle tecnologie e dalle politiche di semplificazione; rappresenta soprattutto un fattore di conservazione, di rallentamento dei processi e di focalizzazione sugli aspetti formali rispetto a quelli sostanziali.

Il rinnovamento generazionale nel pubblico impiego è un'altra esigenza fondamentale che si presta del resto a sostenere il riorientamento professionale. Da questo punto di vista hanno forte valenza innovativa programmi di immissione di un numero consistente di giovani funzionari, selezionati e formati in modo mirato. Non c'è qui contrasto rispetto all'esigenza di contenere se non ridurre il personale delle PA, se programmi di questo tipo saranno gestiti in modo efficace e chiaramente finalizzato. Si potrebbe pensare, ad esempio, alla sperimentazione di un accesso all'impiego gestito a livello di sistema (eventualmente di sistemi regionali di PA) che potrebbe sostituire per un triennio tutte le forme di reclutamento diretto da parte degli enti, per le categorie professionali corrispondenti; la conduzione operativa potrebbe fare riferimento a una *task force* professionalmente qualificata e rispondente alle diverse componenti istituzionali delle PA eventualmente collegata al riordino delle agenzie formative pubbliche già considerato.

## 8. Note conclusive

Le linee di intervento sin qui profilate sono certo imperfettamente definite; manca una precisa stima o valutazione della sostenibilità economica e finanziaria delle diverse misure e del loro effetto complessivo. Molti aspetti si potrebbero meglio approfondire, e altri aggiungere. Molto lavoro ulteriore è necessario per un piano operativo di trasformazione delle PA italiane.

Questo scritto ha tuttavia un obiettivo più limitato, che è quello di portare l'attenzione e possibilmente di suscitare dibattito su una prospettiva di medio-lungo periodo, che colga le interconnessioni tra problemi che troppo spesso si affrontano separatamente, in modo isolato gli uni dagli altri.

Ciascuna delle 15 linee di azione individuate può trovare sviluppo in una serie di più puntuali e specifiche misure; una sintesi è riportata nella tabella 1. Ma soprattutto ogni intervento acquista significato in relazione alle altre linee di azione; è l'effetto sistemico e sinergico che conta per il cambiamento.

Quanto proposto non nasce dal nulla; deriva da analisi delle esperienze, dei tentativi di riforma del periodo trascorso, delle casistiche di altri paesi, riprende proposte già avanzate in varie sedi da diversi soggetti. Il valore aggiunto che qui si vorrebbe proporre è l'integrazione in

una visione di cambiamento; l'orizzonte 2020 è il riferimento, accogliendo lo stimolo offerto anche dal Presidente Monti nel documento citato all'inizio di questo scritto. E' a quel traguardo che bisogna guardare; si tratta di chiedersi che amministrazioni (e quale paese) vogliamo avere tra 7 anni, nel 2020.

## Appendice

Tabella 1 – Quadro di sintesi delle linee di intervento prospettate e delle corrispondenti proposte

Le linee di intervento	Alcune proposte specifiche
------------------------	----------------------------

### GESTIONE DELLA TRANSIZIONE

Definire un assetto di poteri adeguato ad assicurare una regia dei processi di transizione	<p>Chiari ruoli di gestione della transizione:</p> <p>Due ambiti distinti di regia e gestione della transizione per strutture centrali dello Stato e riorganizzazione delle funzioni pubbliche nei territori</p> <p>Presidio forte delle coordinate di finanza pubblica</p>
Attivare strutture ad hoc come piattaforme di transizione o di change management	<p>Tecnostrutture specifiche dotate di competenze adeguate (piattaforme di transizione) istituite per:</p> <p>Amministrazioni centrali (unica piattaforma);</p> <p>Territori (piattaforme distinte per macroregioni)</p>
Attivare il sense making	<p>Iniziative di comunicazione e formazione a sostegno di agenti del cambiamento diffusi</p>

### PERIMETRO E RETE ISTITUZIONALE

Ridefinire gli assetti costituzionali	<p>Applicazione delle regole generali dell'amministrazione pubblica alla gestione economica e del rapporto di lavoro degli organi costituzionali</p> <p>Abolizione degli ordinamenti regionali "speciali" e riduzione del numero delle regioni con accorpamento delle realtà di minore dimensione;</p> <p>Ridefinizione dello Titolo V della Costituzione superando l'eccessiva ridondanza dei "livelli di governo" e le occasioni di contenzioso</p> <p>Revisione dei concetti di interessi legittimi e di diritti soggettivi nell'ambito della giustizia amministrativa;</p> <p>Limitazione del ruolo del Consiglio di Stato come "organo di tutela della giustizia nell'amministrazione" e non più come "organo di consulenza giuridico-amministrativa";</p> <p>Ridefinizione della Corte dei Conti come agenzia di controllo e non più come magistratura contabile;</p> <p>Soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.</p>
---------------------------------------	---

<p>Concentrare e qualificare i centri di governo politico</p>	<p>Riorganizzazione delle strutture centrali dello Stato:</p> <p>Riprogettazione complessiva delle strutture ministeriali</p> <p>Gestione comune delle risorse fondamentali: personale, patrimonio, tecnologie, strutture edilizie</p> <p>Riorganizzazione delle funzioni pubbliche nei territori</p> <p>Nuove province (governate da rappresentanze dei sindaci) come autonomie funzionali e come punto di riferimento per la riorganizzazione e l'integrazione delle funzioni pubbliche in ampie aree territoriali</p> <p>Riprogettazione complessiva delle strutture delle PA locali e territoriali mediante anche più solide aggregazioni dei comuni minori</p>
<p>Bilanciare i rapporti tra stato e autonomie e costruire una rete di controlli intelligenti</p>	<p>Riordinamento di organi e sistemi di controllo e valutazione che equilibri i rapporti Stato-autonomie</p> <p>Sistemi di controllo ispettivo e sanzionatorio meno prevedibili e rituali con ricorso a <i>whistle blowers</i> e trasparenza totale</p> <p>Superamento dell'incentivazione per obiettivi in chiave burocratico manageriale</p> <p>Apertura a forme di <i>evaluation research</i></p>

## STRUTTURE E RISORSE

<p>Creare centri di servizi e strutture logistiche condivisi</p>	<p>Gestioni comuni nelle diverse aree di attività</p> <p>Concentrazione di centrali acquisto e di stazioni di appalto;</p> <p>Riordino e accorpamento di enti strumentali</p> <p>Strutture di presidio delle politiche pubbliche di area vasta</p> <p>Revisione delle modalità di utilizzo di strutture edilizie, impianti tecnologici, infrastrutture di altro tipo.</p> <p>Riprogettazione della logistica delle PA su scala integrata nei territori</p>
<p>Riorganizzare la funzione di datore di lavoro pubblico su base territoriale</p>	<p>Revisione ordinamento del lavoro pubblico e semplificazione delle regole di gestione del personale</p> <p>Affidamento dei poteri del datore di lavoro pubblico per il personale coinvolto nelle riorganizzazioni alle piattaforme di transizione istituite su base territoriale</p>
<p>Riorganizzare le agenzie formative pubbliche</p>	<p>Riordinamento delle strutture formative in agenzie costituite per ampie tematiche trasversali/orizzontali</p>

	Elaborazione di progetti strategici delle agenzie con coinvolgimento di centri universitari e altri organismi dotati di competenze specifiche
--	---

## REGOLE

Semplificare e pulire il sistema normativo	<p>Risoluzione dei nodi di ordine legislativo critici per il rapporto Stato/autonomie</p> <p>Formazione e impegno di elaborazione culturale nella semplificazione</p>
Liberare il management dalle "gabbie di carta"	<p>Riconoscimento di spazi di discrezionalità decisionale e di esercizio responsabile del management e del potere pubblico in condizioni di trasparenza</p> <p>Riforma della dirigenza pubblica che bilanci le garanzie di autonomia manageriale con la rispondenza agli indirizzi politici e la flessibilità organizzativa</p> <p>Procedure trasparenti e affidabili per incarichi dirigenziali e nomine di amministratori</p>
Promuovere la trasparenza totale	<p>Pubblicizzazione obbligatoria sui siti Internet degli enti di tutti gli atti amministrativi (salvo motivi cogenti di riservatezza) e di tutto quanto riguarda beni patrimoniali degli enti, gestione delle risorse finanziarie, compensi e retribuzioni riconosciuti</p> <p>Revisione degli interventi di contrasto e di prevenzione della corruzione nell'ottica della trasparenza totale e dei controlli intelligenti</p>

## INNOVAZIONE

Combinare la tecnologia e l'innovazione sociale	<p>Politiche di <i>open government</i> e <i>open data</i></p> <p>Promozione dei progetti <i>smart cities</i> in ottica strategica</p> <p>Apertura a forme di <i>soft government</i> e all'economia civile</p> <p>Adeguamento delle modalità operative del principio di sussidiarietà</p> <p>Potenziamento e riorientamento del 5 per mille</p>
Promuovere sistemi a rete nei settori e nei territori	<p>Riorganizzazione dei sistemi di servizi in ottica di rete</p> <p>Innervare le politiche pubbliche fondamentali con competenze ridondanti in altri settori</p>
Riorientare il mix professionale e generazionale	<p>Riorientamento da competenze amministrative a professionalità specializzate per i diversi settori</p> <p>Rinnovamento generazionale nel pubblico impiego mediante programma straordinario di immissione di giovani funzionari gestito a livello di ampi sistemi di PA</p>

## Bibliografia

- AA.VV. (2009), *Manifesto dei capi del personale*, «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 4-5, 15-21
- AA.VV. (2010), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, Franco Angeli, Milano, 2010
- Ainis M. (2010), *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Bari
- Anessi Pessina E. (2010), *Azienda pubblica: dall'esperienza di vent'anni le nuove sfide per il futuro*, in «Azienda pubblica», XXIII(3), 327-329
- Argyris C. (1985), *Strategy, change and defensive routines*, Pitman, Marshfield Mass.
- Argyris C. (2004), *Reasons and Rationalizations. The Limits to Organizational Knowledge*, Oxford University Press, Oxford.
- Associazione Giovani Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni (AGDP) (2011), *Spendere meno per fare di più. Le tesi dell'AGDP*, Taormina, 5-6 novembre
- Barabaschi N., Gasparri S., Vignocchi C. (2011), *Misurare l'efficienza della p.a.: l'applicazione di un metodo e le sue ricadute sulle politiche del personale*, in «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 2, 17-56
- Barzelay M. (1996), *Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institution*, In PUMA, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, OECD, Paris.
- Berners-Lee T., Shadbolt N. (2011), *There's good to be mined from all our data*, «The Times», 31 december
- Berti K. et al. (2011), *Focus: Debt dynamics and sustainability in the euro area*, «Quarterly Report on the Euro Area», 10(3)
- Bertocchi M., Bisio L., Latella G. (2011), *Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali*, Maggioli
- Bevan G., Hood C. (2006), *What's measured in what matters targets and gaming in the English public health care system*, «Public Administration», 84(3), 517-538.
- Bisio L., Mazzoleni M. (2008), *Manuale di management dell'ente locale*, Il Sole 24 Ore, Milano
- Bisio L., Nicolai M. , a cura di, (2009), *Il patto di stabilità e gli strumenti di finanza locale. Analisi evolutiva e prospettive per il futuro*, Maggioli
- Boeri T., Merlo A., Prat A. (2010), *Classe dirigente. L'intreccio tra business e politica*, Università Bocconi Editore, Milano
- Boltanski L. et Thévenot L. (1991), *De la justification*, Gallimard, Paris
- Bonacina R. (2012), *Il Monti-Dracula che penalizza il non profit*, «Vita», 31 ottobre
- Bonaretti M., (2011), *Governare la rete: dalle parole ai fatti*, «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 3, 49-64
- Bonaretti M. (2011a), *Dieci idee per innovare la pubblica amministrazione (in modo rapido e fattibile)*
- Bonaretti (2012), *Le città a colori: una alternativa per tornare a crescere*,

- Bonet L., Donato F. (2011), *The financial crisis and its impact on the current models of governance and management of the cultural sector in Europe*, «Journal of Cultural Management and Policy», 1(1), 4-11
- Borgonovi E. (2009), *Riforme, leggi e persone*, «Azienda pubblica», XXII(4), 579-584
- Borgonovi E., Mussari R. (2011), *Pubblico e privato: armonizzare gli opposti*, «Azienda pubblica», XXIV(2), 103-121
- Brunsson N. (2009), *Reform as routine. Organizational change and stability in the modern world*, Oxford University Press, Oxford
- Brunsson N., Jacobsson B. (2000), *A World of standards*, Oxford University Press, Oxford
- Butera F., Dente B. (2009), *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, Milano
- Capano G. (2003), *Administrative tradition and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s*, «Public Administration», 81(4), 781-801
- Cassese S. (2011), *L'Italia: una società senza Stato?* Il Mulino, Bologna
- Catino M. (2008), *A review of literature: individual blame vs. organizational function logics in accident analysis*, «Journal of Contingencies and Crisis Management», 16, 53-62.
- Centonze F. (2007), *Gli scandali finanziari e la responsabilità degli amministratori non esecutivi. I limiti dell'intervento penalistico e le indicazioni del sistema statunitense*, in AA.VV., *Scritti per Federico Stella*.
- Certet Bocconi (2011) ( a cura di Senn L. e Zucchetti R), *Una proposta per il riassetto delle Province*, Unione Province Italiane, Assemblea Unione Province Italiane Roma - 6 dicembre
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) (2011), *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Dicembre, Roma
- Corte dei Conti (2012), *Relazione del Presidente Luigi Gianpaolino all'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2012*, Roma
- Costa G. (2009), *Cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 4-5, 157-171.
- D'Autilia M.L., Ruffini R., Zamaro N. (2009), *Il lavoro pubblico tra cambiamento e inerzie organizzative*, Bruno Mondadori, Milano
- D'Adamo A., Fiorani G., Farina F. (2010), *Autonomia differenziata e regionalismo differenziato: le tendenze in atto a livello nazionale*, Mc Graw-Hill, Milano
- Del Rio G. (2011), *Città delle persone. L'Emilia, l'Italia e una nuova idea di buon governo*, Donzelli, Roma
- De Martin G.C. (2010), *I comportamenti e le responsabilità dell'alta amministrazione*, in AMC, *Quarto rapporto generare classe dirigente*, Luiss University Press, Roma: 247-263
- Dente B. (1999), *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna
- De Rita G. (2002), *Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni*, Einaudi, Torino
- Dominici G. (2011), *Il bisogno di un nuovo paradigma per modernizzare la PA*, Dossier Verso *l'open government che parla italiano*, ForumPA
- D'Orta C. (2011), *L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma*, in S. Mainardi (a cura di), *Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle*

- amministrazioni pubbliche (Trattato di Diritto del Lavoro, diretto da Mattia Persiani e Franco Carinci, Vol. VIII), Cedam, Padova*
- European Council (2011), *EuroPlus Pact. Conclusions of European Council of 24/25 March*
- Farazmand A. (2007), *Learning from the Katrina crisis: a global and international perspective with implications for future crisis management*, «Public Administration Review», Special Issue, December, 149-159.
- Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York
- Florida R. (2005), *The Flight of the Creative Class: the New Global Competition for Talent*, Harperscollins, New York
- Fountain J.E. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Fountain J.E. (2007), *Bureaucratic Reform and E-Government in the United States: An Institutional Perspective*, National Center for Digital Government Working Paper Series, Sept.
- Freidson E. (2001), *Professionalism. The Third Logic*, Polity Press, London
- Giarda P. (2011), *Dinamica, struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, «Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza», Università Cattolica del Sacro Cuore
- Giarda P. (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica* (versione aggiornata a 8 maggio 2012), Rapporto, presentato dal ministro con delega al programma di governo, Piero Giarda, al consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012
- Giarini O., Liedke P. (2006), *Abstracts from the Employment Dilemma and the Future of Work*, «Quaderni Europei sul nuovo Welfare – Ageing and counter-ageing», 6, 98-124
- Hirschmann A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Ichino P. (2006), *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Mondadori, Milano
- Ieva L. (2011), *Un'architettura amministrativa razionale come base per una sana finanza pubblica*, «Amministrazione in cammino»
- Melideo N. (2011), *La resa delle province. Benefici e rischi connessi alla abolizione / trasformazione delle Province. Scenari probabili, soluzioni possibili*, «Local Government Network», Novembre, pp. 1 – 46.
- Merloni F. (2006), *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna
- Minelli E., Reborà G., Turri M. (2009), *Why do controls fail? Results of an Italian survey*, «Critical perspectives on accounting», 20, 933–943
- Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (2011), *Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione 2010-2011*, ottobre, Roma
- Mintzberg H. (1979). *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs
- Morciano M. (2008), *Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione*, «Comunicazione Pubblica», giu.-lug.-ago, 6-10
- Napolitano G. (2012), *Cultura e ricerca per guardare lontano*, «Il Sole 24 Ore», 18 novembre

- Near J.P., Miceli M.P. (1985), *Organisational Dissidence: the case of Whistle Blowing*, «Journal of Business Ethics», 4(1), 1-16
- Normann R. (2001), *Reframing Business. When the Map Changes the Landscape*, John Wiley & Sons, Chichester
- OECD (2010), *Modernizing the Public Administration. A Study on Italy*, OECD, 1-132
- Ongaro E. (2008), *Editorial. Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain*, «International Journal of Public Sector Management», 21(2), 101-117
- Ongaro E., Valotti G. (2008), *Public management reform in Italy: explaining the implementation gap*, «International Journal of Public Sector Management», 21(2), 174-204
- PATRIMONIPA net (2011), *Libro Verde. Analisi, indirizzi e proposte per il mercato dei servizi di gestione per i patrimoni pubblici*, Forumpa, Roma
- Perrow C. (1984), *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Basic Books, New York
- POLLITT C. (1987), *The Politics of Performance Assesss: Lessons for Higher Edutation?*, «Studies on Higher Education», 12 (1)
- Porter M. (1990), *Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York
- Power M. (1977), *The audit society*, Oxford University Press, Oxford
- Rajan R.G., Zingales L. (2004), *Salvare il capitalismo dai capitalisti*, Einaudi, Torino.
- Rebora G. *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999
- Rebora G. , a cura di (2007), *La crisi dei controlli. Imprese e istituzioni a confronto*, Pearson Education, Milano
- Rebora G. (2009), *Chi gestirà il cambiamento?*, «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 4-5, 137-142
- Rebora G. (2011), *Il cambiamento organizzativo degli enti locali in Lombardia: potenzialità e limitazioni nella transizione al federalismo*, in *Rapporto per Eupolis Lombardia*, Milano
- Rebora G. (2012), *Oltre la crisi fiscale dello stato. Dalle riforme amministrative a un progetto di trasformazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, 1, 59-92
- Rebora G. Meneguzzo M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino
- Rebora G. Minelli E. (2007), *Change management. Come vincere la sfida del cambiamento in azienda*, Etas, Milano
- Regonini G. (2010), *Camere con vista. Le strutture di ricerca dei parlamenti*, Working paper
- Regonini G. (2012), *Scienze del pubblico e istituzioni*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», in corso di pubblicazione
- Rizzo S. (2012), *Il fondo che salva i cattivi amministratori*, «Il Corriere della Sera», 7 novembre
- Rizzo S. Stella G. (2008), *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, Milano
- Ruffini R. (2008), *Oltre l'impresa. Come la cultura d'azienda genera cambiamento sociale*, Bruno Mondadori, Milano

- Ruffini R. (2009), *Linee di rinnovamento del lavoro pubblico*, in D'Autilia, Ruffini, Zamaro, *Il lavoro pubblico*, 289-308
- Ruffini R. (2011), *Editoriale. Non che la speme il desiderio è spento*, in «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 4-5, 9-14.
- Ruffini R. (2012), *Editoriale. Hanno ammazzato il management pubblico...*, «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 2, 5-8.
- Salvati M. (2003), *Perché non abbiamo avuto (e non abbiamo) una 'classe dirigente adeguata'*, «Stato e mercato», 3
- Sapelli G. (1993), *Sul capitalismo italiano. Trasformazione o declino*, Feltrinelli, Milano.
- Schon D. A. (1983), *The Reflective Practitioner*, Basic Books, New York.
- Suzzi R. (2007), *I paradossi del tetto di spesa di personale per gli enti locali*, «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 6, 193-198
- Suzzi R. (2010), *Tragico finale di partita per la definizione del criterio di misurazione dei risparmi da attuarsi sulle spese di personale*, «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 2, 213-217
- Suzzi R. (2011), *Eliminare gli ostacoli allo sviluppo delle gestioni associate dei servizi tra enti locali*, «Risorse Umane nella pubblica amministrazione», 1, 207-213
- Varanini F. (2010), *Contro il management*, Guerini, Milano
- Weick K. (1990), *The vulnerable system: analysis of the Tenerife air disaster*, «Journal of Management», 16, 571-593

## Note

- <sup>1</sup> Per PA si intende Pubbliche Amministrazioni, al plurale, perché ci si riferisce al sistema pubblico come “un insieme di istituti o enti connessi da relazioni di varia intensità (...) ma dotati di reciproca autonomia (...) In tale prospettiva ci si distacca nettamente da ogni visione della Pubblica Amministrazione come entità o soggetto unitario...” (Rebora e Meneguzzo, 1990: 2).
- <sup>2</sup> Così in Rebora, 1999: 293: “Un ipotetico profondo conoscitore delle leggi e dei regolamenti sull’amministrazione pubblica, che avesse fermato il proprio aggiornamento agli inizi del 1990, si troverebbe 10 anni dopo a fronteggiare una realtà completamente nuova e modificata. Tuttavia, se ci si pone da un diverso punto di vista, quello del cittadino non particolarmente informato che si vale delle specifiche prestazioni offerte dalle amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali, la percezione del mutamento potrebbe essere molto più contenuta e, forse, quasi inesistente”.
- <sup>3</sup> Ongaro and Valotti, 2008:182: “while provisions of reforms have been formally implemented, at least with regard to a significant part of the designed interventions, it appears that the actual influence of such systems on the running of public sector organisations (process and system changes) is very limited”.
- <sup>4</sup> Marciano, 2008: 7
- <sup>5</sup> Costa, 2009: 157
- <sup>6</sup> Ruffini, 2009: 289. Restano quindi inalterati i principali limiti storici (...) quali in particolare organici male distribuiti, scarsa mobilità, forte meridionalizzazione, difficoltà nel controllo delle dinamiche di spesa risultanti dagli accordi contrattuali, scarsa efficacia dei processi di sviluppo professionale (Ruffini, 2009: 295).
- <sup>7</sup> D’Orta, 2011
- <sup>8</sup> Butera e Dente, 2010: 17
- <sup>9</sup> Redatto in preparazione del Public Governance Committee Meeting at the Ministerial level (Venezia 15-16 novembre 2010)
- <sup>10</sup> Regonini, 2012
- <sup>11</sup> Regonini, 2010
- <sup>12</sup> De Rita, 2002: 47
- <sup>13</sup> Cassese, 2011)
- <sup>14</sup> De Rita, 2002: 46
- <sup>15</sup> La “manovra Monti” di fine 2011 (DL 6 dicembre 2011, n. 201 coordinato con la legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214) costituisce solo un ulteriore episodio di una lunga serie di occasioni nelle quali Regioni ed Autonomie locali hanno ritenuto di ravvisare lesioni all’autonomia riconosciuta dalla Costituzione da parte di leggi e regolamenti dello Stato. Così il 23 gennaio 2012 il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia (CAL) ha votato all’unanimità la richiesta alla Giunta Regionale di proporre ricorso alla Corte Costituzionale “per illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell’art. 23, commi 14-21 della Legge 214/2011” riguardanti le Province e i relativi organi, adducendo tra l’altro la motivazione secondo cui “le Province, enti locali di governo espressamente previsti dalla carta costituzionale, ‘sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione’; la recente L. 214/2011 intende trasformarle, invece, in enti di secondo grado, con mere funzioni di coordinamento delle attività proprie dei Comuni”. Amministratori locali appartenenti a tutte le formazioni politiche, in pratica, contestano apertamente le norme approvate in Parlamento a grande maggioranza trasversale. Ma il conflitto tra aspirazioni del mondo delle autonomie e decisioni di Governo e Parlamento nazionale non nasce certo con il Governo Monti e caratterizza invece tutto il decennio successivo alla Riforma del Titolo V della Costituzione che ha visto l’intensificazione dei ricorsi delle Regioni alla Corte Costituzionale per violazione degli spazi di autonomia in modo del tutto indipendente dalla composizione politica dei diversi governi nazionali e regionali.
- <sup>16</sup> Editoriale in <http://saperi.forumpa.it/story/65499/universi-paralleli>. Mochi individua diversi esempi in cui “il mondo parallelo dell’adempimento e della burocrazia, sempre ben sorretto da ragioni più che solide (...), si infila nel mondo reale, proponendo scadenze e obblighi del tutto irrealistici. Ben sapendo che non saranno rispettati, o lo saranno solo in parte perché le amministrazioni vivono, ahi loro, nel mondo reale!” E prosegue: “Insomma modernizzare le amministrazioni non può voler dire farle lavorare in modo duale: da una parte la realtà, dall’altra la burocrazia, ma dar loro autonomia e

- responsabilità, con obiettivi certi, controlli oggettivi, ma ampia libertà su come fare le cose. Perché che un'autorità o una commissione si premuri di dettare i minimi particolari di qualsiasi documento o relazione, più di un maestro di scuola, mi pare surreale: appunto da universo parallelo”.
- <sup>17</sup> Ruffini, 2012: 5. In questo editoriale significativamente intitolato “Hanno ammazzato il management pubblico...”, Ruffini riprende gli esempi di Mochi e il caso della Civit e delle sue delibere di inizio 2012 sul piano e sul ciclo delle performance e sulla trasparenza: “Ai precedenti metodi e metodologie un po' 'lunari' (come i vecchi moduli della dichiarazione dei redditi delle persone fisiche) ne sono stati aggiunti altri alcuni anche con lo scopo più o meno dichiarato di verificare se i compiti vengono svolti bene. Peraltro si controlla senza neppure avere i poteri di sanzione né possibilità alcuna di fare *moral suasion*”. Non si può obbligare per legge un'attività discrezionale come il management, senza snaturarlo: “ogni volta in cui strumenti manageriali vengono inseriti in leggi o interpretati attraverso circolari lo strumento di management svilisce e diventa a seconda delle situazioni uno sterile manualetto o una supercazzola” (Ruffini, 2012: 7). Quest'ultimo termine è qualificato dall'autore in nota come un “neologismo (entrato nell'uso comune dal cinema) che indica un *nonsense*”.
- <sup>18</sup> Ruffini 2012: 6, che aggiunge anche altri esempi a quelli di Mochi: “... sia nella produzione di norme (bisogna pagare entro 30 giorni ma blocco i pagamenti, bisogna risparmiare sul personale ma ti riempio di adempimenti, ecc.), sia nelle modalità di relazione tra organi istituzionali (sfiducia e controllo sono la norma) sia nel dibattito generale dove la parola pubblico (accompagnata dal sostantivo “bene” o “servizio”) è schizofrenicamente (scusate il neologismo) usata come sintomo di ogni cosa buona o di ogni male” (...).
- <sup>19</sup> Ichino, 2006: ha introdotto il tema dei “nullafacenti” poi ripreso ampiamente da Brunetta nella versione “fannulloni”.
- <sup>20</sup> Un ampio filone di indagini giornalistiche documenta ampiamente questa tematica, a partire da: Rizzo e Stella, 2008.
- <sup>21</sup> Ciò è riconducibile ai limiti storici di classi dirigenti pubbliche e private formatesi quasi come sommatoria di singoli, come una sequenza di tante storie personali (v. Sapelli, 1993); Salvati, 2003). L'intreccio tra business e politica nell'ambito di un capitalismo di relazioni (Boeri, Merlo, Prat, 2010; Rajan, Zingales, 2004) trova corrispondenza nella debolezza persistente dell'alta dirigenza pubblica (De Martin, 2010; Merloni, 2006) e nella pervasività del fenomeno corruzione (Corte dei Conti, 2012).
- <sup>22</sup> Così l'”Indagine conoscitiva sulla informatizzazione delle pubbliche amministrazioni” approvata dalla I Commissione della Camera dei deputati nel dicembre 2009 ha evidenziato il contrasto tra un quadro normativo vigente “articolato, completo e supportato da una concezione estremamente avanzata, quella di una pubblica amministrazione in grado di mettere a frutto tutte le potenzialità connesse con l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, in ossequio ai principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza ed al servizio della collettività” e “le difficoltà legate alla concreta attuazione di questa prospettiva così avanzata”. La conclusione è che “il quadro complessivo testimonia più in generale una difficoltà progettuale delle strutture amministrative, che contrasta con i nuovi moduli di un'amministrazione snella, rapida ed efficace, capace di sostenere e rilanciare il sistema-Paese ed al servizio dei cittadini”. Ancora una volta ritorna il radicale divario tra l'idealismo astratto di norme e prescrizioni e la povertà delle realizzazioni. L'indagine deve alla fine constatare come il processo di digitalizzazione proceda a rilento e a macchia di leopardo con forte ritardo sui servizi on line interattivi e sia “penalizzato da scarsa comunicazione e mancata interconnessione fra amministrazioni”.
- <sup>23</sup> Su questo aspetto: Ainis, 2010.
- <sup>24</sup> Si tratta di un dato generalizzato, che investe paradossalmente gli stessi settori più innovativi delle PA, o gli ambiti investiti da riforme dagli intenti ambiziosi. Un documento emblematico di questa situazione è la lettera del 4 novembre 2011, inviata dal Presidente dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Innovazione e riportata sul sito web della stessa Agenzia, dove si legge tra l'altro:  
“Ritengo necessario sottoporvi alcune considerazioni, circa il futuro dell'Agenzia che ho l'onore di presiedere. (...).  
Sinteticamente osservo che:  
1. ci sono molte, direi troppe, istituzioni analoghe che operano in Italia, sia con riferimenti nazionali che regionali, sicché il loro coordinamento è, al tempo stesso, un lavoro enorme e infruttuoso;

2. la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, fra le piccole e medie aziende, può farsi non dal centro verso le aziende, ma, semmai, favorendo i contatti fra le aziende stesse, non può essere pianificata e centralizzata, ma lasciata al lavoro tipico dell'imprenditore (...);
3. il successo di "Italia degli innovatori" è davvero notevole, ma proprio per questo rischia di sovrapporsi al ruolo di altri, incaricati del commercio estero o dell'attività camerale, il che non sarebbe affatto negativo se si ragionasse in una logica di competizione, ma lo diviene se porta ad una duplicazione di costi e strutture;
4. il mescolarsi di missione originaria e successi ottenuti crea una contraddizione che affianca compiti previsti, che si rischia di trascurare, e opportunità nuove, che si rischia di non dotare sufficientemente dal punto di vista economico e strutturale.

In altre parole, vedo il pericolo di creare un ulteriore centro di costo, che pesa sulla spesa pubblica, di cui la parte preponderante nasce già con il destino dell'improduttività, mentre, al tempo stesso, si sarà costretti a praticare la lesina su quel che è più promettente.

Per tali ragioni ritengo indispensabile che siate Voi a compiere le scelte necessarie, non rientrando, queste, nell'autonomia decisionale dell'Agenzia. Il bivio è netto: a. o si punta a valorizzare "Italia degli Innovatori", facendone un esempio di buona pratica nel portare all'estero le nostre imprese e, quindi, assegnandogli il ruolo che merita, rendendo coerenti gli sforzi organizzativi e finanziari che lo Stato dedica a tale attività, al tempo stesso favorendo i contatti fra le piccole e medie aziende innovative; oppure, b. si eviti di stabilizzare e far burocraticamente crescere una struttura, quella dell'Agenzia, che non appena perderà lo slancio di questa esperienza diventerà uno dei tanti enti incaricati dell'innovazione che devono fare altri, quindi un ente inutile che, al pari di altri, sarà costoso e di difficile soppressione".

<sup>25</sup> Le norme sulla trasparenza amministrativa sono state rafforzate negli ultimi anni ma sono ancora lontane dall'essere efficaci, come ha rilevato la Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, presieduta da Roberto Garofoli. La Commissione (2012) nelle sue "Prime riflessioni e proposte emendative" (2012) così valuta il quadro legislativo attuale: "si tratta di previsioni importanti, ma frammentarie e disperse in un notevole numero di atti normativi".

<sup>26</sup> Ruffini, 2011: 13

<sup>27</sup> Porter, 1990

<sup>28</sup> Fountain, 2001, 2007

<sup>29</sup> Berti et al. 2011

<sup>30</sup> European Council, 2011

<sup>31</sup> Giarini & Liedke, 2006

<sup>32</sup> Florida, 2002 and 2005

<sup>33</sup> Mintzberg, 1979: 348-379; Schon, 1983; Freidson, 2001

<sup>34</sup> Hirschman, 1970

<sup>35</sup> (Perrow 1984; Weick, 1990

<sup>36</sup> Farazmand 2007; Catino 2008)

<sup>37</sup> Brunsson & Jacobsson 2000; Brunsson 2009

<sup>38</sup> Giarda non fa mancare un colto riferimento a un'immagine tratta dall'opera lirica: "Poiché i tempi richiedono slogan, si può dire in sintesi che la *spending review* ripropone un aggiornamento dei tre versetti delle streghe del Macbetto verdiano: *reduce*: riduci gli sprechi – voce (A) *reorganize*: riorganizza le attività e le istituzioni pubbliche (voce (B) e riordina i confini dell'intervento pubblico (voce (C), *retrenching*: restringi, con varia intensità i confini del settore pubblico (voce D).

<sup>39</sup> L'ordine in questione viene così esplicitato (Giarda, 2012):

1. polizza assicurativa rispetto all'ambizioso obiettivo del risanamento del sistema di finanza pubblica italiana, una funzione questa che il governo ha già dichiarato di riconoscere.
2. restituire un minimo di flessibilità alla politica di bilancio, liberando qualche risorsa per progetti, attività, iniziative dirette a contrastare le condizioni di difficoltà che imprese e famiglie stanno sperimentando come conseguenza delle cattive condizioni in cui l'economia e la società italiana si trovano, vivendo il loro quarto anno di recessione economica.
3. dare il via ad iniziative di contrasto a qualcuna delle anomalie del nostro sistema di finanza pubblica, tra le quali stanno in via prioritaria:
  - (i) l'efficienza organizzativa nella vita ordinaria dell'amministrazione pubblica, a livello centrale, regionale e locale;

- (ii) l'ammodernamento delle strutture di produzione dei servizi pubblici dell'amministrazione centrale;
- (iii) il riordino del sistema di rapporti finanziari centro-periferia, inclusivo dei rapporti finanziari con le autonomie speciali.

<sup>40</sup> V. ancora Giarda, 2012, p. 9: "L'attività degli enti locali si caratterizza per le profonde differenze dimensionali degli enti territoriali. I comuni variano in popolazione da 40 a 4.000.000 di abitanti. Le province da 90.000 a 4.500.000 abitanti. Le regioni da 300.000 a 10.000.000 abitanti. Queste diversità di popolazione caratterizzano anche altri grandi paesi; valga per tutti il riferimento agli Stati Uniti.

L'anomalia italiana sta tuttavia in due fatti. Il primo è quello della uniformità delle funzioni assegnate a tutti gli enti. Il secondo che i territori delle province, molto diversi tra di loro per popolazione, superficie e orografia, sono stati tradizionalmente adottati dallo Stato per costituire sui loro territori i centri di gestione e controllo della sua attività".

<sup>41</sup> Su altri temi sono stati coinvolti Francesco Giavazzi e Giuliano Amato.

<sup>42</sup> Nell'intervento pronunciato il 15 novembre 2012, in occasione degli "Stati Generali della Cultura", il Presidente Giorgio Napolitano ha richiamato un episodio recente riferito a una norma compresa nel Decreto Legge 95 (la "prima versione" della *spending review*: "E io mi domando – vi svelo un particolare – come sia stato possibile qualche tempo fa che un oscuro estensore di norme abbia preteso di redigere un articolo di legge che prevedeva la immediata soppressione di 12 istituti di ricerca. Il lavoro di questo signore è finito nel cestino, perché abbiamo cercato – non è vero, Ministro Profumo? – di tenere insieme gli occhi aperti. Ma è una spia di che cosa può significare la peggiore mentalità burocratica quando è chiamata a collaborare a scelte di governo, che devono invece essere libere da queste incrostazioni" (Napolitano, 2012).

<sup>43</sup> Bonaretti (2012), p. 1, osserva come quest'ultimo principio "trova sponda favorevole, da un lato, nelle recenti campagne mediatiche su casta, fannulloni, antipolitica ecc. e, dall'altro, nella cultura gerarchica statale che vede nella delega e nell'autonomia non anche una importante opportunità organizzativa, ma principalmente una pericolosa forma di perdita del controllo. La logica sottesa è che, dato per scontato che chiunque abbia potere è portato ad abusarne, allora è preferibile limitare la distribuzione del potere e della discrezionalità. Quando ciò sia proprio inevitabile, deve avvenire mediante regole e procedure ben definite alle quali è necessario accompagnare l'introduzione di stringenti meccanismi ispettivi per verificarne il rispetto degli adempimenti".

<sup>44</sup> E' difficile da comprendere la ragione della continua penalizzazione di tutto il mondo del non-profit e del volontariato nell'ambito dei provvedimenti del governo Monti. La rivista *Vita* (31 ottobre 2012) ha sintetizzato i "capi d'accusa del non profit al governo Monti" nei seguenti termini: legge sul 5 per mille rimandata all'anno prossimo, fondi per il servizio civile ridotti all'osso, bandi per volontariato e promozione sociale mai licenziati, chiusura dell'Agenzia del Terzo Settore, una riforma del lavoro che non facilita i tassi di occupazione dei disabili, l'aumento dell'Iva dal 4 al 10%. "Per il premier, il welfare è solo un costo, non un motore di sviluppo, perciò l'ha brutalizzato. L'Agenda Monti è da buttare", così scrive Riccardo Bonacina (2012) nel suo durissimo editoriale che "anticipa il bilancio (in profondo rosso) di un anno di governo dei tecnici".

<sup>45</sup> Varanini, 2011. Nel campo del management pubblico, ripensamenti e discussioni critiche sono in atto in tutto il mondo, come evidenzia il programma della XVI Annual Conference della International Research Society for Public Management (IRSPM), Roma, 11-14 aprile, 2012, significativamente intitolata *Contradictions in Public Management. Managing in volatile times*.

<sup>46</sup> Il sito della Presidenza del Consiglio illustra il disegno di legge costituzionale nei seguenti termini: "Il presente disegno di legge costituzionale tende altresì ad assicurare un esplicito fondamento nelle norme della Costituzione ad una regolazione delle potestà legislative ispirata ad una logica di complementarietà e di non conflittualità, attraverso: a) la parziale rivisitazione degli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente; b) la rinnovata configurazione del ruolo della legislazione dello Stato nell'area della potestà concorrente; c) l'esplicitazione dei limiti della legislazione regionale c.d. residuale rispetto alla legislazione statale esclusiva; d) l'attenuazione della rigidità dei confini fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle regioni; e) la "costituzionalizzazione" della conferenza Stato - regioni e l'attribuzione agli esiti favorevoli delle intese e dei pareri espressi in tale sede di effetti limitativi nei confronti delle impugnazioni in via principale delle leggi e dei conflitti di attribuzione intersoggettivi.

Altri obiettivi importanti, sempre in chiave di unitarietà giuridica ed economica dell'ordinamento costituzionale, sono rappresentati dal riconoscimento a livello di Costituzione della competenza della Corte dei conti a svolgere controlli sugli atti e sui bilanci delle regioni, nonché dall'individuazione

dell'equilibrio di bilancio e del contributo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica quali principi validi anche nei confronti dell'autonomia delle regioni a statuto speciale.

Il disegno di legge si occupa, infine, di alcuni aspetti procedurali riguardanti l'impugnazione delle leggi regionali innanzi alla Corte costituzionale, in un'ottica di funzionalità rispetto ai rinnovati rapporti fra legge statale e legge regionale nel campo della legislazione concorrente, nonché di unitarietà dei meccanismi di impugnazione”.

<sup>47</sup> Sembra però che la consapevolezza di queste opportunità stenti ancora a farsi strada nell'opinione dominante tra gli amministratori locali e in componenti rilevanti del sistema politico; ad esempio, nel caso della Lombardia, la decisione adottata dall'assemblea del CAL (il 2 ottobre 2012) ha assunto alla fine un netto sapore di compromesso nell'ottica di conservare l'esistente. In questo e in altri contesti si è dato spazio ad ampie richieste di deroghe, ricorsi alla Corte Costituzionale, o anche il rifiuto di prendere decisioni nel quadro della normativa attuale.

Si riscontrano anche casi più positivi, come quello della Toscana, dove CAL e Regione hanno concordato solide aggregazioni delle province preesistenti, aprendosi ad una logica di innovazione istituzionale molto interessante.

Il Governo, su questo aspetto, si è mosso con coerenza; il decreto legge emanato a fine ottobre 2012 applica con rigore i criteri predefiniti, recependo le proposte che li hanno rispettati, come quelle toscane, e correggendo quelle confuse e fuori dalle righe, come nel caso della Lombardia.

Nel complesso, tuttavia, l'operazione “ridisegno delle province” ha evidenziato come sia ancora troppo diffuso in tutto il territorio nazionale un atteggiamento di difesa dell'integrità identitaria di queste realtà, così come sono oggi strutturate sia nella dimensione territoriale che in quella funzionale che in quella politico elettiva; si tratta di una visione statica, dove prevale l'attaccamento a un piccolo mondo antico, emblematicamente rappresentabile nella fotografia di una rituale cerimonia pubblica, che vede tutti insieme: presidente di provincia, sindaco del capoluogo, prefetto e questore, autorità giudiziaria, presidente della Camera di Commercio e ancora forse vescovo, presidenti degli ordini professionali e delle categorie produttive, direttori dei principali uffici decentrati dello Stato ecc. Un'immagine e una nostalgia di un mondo antico, appunto, forse rassicurante e familiare, ma difficilmente compatibile con le sfide della competitività e dell'apertura al mondo che il nostro tempo sta vivendo e anche in contrasto con l'esigenza di ripensare radicalmente l'assetto strutturale e organizzativo delle nostre PA.

<sup>48</sup> Rebera, 1999: 134-136: “I nuovi modelli organizzativi delle amministrazioni statali potranno quindi emergere nei prossimi anni, sviluppando anche le potenzialità insite nello schema per dipartimenti, solo se si sapranno affrontare una serie di problemi inizialmente solo sfiorati e che restano comunque irrisolti. Mi riferisco in particolare:

- a uno *snellimento delle strutture operative* dei ministeri, nei termini assai concreti del personale occupato e delle risorse manovrate, molto più forte ed incisivo di quello sinora profilato; l'attuazione del decentramento di funzioni alle regioni ed enti locali, da un lato, alle agenzie dall'altro, dovrebbe in questa logica comportare un completo *reengineering* di strutture ed attività dei ministeri, con drastica riduzione delle rispettive dimensioni, tenendo anche conto che non vi è solo l'esigenza di trasferire una serie di compiti ad altri ambiti, ma anche di individuare quelle attività che possono essere *tout court* soppresse, senza alcun danno per l'interesse pubblico;
- a *misure di coordinamento dei diversi ordini di intervento* non solo affidate ad accorpamenti strutturali e schemi di riferimento gerarchici, ma anche a ruoli e meccanismi di integrazione operanti a livello intermedio e diffuso nel tessuto dei rapporti inter-amministrativi; così l'interessante innovazione di trasformare le prefetture in “uffici territoriali del governo”, con compiti di coordinamento delle amministrazioni periferiche e di raccordo con le autonomie locali (art. 11 della riforma dei ministeri) si potrebbe prestare a una completa riorganizzazione delle amministrazioni periferiche, che la stessa legge delega (l. 59/97) sembrava profilare. Ciò invece non solo è rimandato a provvedimenti futuri di incerta gestazione, ma escluderà i ministeri più importanti come Affari esteri, Difesa, Tesoro e Finanze, Pubblica istruzione, Beni culturali;
- a *misure di promozione di una nuova e diversa attitudine* delle amministrazioni, dei loro uffici, dei dirigenti e funzionari a “fare rete” e “gioco di squadra”, nel perseguire obiettivi di rilevanza generale; questo richiede decisi e coordinati interventi sul sistema premiante e sugli altri meccanismi che possono influenzare la cultura organizzativa dominante e i conseguenti comportamenti; in questo bisognerebbe però tenere conto che la situazione di partenza è bloccata su orientamenti consolidati del tutto antitetici rispetto a queste esigenze e difficilmente può essere modificata ricorrendo a strumenti come una generica anche se diffusa “formazione” che non

agiscono sulle reali determinanti dei comportamenti. Questo aspetto coinvolge in particolare l'attuazione di nuove politiche del personale (...).

I tre aspetti naturalmente interagiscono tra loro e si potrebbero saldare in un percorso di cambiamento incisivo: solo un vero e forte snellimento di strutture e risorse determina le condizioni favorevoli per una maggiore integrazione e per modificare realmente i comportamenti propri di una realtà "bloccata" e abituata ad operare per "compartimenti stagni".

L'esigenza è quindi quella di affrontare insieme questi aspetti operando una radicale "reingegnerizzazione", che riorienta l'attenzione dagli aspetti riferiti alla normativa verso quelli riferiti all'organizzazione, al personale, alle risorse.

<sup>49</sup> La "piattaforma per la trasformazione delle funzioni pubbliche statali" costituisce una centrale di regia, coordinamento, progettazione e gestione di progetti tendenti a favorire l'integrazione delle diverse strutture ministeriali e la gestione comune di una parte delle risorse operative (personale, sedi ed edifici, tecnologie e strumenti, ecc.) al fine prioritario di generare economie e miglioramenti dell'efficacia complessiva.

La governance della piattaforma dovrebbe prevedere lo stesso Consiglio dei Ministri come organo di indirizzo politico-istituzionale ed una direzione operativa affidata a un team di professionisti dotati di competenze ed esperienze diversificate, in particolare nei processi di riorganizzazione aziendale, nell'innovazione tecnologica e nel diritto pubblico e privato.

Si tratterebbe, come anticipato, di una struttura temporanea che verrebbe a cessare i suoi compiti una volta conseguito il risultato di promuovere e realizzare una prassi di gestione integrata delle risorse disponibili per l'amministrazione centrale dello Stato.

Le funzioni affidate alla piattaforma di transizione possono riguardare aspetti come i seguenti.

#### *Funzioni progettuali*

Predisporre piani industriali finalizzati a:

- Istituire centri di servizi condivisi per le funzioni di auto-amministrazione dei ministeri (informatica, gestione del personale, bilanci e amministrazione economica, gestione del patrimonio) che siano in grado di offrire prestazioni in condizioni ottimali dal punto di vista delle economie di scala e della gestione di un'offerta.
- Istituire centrali di acquisto e stazioni appaltanti in grado di servire ampi aggregati di enti, anche in collaborazione con enti nazionali come CONSIP e con le piattaforme di transizione operanti per le autonomie territoriali.
- Coordinare l'elaborazione di un modello generale di riorganizzazione degli Uffici territoriali del governo e delle connesse strutture periferiche delle amministrazioni statali, in collaborazione con i Ministeri interessati, al fine di realizzare economie e semplificazioni.
- Collaborare con le piattaforme di transizione istituite a livello territoriale al fine di definire le modalità di applicazione del modello generale di cui al punto precedente nelle diverse realtà territoriali.

#### *Funzioni operative*

- Esercitare le funzioni di datore di lavoro e di riferimento per le relazioni sindacali e per i processi di mobilità, con riguardo al personale in organico a tutti gli enti soppressi con provvedimenti di legge (quelli delle manovre finanziarie degli ultimi anni e quelli eventualmente interessati da future decisioni), oltre che ad eventuali quote del personale dei ministeri e di altre strutture statali dichiarate in esubero.
- Attivare una gestione centralizzata di tutte le risorse economiche rientranti nei fondi per la retribuzione accessoria del personale dei ministeri, con l'obiettivo di perequare, entro l'arco temporale di vigenza della piattaforma, i trattamenti economici, istituendo un fondo unico per le retribuzioni accessorie del comparto da distribuire con criteri condivisi da tutte le strutture.
- Attivare un numero limitato di Organismi Indipendenti di Valutazione che possano svolgere le attività previste per questi organi in base alle direttive della CIVIT in relazione ai diversi ministeri e agli altri enti pubblici nazionali, sostituendo le analoghe strutture previste presso ogni amministrazione e assumendo anche le funzioni dell'organismo di coordinamento operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Dirigere e coordinare tutti i piani industriali di riorganizzazione elaborati e approvati dagli organi competenti, con possibile affidamento di fasi e parti degli stessi a soggetti diversi, quali i diversi ministeri, enti pubblici non economici o di altro tipo, società di servizi professionali.

<sup>50</sup> In questo senso la proposta di Nicola Melideo (2012), che vede nelle nuove province possibili “infrastrutture amministrative a rete, con elevate professionalità tecnico-realizzative e capaci di rendere servizi di carattere tecnico-amministrativo ai territori comunali”. Questi enti “potranno essere il luogo di convergenza di una cooperazione tra Stato, Regioni e Comuni e, quindi, come luogo istituzionale di confluenza di 4 tipologie di funzioni: a) funzioni trasferite dallo Stato; b) funzioni associate obbligatorie per conto dei piccoli Comuni; c) funzioni volontariamente delegate dai Comuni non capoluogo, indipendentemente dalla loro dimensione demografica, concernenti la gestione delle infrastrutture; d) funzioni delegate dalle Regioni ...”.

<sup>51</sup> Fabio Angelini (2012) propone la formula dei distretti amministrativi “consistenti in strutture burocratiche territoriali poste al servizio di più entità politiche comunali, in grado anche di svolgere le funzioni amministrative in precedenza svolte dalle Province oltre che di avviare un radicale processo di innovazione tecnologica volta alla fornitura di servizi on-line in ogni singolo comune”. Secondo Angelini il distretto potrebbe operare anche come acquirente di prestazioni “in nome e per conto della propria comunità”, attivando anche forme di sussidiarietà orizzontale attraverso il ricorso al mercato e al terzo settore per la fornitura di servizi. In questo modo il meccanismo di funzionamento favorirebbe la distinzione tra le funzioni di acquisto e produzione di servizi con benefici effetti in termini di economie di scala, concorrenza, professionalità, specializzazione, semplificazione, innovazione tecnologica e diminuzione della spesa.

<sup>52</sup> Nicola Melideo (2012) ritiene in proposito che “perché possano dispiegare il loro potenziale di servizio, le nuove Province dovrebbero diventare ‘contenitori’ di una generazione di dirigenti e addetti nuova per motivazioni, preparazione, attaccamento al lavoro e alla ‘cultura di servizio’, possibilità e capacità di arricchire il proprio bagaglio di conoscenze e di esperienze e di valorizzarlo. Tale risultato può essere conseguito solo promuovendo una reale contaminazione tra le migliori tradizioni della cultura d’impresa con quella del servizio pubblico”.

<sup>53</sup> Si tratta in particolare di assicurare le seguenti funzioni:

*Funzioni progettuali*

- Seguire e assistere il management delle nuove province nel predisporre piani industriali finalizzati a:
  - razionalizzazione e accorpamento degli uffici periferici delle amministrazioni statali nel territorio di competenza;
  - istituzione di centri di servizi condivisi, su scala territoriale, in grado di offrire prestazioni in condizioni ottimali dal punto di vista delle economie di scala e della gestione di un’offerta, con riguardo sia ad aree rivolte al pubblico (polizia locale, servizi sociali, demografici, culturali come reti di musei e biblioteche, ...), sia a funzioni progettuali e di servizio interno alle amministrazioni (informatica, gestione del personale, bilanci e amministrazione economica).
  - istituzione di centrali di acquisto e stazioni appaltanti in grado di servire ampi aggregati di enti, anche in collaborazione con le piattaforme operanti in altri territori.
  - definizione di strutture di impostazione e gestione di politiche pubbliche di area vasta, cui corrispondano spazi strategici commisurati alla scala dei problemi in campi come trasporti, smaltimento dei rifiuti, sicurezza, sviluppo economico dei territori, gestione delle acque, pianificazione urbanistica, ecc.

*Funzioni operative*

- Selezionare i dirigenti e professionisti cui affidare le responsabilità di direzione nell’ambito delle nuove strutture delle province;
- Esercitare le funzioni di datore di lavoro e di riferimento per le relazioni sindacali e per i processi di mobilità, con riguardo a tutto il personale dipendente dagli enti più direttamente coinvolti dai processi di riorganizzazione, ed in particolare dagli enti in via di soppressione.

In sostanza, la piattaforma territoriale opera come centrale di regia, coordinamento e progettazione e gestione di progetti di cambiamento, al fine prioritario di generare economie e miglioramenti dell’efficacia intervenendo per linee orizzontali e inter-organizzative sulle strutture operative degli enti pubblici del territorio. Ciò non comporta quindi alcun intervento sugli organi di rappresentanza politica delle popolazioni e sulle rispettive funzioni.

<sup>54</sup> Non a caso il primo articolo del decreto 174 inizia con queste parole “1. Al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli statale e regionale, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi del secondo comma dell’articolo 100 della

Costituzione, le forme di partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni”.

- <sup>55</sup> Malignamente si potrebbe osservare che il decreto nulla dice sulla retribuzione di questi incarichi da attribuirsi a “dipendenti” dei ministeri, là dove nella recente legislazione proliferano invece gli incarichi attribuiti senza compensi e conseguenti oneri per la finanza pubblica.
- <sup>56</sup> Da questo punto di vista stupisce che il decreto in questione apra la strada addirittura a un arretramento rispetto alle norme precedentemente vigenti sul dissesto amministrativo degli enti locali, prevedendo una copertura dei conseguenti fabbisogni finanziari con risorse a carico della finanza pubblica anziché dei pubblici amministratori che hanno causato il dissesto e delle comunità territoriali che li hanno eletti (v. la giusta critica di Sergio Rizzo, 2012, sul Corriere della Sera).
- <sup>57</sup> Power, 1977.
- <sup>58</sup> Dalle ricerche che ho compiuto negli ultimi anni risulta un enorme problema di governance che ricade sui controlli: l'indifferenza degli organi di governo per i risultati delle valutazioni è il dato che emerge con evidenza e che del resto non riguarda solo le PA ma anche banche, imprese e organizzazioni non profit (v. Rebora, 2007 a cura; Minelli, Rebora, Turri, 2009). Manager e amministratori in genere non amano essere controllati e monitorati, tantomeno in un contesto di trasparenza pubblica, al di là di ciò che riguarda i rapporti con gli “azionisti di riferimento”, o comunque i centri decisionali da cui dipendono i loro stessi incarichi. Quindi alla fine si accetta la valutazione e il controllo *oborto collo* solo in quella parte che serve a distribuire soldi ai dirigenti e al personale.
- <sup>59</sup> Regonini, 2012: “A differenza di quanto avviene in molti paesi europei, negli Stati Uniti, in Canada o in Australia, questo tipo di specializzazione non costituisce il fulcro di alcuna struttura tecnica a sostegno dell'attività dei legislativi e degli esecutivi, né compare tra i profili professionali richiesti dall'amministrazione”.
- <sup>60</sup> Art. 20, D. L.vo n. 29/1993.
- <sup>61</sup> D. L.vo n. 286/1999.
- <sup>62</sup> E' significativo il commento del Ministro del Lavoro, Elsa Fornero, sull'attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti del suo ministero, nell'ambito di una audizione al Senato, secondo quanto riportato da Il Sole 24 Ore (edizione on line del 6 novembre 2012): «“È stata una "esperienza umiliante" firmare il premio di produttività al livello massimo a tutti i direttori e i dirigenti del Ministero. Lo ha detto il ministro del Lavoro, Elsa Fornero, nel corso di una audizione in commissione Lavoro del Senato. “Mi è stato detto - ha spiegato ai senatori - che quegli indicatori erano stati dati l'anno precedente e io li potevo solo ratificare e non decidere ex post. Ma - ha proseguito - ho chiesto al Ministro Patroni Griffi di intervenire perché ci sia una presa di coscienza sul tema in tutti i Ministeri: non è possibile - ha affermato Fornero - che tutti siano ugualmente bravi e meritevoli al massimo dei premi”. In questo modo, “non c'è selezione” ed è “mortificante per chi ci mette impegno e dedizione. Patroni Griffi - ha concluso - mi ha assicurato che sarebbe intervenuto”».
- <sup>63</sup> Una possibile modalità per sfidare i sistemi di controllo consiste nell'attivazione di forme di *whistle blowing*, cioè della rivelazione da parte di membri dell'organizzazione o altri stakeholder dell'esistenza di pratiche illegali, immorali o illegittime (Near, Miceli, 1985). *Whistle blowers* possono essere *stakeholder* interni o esterni minori, per esempio dipendenti, o alcuni fornitori che denunciano il fatto controverso. Il fatto emerge perché viene denunciato da persone terze rispetto alla rete di quelli che ne sono responsabili o partecipi. Si tratta di una modalità molto efficace per disinnescare crimini economici anche di ampia portata sfruttando dall'interno le debolezze dell'organizzazione. Ma i *whistle blowers* devono essere incentivati con ricompense adeguate altrimenti il più delle volte non hanno alcun interesse a segnalare i fatti pur essendo esterni ai gruppi che ne traggono vantaggio (Centonze, 2007).
- <sup>64</sup> Nell'ambito della vasta ricerca sul fallimento delle pratiche del controllo nelle organizzazioni pubbliche e private (Rebora, a cura di, 2007) si è concluso come sia difficile che gli strumenti formali possano veramente bloccare chi è determinato a giocare contro l'organizzazione. Al contrario, si riscontra che “l'intensificazione di strumenti e prassi del controllo genera costi, ostacola proprio gli operatori corretti, viene vissuta con insofferenza da molti, si rivela inutile se aggirata, nociva per la creatività e l'innovazione se presa troppo sul serio”.
- Coloro che progettano sistemi di controllo seguono inevitabilmente percorsi di razionalità formale, basati su alcune premesse logiche inerenti i comportamenti dei diversi attori. La controprova della validità di tali sistemi dovrebbe quindi poterne considerare la tenuta anche alla luce di diverse logiche. Ciò equivale a valersi di qualche *hacker* per valutare la sicurezza di un sistema informatico. Ma difficilmente questo viene fatto per la maggior parte dei sistemi di controllo.

Sappiamo che l'audit dei dati di gestione della performance resta il più delle volte episodico e frammentato, nonostante gli sforzi di integrazione, che i buchi si aprono non tanto a livello tecnico ma nelle sfasature tra sistema tecnico e sistema relazionale-sociale.

Sfidare i sistemi di controllo significa operare per disinnescare le diverse forme di *perverse learning*, significa anche promuoverne il passaggio da un ordine statico a un assetto dinamico ed evolutivo (Bevan, Hood, 2006).

<sup>65</sup> Boltansky and Thévenot, 1991.

<sup>66</sup> La contrapposizione tra le due diverse logiche o anime delle forme di audit o dei sistemi di controllo, di "miglioramento sistemico" e di "illuminazione del lato oscuro", trova riscontro in decine di studi condotti a livello internazionale (Pollitt, 1987; Barzelay, 1996). Tra le due logiche può svilupparsi una relazione dialettica, di utile interazione e reciproco stimolo. Ma in termini immediati e "meccanici" i due ordini di interventi non si combinano, perché orientano e influenzano i comportamenti degli attori organizzativi in termini non facilmente compatibili. Chris Argyris (1985 e 2004) ha spiegato meglio di tutti come questa opposizione poggi le sue radici profonde nel ragionamento difensivo che è onnipresente e potente dentro le organizzazioni e si manifesta in tutte le attività connesse alla pianificazione e al management. La visione delle organizzazioni come entità razionali, orientate dagli obiettivi, pronte a realizzare le strategie e i progetti definiti dai vertici strategici è posta in crisi dalla presenza di sistemi di conoscenze sotterranee e nascoste che vengono coperte da strategie di auto-protezione poste in atto dai diversi attori. Il ragionamento difensivo permea questa realtà sotterranea, generando una serie di circuiti inibitori che limitano l'attenzione critica e la capacità di rilevare gli errori.

Il buon andamento delle organizzazioni richiede però che si affrontino entrambi i corni del problema, controllare l'esercizio del potere e generare apprendimento, perché controlli e valutazioni traggono origine dall'esigenza di gestire il rischio e le organizzazioni moderne sono esposte a rischi multiformi, accentuati dall'opacità dei processi organizzativi che consegue alla cresciuta complessità.

Man mano che l'organizzazione sarà riuscita a camminare su entrambi i sentieri descritti diventerà forse possibile gestire la dialettica, il bilanciamento tra principi contrastanti ed emergerà l'utilità di cercare dei *trade off*, di attivare diverse componenti dei sistemi di controllo orientate in logiche diverse.

L'intelligenza organizzativa, una capacità di fare sintesi in termini dialettici, di abbinare razionalità e senso critico, diviene così il possibile e virtuoso approdo di un viaggio complicato.

<sup>67</sup> Nel Manifesto dei capi del personale (AA. VV., 2009), si legge tra l'altro: "Una delle esigenze più sentite dagli operatori è di semplificare tutti i meccanismi che portano alla definizione delle risorse a disposizione per realizzare le politiche del personale e di chiarire i fattori che le compongono, in modo da evitare qualsiasi dubbio interpretativo capace di innescare pareri contrastanti tra i soggetti preposti ai controlli. Tra le tante la semplificazione dei tetti di spesa di personale e dei fondi per il salario accessorio porterebbe ad un notevole recupero di tempo di lavoro degli addetti ed alla riduzione del contenzioso, con ovvi benefici per i bilanci pubblici. E' possibile semplificare non perdendo il controllo".

<sup>68</sup> L'art. 11 della legge n. 135/2012 stabilisce che "sono individuate idonee forme di coordinamento tra le scuole pubbliche di formazione, gli istituti di formazione e le altre strutture competenti ed è riformato il sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici anche mediante adeguati meccanismi di collegamento tra la formazione propedeutica all'ammissione ai concorsi e quella permanente".

<sup>69</sup> Un passo avanti interessante in questa direzione è stato infatti compiuto nell'ambito delle "disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute" (conversione in legge del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158), con la nuova disciplina di criteri e procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nelle aziende sanitarie e ospedaliere. In questo caso, l'azienda è tenuta a dare adeguata pubblicità all'avviso e nelle fasi successive vengono indicati i seguenti principi di riferimento (art. 15):

"a) la selezione viene effettuata da una commissione composta dal direttore sanitario dell'azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, individuati tramite sorteggio da un elenco nazionale nominativo costituito dall'insieme degli elenchi regionali dei direttori di struttura complessa appartenenti ai ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale (...).

b) la commissione riceve dall'azienda il profilo professionale del dirigente da incaricare. Sulla base dell'analisi comparativa dei curricula, dei titoli professionali posseduti, avuto anche riguardo alle

necessarie competenze organizzative e gestionali, dei volumi dell'attività svolta, dell'aderenza al profilo ricercato e degli esiti di un colloquio, la commissione presenta al direttore generale una terna di candidati idonei formata sulla base dei migliori punteggi attribuiti. Il direttore generale individua il candidato da nominare nell'ambito della terna predisposta dalla commissione;

ove intenda nominare uno dei due candidati che non hanno conseguito il migliore punteggio, deve motivare analiticamente la scelta (...).

c) la nomina dei responsabili di unità operativa complessa a direzione universitaria è effettuata dal direttore generale d'intesa con il rettore, sentito il dipartimento universitario competente, ovvero, laddove costituita, la competente struttura di raccordo interdipartimentale, sulla base del curriculum scientifico e professionale del responsabile da nominare;

d) il profilo professionale del dirigente da incaricare, i curricula dei candidati, la relazione della commissione sono pubblicati sul sito internet dell'azienda prima della nomina. Sono altresì pubblicate sul medesimo sito le motivazioni della scelta da parte del direttore generale di cui alla lettera b), terzo periodo. I curricula dei candidati e l'atto motivato di nomina sono pubblicati sul sito (...).

<sup>70</sup> Si tratta della legge, definitivamente approvata dalla Camera dei Deputati il 31 ottobre 2012, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Preoccupa in questo testo l'ossessiva insistenza su documenti formali di pianificazione, prevenzione, codificazione etica; inoltre, il confuso intreccio con normative preesistenti e il rimando a tutta una serie di provvedimenti successivi, che chiamano in causa una pluralità di soggetti. Vi è il rischio che tutto questo, combinandosi con altre normative che impongono questa stessa logica per altri settori della vita amministrativa, generi una progressiva involuzione contrassegnata dallo spostamento di risorse professionali e di energia intellettuale verso forme di auto-amministrazione in chiave prevalentemente difensiva.

<sup>71</sup> Un personaggio di grande notorietà, Tim Berners-Lee "fondatore" di Internet, ha evidenziato come la messa a disposizione di tutti di grandi masse di dati, anche di dettaglio, da parte delle PA, costituisca una nuova risorsa economica e sociale e quindi un nuovo tipo di bene pubblico (Berners-Lee and Shadbolt, 2011).

<sup>72</sup> Il memorandum intitolato "Transparency and Open Government" si apre con queste parole: " My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government".

<sup>73</sup> V. anche Dominici, 2011.

<sup>74</sup> In questo senso l'intervento di Piero Bassetti alla Smart Cities Exhibition 2012, Bologna, 31 ottobre.

<sup>75</sup> Del Rio, 2011: 113

<sup>76</sup> Del Rio, 2001: 114

<sup>77</sup> Ruffini, 2008: 134-135

<sup>78</sup> Ruffini, 2008: 134

<sup>79</sup> Ruffini, 2011: 14.

<sup>80</sup> Ruffini (2008) individua diverse caratteristiche di queste forme emergenti di intermediazione tra governi, imprese e società civile. Così, nell'ambito della competizione economica l'intermediazione delle PA può orientarsi alla "creazione di un contesto negoziale relazionale che incentiva (e quindi controlla) l'orientamento sociale dell'impresa", tenendo conto del fatto che le imprese per motivi reputazionali e di politiche di marca "sono sempre più motivate a relazionarsi con i clienti in modo aperto", riferito a istanze plurali comprese quelle di carattere sociale generale. La dimensione sociale si arricchisce a sua volta di una dinamica pre-politica legata alla presenza nella società civile di una moltitudine di soggetti che interagiscono in modo autoregolato in un dialogo costante al di fuori delle istituzioni, anche grazie ad una "copertura mediatica globale e veloce che è in grado di mobilitare l'opinione pubblica in brevissimo tempo su un'agenda sociale e ambientale planetaria, definita al di fuori dei processi politico-istituzionali". Nella dimensione delle regole, l'intermediazione emerge come processi auto-regolatori non autoritari: qui "l'autorità pubblica può intervenire a seconda delle necessità come partecipante, come aggregatore di forze, o facilitatore".