

Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione.

di *Michele Morciano*¹

1. Introduzione - 2. Sull'attuazione delle riforme: alcuni esempi - 2.1. L'autocertificazione. - 2.2. Lo Sportello Unico per le Attività Produttive - 2.3. Gli strumenti di bilancio e di controllo - 2.4. L'innovazione tecnologica - 3. Il sistema P.A. tra autarchia e organicità - 4. Le "chiavi di lettura" dell'Amministrazione Pubblica - 5. Una strategia per l'attuazione delle riforme - 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

Da tempo l'amministrazione pubblica ha avviato sui temi dell'efficienza e dell'efficacia una riflessione che si è tradotta in numerosi interventi di riforma, ispirati dalla evidente necessità del sistema di assicurare più elevati livelli di garanzie sociali e di benessere, in un contesto economico e produttivo sempre più competitivo. Allo stato, (in senso lato), si richiede un impegno continuo e crescente, ma, nel contempo, di gravare sempre meno sulle risorse complessive e di assicurare alle imprese maggiori potenzialità competitive: è infatti del tutto evidente lo stretto rapporto tra gli andamenti di lungo periodo del ciclo economico e la qualità delle infrastrutture, di cui la pubblica amministrazione è parte integrante e, anzi, fondamento².

Il riposizionamento del nostro sistema sociale ed economico su di un binario di crescita che assicuri maggiori diritti e ricchezza, dipende da un radicale ammodernamento dei "processi produttivi" del sistema amministrativo pubblico che è stato oggetto, soprattutto nel corso degli anni novanta, di significativi interventi legislativi che hanno riguardato, tra l'altro, la "strutturazione" del procedimento amministrativo, le modalità di gestione delle risorse e la loro rendicontazione, nonché interventi di semplificazione e liberalizzazione dei rapporti tra cittadini e amministrazione, iniziative a favore dell'innovazione tecnologica e una profonda revisione, in senso federale, dello stato.

Esso, tuttavia, pur a fronte di un progressivo restringimento delle risorse disponibili e del suo crescente peso nel determinare la competitività complessiva del sistema, è rimasto ancorato a modalità operative largamente inefficienti nell'uso delle risorse e scarsamente efficaci nell'assicurare appieno le garanzie e le tutele fondamentali ai cittadini, soprattutto alle fasce più deboli e svantaggiate e nel favorire la crescita del sistema delle imprese. A distanza di anni, il dibattito continua a soffermarsi sugli stessi temi già alla base delle esperienze di riforma degli anni novanta, sembra ancora focalizzato sulle stesse istanze di rinnovamento e ancora in cerca di soluzioni per riposizionare il sistema verso più avanzati assetti competitivi, soprattutto, ma non solo, nel comparto dei servizi pubblici³.

¹ Relazione introduttiva al Convegno "Le riforme perdute della PA: strategie e meccanismi attuativi per il rinnovamento", Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, Roma, 29-30 maggio 2008. Desidero ringraziare Giuseppe Cammarota, Luciano Gambardella, Gerardo Mombelli e Paolo Montali per i loro commenti ad una precedente stesura della relazione, avvertendo tuttavia che la responsabilità per ogni eventuale errore rimane unicamente dell'autore. La presente relazione, insieme agli altri Atti del Convegno, è pubblicata nel sito dell'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale (www.compubblica.it).

² I rapporti tra esternalità e intervento pubblico e il ruolo fondamentale delle istituzioni nel determinare la competitività di lungo periodo di una economia sono temi fondamentali e ampiamente dibattuti dell'analisi economica; per tutti, cfr., ad esempio, Caffè F., *Lezioni di politica economica*, Boringhieri, Torino, 1978 e North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

³ Ricordiamo che l'inflazione e i deludenti tassi di crescita economica non derivano solo da shock esterni e "imprevedibili", o da insufficienti livelli degli investimenti, ma anche da altri fattori, tra i quali, ad esempio, le indicizzazioni implicite nei meccanismi di formazione dei prezzi, la scarsa trasparenza dei mercati, l'inefficienza delle

C'è da chiedersi se tutto ciò rappresenti la conseguenza, tra diverse altre cause, anche di una strutturale inadeguatezza delle riforme varate negli anni novanta. Furono riforme sbagliate? O poco coraggiose e dunque insufficienti? O troppo coraggiose e perciò inattuabili? O, forse, esse sono state semplicemente ignorate dall'amministrazione pubblica, che aveva il compito di tradurre in comportamenti reali le istanze di rinnovamento previste dal legislatore? Oppure, ancora, un'ipotesi che ci sembra sia rimasta fin'ora largamente inesplorata, alla bontà del disegno giuridico-istituzionale non si sono accompagnati, sul piano operativo, effettivi interventi di innovazione "di prodotto", di reingegnerizzazione dei processi, per un più efficace impiego delle nuove tecnologie, di qualificazione professionale delle risorse umane, di rinnovamento dei metodi gestionali?

Anche se non bisogna certo trascurare i risultati positivi che da questo corpo di interventi sono conseguiti e i molti casi di significativi miglioramenti nei rapporti tra amministrazione e cittadini, come pure i casi di assoluta eccellenza, soprattutto a livello di amministrazioni locali, la comune percezione del funzionamento dell'amministrazione pubblica non sembra essere migliorata negli ultimi anni, ed essa anzi continua ad essere vista come una struttura largamente inefficiente e in perenne affanno nel soddisfare i bisogni della collettività. D'altro canto, i pochi casi di eccellenza non possono certo contribuire granché ad elevare in modo significativo la qualità complessiva di un sistema che sembra aver oramai raggiunto il limite della complessità con quasi 10.000 amministrazioni⁴, tra le quali 223 amministrazioni centrali, 130 tra regioni e province, 8.101 comuni, 358 comunità montane, 323 aziende sanitarie e ospedaliere, 65 università, 425 enti vari, (per il turismo, portuali, per i parchi, per il diritto allo studio etc.) e che si caratterizza, per di più, per una marcata "verticalità" operativa e, dunque, per una sostanziale incapacità di operare come un sistema integrato.

Il dibattito quotidiano sulle insufficienze dell'amministrazione sembra soffermarsi, in particolare, sul "fannullonismo", patologia organizzativa di uno stato che con un fantastico 66 % di sfaccendati tra i suoi dipendenti⁵, non riesce a corrispondere alle legittime attese dei suoi cittadini. Un'equazione, questa, dell'inefficienza trainata da ingovernabili fannulloni, che potrebbe perfino suonare convincente se non fosse per il fastidioso particolare che il 99,9 % dei dirigenti dei suddetti perditempo risulta aver ampiamente raggiunto, o addirittura superato, gli obiettivi assegnati e meritatamente guadagnato il premio di produttività⁶. Qualcosa, evidentemente, non quadra, e ci sembra legittimo chiederci se non sia l'ordine di causalità che vada invertito: più che i fannulloni a determinare l'inefficienza dell'amministrazione, ci chiediamo, non sarà per caso il sistematico e apparentemente incurabile disordine organizzativo, (e l'assoluta mancanza di una cultura del risultato), la fonte primaria dell'inefficienza e causa non secondaria anche dell'esistenza di spensierate brigate di nullafacenti? Una tesi, questa, non del tutto campata in aria e che sembra,

infrastrutture di servizio, l'inadeguata tutela dei cittadini-consumatori, conseguenze, queste, anche di una insufficiente regolamentazione e dell'inefficacia dell'azione pubblica.

⁴ Si tratta per la precisione di "unità istituzionali", cfr. ISTAT, Statistiche sulle Amministrazioni Pubbliche, *Unità istituzionali per classe di personale effettivo in servizio e sottoclasse di unità istituzionali*, Anno 2003. Per la nostra esposizione abbiamo fatto riferimento ai dati sulle amministrazioni pubbliche relativi al 2003, per i quali si hanno informazioni dettagliate sul numero dei dipendenti.

⁵ Tra la rigogliosa pubblicistica sull'argomento ricordiamo, ad esempio, l'articolo di Statera A. su *La Repubblica* di giovedì 4 ottobre 2007 intitolato "Dove lo Stato non produce", "Viaggio nei ministeri: per uno che lavora due stanno a guardare", dove ci viene spiegato, con il consueto corollario di aneddoti sul cappuccino e sullo spaccio interno, che "al ministero regna la regole del tre: uno lavora, uno fa il minimo indispensabile, il terzo fa nulla ...", risultato: un buon 66% di fannulloni.

⁶ Sul tema della valutazione delle *performance* dei dipendenti pubblici cfr., ad esempio, Boeri T., Pisauro G., "La via burocratica alla produttività", *Lavoce.info*, 6 febbraio 2007, Dell'Aringa C., "Due binari per la riforma della Pa", *Lavoce.info*, 8 febbraio 2007, e Boeri T., Ichino P., "La parodia dei premi al merito", *Lavoce.info*, 6 aprile 2007.

anzi, meritare un'attenta riflessione, stante l'evidente malessere organizzativo diffuso presso le amministrazioni dello stato⁷.

Tutto ciò rafforza, a nostro avviso, la legittimità del dubbio che le riforme degli anni novanta siano rimaste sostanzialmente inattuata e che la loro mancata applicazione sia dipesa, principalmente, dall'incapacità dell'amministrazione di intervenire sui propri assetti organizzativi, oltretutto dalle modalità operative attraverso cui si è cercato di tradurre principi legislativi, peraltro largamente condivisibili, in nuovi assetti "produttivi" dell'amministrazione.

L'attuazione delle norme è stata infatti lasciata all'iniziativa delle singole amministrazioni, in assenza di un disegno strategico entro cui ricomporre gli interventi progettuali su *tutti* i fattori che sovrintendono al funzionamento dell'amministrazione: norme, organizzazione, risorse umane, tecnologiche e informative. Sembra essere stata del tutto carente una strategia in grado di coinvolgere l'amministrazione pubblica nella sua interezza e complessità, come *sistema produttivo* e non come sommatoria disgiunta di autonome componenti, come un sistema caratterizzato da processi di scala e non da conflittuale concorrenza e iniziative divergenti.

E' dunque la tesi delle riforme "perdute" nel corso della loro attuazione che qui ci interessa esplorare, dedicando una particolare attenzione al versante dei meccanismi operativi attraverso cui il sistema amministrativo pubblico avrebbe dovuto innovare le proprie strutture, processi, prodotti e le sue modalità di relazione con la società.

2. Sull'attuazione delle riforme: alcuni esempi.

La capacità di una amministrazione di attivare e gestire percorsi di riforma, quando questi si devono necessariamente tradurre in interventi sull'organizzazione, sulle risorse umane e tecnologiche, in altre parole in *progetti* di cambiamento, dipende da numerosi fattori che, per diverse ragioni, non possono risultare uniformemente distribuiti, quantitativamente e qualitativamente, sull'intero territorio nazionale; di conseguenza, la capacità di risposta delle amministrazioni alle sollecitazioni legislative è probabile che risulti, per questo, molto differenziata.

Ma, come è evidente, gli stessi parametri che influenzano la capacità di gestire il cambiamento, espresso nel nostro caso sotto forma di progetti, influenzano anche le normali e quotidiane attività amministrative degli organismi pubblici, generando differenze, talvolta anche marcate, sulla effettiva capacità di soddisfare diritti, imporre obblighi e assicurare opportunità: si genera così un vero e proprio *bureaucratic divide* che "segmenta" territori, amministrazioni, cittadini e imprese, frammentando l'unicità istituzionale del paese. Un disegno di riforma che non preveda una esplicita strategia per il superamento del *bureaucratic divide*, incidendo sui fattori che lo alimentano e rendendo possibile il cambiamento, sarà inevitabilmente destinato al fallimento o, nel migliore dei casi, ad un'attuazione disorganica e differenziata e, quindi, a costituire esso stesso causa di ulteriore accentuazione della frammentazione amministrativa e istituzionale.

Tra i tanti esempi di riforma che non hanno trovato concreta o sistematica attuazione a livello centrale o locale e che esprimono le difficoltà dell'amministrazione ad attuare in modo organico e diffuso processi di ammodernamento, ne abbiamo privilegiati alcuni, che ci sono parsi particolarmente significativi per il loro potenziale impatto sia sulla società, sia sul corpo stesso dell'amministrazione: si tratta di interventi legislativi che hanno riguardato la semplificazione dei

⁷ Cfr., ad esempio, i risultati di una ricerca sul benessere organizzativo condotta presso il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e pubblicata in Cammarota G., Di Gregorio L., Gambardella L., *Verso una nuova cultura amministrativa? Il caso del MIPAF tra innovazioni e resistenze organizzative*, Franco Angeli, Milano, 2007, in particolare l'*Appendice 2*, pp. 107-152. Tra i risultati della ricerca emerge, ad esempio, una certa difficoltà a definire con chiarezza ruoli e compiti lavorativi e a stabilire rapporti di collaborazione con altre amministrazioni, come pure sembrano poco incisivi i meccanismi di miglioramento dei processi di lavoro, per lo sviluppo di competenze innovative e la sperimentazione di nuove modalità organizzative. I risultati dell'indagine ben rappresentano una situazione largamente diffusa presso le amministrazioni dello stato.

procedimenti e dei rapporti con l'amministrazione, la riduzione del carico burocratico e l'applicazione del principio di sussidiarietà, l'adozione di più idonei strumenti contabili e gestionali a favore di una maggiore efficienza, trasparenza ed efficacia delle politiche pubbliche.

Un ventaglio di riforme ampio e ambizioso, la cui attuazione criticamente riposa sulla capacità dell'amministrazione di incidere sui processi amministrativi, sull'organizzazione, sulla riqualificazione delle risorse umane e sull'impiego delle tecnologie ICT⁸.

2.1. L'autocertificazione. Nel 2005 il legislatore ha sentito la necessità di intervenire di nuovo sull'istituto dell'autocertificazione, che attraverso una legge del gennaio 1968⁹ largamente anticipava le politiche sulla semplificazione amministrativa: con le modifiche apportate nel 2005 all'art. 18 della legge 7 agosto 1990 n. 241¹⁰, non solo ribadiva che "i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni...", ma stabiliva anche che "Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15...".

Dopo 37 anni il legislatore ha ritenuto di dover intervenire di nuovo sul tema dell'autocertificazione, un istituto che, malgrado l'impegno di molte amministrazioni a dare concreta attuazione al dettato legislativo, appare ancora sostanzialmente negato a molti cittadini e il cui esercizio dipende unicamente dalle modalità tecnico-organizzative di cui l'amministrazione si avvale, non certo isolatamente, bensì all'interno di un organico sistema fondato sul principio costituzionale della "leale collaborazione". Tale principio, infatti, può trovare sistematica soddisfazione solo a fronte di strutture organizzate per assicurare un rapido e certo scambio di documentazione con altre amministrazioni: il che implica il riconoscimento e l'espletamento di attività di supporto ad amministrazioni terze, per sopperire a informazioni o documentazione carente nell'ambito di procedimenti in essere presso di esse¹¹. Implica dunque, innanzi tutto, la consapevolezza di operare all'interno di un sistema funzionalmente coordinato: da cui la disponibilità a dedicare "proprie" risorse a supporto di procedimenti amministrativi "altrui", quindi di sobbarcarsi oneri, anche finanziari, per assicurare flussi documentali a favore del sistema, ma da cui la singola amministrazione potrebbe non trarre beneficio, soprattutto quando a tale sforzo organizzativo non dovesse corrispondere compensazione alcuna per l'impiego di risorse proprie.

La possibilità di operare come un sistema, attuando sistematicamente scambi documentali con altre amministrazioni, risultava già ampiamente realizzabile, ovviamente, anche negli anni sessanta, ad esempio, attraverso il ricorso al sistema postale e, in ogni caso, adottando procedure e

⁸ Verrà messa in evidenza soprattutto la capacità di *attuazione* delle riforme, dando per scontata la bontà della norma e quindi la sua applicabilità, anche se, ovviamente, le considerazioni che seguono non possono non avere conseguenze sul merito delle norme stesse. Partire da un'ipotesi di sufficienza del disegno di riforma espresso dai vari interventi legislativi, ci sembra, in prima approssimazione e per i nostri scopi, del tutto ragionevole.

⁹ Cfr. Legge 4 gennaio 1968, n. 15.

¹⁰ Cfr. Legge 11 febbraio 2005, n. 15 e Decreto Legge 14 marzo 2005, n. 35; inoltre, il DPR 28 dicembre 2000, n. 445.

¹¹ Infatti, al di là dei casi espressamente previsti e nei quali stati di fatto possono essere comprovati da dichiarazioni sottoscritte da un cittadino, (cfr. ad es., la Legge 15/1968, cit., art. 2, "Dichiarazioni sostitutive di certificazioni"), l'amministrazione dovrà, di norma, acquisire d'ufficio tali certificazioni da altre amministrazioni. Più in generale, viene stabilito che "Le singole amministrazioni non possono richiedere atti o certificati concernenti fatti, stati e qualità personali che risultino attestati in documenti già in loro possesso o che esse stesse siano tenute a certificare", cfr. Legge 15/1968, cit., art. 10, comma 2.

modalità organizzative comuni, in grado di assicurare l'effettiva integrazione operativa tra i diversi procedimenti delle diverse amministrazioni; in anni più recenti, lo sviluppo tecnologico, soprattutto di *Internet*, ha messo a disposizione delle amministrazioni strumenti in grado di assicurare scambi documentali per via telematica, rendendo altresì possibile anche l'integrazione degli archivi e l'interazione automatica tra i sistemi informativi, che potrebbe consentire non solo la sistematica attuazione dell'istituto dell'autocertificazione, ma la completa eliminazione dei certificati richiesti al pubblico.

Naturalmente, per assicurare l'interoperabilità, (la "leale collaborazione"), a livello di sistema, anche attraverso l'impiego delle tecnologie ICT, non saranno sufficienti la buona volontà o la casuale convergenza di singole iniziative progettuali verso gli stessi standard tecnologici, applicativi o organizzativi: essa, oggi come allora, non potrà che essere conseguenza dell'adozione di modalità operative comuni, derivanti da una organica e coordinata strategia nazionale, basata sulla definizione di standard e sulla proposizione di soluzioni organizzative e tecnologiche prototipali, in grado di essere dispiegate modularmente in relazione alle condizioni locali.

Occorre anche ricordare che negli anni successivi al 1968, il legislatore è intervenuto a più riprese per avviare programmi e strategie a favore dello sviluppo di iniziative organizzative e tecnologiche tali da consentire l'esercizio di questo, come di altri diritti¹². A tali sollecitazioni non hanno fatto seguito organici e diffusi processi di riorganizzazione o di innovazione tecnologica, con il risultato che ancora oggi, dal lontano 1968, pur a fronte di indubbi progressi, l'esercizio del diritto all'autocertificazione non sembra essere ancora uniformemente garantito.

Rimane evidente come l'istituto dell'autocertificazione costituisca un esempio emblematico di come il concreto esercizio di un diritto - nonché l'applicazione di un fondamentale principio del nostro ordinamento, (la leale collaborazione), dipenda, in buona sostanza, dalle modalità organizzative adottate dal sistema amministrativo.

2.2. Lo Sportello Unico per le Attività Produttive. Un altro importante esempio che ci consente di analizzare il rapporto tra le norme e i loro meccanismi di attuazione ci è dato dalla istituzione degli Sportelli Unici per le Attività Produttive. Questi, introdotti attraverso la legge delega n. 59/1997 e con il successivo decreto legislativo n. 112/1998 e il DPR n. 447/1998¹³, avevano l'obiettivo di ridurre drasticamente i tempi e i costi della nascita di nuove imprese, attraverso l'istituzione di un unico "interfaccia" amministrativo, dando nel contempo attuazione al principio di sussidiarietà.

¹² Possiamo ricordare, ad es., quanto scriveva l'Aipa nel 1994 nel suo primo Piano triennale, "...dare una risposta alla perdurante frammentazione dei sistemi delle Amministrazioni Pubbliche,....., che ha prodotto effetti negativi nell'adempimento dei compiti istituzionali e di capacità di fornire servizi adeguati ai cittadini, alle imprese ed in generale alla società civile. Una conseguenza significativa di questa inefficienza è il perdurare della richiesta dell'Amministrazione al cittadino di supplire a questa mancanza di integrazione con richieste multiple di informazione, con molteplici referenti istituzionali rispetto ai medesimi oggetti. Per superare questo stato di fatto occorre vedere in maniera unitaria l'insieme della Pubblica Amministrazione, che si deve quindi configurare come una sorta di *rete di aziende*, in cui ogni Amministrazione rappresenta un elemento fortemente interrelato e interconnesso agli altri, tanto da consentire al *cliente* del sistema dei servizi (cittadino, impresa, etc.) un punto di vista unico.", Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, *Piano per l'informatica della P.A. (1995-1997)*, Roma, giugno 1994, p. 11; e, ancora, cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Piano di Azione di e-government*, Roma, 22 giugno 2000, che recita, (p. 4), ".....il sistema informativo di front-office deve essere in grado di reperire, direttamente presso ogni amministrazione che le possiede, tutte le informazioni che consentono di autorizzare l'erogazione del servizio richiesto". Inoltre, cfr. il già citato DPR 445/2000, art. 43, e il D. L.vo 7 marzo 2005, n. 82, art. 50.

¹³ Cfr. la Legge 15 marzo 1997 n. 59; il D. L.vo 31 marzo 1998, n. 112; il DPR 20 ottobre 1998 n. 447 e il DPR 7 dicembre 2000, n. 440.

Il legislatore decideva di assegnare ai comuni l'insieme delle competenze riguardanti l'avvio di attività produttive¹⁴, fino ad allora ripartite su numerose amministrazioni; stabiliva che esse avrebbero dovuto far capo ad un'unica struttura organizzativa all'interno dell'amministrazione comunale e che l'insieme delle incombenze amministrative avrebbero dovuto essere riorganizzate nell'ambito di un procedimento unico, sviluppato, per di più, come sportello telematico.

A distanza di anni, pur tra indubbi casi di successo tra le amministrazioni locali, l'attuazione di questa fondamentale riforma sembra non solo essersi arenata tra le molteplici difficoltà di ordine organizzativo, ma a seguito di alcune sentenze della Corte Costituzionale¹⁵, essa è divenuta anche oggetto di un dibattito incentrato sull'interpretazione da dare a quanto previsto dal legislatore sul passaggio di competenze ai comuni e sul procedimento amministrativo unico, interpretato, quest'ultimo, attraverso le sentenze della Corte, più che come un unico e autonomo procedimento, come un "procedimento di procedimenti"¹⁶: da cui ne deriverebbe ai comuni un ruolo di semplice coordinamento, ma non quello di titolare in proprio di tutte le competenze convergenti nell'istruttoria.

Al di là delle possibili interpretazioni della norma, ciò che qui interessa mettere in risalto sono piuttosto le condizioni che rendono possibile l'attuazione di un così complesso trasferimento di competenze da una pluralità di amministrazioni verso una sola amministrazione, in questo caso un comune.

Le competenze da mettere in campo ai fini della gestione di un procedimento autorizzativo di attività produttive, riguarderanno, tra le altre, la normativa antinfortunistica, antincendio e sull'agibilità strutturale dei fabbricati, sulle attività produttive insalubri e il contenimento energetico, l'igiene e la sanità pubblica, i vincoli di natura paesaggistica, sismica e archeologica, la normativa in materia ambientale, sulle emissioni inquinanti e la tutela dei corpi idrici e delle falde sotterranee, sull'inquinamento acustico ed elettromagnetico, etc., materie sulle quali dovrebbe essere normalmente assicurata la stretta collaborazione dei VV.FF., ASL, ARPA, etc., di diverse altre strutture periferiche delle amministrazioni dello stato, nonché di province e Regioni.

L'unica strada per acquisire competenze specialistiche così vaste è quella dell'assunzione di personale dotato del necessario curriculum professionale, visto anche il sostanziale mancato trasferimento di risorse ai comuni, pur previsto dalla norma¹⁷; soluzione, questa, non sempre possibile e comunque non facile e che aggiunge ulteriori difficoltà alle già complesse problematiche organizzative che dovranno essere superate per sviluppare un procedimento unico all'interno di un'unica unità organizzativa; e tutto ciò senza parlare delle difficoltà di configurare lo sportello unico come sportello telematico.

Al di là dei casi di successo, che pure non sono mancati, il "quasi tradimento" della riforma¹⁸, soprattutto a livello operativo, non può che essere ricondotto alla grande complessità

¹⁴ Più precisamente, "...la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie", cfr. D.L.vo 112/1998, cit., art. 23.

¹⁵ Cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 206 del 26 giugno 2001, n. 376 del 23 luglio 2002 e n. 364 del 19 dicembre 2003, citate in Bassanini F., Dente B., *La parabola degli sportelli unici per le attività produttive: una innovazione da correggere e rilanciare*, Astrid, *Rassegna*, gennaio 2007, n. 42, versione rivista dell'*Introduzione* di Dente B., Bassanini F. a *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?* Libri Astrid, Passigli Editori, Firenze, 2007.

¹⁶ Cfr. Bassanini F., Dente B., *La parabola....*, cit, p. 6.

¹⁷ Infatti, il D.L.vo 112/1998, cit., art. 7, prevedeva che l'esercizio dei poteri attribuiti rimanesse condizionato all'effettivo trasferimento ai comuni, dalle amministrazioni precedentemente titolari delle competenze ora attribuite agli enti locali, "dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative". Il trasferimento di risorse professionali ai comuni comporterebbe comunque altri problemi, come, ad esempio, quello dell'aggiornamento professionale di risorse che si troverebbero ad operare al di fuori del proprio ambiente specialistico.

¹⁸ Cfr. Bassanini F., Dente B., *La parabola....*, cit, p. 4.

dell'operazione di riorganizzazione necessaria all'avvio dello sportello unico, con tutti i suoi difficili corollari sulle risorse umane e l'impiego delle nuove tecnologie¹⁹.

Anche in questo caso, come per il richiamato dispositivo sull'autocertificazione, sembra essere venuta meno un'adeguata analisi ex-ante sull'impatto della norma e sulla sua sostenibilità gestionale rispetto al differenziato ventaglio di realtà e di condizioni locali; come pure è risultata carente una strategia a livello nazionale in grado di studiare e definire procedure, soluzioni organizzative e tecnologiche standardizzate, modulari e riusabili, tali da poter essere riprodotte, o quantomeno riproposte, all'interno delle diverse realtà locali.

La soluzione operativa prescelta è stata, ancora una volta, quella di affidarsi alla buona volontà delle amministrazioni, in sostanza, alla buona sorte.

Eppure, ci sembra evidente che la traduzione operativa di una così complessa disciplina, largamente condivisibile nelle sue finalità, avrebbe dovuto concretizzarsi, a livello nazionale, in un progetto di cambiamento strategico, con una sua dotazione di risorse finanziarie e di competenze nel campo progettuale, dovendosi escludere che interventi di tale portata potessero essere realizzati dalle singole amministrazioni in completa autonomia e, magari, a costo zero²⁰.

2.3. Gli strumenti di bilancio e di controllo. Con gli interventi degli anni 1997-99 il legislatore si proponeva di introdurre nuovi criteri e metodi per la valutazione dei costi dell'azione amministrativa, per meglio individuare e valorizzare le politiche pubbliche e rafforzare la funzione allocativa del bilancio e per favorire una maggiore efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa.

Sul tema dei criteri contabili e di bilancio venivano emanati, nel 1997, la legge n. 94 e il decreto legislativo n. 279 e, più di recente, nel marzo 2007²¹, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso cui è stata definita una nuova struttura del bilancio articolata per missioni e programmi.

Con l'emanazione del decreto legislativo 286/1999²², venivano poi introdotti più incisivi strumenti di programmazione e controllo (PCG): tralasciando gli aspetti di regolarità amministrativa, pure richiamati dal decreto, l'obiettivo principale era quello di avviare, presso le

¹⁹ Per un'analisi di alcune concrete esperienze di sviluppo degli sportelli unici, cfr. i contributi di Galeone P.C. e di Righettini M. S. in Dente B., Bassanini F., *Gli sportelli unici...*, cit.. Inoltre, cfr. Formez, *Rilevazione sullo stato di attuazione degli Sportelli Unici. Indagine settembre 2002* e l'aggiornamento al 2005 in Formez, *Sportello Impresa, SUAP: a che punto siamo?* (<http://www.sportelloimpresa.it>).

²⁰ Un'ultima riflessione non può che riguardare la soluzione adottata dal legislatore che, a fronte della difficoltà di far "lealmente cooperare" le diverse amministrazioni coinvolte all'interno di un procedimento unitario, ha deciso di "collassare" tutte le loro competenze in un'unico organismo: invece di produrre soluzioni per far funzionare un sistema a rete, com'è il sistema amministrativo, è stata imboccata la strada diametralmente opposta di concentrare le competenze in un'unico centro di responsabilità, pensando così di risolvere la difficoltà della mancata collaborazione tra le amministrazioni. Una scelta che appare in contrasto con gli obiettivi di "un'amministrazione a rete", (cfr., ad esempio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Piano di Azione...*, cit.), e in controtendenza rispetto a quanto avviene, ad esempio, nel settore manifatturiero, dove le imprese operano secondo le logiche di un sistema a rete, su scala internazionale, esternalizzando la componentistica e delocalizzando le produzioni e assicurando la "unicità" del processo produttivo attraverso la logistica integrata, (sullo sviluppo di un sistema "multiregional lean production" come evoluzione di sistemi di produzione artigianali o di massa, cfr., ad es., Womack J.P., Jones D.T., Roos D., *The Machine that Changed the World*, Harper Perennial, New York, 1991). Inoltre, il principio di sussidiarietà non sembra necessariamente comportare la "vicinanza" anche delle attività di *back-office*, che possono essere rese "cooperative", o addirittura delocalizzate.

²¹ Cfr. la Legge 3 aprile 1997, n. 94, e il D. L.vo 7 agosto 1997, n. 279 che definivano alcuni concetti chiave della riforma, come la contabilità economica, i centri di costo, le funzioni-obiettivo e le missioni istituzionali; inoltre, cfr. Presidente del Consiglio dei Ministri, *Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo - Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato*, Direttiva 12 marzo 2007. Inoltre, cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello stato per missioni e programmi*, Roma, ottobre 2007.

²² Cfr. D.L.vo 30 luglio 1999 n. 286.

amministrazioni centrali dello stato, un ciclo di controllo di gestione a livello di strutture “di linea” e il controllo strategico al livello di strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico; di correlare la valutazione del personale con incarico dirigenziale alle risultanze dei controlli; disciplinare le modalità del monitoraggio della qualità dei servizi per il loro miglioramento.

Il legislatore si poneva così l’ambizioso obiettivo di incidere, ancor prima che su strumenti e funzioni, sulla cultura del risultato, della misurazione e della trasparenza ancorata a parametri economico-quantitativi.

La principale difficoltà nell’avviare un ciclo di programmazione e controllo all’interno di una amministrazione pubblica è rappresentata dalla inadeguatezza degli strumenti gestionali di cui essa dispone: il suo funzionamento è infatti cadenzato dall’allineamento dei comportamenti alle norme e al di fuori delle prassi amministrative da esse sottintese, la dimensione economica, modulata sulle logiche di “risultato” e di “scarsità”, stenta a trovare riscontro²³; l’insieme delle disposizioni legislative poteva comunque risultare sufficiente ad avviare nel concreto una seria riforma dei meccanismi di rendicontazione, controllo e allocazione delle risorse, malgrado alcune carenze e incertezze che hanno in parte offuscato l’organicità e la coerenza degli strumenti di rendicontazione e di quelli di controllo.

A distanza di anni non possiamo certo affermare che le disposizioni del legislatore abbiano prodotto i risultati sperati: ad oggi, infatti, continua a rimanere problematica la definizione, nell’ambito del bilancio dello stato, dell’esatta dimensione delle risorse finanziarie associate a ciascuna missione istituzionale, con la cosiddetta funzione allocativa che rimane limitata ai soli flussi monetari²⁴, senza possibilità di riscontro dei loro eventuali risultati e, dunque, di raccordo con valutazioni di efficienza o di efficacia delle politiche adottate²⁵. Riguardo agli strumenti più propriamente gestionali, sono pochissime le amministrazioni centrali che hanno attuato le necessarie misure atte a ricondurre il loro funzionamento a più stringenti criteri di economicità.

Molte delle carenze sperimentate nell’attuazione di questi interventi di riforma sono attribuibili a due ordini di motivi: da una parte, la sostanziale discrasia con cui gli stessi fenomeni economico-gestionali sono stati trattati ai fini della formazione del bilancio e negli schemi di PCG; dall’altra, l’attribuzione, di fatto, a separate sfere di competenze amministrative della responsabilità di attuazione di questa complessa riforma²⁶.

²³ Su questi temi cfr. anche Morciano M., *Relazione introduttiva*, Ministero della Giustizia, Corso di formazione interdipartimentale di Controllo di Gestione e Gestione per Obiettivi, Seminario di Apertura, Aula Magna della Corte Suprema di Cassazione, Roma, 11 ottobre 2005.

²⁴ Ricordiamo che viene anche redatto un Budget economico, elaborato congiuntamente al bilancio finanziario, al quale però non è associata alcuna funzione allocativa e che viene “trasmesso ai Ministeri quale riferimento per la gestione...”, cfr. Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Budget dello Stato per l’anno 2007*, Roma, aprile 2007, p. 14.

²⁵ La valutazione dei risultati, e quindi delle politiche, non può che avvenire laddove essi si manifestano, cioè nella società. Per ricostruire i costi complessivi dei prodotti attraverso cui tali risultati sono ottenuti, e quindi il valore delle politiche, è necessario calcolare i costi totali dei prodotti delle amministrazioni che erogano i servizi finali, (compresi i trasferimenti opportunamente ripartiti, nonché gli oneri derivanti da altre eventuali fonti di finanziamento) e ribaltarvi tutti gli altri costi indiretti sostenuti da tutte le altre amministrazioni, oltre a calcolare gli importi dei benefici economici eventualmente erogati. E’ comunque evidente che una valutazione *complessiva* dei costi delle politiche può essere derivata solo facendo riferimento al Settore Pubblico Allargato, (per la cui definizione si rimanda a Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, Roma, giugno 2007).

²⁶ Il D.L.vo 286/1999, cit., forniva un’insufficiente impalcatura organizzativa alle funzioni di controllo, non riuscendo ad inquadrarle (il controllo strategico e quello di linea) all’interno di una logica unitaria strategico-gestionale; le soluzioni organizzative che sono derivate da questa carente impostazione metodologica vedono dunque la funzione strategica (Secin) focalizzare la propria attenzione, ad es., sulle problematiche connesse alla Direttiva annuale, ma rimanere di fatto sganciata dalle problematiche gestionali.

Le elaborazioni contabili che portano alla formazione del bilancio (per missioni istituzionali) si muovono infatti su criteri e su di un percorso elaborativo diversi da quelli previsti all'interno di un tradizionale schema di PCG, dove i costi dei fattori sono (dovrebbero essere) riportati ai prodotti: il sistema attraverso cui si evidenziano i valori di bilancio delle missioni istituzionali non tiene conto, infatti, delle risultanze, in termini di costi, dell'azione amministrativa (dei prodotti), derivante dagli schemi di PCG²⁷. Mentre, è opportuno ricordare, che l'elemento-chiave che assicura la simultanea valutazione dei costi, (non la spesa), dell'efficienza, (dell'uso delle risorse - la misurazione della produttività) e dell'efficacia, (i risultati dell'azione amministrativa nella società), è rappresentato dal "prodotto" dell'azione amministrativa²⁸.

Il mancato allineamento dei criteri metodologico-contabili alla base della redazione del bilancio e del calcolo della struttura dei costi nel sistema di PCG, ha impedito agli strumenti, (e le funzioni), di controllo, (strategico e di gestione), un ancoraggio forte ai processi decisionali-allocaativi, indebolendone la portata e, quindi, l'interesse delle amministrazioni; ma ha anche sostanzialmente negato la possibilità di una effettiva valutazione economica, (efficienza, ma anche "tracciabilità" ed efficacia), connessa alle missioni istituzionali, (del bilancio), attraverso le quali si può così governare solo l'allocazione di risorse monetarie, in assenza di valutazioni sull'effettivo uso delle risorse e dei risultati conseguiti.

La conseguenza è un bilancio per missioni istituzionali che non offre ancoraggio alcuno né a indicatori sull'efficienza, (nell'uso delle risorse), né sull'efficacia delle politiche pubbliche, (dell'azione amministrativa nella società); e un sistema di PCG che, seppur consente di calcolare i costi, (dei prodotti, ovviamente) e, quindi, indicatori sull'uso efficiente delle risorse, (produttività), nonché un più solido ancoraggio, attraverso i prodotti, all'efficacia dell'azione amministrativa, non contribuisce però con le sue evidenze a nessun processo allocativo²⁹.

Complice anche l'intervallo temporale che è intercorso tra l'introduzione della contabilità economica e della PCG, questi interventi legislativi sono stati "interpretati" attraverso due piani diversi di competenze: da una parte il Tesoro e la Ragioneria Generale dello Stato, con gli Uffici centrali del bilancio presso i ministeri, riguardo all'attuazione delle disposizioni sui nuovi criteri di formazione del bilancio, (contabilità economica, centri di costo, funzioni-obiettivo, missioni istituzionali e programmi); mentre l'attuazione delle disposizioni riguardanti gli strumenti di programmazione e controllo di gestione è stata lasciata, senza alcun coordinamento con l'attuazione della riforma del bilancio, alla buona volontà delle singole amministrazioni centrali.

²⁷ Tutto ciò malgrado che la legge 94/1997, cit., prescriveva correttamente, all'art. 4, che le "funzioni-obiettivo [sono] individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto dell'attività amministrativa, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini", definendo chiaramente, anche se debolmente, il corretto rapporto tra prodotti, (servizi finali), funzioni-obiettivo e politiche pubbliche. Questa discrasia risulta particolarmente evidente nella recente riformulazione della struttura del bilancio per missioni e per programmi, i quali hanno a riferimento invece le "attività", cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Nota introduttiva alla lettura...*, cit., in particolare pp. 17-22.

²⁸ Facciamo naturalmente riferimento ai servizi non destinabili alla vendita che qui per maggior generalità vengono definiti "prodotti" in quanto, per l'appunto, ottenuti attraverso una combinazione di fattori produttivi.

²⁹ Molti dei problemi a cui la riforma cercava di dare una risposta rimangono così irrisolti: ad esempio, la possibilità di integrare la programmazione finanziaria e reale nella manovra di bilancio e poter così stimare i suoi effetti sull'economia reale, (cfr., ad es., Giarda P., Petretto A., Pisauro G., *Elementi per una politica di governo della spesa pubblica*, Fondazione Rodolfo De Benedetti, Conferenza "Oltre il Declino", Roma, 3 febbraio 2005); la possibilità di "tracciare" i flussi di spesa e di valutare i costi e l'efficacia delle politiche, (cfr., ad es., Morciano M., *Monitoraggio della spesa pubblica e valutazione delle politiche*, Astrid, *Rassegna*, n. 30, giugno 2006); la possibilità di valutare anche i trasferimenti in termini di politiche pubbliche e i connessi problemi di armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, (cfr., ad es., Borrello I., *Il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici - SIOPE. Scheda illustrativa e riflessioni*, Astrid, settembre 2007); cfr., inoltre, Carabba M., *Esperienze e metodologie di valutazione: problemi e prospettive*, relazione introduttiva alla VII Conferenza nazionale sulla misurazione - Rete istituzionale per la misurazione dell'attività pubblica, SSPA, Roma, 16-17 novembre 2004.

Il sistema di PCG, una volta escluso dalla possibilità di contribuire a decisioni di natura allocativa, (bilancio), è rimasto praticamente ancorato alla sola funzione di valutazione del personale dirigente; le risultanze economiche del sistema di PCG sono rimaste così sostanzialmente confinate all'interno delle strutture dipartimentali dell'amministrazione, senza poter di fatto condizionare i suoi processi decisionali-allocativi, da cui l'evidente disinteresse delle amministrazioni ad applicare criteri e metodi gestionali considerati scarsamente utili³⁰. La perdita della sua valenza allocativa ha inoltre contribuito a fare del "progetto PCG" un'iniziativa di natura quasi interamente "informatica" che ha indotto, a sua volta, un ulteriore scadimento dello sforzo progettuale che si è praticamente ridotto, nei fatti, alla valutazione degli applicativi informatici di supporto offerti dal mercato.

Anche in questo caso, come negli altri richiamati in precedenza, è mancata una visione strategica in grado di ricondurre a coerenza metodi, strumenti e iniziative su di una materia che, per sua natura, necessita di una impostazione metodologica rigorosamente coerente sui diversi piani contabile e gestionale e la cui attuazione dovrebbe, per di più, essere ricondotta ad un'unica competenza strategica, attraverso un convinto e coordinato approccio progettuale.

2.4. L'innovazione tecnologica. Quindici anni fa, esattamente il 12 febbraio 1993, veniva emanato il D. L.vo n. 39 con il quale il legislatore interveniva sulla complessa materia dell'impiego delle nuove tecnologie nelle amministrazioni pubbliche, istituendo l'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione³¹; essa veniva dotata di ampi poteri allo scopo di favorire, attraverso l'impiego delle tecnologie ICT, il miglioramento dei servizi, la trasparenza dell'azione amministrativa, il potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche, il contenimento dei costi dell'azione amministrativa³².

Il legislatore disciplinava attraverso pochi snodi essenziali il percorso programmatico e progettuale degli investimenti del settore e poneva le basi per assicurare una fattiva collaborazione tra l'Autorità e le amministrazioni centrali dello stato, prevedendo la programmazione degli investimenti su di un arco di tempo pluriennale, la definizione delle soluzioni progettuali attraverso l'effettuazione degli studi di fattibilità, la trasparenza dei rapporti con il mercato attraverso lo strumento dei pareri di congruità tecnico-economica sugli schemi di contratto e uno specifico rapporto con l'Antitrust, per citare solo le disposizioni più importanti³³.

Ma questa impalcatura traballava prestissimo, addirittura poco dopo la consegna del primo Piano triennale, avvenuta nei primi giorni del giugno 1994, dato che la Presidenza del Consiglio mostrava qualche resistenza a ratificarlo entro il 30 dello stesso mese³⁴; anzi, la previsione del legislatore che il Piano avrebbe dovuto costituire "documento preliminare per la predisposizione dei provvedimenti che compongono la manovra di finanza pubblica"³⁵ si sarebbe subito rivelata illusoria e l'Autorità perdeva, ancor prima di cominciare, un fondamentale strumento di disciplina sui progetti e quindi sui flussi finanziari che affluivano a tal fine alle amministrazioni. Attraverso le

³⁰ E', in altre parole, il principio costituzionale del "buon andamento" che i poteri terreni del legislatore non sembrano sufficienti a sottoporre a disciplina, come del resto osserva Guido Corso, ricordandoci che "...il buon andamento di un'amministrazione sa di miracoloso...", cfr. Corso G. *Manuale di diritto amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 311.

³¹ Cfr. la Legge Delega 23 ottobre 1992, n. 421, art. 2, comma 1, lettera *mm*), e il D. L.vo 12 febbraio 1993 n. 39 e successive modificazioni e integrazioni.

³² Cfr. D. L.vo n.39/1993, cit. art. 1, comma 2.

³³ Cfr. D. L.vo n.39/1993, cit.. Non venivano tralasciati i rapporti con le Regioni e gli Enti locali, sia come destinatari di atti di indirizzo e di raccomandazioni, (Decreto 39/1993, cit., art.1, comma 4), sia attraverso la possibilità di sottoscrivere protocolli d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, l'UPI, l'ANCI, l'UNCEM e l'Unioncamere, nonché con enti e società concessionarie di pubblici servizi, (art. 7, comma 2).

³⁴ Cfr. D. L.vo n.39/1993, cit., art. 9, comma 3.

³⁵ Cfr. D. L.vo n.39/1993, cit., art. 9, comma 3.

solite “logiche amministrative”, che rafforzavano l’autonomia delle amministrazioni a scapito di un disegno di sistema, venivano poi via via erosi i principali capisaldi dell’impianto programmatico, principalmente gli studi di fattibilità e il disegno progettuale, tanto da spingere l’Autorità a chiedere, e faticosamente ottenere, una dotazione finanziaria propria per poter almeno avviare alcuni progetti di valenza più generale³⁶.

Con la sua azione l’Aipa è riuscita a rendere più trasparente il ricorso al mercato da parte delle amministrazioni, anche se il fronte della concorrenza fu di fatto tutelato unicamente come “sottoprodotto” dell’attività dei pareri sugli schemi di contratto e non anche attraverso un coordinamento istituzionale con l’Antitrust e l’attuazione di specifiche politiche di settore; mentre diverso e sostanzialmente inadeguato è risultato il suo impatto sul complesso delle iniziative progettuali avviate dalle amministrazioni, soprattutto per quelle a più elevato contenuto organizzativo e “produttivo” e cioè non meramente indirizzate all’acquisizione di soluzioni tecnologiche.

Non c’è bisogno qui di ripercorrere le successive vicende del settore, passando per l’approvazione del *Piano di Azione di e-government* nel giugno 2000, la soppressione dell’Autorità, avvenuta nel giugno 2003, con la contemporanea istituzione del Cnipa, né di richiamare qui i risultati delle centinaia di progetti avviati o dei finanziamenti erogati nel corso degli anni³⁷. Malgrado alcuni indubbi successi in specifici settori, o riguardo all’uso di specifici strumenti, dobbiamo purtroppo constatare che l’integrazione dei procedimenti amministrativi e dei servizi delle diverse amministrazioni, attraverso l’interoperabilità e la cooperazione applicativa, rimane tutt’ora carente e che l’erogazione di servizi on line e la multicanalità sono pressoché sconosciute - con ben poche eccezioni - salvo che per le più tradizionali modalità di relazione e ai più elementari livelli di interazione on line³⁸.

Ciò che ci preme di sottolineare è che perfino in questa materia, in cui tipicamente si dovrebbe operare attraverso analisi di scenario, studi di fattibilità e progettazione degli interventi, l’impianto strategico e progettuale è stato degradato, con poche eccezioni, alle sole specifiche dei capitolati, o dei bandi, rinunciando a definire modelli di riferimento, standard, o soluzioni prototipali per il riuso e a qualsiasi tentativo di ricondurre a coerenza le singole iniziative; tanto che il criterio della “integrazione ed interconnessione dei sistemi”, ovvero del funzionamento dell’amministrazione come un sistema a rete, implicito, ad esempio, già nella citata norma del 1968 ed esplicitamente ribadito ancora nel 1993³⁹, rimane a tutt’oggi una chimera, penalizzando così fortemente qualsiasi serio tentativo di riforma dell’amministrazione, nonché, in molti casi, come risulta evidente dai precedenti esempi, l’effettiva possibilità di tutelare concretamente specifici

³⁶ Cfr. Decreto Legge 3 giugno 1996 n. 307 e Legge 30 luglio 1996 n. 400, nonché la legge finanziarie per il 1999, (Legge 23 dicembre 1998, n. 449).

³⁷ Su questi argomenti cfr., ad esempio, Autorità per l’informatica nella Pubblica Amministrazione, *Relazione Annuale 2000, Le azioni svolte e i risultati conseguiti 1993-2000*, Roma, marzo 2001; Morciano M., *Politiche di e-government e progetti, 1996-2006*, Astrid, *Rassegna*, n. 29, maggio 2006; Cammarota G., Morciano M., Osnaghi A., *Politiche di e-government e “riuso” di programmi applicativi*, Astrid, *Rassegna*, n. 38, ottobre 2006; Osnaghi A. *Alla ricerca delle riforme smarrite: l’e-government*, relazione presentata al Convegno “Missing: sulle tracce delle riforme scomparse”, Forum PA, Roma, 21 maggio 2007, pubblicato in Astrid, *Rassegna*, n. 52, giugno 2007; Bruschi M., Cosentino G., *1977-2007 trent’anni di domanda e offerta ICT nella pubblica amministrazione italiana*, Giuffrè, Milano, 2007. Inoltre, cfr. il sito-web del Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione, (www.cnipa.gov.it).

³⁸ Cfr., ad esempio, Cammarota G., a cura di, *L’adozione della multicanalità e l’erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2007 e Morciano M., *Indagine sperimentale sui servizi on line e la multicanalità: modello interpretativo e modalità di rilevazione*, relazione presentata al Convegno “Multicanalità e Amministrazioni Pubbliche”, Università degli Studi di Napoli L’Orientale, Napoli, 11 marzo 2008, pubblicata in *Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione - Sezione Semplificazione e Innovazione - Note e commenti*, 22 aprile 2008.

³⁹ Cfr. Legge 4 gennaio 1968, n. 15, cit. e D. L.vo n. 39/1993, cit., art. 1, comma 3.

diritti di cittadini ed imprese. E' del tutto evidente la necessità recuperare una visione strategica delle tecnologie ICT, non tanto come forza autonoma nei processi di cambiamento, ma come componente propulsiva dei meccanismi di riforma amministrativa e, dunque, fortemente integrata nelle sue logiche e finalità di sistema⁴⁰.

3. Il sistema P.A. tra autarchia e organicità.

La possibilità di *assicurare* una imparziale, efficiente ed efficace attuazione amministrativa del diritto dipende dalle modalità operative adottate dalle amministrazioni e dalla loro idoneità ad operare come un sistema funzionalmente coordinato; la possibilità di *adeguare* i propri procedimenti e strutture all'evoluzione dell'interesse pubblico, (o delle tecniche produttive), dipende dalla loro capacità di definire e gestire processi di cambiamento.

Tra le molte qualità che influenzano la capacità di gestire il cambiamento, particolarmente rilevante è il possesso di specifiche professionalità progettuali che, a sua volta, dipende inevitabilmente, dalla qualità delle risorse umane e degli stessi processi organizzativi; il che implica che la dimensione organizzativa rappresenta essa stessa, se non altro in termini potenziali, un importante indicatore, seppur certo non l'unico, dell'intensità di cambiamento che una amministrazione è in grado di generare con successo. Le qualità professionali dei dipendenti e il loro numero sono due indicatori significativi, anche se non esclusivi, della capacità di un'amministrazione di dar corso operativamente ad un processo di riforma: dei due indicatori, quello quantitativo - in prima approssimazione il numero dei dipendenti - risulta particolarmente agevole da indagare e su questa base possiamo affrontare una seppur preliminare ricognizione sull'articolazione delle nostre amministrazioni, per renderci conto di quanto il cammino di una riforma possa risultare accidentato e la sua concreta e sistematica attuazione problematica. Ci sembra opportuno richiamare alcuni fatti.

Le amministrazioni pubbliche censite dall'ISTAT erano, al 31 dicembre 2003 ben 9.976⁴¹. Se facciamo riferimento alla numerosità dei dipendenti che risultavano in servizio alla stessa data, come prima approssimazione a un indicatore sulla capacità dell'amministrazione di gestire processi di cambiamento, otteniamo le seguenti classi dimensionali:

⁴⁰ E' anche opportuno ricordare che se l'attuazione di una riforma amministrativa non risulta vincolante per l'amministrazione, né in relazione alle modalità operative, né rispetto ai tempi, è evidente che essa può risultare del tutto inefficace; i cittadini, in questi casi, si trovano, in generale, nell'impossibilità di esigere dall'amministrazione comportamenti in sintonia con quanto stabilito dal legislatore e nell'impossibilità di tutelare i propri legittimi interessi nel caso in cui dalla mancata attuazione di una norma ne derivassero conseguenze negative sul piano economico, sociale o più semplicemente amministrativo. L'attuazione di una riforma amministrativa dovrebbe poter contare su di una intensa partecipazione di cittadini e imprese, non solo in ottemperanza al principio di trasparenza, ma anche in relazione alla possibilità di migliorare la fruibilità dei diritti e di incentivare nuove forme di relazione tra amministrazione e società; anche le modalità di comunicazione dell'amministrazione possono dunque essere strumentali ad un percorso di riforma, per promuovere l'efficacia e il miglioramento della qualità dei servizi e dei processi amministrativi. Su di un piano diverso, è opportuno anche ricordare che i processi di riforma dell'amministrazione pubblica implicano necessariamente, da parte dell'amministrazione stessa, una domanda di beni e servizi a sostegno del cambiamento organizzativo e dell'ammodernamento dei processi di servizio, che si rivolge in larga misura verso le tecnologie ICT. Non possono dunque venir trascurate le conseguenze di tale domanda, che dovranno essere attentamente valutate sia in termini di tutela della concorrenza tra i fornitori e della trasparenza dei contratti di *outsourcing*, sia in termini di politiche di settore. Non può sfuggire, infatti, la rilevanza del "volano P.A." per generare innovazione, non solo strumentale al perseguimento dell'efficienza dell'amministrazione stessa, ma per stimolare lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi a favore della collettività. Lo sviluppo di una domanda fortemente innovativa da parte della P.A., se opportunamente gestita, potrebbe consentire alle imprese del settore, soprattutto alle piccole e medie, di superare, almeno parzialmente, l'insufficienza dei fondi dedicati alla ricerca e porre le premesse per lo sviluppo di processi e prodotti innovativi.

⁴¹ Cfr. ISTAT, Statistiche sulle Amministrazioni Pubbliche, *Unità istituzionali per classe di personale...*, cit.. Continuiamo a riportare i dati riferiti al 2003 senza bisogno di aggiornamenti dato che, in ogni caso, le elaborazioni subirebbero solo variazioni di entità trascurabile ai fini della nostra esposizione.

Tab. 1. *Classi di Amministrazioni per numero di dipendenti.*

Classi di dip.	1 - 19	20 - 49	1 - 49	50 - 249	250 - 999	oltre 1.000	Totale
N. Amm.	4.940	2.155	7.095*	1.512*	395*	410*	9.412**
N. Amm. (%)	52,5	22,9	75,4*	16,1*	4,2*	4,3*	100

Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT.

* Valori assoluti che sommano al totale e quote che sommano a 100.

** La differenza a 9.976 e' di 564 amministrazioni che risultano non classificate.

Le amministrazioni con meno di 20 dipendenti sono ben 4.940, il 52,5 % del totale, mentre quelle che hanno meno di 50 dipendenti sono 7.095 e rappresentano il 75,4 % del totale; di converso, le amministrazioni con oltre 50 dipendenti sono 2.317 pari al 24,6 % del totale e quelle con almeno 250 dipendenti sono 805 pari al 8,5%. Non e' questa la sede per una dettagliata analisi della soglia critica del numero di dipendenti, (e della loro qualità professionale), necessaria a rendere un'amministrazione autosufficiente sotto il profilo della progettazione e gestione del cambiamento, cioè della sua capacità di avviare e gestire progetti, ma certo che i dati, almeno in termini quantitativi, lasciano pochi dubbi: se prendiamo a riferimento la ragionevole soglia minima dei 50 dipendenti⁴², almeno il 75% delle amministrazioni pubbliche sperimenterebbe, con molta probabilità, una qualche difficoltà nella traduzione operativa di riforme che richiedessero interventi organizzativi, tecnologici e sulle risorse umane e il 52,5 % delle amministrazioni crediamo, in tutta ragionevolezza, che non sarebbe neanche in grado di prendere in considerazione, autonomamente, progetti di cambiamento⁴³.

Prendendo a riferimento il sottoinsieme dei comuni, che da soli rappresentano l'81,2 % del totale delle unità istituzionali censite dall'ISTAT, il quadro non cambia, anzi.

Tab. 2. *Classi di Comuni per numero di dipendenti e popolazione.*

Classi di dip.	oltre 100	51 - 100	oltre 50	1 - 50	1 - 20	1 - 10	Totale
N. Comuni	618	706	1.324*	6.749*	5.024	3.235	8.073 ⁺
Media dip.	433 (271) **	70	238 (162) **	15	9	6	---
N. Com. %	7,6	8,7	16,4*	83,6*	62,2	40,1	100
Popolazione	31.926.077	8.248.456	40.174.533*	17.582.117*	7.963.072	3.289.745	57.756.650
Media pop.	50.810	11.442	29.643	2.559	1.557	999	---
Pop. (%)	55,3	14,2	69,5*	30,5*	13,8	5,7	100

Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT e RGS⁴⁴.

⁺ La differenza a 8.101 e' data da 28 comuni per i quali non e' disponibile il numero dei dipendenti.

* Valori assoluti che sommano al totale e quote che sommano a 100.

** Tra parentesi la media calcolata escludendo i quattordici comuni con più di 2.000 dipendenti⁴⁵.

I comuni che hanno fino a dieci dipendenti sono 3.235 e quelli che ne impiegano fino a 20 sono 5.024; ben 6.749 comuni quindi non superano i 50 dipendenti il che significa, mantenendo la soglia dell'indicatore di dimensione, (sulla capacità di gestione del cambiamento), al livello di 50 unità di personale, che l'83,6% dei comuni sperimenterebbe significative difficoltà a gestire in

⁴² Cinquanta dipendenti (nominali) non sono certo molti se teniamo conto della necessità di provvedere all'autoamministrazione e a tutte le altre mansioni ausiliarie, oltre a dover assicurare il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'ente.

⁴³ Vincoli di natura strutturale possono comunque essere superati, almeno in parte, attraverso iniziative consortili, o l'istituzione di centri servizi, una soluzione che potrebbe risultare particolarmente produttiva soprattutto nel caso delle amministrazioni locali.

⁴⁴ Cfr. ISTAT, Tavole Comunali, *Popolazione residente e movimenti anagrafici*, Anno 2004 e Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale 2003*.

⁴⁵ I comuni con più di 2.000 dipendenti sono: Bari, Verona, Messina, Trieste, Venezia, Bologna, Catania, Firenze, Palermo, Genova, Torino, Napoli, Milano, Roma.

autonomia processi di ammodernamento e che il 62,2 % dei comuni non sarebbero in grado, con molta probabilità, di intraprendere una qualsiasi autonoma iniziativa di riforma.

Tutto ciò implica che il 30,5 % della popolazione italiana, pari a oltre 17 milioni di persone, potrebbe rimaner tagliato fuori, con molta probabilità, dalla possibilità di esercitare in concreto diritti che dovessero derivare da una riorganizzazione dell'amministrazione comunale nella quale risiedono e che questa probabilità si trasformerebbe in una quasi certezza per i quasi otto milioni di cittadini, (pari al 13,8 %), residenti nei comuni della classe dimensionale fino a 20 dipendenti; e che nell'ipotesi in cui tutti i comuni con oltre 50 dipendenti fossero in grado di gestire con successo processi di cambiamento derivanti da innovazione legislativa, la popolazione che potrebbe beneficiarne non raggiungerebbe il 70 % del totale, una quota certo molto significativa, ma che lascerebbe comunque "scoperti" oltre 17 milioni di italiani⁴⁶.

Se facciamo riferimento ai piccoli comuni, quelli fino a 5.000 abitanti, ai quali talvolta si fa riferimento richiamandone il particolare *status*, essi sono 5.774, con una popolazione media di 1.815,4 unità per un totale di circa 10.482.000 abitanti, pari al 18,2 % della popolazione totale. Per questi comuni il numero medio di dipendenti è di 11,8, (26,2 unità per quelli della fascia tra i 4 mila e i 5 mila abitanti) e quindi, in base alla nostra iniziale ipotesi, essi sperimenterebbero tutti notevoli difficoltà nell'attuazione, in autonomia, di significativi cambiamenti della propria organizzazione e nelle modalità di erogazione dei servizi⁴⁷.

Il sistema amministrativo pubblico non appare, attraverso questi dati, particolarmente attrezzato per corrispondere alle sollecitazioni del legislatore⁴⁸: le singole unità istituzionali sono troppo numerose e troppo sottodimensionate per poter affrontare, individualmente, un significativo percorso di riforma che preveda il disegno e l'esecuzione di progetti di riorganizzazione, riqualificazione professionale, o di e-government; il mettere a disposizione finanziamenti per attuare simili progetti, se da una parte risolve certo il problema economico, non risolve però quello della capacità di gestione dei progetti stessi, né in proprio, né in *outsourcing*.

La frammentazione del sistema amministrativo può essere in parte superata con la costituzione di consorzi o di centri servizi, attraverso cui perseguire, innanzi tutto, guadagni di scala istituzionale e un maggior controllo sulla varianza delle soluzioni operative, per mezzo di una maggiore standardizzazione delle procedure e un più razionale impiego delle risorse. Tuttavia, se questa soluzione può tradursi in una più omogenea struttura dei diritti, dei doveri e dei servizi erogati a livello consortile e in una maggiore capacità di gestione del cambiamento, la loro diffusione al di fuori di una logica di sistema rischia solo di innalzare, ma non di eliminare, la soglia territoriale della disomogeneità istituzionale⁴⁹. Non vi è dubbio che il sistema necessiti di essere razionalizzato e "ricompattato": a questo proposito, l'adozione del federalismo potrebbe rappresentare l'occasione per rivederne l'articolazione delle competenze ed attuare una sua incisiva semplificazione.

⁴⁶ La soglia dei 50 dipendenti viene raggiunta con una popolazione, in media, di 8.500 unità

⁴⁷ Il concetto di "piccolo" viene di solito riferito alla dimensione della popolazione residente, un dato che, (insieme ad altri), può fornire indicazioni sulla complessità socio-economica di un territorio, ma che può risultare poco utile nel derivare valutazioni sulle capacità organizzative delle amministrazioni.

⁴⁸ Naturalmente, ipotesi più complesse e articolate che prendessero in considerazione anche altre variabili gestionali-organizzative potranno correggere le pur semplici indicazioni numeriche qui offerte, anche se crediamo che le considerazioni finali non potranno discostarsi di molto da quelle qui esposte.

⁴⁹ Ad esempio, nel caso degli sportelli unici, il legislatore espressamente prevedeva la possibilità per i comuni di svolgere tali funzioni in forma associata, tramite patti territoriali o contratti d'area; come pure prevedeva la possibilità di affidare "specifiche fasi [del procedimento unico] e attività istruttorie" ad altre strutture pubbliche, cfr. DPR 447/1998, cit., in particolare, artt. 3 e 8. La previsione di iniziative associative, in questo come in altri casi, lascia intendere la consapevolezza del legislatore dell'insufficienza organizzativa delle amministrazioni, anche se la possibilità di operare in tal senso veniva lasciata all'iniziativa delle singole amministrazioni, senza prevedere una organica strategia nazionale.

Ma il punto fondamentale, che il dato dimensionale contribuisce solo a evidenziare, ma non a spiegare completamente, è che le quasi 10 mila amministrazioni italiane non sembrano costituire un unico ed organico sistema amministrativo in grado di assicurare a tutti gli stessi diritti e opportunità: esso appare, piuttosto, come un aggregato di singolarità amministrative, caratterizzate da un variegato ventaglio di capacità operative e, di conseguenza, di servizi e, quindi, di “offerta” di diritti. Ciascun cittadino italiano è così dotato di un “portafoglio” di diritti, doveri e opportunità la cui composizione dipende, a parità di altre circostanze, da un numero di parametri tra i quali quelli territoriali e sulla dimensione organizzativa delle amministrazioni di riferimento sono solo i più evidenti, ma non necessariamente quelli maggiormente determinanti.

E' l'unicità istituzionale e territoriale dei diritti e dei doveri che dovrebbe rendere le migliaia di singole amministrazioni parte di un unico ed integrato sistema che sembra venir meno: al suo posto emerge un vero e proprio *bureaucratic divide* che, in ultima analisi, definisce gli effettivi diritti di cui i cittadini possono o non possono godere e che influenza anche i meccanismi stessi di attuazione delle riforme.

Stenta a trovare affermazione una visione di “organicità produttiva” dell'amministrazione: emerge infatti, talvolta anche sul piano legislativo, più la preoccupazione di delimitare e operare all'interno di singole autonomie, di ribadire i limiti dell'organizzazione e settorizzare gli investimenti, incidendo su distinti organi e competenze, che non l'obiettivo di rendere concreti i meccanismi partecipativi e di cooperazione all'interno dei processi amministrativi che, ricordiamo, solo raramente risultano totalmente autosufficienti. Gli obiettivi di riforma sono tradotti in compiti assegnati alle singole amministrazioni, senza molto preoccuparsi di ricompattare la filiera produttivo-organizzativa attraverso cui si dovrà esprimere e rendere operativo il cambiamento, a cui si tenta di dare un minimo di coerenza solo *ex-post*, talvolta, ad esempio, attraverso l'istituzione di “cabine di regia” che, dotate di solito dell'unico potere della *moral suasion*, ben poco possono incidere sul carattere fondamentalmente autarchico dei comportamenti amministrativi.

Il legislatore, d'altro canto, sembra essere pervaso da una sorta di “ottimismo istituzionale” e appare convinto che tutte indistintamente le amministrazioni di volta in volta coinvolte saranno perfettamente in grado di corrispondere al dettato legislativo con efficienza e sollecitudine: esse, a fronte dei nuovi compiti, sono considerate tutte ugualmente capaci di attivare autonomamente virtuosi processi di cambiamento.

Tutto ciò si traduce in una sorta di riforme *à la carte*, dove ciascuna amministrazione, operando all'interno dei vincoli socio-economici, territoriali e organizzativi che la caratterizzano, interpreta e dà ciò che può: l'impatto delle riforme ne viene depotenziato, lo stesso principio di sussidiarietà svilito, il *bureaucratic divide* accentuato.

Il tessuto istituzionale della nostra Repubblica e il *modus operandi* delle sue parti costituenti, non sembrano lasciare dubbi sul fatto che l'inguaribile ottimismo del legislatore, nel considerare superflua una rigorosa e articolata strategia di attuazione delle riforme, risulti sostanzialmente infondato.

Occorre dunque ricompattare la struttura amministrativa e recuperare una sua vocazione e dimensione di sistema che, lungi dallo svilire le differenti culture o autonomie, può invece contribuire a garantire l'effettivo rispetto dei fondamentali principi su cui si basa il potere amministrativo; allo stesso tempo, crediamo che nella traduzione operativa di un disegno di riforma amministrativa non sia oramai più differibile un pieno e consapevole ricorso a criteri e metodi di governo del cambiamento, per assicurare che anche le conseguenti attività progettuali vengano attuate in base ai principi di efficienza, cooperazione, unicità, omogeneità, adeguatezza e differenziazione⁵⁰.

⁵⁰ Che, ricordiamo, sono solo alcuni dei principi che dovranno essere osservati nell'attuazione della riforma dell'amministrazione pubblica prevista dalla Legge 59/1997, cit., in particolare, cfr. art. 4, comma 3.

4. Le “chiavi di lettura” dell’Amministrazione Pubblica.

Sotto il profilo giuridico l’amministrazione si identifica, organizzativamente, con il complesso dei suoi enti e organi e, funzionalmente, con l’insieme delle sue competenze; come sappiamo però il suo funzionamento dipende da combinazioni organizzate di risorse impiegate a supporto dell’esercizio del suo potere amministrativo e dell’erogazione di servizi alla collettività: essa può essere valutata sotto un mero profilo giuridico, ma anche sotto un profilo più operativo - funzionale e organizzativo - ed economico.

Una amministrazione pubblica è dunque una struttura produttiva che, in attuazione del principio di legalità, utilizza un complesso insieme di risorse per il raggiungimento di predefiniti obiettivi; una sua specificità deriva dall’uso intenso di fattori immateriali, non solo le norme, ma, soprattutto, le informazioni, il cui utilizzo genera tra i vari processi produttivi una particolare forma di “cooperazione”. Le sue componenti centrali e locali sono fra di loro fortemente integrate attraverso missioni istituzionali che assicurano il soddisfacimento di diritti e di adempimenti e che, per la loro complessità, necessitano del contributo di competenze di diversa natura e a diversi livelli gerarchici o territoriali⁵¹.

Esse operano, o dovrebbero operare, all’interno di processi di tipo cooperativo; solo il burocratico esercizio del potere disgiunto dalla sua propria missione istituzionale ha potuto togliere organicità a questi processi, inaridendone le connessioni e degradando la pubblica amministrazione ad un arcipelago di competenze “indipendenti”: da cui l’incapacità di corrispondere a bisogni sociali minimamente più evoluti e che richiedano la faticosa collaborazione di diverse e specializzate funzioni e informazioni; l’impossibilità di perseguire economie di scala, quindi più elevati livelli di efficienza, per via della frammentazione delle sue funzioni; le evidenti difficoltà nell’utilizzo di tecnologie che rendono conveniente l’investimento solo in presenza di processi largamente standardizzati.

Tra le sue caratteristiche più significative, ci sembra di poter richiamare le seguenti:

1) l’amministrazione pubblica è una infrastruttura che impiega molti fattori, molti dei quali vengono acquistati sul mercato; date le tecniche di produzione, essa produce un “output” a tutela dell’interesse pubblico; essa non produce valori secondo una logica di mercato, ma utilità collettive⁵², che possono comunque essere misurate attraverso opportune metriche, (efficacia delle politiche); essa è una “struttura economica”, nel senso che si confronta con il mercato, (fattori, prezzi, tecnologie, etc.) e opera in una logica di “scarsità”, (risorse limitate, impieghi alternativi, produttività);

2) essa si caratterizza per costituire un “sistema”, nel senso che le sue varie componenti (Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali, ASL, etc.), operano in collaborazione tra di loro; non esistono, in generale, amministrazioni totalmente autarchiche, che possono cioè fare completamente a meno dell’apporto di altre amministrazioni in relazione al perseguimento della propria missione istituzionale, né amministrazioni che possono fare a meno del mercato;

3) il suo buon funzionamento, (la sua efficienza, ma anche la sua efficacia e la possibilità, ad esempio, di assicurare un eguale e imparziale trattamento a tutti i cittadini), dipende dalla razionalità della sua organizzazione e dalla sua capacità di perseguire economie di scala; pur nella

⁵¹ La P.A. è una struttura produttiva *sempre*, non solo quando eroga servizi pubblici alla collettività, ma anche quando esercita il suo potere amministrativo attraverso processi istruttori-decisionali che danno origine ad atti amministrativi.

⁵² Facciamo riferimento al settore Pubblica Amministrazione, cioè ad enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, con esclusione, quindi, dei comparti extra-PA; per le relative composizioni cfr., ad esempio, Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, cit..

diversità delle competenze e nel rispetto delle autonomie, essa deve dunque poter operare attraverso procedure largamente standardizzate.

I principi fondamentali alla base dell'azione amministrativa implicano che gli organismi pubblici operino all'interno di una logica di sistema, (a cui rimandano i principi della leale collaborazione e dell'imparzialità dell'azione amministrativa), perseguendo con rigore un efficiente uso delle risorse, (a cui rimandano i principi di buon andamento e di trasparenza) e l'efficacia della propria azione, (a cui rimandano i principi di legalità, di imparzialità, nonché di buon andamento).

Occorre dunque sviluppare e valorizzare un versante che rimane ancora inconsueto per l'amministrazione pubblica: un versante che si compone di processi produttivi, anziché di procedimenti, di risorse e di costi anziché di spesa, di progetti e di investimenti invece che di "impegni" e dove l'azione amministrativa origina un "prodotto" che deve essere valutato anche in termini di "offerta" e di "qualità", a fronte di una "domanda" esplicita o potenziale.

La capacità dell'amministrazione di soddisfare concretamente i principi fondamentali sui cui si basa l'esercizio stesso del potere amministrativo non può prescindere dalla sua dimensione economico-organizzativa: è solo operando sulla base di parametri tipici di un'organizzazione economica che l'amministrazione può ancorare l'esercizio del suo potere e l'erogazione dei servizi ai principi fondamentali sui quali questo suo stesso potere si fonda: una dimensione economica che, intendiamoci, mai potrà sostituirsi a quella giuridico-istituzionale sua propria, ma di cui rappresenta un indispensabile completamento e arricchimento⁵³.

5. Una strategia per l'attuazione delle riforme.

I meccanismi di riforma devono sottostare agli stessi criteri che consentono all'amministrazione di rispettare in concreto i principi giuridico-istituzionali alla base del suo potere: è quindi necessario adottare senza incertezze, né vincoli culturali o professionali, criteri e metodi gestionali intesi a ricondurre un disegno di riforma all'interno di una rigorosa logica progettuale.

E' opportuno ribadire, infatti, che le riforme amministrative rappresentano un obiettivo estremamente ambizioso in termini strategici: esse comportano interventi su di una molteplicità di fattori, processi e competenze, di tale complessità da rendere la possibilità di insuccesso quasi una certezza ed è pertanto indispensabile adottare misure intese ad abbattere i rischi connessi con la loro attuazione. Un disegno di riforma dovrà dunque essere supportato, oltre che dalle consuete analisi tecnico-giuridiche e da strumenti di *drafting* legislativo, anche dall'analisi strategica, dalla programmazione, progettazione e attuazione degli interventi, nonché da effettivi strumenti di controllo.

L'analisi strategica non può che basarsi su di una preliminare e sistematica ricognizione sui processi di servizio, sulla loro organizzazione e funzionamento, sulle risorse umane e sulle tecnologie impiegate, nonché sui "prodotti" delle amministrazioni correlati alle norme di riferimento, che definiscono anche le modalità di relazione con la società; una esaustiva mappatura delle informazioni scambiate con gli utenti finali, o all'interno dell'amministrazione, e dei relativi archivi, rende possibile una univoca rappresentazione dei dati, (ontologie) e la creazione di una base di conoscenza dei procedimenti amministrativi⁵⁴. La conoscenza dei procedimenti amministrativi

⁵³ Sui temi delle tecniche di amministrazione, costi, produttività e controlli sull'efficienza propri dell'amministrazione pubblica è opportuno richiamare anche le riflessioni contenute in Giannini M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Roma, 1979.

⁵⁴ Le amministrazioni hanno sempre trascurato l'importanza di questa fondamentale base di conoscenza. Tra le pochissime iniziative ricordiamo una rilevazione sperimentale dell'ex Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione basata sul metodo degli "scambi informativi" tra cittadini e amministrazione, cfr. Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, *Definizione delle informazioni e dei servizi della Pubblica Amministrazione scaturenti dal "ciclo di vita sociale" di un cittadino. Metodologia e considerazioni di sintesi*, Roma, febbraio 2002; nonché, Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, *Mappatura*

così definita facilita l'individuazione delle priorità, favorisce interventi di semplificazione e di razionalizzazione, il miglioramento della qualità dei prodotti e lo sviluppo di soluzioni organizzative e tecnologiche standardizzate e riusabili in diversi contesti amministrativi e socio-economici. All'analisi strategica appartiene a pieno titolo anche la valutazione di soluzioni normative alternative, poste a confronto sulla base di simulazioni degli impatti stimabili sia sugli assetti interni delle amministrazioni, sia su quei segmenti, o fenomeni della società, obiettivo degli interventi di riforma⁵⁵.

Il passaggio dalla fase dell'analisi strategica alla progettazione degli interventi avviene tramite lo snodo degli studi di fattibilità, attraverso cui vengono affinate le alternative ipotesi sui processi di servizio e i prodotti, analizzati anche sotto i profili organizzativo, tecnologico e delle risorse umane e in relazione alle loro conseguenze nella società. Attraverso gli studi di fattibilità è possibile stimare e controllare la complessità progettuale e realizzativa, i costi - e quindi il valore dell'investimento - e i benefici delle ipotesi alternative, nonché individuare gli snodi operativi più critici, soprattutto in relazione all'integrazione delle iniziative e rispetto ai necessari livelli di cooperazione tra amministrazioni diverse e proporre soluzioni per il loro superamento. La progettazione esecutiva assicura la traduzione operativa del disegno strategico e delle indicazioni di massima degli studi di fattibilità; ad essa andrà associata una specifica capacità di *project management* per un governo integrato delle risorse, delle attività, dei tempi, della qualità e dell'output di progetto e, soprattutto, dell'insieme dei rischi connessi.

Obiettivo fondamentale dei metodi e degli strumenti che sovrintendono ai processi di cambiamento qui succintamente richiamati, è quello di assicurare la massima probabilità di successo delle iniziative progettuali, attraverso un rigoroso controllo delle loro componenti di rischio: nel caso specifico dell'attuazione delle riforme amministrative, tali strumenti potranno risultare indispensabili anche per ridurre preliminarmente il campo delle possibili interpretazioni normative, la conflittualità istituzionale, la potenziale variabilità delle soluzioni operative, nonché, in ultima analisi, il rischio di depotenziamento del disegno legislativo⁵⁶.

Lo sviluppo di specifiche e avanzate capacità progettuali rimane ancora oggi la strozzatura più critica per l'attuazione di qualsiasi politica che abbia come obiettivo l'ammodernamento dell'amministrazione. La pubblica amministrazione non possiede, in generale, capacità professionali in grado di assicurare il successo di iniziative progettuali, talvolta neanche delle meno complesse: i comportamenti amministrativi vengono semplicemente "estesi" ad iniziative di cambiamento, senza che la loro effettiva natura venga riconosciuta e senza minimamente preoccuparsi dell'adeguatezza delle prassi amministrative rispetto a specifiche esigenze strategiche o progettuali.

In ben poche circostanze il legislatore ha sollecitato le amministrazioni ad adottare specifici metodi progettuali per la gestione del cambiamento e si è trattato, di solito, di iniziative legislative o

delle informazioni e dei servizi della P.A. scaturenti dal "ciclo di vita sociale" di un cittadino, Roma, febbraio 2002. Inoltre, cfr., "Progetto PEOPLE", *Riuso della "base della conoscenza" nella comunità PEOPLE*, Genova, 12 luglio 2005.

⁵⁵ Il riferimento potrebbe essere all'AIR - Analisi di Impatto della Regolamentazione - introdotta sperimentalmente nel nostro ordinamento con la Legge 8 marzo 1999 n. 5, disciplinata con le Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 e del 21 settembre 2001, rivista con la Legge 28 novembre 2005 n. 5, che disciplina anche la VIR - Verifica dell'Impatto della Regolamentazione - istituito già previsto dalla direttiva del 2001 - e il cui schema di regolamento è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato, cfr. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, *Schema di regolamento recante i criteri generali e le procedure dell'effettuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione, nonché le tipologie di esclusione ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*, Adunanza del 27 marzo 2006, Sezione n. 1208/2006.

⁵⁶ Comportamenti improntati a logiche di scarsità, nonché il perseguimento di economie di scala, non sono certo incompatibili con una visione federale dello stato, che può arricchire di contenuti il "portafoglio" di diritti, doveri e opportunità a disposizione dei cittadini, senza mortificare il perseguimento dell'efficienza amministrativa.

programmatiche connesse all'uso delle tecnologie ICT, per le quali, evidentemente, viene riconosciuta una particolare esigenza di analisi e di progettazione⁵⁷; ben diverso il comportamento del legislatore nei casi di riforme amministrative, per le quali, in generale, non scatta la consapevolezza né della loro complessità, né, tantomeno, della difficoltà della loro attuazione, con l'evidente conseguenza di innalzare enormemente il rischio di insuccesso.

6. Conclusioni

La stagione delle riforme si è espressa attraverso interventi legislativi che hanno affrontato con convinzione e coerenza i principali nodi dell'arretratezza del sistema amministrativo; purtroppo, a distanza di anni, quegli indirizzi di riforma non sembrano essersi ancora tradotti in un più efficiente funzionamento della macchina amministrativa, né in più diffuse tutele, o in una più intensa capacità competitiva, né in una maggiore efficacia delle politiche pubbliche.

Il motivo principale di questa *impasse*, a nostro avviso, va ricondotto alla specifica natura del nostro sistema amministrativo, che si caratterizza per una marcata frammentazione delle competenze, per l'inadeguatezza delle sue strutture organizzative e per la carenza di capacità gestionali, che traggono anche alimento dalle forti differenziazioni nel grado di sviluppo economico e intensità di tradizioni civiche, in sintesi, per l'esistenza di un *bureaucratic divide* che alimenta differenze, anche marcate, nell'"offerta" di diritti, doveri e opportunità e che rende anche alquanto problematica la traduzione operativa di una qualsiasi sollecitazione di riforma.

In questa situazione, tentare di perseguire l'obiettivo di un radicale ammodernamento del sistema facendo leva unicamente sulle autonome iniziative delle singole amministrazioni, riteniamo che sia una missione quasi impossibile. Un sistema che si articola su quasi 10.000 amministrazioni è già difficilmente governabile per l'ordinaria amministrazione; pretendere da esso unità di indirizzi strategici e coerenza progettuale ed attuativa, ci sembra francamente al di là delle sue intrinseche possibilità.

D'altro canto, il riposizionamento del sistema produttivo su di un binario di maggiore crescita economica, insieme anche ad una maggiore equità sociale, richiede l'attuazione di politiche che l'amministrazione pubblica, nel suo attuale stato, non sembra in grado di assicurare: siamo dunque invischiati nella poco invidiabile situazione in cui, a fronte di un'assoluta necessità di attuare ben più incisive politiche, dobbiamo, allo stesso tempo, anche affrontare una radicale riforma del sistema amministrativo per poterle attuare.

E' per questo che riteniamo indispensabile, innanzi tutto, riconoscere la più complessa natura dell'amministrazione pubblica, la cui dimensione giuridico-amministrativa va accompagnata alla consapevolezza di quei fondamenti economici che sovrintendono non solo al suo funzionamento, ma anche alla sua capacità di assicurare in modo imparziale, efficiente ed efficace diritti, obblighi e opportunità; altrettanto indispensabile il ricorso a metodi e strumenti di programmazione strategica e di progettazione, per ricondurre a coerenza gli interventi sui diversi piani di autonomia, su tutti i fattori e per poter gestire i rischi connessi con qualsiasi progetto di riforma.

E' solo attraverso un convinto approccio strategico e progettuale in grado di assicurare un ragionevole tasso di successo ai processi di riforma amministrativa, che si può continuare ad assicurare il rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento, pur perseguendo assetti sociali ed economici sempre più competitivi. E' la capacità di governo del rischio insito nei processi di riforma amministrativa che rimane dunque cruciale nell'assicurare, in ultima analisi, la tutela dei principi democratici su cui si basa la nostra società.

⁵⁷ Anche se la progettazione si è spesso ridotta alla sola definizione delle "specifiche" dei capitolati in conseguenza dell'opzione di *outsourcing*.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare