



Associazione Nuova Etica Pubblica

Politica, pubbliche amministrazioni e comunità dei cittadini: proposta di un percorso riformatore di medio periodo.

- A. Premessa : la cornice di riferimento della riforma e i tempi.*
- B. La gestione per politiche pubbliche come snodo e innesco del percorso riformatore.*
- C. Il ciclo di gestione di una politica pubblica : ideazione, elaborazione, attuazione, valutazione, ridefinizione.*
- D. Una nuova etica del lavoro pubblico.*
- E. Conclusioni: come fare, cosa fare adesso, quanto il tempo necessario.*

A. Premessa

La riforma delle pubbliche amministrazioni inizia dal modo in cui questa deve essere pensata e progettata. Nel caso italiano, la prima riforma necessaria è quella di un **nuovo modello di sistema amministrativo**, condiviso da tutti. In questo senso, va rigettato nei fatti e nel pensiero delle classi dirigenti e dell'opinione pubblica, non solo il modello negativo di amministrazione ostile, lenta e incapace, ma anche quello "positivo", ancora immaginato da molti, di un'amministrazione pubblica "weberiana", organizzata come un esercito, fredda/efficiente, mondo chiuso e a sé, luogo dove le logiche "manageriali" vengono applicate in modo automatico e impersonale. Anche i tipi "ideali" possono essere fuorvianti sulla strada di un vero cambiamento: l'amministrazione pubblica "weberiana", o "fordista" se si preferisce, non esiste più nei Paesi occidentali avanzati.

Dobbiamo guardare a un altro modello. *L'Amministrazione pubblica* in linea con i tempi presenti - da intendere come cooperazione armonica fra gli uffici pubblici dello Stato nazionale, delle Regioni e degli Enti locali - è un insieme di organismi mobili e permeabili dalla società

civile che opera come *cerniera fra la governance politica e la società civile*, con strumenti di azione e sensori capaci di allinearla alla richiesta di diritti e di servizi che le rivolgono utenti e stakeholder. Il tutto all'interno della cornice delle leggi che definiscono le forme e i confini del suo agire. Le Amministrazioni pubbliche hanno, in sintesi, il compito di fare progettazione ed attuare le politiche pubbliche promosse dagli Organi di governo delle Comunità nel contesto dei principi costituzionali del buon andamento, della legalità e dell'imparzialità.

Le Amministrazioni pubbliche guardano ai rispettivi Organi di governo politico ai quali e con i quali attuano e verificano le politiche della scuola, della sanità, della giustizia, della protezione sociale, dell'ambiente, etc. Perseguono gli obiettivi di policy loro assegnati attraverso una complessa strumentazione interna, capace di operare insieme alla governance politica e di soddisfare efficacemente la domanda di diritti e di servizi della collettività degli utenti. Attraverso un'operatività giocata in termini di applicazione delle politiche pubbliche e di orientamento ai diritti e ai servizi - opportunamente misurato e valutato - si esce dal grigio "autismo" dell'autoreferenzialità e ci si confronta in area aperta con i dinamismi di una società in continuo movimento.

Le "*riforme*" della pubblica amministrazione che non vogliamo più sono quelle "*per sineddoche*", dove cioè la parte (i rapporti di pubblico impiego, oppure il federalismo, la dirigenza, l'informatizzazione, la valutazione delle performance) viene individuata, trattata e raccontata ai media e agli elettori come il tutto, ovvero la "riforma della pubblica amministrazione", unica panacea dei "mali presenti". La pubblica amministrazione va - invece - riformata anche procedendo per segmenti, ma in coerenza con una visione di fondo unitaria e condivisa.

Oltre al "vizio della sineddoche", l'altro punto debole di quasi tutti i tentativi riformatori avvenuti nei 150 di storia unitaria è stato la *parzialità faziosa delle proposte*, spesso non dichiarata, ma ugualmente deleteria per prospettive vere di cambiamento. Legalità contro efficienza fu l'aspro scontro di fazioni politiche, ideali e amministrative agli inizi del '900, mai risolto - e non poteva essere altrimenti - a favore di una delle parti. Quello scontro si è riproposto 70 anni dopo nella seconda repubblica come "guerriglia non dichiarata" fra Centro e Territorio; anche qui un'inutile dispersione di preziose energie. Riforme della Pubblica Amministrazione pensate come riscossa di una parte su un'altra sono il frutto di un pensiero miope e sono inevitabilmente destinate al fallimento. La buona amministrazione è quella capace di comprendere in sé legalità ed efficienza e di legare centro e territorio attraverso giuste regole che coniughino necessità di unità della Repubblica ed autonomia delle comunità territoriali. Chi "prende posizione" contro o a favore di un settore o una componente rende un pessimo servizio alla riforma della pubblica amministrazione.

Gli strumenti prospettati più avanti implicano una *fuoriuscita dalla logica dell'emergenza e dei tempi stretti* nell'elaborazione delle politiche pubbliche. La pubblica amministrazione, come la comunità sociale nel suo complesso, subisce e non riesce a condividere attività, obiettivi e direttive che si manifestino in modo repentino. Quando si è in emergenza è giusto bruciare le tappe, ma dobbiamo considerarci sempre in emergenza? Nessun obiettivo di politica pubblica può essere gestito sui tempi medio-lunghi (5 - 10 anni) per conseguire risultati stabili? Escludere

la prospettiva pluriennale nella riforma delle Amministrazioni e delle politiche pubbliche significa condannare il Paese alla decrescita continua.

B. La gestione per “politiche pubbliche” come snodo di collegamento fra politica, pubblica amministrazione e comunità dei cittadini e innesco del percorso riformatore.

Secondo un’impostazione mutuata dagli studi e dalle riflessioni di Sabino Cassese, lo snodo vincente per affrontare il problema complessivo del buon andamento delle pubbliche amministrazioni risiede nell’organizzazione delle strutture e delle attività di queste dentro la **forma generale delle “politiche pubbliche”**.

Le “politiche pubbliche”, come da loro definizione, sono lo svolgersi razionale e controllato dei programmi di attuazione degli obiettivi generali di azione politica che le autorità istituzionali individuano e sanzionano con leggi, normative ed atti di indirizzo della Repubblica nei vari settori di intervento sulla comunità nazionale: scuola, sanità, previdenza, opere pubbliche, ambiente etc. In ciascuno di questi settori gli organi di governo fissano obiettivi, tempi e modalità di attuazione, lasciando alle pubbliche amministrazioni il compito di attuare concretamente quanto previsto.

Solo operando per “politiche pubbliche” è possibile superare il concetto “fordista” dell’amministrazione burocratica, agibile solo in una dimensione di rapporti gerarchizzati. Assolutamente irreali tale dimensione nel nostro contesto multilivello, nel quale distinte realtà istituzionali di pari rango costituzionale sono chiamate ad esprimere la propria autonomia attraverso adeguate forme di armonizzazione della propria azione.

La forma generale delle politiche pubbliche è, pertanto, *il contesto attraverso cui le pubbliche amministrazioni dovranno alla fine andare a “muoversi”*. Lì dovranno essere fissati modalità di organizzazione e di azione, limiti e regole dei rapporti con la “politica”. In continua dialettica con i cittadini, nell’ottica della qualità dei servizi così come certificabile, non da monitoraggi interni, ma da indici generali di *outcome* fissati da soggetti istituzionali esterni alle singole amministrazioni e uffici operanti nel mondo del monitoraggio delle attività e della statistica.

Ciò comporta la fuoriuscita da un modo di fare amministrazione che - come punto di orientamento della propria attività di tutti i giorni - guarda esclusivamente alle singole norme della legislazione e cerca di darne una diligente e pedissequa attuazione. Il compito di una pubblica amministrazione *non è* attuare le singole disposizioni di legge, ma attuare le politiche pubbliche nel contesto degli obiettivi, delle procedure e dei vincoli che le stesse leggi hanno fissato. Quelle immediatamente precedenti sembrano essere due affermazioni equivalenti, ma c’è un abisso di differenza fra l’uno e l’altro modo di procedere: nel primo caso, una pubblica amministrazione si muove in contesti stretti e incomunicanti, guarda esclusivamente al dito (o peggio alle migliaia di dita di cui è fatta la legislazione); nel secondo modo si muove in un contesto complessivo, orientato agli obiettivi di fondo fissati dal legislatore, in armonia con i soggetti istituzionali di riferimento.

Sono gli organi politici di governo dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali i titolari legittimi della predisposizione, formalizzazione e valutazione dei risultati delle politiche

pubbliche. Alle *burocrazie pubbliche* è affidato un ruolo di supporto propositivo prima, di predisposizione e di attivazione degli strumenti per la loro attuazione poi. In questo contesto va letto e gestito il rapporto “politica-amministrazione” e “politica-dirigenza”. La politica fissa gli obiettivi delle politiche pubbliche e utilizza come strumento operativo la pubblica amministrazione: in questo senso, la “fedeltà” della dirigenza è l’elemento costitutivo del ruolo della stessa, senza il quale non sussiste possibilità di rapporto; tuttavia, l’elemento “fedeltà” deve scorrere all’interno di un contesto di lealtà reciproca, reciproco riconoscimento e comune osservanza della legge; distinti i ruoli, direttivo quello politico, gestionale quello manageriale. Una politica pubblica ha scarse possibilità di successo ove questo rapporto non sia equilibrato e reciprocamente rispettoso. *Non esistono leggi o espedienti possibili per evitare paralisi e insuccessi se la politica cerca di condizionare le modalità della gestione e se la burocrazia si arrocca nell’autoreferenzialità e nella diffidenza, oppure si piega alle richieste di basso livello del politico di turno.* Tutte e due i ruoli vanno, pertanto, tutelati e presidiati con modalità e volontà adeguate, nell’ottica del successo comune. La forma “politiche pubbliche” non tollera e non sopporta operazioni di piccolo cabotaggio e visioni di breve periodo.

Rimane fuori dalla presente analisi la funzione legislativa, pur fortemente condizionante le problematiche amministrative, se non per ricordare sinteticamente l’importanza di migliorare la qualità della legislazione, oggi unico strumento di definizione delle politiche da parte del Governo e del Parlamento, ridondante e a stadi successivi. Al riguardo, occorre sia cambiare i processi (di produzione legislativa e normativa), sia cambiare i prodotti (meno norme, di migliore qualità).

L’azione quotidiana delle pubbliche amministrazioni consiste nel conoscere, fare proprie e applicare le politiche pubbliche, con relative modalità ed obiettivi. Su questo modo di operare esiste una metodica variamente declinata dalle diverse esperienze negli U.S.A. in Gran Bretagna, Francia, Germania. In tutte queste esperienze, tuttavia, non manca mai un *approccio sistematico e scadenziato che si sviluppa attraverso le grandi macro-fasi di: ideazione, elaborazione, attuazione, valutazione, ridefinizione.*

C. Le fasi delle politiche pubbliche

1. Ideazione delle politiche pubbliche.

Alla politica militante il compito di formulare le sintesi generali necessarie, dettate dai vari interessi e dalle problematiche socio-economiche in campo: questo lavoro incessante di ideazione si traduce nella **enunciazione degli obiettivi politici generali** proposti agli elettori e posti a fondamento delle politiche pubbliche. Non ne trattiamo, perché attiene alla sfera della politica, e non a quella dell’amministrazione. Perché la sua azione sia efficace, la politica ha necessità, una volta ottenuti i necessari consensi elettorali, di *tradurre in elaborazioni articolate e fattibili* gli obiettivi politici generali previsti. Questa funzione di direttiva politica risulta normata dall’articolo 5 del d. lgs. 150/2009 che detta per gli Organi di indirizzo politico-amministrativo delle amministrazioni pubbliche i principi di programmazione degli obiettivi in cui si articolano le politiche, disponendo fra l’altro che tali obiettivi debbano essere “*rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività*”.

La gestione “per politiche pubbliche” implica anche una **conoscenza da parte dei politici dei “fondamentali” di funzionamento della macchina amministrativa pubblica: chi guida deve**

saperlo fare e non può pretendere e dare a intendere che l'Amministrazione "cammini da sola", perché, in questo caso, la latitanza, l'insofferenza o la superficialità della guida politica sono parte integrante dell'inefficienza di una pubblica amministrazione.

2. Elaborazione delle politiche pubbliche – *Multilevel Governance*.

Nella fase dell'"**elaborazione**" delle politiche pubbliche entra in gioco il ruolo attivo delle pubbliche amministrazioni e dei loro operatori. Al riguardo, le vicende pregresse dell'amministrazione sono state fino ad oggi variamente stigmatizzate dalla stampa e dalla letteratura in materia, con un giudizio finale sconsolante: l'elaborazione delle politiche pubbliche viene quasi sempre demandata agli uffici legislativi dei Gabinetti ministeriali che operano in *un'ottica meramente giuridica*, nel senso della mera predisposizione delle norme, senza arricchire il lavoro di elaborazione con i contributi di altre professionalità - statistiche, economiche, organizzative di *project management* - capaci di disegnare la *processualità* della politica pubblica oggetto di attenzione, dal punto di vista dei tempi, dei metodi, degli attori da coinvolgere, delle risorse necessarie, degli esiti e dei rischi. Né, tantomeno, gli strumenti usati fin qui hanno realmente contemplato sistemi di valutazione degli andamenti delle politiche e di misurazione degli obiettivi previsti. Altro gravissimo *handicap* del metodo attuale di elaborazione delle politiche è il *mancato coinvolgimento delle burocrazie interne*, destinate al ruolo passivo di impersonali interpreti ed esecutrici future dei dettati astratti della legge. L'impossibilità evidente, usando il solo strumento "giuridico-normativo", di elaborare solide politiche pubbliche viene, per di più, occultato dagli uffici legislativi dei Ministeri attraverso il *metodo del "rinvio" a decreti e circolari attuative delle disposizioni di legge*: l'interprete futuro – emarginato nella fase di elaborazione - si cauterà, per carenza di analisi e valutazioni critiche a monte, con sterili esercizi di equilibrismo interpretativo, incapace e disinteressato a tradurre la "previsione di legge" in atto: la storia delle mancate riforme del trentennio trascorso si svolge esattamente dentro questa dinamica perversa. Questo modo di amministrare ha allontanato cittadini e rappresentanze d'interessi da ogni possibile buona considerazione delle funzioni pubbliche.

Per un'impostazione coerente ed efficace delle politiche pubbliche bisogna fare attento riferimento al *quadro costituzionale dei soggetti - Stato, Regioni e Autonomie locali* - cui è demandata l'amministrazione della comunità nazionale. In tale contesto costituzionale di *multilevel governance*, il punto di partenza è la *formulazione delle nuove competenze del Senato nel testo della controversa riforma costituzionale, approvato ad agosto 2014 dal Senato stesso*. In primo luogo, si afferma che "il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali". La denominazione della proposta del Governo era, in origine, quella del "Senato delle autonomie", formalmente più coerente con la funzione di rappresentanza delle medesime. Mettere insieme la funzione di rappresentanza delle autonomie con l'attribuzione dell'istituzione Senato alla Repubblica come tale, ne esplicita la connotazione e la vocazione unitaria: *il Senato riconduce all'unità della Repubblica la rappresentanza dei valori e degli interessi dei territori*. Di qui le nuove competenze, oltre a quella legislativa, ora limitata: *il Senato esercita funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri Enti costitutivi della Repubblica; conseguentemente, partecipa alle decisioni (dello Stato) sugli atti normativi e sulle politiche dell'U.E. e ne valuta l'impatto*. Infine, *valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche*.

Questa formulazione individua *il Senato come sede istituzionale sia della valutazione delle politiche pubbliche e dei loro esiti legislativi, sia del coordinamento della multilevel*

governance. Funzione, questa, delicata e cruciale, perché le politiche pubbliche esercitate ai diversi livelli sulle stesse materie o su materie contigue possono produrre serie contraddizioni: per differenze negli indirizzi politici, per contrasti di interesse tra i territori, per conflitti di attribuzione tra un livello e l'altro. Il superamento della "competenza concorrente" non elimina questi rischi; in più, diviene sempre più importante la questione del coordinamento con le politiche europee. Resta il problema se un Senato composto da 100 senatori part-time sarà in grado di svolgere funzioni di questo spessore, in aggiunta a quella legislativa, pur ridotta, ed alle altre previste dalla riforma; ci affidiamo, al riguardo, alle successive "letture" parlamentari della medesima.

Sinora, la *multilevel governance* è stata realizzata a livello nazionale e su singole questioni, sia pure di grande importanza (ad es.: la costruzione delle linee ferroviarie ad alta velocità e la sanità). La scommessa insita nel nuovo testo costituzionale è quella di esercitarla, sia pure attraverso un'azione di raccordo, su tutte le politiche pubbliche, dal livello europeo a quello del singolo Comune. L'esercizio di questa funzione comporta una grande mole di attività, la piena conoscenza degli indirizzi e dei programmi delle diverse autorità, oltre che delle situazioni d'impatto, la valutazione delle possibili sinergie e dei possibili contrasti, la definizione di soluzioni per superare questi e realizzare quelle. Se è il (nuovo) Senato la *sede politico-istituzionale* di questa funzione di raccordo, la *sede politico-amministrativa* dove realizzare le attività che la sostanziano non può che essere la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' necessario operare, quindi, nella fase di elaborazione delle politiche, lungo ***direttrici di fondo*** coerenti con il quadro costituzionale di *multilevel governance*.

- a. La **Presidenza del Consiglio dei Ministri** deve essere luogo e potere cui affidare il *ruolo di impulso e di mediazione* con il Parlamento, i Ministeri, le Regioni, le Autonomie locali e le Rappresentanze di interessi nella fase di elaborazione di tutte le politiche pubbliche. Ciò significa, soprattutto, realizzare e rafforzare quegli istituti come la Conferenza Stato-Regioni nella loro capacità di progetto e realizzazione di modalità di azione uniformi, coerenti e regolate;
- b. I **Ministeri**, coordinati dalla Presidenza del Consiglio, dovrebbero essere oggetto di una vera e propria riconversione industriale, capace di modificare il loro "brand" di identificazione, lo stesso "oggetto sociale": per fare alcuni esempi, il lavoro diverrebbe "*politiche occupazionali e di welfare*"; la giustizia e gli interni sarebbero "*tutela e sviluppo di una cultura della legalità*"; l'agricoltura e l'ambiente sarebbero il *sostegno all'economia "glocal"*, etc. Un nome che accompagni e delinei il riorientamento della *mission* istituzionale;
- c. Le **Regioni e gli Enti e Aziende locali** sono il presidio dei servizi pubblici più vicino alla comunità dei cittadini e, come tali, debbono partecipare con pari efficacia e maggiore conoscenza delle realtà dei territori – nel contesto della *multilevel governance* prevista dalla Costituzione – alle elaborazioni richieste per un *sistema amministrativo non gerarchico, ma articolato e complesso*;
- d. La predisposizione di **strumenti di valutazione sull'andamento delle politiche pubbliche** e sugli obiettivi d'impatto sulla vita della comunità (*outcome*), sulla falsariga di quanto già operato negli ultimi anni per il Servizio sanitario nazionale: a fronte di uno Stato francese che da 10 anni affianca alle previsioni di bilancio anche le previsioni di successo in termini di obiettivi misurabili e fissati *ex ante*, il massimo raggiunto dal nostro

Ordinamento sono le disposizioni del d. lgs 150/2009 rimaste in massima parte sulla carta. E' necessario e fondamentale, invece, accompagnare l'elaborazione delle politiche pubbliche con un adeguato sistema di valutazione delle stesse: i meccanismi e gli indici di valutazione, peraltro, non debbono essere rimessi alla definizione operata da ciascuna singola amministrazione, ma devono, come in Francia, essere definiti in sede di avvio degli esercizi finanziari ed essere basati su indicatori comuni per grandi ambiti di attività pubbliche. Lungi dall'essere elemento staccato nel processo di vita di una politica pubblica, *la valutazione è indispensabile per il controllo continuo del suo andamento e per favorire correzioni e l'eventuale ridefinizione di una politica pubblica*. La valutazione – legata al ciclo di bilancio come si vedrà appresso- è parte integrante dell'elaborazione delle politiche pubbliche.

- e. Adeguati sistemi d'indicatori di *customer satisfaction* sono altresì strumenti preziosi per intercettare i bisogni e le priorità dei cittadini nella fase d'ideazione e di elaborazione delle politiche pubbliche. L'ascolto e il “*monitoraggio dei bisogni e dei punti di vista*” dei cittadini sono necessari per comprendere dove e in che modo orientare le politiche.
- f. Nello svolgimento di questi compiti, le risorse amministrative vanno fortemente potenziate in direzione del supporto multi-professionale. Gli uffici vanno innervati con figure professionali legate al *public procurement*, con euro-progettisti, con *project manager*. Figure in grado di garantire recuperi di efficacia, oltre che di efficienza, a “costo negativo”, ovvero remunerate dal saldo positivo fra risorse investite e risorse acquisite grazie alla loro professionalità. L'acquisizione di esperti nei processi di innovazione comporterebbe un doppio beneficio: la creazione di opportunità lavorative e il recupero di spesa improduttiva.

3. Attuazione delle politiche pubbliche

La bontà degli assunti e delle impostazioni sulle politiche pubbliche si esprime, senza possibilità d'infingimenti, al momento della loro attuazione da parte del complesso delle Amministrazioni e uffici pubblici coinvolti. La modalità di attuazione delle politiche pubbliche che proponiamo è quella basata sulla declinazione dei contenuti di queste in un **bilancio per missioni e programmi**, predisposto in ciascuna delle Amministrazioni coinvolte. Modalità i cui principi sono contemplati dalla Legge n. 196/2009, rimasti inapplicati nella prassi.

Al riguardo, si fa riferimento ai contenuti di un disegno di legge elaborato dal CNEL e presentato in entrambe le Camere ed illustrato in un recente [convegno \(vedi qui\)](#), tenutosi alla Camera alla presenza dei due relatori - on. Marco Causi e sen. Paolo Guerrieri - e del sen. Paolo Morando per il Governo. Nel rimandare a quei contributi conoscitivi, si illustrano di seguito le linee di proposta.

Si tratta di applicare integralmente alle Pubbliche amministrazioni italiane il sistema francese, così come previsto nella *LOLF (Loi organique aux Lois de Finances)* promulgata nel 2001, portata in applicazione progressiva negli anni successivi ed ora completamente assimilata dalle amministrazioni di quel Paese.

L'idea di fondo dei bilanci per missioni e programmi è quella di “rovesciare” i contenuti di ciascuna politica pubblica, così come è stata elaborata a monte, nei bilanci di previsione delle Amministrazioni coinvolte. La novità, rispetto alla tradizione contabile dai tempi della riforma De Stefani del 1923, sta nella *forma nuova* di questi adempimenti e nel fatto che in tale forma nuova i *dirigenti responsabili sono titolari unici della gestione operativa e finanziaria dei programmi e delle azioni loro assegnati* in sede di predisposizione del bilancio.

La forma nuova di questo tipo di bilancio è caratterizzata da:

- **Previsione delle entrate e delle spese solo in termini di cassa** e non di competenza. Ciò, per dare trasparenza e conoscibilità effettiva alle statuizioni di Bilancio e togliere margini di manovra alle burocrazie contabili alle spalle del Parlamento. Inoltre, ciò significa che le pubbliche amministrazioni – e per loro i dirigenti – avranno piena facoltà (e responsabilità) di manovra finanziaria all'interno degli stanziamenti previsti. Fino ad oggi l'operatività concreta dei dirigenti pubblici marcia dentro un parallelismo operativo fra l'ufficio che emette l'atto (e "impegna" la spesa) e l'ufficio contabile che "autorizza" la spesa emettendo il relativo mandato, con conseguente *deresponsabilizzazione* dei due attori sulla sostanza di ciò che si decide e si fa. Mettendo al centro la cassa è possibile affidare l'operazione di entrata o di spesa a una sola persona che risponde dell'atto, della riscossione/pagamento connesso e dei risultati dell'atto medesimo.
- **Articolazione e riversamento del piano di politica pubblica** – la "missione" – **in ambiti omogenei correlati fra loro, chiamati "programmi"**, affidati agli uffici di alto livello delle Amministrazioni pubbliche; successiva articolazione in "azioni", da intendere come sotto programmi affidati anch'essi a uffici dirigenziali.
- I "Programmi" e le "azioni" sono composti dalle *azioni concrete e dai risultati previsti*, dal relativo **budget** assegnato e collegati, per ciascuna "missione", "programma" e "azione" a idonei **obiettivi di performance**, correlati a *indicatori di outcome e di risparmio*. L'innovazione sta nella contestualità della presentazione dei documenti di bilancio, preventivo e consuntivo, e dei documenti di performance, Piano (preventivo) e Relazione (a consuntivo). Si supera, così, quella prassi di "*amministrazione separata dai conti*" che la migliore pubblicistica pubblica ha individuato da tempo come uno delle storture più gravi nel funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, fattore di inefficienza e di deresponsabilizzazione.
- Rilancio della **pluriennialità delle previsioni**, conseguita attraverso l'esposizione in bilancio dei programmi *pluriennali per definizione*, vista la prospettiva di medio periodo di qualunque politica pubblica. La *pluriennialità* della previsione – teoricamente presente già da anni, ma mai resa "utile" a causa di una cultura che ha relegato i "numeri" dentro un ambiente asettico e separato dal vivo dell'amministrare – risulta così "*obbligata*" in presenza di un bilancio strutturato in "programmi di attività". Ma vi è di più: *la pluriennialità consente di programmare nel medio periodo i necessari risparmi* in ottica di "revisione della spesa" lì dove si individuino aree di efficientamento; in altri termini, quei tagli che possono risultare impossibili a breve possono e debbono utilmente essere programmati in modo progressivo lungo il corso di più di un esercizio di bilancio. Pertanto, la pluriennialità dei bilanci diventa uno strumento prezioso per gestire con successo le politiche di *spending review*.
- Possibilità di procedere finalmente a una seria **riorganizzazione degli uffici pubblici**, non strumentale né demagogica, né finalizzata a tagli di spesa, ma derivante da una *idonea analisi e valutazione dei processi di lavoro*, del peso e della rilevanza dei "programmi" e, al loro interno, delle "azioni", essendo ascritti sia gli

uni che le altre a ben individuati posti-funzione all'interno delle varie Amministrazioni.

Fondamentale affermare, in questo come in tutti gli altri ambiti delle politiche pubbliche, che la cultura del bilancio per missioni e programmi non potrà essere "iniettata" nel vivo degli uffici pubblici senza un'adeguata preparazione e programmazione e senza concrete azioni di coinvolgimento e formazione. Vale anche qui il principio che le riforme non riescono a colpi di decreti e circolari.

4. Valutazione delle politiche pubbliche.

La valutazione delle politiche pubbliche è uno dei casi più rilevanti in cui, pur esistendo una disciplina legislativa regolamentare articolata – si vedano la legge 246/2005 e i dpcm n 170/2008 e 212/2009 sulle analisi di impatto (AIR) e sulla verifica d'impatto (VIR) - *un plesso normativo fondamentale rimane completamente inattuato*: si è assolto ai propri compiti "prevedendo misure", nulla di più. Destino in tutto simile quello del d. lgs 289/99 sulla valutazione della dirigenza e, da ultimo, del d.lgs 150/2009 (decreto Brunetta). Legislazione tutta produttiva, da un lato, di sole carte, dall'altro aggirata attraverso valutazioni delle performance uniformemente conseguite "a pioggia" in percentuali "garantite" fra il 95 e il 100% di raggiungimento degli obiettivi fissati.

L'*insuccesso "bipartisan"* di queste iniziative legislative e di governo va a nostro parere ascritto a due fattori, immanenti nella "pancia" profonda delle pubbliche amministrazioni e trascurati perché poco rilevanti per chi ha "pensato" le riforme: 1) la scarsa attenzione degli Organi di direzione politica agli effetti non immediati e non mediatici delle proprie iniziative legislative, congiunta all'assoluta prevalenza della cultura giuridico-amministrativo-contabile nei Gabinetti dei medesimi, ha fatto sì che *la valutazione degli effetti reali delle leggi fosse considerata una mera formalità*; 2) la difficoltà (che si tramuta sempre in frustrazione) per tutti gli operatori pubblici, dirigenti e non, di organizzare il lavoro d'ufficio nel contesto di schemi programmati di azione: gli uffici pubblici sprecano le loro migliori energie in una perenne dimensione di emergenza, di "cose che vanno fatte subito", di grane quotidiane di ogni genere. In un contesto di operatività generosa ma disordinata, di assenza di collegamento fra i problemi concreti del quotidiano e qualsivoglia decisione in ordine al loro superamento, l'idea di essere valutati risulta odiosa e ingiusta per la maggior parte di dirigenti e funzionari, perché rimanda a "regole del gioco" non chiare, non comprensibili, totalmente estranee all'agire quotidiano; da qui l'atteggiamento di resistenza passiva – in cui inevitabilmente eccelle chi vede nel malcontento generale una preziosa occasione per prolungare i propri affari poco puliti - agito singolarmente, come uffici, come iniziative sindacali e come "agganci" politici, rispetto a qualunque iniziativa finalizzata alla valutazione delle performance.

Senza una *forte, continua, pluriennale azione di coinvolgimento dall'alto su linee coerenti di valutazione* (dal Parlamento sul Governo, dalla Presidenza del Consiglio sui Ministeri, da questi sui Dirigenti), accompagnata da incentivi per chi si uniformerà e da un sostanzioso "bagno di formazione", non sarà possibile uscire dal circolo perverso sopra descritto.

Esponiamo, infine, alcuni *principi utili per la gestione della valutazione*, mai compiutamente definiti e sanzionati con direttive generali di legge:

- E' necessario declinare con precisione il termine "valutazione", che in sé è generico: va diversamente definito a seconda si tratti: **a)** di valutazione delle politiche pubbliche in quanto tali. Anche in questo caso è utile il riferimento all'esperienza francese (vedi gli esempi di indicatori presenti all'indirizzo web <http://www.eticapa.it/eticapa/?p=1069>); **b)** valutazione delle performance delle varie singole amministrazioni, che è cosa diversa dalla **c)** valutazione delle performance dei singoli uffici, dei dirigenti e dei dipendenti pubblici (solo di questo aspetto si occupò il decreto Brunetta del 2009); **d)** valutazione dei processi di lavoro, fondamentale per favorire l'emersione di aree di efficientamento organizzativo e di risparmio.
- Gli **indicatori** di valutazione delle *performance delle varie amministrazioni* devono essere *fissati, non singolarmente dalle Amministrazioni stesse, ma per grandi comparti di attività* (scuola, sanità, previdenza, autonomie locali etc;), dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Conferenza Stato Regioni, sulla base del Sistema "Pubblica Amministrazione.Stat" dell' ISTAT ([vedi qui](#));
- La valutazione dei risultati delle politiche pubbliche nel loro complesso rappresenta uno dei compiti fondamentali del *Parlamento (in futuro, il Senato), sulla falsariga di altre realtà avanzate,*
- La *valutazione delle performance delle Amministrazioni* va gestita da *soggetti pubblici, indipendenti ed esterni al valutato*. Un'ipotesi percorribile potrebbe essere: la *Presidenza del Consiglio e la Conferenza Stato Regioni* valutano le singole Amministrazioni pubbliche quanto ai risultati della loro complessiva attività;
- Gli *indicatori più consoni alla valutazione* delle politiche pubbliche e delle varie Amministrazioni sono quelli di *outcome*, perché, differentemente e meglio di quelli di produttività, misurano *l'impatto sugli utenti* delle azioni poste in campo dai soggetti pubblici. La migliore pubblicistica in materia afferma che "*nel caso di grandi sistemi di servizi pubblici il riferimento a indicatori di outcome, rilevati da istituti indipendenti rispetto alle amministrazioni, non si presta a distorsioni generate da comportamenti opportunistici*". In termini simili, si può affermare che, se l'indice di *outcome* può presentare dosi di "rumore" (inteso come confluenza di fattori estranei ai comportamenti delle Amministrazioni osservate), gli indici di efficacia e di efficienza possono essere, per converso, ancor più fuorvianti per una vera comprensione degli effetti realmente indotti sull'utenza di riferimento;
- La valutazione, tutti i tipi di valutazione, al netto degli effetti indotti sui soggetti monitorati, hanno la funzione preziosa di consentire la correzione e la *ridefinizione delle politiche pubbliche e/o delle azioni e degli strumenti più idonei a gestirle.*

D. Una nuova etica del lavoro pubblico.

La "radicalità" della nostra proposta di cambiamento nelle Pubbliche Amministrazione richiede, ancor prima di tempi, risorse ed evoluzione delle professionalità esistenti, un approccio completamente modificato delle menti e dei cuori dei dipendenti pubblici. Un cambiamento di sensibilità è necessario su tutti: l'idea che l'etica del lavoro pubblico – che si

qualifica come *etica di servizio* - non può essere disgiunta da una parallela *etica della valutazione*: i processi di valutazione dei risultati conseguiti, a tutti livelli da amministrazioni e persone, sono la base della crescita della Pubblica Amministrazione. La PA non può crescere e non fa crescere il Paese se rifiuta l'idea che per ogni politica pubblica e per ogni iniziativa promossa, sia fondamentale per tutti *sapere cosa si è fatto, come lo si è fatto e, soprattutto, cosa è andato a buon fine e cosa no*. Questo è il cambiamento più difficile in un contesto civile quale quello attuale, caratterizzato da sfiducia e preconcetti di tutti verso tutti, che porta al sospetto e al rifiuto dell'idea stessa dell' "essere valutati".

Eppure un investimento in fiducia reciproca e una scommessa su un percorso di riforma già collaudato con successo in altri Paesi avanzati non sono più eludibili, in questo come in tutti i campi di attività del nostro sistema Paese.

E. Conclusioni: cosa fare adesso.

Ferma restando la prospettiva di medio – lungo termine per la riforma delle pubbliche amministrazioni (5 – 10 anni), ove le impostazioni strategiche qui contenute siano condivise, i primi interventi necessari sono:

1. Il potenziamento deciso delle risorse professionali a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (nell'ordine delle centinaia di esperti), da utilizzare a supporto dell'elaborazione e della valutazione delle politiche pubbliche del Governo e delle Regioni;
2. L'approvazione del disegno di legge n 2349/2014 sul bilancio di cassa pluriennale per missione e programmi;
3. L'orientamento dei programmi di tutte le Scuole di formazione pubbliche alla tematica delle politiche pubbliche, con coinvolgimento di tutta la dirigenza pubblica del Paese;
4. La riforma di una dirigenza pubblica di carriera che operi per progetti e programmi, autorevole, mobile, valutata, ma non ricattabile;
5. La regolazione legislativa delle questioni enunciate nell'allegata tabella, in sede di esame del ddl n. 1577/2014, in un *contesto generale di pubbliche amministrazioni operanti nella forma delle politiche pubbliche*.

Con le cinque premesse suddette poste adeguatamente in campo, stimiamo in **5 anni** il tempo minimo necessario per osservare i primi veri forti cambiamenti nelle pubbliche amministrazioni. Idonea valutazione in corso d'opera sui tempi e sull'andamento di questa riforma dovrà essere garantita dal Parlamento della Repubblica.

Gennaio 2015.

Strumenti per il rinnovamento delle pubbliche amministrazioni.

- *L'amministrazione e le norme:*
 - *Perimetro di intervento della normativa primaria circoscritto alla sola enunciazione dei principi e dei criteri generali, lasciando a Regolamenti, accordi Stato Regioni e D.P.C.M. l'individuazione degli "strumenti" più adatti per l'attuazione dei principi;*
 - *Produzione normativa parlamentare capace di vincolare parallelamente strutture amministrative statali (Ministeri, Enti pubblici, agenzie) e uffici delle Autonomie locali sulle materie dell'organizzazione degli uffici, dello status della dirigenza e dell'Ordinamento del personale pubblico.*

- *Il modello di amministrazione centrale e territoriale fondato sul budget:*
 - *Revisione delle missioni e dei programmi in termini di gestione effettiva delle politiche pubbliche, collegandovi strutture, processi operativi, obiettivi e responsabilità;*

- *L'Amministrazione e la dirigenza*
 - *Strutturazione di una dirigenza forte e autorevole, al servizio dei vertici istituzionali ma non condizionabile dalla politica (reclutamento, incarichi, carriere, status);*

- *Abolizione di qualunque forma di reclutamento dei dirigenti diversa dal concorso pubblico.*

- *L'Amministrazione e l'impiego pubblico:*
 - *Istituzione del ruolo dei quadri laureati*
 - *Riappropriazione all'Amministrazione pubblica di professionalità e funzioni strettamente collegate (o coincidenti) con la loro missione istituzionale;*
 - *Unificazione dei ruoli: concorsi svolti per blocchi di amministrazioni e mobilità della dirigenza e del personale;*
 - *Valutazione del merito dei singoli demandata alla dirigenza;*
 - *Recupero dei percorsi di carriera selettivi con modalità di valutazione del potenziale rimessa anche a soggetti esterni;*
 - *Formazione continua degli impiegati come obbligo dell'Amministrazione e requisito necessario per i percorsi di carriera dei singoli;*
 - *Riforma della contrattazione, valorizzazione della contrattazione aziendale e territoriale; informazione ai sindacati sugli atti di organizzazione degli uffici e del lavoro.*

- *L'amministrazione, il cittadino e l'impresa:*
 - *Semplificazione delle certificazioni, licenze e autorizzazioni;*
 - *Sistema telematico unico di fatturazione dei crediti delle imprese;*
 - *Semplificazione degli adempimenti fiscali e relativa informazione;*
 - *Riforma delle attività di sportello e informazione al cittadino;*
 - *Contact center come terminale con gli esperti di una pubblica amministrazione per l'ottenimento delle informazioni richieste;*

- ***Amministrazione trasparente, lotta alla corruzione e alle irregolarità:***
 - ***Ripristino di controlli amministrativi esterni e successivi agli atti di spesa di tutte le Amministrazioni pubbliche, in forma collegiale (collegi sindacali composti da funzionari pubblici) e indipendente (emolumenti non erogati dalle amministrazioni controllate);***
 - ***Trasparenza totale degli atti spesa di ciascuna amministrazione attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali di tutti i singoli atti di spesa adottati;***
 - ***Divieto di gestione di gare di appalto pubbliche a soggetti privati, ancorché partecipate pubbliche; trasparenza e controllo dei subappalti.***

- ***L'Amministrazione e l'informatica:***
 - ***Rivoluzione digitale, basata sull'individuazione di protocolli di dialogo e di transito di informazioni e dati fra le varie Amministrazioni (cloud computing).***
 - ***Possibilità di acquisire certificazioni pubbliche da qualunque amministrazione emesse.***

- ***Amministrazione e gestione delle opere pubbliche***
 - ***Affidamento del ruolo centrale di impulso e controllo generale del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti;***
 - ***Creazione all'interno degli uffici pubblici locali di grandi dimensioni di strutture di studio e di elaborazione di progetti industriali, capaci di orientare, dirigere e vigilare - dal punto di vista tecnico oltre che giuridico - le imprese appaltatrici.***
 - ***Forti incentivi finanziari alle Amministrazioni pubbliche che conducono tempestivamente a buon fine le opere pubbliche loro assegnate.***