



In questo numero:

EDITORIALE

di Daniela Carlà

Intervista a Marianna Madia, Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione

a cura di Daniela Carlà

FOCUS: POLITICHE DI BILANCIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

interventi di Paolo De Ioanna, Antonio Zucaro e Alessandro Tombolini

DIBATTITI

interventi di Franco Pittau e Nicoletta Stame

APPROFONDIMENTI

I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978

di Guido Melis

RECENSIONI

a cura di Leonella Cappelli, Dario Ciccarelli e Sonia Mecenate

DOCUMENTAZIONE



SOMMARIO

Editoriale	2
-------------------------	----------

Daniela Carlà

Intervista a Marianna Madia,

Ministra per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione..... **9**

a cura di Daniela Carlà

FOCUS: POLITICHE DI BILANCIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Investimenti e riforma della pubblica amministrazione..... **13**

di Paolo De Ioanna

La tela di Penelope..... **20**

di Antonio Zucaro

La riforma della contabilità degli enti locali..... **24**

di Alessandro Tombolini

DIBATTITI

Dall'impegno sociale spunti per il rinnovamento della politica..... **31**

di Franco Pittau, Coordinatore del Dossier Statistico Immigrazione

Sintesi della presentazione del n. 2 di Etica PA..... **36**

Roma, 25 settembre 2014

Parlamento Europeo, Sala delle bandiere

A cura di Nicoletta Stame

APPROFONDIMENTI

I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978..... **40**

di Guido Melis

RECENSIONI

Chiara Bergonzini..... **72**

Parlamento e decisioni di bilancio

Leonella Cappelli

Giuseppe Pennella..... **75**

Il corpo burocratico - amministrativo. Blocco storico per la competitività del Paese

Dario Ciccarelli

Cristina Galbiati..... **78**

Da Monsù Travet al dipendente pubblico del 2020

La professionalità a servizio della Nazione

Sonia Mecenate

DOCUMENTAZIONE

Studi e pubblicazioni della Ragioneria Generale dello Stato reperibili sul sito del Ministero www.mef.gov.it..... **80**

A cura di Sonia Mecenate

Politica, pubbliche amministrazioni e comunità dei cittadini: proposta di un percorso riformatore di medio periodo (gennaio 2015)...... **82**

Associazione Nuova Etica Pubblica





Editoriale

Introduciamo la rivista – focalizzata sulle politiche di bilancio, dopo i precedenti numeri sulla dirigenza, sui controlli, sulla valutazione – con l'intervista alla Ministra Marianna Madia, della quale apprezziamo l'approccio costruttivo, la concezione unitaria della p.a., l'attenzione costantemente rivolta all'attuazione delle norme. Ne condividiamo anche la consapevolezza e la rivendicazione della specificità dell'amministrazione pubblica, in antitesi a posizioni "modaiole", semplicistiche – e qualche volta inutilmente stizzose e faziose – che sottovalutano superficialmente la peculiarità della pubblica amministrazione e dei rapporti di lavoro a essa correlati e che non agevolano la ricostruzione della necessaria empatia tra la p.a. e il Paese. Troppi sono gli interventi sul tema che alimentano la disinformazione e appaiono moderni solo perché, in fondo, interpretano sintonicamente l'irrazionale emotività di parte della pubblica opinione. In tutto questo, però, un aspetto positivo comunque c'è: finalmente nel nostro Paese di amministrazione pubblica ci si interessa tanto, se ne parla ovunque, se ne comprende l'importanza.

Si diffonde, insomma, anche la consapevolezza che la dimensione e le caratteristiche della crisi del Paese non consentono via di uscita senza un migliore funzionamento della p.a. e un rinnovato Patto di fiducia tra essa e i cittadini.

Il Patto non dovrebbe solo delineare il perimetro del rapporto tra pubblico e privato. Vi sarebbe troppo "pubblico", per alcuni, e il perimetro della p.a. dovrebbe conseguentemente restringersi. E' bene, invece, che sia chiaro: se si confinasse la p.a. in ambiti più ristretti, se si contraesse anche consistentemente la dimensione dell'attività della pubblica amministrazione, non si risolverebbe di per sé nessuno dei mali italiani, neanche quello della pressione fiscale. Neppure per i detrattori del ruolo della pubblica amministrazione sarebbe sufficiente contrarne l'ambito di operatività.

Il Paese non ha necessità di meno amministrazione, dunque, ma piuttosto di un'amministrazione diversa, capace di esprimere autonomia dalla politica ma non autoreferenzialità dalla collettività, di modificarsi e di integrare innovazione. Insomma, di



un grande corpo burocratico guidato da una altrettanto “grande dirigenza pubblica”, come suggerisce anche Dario Ciccarelli, recensendo il libro di Pennella.

Il Patto – garantito dai valori della Costituzione - dovrebbe vertere sulla qualità e sulla finalità degli interventi, avere la capacità di restituire dignità e ruolo alla p.a. e, al tempo stesso, “al privato”; stimolare sinergie ed eliminare invece confusioni; spronare le persone a disegnare progetti individuali di vita, nella convinzione che possano essere praticabili perché si convive con un interlocutore pubblico affidabile, a prescindere dalla alternanza di maggioranze e governi. Ciò in quanto il Patto dovrebbe essere stipulato con la pubblica amministrazione nel suo complesso. E’ diffuso il bisogno di serenità, la voglia di futuro. Nelle proprie dimissioni il Presidente Napolitano ha invocato un Paese unito. I cittadini devono sentire di essere accompagnati da un’amministrazione funzionante e affidabile, condividendone regole e valori. Un’amministrazione amica è l’unico collante del Paese che può sradicare la paura, gestire le tante complessità e le differenze della nostra complicata epoca, coniugare diritti e doveri.

Non è divagare rispetto alla concretezza dei problemi o indugiare utopisticamente a dispetto delle evidenze di fazioni, incursioni partitiche, bande che si impossessano di potere, o pensare troppo in grande. Al contrario: è l’unica opzione che abbiamo. Ed è anche per questo che - consapevolmente o meno - di p.a. si parla tanto. Non sempre è stato così.

Di grande interesse è seguire la storia del Paese e della politica in parallelo con la storia della pubblica amministrazione italiana. E’ persino con un pizzico di orgoglio che pubblichiamo l’originale saggio di Guido Melis che, per il trentennio dal 1948 al 1978, verte sulle dichiarazioni a livello politico, di governo, in ambiti specialistici e legislativi sulla pubblica amministrazione. Basta scorrelo per concludere che, nel tempo, troppo poco spazio si sia dato alla pubblica amministrazione, e troppo irrisolti siano i problemi, protratte negli anni le difficoltà. Temi e preoccupazioni ricorrono. E anche le soluzioni sembrano sempre le stesse. “Occorre assicurare una maggiore efficienza nella macchina dello Stato (...) si tratta di (...) semplificare gli adempimenti a carico del cittadino nei suoi rapporti con



gli uffici pubblici". E' una dichiarazione del 2015? No: risale al Governo Tambroni, anno 1960. E così via. L'esercizio potrebbe riproporsi anche per le altre dichiarazioni riportate.

Le questioni ricorrono, i nodi non si sciolgono; si fa (poco?) e si disfa molto: la Penelope evocata da Zucaro frequenta la pubblica amministrazione da decenni; in molti disfano quanto altri cercano di costruire. Forse, mi si consenta, troppi disfano: quello della parità di genere nei vertici resta il percorso principale per sventagliare il rinnovamento, anche etico. Ma non ci siamo ancora.

Dello scacco dei riformatori ci parla Melis, nonostante i validi e tenaci tentativi e le belle esperienze. Eppure, nella pubblica amministrazione ci sono competenze, esperienze, tantissime brave persone che vi lavorano con dedizione. Da dove ricominciare oggi? Dal concludere l'iter delle riforme normative, decisive ma non sufficienti. E dal costruire un legame effettivo e radicato tra gli obiettivi delle politiche pubbliche, l'attività amministrativa e le politiche di bilancio, in un'ottica non emergenziale ma di medio periodo. Pluriennale, insomma. Quel medio periodo che è necessario per consolidare le attività, realizzare gli obiettivi, valutarne gli esiti, riannodare la fiducia tra la p.a. e il Paese. Ben lo dice Zucaro anche in questo numero, e lo sostiene da tempo la nostra associazione Etica Pubblica.

E' evidente, invece, anche nelle politiche di bilancio di enti territoriali e di enti pubblici, la difficoltà ormai di dislocare nel medio periodo l'attività, moltiplicando così anche le carenze in cui si è inceppata la stessa spending review.

Tagliare sull'esistente, risparmiare, riqualificare la spesa: non basta una stagione. A volte, addirittura riqualificare la spesa ne potrebbe richiedere l'incremento nell'immediato. La frenesia non giova. Nelle amministrazioni, come per le persone, non si vive il presente consapevolmente se non vi è proiezione, non vi è condivisione sui tagli e sui risparmi se non si è convinti dell'equità delle scelte per il futuro. Ritrovare il senso delle scelte: è quello che proponiamo riannodando il legame tra l'attività della pubblica amministrazione e le politiche di bilancio in un'ottica pluriennale, finalizzando entrambe all'attuazione delle politiche pubbliche.

La crisi agevola la diffusa consapevolezza della necessità di maggiore cura nell'attuazione delle politiche pubbliche, di tanta trasparenza. Attenzione: intendendo per trasparenza non



la mera rilevanza delle procedure, ma l'attivazione di strumenti e la diffusione di informazioni per rendere chiare le ragioni delle scelte, la dislocazione delle responsabilità, lo stato di avanzamento dell'attività, le modalità di utilizzo delle risorse di tutti.

La stessa spending review non è solo sforbiciatura dell'esistente e potatura, estirpazione di rami secchi, ma anche capacità di curare e far germogliare il nuovo, lavorare per obiettivi pubblici condivisi e prioritari: è la sfida che non siamo stati ancora capaci di cogliere.

Nessun signor Cottarelli - più o meno attrezzato nel proprio curriculum – potrebbe concludere con successo la propria “missione”, perché non si potrà mai sostituire a un'amministrazione credibile che opera in base alle scelte di una politica bella e sana, che elimina sprechi ed è capace di utilizzare risorse, che corregge i propri errori, che monitora l'attività, che valorizza quanto realizzato. Certo, vi è innanzitutto un problema di legittimità. Anzi, vi è un prioritario problema di legittimità nel contrastare con decisione la corruzione. I cittadini lo sanno: la magistratura si rilegittima continuamente, e la politica sprecona e la p.a. incompetente si delegittimano. Ed è giusto così.

Ma non è sufficiente. Ottima la scelta che ha condotto all'istituzione dell'ANAC, ma è ugualmente urgente rilanciare seriamente le attività per la valutazione nell'attuare le politiche. Il Paese invoca legittimità, ma anche qualità della vita, proiezione nel futuro, democrazia, investimenti. De Ioanna ha mirabilmente colto i nessi fra questi aspetti e nel bellissimo testo che vi proponiamo torna sull'intreccio tra investimenti e riforma della p.a. Ma anche sulla inutilità dell'inseguire con separatezza “la riforma della p.a., sempre dentro la stessa cornice giuridico procedurale”.

Con l'articolo di Tombolini abbiamo inteso porre l'accento sulle politiche di bilancio a tutti i livelli, anche per gli enti territoriali, nell'ambito della rivisitazione dell'equilibrio pure economico tra i poteri.

Quest'anno è previsto l'avvio della riforma contabile degli Enti Locali: ne monitoreremo con attenzione gli sviluppi, anche per la centralità dei relativi equilibri di bilancio nel risanare la finanza pubblica.



Sonia Mecenate indica preziose fonti documentali in materia: la trasparenza è anche conoscenza e accesso a dati, documenti, informazioni.

Il testo di Chiara Bergonzini commentato da Leonella Cappelli ripropone la questione centrale del ruolo del Parlamento nelle manovre di Bilancio e ritorna sull'importanza della valutazione ex post (anche ex ante, pensiamo!), che assume valenza speciale, a fronte delle riforme costituzionali e delle nuove ipotizzate competenze valutative delle politiche pubbliche del Parlamento.

Ci torneremo. Nicoletta Stame, con generosità, ha collaborato con noi per coinvolgere studiosi, dirigenti pubblici e dirigenti politici. La presentazione del numero della rivista dedicato alla valutazione ci ha fornito un'utile occasione, come la stessa Nicoletta sintetizza efficacemente in questo numero.

Le competenze valutative del Parlamento, previste dalle riforme in discussione, necessitano di una dirigenza pubblica forte e professionale e di regole trasparenti anche per il bilancio.

Nel nostro Paese sino ad ora è quasi abituale l'applicazione delle riforme a "macchia di leopardo". Non sarebbe più sufficiente: "occorre fare sistema" e unificare il Paese. Ci ritorno: il Paese unito può essere realmente raccordato dalla condivisione di valori, regole, comportamenti, superando disomogeneità e difficoltà applicative.

Si può fare? Solo con un'amministrazione pubblica forte e una dirigenza di qualità, valorialmente orientata e selezionata anche per le proprie capacità manageriali. Ma è qui che si annida il più insidioso degli equivoci.

Amministrazione e dirigenza autorevoli e manageriali è esattamente il contrario di amministrazione con assenza di regole, dell'abilità dei troppi "cattivi" giuristi che popolano la p.a. nell'individuare scorciatoie e nel derogare alle norme. La managerialità si misura nella capacità di raggiungere gli obiettivi, di utilizzare al meglio le risorse – anche umane – disponibili. Si è assistito, invece, allo sfacciato contrabbandare per managerialità zone grigie tra pubblico e privato, confusione tra regole applicabili, scaltrezza nell'eludere le regole pubbliche pur utilizzando risorse pubbliche.



Non possono più esserci fraintendimenti: al pubblico va restituita autorevolezza. Il pubblico "managerializzato" non è un pubblico senza regole, non si definisce per sottrazione, ma è un pubblico con in più la capacità di raggiungere con efficacia i propri obiettivi. Pubblico e privato sono regolati entrambi, ma sono abitati da norme differenti.

Il deserto valoriale non appartiene né al pubblico né al privato.

L'espedito del proliferare di deroghe e vie di fuga in sostituzione della difficile, tenace e faticosa trasformazione delle norme per tutti è il contrario della managerialità. La dirigenza pubblica deve essere il motore e il fulcro di una energica attivazione e collaborazione tra soggetti pubblici e privati.

Non vi possono essere più rinvii sulle aziende partecipate a livello territoriale, ma anche sulle zone grigie a livello nazionale, nel rivedere le regole per enti, agenzie.

Il Paese ha bisogno di sapere che mettiamo fine alle eccezioni ingiustificate e patologie, e che le amministrazioni pubbliche operano con tanta, tanta trasparenza.

I fatti del Mose, dell'Expo, di Roma, il ponte crollato dopo l'inaugurazione: tante le sollecitazioni che le vicende di questi mesi impongono con chiarezza. E' una magra consolazione constatare che negli illeciti sembrerebbero coinvolti generalmente dirigenti non di carriera ma esterni alla p.a.? Che gli episodi più gravi sembrano conseguenze di meccanismi di deroghe e di sottrazione alle regole per una presunta snellezza e rapidità?

Le zone grigie sono il concime per i comportamenti illeciti.

I meccanismi di facilitazione di deroghe e di eccezioni sono terreno di coltura per la elusione delle regole e per il non corretto uso delle risorse, finendo così con il non applicare né le regole del pubblico né quelle del privato. Anzi assumendo, talvolta, il peggio dall'uno e dall'altro: un mix di difetti, insomma. Solo il recupero del ruolo da parte dell'amministrazione pubblica, in grado di interconnettere pubblico e privato, potrà valorizzare nel nostro Paese entrambi. Quando non si applicano le regole, si mortifica anche il settore privato.

Torniamo alla programmazione, cioè a un presente consapevole e gravido di futuro, è l'incitazione di De Ioanna.



Anno 3, n. 01 - gennaio 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

8

Programmazione significa: attivare soggetti pubblici e privati, responsabilizzare sia gli uni che gli altri, convogliare l'uso delle risorse verso obiettivi chiari. Ciò per gestire la complessità, superare l'improvvisato uso delle risorse al quale costringe la logica emergenziale, ridando respiro al Paese.

L'altra faccia della programmazione, dunque, è la valutazione. L'ingrediente di base è sempre una capace dirigenza pubblica.

Le politiche pubbliche hanno bisogno della pubblica amministrazione ben attrezzata e affidabile in tutti i settori. Soprattutto negli ambiti più complessi occorre ragionare delineando governance adeguate.

A Franco Pittau abbiamo chiesto un contributo in materia di immigrazione. Proseguiremo su altre tematiche. Auspicando e promuovendo riflessioni e innovazione, ma anche la valorizzazione di quanto il Paese abbia già prodotto di meglio.

Non è l'originalità che bisogna cercare a tutti i costi, molto è stato già detto, ma occorre metodo, bisogna fare sistema, correlare gli obiettivi.

Daniela Carlà



Anno 3, n. 01 - gennaio 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Intervista a Marianna Madia, Ministra per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione

a cura di Daniela Carlà

9

Le riforme della PA: “epocali” tutte, troppe, ravvicinate. In cosa si differenziano veramente le misure di questo governo dagli interventi precedenti?

Credo che siano due i caratteri originali della nostra azione di riforma: l'attenzione all'attuazione delle norme e il fatto che quella della PA non sia una riforma isolata, ma parte di un progetto unitario che ripensa e modernizza tutta la macchina pubblica. Partiamo dal problema dell'attuazione. Ciò che è mancata in tanti casi, da parte dei governi che ci hanno preceduto, è stata la realizzazione concreta delle norme. E quando una norma non arriva ad essere attuata e a cambiare realmente la vita dei cittadini è come se non esistesse, e fosse fallita in partenza. Il governo Renzi ha assunto una precisa responsabilità politica sull'attuazione non scaricandola né su altri livelli di governo né sull'amministrazione, ma seguendo puntualmente l'implementazione delle riforme. Ogni Consiglio dei Ministri inizia con lo stato dell'arte sui decreti attuativi. E gli atti di attuazione di norme approvate, come l'Agenda della semplificazione, hanno la stessa dignità e rilevanza politica delle norme che vengono poste all'approvazione parlamentare. Solo così si può sanare quel male endemico, come ha scritto recentemente il professor Cassese, che sono le norme inattuate; un male che allontana i cittadini dalle istituzioni. L'altro elemento è che la riforma della PA non rappresenta un fatto isolato, ma qualcosa che si colloca all'interno del processo di modernizzazione di tutta l'architettura della Repubblica: dalla legge Delrio sui livelli territoriali di governo alla riforma della Carta Costituzionale con il superamento del bicameralismo perfetto e con il ripensamento del Titolo V, come rivisto nel 2001. Queste riforme non possono funzionare da sole ma sono parte di un progetto organico, che rafforza sia la qualità delle politiche pubbliche sia la qualità stessa della democrazia italiana.



La scelta del disegno di legge di delega non implica necessariamente tempi lunghi? Non sarebbe utile concentrarsi su alcune priorità, considerando l'importanza della pubblica amministrazione per il riavvio del sistema-paese?

La riforma della pubblica amministrazione è composta di diverse fasi. Siamo da subito intervenuti, anche con un decreto legge. Penso, tra le altre, a misure come il tetto agli stipendi dei manager della pubblica amministrazione e alla riduzione dei compensi per gli avvocati dello Stato, ai divieti di incarichi dirigenziali ai pensionati, al taglio delle cosiddette auto blu, all'unificazione delle scuole della pubblica amministrazione, al dimezzamento dei permessi e distacchi sindacali, alle norme anticorruzione con i nuovi e più incisivi poteri dati all'autorità presieduta da Raffaele Cantone. Tutti interventi che servivano a preparare la strada per la seconda fase: quello del disegno di legge con deleghe, attualmente in discussione al Senato. E' come se avessimo spalancato una finestra sprangata da tempo, dalla quale facciamo entrare aria fresca e luce, condizioni necessarie per rimettere poi a posto una casa abbandonata. E' il vero cuore della riforma e affronta i nodi strutturali: la cittadinanza digitale, la dirigenza pubblica, la presenza dell'amministrazione sul territorio, la semplificazione dei rapporti tra amministrazioni e tra queste e i cittadini, la conciliazione dei tempi di vita e lavoro nella P.A; a questo si aggiunge il lavoro dell'Agenda per la Semplificazione, già condivisa con le Regioni e gli Enti locali, e approvata dal Consiglio dei Ministri. L'Agenda è fatta di 38 azioni chiare e puntuali nei settori più importanti segnalati dai cittadini (attraverso una consultazione pubblica): fisco, welfare, salute, edilizia e digitale.

Il crono programma per la loro realizzazione è molto serrato e preciso. Alcuni esempi: il Pin unico del cittadino, che è l'identità digitale con la quale le persone possono ricevere servizi e informazioni dall'amministrazione (questo servizio conta di avere 3 milioni di utenti entro settembre 2015 e 10 milioni entro dicembre 2017); entro il 2016 è prevista l'attivazione dei pagamenti telematici da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni Centrali e Locali; entro dicembre del 2016 diventa possibile la prenotazione online e per telefono delle prestazioni sanitarie e l'accesso ai referti online e



in farmacia in tutte le Regioni; entro il 2015 arriva al domicilio dei cittadini, pensionati e dipendenti, la dichiarazione fiscale precompilata, che dal 2016 sarà comprensiva anche delle spese sanitarie sostenute dai contribuenti.

Crediamo che siano interventi che possono cambiare in meglio la vita dei cittadini e generare energie che aiutino la ripresa. E soprattutto i cittadini possono sapere quando e chi deve realizzarli: si tratta di un fatto, credo, molto innovativo perché realizza un monitoraggio continuo nell'attuazione.

La pubblica amministrazione riguarda la vita concreta di tutti gli uomini e di tutte le donne. Eppure, la percezione del Ministero è di una entità astratta, distante più delle altre amministrazioni dagli interessi reali. In parte è inevitabile, ma concretamente che cosa cambierebbe nell'organizzazione del Ministero? Ritiene corretta la collocazione attuale?

Penso a un'amministrazione fondata su due concetti: l'unitarietà della sua azione e la trasparenza. Quando un servizio pubblico è inefficiente, si assiste spesso a uno scaricabarile tra amministratori e tra istituzioni. Ma al cittadino importa poco se la responsabilità sia di un Ministero, di una Regione o di un Comune. Al cittadino interessa solo che le istituzioni amministrino in modo efficiente, offrendo servizi di qualità. La pubblica amministrazione non deve più essere una sommatoria di poteri e competenze, con sfiducia reciproca tra le amministrazioni che talvolta si bloccano a vicenda complicando la vita dei cittadini. L'amministrazione deve operare come un corpo unico e i cittadini devono percepire l'unitarietà dell'amministrazione tutta che operi in modo organico. Costruire l'amministrazione della Repubblica, questa è la visione da cui siamo partiti e ciò che stiamo attuando. È per questo che il disegno di legge in discussione in Parlamento si preoccupa del coordinamento tra le amministrazioni dello Stato: sia al centro, rafforzando la capacità di coordinamento della Presidenza del Consiglio, sia in periferia, realizzando l'unificazione delle reti periferiche dei ministeri. L'unitarietà non è solo quella degli uffici ma anche quella della dirigenza pubblica, che deve sentirsi al



servizio della Repubblica e non di una singola amministrazione; i dirigenti devono crescere - o arretrare - nella propria carriera secondo il merito e non per dei meccanismi automatici: il ruolo unico serve non solo a eliminare posizioni di rendita, ma anche a far crescere tutti i dirigenti, che devono essere capaci di spendere la loro professionalità in amministrazioni diverse; infine l'unitarietà riguarda il modo di agire delle amministrazioni, stiamo semplificando i meccanismi che regolano le decisioni che coinvolgono più amministrazioni, finora troppo lenti e farraginosi: dal silenzio-assenso tra amministrazioni, alla modifica della conferenza dei servizi, all'intervento sull'autotutela. I cittadini e le imprese hanno bisogno di certezze e non possono subire i danni economici di contrasti tra amministrazioni, sovrapposizioni di competenze e lungaggini burocratiche, come ad esempio avviene oggi quando un'amministrazione può - senza limiti di tempo - revocare un'autorizzazione espressa o quando il sì della conferenza dei servizi su un'opera pubblica o un'attività privata arriva dopo anni dalla sua richiesta, quando ormai è troppo tardi. Il secondo elemento fondante è la trasparenza. La trasparenza è un'arma straordinaria, nelle mani dei governi. Esistono buone pratiche europee come il sito del governo britannico **wheredoesmymoneygo** o quello del governo federale statunitense **USAspending**, che riescono a monitorare la fonte e la destinazione di ogni singolo denaro pubblico speso nei territori, giorno per giorno. Stiamo lavorando su questo ambito per colmare un serio ritardo del Paese. Abbiamo iniziato con una grande opera pubblica come Expo. Il governo ha realizzato un sito, Openexpo, modello replicabile ad altri appalti, che mette in rete tutte le spese legate a quest'opera. L'effetto positivo di interventi come questi - assolutamente a costo zero - non è solo quello di allontanare i corrotti, ma anche di generare una forma di sano controllo da parte dell'opinione pubblica su come vengono spese le risorse della collettività. In un'epoca in cui tutti siamo chiamati alla riduzione dei costi possiamo ottenere di fatto dei costi standard senza doverli imporre e con una migliore qualità dei servizi. La trasparenza aiuta tutti: l'amministrazione a essere più efficiente e i cittadini a essere più fiduciosi, perché sono protagonisti nel controllo delle proprie risorse.



FOCUS: POLITICHE DI BILANCIO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Investimenti e riforma della pubblica amministrazione

di Paolo De Ioanna

1. La prima lettura presso la Camera della legge di stabilità (la vecchia “ finanziaria” che dal 2016 sarà unificata al bilancio, in ragione del nuovo articolo 81 della Costituzione e della legge cd rinforzata di attuazione, n. 243 del 2012) ha chiarito che il Governo, più che una vera manovra espansiva, ha messo in campo misure che in atto consentono di evitare la restrizione attesa sulla base dei vincoli esterni comunitari, rinviando al 2017 l’obiettivo del saldo strutturale del bilancio pubblico; molto opportunamente si è aperta una discussione critica sullo stesso metodo con cui questo saldo strutturale viene costruito in sede europea, con specifico riferimento alla disoccupazione; in questa azione dimostrativa, le recenti indicazioni dell’OCSE, in particolare proprio sul calcolo della disoccupazione strutturale, hanno obiettivamente rafforzato la posizione tecnica del Governo italiano. E non è casuale se la stessa Commissione europea ha trasmesso un suo rapporto al Consiglio europeo in cui mette in evidenza l’obiettiva complessità delle regole di bilancio a fronte della necessità di coordinare e correggere in modo ben più efficace le asimmetrie economiche che segnano un processo che, almeno dal 2005, appare in fase di rilevante divergenza. Chi scrive da tempo ha cercato di mettere in evidenza l’opacità e la non ragionevolezza, politica ed istituzionale, del processo che ha inteso in qualche modo costituzionalizzare, con una sorta di rinvio recettizio all’obiettivo di medio termine (OMT) definito in sede europea, tutto lo svolgimento della politica di bilancio italiana. Ho al riguardo prefigurato una situazione di deficit cognitivo della nostra democrazia rappresentativa, sulla linea della riflessione di J. Habermas.

Senza tornare ora su questi temi, mi pare che nel presente contesto emerge comunque piena la convergenza, in Italia e in Europa, sulla necessità delle cd riforme strutturali e in particolare di una forte ripresa degli investimenti pubblici per uscire dalla



recessione economico finanziaria più prolungata conosciuta dal nostro Paese dalla unità in poi.

Dunque, per riavviare gli investimenti, insieme a quelli privati, è necessario: eliminare gli ostacoli normativi e ripensare gli strumenti di finanziamento; semplificare il quadro giuridico e riprendere con buona lena la via della riforma della pubblica amministrazione. Da qualunque punto di vista si esaminano le cose, per far ripartire gli investimenti occorre una PA performante. Che cosa sono infatti le cd riforme di struttura? Sistemi nazionali che garantiscano terreni fertili per i semi della crescita: dunque riforma fiscale; infrastrutture adeguate e proiettate verso il futuro; istruzione, ricerca e innovazione al passo coi tempi e capaci di trattenere i giovani di talento; investimenti adeguati nello sviluppo di sistemi complessi; trasporti, digitalizzazione e telecomunicazioni avanzate; reti energetiche, liberalizzazioni in alcuni settori; mercato del lavoro più chiaro e semplice. Ma per progredire su questo terreno ci vuole una macchina pubblica efficace, presente su tutto il territorio, competente e trasparente. Il Governo pare intenzionato a riprendere con decisione il filo di questo discorso facendo centro su cinque macro temi e su un certo numero di missioni specifiche, affidate a ben individuati centri di responsabilità: il metodo sembra interessante e varrà la pena seguire con cura la fase attuativa.

2. E' forse utile ricordare che è dal 1992 (decreto legislativo "Cassese" n. 29 e poi decreti legislativi cd "Bassanini", 1998-1999) che le parole d'ordine di ogni governo sono le stesse: semplificazione del contesto normativo e della regolazione; efficacia e chiarezza delle disposizioni che danno corpo a specifiche politiche pubbliche e delle relative responsabilità, enfasi sulla verifica dei risultati; anche la cd riforma "Brunetta" (2009) era tutta incentrata su questi nodi. Tuttavia nonostante una certa continuità, anche nelle strutture di supporto dei ministri pro tempore della Funzione pubblica, poco o nulla è cambiato in oltre venti anni. Che cosa non ha funzionato? Colpa dei cattivi burocrati? Della debolezza dei cd legisti, cioè di chi traduce in norme l'input politico? Della debolezza degli specialismi che danno corpo alle politiche pubbliche? Colpa di un cd federalismo confuso



e velleitario che ha ulteriormente offuscato poteri e responsabilità, politiche, fiscali e gestionali? Nel momento in cui il Governo rilancia questo nodo forse è utile cercare di riproporre queste domande per imboccare la strada giusta e non finire ancora una volta su un binario morto. Vorrei in forma molto sintetica riproporre alcune riflessioni, che continuano ad apparirmi di un certo rilievo.

3. In primo luogo, se si intende centrare la costituzione economica materiale in prevalenza sul controllo della finanza pubblica (e le connesse risposte del mercato) per realizzare questo assetto (su cui ci sarebbe peraltro molto da discutere) ci vuole comunque metodo, chiarezza di obiettivi, trasparenza, capacità di programmare, controllare e monitorare; soprattutto capacità di capire e correggere in tempo gli effetti economici reali delle misure finanziarie; ma si tratta di competenze economiche e gestionali che si sono progressivamente inaridite nella macchina pubblica. Dunque anche un controllo ferreo dell'accumulazione di debito richiede una effettiva capacità di programmare e monitorare sul campo le politiche reali, cruciali per la crescita; consiglio in questo senso la lettura della recente raccolta degli scritti di Luigi Spaventa, curata da Antonio Pedone. Dunque una prima risposta in chiave storica: la fuga dalla programmazione (a partire dalla nota aggiuntiva di La Malfa, 1968 e dagli insuccessi degli anni '70) si può leggere come la debolezza di una classe politica che non ha compreso, al momento giusto, la rilevanza di una macchina pubblica rinnovata, competente, capace di tessere e rafforzare il contesto della legalità e di mettere in campo una regolazione chiara, che interconnettesse pubblico e privato, proprio a partire dagli investimenti e dalle politiche pubbliche. Una classe politica che poi ha inseguito la riforma della PA sempre dentro la stessa cornice giuridico procedurale. Oggi l'amministrazione, centrale e territoriale, con poche eccezioni, non è in condizione di fare nessuna politica di infrastrutturazione ben programmata del territorio; questa è una debolezza cruciale rispetto alle altre economie europee, Francia e Germania in testa; politica cruciale per attrarre investimenti reali e creare lavoro. L'amministrazione pubblica, che dovrebbe sciogliere e integrare le complessità della gestione dei territori, (si pensi solo ai trasporti e alla difesa



idrogeologica) si presenta invece come una rete non al servizio dei bisogni del cittadino e delle imprese, ma tutta svolta all'interno della dimensione giuridica. Il buon andamento, l'efficienza, o l'efficacia dell'amministrazione sembrano essere state di fatto devolute alla sola magistratura, penale, amministrativa e contabile, attraverso interventi sanzionatori di attività illegali, "assolvendo da questi compiti la dirigenza pubblica (e la politica) che sono chiamate a rispondere solo di comportamenti giuridicamente rilevanti, (in tempi non coerenti con una sanzione elettorale), ma non anche del quotidiano cattivo utilizzo delle risorse pubbliche derivante dalla loro allocazione sub-ottimale, da processi ridondanti, strutture inutili, investimenti fallimentari, etc., elementi che possono essere propriamente valutati solo sotto un profilo economico-gestionale."

Qui c'è una questione di risorse, ma ancora di più c'è una questione di organizzazione, di competenze, di chiara imputazione delle responsabilità e dunque anche di regole da semplificare.

4. La seconda questione, legata alla prima, sta proprio nella conoscenza reale dei processi di produzione delle amministrazioni, centrali e sul territorio (che non sono economicamente rilevati e rendicontati), dell'impiego dei fattori, dei costi, della produttività, dei prodotti; dunque si tratta di costruire il vestito procedurale e formale di ogni specifica azione amministrativa solo dopo aver definito strumenti e modalità economico gestionali che devono costituire i vincoli esterni operativi per l'azione degli amministratori; vincoli saldamente ancorati ai bisogni e alle esigenze dei cittadini e degli operatori economici. Tutto questo è chiaramente riconducibile proprio ai principi costituzionali di legalità, buon andamento e imparzialità (art. 97) che devono permeare l'azione dei pubblici poteri. Probabilmente le norme per fare tutto ciò ci sono già tutte; si tratta di rinnovare a fondo le strategie di gestione.

5. La terza questione è di ordine generale, e incorpora tutte le altre. Ogni ceto burocratico interiorizza e utilizza (più o meno consapevolmente) una teoria dei processi



economico sociali; questa teoria, a sua volta, incorpora una scala di valori e di priorità. Tra questo ceto e i politici che operano direttamente nelle istituzioni non c'è alcuna soluzione di continuità: c'è necessariamente uno scambio continuo di esperienze, valutazioni, decisioni. La qualità delle politiche pubbliche si alimenta della qualità e della organizzazione di questo scambio. Naturalmente è opportuno che la distinzione di ruoli e responsabilità resti netta, ma si tratta di una convenzione che serve a far funzionare un sistema politico a base democratico rappresentativa: ci deve essere la possibilità di comprendere bene, in ultima analisi, chi ha deciso, perché e sulla base di quali elementi cognitivi.

Scaricare le cause profonde della crisi economica del Paese prevalentemente sul ceto tecnico burocratico, in particolare giuridico amministrativo, non ha in sé, a mio avviso, un potere esplicativo reale, salvo quello di creare un luogo dove coagulare la discussione collettiva. Il punto vero sta nel capire perché il blocco "politica - burocrazia" ha perso una visione realistica delle cose; perché si è chiuso, lentamente ma inesorabilmente, dentro un arroccamento corporativo delle diverse famiglie di operatori, politici e burocratici, rendendo sterile, spesso fazioso e declamatorio il dibattito e lo scambio culturale.

Certamente il ventennio berlusconiano, esasperando le tecniche del confronto mediatico, ha contribuito a questa piegatura regressiva della società italiana: ma in verità le cause sono ben più profonde.

6. In conclusione, mi sembra che una discussione sulla crisi italiana e sulle vie per uscirne in modo democratico (e questa puntualizzazione segna già un profilo valoriale molto preciso) deve prendere le mosse dall'analisi delle cause per le quali abbiamo lentamente perso una visione ed una prassi di politica industriale; le scelte di specializzazione industriale si portano appresso scelte scientifiche, culturali, di assetto del sistema educativo e territoriale, dei rapporti tra capitale e lavoro, ecc.; senza una specializzazione industriale (e quindi tecnologica) robusta e condivisa, è difficile creare valore nella catena della economia globalizzata; ci siamo immessi nei flussi del mercato



globale senza una idea chiara dei nostri punti di forza e debolezza, sperando solo nella capacità adattiva dei nostri operatori, pubblici e privati. Abbiamo preferito galleggiare, minimizzando gli aggiustamenti strutturali, pensando che la questione cruciale fosse quella della spesa pubblica e del suo controllo; questione essenziale ma del tutto strumentale rispetto alla idea di sviluppo e alla connessa strategia che si intendeva seguire. Anche una apertura ai mercati deve fare i conti con una precisa idea delle filiere settoriali e tecnologiche nelle quali si ritiene di mantenere una forte specializzazione produttiva. A mio avviso (ma ci sono robuste analisi quantitative che appoggiano questa ricostruzione) dagli anni '80 le isole, molto ingombranti, delle grandi partecipazione pubbliche, che facevano molta ricerca ed innovazione (ENI, ENEL, Finmeccanica, ecc.) e spingevano la crescita sono state lasciate a se stesse e alla loro capacità di investire e difendersi da sole sui mercati globali; i Governi che si sono succeduti hanno teorizzato la loro neutralità sempre e comunque; infatti le grandi partecipate pubbliche hanno fronteggiato da sole (con un certo successo) questa situazione; la macchina pubblica è stata lentamente privata di ogni capacità di indirizzare, soprattutto valutare e correggere le politiche industriali, che non c'erano, con l'abbandono della scuola, della università e della ricerca al loro destino, quasi fossero meri utilizzatori finali di risorse pubbliche da tosare per fare cassa. Il mezzogiorno è divenuto un non problema. Il federalismo che non c'è e i costi standard sono divenuti l'alibi verbale di una stagione di fallimenti industriali e politici.

E' in questa temperie che cresce e si sviluppa quello che possiamo definire l'egemonia del ceto forense: burocrati pubblici, magistrati, professori, avvocati, membri delle Authority, ecc. Un ceto che declina il verbo della partecipazione democratica al procedimento amministrativo come la linea di modernizzazione amministrativa del sistema; ma in realtà anche questo profilo diviene esso stesso un luogo della forma fine a se stessa. In questo ceto il profilo procedurale è tutto; gli specialismi che devono coesistere e integrarsi in ogni robusta politica pubblica (trasporti, energia, ricerca, innovazione, alta cultura universitaria,) declinano, sono espulsi verso il cd mercato, sono esternalizzati, ecc. Le procedure sono tutto; coincidono con le politiche. E la funzione cognitiva della integrazione pubblica degli specialismi declina.



7. Una chiave esplicativa di questo fenomeno può essere forse questa: le complicazioni procedurali e giuridiche si ampliano quando una società (e il suo gruppo dirigente) perde le coordinate del suo sviluppo. Quando perde la scheda qualitativa della domanda che è quella che viene alimentata dall'equilibrio tra il finanziamento del bilancio pubblico, l'equità percepita del prelievo e la qualità della spesa. Quest'ultima appare quindi come un peso inutile mentre tutto si risolve solo se la pressione fiscale diminuisce e libera reddito disponibile per imprenditori e lavoratori. Questa visione è il verso di un recto della medaglia; e il recto è la debolezza strutturale di una visione di politica industriale e dello sviluppo tecnologico e infrastrutturale; è la caduta degli investimenti fissi lordi, che ha fatto da ammortizzatore per la spesa finale, allo scopo di mantenere vincoli europei di bilancio alquanto stupidi. E' qui che si installa la dominanza di una pseudo cultura giuridico contabile che è divenuta egemone, di fatto, dentro la macchina pubblica. Essa usa un linguaggio che media e interpreta continuamente; ma non chiarisce mai quale è il valore di sistema che deve guidare un comparto, una politica. Come se ne esce?

La revisione della spesa se ha come scopo l'innovazione strutturale delle politiche e il forte rilancio degli investimenti, dentro una visione chiara e una scala nitida di priorità, può essere il metodo e l'occasione per superare il nostro federalismo senza risorse e un contabilismo fine a se stesso, senza orizzonte valutativo e senza bussola; per far avanzare il ruolo di un ceto tecnico, di specialisti delle politiche pubbliche, ai quali i giuristi offriranno solo la veste per soluzioni innovative, dentro le priorità nitidamente scelte dalla politica.



La tela di Penelope

di Antonio Zucaro

La riforma dei bilanci pubblici è una parte importante della riforma amministrativa. Come questa, procede secondo una prassi consolidata ma contraddittoria, per cui alla luce del sole si fanno leggi che affermano principi importanti, poi nell'oscurità dei gabinetti ministeriali si opera per ritardare, impedire o distorcere l'applicazione di quei principi. Da almeno vent'anni.

Qui ed ora, il cambiamento da operare in questa materia consiste proprio nel collegare organicamente la riforma del bilancio e la riforma amministrativa, superando una volta per tutte la separazione storica tra conti ed amministrazione. Questo è l'obiettivo del progetto di riforma elaborato dal CNEL, fatto proprio dai gruppi parlamentari PD di Camera e Senato e presentato in un Seminario del 27 giugno 2014, i cui atti sono pubblicati sul sito (Eticapa.it) e del quale si tratta in altri articoli di questo stesso numero.

Come ricorda Guido Melis, "i conti separati dall' amministrazione "è un'espressione usata da Carlo Petrocchi molti decenni fa per indicare lo sviluppo del sistema delle Ragionerie, dalla legge di contabilità del 1869 fino alla legge del 1939, istitutiva della struttura Ragioneria generale - Ragionerie centrali che dura tutt'oggi. Ovvero, di organismi non solo distinti, ma separati rispetto agli Uffici operativi delle Amministrazioni, in base al concetto "che amministrare e fare i conti, decidere una spesa e dare ad essa esecuzione, costituiscano due momenti separati". Nonostante la logica comune, che "vorrebbe che la stessa amministrazione fosse responsabile delle somme che deve amministrare" (Rita Perez, in: Le Procedure finanziarie dello Stato, Franco Angeli, 1980).

La separazione tra Uffici che amministrano e Ragionerie che tengono i conti ha prodotto la centralità del bilancio fondato sulla "competenza giuridica ", ovvero sulla priorità del dato formale dell'emanazione del provvedimento e della conseguente obbligazione a pagare (con l'impegno sul relativo capitolo di bilancio), rispetto al dato sostanziale della spesa. Il bilancio di competenza giuridica, tuttora in vigore, comporta perciò l'inconoscibilità e l'incontrollabilità dell'allocazione effettiva delle risorse e dei flussi



reali di spesa da parte del Parlamento (e, per gli altri Enti rappresentativi, delle Assemblee elettive). Inoltre, ha tenuto aperto un ampio spazio tra il dato formale e quello economico dove, nei decenni, tra residui attivi e passivi, procedure, controlli intermedi, leggi di spesa pluriennale, tesorerie etc è proliferata una dottrina giuscontabilistica arcana quanto la cabala, nota solo a pochi iniziati, indispensabili officianti dei riti contabili nei confronti del vertice politico e degli Uffici operativi delle amministrazioni. Infine, da ultimo, questo spazio ha contribuito a far crescere l'insopportabile ritardo dei pagamenti delle PP.AA, che ora si sta cercando di tamponare.

Ai seri limiti dell'impostazione tradizionale del Bilancio ha cercato di por rimedio un'azione riformatrice che si è sviluppata per stadi successivi, troppo lentamente, dalla legge n. 468 del 1978 fino alla n. 94 del 1997, prevedendo relazioni e documenti sulla distribuzione funzionale delle risorse, la possibilità di spostarle tra i capitoli di una stessa rubrica, il collegamento di ogni rubrica ad una direzione generale ed altro ancora. Fino alla legge n. 196 del 2009 che ha sancito, sulla carta della Gazzetta Ufficiale, tutti i principi fondamentali dell'auspicata riforma: l'articolazione del Bilancio per missioni, programmi, azioni, corrispondenti rispettivamente ai Ministeri, alle Direzioni generali, agli uffici dirigenziali di secondo livello; la flessibilità dei capitoli nell'ambito dei programmi (corrispondenti all'unità di voto, il passaggio alla centralità del bilancio di cassa, il collegamento con i documenti di valutazione delle *performance*, la riforma della contabilità di Stato. In sostanza, seguendo il modello della francese "*Loi organique aux lois de finances*", ma rinviando, nella sostanza, a sei blocchi di decreti delegati la regolazione di alcuni nodi decisivi, ed in particolare del bilancio di cassa e della riforma della contabilità. Decreti che fino ad oggi, a cinque anni di distanza dalla legge delega, non sono stati emanati; anche l'articolazione delle missioni e dei programmi ha seguito pedissequamente la strutturazione esistente degli uffici ministeriali, senza alcuna velleità di ridisegno funzionale, e il collegamento con i documenti di valutazione delle performance nella sostanza non si è realizzato.

A giugno, la legge n. 89 del 2014 ha disposto il rinnovo di tre delle deleghe della legge n. 196 del 2009, sulla riorganizzazione dei programmi di spesa, missioni,



programmazione etc (struttura del bilancio), sul "potenziamento" del bilancio di cassa, sul testo unico per contabilità generale e Tesoreria. Per i criteri si rinvia a quelli dei corrispondenti articoli della legge n. 196 del 2009 (40 e 42).

Due mesi dopo, il disegno di legge delega del Governo sulla "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", all' art. 7 ha previsto una delega sulla riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato che intreccia confusamente questo tema generale, il ruolo della Presidenza del Consiglio, il ridisegno delle Prefetture, la razionalizzazione delle forze di polizia, e soprattutto non tiene alcun conto della legge n. 89, appena precedente. Invece il collegamento tra programmi di spesa e direzioni generali, già fissato dalla legge n. 196 del 2009, comporta che il decreto delegato sulla ridefinizione delle missioni e dei programmi di spesa andrà a realizzare anche la ristrutturazione delle direzioni generali. In che termini non si sa, e neppure quando, perché la confezione dei tre decreti delegati è stata affidata alle cucine della Ragioneria generale e dell'Ufficio legislativo del Gabinetto dell'Economia, esattamente come quella dei decreti delegati previsti dalla legge n. 196 e mai emanati. Al riguardo viene in mente la battuta di un umorista inglese sull'affidamento ai tacchini della preparazione del pranzo di Natale.

Tornando ad un tono più serio, è evidente come la separazione tra conti ed amministrazione continui a valere per gli uffici legislativi di Palazzo Vidoni e via XX Settembre, nonostante le intenzioni riformatrici del Governo, sincere ma vaghe, anche in questa materia. Mentre la connessione dei conti e dell'amministrazione, per consentire la finalizzazione coordinata di entrambi all'attuazione delle politiche pubbliche rappresenta, nella situazione attuale, un passaggio obbligato.

L'esperienza anche recente lo dimostra, infatti, con chiarezza. Una politica di bilancio incisiva, tesa a realizzare gli obiettivi imposti dalla UE sulla riduzione dell'indebitamento e perciò - data la pressione fiscale - delle spese, continua a produrre, nella sostanza, tagli orizzontali. La resistenza a questi tagli dei Ministri di settore, delle Regioni e degli Enti locali ha esiti differenziati in relazione ai diversi rapporti di forza politici, partitici, di corrente nei confronti del Governo. Il risultato, ad ogni legge di stabilità,



Anno 3, n. 01 - gennaio 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

è un *patchwork* privo di una sua logica interna, al di là dei messaggi della propaganda ufficiale. Quanto alla *spending review*, finora ha prodotto solo relazioni e documenti, per l'estrema difficoltà di collegare, missione per missione, i costi sostenuti con le finalità indicate e poi realizzate, consentendo, perciò una valutazione qualitativa e comparativa delle diverse attività esaminate. Così da produrre motivazioni razionali in grado di superare le fortissime resistenze dei gruppi e delle categorie interessate.

La recessione in atto, la più lunga della storia d'Italia, non consente la continuazione di queste prassi, né a livello politico né a livello amministrativo. Occorre un salto di qualità, anche in materia di bilanci e di contabilità pubblica, nella direzione e con i contenuti di cui stiamo discutendo. Anche in questo numero della Rivista.



La riforma della contabilità degli enti locali

di Alessandro Tombolini

In attuazione della delega espressa dall'art. 2, comma 2, lett. h) della legge n. 42 del 2009, il Decreto Legislativo n. 118/2011 detta disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi. L'avvio della riforma contabile è previsto per l'esercizio 2015, dopo un periodo di sperimentazione che, iniziato nel 2012, ha riguardato un campione significativo di amministrazioni locali. Le evidenze della sperimentazione sono state recepite nel Decreto Legislativo n. 126 del 2014 che apporta integrazioni e correzioni al decreto precedente e predispone le condizioni generali di effettiva attuazione delle nuove norme.

Le innovazioni sono numerose e di consistente portata, con il filo conduttore di contribuire alla evoluzione e all'armonizzazione dei documenti contabili, nella direttrice della riforma di cui alla Legge n. 196 del 2009 che, rivolta all'intera pubblica amministrazione, innova e aggrega la pluralità di ordinamenti contabili settoriali proliferati negli ultimi anni. Tale fenomeno, seppur portatore di una maggiore rispondenza degli impianti contabili ai tratti organizzativi e gestionali specifici dei vari settori amministrativi, impedisce una vista sistematica e comparativa dei bilanci e comporta difficoltà nel consolidamento dei conti delle amministrazioni.

La competenza finanziaria potenziata

Uno dei punti fondamentali della nuova disciplina è rappresentato dall'introduzione del principio della **competenza finanziaria c.d. potenziata**. Con l'attuale configurazione della competenza finanziaria le entrate e le spese si riconducono al periodo amministrativo in cui sorge il diritto a riscuotere (accertamento) e l'obbligo a pagare (impegno). Il momento rilevante, quindi, è quello del perfezionamento dell'obbligazione (attiva o passiva). La conseguenza applicativa di siffatta declinazione è la presenza, nelle scritture degli enti, di obbligazioni passive non esigibili nell'immediato che alterano la consistenza dei debiti verso terzi. Parallelamente, tra le attività allignano crediti che derivano da accertamenti relativi ad eventi futuri, senza riguardo alle diverse probabilità di esazione.



Non di rado si assiste ad equilibri di bilancio poggiati su attività incerte o ad esigibilità lontana, mentre le obbligazioni passive hanno un orizzonte temporale più breve.

Con l'applicazione del principio di competenza finanziaria tratteggiato dalla riforma (Allegato 4/2 al Decreto Legislativo n. 118 del 2011) le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita, ma sono ascritte all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, ossia quando diviene esigibile. Nel caso delle obbligazioni attive, quindi, gli accertamenti devono essere effettuati nell'anno di insorgenza dei diritti, ma imputati all'anno di scadenza, cioè quando è possibile procedere all'esazione.

Il nuovo principio di competenza prevede inoltre che debbano essere accertate in misura piena anche le entrate a riscossione incerta (ad esempio sanzioni amministrative), procedendo contestualmente ad un accantonamento al *fondo crediti di dubbia esigibilità*, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione per preservarne l'attendibilità.

I procedimenti amministrativi che generano spese devono, fin dall'inizio, essere corredati da attestazione di copertura finanziaria ed essere prenotati nelle scritture dell'esercizio individuato. Le prenotazioni cui segue il perfezionamento dell'obbligazione evolvono in impegni di spesa, che vengono imputati agli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili. L'incidenza dell'impegno sul solo esercizio di maturazione dell'obbligazione riduce le differenze tra la gestione di competenza e quella di cassa, limitando gli effetti dell'asincronia tra momento giuridico e momento fattuale della spesa. Le scritture contabili degli enti sono così depurate da quegli impegni assunti per obbligazioni non perfezionate, che comunque alterano le misurazioni dell'indebitamento.

Riaccertamento straordinario dei residui

Per il passaggio al nuovo principio generale di competenza finanziaria, il legislatore ha previsto degli strumenti di raccordo. In occasione del rendiconto dell'esercizio 2014, le amministrazioni procederanno al *riaccertamento straordinario dei residui*, operando la cancellazione dei residui attivi e passivi non sorretti da obbligazioni perfezionate e scadute



alla data del 1° gennaio 2015. L'avanzo di amministrazione¹ iniziale sarà rideterminato in funzione dei risultati del riaccertamento straordinario: l'eventuale disavanzo che ne scaturisca sarà coperto con tempi e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno.

In attesa di tale decreto il maggior disavanzo derivato dall'operazione di riaccertamento sarà ripianato per una quota pari al 10% annuo. Quale strumento di garanzia applicativa del principio della contabilità finanziaria potenziata è iscritto in bilancio, nelle entrate e nella spesa, a partire dall'esercizio 2015, un fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti, denominato *fondo pluriennale vincolato*. In entrata, il fondo prevede un ammontare pari alle spese impegnate negli esercizi precedenti con imputazione all'esercizio di riferimento e a quelli successivi. Nella spesa, il fondo è costituito per un importo pari alle spese che si prevede di impegnare nell'anno di riferimento del bilancio, ma con imputazione agli esercizi successivi e alle spese già impegnate negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi a quello considerato.

Gli schemi di bilancio strutturati in missioni e programmi

Altra innovazione di indubbia rilevanza riguarda gli *schemi di bilancio*. Infatti, l'art. 11 del Decreto prevede l'adozione di comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali per gli enti territoriali, nonché di comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate e altri organismi controllati. L'estensione dei medesimi schemi anche agli enti strumentali facilita il consolidamento dei conti, consentendo una vista completa sulla situazione di un'amministrazione locale, non tralasciando articolazioni "esterne" importanti, quali le municipalizzate. I nuovi schemi di bilancio, obbligatori dall'esercizio 2016, sono strutturati in *missioni e programmi*. Tale classificazione, analoga a quella adottata per il bilancio dello Stato, enfatizza l'aspetto funzionale della spesa permettendo un'ampia informazione sulla

¹ Consistenza della cassa cui va sommata la differenza tra residui attivi e passivi



finalizzazione delle risorse. Infatti, il primo livello di aggregazione del bilancio è dato dalle *missioni*, che coincidono con le funzioni e i macro obiettivi dell'amministrazione. La seconda classificazione è quella dei *programmi* che, oltre a costituire sul versante della spesa l'unità di voto per l'approvazione del bilancio, rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Ad esempio, la missione n. 4 "Istruzione e diritto allo studio" è ripartita (vedasi figura 1) nel programma n. 1 "Istruzione prescolastica", nel programma n. 2 "Altri ordini di istruzione non universitaria" ecc., esprimendo, per ogni programma, le spese correnti, quelle in conto capitale, per incremento di attività finanziarie ecc.

Fig.1

MISSIONE, PROGRAMMA, TITOLO	DENOMINAZIONE	RESIDUI PRESUNTI AL TERMINE DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE QUELLO CUI SI RIFERISCE IL BILANCIO		PREVISIONI DEFINITIVE DELL'ANNO PRECEDENTE QUELLO CUI SI RIFERISCE IL BILANCIO	PREVISIONI ANNO...	PREVISIONI DELL'ANNO N+1	PREVISIONI DELL'ANNO N+2
MISSIONE 04	Istruzione e diritto allo studio						
0401- Programma	01 - Istruzione prescolastica						
	Titolo 1 Spese correnti	0,00	previsione di competenza	0,00	0,00	0,00	0,00
			di cui già impegnato		(0,00)	(0,00)	(0,00)
			di cui fondo pluriennale vincolato	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
			previsione di cassa	0,00	0,00		
	Titolo 2 Spese in conto capitale						

In ogni missione la stessa struttura si ripete per tutti i titoli e per tutti i programmi.



È inoltre prevista una classificazione, per il conto consuntivo e per il Piano esecutivo di gestione, in *macroaggregati*, definiti quali articolazione dei programmi secondo la natura della spesa. Il successivo livello è dato dai capitoli e dagli articoli che ripartiscono, ai fini gestionali, i macroaggregati.

Le Entrate, invece, sono ripartite in:

- *Titoli*, secondo la provenienza (es., Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa);
- *Tipologie*, rilevanti ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto, secondo la natura nell'ambito di ciascun titolo (es., Imposte, tasse e proventi assimilati).

Le ulteriori classificazioni, in categorie, capitoli e articoli, trovano esclusiva rappresentazione nel conto consuntivo e nel Piano esecutivo di gestione. Per i non addetti ai lavori, è prevista la predisposizione di un **rendiconto semplificato**, da pubblicare sul sito internet di ciascuna amministrazione, con una esposizione sintetica dei dati di bilancio, con evidenziazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali utilizzate nel perseguimento delle finalità istituzionali, dei risultati conseguiti con riferimento al livello di copertura ed alla qualità dei servizi pubblici forniti ai cittadini. Tale innovazione rappresenta un passo avanti nell'*accountability* della pubblica amministrazione, poiché rende fruibile anche a chi non ha dimestichezza con gli schemi di bilancio le principali informazioni che caratterizzano la gestione dell'ente. Permeata dallo stesso spirito appare la disposizione di cui all'art. 18 – bis del citato decreto che impone agli enti l'adozione di un **sistema di indicatori semplici**, misurabili e riferiti ai programmi e agli altri aggregati del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni.

Gli schemi dimostrativi degli equilibri di bilancio

Oltre alle modifiche della struttura dei Bilanci, il legislatore ha dettato regole per gli **equilibri di bilancio**, nell'ambito del percorso di risanamento della finanza pubblica, prevedendo appositi schemi dimostrativi. Il bilancio, infatti, deve essere deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprendendo l'avanzo di amministrazione utilizzabile e l'eventuale ripianamento del disavanzo. Inoltre, per le Regioni, gli importi



previsti per i primi tre titoli delle entrate², aumentati dell'avanzo di parte corrente e dei contributi destinati al rimborso dei prestiti devono assicurare la copertura delle spese correnti, dei trasferimenti in c/capitale, del saldo negativo delle partite finanziarie (investimenti), e delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti.

Il piano dei conti integrato

Altro elemento strutturale della riforma è l'adozione del piano dei conti integrato. La delega al governo in tal senso è stata conferita, con espressioni di analoga portata, sia dalla Legge n. 196 del 2009 che dalla Legge n. 42 del 2009. Quest'ultima, in particolare, fa riferimento a "un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche". La definizione del piano dei conti comune è strumentale non solo a facilitare il consolidamento dei conti delle amministrazioni ma anche, nelle intenzioni espresse dal legislatore, a migliorare la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica. È evidente come l'introduzione di uno strumento unico comporti la ridefinizione delle procedure contabili degli enti coinvolti anche per la previsione legislativa di integrare le rilevazioni delle entrate e delle spese in termini di contabilità finanziaria con l'alimentazione contemporanea di un sistema di conti economico – patrimoniali. La presenza nel piano dei conti integrato di voci economico – patrimoniali è in attuazione dell'architettura contabile prevista dalla riforma, che prevede un sistema di contabilità finanziaria a carattere autorizzatorio, affiancato a un sistema di contabilità economico – patrimoniale che svolge una funzione conoscitiva. L'accuratezza della rilevazione è assicurata dalla introduzione del concetto di **transazione elementare**, definibile come l'elemento generato da ogni atto gestionale. Ogni transazione elementare deve essere codificata in modo da tracciare le operazioni contabili e movimentare, di conseguenza, il piano dei conti integrato.

² Titolo 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa; titolo 2 Trasferimenti correnti; titolo 3 Entrate extratributarie.



La riforma appare nettamente migliorativa della contabilità e dei bilanci degli enti locali e non potrà che dispiegare benefici effetti sotto il profilo dell'efficienza allocativa delle risorse e della capacità di lettura e consolidamento dei conti pubblici. Positiva è senz'altro la modalità graduale di attuazione e la istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un'apposita commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali, con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio e di aggiornare gli allegati al decreto di riforma di pari passo all'evoluzione delle altre fonti normative.

Indefettibile fattore di successo sarà un'applicazione olistica da parte degli enti territoriali, con ripensamento e manutenzione evolutiva dei principali processi che impattino direttamente sulla programmazione e sugli aspetti finanziari ed economici. Non si tratta soltanto di combinare e rappresentare diversamente dati finanziari ma di suscitare, a vari livelli di responsabilità, un'evoluzione della cultura gestionale nei vari profili innovati dalla riforma.



DIBATTITI

Dall'impegno sociale spunti per il rinnovamento della politica

di Franco Pittau, Coordinatore del Dossier Statistico Immigrazione

Sono impegnato sul versante dell'immigrazione da 45 anni, sia come ricercatore che come operatore della sensibilizzazione. Ho ideato il Dossier Statistico Immigrazione dal 1991 e lo ho utilizzato, con il patrocinio prima della Caritas e nell'ultimo biennio dell'Ufficio Nazionale Anti discriminazioni Razziali, in centinaia di incontri pubblici e di sessioni formative in tutta Italia. IDOS, Centro Studi e Ricerche di cui faccio parte, è l'acronimo di "Immigrazione Dossier Statistico". Il nostro ambito è quello della ricerca azione, perché IDOS si colloca a metà tra un centro studi di tipo tradizionale e una struttura di sensibilizzazione.

Consapevole che la presunzione non è una virtù, solo su forti pressioni di Daniela Carlà mi sono reso disponibile a scrivere qualche considerazione sulla politica e sulle sue carenze, partendo dal punto di vista di chi è impegnato sul campo. Ciò non toglie che, in linea di principio, sia preferibile partire dalle carenze personali (e ve ne sono in me come negli altri operatori) e anche da quelle del proprio ambito di appartenenza. È risaputo che gli apporti conoscitivi forniti dal mondo sociale spesso sono poco stimolanti e la modalità di rivolgersi al pubblico esterno riesce a fare scarsa presa, indice dei limiti intrinseci all'associazionismo. Non voglio indugiare ulteriormente su questi aspetti, che di per sé dovrebbero preservare dal ricorso a uno stile saccente, predicatorio e calvinista quando si parla di politica, quasi che gli operatori sociali si possano proporre come moralizzatori allo stato puro, esenti da difetti.

Detto ciò, non è escluso che chi rappresenta il mondo sociale possa avere l'orgoglio di rappresentare un punto di vista privilegiato sulla realtà, quasi un surrogato - in forma vissuta - di tante biblioteche messe insieme. Questo mondo racchiude spunti e prospettive, che non sempre si leggono sui libri e aiuta a inquadrare i problemi con i contorni concreti della gente in carne e ossa italiani o immigrati che siano. Spunti che



bisogna abituarsi a leggere per tempo, facendosi portatori delle istanze di cambiamento per non arrivare in ritardo sui fatti, e a presentare a voce alta e non timida, come sembra invece essere avvenuto a proposito dei fatti di Tor Sapienza. Che ha visto la popolazione italiana contrapporsi a quella immigrata. Quando il mondo dell'associazionismo non riesce ad essere una forza di mediazione e a raccogliere e a riproporre le istanze della base, vuol dire che è ridotto proprio male. Si constata allora quanto possano pesare in senso dispersivo le estrazioni politiche e culturali e i rispettivi campi di appartenenza, per cui viene meno la capacità di fare sintesi e sinergia tra le varie espressioni.

Il mondo sociale quindi, anche se spesso sbaglia ed è impari rispetto ai suoi compiti, dispone di una finestra sul mondo che consente di mettere a fuoco cose che i politici non vedono e riconoscono con maggiore difficoltà. Tra l'altro, il mondo sociale è anche l'ambito che si compone di organizzazioni efficaci anche magari poco conosciute, persone eccezionali anche se invitate ai talk show televisivi, volontari dimessi ma dalla dedizione eccezionale. Questo impegno, anche se poco enfatizzato o, peggio, etichettato come moralismo, costituisce un reticolo diffuso e resistente che ancora riesce a tenere unito il nostro paese.

Le critiche che provengono da questo mondo meritano, perciò, una certa attenzione.

Chi guarda le cose da una "finestra sociale" non vede molto bene i politici (e anche gli amministratori e la pubblica amministrazione). Non è una questione di essere prevenuti. Ad esempio, la mia formazione personale è avvenuta negli anni del dopoguerra, quando c'era più politica che da mangiare e le ideologie proponevano, insieme a diverse storture, anche dei valori veri che hanno ispirato la Costituzione e hanno evidenziato la necessità di proporre al Paese un sostanzioso ideale di convivenza. Ricordo con piacere questi antefatti, che ormai fanno parte irrinunciabile di me stesso. Ricordo qualche comizio di De Gasperi e degli altri grandi leader politici del dopoguerra, che erano riusciti a trasformare gli ideali-ideologie in vita vissuta, dando l'avvio alla ricostruzione dell'Italia. Eccezionali furono diverse figure di sindacalisti, per i quali la tutela della dignità del lavoro faceva un



tutt'uno con il loro stile di vita, sempre vicino alla gente e ai loro problemi, generosi, combattivi, instancabili e modesti quanto al tenore di vita (ma su questo aspetto ritornerò).

Perché si può rimanere perplessi di fronte ai politici di oggi? Non perché siano tutti degli incapaci, o non siano preparati, o siano corrotti, o siano fannulloni e così via. Non si può misconoscere che il loro compito, portato avanti bene, sia difficile in una società diventata sempre più complessa. Però, dovrebbero riconoscere di essere privilegiati rispetto alla generalità dei cittadini, e invece difficilmente lo fanno. Non perdono il posto di lavoro perché viene loro riconosciuta l'aspettativa e però, mentre continua la maturazione dei diritti pensionistici nel settore lavorativo di provenienza, accedono a pensioni e vitalizi durante la loro carriera politica. Questi benefici sarebbero comprensibili solo se essi non fossero già stati coperti con lo scudo dell'aspettativa e retribuiti durante l'esercizio del loro incarico con emolumenti, che risultano alti non solo rispetto alla vita della gente comune ma anche rispetto ai trattamenti che nella media europea si riserva ai politici. La gente non capisce più questa enorme differenza che si è creata nel tempo. Se poi si aggiungono gli altri benefici di cui godono, sia a livello nazionale che regionale, ci si rende conto del muro divisorio che separa i cittadini dai politici.

Le risorse pubbliche sono state utilizzate in maniera distorta non solo a loro beneficio ma anche nell'area del pubblico impiego. Lo hanno descritto diversi libri con dovizia di dettagli, che hanno portato a una vera e propria insofferenza la moltitudine di quelli che non riescono ad arrivare alla fine del mese o, comunque, che vorrebbero maggiore efficienza da una macchina dello Stato così dispendiosa. Una volta chi accedeva al settore pubblico si accontentava di livelli retributivi più bassi rispetto al settore privato in compenso della stabilità del posto. Ora si pretende l'una e l'altra cosa e certi livelli retributivi sono esorbitanti rispetto alle reali possibilità del Paese, affossato dal debito pubblico, e alle esigenze delle nuove generazioni, che richiederebbe una interpretazione diversa del concetto di diritti acquisiti così come viene da loro inteso. Forse sarebbe d'aiuto una maggiore resa, che invece non c'è, nonostante vengano elargiti premi di produttività. La nostra cooperativa ha sperimentato il mancato rilascio di un DURC per un debito di zero euro nei confronti dell'INPS, un bloccaggio motivato quindi con



l'insussistenza di una pendenza. Sarebbe bastato l'intervento di un impiegato di concetto, senza scomodare quadri o dirigenti e far perdere tempo e denaro, per temperare questo pasticcio elettronico e togliere subito la pratica dalle secche. Che dire poi della rigidità con cui si utilizzano le possibilità di affidamento di incarichi a privati per importi inferiori ai 40.000 euro. Anche queste pratiche sono spesso dei mini bandi lunghi e incomprensibili, rilievo che si potrebbe commentare con diversi casi concreti che mostrano come l'eccessiva formalità porti a smarrire il senso sostanziale del diritto, senza peraltro creare maggiore trasparenza, rispetto alla quale non è lusinghiera la nostra collocazione nella graduatoria internazionale. Quanto sarebbe bello vedere che i sindacati del pubblico impiego o le associazioni dei dirigenti organizzassero autonomamente degli incontri per individuare il superamento dei troppi bloccaggi che appesantiscono la struttura pubblica e proporre il superamento ai politici per arrivare a una maggiore velocità. In questo modo si potrebbe arrivare a un riavvicinamento tra pubblico e privato.

Continua, invece, la confusione tra forma e sostanza. Sappiamo tutti che la forma è spesso garanzia del diritto, ma sappiamo anche che un eccessivo formalismo né è la fine. La vita dei cittadini è regolata (o angariata) da una serie di disposizioni, talvolta utili e comprensibili e più spesso vessatorie, che, contrariamente alle motivazioni con le quali vengono presentate, non sono d'aiuto alla trasparenza e al superamento dei raggiri, come si constata quando si viene a sapere qualcosa di più sul sistema degli appalti, come è avvenuto recentemente a Roma. È ricorrente la collusione tripartita (politici-amministratori-esponenti del mondo sociale). Politici e amministratori, aiutati da una serie di "furbetti" del mondo sociale, appaiono come apprendisti stregoni instauratori di un sistema, nel cui ambito quelli che meritano non riescono a far valere le loro ragioni (neppure per gli affidamenti sotto soglia), mentre gli altri riescono a superare gli ostacoli.

Ci troviamo di fronte a un sistema politico-amministrativo, compiaciuto di se stesso (altrimenti avrebbe avviato con maggiore decisione le riforme), che non si mostra capace di selezionare il merito in questo preteso sistema perfetto, per niente presentabile a livello internazionale.



Un altro pericoloso difetto è l'incontenibile propensione del settore pubblico, alimentato dai politici, a intervenire in tutti i settori, anziché limitarsi a un compito di sussidiarietà. Se ne sta parlando un po' ora rispetto all'eccessivo proliferare delle aziende municipalizzate, ma questa errata concezione del ruolo pubblico è molto più vasta, tarpa le possibilità del protagonismo sociale e pretende di farsi carico al suo interno di adempimenti che al di fuori costano molto meno.

Nella lunga elencazione dei difetti del pubblico va menzionata anche la necessità di una maggiore preparazione prima di prendere una decisione, prestando la dovuta attenzione ai dati socio-statistici per rendersi conto con precisione delle dimensioni quantitative delle questioni da affrontare. Poiché una legge dovrebbe equivalere alla migliore mediazione tra interessi differenziati, una conoscenza imperfetta dei termini della questione espone a risultati imprevisti e costosi, come si è visto nel caso degli esodati.

Mi piace da ultimo sottolineare il fascino dei soldi, un rischio in cui tutti possono facilmente cadere, non solo i politici e gli amministratori ma anche gli esponenti del mondo sociale. Per anni sono state accettate situazioni abnormi, che solo la necessità della *spending review* ha imposto di ritoccare in una selva di risentite proteste. Sarebbe stato meglio farlo per un senso di moralità civica, che invece è stata etichettata come moralismo.

Queste sono alcune ragioni per cui un cittadino, seppure amante della politica, non può rimanere attualmente contento. È su questi aspetti concreti che si misura la volontà riformatrice e non sulle idee fumose. Personalmente, per la mia formazione cristiana e il mio lungo impegno sociale, diffido di quanti propongono riforme senza incarnarne lo spirito nella loro vita: non si tratta di essere bacchettoni, ma di pretendere coerenza personale e una certa sobrietà in un'Italia che per molti presenta aspetti drammatici. Serve l'impegno strutturale, ma anche l'impegno individuale e così potrà rinascere la speranza nella capacità di rinascita del paese.



Sintesi della presentazione del n. 2 di *Etica PA* **Roma, 25 settembre 2014**

Parlamento Europeo, Sala delle bandiere

A cura di Nicoletta Stame

Il numero 2 di *Etica PA* era dedicato quasi interamente al tema della valutazione delle politiche pubbliche, e su questo si è basata la presentazione del numero. Ma quegli articoli erano stati concepiti prima della svolta in tema di PA impressa dal governo Renzi, di cui però vi era una eco nella intervista ad Angelo Rughetti, sottosegretario di Stato per la semplificazione e Pubblica Amministrazione, che aveva toccato alcuni punti della riforma ora in discussione: semplificazione amministrativa (PIN unico, unificazione banche dati, dematerializzazione documenti amministrativi), centralità dei territori (contro l'uniformità imposta dal centro), valutazione dei risultati, ruolo unico della dirigenza che coniughi le esigenze di omogeneizzazione e specificità professionali.

Così la riunione ha acquistato un sapore particolare per il momento in cui veniva svolta, offrendo l'occasione per un confronto tra vecchi problemi, esperienze positive e nuove prospettive.

Nella sua introduzione, Nicoletta Stame ha richiamato il senso del lavoro, che si basa sull'idea di un triangolo di collaborazione (e non di ostilità) tra politica, amministrazione e valutazione. La valutazione è finalmente diventata d'attualità, nonostante anche in Italia ci se ne sia occupati da circa un ventennio. Le maggiori difficoltà che la valutazione ha incontrato è stato il tentativo di riassorbirla entro pratiche conosciute di controllo, informate da una cultura legalistica (si fa qualcosa solo se obbligati per legge, la si fa solo come la prescrive la legge). Invece la valutazione mira a capire quali risultati si sono raggiunti con l'azione programmata, che può variare nella implementazione, in base alla responsabilità che se ne assumono (o meno) gli attori. E può farlo individuando volta per volta gli strumenti adatti alla politica da valutare, coinvolgendo le parti interessate, con procedure trasparenti.



Da quando l'idea di valutazione è entrata nella legislazione italiana con le riforme degli anni '90 accanto a molte procedure burocratiche che hanno semmai allontanato dal senso innovativo che avrebbe dovuto ispirarle, vi sono state esperienze positive di cui la rivista ha prodotto delle testimonianze. Il loro carattere è stato molto apprezzato anche nel corso della riunione per aver mostrato aspetti non convenzionali.

Giancarlo Vecchi ha parlato della valutazione della performance nel sistema giudiziario sulla base di una propria esperienza di valutazione di progetti nazionali e europei. Egli ha mostrato come la valutazione può offrire un contributo di miglioramento del servizio pubblico senza precedenti. E' questo infatti un ambito in cui capacità manageriali mai finora richieste ai magistrati diventano necessarie per far funzionare un sistema vitale per il funzionamento dello Stato, e la valutazione deve trovare il modo per poterle apprezzare.

Maria Paola Di Martino ha parlato di un lavoro pionieristico svolto come presidente del Nucleo di Valutazione del Ministero della Sanità per la valutazione del programma di investimenti nelle infrastrutture ospedaliere. Un lavoro entusiasmante, svolto a fianco delle amministrazioni regionali, che ha saputo interpretare il modo in cui si riacutizzavano divari Nord-Sud e individuare buone pratiche di uso oculato delle risorse e miglioramento dei servizi per la cittadinanza.

Mauro Palumbo ha parlato della valutazione nella scuola, un ambito che oggi conosce un grande sviluppo, imperniato sull'idea della riforma Gelmini: "centralismo" (un sistema centrale di valutazione) più "trasparenza" (o quasi-mercato: per poter scegliere la scuola migliore). Se la valutazione asseconda queste tendenze vi è il rischio di un suo uso improprio. La sua vocazione naturale di tendere al miglioramento comporta non solo individuare i bravi da premiare, ma anche far avanzare quelli che sono rimasti indietro, e



quindi aiutare la scuola ad avere quella funzione di equità che dovrebbe essere un suo principio costituzionale.

Ora, poi, si aprono nuove prospettive non solo per un maggiore uso della valutazione, ma anche per un suo uso più appropriato. Si pensi alla riforma del titolo V della Costituzione (che prevede che il Senato abbia anche una funzione di valutazione delle politiche pubbliche), alla riforma della PA (che parla di valutazione indipendente e attribuisce rilevanza agli Organismi Indipendenti di Valutazione), e alla *spending review* (che se ben intesa dovrebbe individuare i risparmi in base alla efficienza delle organizzazioni appurata tramite la valutazione, superando il metodo dei tagli lineari).

Il sottosegretario Rughetti, riprendendo anche alcuni temi della intervista contenuta nella rivista, ha tracciato un quadro delle criticità di come vengono varate le leggi (mancanza di valutazione *ex ante*, leggi omnibus) e di come vengono implementate (mancanza di un principio di effettività) anche a causa del timore della politica di misurarsi. E ha individuato la necessità di procedere sia sul lato della legislazione (che sappia muoversi su progetti Paese, interistituzionali e in grado di anticipare i problemi) sia sul lato della PA (che deve essere più leggera, più tagliata sui bisogni del territorio, e rivolta alla gestione). L'uso delle tecnologie informatiche e di open data può poi favorire una comparazione di dati tra amministrazioni contigue in modo da consentire alla PA di acquisire quella conoscenza di se stessa e degli effetti delle politiche da essa implementate che oggi le fa difetto.

La discussione si è quindi soffermata su questi temi:

- La differenza tra valutazione e controllo: la valutazione non deve essere sentita come un atto dovuto ma temuto. La valutazione deve tendere a far emergere gli aspetti positivi per imparare da ciò che funziona; in tal modo, anche i casi di “insuccesso” (ovviamente quando non siano atti illeciti), o gli “errori”, non devono



essere nascosti per paura della sanzione, ma riconosciuti come fonte di informazione. Per questo, però, è necessario tenere separati gli ambiti della valutazione della performance (che punta a mostrare ciò che funziona) da quello della lotta alla corruzione (che punta a reprimere comportamenti illeciti), e quindi bene ha fatto il governo a attribuire le competenze di valutazione della performance alla Funzione Pubblica e toglierle all'Agencia anti-corruzione (ANAC).

- La necessità di sviluppare una politica di genere nella PA, e di conseguenza degli strumenti informativi (statistiche di genere) e valutativi in grado di favorirla.
- I limiti dell'attuale sistema di valutazione della performance organizzativa della PA:
 - la mancanza di collegamento temporale tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria, che non consente un uso efficace delle risorse;
 - L'emanazione di pleorici set di indicatori centrali che non corrispondono a esigenze settoriali e territoriali differenti;
 - il mancato coinvolgimento degli operatori di base, che non sanno come il proprio lavoro si inserisce negli obiettivi generali.



APPROFONDIMENTI

I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978

di Guido Melis

Una necessaria premessa

Questo saggio costituisce un esperimento. Nasce dall'intento di porre a confronto, per il trentennio che va dal 1948 al 1978 (prima-sesta legislatura), cioè per la fase di originario consolidamento e di progressivo sviluppo degli ordinamenti repubblicani, quanto si è dibattuto in sede politica, quanto si è progettato a livello di governo, quanto si è studiato negli ambiti specialistici e infine quanto si è realizzato in campo legislativo sul tema cruciale delle pubbliche amministrazioni e della loro riforma. I dati qui raccolti - lo si dichiara subito - sono forse ancora grezzi e certo richiederebbero d'essere ulteriormente affinati attraverso analisi storiografiche più approfondite, che completino quanto, sulle prime quattro legislature repubblicane, già conosciamo attraverso gli studi³. E tuttavia la loro semplice proposizione consentirà - si ritiene - di comprendere meglio quale sia stata la storia della questione amministrativa negli scorsi decenni e quali responsabilità vi abbia avuto, in particolare, una politica generalmente distratta, quando non anche colpevolmente incompetente.

1. I governi della Repubblica davanti al Parlamento

Il volumetto intitolato *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*⁴, edizioni Centro Romano Editoriale, potrebbe definirsi un esempio abbastanza tipico di quella "letteratura grigia", promossa dalle istituzioni o negli immediati loro paraggi, destinata spesso a rapida obsolescenza, che tuttavia offre spesso in sintesi elementi di conoscenza apprezzabili sul funzionamento concreto della cosiddetta "macchina dello Stato". Nel caso specifico il testo - 836 pagine, edito nel 1978, prefazione di Guglielmo

³ Mi permetto qui di rinviare, per una ricostruzione generale, a G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.

⁴ Roma, Centro Romano Editoriale, 1978.



Negri - ebbe il pregio di raccogliere per il primo trentennio della Repubblica i discorsi programmatici pronunciati dai presidenti del Consiglio davanti alla Camera dei deputati all'atto della presentazione di un nuovo governo. Per quanto questi discorsi vadano considerati alla luce delle intelligenti pagine introduttive di Negri (che giustamente richiama, come loro necessario retroterra, la centralità del preliminare "accordo di governo" tra i partiti della coalizione di maggioranza, alla cui falsariga i discorsi necessariamente si adeguano) essi tuttavia possono essere legittimamente assunti come il manifesto sintetico dei programmi governativi.

L'esercizio di lettura che qui mi propongo assume appunto la completezza (seppure relativa) di questi documenti parlamentari; e consiste nell'isolare, all'interno delle "comunicazioni programmatiche" (così si chiamano nel linguaggio del Parlamento), i riferimenti diretti (o talora indiretti) alla questione amministrativa: sia sotto l'aspetto della specifica problematica dei lavoratori del pubblico impiego, sia sotto quello della struttura, organizzazione, funzionalità, eventuale riforma degli apparati centrali, e sia, infine, sotto il profilo delle problematiche inerenti al rapporto tra lo Stato centrale e il complesso degli enti locali, comprese - con i primi anni Settanta - le istituende Regioni a statuto ordinario.

Conviene, da subito, segnalare alcune caratteristiche dei materiali documentari sui quali si fonda la rilevazione.

I primi discorsi, relativi agli otto anni 1946-1953, appaiono vistosamente i più brevi: 12 pagine De Gasperi 1946; 9, De Gasperi febbraio 1947; meno di 11, De Gasperi giugno 1947 (tutti davanti alla Assemblea Costituente); poco più di 16, De Gasperi 1948; poco più di 7, De Gasperi 1950; poco più di 8, De Gasperi 1951 (I^a Legislatura): poco più di 11, De Gasperi 1953; 7 pagine e mezza Pella 1953 (entrambi seconda legislatura)⁵.

Viceversa la lunghezza dei discorsi tende a crescere moderatamente dal governo Fanfani I (seconda legislatura) in poi: Fanfani, 1953, quasi 8; Fanfani 2, 1954, circa 14; Scelba, 1954, 13; Segni, 1955, 11; Zoli, 1957, quasi 18 (tutti nella seconda legislatura).

⁵ Le proporzioni restano ovviamente le stesse se ci si riferisce ai discorsi negli Atti Parlamentari.



Le proporzioni raddoppiano nella terza legislatura: Fanfani, 1958, 21; Segni, 1959, 14; Tambroni, 1960, quasi 14; Fanfani, 1960, 17; Fanfani, 1962, 18.

Nella quarta legislatura le 5-6 pagine delle dichiarazioni di Leone, 1963, sono seguite dalle 20 del Moro I, 1963; dalle 21 del Moro II, 1964; dalle 33 del Moro III, 1966. L'articolazione del periodare di Moro (ampio, ricco di digressioni, dalle frasi composite) certamente concorre ad accrescere le dimensioni; ma anche i programmi si fanno più complessi, includono più argomenti, sviluppano su più piani l'illustrazione della politica governativa.

Nella quinta legislatura persino il governo "balneare" di Leone, 1968, produce comunque dichiarazioni per 19 pagine; seguite dalle 22 del Rumor I, 1968; dalle 13 del Rumor II, 1969; dalle 27 del Rumor III, 1970; dalle 22 del governo Colombo, 1970; dalle 14 dell'Andreotti I, 1972, cui fanno seguito, nella legislatura successiva, le 24 dell'Andreotti II.

Quella legislatura, la sesta, l'ultima censita dal volume, fa ancora registrare 20 pagine del Rumor IV, 1974; quasi 35 pagine del successivo Moro IV, 1974; 19 del Moro V, 1976. E nella settima legislatura quasi 36 dell'Andreotti III, 1976 e 12 dell'Andreotti IV, 1978⁶.

Una simile contabilità delle pagine, s'intende, vale quel che vale. La si dovrebbe commentare con un approfondimento circa l'evoluzione delle prassi e della stessa retorica parlamentare (sono studi che in altri Paesi hanno conosciuto apporti in chiave storica anche molto significativi, ma che la storiografia parlamentare italiana quasi non conosce). Bisognerebbe d'altra parte anche riflettere sul progressivo complicarsi dell'oggetto dell'attività di governo, man mano che dalla società del dopoguerra, attraverso il miracolo economico e lo Stato del benessere, si passa a un quadro economico e sociale (ma anche istituzionale) progressivamente più complesso. E tuttavia non può sfuggire l'arricchirsi della comunicazione governativa in Parlamento, che - se si leggessero per intero i discorsi

⁶ In quest'ultimo caso la brevità della comunicazione è esplicitamente dichiarata da Andreotti. La seduta si svolge infatti nelle ore drammatiche successive al rapimento di Aldo Moro.



- rivelerebbe forse anche la crescente centralità del governo rispetto alla stessa attività del Parlamento.

In ogni caso qui la registrazione meticolosa (e forse un po' pedante) della lunghezza dello *speech* governativo mira a un obiettivo particolare: quello di rimarcare la proporzione tra l'articolazione complessiva del discorso e la presenza in esso di un tema specifico, genericamente individuabile con il riferimento all'amministrazione nelle sue varie sfaccettature.

2. L'amministrazione nei programmi dei governi: silenzi ed omissioni

Se dunque si ripercorrono le oltre 800 pagine del volume alla ricerca di questa specifica tematica i risultati sono quelli che qui di seguito si riassumono in dettaglio:

De Gasperi II, 1946: nell'intero discorso solo un generico cenno allude, tra "gli obiettivi da tenersi presenti e ai quali devono tendere i nostri sforzi", alla necessità di "assicurare agli impiegati e ai salariati ed ai ceti medi sufficienti mezzi di vita" (p. 18);

De Gasperi III, 1947: si fa cenno al problema della lealtà repubblicana degli impiegati ("Non riteniamo che a tale scopo sia necessario ricorrere ad una legislazione eccezionale. Basterà applicare contro quei funzionari che venissero meno al giuramento le sanzioni previste dalla legge sullo stato giuridico degli impiegati, applicare ai funzionari che si rifiutassero di prestare il giuramento un trattamento speciale che potrebbe essere analogo a quello della legge sulla smobilitazione delle Forze Armate") (p. 32);

De Gasperi IV, 1947: il discorso del presidente non contiene alcun riferimento all'amministrazione, salvo la notizia pura e semplice della istituzione del Ministero del bilancio (p. 40);

De Gasperi V, 1948: il discorso non contiene alcun riferimento all'amministrazione;

De Gasperi VI, 1950: il discorso non contiene alcun riferimento all'amministrazione;

De Gasperi VII, 1951: in chiave di opposizione al comunismo, De Gasperi introduce un passaggio sul "dovere di lealtà dei funzionari dello Stato": "i funzionari pubblici - dice - hanno il dovere di essere leali e di agire lealmente verso lo Stato democratico di cui sono organi" (p. 82). Più consistente il passo del discorso relativo al riassetto



dell'amministrazione finanziaria: "Si sono già dette le ragioni per le quali, rivedendo durante la crisi l'organismo ministeriale e finanziario, nel quadro più vasto dell'economia e ai fini di una maggiore possibilità di coordinamento e di controllo, si è ripreso in esame il vecchio progetto di accentrare alcuni servizi del Tesoro nel Ministero del bilancio. Nel corso di tale esame il presente Gabinetto si è trovato concorde nel ritenere che al Bilancio debbano passare, in un primo tempo ed entro il termine più breve possibile, la Ragioneria generale e la presidenza del Comitato per il risparmio e il credito. A questi uffici, provenienti dal Tesoro, si dovrà aggiungere, per evidente opportunità di coordinamento, la presidenza del Comitato prezzi" (p. 84). E ancora "Nell'occasione di questa proposta sistemazione si è naturalmente discusso anche della riforma delle leggi sulla Ragioneria generale dello Stato e sull'amministrazione e contabilità, riforme che vengono invocate soprattutto per semplificare ed accelerare l'esecuzione delle leggi. Circa la legge sulla contabilità si hanno già le concrete conclusioni della commissione appositamente creata: per la Ragioneria generale, il Governo sottoporrà al voto delle Camere le linee direttive che intenderà seguire" (p. 85);

De Gasperi VIII, 1953: il discorso non contiene alcun cenno puntuale all'amministrazione;

Pella, 1953: poche brevi note sono dedicate quasi di sfuggita al tema. Pella si limita a informare la Camera che "per il miglior funzionamento della pubblica amministrazione, il Governo ripresenterà un disegno di legge di delega, chiedendo al Parlamento di fissare le necessarie direttive sui criteri. Occorrerà inoltre risolvere tempestivamente la nota questione della tredicesima mensilità per l'anno finanziario in corso" (p. 107);

Fanfani I, 1954: dopo avere auspicato "una pubblica amministrazione adeguata alla severità dell'ora", Fanfani dice: "E a proposito di pubblica amministrazione farà piacere che a limitare gli abusi in fatto di automezzi statali è in corso la distribuzione di targhe speciali di riconoscimento di cui gli automezzi stessi dovranno essere muniti, a pubblico e generale controllo". E ancora: "Spessissimo questo problema della pubblica amministrazione torna nei discorsi politici e nei programmi di governo. Per quanto ci riguarda, per convinzione e per esperienza, riteniamo che il fare una buona, onesta e



efficace amministrazione sia la prima garanzia di successo per un Governo. Ma una buona, onesta e efficace amministrazione non si farà mai prescindendo dall'affiatamento cordiale dei dipendenti pubblici con i capi, e, tramite loro, con gli interessi della nazione". Segue la chiusa: "Troppe disquisizioni e catilinarie contro la burocrazia e troppe poche attenzioni a leggi vecchie ed impacciati hanno impedito di accelerare il funzionamento dell'amministrazione, esasperando invece i rapporti tra essa e i suoi dipendenti. Occorre rettificare l'azione. E ciò faremo rivedendo ad una ad una - a cominciare dalle norme sul contenzioso tributario e da quelle sulla contabilità di Stato, per finire a quelle sull'edilizia scolastica - le norme che regolano l'attività della pubblica amministrazione" (p. 124).

Scelba, 1954: il discorso contiene un puntuale riferimento alla legge, annunciata come imminente, sullo stato giuridico degli statali. "Per quanto si riferisce alla pubblica amministrazione il Governo confida nella sollecita approvazione della legge sul riordinamento dello stato giuridico ed economico degli statali, riordinamento da attuare con delega al Governo, per le parti riguardanti la disciplina delle carriere ed il trattamento economico, e con deliberazione diretta per la parte riguardante i nodi e le forme di tutela degli interessi di categoria. Al momento dell'approvazione della legge verrà anche fissato l'ammontare annuo degli aumenti e la loro decorrenza e si approveranno i relativi provvedimenti di copertura. Contiamo che la legge delegata possa essere definita nei termini stabiliti e ci impegniamo, nell'ipotesi di un qualsiasi ritardo, di far luogo ad un adeguato acconto" (p. 140);

Segni I, 1955: il discorso del presidente Segni insiste ancora sullo stato giuridico degli statali: "Un problema fondamentale è rappresentato dall'ordinamento dei funzionari dello Stato. Devo quindi riaffermare la mia convinzione della correttezza, operosità e capacità dei funzionari statali di tutti gli ordini e gradi e della necessità di dare a questi fedeli operatori per lo Stato le situazioni giuridica ed economica migliori possibile. A questi validi collaboratori, sia civili, sia militari, mi è caro inviare il più cordiale saluto del Governo e mio. Questo Governo trova in una fase molto avanzata il lavoro per l'attuazione della legge delega, condotto avanti con molta competenza dal Governo presieduto dall'onorevole Scelba, e si propone di continuarlo e condurlo a termine nel periodo fissato



dalla legge, emanando al più presto l'atteso decreto sul conglobamento, ultimando il testo del provvedimento sullo stato giuridico e concludendo i lavori per il riordinamento delle carriere e costituendo il Consiglio superiore della pubblica amministrazione" (p. 147);

Zoli, 1957: per la prima volta forse si registra un discorso meno generico. Vi fanno la loro prima apparizione i concetti di "tempestività" ed "efficacia", così come, seppure in un cenno fugace, il "cittadino" come destinatario dei pubblici servizi. "Fondamentale ritengo l'amministrazione - dice Zoli -. Non si pensi che io voglia con ciò dire che il Governo sarà un governo di amministrazione: le indicazioni che farò escludono la possibilità di equivoci al riguardo. Ma intendo dire che il Governo ritiene fondamentale una politica dell'amministrazione. Non vi ha dubbio, a nostro avviso, che, a parte ogni questione di costo, la democrazia politica si svolga anche con l'amministrazione, che deve essere non soltanto - come è naturale - legittima, ma anche tempestiva. L'inutile complicazione o la lentezza delle procedure fa sì che lo Stato raggiunga parzialmente i suoi fini e che il cittadino riceva i servizi che gli spettano solo apparentemente integri, ma in realtà menomati e meno efficaci. Perciò il Governo si propone, senza introdurre subito nuovi radicali criteri organizzativi, che provocherebbero inevitabili crisi, di sottoporre ad un diligente esame le procedure seguite dall'amministrazione, così da eliminare molti atti non necessari; e si propone, contemporaneamente, un ammodernamento degli strumenti. Taluni di questi propositi sono in alcuni servizi già attuati, dal punto di vista strumentale; ma l'opera deve essere estesa e proprio a questo fine è stato mantenuto il Ministero per la riforma dell'amministrazione" (p. 162);

Fanfani II, 1958: dopo avere illustrato la volontà del Governo di semplificare la legislazione con una serie di testi unici e con apposite norme per la giustizia amministrativa e tributaria ed avere accennato alla riforma dei codici, Fanfani si intrattiene sul decentramento amministrativo, citando i 16 decreti legislativi emessi dal governo Scelba in attuazione della legge delega (pp. 185-186);

Segni II, 1959: accenna di passaggio alle future riforme nell'amministrazione dei Lavori pubblici (annuncia un prossimo disegno di legge concernente "alcune riforme strutturali, con particolare riguardo ai servizi tecnici centrali, all'organizzazione dell'Azienda



nazionale autonoma delle strade statali ed al decentramento in favore degli organi periferici del Ministero” (p. 209);

Tambroni, 1960: un preciso passaggio sulla “macchina dello Stato” caratterizza questo discorso programmatico: “Nel campo proprio dell’amministrazione, un problema urgente è quello di assicurare una maggiore efficienza della macchina dello Stato. Rispetto alle funzioni tradizionali, i compiti dello Stato sono enormemente accresciuti ma non sempre i servizi della pubblica amministrazione hanno potuto tempestivamente adeguarsi alle nuove esigenze. Nella mia esperienza dell’amministrazione pubblica ho avuto modo di apprezzare i funzionari e tutti i dipendenti dello Stato, che nella stragrande maggioranza lavorano con ammirevole dedizione; ritengo che si possa e si debba fare dell’amministrazione dello Stato un mezzo sempre più idoneo a reggere il confronto con qualsiasi altra organizzazione. Si tratta di aggiornare la preparazione professionale per la specializzazione; di introdurre i processi di meccanizzazione in atto nelle grandi aziende industriali e commerciali; di snellire e di accelerare le procedure (per gli impegni di spesa e i pagamenti); di facilitare il decentramento del lavoro e delle responsabilità; di migliorare le relazioni umane all’interno dell’amministrazione ed in modo sostanziale il rapporto con il pubblico; di ridurre il volume dei controlli; di semplificare gli adempimenti a carico del cittadino nei suoi rapporti con gli uffici pubblici”. Segue la proposta del Governo: “Occorre quindi predisporre senza ritardo nuove norme, di semplice applicazione, che stralcino, dalla foresta di disposizioni che nei decenni è andata sempre più crescendo, quanto serve per dar vita a qualche cosa di nuovo e di essenziale”. E la conclusione: “Ecco perché il Governo si propone di istituire, se il Parlamento lo vorrà, il Ministero della organizzazione amministrativa e degli affari costituzionali, materie oggi affidate al ministro Bo e ad un ufficio della Presidenza del Consiglio. E ciò non per creare una nuova burocrazia, ma per dare vita ad una centrale, viva e dinamica, di iniziative e di necessarie trasformazioni [sic]” (pp. 222-223);

Fanfani III, 1960: nessun cenno alla questione amministrativa sotto alcun profilo;

Fanfani IV, 1962: interessante la parte del discorso dedicata alla amministrazione. “Per quanto concerne la pubblica amministrazione, recenti sono alcuni impegni presi a



proposito di coordinamento dell'attività ministeriale, di rispetto delle competenze e delle incompatibilità, di ossequio alle pronunzie degli organi di controllo, di riforma della legge di contabilità dello Stato, di disciplina dell'uso dei fondi fuori bilancio, di costituzione dei gabinetti e delle segreterie. Disposizioni prese e disegni di legge già presentati saranno mantenuti, non intendendosi mutare, ma anzi approfondire, la linea già assunta. Ciò è dimostrato anche dagli ultimi suggerimenti partecipati in data 21 febbraio. I ministri, aventi alle proprie dipendenze personale di ruolo, sono stati invitati a non confermare od assumere nei propri gabinetti e nelle proprie segreterie componenti del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, per non menomare la funzionalità di questi istituti, per rispettare il saggio principio che i controllati non possono essere contemporaneamente controllori, e per non dare l'impressione di voler alzare barriere pregiudiziali di sfiducia e di sospetto tra il ministro e i dipendenti del suo Ministero". Poi, dopo avere annunciato la presentazione imminente in Parlamento della riforma del Consiglio di Stato, Fanfani aggiunge: "L'amministrazione dello Stato ha bisogno di ammodernamento, di decentramento, di ritocchi in materia di assunzioni, soprattutto di tecnici, trattamento, promozioni, quiescenza dei dipendenti. In quest'ultima materia vari interventi furono fatti negli ultimi mesi con cospicua spesa e notevoli miglioramenti. Ora sono avanzate altre richieste. Di esse non si nega aprioristicamente il fondamento, ma non si può non chiedere che con alto senso civico esse siano coordinate opportunamente alla risoluzione di altri problemi indifferibili di giustizia e di progresso. Queste ponderate parole vogliono essere non un vano appello, ma il consapevole invito ai dipendenti dello Stato ed alle loro organizzazioni ad avere fiducia in chi crede di avere dimostrato, con fatti anche recenti, particolare disposizione a rendere giustizia alle diverse benemerite categorie di dipendenti statali e a dare congruo lasso di tempo per affrontare i problemi sottoposti e non presentare su di essi soltanto misure provvisorie" (pp. 254-255);

Leone, 1963: "Il Governo del pari disporrà la continuazione degli studi per la riorganizzazione dell'amministrazione, prendendo come punto di partenza i risultati dell'apposita Commissione, nominata dal precedente Governo e presieduta dal ministro Medici, e si propone di influire efficacemente in questo particolare campo, anche a



prescindere da riforme legislative, a mezzo di particolari iniziative realizzabili in via amministrativa da parte dei singoli dicasteri. Nel campo del rapporto di pubblico impiego, particolare attenzione verrà dedicata al problema del conglobamento, ai fini di una sua graduale soluzione che tenga conto delle esigenze di bilancio e della naturale priorità che è esigenza di giustizia delle pensioni del personale statale” (p. 275);

Moro I, 1963: il primo governo organico di centro-sinistra pone al centro del suo programma obiettivi ambiziosi, quali l’attuazione delle Regioni ordinarie, lo statuto dei lavoratori, la riforma della scuola, in generale la politica di programmazione. Moro, a differenza dei suoi predecessori, accenna quasi subito all’esigenza “di fornire al Governo gli strumenti di coordinamento e di azione, i quali sono richiesti per seguire l’intensa dinamica dello sviluppo economico, sociale e politico che caratterizza la moderna società”, il che - aggiunge - “impegna ad un tempestivo, efficace e corretto intervento pubblico”. Pertanto “il Governo si pone nel modo più serio il tema della sua propria efficienza e di quella della pubblica amministrazione. Presenterà, perciò, allo scopo di assicurare la più efficace direzione del Governo ed il coordinamento delle varie attività amministrative, la legge di attuazione costituzionale relativa all’ordinamento della Presidenza del Consiglio. Essa dovrà prevedere il numero e la competenza, secondo un ordine razionale, dei ministeri, il coordinamento di essi, i modi di dirimere i conflitti di competenza che sovente rallentano e fanno confusa l’azione amministrativa, una precisa disciplina del potere regolamentare per rendere più sollecita e significativa l’attività legislativa”. Dopo aver indicato nel ministro Preti il responsabile di queste riforme, Moro aggiunge: “Si tratta di regolare meglio i rapporti tra organi politici ed organi amministrativi, di assicurare il decentramento burocratico, di adottare le moderne tecniche di organizzazione del lavoro di ufficio, di rendere possibile, con la riduzione dei costi, un sostanziale miglioramento retributivo atto a riservare all’amministrazione le più qualificate competenze. Di questa complessa riforma il conglobamento, da attuare equilibrandolo con le possibilità di bilancio, costituisce un momento preliminare importante. Si dovrà naturalmente provvedere ad un rinvigorimento delle funzioni consultive e di controllo opportunamente estese a tutti gli enti pubblici, mediante la riforma del sistema della contabilità generale,



delle attribuzioni della Ragioneria generale, delle leggi sulla Corte dei conti e sul Consiglio di Stato". Moro svolge quindi un ragionamento contro quella che definisce "la polemica [che] su questo terreno ha forse avuto punte eccessivamente aspre e ingiuste, tenendo conto della larghissima fascia di pubblici amministratori che adempiono i loro doveri con competenza, impegno, assoluta rettitudine". E tuttavia segnala "deprecabili episodi" che - dice - "inducono a ribadire l'impegno di moralizzare la vita pubblica, il che è del resto prevedibile in forza di opportune riforme della pubblica amministrazione, le quali rendano, se non impossibili, almeno assai più difficili gli abusi e le scorrettezze che vengono lamentati e riducano quelle zone d'ombra nelle quali alligna la confusione e conseguentemente lo sperpero del denaro pubblico" ("Questo Governo, pertanto, insieme con l'improrogabile azione riformatrice, si propone fermamente di svolgere un'adeguata azione preventiva, di stabilire tempestivi ed efficaci controlli, di intervenire con assoluto rigore") (pp. 284-285);

Moro II, 1964: molto più ristretta l'attenzione che Moro dedica qui alla pubblica amministrazione. Ora il tema è solo rapidamente citato in un elenco di punti ripresi dalla precedente esperienza di governo e rapidamente adesso insieme al rinnovamento legislativo, ai codici, ai problemi dell'amministrazione della giustizia ecc. Sull'amministrazione il presidente si limita a dire che i relativi problemi "verranno affrontati in modo organico, una volta definito nelle linee già note il problema del conglobamento, con particolare riguardo alla struttura delle aziende autonome e ai modi di funzionamento e di controllo dell'amministrazione pubblica" (p. 316):

Moro III, 1966: in questo discorso il tema della pubblica amministrazione è inserito in un ambito più vasto che riguarda le riforme del sistema della contabilità generale, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, della giustizia ecc. In particolare Moro dice: "Per quanto riguarda l'ordinamento amministrativo, ricordo che sono dinanzi alle Camere varie richieste di delega al Governo per emanare norme: a) sulla semplificazione dei controlli; b) sul riordinamento in testo unico delle disposizioni di quiescenza del personale dello Stato; c) sull'ammissione e l'avanzamento in carriera degli impiegati civili dello Stato; d) per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, il decentramento e la semplificazione delle



procedure; e) per l'integrazione dello statuto degli impiegati civili dello Stato; f) per l'aggiornamento delle disposizioni legislative in materia doganale". E conclude: "E' un complesso molto notevole di provvedimenti legislativi che, se non si esaurisce, porta molto innanzi il riordinamento della pubblica amministrazione" (pp. 342-343). Seguono considerazioni sul nuovo ordinamento dei ministeri, sulla riforma della Presidenza del Consiglio, sulla costituzione di un Ministero per la ricerca scientifica: "Altri temi - aggiunge Moro - si pongono in materia di ordinato funzionamento della pubblica amministrazione, sia di quella diretta dallo Stato, sia di quella degli enti variamente operanti nei settori d'interesse generale. Mi sia consentito di fare un fuggevole accenno alla circolare da me indirizzata ai ministri all'atto della costituzione del Governo e che tocca aspetti di rilievo della pubblica amministrazione. Altri aspetti di tali problemi vivi nella coscienza pubblica e che trascendono il profilo meramente tecnico, per elevarsi a livello politico ed etico di singolare interesse, sono stati già messi in evidenza da dibattiti parlamentari. Essi formeranno oggetto di una comunicazione che io farò alle Camere, nell'intento di aprire su questo argomento un organico dibattito parlamentare che indirizzi il Governo per le più opportune iniziative da assumere al riguardo". La riforma regionale sarà - sostiene Moro in questo passaggio - l'occasione per "un profondo rinnovamento delle strutture dello Stato e del funzionamento della pubblica amministrazione" (p. 343);

Leone II, 1968: un richiamo "all'esigenza - ormai indifferibile - di una regolamentazione dell'azione amministrativa, al fine di favorire l'interesse del cittadino e il suo avvicinamento agli organi del potere" e un richiamo esplicito al progetto di legge Lucifredi (appena approvato dalla Camera) esauriscono il tema nel discorso programmatico di Leone (p. 366);

Rumor I, 1968: dopo avere molto insistito sull'imminente istituzione delle Regioni a statuto ordinario, Rumor dice: "Il Governo si fa carico dei problemi dell'amministrazione dello Stato e di tutti i dipendenti pubblici, cui rivolge un cordiale saluto, certi della loro preziosa collaborazione. Ogni possibile iniziativa sarà favorita per agevolarne i compiti, valorizzando competenze e metodi anche attraverso l'attivazione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione. Per il riordinamento dell'amministrazione il Governo



garantisce la piena applicazione della legge-delega: considerando che per quella relativa al riordinamento e al riassetto economico si rende necessario, per motivi di carattere tecnico, un breve differimento, il Governo assicura che sarà presentato un apposito disegno di legge, ferme restando le decorrenze delle provvidenze” (p. 388);

Rumor II, 1969: l'unico cenno presente nel discorso riguarda l'impegno del Governo, “a seguito degli accordi intervenuti con i sindacati del pubblico impiego”, a presentare un disegno di legge “per prorogare, con i necessari emendamenti, la legge delega del 18 marzo 1968. Verranno stabiliti dei termini brevi per l'emanazione dei decreti delegati relativi al riordinamento delle carriere e al riassetto delle retribuzioni” (p. 409).

Rumor III, 1970: il discorso privilegia la riforma regionalistica dello Stato e gli adempimenti della prima fase. Rumor aggiunge: “Nella realizzazione di questo sistema politico-amministrativo un nuovo significato, una nuova dimensione ed una nuova urgenza assume il problema del riordinamento dell'amministrazione centrale. E' infatti essenziale che l'amministrazione centrale adegui le sue strutture, le sue procedure e le modalità dei controlli alla nuova realtà istituzionale del paese”. Di qui l'urgenza di “definire la sfera di competenza e di responsabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei singoli ministeri, precisando nettamente le competenze ed operando tra funzione di direzione politica e funzione di amministrazione una distinzione che, salve le responsabilità costituzionali e politiche dei ministri dia, da un lato, alla direzione politica strumenti più liberi e più duttili e, dall'altro, alla funzione amministrativa una dignità nuova ed una imparzialità maggiormente salvaguardata”. Segue il richiamo alla necessaria riforma del procedimento amministrativo e in generale alle garanzie del cittadino, la quale, “fermo restando l'obbligo per l'amministrazione di rispondere in ogni caso alle domande che le siano rivolte, dovrà essere rafforzata, sia attraverso la necessità di motivazione di tutti i provvedimenti di natura discrezionale, sia attraverso la comunicazione integrale agli interessati del testo di essi con l'indicazione dei possibili mezzi di gravame, sia infine con l'acquisizione da parte della pubblica amministrazione, durante il corso del procedimento, del punto di vista dei soggetti nella cui sfera verrà ad incidere il provvedimento” (pp. 426-427);



Colombo, 1970: nessun particolare cenno all'amministrazione (se non indirettamente, laddove si parla diffusamente della realizzazione piena dell'ordinamento regionale);

Andreotti I, 1972: approccio minimalista. Un cenno alla questione amministrativa insiste sulla rilevanza di "quella 'ordinaria amministrazione' che purtroppo è diventata una espressione quasi svalutativa ed è invece il segreto per il funzionamento dello Stato e quindi anche per la effettiva possibilità di far recepire operativamente all'apparato burocratico le innovazioni riformatrici e condurle realmente avanti". L'inserimento dell'Italia nella comunità europea e la nascita delle Regioni "devono indurre a una profonda ristrutturazione dell'amministrazione centrale e di quella periferica, tenendo certamente presenti anche le legittime aspirazioni del personale, ma non perdendo di vista i compiti che devono essere affrontati. E' meglio semmai fare a stralcio uno *status* accettabile per alcune categorie di dipendenti che compromettere l'avvenire con errori provocati da uffici inutili e da insufficiente chiarezza di attribuzioni" (pp. 479-480);

Andreotti II, 1972: cenno alla possibile centralizzazione dei tanti uffici legislativi ministeriali, con la creazione di "un solo grande ufficio legislativo" interministeriale, da situare o presso la Presidenza o presso il Ministero della giustizia; sull'amministrazione: "i decreti per la dirigenza, per i segretari comunali e provinciali, per le ex carriere speciali, per le modifiche alla legge di contabilità, per le altre leggi importanti per la funzionalità dell'azione pubblica, il riordinamento del Ministero del bilancio ed alcuni provvedimenti minori costituiscono tappe importanti di riforma, anche se non vengono sul momento adeguatamente apprezzate, o per desiderio di polemica o per negligenza abituale verso questi temi. In particolare ai massimi dirigenti amministrativi dello Stato, se viene riconosciuto un trattamento più giusto, si è però anche fissato un insieme di doveri molto severi, richiedendo un loro impegno totale ed annullando ogni voce retributiva diversa dallo stipendio. Lo sviluppo logico di questo indirizzo comporterà presto il superamento di un sistema di cumulo di incarichi, contro gli abusi del quale si era cominciata qualche anno fa una congrua revisione, rimasta però spiacevolmente allo stato iniziale" (p. 499).



Rumor IV, 1973: un passaggio del discorso richiama il tema, sia pure in termini generici. “E passiamo ora all’amministrazione dello Stato in senso stretto. Mai, nella nostra storia, lo Stato è stato vituperato come oggi; ma occorre rendersi conto che sullo Stato come organizzazione si sono abbattuti contemporaneamente eventi che lo hanno scosso nelle fondamenta. Da un lato, l’azione comunitaria, che in alcuni importanti settori, come quelli delle finanze e dell’agricoltura, è penetrata profondamente nelle competenze dell’apparato, fortemente condizionandolo; dall’altro, la costituzione delle Regioni, che ha comportato il passaggio di importanti attribuzioni ai nuovi enti. Vi è infine la sorpresa tecnologica che ha colpito tutte le amministrazioni del mondo, ma ha inciso in modo particolare sulle nostre strutture amministrative che non erano state tempestivamente sottoposte ad una revisione e ad un aggiornamento radicale, come richiesto dall’evolversi vertiginoso del substrato tecnico-economico-sociale”. Di qui l’impegno al “riordinamento, nel senso della efficienza e della razionalità, della pubblica amministrazione” (pp. 524-525).

Rumor V, 1974: per la prima volta un cenno concreto alla necessità di cambiare la visuale, passando dai problemi del personale a quelli dell’organizzazione: “La fase dei riassetti dei ruoli, degli avanzamenti e di nuovi ordinamenti delle carriere del personale, che per tanti anni ha impegnato Parlamento e Governo, deve cedere il posto ad una diversa emergenza: quella dell’organizzazione. I tempi sono maturi per raccogliere e selezionare studi, per utilizzare esperienze formatesi in tutti questi anni di vita democratica con l’attuazione dell’ordinamento regionale” (p. 549);

Moro IV, 1974: “Sotto il profilo amministrativo, verrà compiuto ogni sforzo per consentire la precisa e rigorosa applicazione delle norme tributarie. Va fatto tuttavia presente che ci troviamo in una situazione di estrema difficoltà, per gli esodi ingenti che l’amministrazione ha subito non accompagnati dalla necessaria opera di revisione delle strutture organizzative e di riqualificazione del personale, nonché per il ritardo nell’approvazione dei provvedimenti legislativi presentati al Parlamento, intesi a far fronte alle esigenze dell’organizzazione dell’amministrazione. L’opera di riorganizzazione amministrativa - alla quale ogni possibilità reale d’azione è inevitabilmente subordinata -



non può essere improvvisata né può essere svolta in breve periodo, ma richiederà un impegno coerente e tenace di molti anni” (p. 576);

Moro V, 1976: “Carattere di preminenza presenta il problema della definizione delle attribuzioni del Governo e in particolare della Presidenza del Consiglio, la cui funzione di direzione e coordinamento è più che mai necessaria anche in relazione all’attuazione dell’ordinamento regionale e alle nuove forme di presenza dello Stato” (p. 607); e ancora: “Il precedente Governo ha ritirato, come non più idonee all’attuazione di una valida riforma dell’amministrazione, le norme dell’originario progetto di delega residue allo stralcio delle disposizioni recepite con la legge n. 382 del 22 luglio 1975. Si intende ora procedere alla nomina di una ristretta commissione di studio, di alta qualificazione, con il compito di predisporre testi di normazione diretta, che il Governo sottoporrà all’approvazione del Parlamento, dando così il suo contributo alla disciplina di una materia nella quale esso deve assumere le responsabilità che costituzionalmente gli competono. Sarà necessario individuare con chiarezza i compiti residui e quelli nuovi del potere statale, in relazione, da un lato, con l’ampio decentramento di competenze alle autonomie locali, e dall’altro con la “domanda” maggiore e diversa che all’amministrazione proviene dal paese come conseguenza della sua evoluzione. Da questa revisione deriverà una redistribuzione delle attribuzioni fra i grandi centri operativi dell’amministrazione” (pp. 607-608);

Andreotti III, 1976: una parte del discorso è dedicato alla giustizia. In particolare: “Il ministro della giustizia ha già formato una commissione per formulare un programma di interventi sia per quel che riguarda il settore del personale giudiziario ed ausiliario sia per l’edilizia e le attrezzature strumentali. Si tratta di affrontare con uno spirito nuovo e con adeguato impegno finanziario la tematica dei sussidi tecnici per il quotidiano svolgimento dell’attività giudiziaria allo scopo principale di sempre più e sempre meglio fare ricorso a tutti quei mezzi meccanici che il progresso tecnologico può mettere a disposizione della giustizia. Viceversa per quanto riguarda il personale, la prospettiva nella quale è opportuno muoversi non è tanto quella di un incremento numerico, salvo che per alcune categorie di coadiutori, quanto di una migliore e più razionale utilizzazione delle risorse esistenti, ivi compreso un più efficace metodo di reclutamento e di formazione, quale la



previsione di un periodo di preparazione ampiamente articolato: oltre all'esame dottrinale, un corso di formazione professionale in cui si alterni l'approfondimento teorico con l'esperienza pratica. Saremo in condizione di presentare proposte concrete entro l'anno" (p. 621). La parte dedicata alla riforma delle amministrazioni centrali segue un ampio cenno alla riforma della pubblica sicurezza: "Il riferimento ai problemi di riforma nell'ambito del Ministero dell'Interno induce a far cenno alla sentita necessità di una riconsiderazione quasi per ogni comparto della pubblica amministrazione, senza di che sarebbe puramente nominalistica la leggendaria legge sulla Presidenza del Consiglio e sui Ministeri, annunciata in quasi tutti i programmi di governo a far tempo dal 1948. La funzionalità e l'efficienza dell'amministrazione pubblica sono un obiettivo fondamentale per la costruzione di uno Stato di diritto basato sulla partecipazione e sulla più ampia articolazione delle autonomie regionali e locali. Al tempo stesso sono uno strumento indispensabile per affrontare con rigore e serietà i problemi della crisi economica, del risanamento della finanza pubblica e, in generale, di ogni iniziativa riformatrice. Sotto il primo profilo si tratta da un lato di completare il decentramento regionale delle funzioni e degli apparati dello Stato, come previsto dalla legge n. 382, anche al fine di semplificare la struttura centrale dell'amministrazione; e dall'altro di accrescere l'operatività dell'esecutivo ed il ruolo riassuntivo del Parlamento. La fase preparatoria, terminata con la relazione del gruppo di lavoro presieduto dal professor Massimo Severo Giannini, è ora all'esame delle regioni e delle amministrazioni centrali. Si pone pertanto l'esigenza di una proroga della delega, che potrà essere molto breve perché la discussione sui temi più significativi ha già fatto notevoli passi. Contestualmente all'attuazione della delega dovranno essere affrontati altri problemi legislativi più opportunamente di diretta normazione del Parlamento, che la stessa commissione ha indicato, come anche quelle leggi-cornice più urgenti ed importanti che non a caso coincidono con le riforme di settore più significative (sanità, urbanistica ecc.)" (pp. 624-625). "Si pone qui il problema delle riforme delle amministrazioni centrali. Le due tappe più immediate sono l'esercizio della delega prevista dalla ricordata legge n. 382 e la complessa e articolata trattativa con i sindacati per la risoluzione delle vertenze in corso di svolgimento per gli statali e per tutti i dipendenti degli enti pubblici, sulla base



dell'accordo-quadro già raggiunto. L'attuazione della delega consentirà, infatti, non solo di ridisegnare l'ordinamento regionale e quello degli enti locali, ma opererà, in modo chiaro, quello scorporo di funzioni dalle amministrazioni centrali e dalla costellazione degli enti pubblici, che porrà, come necessario ed inevitabile, il riordino dell'organizzazione centrale e ne darà i criteri adeguati. Si tratta di creare un'amministrazione capace di far fronte in modo diverso ai compiti che le sono propri, che qualitativamente non diminuiscono, e di saper tenere rapporti costruttivi con gli altri soggetti autonomi" (p. 625). "La trattativa con i sindacati consentirà di prefigurare, con la previsione dei costi e con l'ordinamento del personale pubblico, il futuro assetto delle amministrazioni centrali; di migliorarne l'attuale funzionalità e di programmare, in termini finanziari, la spesa pubblica in quella delle spese correnti. Vogliamo dare seguito agli orientamenti già espressi in proposito dal Parlamento e a quelli che emergeranno dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui livelli normativi del pubblico impiego" (p. 625);

Andreotti IV, 1978: nessun cenno, ma il discorso è abbreviato per l'emergenza determinata dal rapimento di Aldo Moro.

3. L'amministrazione nei lavori delle commissioni e gruppi di studio.

Il bilancio della politica, per lo meno di quella di governo, è, come si vede, molto povero. Eppure il tema della riforma amministrativa, negli stessi primi trent'anni della Repubblica, circola più o meno intensamente nel retroterra immediato, trovando sfogo nelle innumerevoli commissioni e nei tanti gruppi di studio creati, spesso per iniziativa di quegli stessi organi di governo.

Anni fa uno dei "Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica" promossi nella sua breve permanenza a Palazzo Vidoni dal ministro della Funzione pubblica Sabino Cassese censì sistematicamente le proposte emerse nel dopoguerra⁷. Tra il 1948 e il 1978 (escluso il lavoro dell'Ufficio per la riforma amministrativa, cui si farà cenno al paragrafo 4) registrò - eccettuate le commissioni circoscritte a singole amministrazioni e

⁷ E' il Quaderno 1994, n. 27, *La riforma amministrativa 1918-1992*. Gli studi e le proposte, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, curato da Guido Melis e Giovanna Tosatti.



privilegiando quelle di respiro più complessivo - ben 16 commissioni o convegni nazionali o gruppi coordinati di lavoro impegnati sul tema della riforma.

L'elenco, e la menzione delle materie trattate e delle proposte formulate è significativo:

Commissione Giovannini per lo studio dei problemi inerenti al personale statale (1948-49)⁸, presieduta dal ministro senza portafoglio Alberto Giovannini, composta da componenti del Governo e del Parlamento nonché da una folta delegazione di membri delle organizzazioni sindacali di categoria (ne fece parte anche Di Vittorio); produsse una relazione al Consiglio dei ministri (29 giugno 1949) contenente proposte di correttivi sul tema delle retribuzioni del personale.

Convegno di studi della DIRSTAT (30 giugno - 3 luglio 1950), comitato promotore presieduto da Meuccio Ruini, partecipante anche il ministro per la Riforma burocratica Petrilli, nonché Vittorio Emanuele Orlando, eminenti parlamentari, il presidente del Consiglio di Stato Rocco, il presidente della Corte dei conti Ortona. Producesse una mozione redatta da Ruini e pubblicata nel maggio 1950 in "Riforma amministrativa". Proposte: accentuare la responsabilità dei funzionari, specie dei capi degli uffici; limitare l'influenza della Ragioneria generale; affidare alla Presidenza del consiglio più incisivi compiti di coordinamento; snellire i controlli; creare un unico centro, fuori delle amministrazioni, per le attività ispettive; istituire il ruolo unico e introdurre i ruoli aperti; introdurre contratti a termine per gli impiegati d'ordine; aumentare del 20% gli stipendi dei gradi più bassi e adeguare le retribuzioni secondo una scala 1/8 tra stipendio minimo e massimo. Producesse una mozione Ruini al Senato (seduta 7 novembre 1950).

Commissione per la riforma dello statuto degli impiegati dello Stato (5 maggio - 27 giugno 1951), presieduta da Francesco Santoro-Passarelli, istituita con lettera del ministro per la Riforma amministrativa Petrilli del 10 maggio 1951 indirizzata a Beniamino Leoni, capo dell'ufficio studi e legislazione. Composta di alti funzionari dei ministeri. Proposte:

⁸ Dpr 18 ottobre 1948. Il provvedimento fu generato da una mozione della Camera dell'ottobre 1948 che dava alla commissione mandato di prendere contatto con le organizzazioni dei dipendenti statali al fine di esaminare le richieste delle varie categorie del personale.



abbandono del grado gerarchico e adozione di quello funzionale; riduzione a 4 delle qualifiche della carriera direttiva, a 3 di quelle della carriera di concetto e delle carriere esecutive e subalterne, a 2 di quelle del personale tecnico; istituzione di un Consiglio superiore dell'amministrazione.

Convegno dei professori di diritto amministrativo (13 ottobre 1954), convocato dal sottosegretario alla Riforma amministrativa Lucifredi, partecipanti come relatori Feliciano Benvenuti, Massimo Severo Giannini e Giuseppe Cataldi. Proposte: creare una scuola sul modello ENA, revisionare i programmi delle facoltà di giurisprudenza e di scienze politiche. Producesse un documento conclusivo⁹.

Primo Convegno di scienza dell'amministrazione (26-29 settembre 1955), promosso dall'Amministrazione provinciale e dalla Camera di commercio di Como. Partecipano numerosi studiosi, tra i quali Benvenuti, Giannini, Miglio. Proposte: introdurre nelle aziende di Stato le tecniche e l'organizzazione delle aziende private; diffondere nella burocrazia la scienza dell'amministrazione. Producesse un corposo volume di atti¹⁰.

Commissione Parenti per lo studio dei costi dei servizi della pubblica amministrazione (febbraio-novembre 1958). Istituita con decreto del ministro del Tesoro, 1° febbraio 1958. Componenti professori universitari ed alti funzionari dello Stato. Tra le proposte il concetto nuovo di "unità di rilevazione". Producesse una relazione ciclostilata¹¹.

Commissione Cataldi per lo studio della semplificazione delle procedure (1960). Istituita dal ministro per la Riforma dell'amministrazione Giorgio Bo. Componenti: Cataldi (viceprocuratore generale della Corte dei conti, già autorevole membro dell'Ufficio per la riforma), esponenti dell'alta burocrazia. Proposte: riduzione degli obblighi di documentazione imposti ai privati dalle pubbliche amministrazioni, utilizzo della posta per la notificazione degli atti, semplificazione dei provvedimenti autorizzatori (l'atto finale

⁹ In "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1954, pp. 745-747.

¹⁰ *La scienza dell'amministrazione. Atti del I° convegno di studi di scienza dell'amministrazione* (Varenna, 26-29 settembre 1955), Milano, Giuffrè, 1957.

¹¹ Conservata nelle carte di Sabino Cassese.



sarebbe stato prodotto solo nel caso di mancata concessione). Producesse lo schema di un disegno di legge di delega al Governo in materia di decentramento e semplificazione delle procedure.

Commissione Lombardo per l'analisi dei costi interni dell'amministrazione pubblica (maggio-novembre 1962). Istituita con decreto del ministro del Tesoro Roberto Tremelloni il 2 maggio 1962. Composta da Ivan Matteo Lombardo, presidente del comitato nazionale della produttività, da professori ed esperti, da alti funzionari tra cui il provveditore generale dello Stato Firmi. Proposte: contenere la gerarchizzazione, dare autonomia funzionale ad alcuni uffici, conferendo loro la forma dell'agenzia, riqualificare il personale, introdurre un sistema di premi ed incentivi per stimolare la produttività, valutare il rendimento. Producesse una relazione finale¹².

Commissione Medici per la riforma della amministrazione dello Stato (2 settembre 1962-15 maggio 1963). Composta da esponenti dell'alta amministrazione ed esperti, suddivisa in sottocommissioni su decentramento, ordinamento dei ministeri e delle aziende di Stato, trattamento del personale, snellimento delle procedure di pagamento, riforma dei controlli. Proposte: semplificazione dei servizi, affidamento di precise competenze ai dirigenti, istituzione stabile di un Ministero per la pubblica amministrazione, costituzione di uffici organizzazione e metodo, introduzione del segretario generale con funzioni di studio, programmazione, coordinamento; distacco delle attività economiche dai ministeri e loro organizzazione in aziende autonome. Producesse tre schemi di ddl sull'ordinamento dei ministeri, due sull'ordinamento del personale ed uno sul suo trattamento, uno sul trattamento di quiescenza¹³;

Commissione per la semplificazione delle procedure (1964), istituita presso l'Ufficio per la riforma burocratica dal ministro per la Riforma Luigi Preti. Presieduta dal prefetto Giuseppe Renato, composta di membri dell'Ufficio per la riforma. Producesse vari documenti

¹² Ciclostilata in qualche centinaio di copie, è conservata tra le carte di Sabino Cassese.

¹³ Cfr. *Relazione della Commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1963; *Relazione della Commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato. II. Documenti di studio (Relazioni e disegni di legge)*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1963.



oggi conservati nelle *Carte Califano*, facenti parte dell'archivio della Funzione pubblica ed ora presso l'Archivio centrale dello Stato.

Commissione mista prevista dall'art. 51 della legge 18 marzo 1968, n. 249 (1969-1973). Istituita per iniziativa del ministro per la Riforma burocratica, con decreto presidente del consiglio del 19 novembre 1968 e confermata con analogo decreto del 18 novembre 1970. Presieduta dall'on. Italo Caiati, composta da deputati, senatori, funzionari statali, rappresentanti sindacali, magistrati espressi dal CSM, membri di nomina governativa. Producesse una nutrita serie di schemi legislativi poi tradotti tutti in dpr successivi su materie varie tra le quali: riordinamento carriere, stipendi, trattamento economico del personale in genere, liquidazione e quiescenza, assunzioni temporanee, riordinamenti ministeriali vari, semplificazioni in materia di ricorsi contro provvedimenti amministrativi, riorganizzazione della Scuola superiore, snellimento delle norme di contabilità, norme su dirigenza statale e su segretari comunali e provinciali, testi unici delle norme previdenziali e delle disposizioni in materia postale ecc.

Commissione per il riordino dell'amministrazione centrale (1974-1976). Istituita dal ministro per l'Organizzazione della pubblica amministrazione al fine di progettare il riordinamento del personale civile dello Stato. Proposta: articolare tutto il personale statale in 5 grandi comparti in base a mansioni e funzioni assegnate; suddividere il personale dei ministeri in due categorie, dirigenti e non; riformare la dirigenza, reclutarla anche al di fuori dell'amministrazione, realizzare la mobilità interna della dirigenza; introdurre norme per la responsabilità dei dirigenti e la possibilità di risolvere il rapporto di lavoro.

Commissione Giannini per il completamento dell'ordinamento regionale (maggio 1975-dicembre 1976). Istituita dal ministro delle Regioni di concerto con quello del Tesoro. Composta di eminenti professori universitari, esponenti dell'alta amministrazione, giudici costituzionali, ecc. Articolata in sei sottocommissioni: per i problemi del territorio, dell'agricoltura, delle attività secondarie e terziarie, dei servizi sociali, delle attività culturali, della finanza. Proposte: una serie di proposte normative distinte per settore. Producesse uno schema di decreto delegato che poi divenne il dpr 24 luglio 1977, n. 616.



Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi (1976-1977). Istituita dal Parlamento con legge 11 dicembre 1975, n. 625. Presieduta da Dionigi Coppo e composta di deputati e senatori. Ebbe il compito di un'indagine "sulla struttura, sulle condizioni, sui livelli retributivi, comunque percepiti, di attività, di quiescenza e di previdenza, dell'impiego dei settori pubblici anche in relazione con quelli dei settori privati". Proposte: elaborare una legge quadro per tutto il pubblico impiego, definendo i soggetti legittimati a partecipare alla contrattazione collettiva, creando un unico centro di gestione della politica retributiva nei settori pubblici, determinando procedure e aspetti comuni, omogeneizzando le retribuzioni a parità di funzioni ecc. Producesse, oltre alla relazione parlamentare, una mozione Coppo e altri approvata dal Senato il 29 novembre 1978.

Commissione D'Acunzo per la riduzione delle spese (1977-1978). Istituita con decreto del ministro del Tesoro 3 febbraio 1977, presieduta da Aurelio D'Acunzo, presidente di sezione della Corte dei conti e composta da alti funzionari dell'amministrazione finanziaria dello Stato nonché da alcuni professori in materie economiche e finanziarie. Propose la creazione nell'ambito del Ministero del tesoro di un Comitato permanente di analisi dei costi e dei rendimenti delle amministrazioni pubbliche; inoltre: standard unitari di spesa per gli enti locali; abolizione delle duplicazioni di stanziamenti tra Stato e Regioni; creazione di un organismo preposto alla mobilità territoriale e funzionale del personale dell'amministrazione pubblica; introduzione di controlli di funzionalità per gli enti pubblici; riduzione degli atti sottoposti al controllo *ex ante* della Corte dei conti.

Parere CNEL sulle considerazioni finali e le proposte della Commissione Coppo (1978). Richiesto con lettera 1 agosto 1978 dallo stesso sen. Coppo. Proposte: il CNEL dissentì in vari punti dalle conclusioni della Commissione.

4. L'attività dell'Ufficio per la riforma burocratica: una sconfitta annunciata.

Parallelamente, lungo il periodo considerato, si sviluppò, ma con esiti incerti, l'attività dell'Ufficio per la riforma burocratica.



L'Ufficio nacque nel 1950, quando il ministro senza portafoglio Raffaele Pio Petrilli ricevette l'incarico di provvedere alla riforma della burocrazia e dell'amministrazione¹⁴. Era in parte una conseguenza del dibattito dell'epoca costituente (maturata tra il 1944, istituzione della prima commissione Forti, e il 1948, costituzione della commissione Giovannini), in parte il frutto di una certa propensione diffusa per la modernizzazione a sua volta collegata anche dall'attrazione esercitata dal mito americano, l'esempio di un modello di vita e di organizzazione sociale proveniente d'oltre Atlantico. Costitutosi "di fatto" nel gennaio 1950 (presso la Presidenza del Consiglio, gabinetto del ministro Petrilli), l'Ufficio fu poi formalmente previsto dal dpcm del 6 febbraio 1951 e confermato dal dpcm 26 luglio dello stesso anno, sotto l'egida prima del vicepresidente del Consiglio Attilio Piccioni, poi di Scoca e poi ancora di Tupini. Ma la figura cruciale rimase, almeno sino alla metà del 1955, il sottosegretario incaricato di dirigerlo, il prof. Roberto Lucifredi. Con lui lavorarono più o meno stabilmente una ventina di giovani funzionari: Giuseppe Cataldi, nel 1954 fondatore della rivista "L'Organizzazione Tecnica della Pubblica Amministrazione" (poi "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione"), che del gruppo fu anche il coordinatore; Giuseppe Giordano; Marcello Amendola; Giuseppe Coletti; Guido D'Aniello; Enrico Palla; Mario Figliolia; Paolo Petroni; Decimo Orlando; Michele Rossi ed altri. Questo *pool* di funzionari-studiosi cercò di acclimatare nell'amministrazione ereditata dal fascismo tecniche organizzative e metodi di lavoro desunti dalla moderna scienza dell'organizzazione: dunque analisi dei costi e dei tempi, uffici di studio e propulsione, corsi di formazione, razionalizzazione delle tecniche di lavoro. Non che fossero temi del tutto inediti: se ne era molto discusso, anzi, all'epoca del primo "taylorismo della scrivania", nel biennio immediatamente successivo alla prima guerra mondiale, e poi ancora, con minore intensità, nello stesso periodo fascista¹⁵. Ma nulla era accaduto di concreto.

¹⁴ Riprendo qui, con varianti, il mio saggio *L'Ufficio per la riforma: l'illusione della razionalità*, in "Lavoro e diritto", X, 1968, n. 2, pp. 217 ss.

¹⁵ Su quelle prime esperienze mi permetto di rinviare a G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1988.



Particolarmente in evidenza fu, nel 1950, il tema della meccanizzazione del lavoro amministrativo. La situazione apparve subito arretratissima: centri meccanografici pochi e obsoleti, anagrafi di dati pressoché inesistenti, diffusione delle macchine sostitutive del lavoro umano molto limitata. Se si escludevano alcune circoscritte eccezioni (l'INPS, l'INA, l'ISTAT) la realtà degli uffici appariva pressoché identica a quella dei decenni precedenti.

Il Ministero del Tesoro poteva vantare nel dopoguerra una certa non banale tradizione: era stato tra i primi a meccanizzare alcuni servizi (1927-28, il servizio approvvigionamenti di Roma e il servizio materiale e trazione di Firenze), poteva vantare un impianto di contabilità "a base elettronica" alla ragioneria e una certa meccanizzazione del reparto statistico. Una legge del 1951 (la n. 38 del 3 febbraio) istituì al Tesoro 12 centri meccanografici per l'emissione dei titoli di spesa relativi a pensioni e pagamento del debito vitalizio dello Stato a mezzo di assegni di conto corrente postale. Alla Difesa le macchine in funzione erano ancora quelle basate sul sistema Hollerith (che negli Stati Uniti erano state introdotte nel 1880 e in Italia, alla direzione generale di statistica, a inizio secolo). Alle Poste esordì nei primi anni Cinquanta il primo impianto a base elettronica per la contabilità dei libretti di risparmio postale. All'Interno l'unico centro meccanografico operante era quello dell'Amministrazione civile per la gestione delle liste elettorali. Alle Finanze fu introdotta (L. 13 giugno 1952, n. 693) la meccanizzazione dei ruoli esattoriali a mezzo di schede perforate. Negli anni Cinquanta si sperimentò anche l'uso dei microfilm (proposto dagli archivi di Stato) e del telex (Poste).

Si trattò, come si può constatare anche solo elencandole, di esperienze lodevoli ma isolate, in un quadro generale non governato né tanto meno programmato. L'Ufficio per la riforma si limitò a incoraggiarle e tutt'al più a censirle, formulando generiche proposte di allargamento delle sperimentazioni. Svolsse ad esempio indagini su archiviazione, protocollazione dei documenti, forma e caratteri della modulistica, condizioni degli ambienti, arredi degli uffici. Saltuariamente mise l'accento sulla semplificazione delle procedure e sui metodi di lavoro. Ne derivò una serie di circolari, per lo più della Presidenza del Consiglio: quella sulle condizioni di lavoro e attrezzature degli uffici (n. 6983/27, 6 febbraio 1954); quella sulla classificazione, archiviazione e documentazione (n.



7070/27, 5 febbraio 1954); quella su preparazione e aggiornamento del personale (n. 7004/27, 7 febbraio 1954), quella su tecnica organizzativa (n. 6998/27, 7 febbraio 1954). Nel 1954, “a titolo di esperimento”, fu indetto (e poi realizzato nei primi mesi dell’anno successivo) un corso di addestramento per le attrezzature delle nuove macchine d’ufficio (fu chiamato ad inaugurarlo padre Agostino Gemelli, rettore della Università Cattolica, che vi tenne una prolusione su “Gli studi moderni sulle interferenze umane e l’applicazione agli uffici amministrativi”). Nel 1955 si lanciò la proposta di premi speciali “a quegli impiegati che diano suggerimenti per il miglioramento dei servizi e in particolare per una effettiva economia di tempi e di mezzi, nonché per una maggiore facilitazione del pubblico ad usufruire delle prestazioni delle pubbliche Amministrazioni”. Nel febbraio 1955 furono lanciati (ma forse non del tutto realizzati) “corsi da tenersi presso le pubbliche amministrazioni, nell’ambiente di lavoro”. E subito dopo un programma di “incontri” tra pubblici funzionari di ministeri diversi (“due o tre ministeri ogni volta”).

La fase ascendente dell’Ufficio culminò nel periodo 1954-55, quando furono poste in parte le basi della nuova legislazione poi raccolta nel testo unico del 1957. Fanno parte di quel periodo i due convegni del 1955 a Milano sulla tecnica dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sui costi dell’attività (atti poi pubblicati dall’Ufficio), accompagnati da un’indagine, dall’esito sconcertante, sulle concrete applicazioni nelle amministrazioni. Anche l’azione dell’Ufficio per promuovere gli uffici di organizzazione e metodo “con il compito di studiare ed attuare i principi dell’organizzazione razionale” rimase per lo più sulla carta. Tre dense “note informative” della Presidenza del Consiglio riassunsero nel 1956-57 le principali fasi di questa serie di iniziative, tracciandone un bilancio fatto più di ombre che non di luci. La prima di esse (*L’azione per l’adeguamento dei servizi amministrativi ai nuovi mezzi della tecnica dell’organizzazione amministrativa*) stigmatizzò lo “scarso interesse manifestato dai destinatari dell’attività di studio e di proposta”. La seconda (*Relazioni pubbliche e umane nella pubblica amministrazione*) denunciò che le iniziative fossero state “sporadiche, discontinue e fra loro slegate”, sebbene citasse poi una sequenza di casi virtuosi sparsi in vari uffici sul territorio nazionale. La terza (*La semplificazione dei procedimenti amministrativi*) citò all’attivo le



nuove norme sulle documentazioni amministrative e sulla legalizzazione delle firme (L. 25 luglio 1956, n. 823), il nuovo regolamento per la disciplina della documentazione di ammissione ai concorsi (dpr 24 giugno 1954, n. 348), e una serie di leggi relative allo snellimento procedurale degli uffici finanziari: disposizioni interessanti, tuttavia anch'esse prive di continuità.

Il declino successivo dell'Ufficio per la riforma coincise con la presa d'atto della sua sostanziale marginalità nelle politiche di governo del dopoguerra. In larga misura la "sconfitta" (perché tale la si può definire) fu sancita dalla involuzione registrata nel testo unico del 1957. Nel luglio 1955, con il governo Segni, ministro per la Riforma della pubblica amministrazione e attuazione della Costituzione divenne Guido Gonella, e con lui assunse rilievo la figura del suo capo di gabinetto Vincenzo Uccellatore. Il cambio di mano segnò anche una modifica degli equilibri precedenti, specie per quel che concerneva i sempre complessi rapporti tra l'Ufficio, l'IGOP e la Ragioneria generale dello Stato. Di fatto ne derivò una ulteriore attenuazione del disegno (se in questi termini pure se ne può parlare) dell'Ufficio nell'epoca di Lucifredi (il quale, con l'abolizione della figura del sottosegretario, perse concretamente il suo ruolo).

Di fatto si trattava però di una "sconfitta" a lungo annunciata. Venivano adesso in luce i limiti dell'esperienza avviata nei primi anni Cinquanta: l'assoluta, prevalente attenzione che si era prestata ai problemi del personale piuttosto che a quelli delle strutture; la ritrosia a porre in discussione il canone della uniformità organizzativa e quello, speculare, della gerarchia; l'assenza di aperture verso il Parlamento, capaci di instaurare un proficuo rapporto con la politica, e dunque il sostanziale isolamento dell'Ufficio; l'ambiguità dei rapporti con la Ragioneria generale dello Stato e con il sistema che ad essa faceva capo, esso sì catena di comando fondamentale di tutte le politiche amministrative.

5. Il legislatore reticente: leggi e leggine sull'amministrazione.

In parte, ma solo in parte, l'attività dell'Ufficio confluì nella legislazione degli anni Cinquanta, con qualche riflesso su quella successiva. I censimenti effettuati sulle prime



legislature valgono a valutare quale rilievo vi ebbe, oppure non vi ebbe, la normazione sulle pubbliche amministrazioni (quantità e qualità delle leggi)¹⁶.

Nel corso della prima legislatura repubblicana (1948-1953) furono approvate in tutto 2.317 leggi, delle quali 381 ebbero per materia l'amministrazione dello Stato o gli enti pubblici (la cifra non comprende il comparto della giustizia, cui nell'insieme furono dedicate 50 leggi). Di esse 256, uno stock ragguardevole dunque, furono i provvedimenti sul pubblico impiego (personale), molti con carattere di urgenza. Tra questi vanno ricordati la L. 12 aprile 1949, n. 149, *Revisione del trattamento economico dei dipendenti statali*; la legge per l'inquadramento in ruolo del personale ausiliario delle poste e telecomunicazioni (L. 21 aprile 1949, n. 258), la legge di proroga dell'esodo spontaneo per i dipendenti statali (L. 12 luglio 1949, n. 346), la legge sulle case popolari per i dipendenti delle Finanze (L. 27 giugno 1949, n. 329), la legge di riordino del personale degli Esteri (L. 1 agosto 1949, n. 770), quella per l'acconto ai dipendenti statali sui futuri miglioramenti economici (L. 30 novembre 1949, n. 922), cui fece da completamento la successiva L. 11 aprile 1950, n. 130 di miglioramenti delle retribuzioni. Molte, nel corso della legislatura, furono le leggi di ratifica di riforme degli organici, sul trattamento economico di singoli settori del personale, sulle missioni, ecc. Da segnalare provvedimenti di emergenza quali l'elevazione del limite di età per partecipare ai pubblici concorsi (L. 3 maggio 1950, n. 223), l'istituzione dei ruoli speciali transitori per la sistemazione del personale non di ruolo (L. 29 gennaio 1951, n. 33, seguita dalla L. 5 giugno 1951, n. 376), le nuove norme sullo stato giuridico dei salariati dello Stato (L. 26 febbraio 1952, n. 67), ancora la concessione di anticipi a tutti i dipendenti statali (L. 7 marzo 1952, n. 95, seguita dalla revisione del trattamento economico con riordinamento dei provvedimenti adottati durante la guerra, L. 8 aprile 1952, n. 212), l'introduzione delle aggiunte di famiglia per i dipendenti pubblici (L. 8 luglio 1952, n. 212).

¹⁶ Cfr. G. Melis, *Le leggi, in La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*. Atti del Convegno, Roma, 17-18 ottobre 2002, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, Roma, Carocci 2004, vol. I, pp. 17 ss.; e Id., *La legislazione, in Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro sinistra (1953-1968)*, a cura di P.L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori, Roma, Carocci, 2006, pp. 89 ss. (da cui sono tratti i dati che seguono). Da questi due lavori sono tratte i riferimenti puntuali e le statistiche delle leggi condensati nelle pagine che seguono.



Non è difficile scorgere in questo complesso di provvedimenti, tutti dedicati al personale, i caratteri negativi della settorialità e della occasionalità. Ridotti i provvedimenti sugli assetti organizzativi dei ministeri (in genere per altro palesemente privi di un disegno organico che li unificasse e rendesse reciprocamente coerenti), furono rarissimi gli interventi di riordino complessivo delle carriere e comunque quasi assenti quelli cui si possa attribuire valenza generale. Sul terreno dell'innovazione tecnologica si distinse forse la sola L. 3 febbraio 1951, n. 38, che istituiva i centri meccanografici per il pagamento, con schede perforate, di pensioni e assegni a carico dello Stato: primo tentativo di timida modernizzazione destinato per altro a restare isolato.

Né la situazione era destinata a migliorare nelle legislature seguenti. Nel corso della seconda (1953-1958) le leggi riguardanti i ministeri in senso stretto furono 109 e 67 i provvedimenti concernenti impiegati e salariati di Stato (vi si sarebbero potute aggiungere altre voci, quali pensioni civili e militari, 71 provvedimenti; o magistratura, 19; ecc.). Un *corpus* a parte fu costituito dalle riforme messe in cantiere negli anni precedenti, anche grazie all'Ufficio per la riforma (sul quale si tornerà nel paragrafo successivo), e poi confluite nelle leggi del 1955-57: furono in tutto 48 provvedimenti su materie quali le carriere, lo statuto dei dipendenti, il decentramento dei servizi nonché una serie di ministeri (praticamente quasi tutti, ma tutti per aspetti non organici e radicali). Centrale fu l'elaborazione dello stato giuridico (il terzo della storia d'Italia, dopo quelli del 1908 e del 1923), che tuttavia diede sbocco solo in parte alle idee riformatrici del periodo preparatorio: Mario Rusciano ha parlato giustamente in proposito di "progressivo smarrimento, *in itinere*, degli iniziali intenti di riforma" e di "recupero dei contenuti della legislazione del 1923"¹⁷.

Prevalsero visibilmente gli interventi più particolaristici, frutto delle pressioni corporative provenienti dalla burocrazia. Una legislazione "minore", interstiziale, crebbe nelle pieghe dell'intervento "maggiore". Esempio emblematico ne furono le Norme in favore del personale statale in servizio al 23 marzo 1939, i cosiddetti "trentanovisti", che

¹⁷ M. Rusciano, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 174 e 181.



per effetto di due leggi del 1951 e del 1953 si erano visti penalizzati - se di ruolo - rispetto al coevo personale non di ruolo, gratificato da alcuni provvedimenti particolari; e che con la nuova legge (L. 17 aprile 1957, n. 270, proponente Gaspari) furono ammessi, a domanda e in soprannumero, mediante scrutinio per merito comparativo, alla promozione ai gradi immediatamente superiori.

Di leggi simili, in quella seconda legislatura e nelle successive, se ne trovano molti altri esempi. Al deputato Dc Giovanni Pitzalis (ex sindacalista Cisl, ex ispettore del Ministero della pubblica istruzione) si dovette nell'arco delle tre legislature 1953-68 una serie di leggende tutte caratterizzate dai medesimi intenti particolaristici: tra le quali, nella terza legislatura, va citata la famigerata L. 19 ottobre 1959, n. 928, *Norme per l'avanzamento a direttore di sezione e direttore di divisione*, presentata in realtà da Fanfani ma impiantata su due precedenti proposte di legge Pitzalis: la *Modifica alle norme sulla promozione dei direttori di divisione e direttori di sezione e qualifiche equiparate delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato*; e *Organici degli ispettori e direttori di divisione del Ministero della Pubblica istruzione e dei provveditori agli studi*¹⁸.

Questo segno dominante della legislazione non si modificò nella terza legislatura (1958-1963) (impiegati e salariati di Stato 313 leggi compresi i dpr) né nella quarta (1963-68) (234 tra leggi e dpr alla stessa voce). Nell'intero decennio 1958-68, nonostante le due "rotture" che lo segnarono profondamente (quella del quadro politico centrista, con l'avvento del centro-sinistra, e quella connessa al decollo del cosiddetto welfare italiano, con tutta la legislazione ad esso collegata) la struttura amministrativa, almeno per quanto concerneva l'amministrazione centrale, rimase sostanzialmente immutata mentre semmai si accentuarono certi caratteri degenerativi (burocratizzazione, crescente dipendenza dal bilancio dello Stato) del comparto degli enti pubblici.

Le riforme di struttura - come osservava in un impietoso bilancio del 1981 Massimo Severo Giannini¹⁹ - furono, in particolare tra il 1953 ed il 1958, estremamente poche. I testi

¹⁸ G. Melis, *La legislazione cit.*, pp. 96 n e 97 n.

¹⁹ M. S. Giannini, *La Lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, ora in Id., *Scritti*, vol. VII, 1977-1983, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 633 ss.



unici pochissimi. Le leggi a generalità ridotta largamente prevalenti. L'avvento della nuova maggioranza di centro-sinistra, agli inizi degli anni Sessanta mutò parzialmente il trend negativo. Ebbero effetti certamente positivi le numerose, importanti norme sulla programmazione economica cui corrispose l'avvio di una moderna legislazione del welfare che si sarebbe sviluppata nel corso degli anni Settanta. Ma il punto negativo fu (e Giannini lo segnalava con forza) che le norme "virtuose" furono poi contrastate dalla inadeguatezza della loro attuazione; e che quest'ultima dipese, essenzialmente, dalla assoluta mancanza di una nuova politica verso le pubbliche amministrazioni. In questo specifico campo (le politiche verso l'amministrazione e per la sua riforma) gli anni settanta videro peraltro approvate leggi anche molto importanti: quali il dpr 28 dicembre 1970, n. 1977 sul pubblico impiego, la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 istitutiva dei TAR, le 20 leggi di approvazione dei nuovi statuti regionali e le corrispondenti norme per il trasferimento alle Regioni di funzioni statali (cui fece seguito la n. 382/1975 per il completamento dell'ordinamento regionale, con norme anche sulle amministrazioni dello Stato; e nel 1977 i dpr 616, 617 e 618), o ancora la legge n. 748 del 1972 sulla dirigenza dello Stato, il nuovo testo unico del 1973 sulle pensioni dei pubblici dipendenti, l'istituzione del Ministero dei beni culturali (nel 1975). Ma per quanto il decennio apparisse fitto di eventi normativi, non poteva non colpire (e Giannini lo registrava nel suo bilancio del 1981) la frammentarietà dell'intervento e soprattutto l'immobilismo amministrativo che lo accompagnava. Come lo stesso Giannini avrebbe rilevato nel successivo Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato del 1979²⁰, l'amministrazione avrebbe avuto bisogno di una radicale riforma (di ordinamenti, funzioni, culture interne) collegata con una attività costante di monitoraggio e di "manutenzione". Riforma che in quel periodo e nella fase immediatamente successiva, liquidata la parentesi di Giannini a Palazzo Vidoni, fu invece totalmente trascurata.

6. Conclusioni

Le pagine che precedono soprattutto allineano dati. Vi si evincono la sostanziale sordità della politica (per lo meno della politica dei governi), una certa attività innovatrice

²⁰ Pubblicato "Il Foro italiano", 1979, V. pp. 289 ss., ora in M. S. Giannini, *Scritti cit.*, pp. 327 ss.



del mondo degli studi e di quello degli esperti di settore, l'emarginazione dei rari tentativi di reazione dall'interno dell'amministrazione, una lacunosità e inadeguatezza della legislazione. Per avviare (come avveniva nel frattempo in tutti i principali paesi europei, per non parlare d'oltre Oceano) una seria riforma amministrativa sarebbero stati necessari una politica più avvertita e meno concentrata su preoccupazioni d'ordine elettorale, una più incisiva capacità degli studiosi e degli esperti di fare sentire la propria voce, un protagonismo maggiore delle forze innovative dentro le amministrazioni, una migliore fattura e su più chiari obiettivi del lavoro legislativo. Che queste condizioni non si siano avverate è naturalmente spiegabile alla luce dei caratteri storici del sistema pubblico italiano, ed anche di certe tipiche arretratezze del nostro Paese. Bisognerà allora ancora una volta chiamare in causa la storia e le sue inesorabili ragioni: il ritardo del decollo amministrativo del primo Novecento e la sua corrispondenza con il decollo economico-industriale; il nesso tra sviluppo del pubblico impiego e questione meridionale; il patto non scritto tra il fascismo e la burocrazia degli anni Venti e Trenta; la perpetuazione del modello gerarchico-autoritario di organizzazione degli uffici anche in presenza (e in contraddizione) della Costituzione; la nessuna influenza della istituzione delle Regioni ordinarie nella struttura degli apparati centrali (ed anzi il "contagio" dei difetti della vecchia burocrazia dello Stato a quella nuova delle Regioni); la perdurante estrazione del personale dai soli laureati in giurisprudenza; l'assenza di modelli consapevoli di formazione dei dipendenti; l'estraneità dei nuovi partiti politici protagonisti della vita democratica dopo il fascismo rispetto ai problemi di funzionamento dello Stato e dei suoi apparati. Politica senza amministrazione, dunque. E amministrazione senza adeguata guida politica. Riformatori isolati e in perenne stato di scacco. Legislatori incapaci di un disegno complessivo di riforma. Elementi negativi che ancora perdurano, e coi quali qualunque progetto di riforma attuale dell'amministrazione pubblica, per quanto virtuoso, dovrà fare i conti.



RECENSIONI

Chiara Bergonzini

Parlamento e decisioni di bilancio

Franco Angeli - 2014

L'autrice, dottore di ricerca in Diritto Costituzionale dell'Università di Ferrara, ha sviluppato un interessante studio sul ruolo del Parlamento nelle manovre di bilancio, partendo da una analisi molto approfondita, a volte puntigliosa, delle procedure e delle prassi invalse presso le due Camere nel corso dell'ultimo ventennio, per giungere poi a delineare le tendenze di fondo della materia alla luce delle ultime novità normative.

Nella prima parte del lavoro, ampio spazio trovano le fasi di conversione del decreto-legge n. 112 del 2008, che all'inizio della penultima legislatura ha per la prima volta dato vita ad una manovra economica triennale ed anticipato i contenuti della legge finanziaria, inaugurando in Italia la stagione della "gestione d'urgenza della politica economica". L'analisi di tale provvedimento è ritenuta emblematica delle distorsioni dell'assetto costituzionale sull'equilibrio dei poteri in quanto, a giudizio dell'autrice, ha evidenziato in maniera plateale, anche se non certamente per la prima volta nella esperienza del nostro Parlamento, le forzature attuate dalla maggioranza per restringere i tempi di discussione e giungere alla presentazione di un maxiemendamento su cui porre la fiducia. Con ciò consegnando un testo definitivo, poco conosciuto dai parlamentari e ampiamente innovativo del testo originario, con l'inserimento di argomenti non sempre in sintonia con le linee fondamentali di un provvedimento economico di natura generale e programmatica.

L'autrice, in tale ambito, pone in luce anche talune prassi poco conosciute dai non addetti ai lavori, quale il ruolo dei Presidenti di Camera e Senato nell'attribuirsi il potere di valutare l'ammissibilità dei maxiemendamenti prima che essi siano portati a conoscenza dei parlamentari e comunque delle commissioni competenti, e che di fatto hanno condotto



alla immodificabilità di qualunque linea proposta dal Governo in sede di esame parlamentare.

Nella parte centrale dello studio, la Bergonzini ha il merito di soffermarsi su altri aspetti spesso assenti dal dibattito sulla materia quale, ad esempio, la sostanziale mancanza di una attività parlamentare diretta a valutare l'impatto ex-post delle misure economiche assunte nelle sessioni di bilancio. Gli strumenti offerti, ed in particolare i documenti della Corte dei Conti in occasione della presentazione del Rendiconto Generale sull'esercizio di bilancio pregresso, non hanno mai prodotto - a suo giudizio - significative prese di posizione del Parlamento atte a suggerire ed apportare la correzione di impostazioni errate o insufficienti in materia di spesa e del suo contenimento, specie a partire dai provvedimenti periodicamente adottati dall'autunno dell'anno 2002.

Nelle sue ultime parti, lo studio si rivolge alle novità normative degli ultimi anni. Molto chiara ed esaustiva la illustrazione della effettiva portata della modifica costituzionale in materia di pareggio di bilancio, recata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. Tale norma, ispirata, come è noto, dalle autorità europee alla luce delle difficili condizioni economico-finanziarie del nostro Paese, ha trovato ampio spazio nel dibattito mediatico, in cui spesso ci si è soffermati sul "titolo" del provvedimento, valutandone sostanzialmente la rigidità e perentorietà: elementi che, a giudizio dell'autrice, sono in realtà temperati dalla previsione di numerose eccezioni, alcune delle quali, in attesa di concreto riscontro in ipotetici casi futuri, presentano comunque dei margini di discrezionalità non trascurabili che ne attenuano, appunto, la supposta rigidità.

In margine a tale illustrazione, la Bergonzini torna ad occuparsi del ruolo della Corte dei Conti. Anche prima delle modifiche dell'ultimo periodo, si era sollevata la questione della estrema difficoltà di accesso alla Corte Costituzionale per violazione dell'art. 81 della Costituzione. Nei lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 2012 si era perciò prospettata con forza la opportunità di assegnare alla Corte dei Conti le ipotesi di denuncia del mancato equilibrio di bilancio. La norma, proposta in aula dalle commissioni competenti della Camera, veniva poi espunta dal testo definitivo. Probabilmente tale



vicenda rappresenta l'eco di mai sopite polemiche sui poteri generali della Corte, organo non elettivo in potenziale sovrapposizione con il Parlamento di estrazione popolare.

Fra i vari argomenti trattati nella parte finale, lo studio si sofferma sul più impegnativo ruolo che il Parlamento è chiamato ad assolvere in materia di bilancio, ed in particolare sulla valutazione dei cicli economici congiunturali, a ciò chiamato dalla normativa europea (*Fiscal compact* e *Two pack*). La creazione di un organismo - *fiscal council* - che coadiuvi il Parlamento anche attraverso motivate critiche alle decisioni governative, postula la sua assoluta autonomia ed indipendenza: appare pertanto non pienamente condivisibile la decisione assunta di formare un organismo a conduzione plurima (tre membri) piuttosto che monocratico, come invece era stato autorevolmente proposto per evitare probabili lottizzazioni partitiche, anche se, auspicabilmente, di alto profilo.

Da quanto precede, risulta chiaramente che il lavoro della Bergonzini è stato fondamentalmente ispirato dal principio che le possibilità per il Parlamento di assumere un ruolo consapevole nella predisposizione e approvazione delle linee di politica economica e di bilancio debbano essere strettamente connesse alla trasparenza delle azioni governative ed alla relativa miglior conoscibilità da parte dei legislatori, all'adeguamento di regolamenti e prassi di commissione e d'aula per giungere al miglior risultato possibile e senza eccessive alterazioni a favore dell'Esecutivo, come invece avvenuto, con sempre maggior intensità, negli ultimi decenni.

Leonella Cappelli



Giuseppe Pennella

Il corpo burocratico - amministrativo. Blocco storico per la competitività del Paese
Graus Editore - 2014

Incoraggiante. E' forse uno dei tratti principali dello stato d'animo che si avverte dopo avere letto il nuovo libro ("Il Corpo Burocratico – Amministrativo") che Peppino Pennella ci ha voluto regalare, guardando al passato, al presente e al futuro del rapporto tra la Pubblica Amministrazione e l'Italia.

Incoraggiante per una ragione, anzitutto. Gli scritti sulla Pubblica Amministrazione e su come riformarla sono forse paragonabili, per il numero e per l'umore che suscitano, soltanto agli atti prodotti dalla Pubblica Amministrazione stessa: tantissimi, gli uni come gli altri, e tendenzialmente deprimenti.

Il libro di Pennella ha dunque un merito, anzitutto, e forse una unicità: trattando della Pubblica Amministrazione italiana da angoli di visuale e attraverso categorie di analisi così diversi tra loro, saltellando, dunque, agilmente, dall'economia al diritto, dalla politica all'organizzazione, dalla storia alle Organizzazioni internazionali, dalla pittura alla scultura, da Eduardo De Filippo a Schumpeter, l'Autore, pur nell'accuratezza dell'analisi e delle ricognizioni (queste ultime costituendo esse stesse, in quanto tali, già un prezioso patrimonio di riferimenti per il lettore), ci trasferisce anzitutto un senso di leggerezza e di dinamicità, a cui può così accompagnarsi, e si accompagna invero, la speranza che forse sì, questa volta, qualcosa di buono può davvero accadere (...la volta buona...?). "Se non ora, quando?", chiede l'autore e, chiedendolo, lancia evidentemente un invito, anzi un'esortazione, quasi scolpendo una investitura storica e morale della dirigenza pubblica rispetto al futuro della Nazione. Il dirigente pubblico: questo sconosciuto, dice Pennella e dice, certamente, da 153 anni l'italiano medio. Socialmente inesistente, si deve in effetti rilevare. Invisibile, oscuro, grigio, isolato dalla società, dal mercato e dal mondo: così Peppino Pennella descrive il dirigente pubblico medio e, in effetti, così lo percepisce pure, se ancora lo percepisce, la società italiana. Una "grande dirigenza per la Nazione", potrebbe forse intendersi qui l'essenza del messaggio, ma anche l'esito principale



dell'analisi di Pennella, il quale acutamente richiama la circostanza che “il nostro sistema amministrativo si caratterizza per un elevato grado di commistione di culture non autoctone, ma imposte a seguito di invasioni ed occupazioni”: tale premessa diviene rilevante, forse dirimente, quando si tratta del rapporto che la Repubblica, e per lei “la dirigenza per la Nazione”, dovrà assumere rispetto alla globalizzazione e al formarsi del diritto amministrativo globale. Su tale specifico fronte, un'osservazione critica all'Autore forse è legittimo muoverla, nella misura in cui egli essenzialmente evita di trattare del conflitto tra, da un lato, il sistema UE, come noto concepito e basato su una prospettiva, organicamente strumentata, di superamento della categoria e dell'esperienza “nazione”, e, dall'altro, il sistema giuridico inter-nazionale, che sulla Nazione e sulla cooperazione/competizione tra nazioni, invece, completamente si fonda. Se si punta ad alta velocità, come forse ormai si deve, verso il bivio UE-globalizzazione, quale sarà, si chiede infine il lettore, il diritto amministrativo italiano dei decenni a venire, quello, chiuso al mondo ed anch'esso “imposto” dall'alto e dall' “altrove”, dell'Unione Europea, riconducibile agli schemi dell'uniformità sabauda, oppure quello dello *ius gentium*, disegnato, dal basso e dal mondo, dalla società, dai mercanti, dai consumatori, dai risparmiatori, tutti in raccordo con una P.A. finalmente aperta, secondo gli schemi della common law? Interessante poi, tanto nella definizione quanto negli scenari che lascia prefigurare, il riferimento che l'Autore opera riguardo alle “scuole di formazione e di innovazione amministrativa”, come “palestre per il superamento della conservazione strutturale”: in Italia, occorre onestamente constatare, di scuole del genere non ne esistono. Tale non è mai stata certamente la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che, pur reclutando e formando nuove e consistenti leve di giovani dirigenti pubblici, non ha mostrato di avere né la legittimazione politica, né l'autorevolezza, né l'aspirazione, né l'energia, né la capacità di proporsi, giovandosi anzitutto dell'apporto dei “suoi” dirigenti, che progressivamente metteva in circolo, come Cabina di regia di un articolato ed avvolgente processo di riprogettazione istituzionale, che riposizionasse il ruolo stesso, nella società e nell'assetto della *governance* della Cosa pubblica, della dirigenza pubblica, e con essa della Pubblica Amministrazione stessa, mirando a porre l'una e l'altra



finalmente in simbiosi con la società italiana e, verosimilmente, in una relazione adulta con la Politica. Come mai, si chiede Pennella, il genio italiano del “made in Italy” non si esprime mai nella Pubblica Amministrazione? Una risposta forse la fornisce, implicitamente, l’Autore stesso: il raffinato abito “made in Italy” è apprezzato se indossato e mostrato in società, all’aperto, al pubblico; se invece si conferisse a qualcuno, che magari produce e vende abiti di bassa qualità, il potere di mettere quel bellissimo abito in un armadio polveroso, si può essere certi che ciò non mancherebbe di accadere. Qualche traccia di sangue vicino alle porte degli armadi dei Ministeri e degli Enti pubblici induce a ritenere che forse qualcosa del genere in Italia è avvenuto in questi anni: anche su tale versante, l’Istituzione Presidenza del Consiglio, come “principal” della Scuola Nazionale dell’Amministrazione, non si è mai mostrata disponibile a curarsi di tali percorsi, non ha mai avvertito il dovere di sostenere la dirigenza formata dalla Scuola Superiore prima, Nazionale poi, dell’Amministrazione, e di accompagnarne, facendone un obiettivo politico, le parabole di rinnovamento. Come giustamente osserva Pennella, luoghi di innovazione amministrativa e di formazione occorrerebbero ma finora non ci sono mai stati.

Che una Dirigenza d’acciaio, resa forte anche da una dichiarata strategia della Politica Nazionale, apra dunque al mondo le porte della Pubblica Amministrazione. Per farlo occorre più coraggio che competenza, più personalità che sapere, amor patrio e non egoismo. Questo ci sembra l’urlo, incoraggiante si è detto, che si alza dalle pagine di Pennella. In fondo, nonostante la volontà resistente di tanti o di alcuni ben organizzati, la globalizzazione sembra peraltro imporlo con forza propria e dunque, su tali premesse, il processo di risalita appare, all’Autore ma anche a chi lo ha letto, addirittura ineluttabile, a dispetto del pessimismo diffuso. Viatico: un nuovo patto, della Nazione, per la Nazione, tra Politica e Dirigenza pubblica, anzitutto: un Patto del Nazareno, potremmo dire, questo il quadro che l’Autore dipinge con i colori dell’analisi, della speranza e dell’amor patrio. Anzi, in verità Peppino non dipinge, Peppino accenna, schizza, tratteggia, auspica, ipotizza, segnala. Più che un quadro ... una incoraggiante Pennellata.



Cristina Galbiati

Da Monsù Travet al dipendente pubblico del 2020

La professionalità a servizio della Nazione

Giuffrè Editore

Cristina Galbiati, dopo aver maturato un'esperienza triennale di dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro (XXV ciclo) promosso da ADAPT e dal CQIA, Università degli Studi di Bergamo, svolto in partnership presso la Cisl Funzione Pubblica, ha scritto il libro con l'intento di presentare sotto distinte angolature storico-sociale, contrattuale e normativo l'evoluzione professionale che ha caratterizzato la categoria dei pubblici dipendenti.

Il libro parte da un inquadramento storico che richiama alla memoria la commedia in dialetto piemontese di Vittorio Bersezio, messa in scena a Torino nell'aprile del 1863 che narra la quotidianità di Monsù Travet, un impiegato regio del neonato Regno d'Italia, offrendo al lettore l'immagine di un lavoratore pubblico goffo e vessato.

L'analisi storica diviene poi normativa, contrattuale e sociologica facilitando il lettore nell'esplorazione del rapporto di lavoro pubblico dalle disposizioni contenute nel Testo Unico degli impiegati civili dello Stato del 1957 fino all'odierno decreto legislativo n. 165 del 2001. Indaga anche sul giudizio espresso dall'opinione pubblica, prende poi in esame e sintetizza lo scopo del decreto legislativo n. 150 del 2009 che, introducendo nel settore pubblico concetti, strumenti, metodologie gestionali proprie del settore privato, ha l'intento di trasferire nel mondo pubblico nuova linfa manageriale.

L'autrice, dopo aver esaminato i diversi sistemi di classificazione e di inquadramento del personale conclude che si debba superare il paradosso del lavoro pubblico che è visto come un unicum e non come un insieme eterogeneo. Infatti, la percezione comune vede da una parte, un universo organizzativo pubblico estremamente eterogeneo da ricondurre ad unità in nome della "performance più efficiente" mentre, dall'altra, vede la difformità dei comparti che testimoniano una molteplice diversità. Ricorda, come indicato dall'OCSE che il dipendente dello Stato sia considerato



Anno 3, n. 01 - gennaio 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

professionalmente un “qualcuno” da valorizzare, visto che il fine ultimo a cui si tende è il servizio pubblico! Auspica, quindi una nuova fase di rinnovamento che superi la visione appiattita e grigia del “Travet” ma, al contrario, potenzi e sviluppi competenze e professionalità del personale andando oltre le riforme degli ultimi anni.

79

Sonia Mecenate



DOCUMENTAZIONE

Studi e pubblicazioni della Ragioneria Generale dello Stato reperibili sul sito del Ministero www.mef.gov.it

A cura di Sonia Mecenate

Gli studi e le pubblicazioni della Ragioneria Generale dello Stato reperibili sul sito del Ministero www.mef.gov.it offrono la possibilità al lettore di approfondire il tema della spesa pubblica in Italia e in Europa.

I documenti sono reperibili in: Home Versione Italiana > Pubblicazioni.

In particolare, si segnalano:

“La spesa dello Stato dall’Unità d’Italia - Anni 1862-2009”

In occasione dei 150 anni dell’Unità d’Italia, la Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato dati statistici che ripercorrono l’evoluzione della spesa pubblica italiana in confronto con altri Paesi e i dati sulla spesa del bilancio dello Stato italiano dal 1862 ad oggi. Inoltre, fornisce, una sintesi della successione delle norme di contabilità di Stato.

I dati consentono di apprezzare l’evoluzione nel tempo dei settori dell’economia e della società verso i quali la spesa è stata indirizzata e le finalità che si intendeva perseguire, la natura economica e l’articolazione delle amministrazioni responsabili della sua gestione.

“La spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l’analisi”

La qualità della spesa costituisce un tema di rilievo del dibattito di finanza pubblica, specialmente in situazioni come quella attuale in cui la limitatezza delle risorse disponibili



impone un ripensamento sul loro utilizzo. L'orientamento a politiche di spesa pubblica che, pur in situazione di consistenti tagli di bilancio, mirano a valorizzare l'aspetto qualitativo della stessa, secondo l'approccio della Spending review, richiede di avere a disposizione una base informativa ampia che permetta di cogliere le molteplici dimensioni della spesa stessa.

Per questo motivo è importante avere la possibilità di effettuare confronti legati a particolari aspetti della spesa, soprattutto quando il contesto è caratterizzato dall'appartenenza dell'Italia ad una entità sovranazionale, l'Unione Europea, e dalle connesse necessità di confronto con gli altri Stati membri.

“Documenti di Bilancio – Budget dello Stato per il triennio 2015 – 2017”

Il budget economico nel processo di programmazione delineato dalla Legge n. 196 del 2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica, rafforza il ruolo della contabilità economica analitica dello Stato, disponendo che, in fase di previsione, il Budget dei costi costituisce allegato dello Stato di previsione della spesa di ciascuna amministrazione centrale (art. 21).

Le informazioni raccolte tramite la contabilità economica consentono la conoscenza del valore delle risorse assorbite dalla gestione della “cosa pubblica” e la verifica dei risultati ottenuti (accountability) da parte della dirigenza, favorendo l'orientamento dell'azione amministrativa verso un percorso indirizzi→ obiettivi→ risorse→ risultati.



Politica, pubbliche amministrazioni e comunità dei cittadini: proposta di un percorso riformatore di medio periodo (gennaio 2015).

Associazione Nuova Etica Pubblica

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 anni 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.

A. 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 irrealistico 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 fissate 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 scadenzato che si sviluppa attraverso le grandi macro-fasi di: ideazione, elaborazione, attuazione, valutazione, ridefinizione.*

B. 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 sconfortante: 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 cautererà, 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.

È 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 del 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. Lunghi 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 di 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'ingrifiamenti, 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 del 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, 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 una delle storture più gravi nel funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, fattore di inefficienza e di deresponsabilizzazione.
- Rilancio della **pluriennalità delle previsioni**, conseguita attraverso l’esposizione in bilancio dei programmi *pluriennali per definizione*, vista la prospettiva di medio periodo di qualunque politica pubblica. La *pluriennalità* 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 pluriennalità 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 pluriennalità 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 del 2005 e i dpcm n. 170 del 2008 e 212 del 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 n. 289 del 1999 sulla valutazione della dirigenza e, da ultimo, del d.lgs n. 150 del 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;



- 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 *oggetti 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, diversamente 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.

C. 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 i 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.

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 del 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 del 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.

STRUMENTI PER IL RINNOVAMENTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

L'AMMINISTRAZIONE E LE NORME:	<ul style="list-style-type: none"> – 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 FONDATA SUL BUDGET:	<ul style="list-style-type: none"> – 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:	<ul style="list-style-type: none"> – 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:	<ul style="list-style-type: none"> – 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:	<ul style="list-style-type: none"> – 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:	<ul style="list-style-type: none"> – 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 di 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:	<ul style="list-style-type: none"> – 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:	<ul style="list-style-type: none"> – 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.



Anno 3, n. 01 - gennaio 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

100

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>
redazione.eticapa@gmail.com

Direttrice responsabile:

Daniela Carlà

Redazione:

Giuseppe Beato
Leonella Cappelli
Loredana Mattei
Sonia Mecenate
Carlo Mochi Sismondi
Elisabetta Moffa
Alberto Stancanelli
Alessandro Tombolini
Giovanni Vetrutto
Antonio Zucaro

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo

<mailto:redazione.eticapa@gmail.com>