

L'Associazione Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni - AGDP da anni promuove la formazione di una comune identità fra le classi dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni, dirigenti segretari comunali diplomatici ed altre figure manageriali e di alta professionalità; al contempo, sostiene il processo di ammodernamento del sistema-paese, con particolare riferimento alle grandi questioni relative alla riforma dello Stato, del Welfare e della Pubblica Amministrazione.

Si riportano di seguito le tesi dell'Associazione, in un fecondo confronto col documento "Politica, pubbliche amministrazioni e comunità dei cittadini: proposta di un percorso riformatore di medio periodo" elaborato dall'associazione Nuova Etica Pubblica.

1. La Pubblica Amministrazione come asset e non come «costo». Il contributo del pubblico alla crescita

In un clima di generale sfiducia si è diffusa nel Paese l'idea demagogica che il costo di funzionamento della macchina pubblica sia parte del «costo della politica» e come tale improduttivo e da tagliare.

È un'idea sbagliata.

Quando la pubblica amministrazione sarà considerata un investimento per il Paese prima che un costo? Quando impareremo dalle lezioni degli altri grandi Paesi europei, Francia e Germania in testa, che vedono nella pubblica amministrazione, ovviamente efficace ed efficiente, uno dei pilastri su cui basare lo sviluppo della Nazione?

Non si può che condividere, quindi, l'idea che nessuna politica di uscita dalla crisi si potrà mettere in atto se non uscendo dalla logica dell'emergenza e dei tempi stretti e riformando profondamente le strutture amministrative e la stessa cultura degli apparati pubblici.

Sul versante della finanza pubblica, in sintesi, l'Italia si caratterizza per un livello di spesa sbilanciato sul fronte del servizio del debito e per un basso livello di *compliance* fiscale. A questo si aggiunge un livello di efficienza dei servizi forniti dalle Amministrazioni Pubbliche ritenuto non adeguato rispetto alle aspettative.

Per altro verso, i margini di intervento sulla spesa sono limitati dalla sua «rigidità», ovvero dalla riconducibilità di una sua notevole parte a componenti non comprimibili.

In questo contesto, AGDP condivide la necessità di affrontare il problema complessivo del buon andamento delle pubbliche amministrazioni organizzando le strutture e le attività dentro la forma generale delle politiche pubbliche: gli organi di governo fissano obiettivi, tempi e modalità di attuazione degli obiettivi generali di azione politica, lasciando alle pubbliche amministrazioni il compito di attuare concretamente, ed aggiungeremmo in modo imparziale, quanto previsto.

Potenziando nel contempo la capacità del *policy-maker* di analizzare l'efficacia delle politiche e di valutarne i risultati, si potranno indirizzare le risorse verso i settori e gli interventi maggiormente in grado di avere ricadute positive sul sistema economico. Oggi non si parla più della *spending review* e da un certo punto di vista, per come era stata impostata, è un bene. Ma crediamo nella persistente necessità di una *policy review*, vale dire una continua analisi della spesa pubblica che passi attraverso una valutazione sulla coerenza fra obiettivi di politica pubblica e strumenti, anche mediante l'elaborazione e

l'uso di indicatori di risorse, di processo, di risultati specifici (output), di risultati sociali (outcome).

Per questo, in primo luogo, serve collegare la riforma amministrativa alla riforma istituzionale ed alle scelte su quale assetto vogliamo dare al Paese nei prossimi anni. L'Italia è ancora nel limbo delle sussidiarietà: non sa se accelerare e completare il federalismo oppure tornare indietro dopo la fallimentare esperienza della riforma del Titolo V; non sa quanto devolvere alla società ed alla comunità in termini di sussidiarietà orizzontale e quanto svolgere direttamente. Un'analisi sulla frammentazione delle competenze fra i diversi livelli di governo e sulle esternalizzazioni non appare rinviabile. In particolare, è necessario sottoporre ad esame il percorso di decentramento avviato negli anni novanta e proseguito con le modifiche costituzionali del 2001, per individuare il modello istituzionale più efficiente ed efficace al fine di garantire i diritti sociali essenziali: non si tratta solo di salvare i bilanci, bensì di salvare anche le funzioni e i servizi pubblici dalle inefficienze. Lungi dal volere rinnegare un modello di amministrazioni differenziate che operano a rete, non si può dare per scontata la persistenza dell'attuale situazione di livelli multipli ed intrecciati di governo e di amministrazione. Nessun progetto di riforma può essere valido senza avere sciolto questi nodi.

L'utilizzo dell'analisi della spesa per rafforzarne il controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche richiede quindi, oltre che di accrescere l'attenzione sulla fase *ex post* del processo di spesa (misurazione dei risultati, esame dei costi effettivamente sostenuti, valutazione degli impatti delle politiche), di intervenire sulla strumentazione della programmazione ex ante. L'attività di analisi e valutazione della spesa pubblica rappresenta peraltro, non da ora e come AGDP ha più volte segnalato, uno degli elementi centrali nell'impianto della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e rappresenta, in linea con le migliori esperienze internazionali, una delle principali novità con essa introdotte: tali strumenti vanno però messi in opera a regime. C'è, quindi, una sostanziale condivisione della bontà del bilancio per missioni e programmi superando quella che efficacemente viene definita la "amministrazione separata dai conti".

Un terzo aspetto su cui confrontarsi riguarda la riorganizzazione degli uffici pubblici.

2. La Riforma della Pubblica Amministrazione

Il nostro Paese ha conosciuto una crescita esponenziale del polimorfismo e policentrismo amministrativo, che ha portato ad accrescere i costi di funzionamento ed a ridurre le risorse destinate ai servizi e quindi all'*outcome*. Dalla metà degli anni novanta il numero delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi enti strumentali (enti, agenzie, Ato, consorzi, unioni) e soggetti partecipati, è aumentato di un terzo; molti procedimenti amministrativi sono frammentati fra più centri amministrativi; all'interno di molte amministrazioni esistono forti «apparati paralleli»; crescono gli affidamenti agli esterni e la creazione di soggetti *in house*. Interi rami della pubblica amministrazione, costruiti in altri tempi per un'altra società, si mostrano impietosamente non più attuali. Si è avuta una crescita interna ed esterna del perimetro della spesa pubblica, destinando gran parte delle risorse pubbliche al funzionamento invece che ai servizi e perdendo il riferimento alle funzioni: circa la titolarità delle stesse e le risorse da attribuire loro.

Si è avuta anche una crisi da inefficienza, dovuta alla scarsa cultura manageriale presente nell'amministrazione italiana ed all'approccio «proprietario» nella gestione delle risorse pubbliche. Più ospedali, più università, più enti non hanno significato più servizi, ma più spesa. La frammentazione delle competenze e le diseconomie di scala hanno portato a un incremento della spesa e a un peggioramento della qualità dei servizi.

Non si può che convenire sul principio per cui le politiche pubbliche sono decise dai soggetti politici, a ciò legittimati dal voto dei cittadini, ma debbono poi essere attuate dalle amministrazioni in piena imparzialità, quindi sotto la guida di una dirigenza competente, indipendente dalla politica, valutata a seconda dei risultati.

D'altra parte, il tentativo di separare gli organi di indirizzo politico dagli organi di gestione non ha funzionato, anzi, soprattutto dall'introduzione dello *spoil system*, ha prodotto un aumento dell'influenza della politica nella vita amministrativa.

Una diversa applicazione del principio di separazione della politica dall'amministrazione può essere quella di separare non gli organi, bensì gli enti di indirizzo dagli enti di gestione. In particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministeri potrebbero diventare gli organismi di programmazione, allocazione delle risorse e controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche. La gestione sarebbe invece demandata a grandi agenzie nazionali o regionali (già esistenti o frutto di fusione di strutture esistenti), modellate sullo schema delle agenzie fiscali, della Banca d'Italia o degli enti pubblici non economici. Gli organismi politici, tramite il collegamento alla volontà popolare garantito dalla rappresentanza democratica, prenderebbero le decisioni politiche. Le agenzie eserciterebbero l'attività amministrativa in maniera imparziale e trasparente, soggette soltanto alla legge nel perseguire gli obiettivi posti dagli organismi di indirizzo politico; le agenzie sarebbero gestite con criteri manageriali da organi tecnici, il cui mandato non coincida con quello degli organi politici. Si possono così istituire apposite agenzie distinte dal corpo centrale dell'amministrazione governativa: una volta definita la missione nel contratto stipulato con l'amministrazione politica, il suo adempimento è affidato alla responsabilità dei dirigenti di carriera delle agenzie, che agiscono secondo procedimenti indipendenti dalla politica, "al servizio esclusivo della Nazione".

Analogamente per le Regioni e gli enti locali: questi enti prenderebbero le decisioni politiche, demandando alle agenzie nazionali o regionali l'attuazione.

Si avrebbe così anche una decisa razionalizzazione delle attività, sia ai fini dell'efficacia, sia ai fini dell'efficienza. È intuitivo il beneficio che ne trarrebbero pure le imprese e il sistema produttivo nel complesso, dovendo rapportarsi a un unico organismo per ciascuna materia pubblica.

Esempi:

- piuttosto che assumere altre centinaia di esperti presso la Presidenza del Consiglio, non si capisce bene con quali procedure, si potrebbero riallocare le funzioni di amministrazione attiva (con le relative risorse), oggi inserite nella Presidenza e nei Ministeri, in agenzie o enti già esistenti o formati a seguito di ulteriori aggregazioni;
- unificare nell'INPS tutte le attività amministrative in materia di invalidità civile e di erogazione delle provvidenze economiche di assistenza sociale;
- unificare nell'INAIL tutte le attività amministrative in materia di sicurezza sul lavoro (oggi frammentate fra INAIL, ispettorati del lavoro, ASL, vigili del fuoco, carabinieri);
- ripartire fra INPS ed INAIL le funzioni delle Direzioni Provinciali del Lavoro;
- unificare in un unico ente nazionale tutte le attività amministrative in materia di agricoltura;
- conservare alla Regione ed ai Comuni le competenze in materia di piani urbanistici, ma demandare la vigilanza (e le repressioni) a un'agenzia regionale, in cui dovrebbe fondersi anche l'agenzia regionale di protezione ambientale.

3. Misurazione dell'azione amministrativa

Il documento dedica un denso capitolo alla valutazione, scomponendo il concetto di valutazione in una sequenza dalla valutazione delle politiche pubbliche alla valutazione delle performance delle amministrazioni, degli uffici, dirigenti e dipendenti.

La cultura della misurazione consente di fare spazio al merito e restituire l'orgoglio e il prestigio della funzione pubblica. La misurazione, se diventa momento normale e continuo di verifica dei risultati, permette un nuovo rapporto fra amministrazione e collettività. La tendenza allo sviluppo di tali sistemi, quindi, non può che intensificarsi nei prossimi anni se si vuole perseguire l'obiettivo di un'amministrazione pubblica che, in adesione all'articolo 97 della Costituzione, fonda sul servizio al cittadino la sua stessa ragione d'esistere.

4. La riaffermazione dei principi costituzionali sulla dirigenza pubblica. Valutazione e merito

Se si possono lasciare certi margini di «fiduciarità» nella scelta dei dirigenti e dipendenti delle strutture alle dirette dipendenze degli organi politici, va ribadita per il resto la necessità di una dirigenza pubblica di carriera, predisposta ad operare per progetti e programmi, autorevole, mobile, valutata, ma non ricattabile.

L'articolo 97 della Costituzione sottopone gli uffici pubblici a una riserva (relativa) di legge e stabilisce che siano organizzati secondo i principi di imparzialità e buon andamento; prevede che l'accesso ai pubblici uffici avvenga di norma mediante procedure fondate sul merito.

La Corte costituzionale ha costantemente affermato che il principio di imparzialità, unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento, costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici (sent. n. 453 del 1990). Inoltre, ha sottolineato che “il principio di imparzialità ... si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera)” (sent. n. 333 del 1993). Affermazione, questa, che riprende le parole del relatore nella Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente sul testo che diverrà l'articolo 97 della Costituzione, per cui la necessità di includere nella Costituzione alcune norme riguardanti la pubblica amministrazione si riporta, fra l'altro, all'esigenza “di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici. Lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti”.

La Corte, poi, ha affermato che gli articoli 97 e 98 della Costituzione impongono di porre una distinzione fra l'azione del Governo, normalmente legata alle impostazioni di una parte politica espressione delle forze di maggioranza, e l'azione dell'amministrazione, che, “nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento”. E in questa prospettiva, “collegata allo stesso impianto costituzionale del potere amministrativo nel quadro di una democrazia pluralista”, si spiega come “il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione” (sentt. n. 333 del 1993 e n. 453 del 1990). La scelta delle persone più idonee all'esercizio della funzione pubblica deve avvenire “indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici ... dei vari concorrenti” (sent. n. 453 del 1990) e in modo che “il carattere esclusivamente tecnico del giudizio [risulti] salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di

parte”, così da “garantire scelte finali fondate sull'applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati” (sent. n. 453 del 1990). Di conseguenza, la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, “espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato” (sent. n. 333 del 1993), unica eccezione essendo costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae* (sent. n. 233 del 2006).

La Corte ha anche affermato che “la progressione in carriera è ... indispensabile per avere la necessaria garanzia della qualità professionale del dirigente al quale sarà poi affidato l'incarico dirigenziale. Così come lo svolgimento di (uno o più, nel corso della carriera) incarichi dirigenziali potrà arricchire il curriculum professionale del dirigente e influire sulle decisioni di conferimento di ulteriori incarichi” (sent. n. 104 del 2007).

La valutazione dei dirigenti pubblici secondo un metodo razionale e procedure trasparenti sottrae spazio alle «sensazioni» ed «apparenze», senza volere considerare fenomeni come la valutazione delle «appartenenze». Oltre a ciò, la valutazione, evidenziando lo scostamento fra i risultati ottenuti e quelli attesi e la relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali ed umane) e le realizzazioni in termini di servizi, individua le carenze strutturali ed organizzative e le esigenze di supporto gestionale che prescindono dall'azione del dirigente: si può così avviare un processo virtuoso di miglioramento dei servizi offerti, in continuo riferimento ai valori collettivi del servizio pubblico. Solo un meccanismo formale e trasparente di valutazione costituisce una garanzia per il valutato e una risorsa per il valutatore.

I risultati della misurazione dovranno essere, poi, elemento di valutazione preventiva ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, la quale, come insegnato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis* sent. n. 103 del 2007), al fine di conformarsi al principio di imparzialità deve essere guidata da criteri oggettivi: proprio il criterio del merito richiede cautela in ordine a una generica equiparazione fra tutte le qualifiche e funzioni.

Noi siamo contrari a una concezione «patrimonialistica» della Pubblica Amministrazione: gli Uffici non sono di proprietà di questo o quel partito, o di questo o quel Governo. Che sia il merito a guidare le scelte sugli incarichi e sulle carriere.

5. Una nostra proposta: l'Agenzia nazionale di Auditing

Potenziare i controlli pubblici sull'attività dei ministeri, degli enti e dei concessionari pubblici ha immediate e plurime ricadute sulla riduzione del debito pubblico e sul miglioramento dei servizi ai cittadini. Spendere meglio le risorse pubbliche (secondo la logica anglosassone del *money for value*) significa, da un lato, ottenere una riduzione delle diseconomie (e quindi risultati di economicità) e, dall'altro, raggiungere meglio gli obiettivi prefissati. Il tutto a duplice vantaggio dei cittadini, che possono godere di servizi migliori, e dell'Erario pubblico, in considerazione dei minori costi di gestione.

Non siamo però d'accordo sul ripristino generalizzato di controlli amministrativi esterni e successivi, per di più in forma collegiale.

Migliori risultati si possono ottenere innovando e potenziando i controlli incardinati presso le Amministrazioni. Riteniamo opportuno procedere a un riordino degli organismi di controllo interno, talvolta privi di requisiti di indipendenza e di adeguata specializzazione. Con una profonda revisione del Decreto legislativo 286 del 1999, s'introdurrebbe la funzione di *Internal Auditing* nelle pubbliche amministrazioni, col compito di verificare la funzionalità dei sistemi di controllo delle singole amministrazioni ai fini del rispetto della legalità e del contrasto della corruzione, della garanzia dell'efficacia e qualità dell'azione pubblica e dell'efficienza, anche riguardo agli obiettivi di risparmio di spesa.

Una nuova Agenzia nazionale, in luogo dell'attuale ANAC, permetterebbe di comparare le prestazioni delle varie amministrazioni con riferimento ai sistemi di controllo interno, al rendimento delle risorse rispetto ai risultati raggiunti ed a parametri di virtuosità ed adozione dei costi standard (questi strumenti sono rimasti sulla carta e i pochi dati prodotti non sono mai stati utilizzati per riallocare le risorse o innovare i processi).

6. La tecnologia e l'innovazione per un'amministrazione più semplice

Il settore TLC è fondamentale per lo sviluppo dei servizi e dell'economia. La Pubblica Amministrazione italiana non può permettersi di rimanere fuori dalla *digital devolution*. Le potenzialità delle tecnologie informatiche sono un'occasione straordinaria per la Pubblica Amministrazione e non solo in termini di aumento della produttività, ma anche di trasparenza ed incremento dell'accessibilità dei servizi da parte dei cittadini. Ci sono sicuramente dei costi di investimento iniziale, che debbono essere resi compatibili con le esigenze di finanza pubblica, ma i benefici nel medio-lungo periodo, sia di risparmio che di maggior efficienza dell'attività amministrativa, sono incomparabili.