

La “trasparenza” nella delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla contrattazione.

di *Michele Morciano*¹

Introduzione - 1. Trasparenza, controlli e interventi correttivi - 2. Sistemi di valutazione e confrontabilità - 3. I sistemi informativi gestionali e di bilancio - 4. Una dimensione dimenticata: l'efficacia - 5. La standardizzazione dei sistemi - Conclusioni.

Introduzione. Il concetto di trasparenza sembrerebbe non aver bisogno di particolari chiarimenti, anche se, quando esso viene applicato all'attività amministrativa, o alla politica, ci si accorge che può assumere non solo sfumature diverse, ma anche significati ben più complessi, che dovrebbero comunque tutti essere riconducibili, ovviamente, alla chiarezza di comportamenti e di obiettivi, alla estraneità di interessi illeciti, all'assenza di “manipolazioni propagandistiche”². Un riferimento normativo è dato dalla legge 241/1990 che definisce la trasparenza come una delle qualità fondamentali del potere amministrativo³. Una qualità che non solo è associata ad altre qualità, ma che con queste deve necessariamente trovare integrazione: non è infatti immaginabile un'amministrazione efficiente, ma non trasparente, o efficace, ma non trasparente, dato che i concetti stessi di efficienza e di efficacia implicano, in un sistema democratico e di mercato, comportamenti trasparenti⁴.

La Costituzione non richiama direttamente il principio di trasparenza, ma il recente DDL “Brunetta”⁵, attraverso l'art. 3, comma 5, lo inserisce tra i “livelli essenziali delle prestazioni” erogate dalle amministrazioni pubbliche che riguardano i “diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” a norma dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione stessa. Nel successivo comma 6, si chiarisce che “...la trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti *internet* delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”.

¹ Relazione presentata al convegno su “Lavoro pubblico. Ritorno al passato?”, organizzato dalla CGIL e dalla Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Roma, CNEL, 16 febbraio 2009. Desidero ringraziare Giuseppe Cammarota per i suoi commenti ad una precedente stesura di questo lavoro, avvertendo tuttavia che la responsabilità per eventuali errori rimane esclusivamente dell'autore.

² Qualità che nella lingua italiana sono specialmente attribuite all'attività politica e amministrativa. Cfr. le voci *trasparente* e *trasparenza* in Devoto G., Oli G. C., *Il dizionario della lingua italiana*, Le Monnier, Firenze, 1995.

³ Cfr. Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 1, “L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla Legge nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”.

⁴ Preferiamo qui fare riferimento al criterio di efficienza, più che a quello di economicità, richiamato all'art. 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, dato che l'efficienza, attraverso la produttività, trova ben più precisa definizione teorica ed empirica e, in ogni caso, ricomprende il concetto stesso di economicità.

⁵ Cfr. il DDL “Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti” (Brunetta - Tremonti), Atto n. 847, approvato dal Senato della Repubblica il 18 dicembre 2008.

Il citato DDL richiama il principio di trasparenza, nei suoi nove articoli, in ben 24 passaggi diversi in relazione, ad esempio, alla valorizzazione del merito, alla responsabilità dei dipendenti pubblici e il principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico, alla spesa per il personale e per i contratti, alla possibilità da parte dell'utenza di valutare l'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento delle amministrazioni, al coinvolgimento degli utenti per rilevare la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad "oggettivi" standard di qualità, alla definizione degli obiettivi e dei risultati (consuntivi) delle amministrazioni, ai confronti tra le valutazioni sull'operato dell'amministrazione svolte dall'amministrazione stessa e da "associazioni di consumatori o utenti, dei centri di ricerca e di ogni altro osservatore qualificato". Le amministrazioni pubbliche, inoltre, "adottano ogni iniziativa utile a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione e nella propria attività" e, "sentite le associazioni di cittadini, consumatori e utenti ...", esse adottano "un programma per la trasparenza, di durata triennale, da rendere pubblico anche attraverso i siti *web* delle pubbliche amministrazioni", senza dimenticare, naturalmente, che dovranno essere previsti "canali di comunicazione diretta utilizzabili dai cittadini per la segnalazione di disfunzioni di qualsiasi natura nelle amministrazioni pubbliche". Viene altresì prevista l'istituzione presso l'ARAN di un "organismo centrale" con il compito, tra gli altri, di "garantire la trasparenza dei sistemi" previsti per la valutazioni delle amministrazioni e per la definizione dei loro obiettivi e dei relativi consuntivi e sono pure previsti specifici compiti per il CNEL e la Corte dei conti.

1. Trasparenza, controlli e interventi correttivi. L'art. 3 definisce dunque il concetto di trasparenza come "accessibilità totale" alle *informazioni* che riguardano l'organizzazione, la gestione e i risultati delle valutazioni delle amministrazioni, ai fini del "controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità": una amministrazione è trasparente quando mette a disposizione dei cittadini *informazioni* tali da consentire la verifica delle sue azioni e del modo in cui impiega le risorse.

Ma il principio di trasparenza riguarda, in realtà, la possibilità di *correggere* l'esercizio del potere pubblico laddove esso non risulti coerente con la tutela dell'interesse pubblico, o con i principi fondamentali ai quali la sua azione dovrebbe ispirarsi, o qualora non producesse nella società gli effetti desiderati (efficacia). La mancanza di trasparenza implica la non valutabilità del potere pubblico - né della politica.

La concreta attuazione del principio di trasparenza si traduce dunque nella possibilità di attuare eventuali *interventi correttivi*, in conseguenza dell'esercizio di una effettiva capacità di *controllo* che, a sua volta, si fonda sulla *conoscenza* e, dunque, su di una adeguata disponibilità di informazioni sull'esercizio del potere pubblico⁶. Essa implica dunque l'esistenza di specifiche funzioni organizzative, di controlli e la possibilità di attuare, se del caso, le necessarie misure correttive, in mancanza delle quali tale principio non avrebbe utilità alcuna.

⁶ La trasparenza intesa come conoscenza e controllo si lega al più ampio tema della partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale e politica e all'attività amministrativa. Un'amministrazione trasparente è qualcosa di più che rendere pubbliche le informazioni di cui essa dispone. Oltre alla pubblicità è necessaria la conoscenza che implica, in questo caso, la comprensione, da parte dei cittadini, dei fenomeni non solo politici, ma anche gestionali e amministrativi, a cui si accompagna la consapevolezza delle finalità dello stato democratico e che, quindi, conduce alla possibilità del controllo. Attuare questa più estesa forma di trasparenza significa assicurare il controllo democratico sull'operato della politica e dell'amministrazione e, dunque, un'effettiva partecipazione dei cittadini alla formazione e tutela dell'interesse pubblico. Su questo tema cfr., ad esempio, Arena G., Voce *Trasparenza amministrativa*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006 e Benvenuti F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio Editori, Venezia, 1994.

2. Sistemi di valutazione e confrontabilità. L'insieme delle prescrizioni del DDL richiama l'esistenza di un vasto e articolato corpo di dati e di informazioni "sui quali si basano le valutazioni" che dovranno anch'esse essere *tutte* immediatamente disponibili "mediante la rete *internet*". Ma, naturalmente, le informazioni non esistono di per sé, e pur costituendo una componente essenziale di un procedimento amministrativo, esse vanno prodotte, organizzate, conservate e rese disponibili a chi abbia il diritto di utilizzarle, senza considerare che le funzioni attraverso cui esercitare nel concreto il controllo e definire eventuali misure correttive, vanno anch'esse previste, ad esempio sotto il profilo organizzativo, e non solo. Nonché dovranno essere previsti quegli strumenti gestionali attraverso cui attuare presso le amministrazioni eventuali interventi correttivi. In assenza della "chiusura" di questo complesso circuito di informazione e controllo democratico con l'attuazione delle eventuali azioni correttive, il principio di trasparenza perderebbe di qualsiasi efficacia. Ci troveremmo di fronte, in questo caso, ad un principio unicamente applicato alla sfera informativa, che si risolverebbe in uno sterile scambio di informazioni con una cittadinanza lasciata senza strumento alcuno di intervento.

E' peraltro evidente che la produzione di tali informazioni non può certo essere disgiunta dai processi produttivi attraverso cui il potere amministrativo si esplica: esse saranno prodotte, infatti, dallo stesso processo produttivo attraverso cui si erogano i servizi pubblici⁷, da cui deriva che l'"accessibilità totale" alle informazioni dipende, necessariamente, dall'esistenza di un organico sistema informativo gestionale dell'amministrazione. Ne segue che a fronte dell'obbligo di accessibilità attraverso cui il legislatore definisce il concetto di trasparenza, tutte le amministrazioni dovranno porre in essere adeguate misure di carattere organizzativo, tali da assicurare la produzione delle informazioni rilevanti e la loro disponibilità.

Il citato DDL prevede l'introduzione presso le pubbliche amministrazioni di "sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli *standard* internazionali di qualità", (art. 1, comma 1, lettera *c*). E, ancora, l'esercizio della delega "è finalizzato...ad assicurare elevati *standard* qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture", (art. 3, comma 1), per le quali si prevede l'obbligo di "predisporre, in via preventiva, gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e di rilevare, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi dell'anno precedente è stata effettivamente conseguita", (art. 3, comma 2, lettera *b*).

E' inoltre evidente che l'accessibilità alle informazioni relative ai processi produttivi, ("procedimento di produzione del servizio"), o ai servizi erogati, può avere un qualche valore solo in quanto esse risultino confrontabili attraverso l'universo di amministrazioni e/o di servizi. A questo proposito, il DDL prevede che venga promossa "la confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni anche al fine di consentire la comparazione delle attività e dell'andamento gestionale nelle diverse sedi territoriali ove si esercita la pubblica funzione, stabilendo annualmente a tal fine indicatori di andamento gestionale, comuni alle diverse amministrazioni pubbliche o stabiliti per gruppi omogenei di esse, da adottare all'interno degli strumenti di programmazione, gestione e controllo e negli strumenti di valutazione dei risultati", (art. 3, comma 2, lettera *d*). Attraverso quest'ultima prescrizione il legislatore raccorda la definizione degli standard, (ad esempio sulla qualità dei servizi) e degli indicatori, (ad esempio sui procedimenti amministrativi), alle attività di programmazione strategica, di controllo di gestione e di valutazione dei risultati (sistema premiante).

⁷ Le informazioni gestionali costituiscono una "produzione congiunta" all'interno di ciascun processo produttivo. Ovviamente, ad esempio, gli indicatori di efficienza (produttività) o sulla qualità dei servizi, derivano da elaborazioni di dati gestionali, mentre gli indicatori di efficacia (del tutto trascurata nel DDL) dovranno necessariamente riposare su informazioni rilevate nella società.

Nel disegno di legge vengono esplicitamente richiamati sistemi “interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture...” (art. 1, comma 1, lettera *c*). I sistemi interni altro non sono che i sistemi di programmazione strategica, di controllo di gestione e di gestione per obiettivi, ai quali aggiungerei anche i sistemi di contabilità e bilancio, che dovranno non solo assicurare un sistematico monitoraggio dell'efficienza dell'amministrazione e dei risultati da essa conseguiti, ma dovranno altresì assicurare l'organizzazione e la disponibilità di dati e di informazioni per tutti coloro che abbiano diritto a valutare l'azione amministrativa.

In relazione ai “sistemi... esterni di valutazione...”, il disegno di legge esplicitamente richiama, ad esempio, l'obbligo delle amministrazioni di assicurare la “pubblicità per i cittadini” sugli obiettivi definiti ex-ante e sui risultati effettivamente conseguiti ex-post, (art. 3, comma 2, lettera *b*), l'obbligo di “prevedere l'organizzazione di confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione...”, (art. 3, comma 2, lettera *c*) e, inoltre, la valutazione, “con il coinvolgimento degli utenti”, della “corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad obiettivi *standard* di qualità, rilevati anche a livello internazionale” (art. 3, comma 2, lettera *a*).

3. I sistemi informativi gestionali e di bilancio. Al di là della relativa ridondanza dei concetti e di alcune incertezze, è certo difficile non trovarsi d'accordo sul principio generale di trasparenza in sé, mentre ben più complesso risulta dare ad esso concreta attuazione e, soprattutto, rendere effettive quelle forme di controllo che democraticamente dovrebbero esercitare non solo i cittadini direttamente, ma anche i loro rappresentanti, cioè il parlamento.

Riguardo, infatti, ai “sistemi interni... di valutazione”, è inevitabile il richiamo al D.L.vo 286/1999⁸ con il quale fu prevista l'introduzione di un ciclo di controllo di gestione (funzioni di linea) e di controllo strategico (funzioni direttamente attribuibili agli organi di indirizzo politico), una più stretta correlazione tra le risultanze dei controlli e la valutazione del personale dirigente e, inoltre, modalità per il monitoraggio della qualità dei servizi ai fini di un loro miglioramento. E' ben noto il sostanziale fallimento di quella riforma, tant'è che ancora oggi il “recupero” di risorse finanziarie viene realizzato attraverso una politica di indiscriminati “tagli” di bilancio e non certo attraverso l'impiego di strumenti gestionali in grado di assicurare adeguati guadagni di efficienza. Non c'è bisogno qui di richiamare i motivi di tale fallimento⁹, ma il DDL prevede che l'esercizio della delega si traduca nell'emanazione di decreti legislativi con i quali “modificare ed integrare la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche...” (art. 3, comma 1) ed è quindi auspicabile non solo una revisione dell'attuale normativa, magari anche integrando finalmente i vari elementi dei controlli e della formazione del bilancio all'interno di quello che sostanzialmente si configura come un unico ed organico processo valutativo-allocaativo, ma che venga anche definita una effettiva strategia attuativa in grado di infondere la necessaria propulsione e coerenza alle disperse iniziative delle singole amministrazioni.

Riguardo al coinvolgimento di cittadini, utenti, associazioni di consumatori, organizzazioni sindacali, studiosi (non sempre) qualificati (cfr. art. 3, comma 2, lettera *c*) e art. 8, comma 1, lettera *c*), categorie economiche e sociali e organi di informazione, in estemporanee kermesse di valutazione sul “funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento...” (art. 3, comma 2, lettera *c*) e “sull'attività compiuta” (art. 8, comma 1, lettera *c*) delle amministrazioni, ci chiediamo, qualora dovessero effettivamente emergere da simili incontri precise valutazioni gestionali e sulla qualità

⁸ Cfr. D.L.vo 30 luglio 1999 n. 286, “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”.

⁹ Su tali aspetti cfr., ad esempio, Morciano M., *Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione*, in *Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 25 luglio 2008.

dei servizi e specifiche indicazioni di miglioramento, quali potranno essere gli effettivi meccanismi di trasmissione e di acquisizione di queste valutazioni da parte delle amministrazioni interessate. Interrogativo legittimo, soprattutto se ricordiamo che lo stesso DDL prevede che in caso di accertate “gravi irregolarità gestionali”, alla Corte dei conti è riconosciuto il potere, nella sostanza, di scrivere una lettera al ministro competente il quale, a norma di legge, potrà anche tranquillamente cestinare la missiva (art. 9, comma 2).

4. Una dimensione dimenticata: l'efficacia. Non possono esservi dubbi sulla necessità di coinvolgere i cittadini e le varie categorie di utenti nella valutazione congiunta (insieme all'amministrazione) non solo della qualità dei servizi, ma, ancor più importante, della loro efficacia.

E a questo proposito è opportuno richiamare una specifica carenza di impostazione di questo DDL che riguarda proprio l'efficacia dell'azione amministrativa. Già nel titolo, infatti, la delega al governo risulta finalizzata “all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni...” trascurando del tutto, evidentemente già in fase di impostazione, il richiamo a quello che secondo noi rimane il più importante dei principi a cui l'amministrazione pubblica deve essere sottoposta e cioè la sua efficacia, un criterio su cui, nella sostanza, si valutano le politiche pubbliche.

Il DDL nell'articolato del testo compie numerosi riferimenti alla qualità dei servizi (ad esempio, art. 1, comma 1, lettera *c*; art. 3, comma 1 e comma 2 lettera *a*; art. 5 comma 1; art. 8, comma 1, lettera *a*), ma non può sfuggire che se la qualità dei servizi può contribuire all'efficacia dell'azione amministrativa, le loro intrinseche caratteristiche (qualità) rimangono comunque del tutto *strumentali* rispetto al perseguimento dell'efficacia, che ha a che fare con la fondamentale capacità dell'amministrazione di corrispondere effettivamente agli obiettivi di tutela nella società dell'interesse pubblico. L'amministrazione può, in altre parole, anche erogare servizi di qualità, anche secondo “*standard* internazionali”, che però possono risultare del tutto inefficaci nella specifica tutela di un interesse pubblico (politiche pubbliche *inefficaci*). Anche se la qualità dei servizi può contribuire in maniera determinante all'efficacia dell'azione pubblica, *non si può confondere qualità con efficacia* e nel richiamare i principi e i criteri direttivi a cui deve attenersi il Governo nell'esercizio della delega, riteniamo avrebbe dovuto essere preminente il richiamo all'efficacia, ché un'amministrazione *inutile*, ancorchè efficiente, non riteniamo possa costituire un obiettivo da perseguire.

E pertanto, dato che l'efficacia andrà valutata nella società, attraverso rilevazioni dirette sui cittadini soggetti all'azione amministrativa, riterremo molto più utile un loro sistematico coinvolgimento proprio per valutare direttamente, seppur attraverso adeguati strumenti di indagine, gli effetti che i servizi (le politiche pubbliche) producono nel tessuto della società.

5. La standardizzazione dei sistemi. L'universo delle amministrazioni pubbliche si compone di oltre 9.900 unità istituzionali che operano a livello centrale, regionale e locale e che risultano estremamente differenziate sotto il profilo organizzativo e dimensionale, come pure risulta ovviamente amplissimo il loro ventaglio di competenze¹⁰. La produzione di dati, informazioni e indicatori dovrà dunque essere in qualche modo standardizzata in modo da consentire confronti significativi sia a livello gestionale, che a livello dei servizi erogati. Sarà tuttavia ben difficile poter realizzare nel concreto la “confrontabilità tra le prestazioni omogenee” e “la comparazione delle attività e dell'andamento gestionale” (art. 3, comma 2, lettera *d*) semplicemente tentando di sovrapporre ex-post ai dati e informazioni esistenti presso ciascuna amministrazione criteri o

¹⁰ Riguardo alle conseguenze di questa frammentazione organizzativa sulla effettiva possibilità di attuare riforme di sistema cfr., ad esempio, Morciano M., *Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione*, cit..

parametri comuni di riferimento e questo non tanto, probabilmente, per ciò che riguarda le risorse umane, quanto, soprattutto, per il complesso dei dati e informazioni che riguardano gli andamenti gestionali, dato che la loro confrontabilità dipende dai criteri alla base della loro costruzione.

Solo attraverso una preliminare e adeguata standardizzazione dei sistemi informativi gestionali, cioè dei criteri sui quali si basano le rilevazioni gestionali e la costruzione degli indicatori, potrà essere possibile raggiungere una soddisfacente confrontabilità degli stessi. Naturalmente, anche in questo caso, risulterà del tutto improbabile immaginare una spontanea convergenza delle amministrazioni sulla definizione di criteri gestionali uniformi o, quantomeno, raccordabili tra di loro, e sarà indispensabile non solo definire criteri generali validi per tutte le amministrazioni, ma anche attuare una efficace strategia progettuale per assicurare la coerenza delle singole iniziative.

Sulla necessità di attuare una profonda riforma degli organismi di controllo non sembra possano sussistere dubbi, dato che il principio di trasparenza si esercita al fine di, eventualmente, apportare misure correttive all'azione pubblica e, dunque, il sistema dei controlli assume una particolare rilevanza. Ma non ci si può, secondo noi, limitare a prevedere il riordino degli "organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche" (art. 3, comma 2, lettera e), o prevedere la istituzione di un ulteriore "organismo centrale" presso l'ARAN "con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale,..." (art. 3, comma 2, lettera f), né è certo sufficiente prevedere che la Corte dei conti possa, a richiesta, "effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento" o "nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali" (art. 9, commi 2 e 3). Come è ben noto, tali modalità di controllo risultano del tutto inefficaci e pertanto inutili. Una effettiva riforma del sistema dei controlli non può che svilupparsi in coerenza con l'introduzione presso le amministrazioni di sistemi gestionali più avanzati, in grado di ricondurre effettivamente le prassi amministrative al rispetto dei principi di efficienza e di efficacia.

Conclusioni. Il DDL delega sull'ottimizzazione della produttività del lavoro affronta il tema della trasparenza in modo articolato, seppur con diverse incertezze e carenze. I successivi decreti legislativi potranno affrontare con maggior rigore alcuni dei punti, anche qualificanti, che hanno trovato scarsa attenzione nel presente DDL, ma è opportuno comunque ricordare che il principio di trasparenza potrà trovare concreta attuazione solo attraverso la realizzazione, presso le amministrazioni, di interventi funzionali, organizzativi e tecnologici di ampia portata. Si tratta infatti di realizzare, presso tutte le amministrazioni, sistemi informativi gestionali e di controllo i cui dati e informazioni di base possono solo derivare da una "mappatura" dei processi amministrativi, la quale, a sua volta, può solo essere condotta sulla base di adeguati criteri economico-contabili.

Tali sistemi si possono realizzare solo avviando organici progetti di innovazione, attraverso cui poter intervenire simultaneamente sulle molteplici dimensioni del problema: economico-contabile, gestionale, funzionale, organizzativa, tecnologica, finanziaria e sulle risorse umane. La complessità di una simile iniziativa, unita alla vastità dell'universo delle amministrazioni e delle loro competenze, pone un problema di costi (investimenti) e di risorse professionali, dunque di priorità e, di conseguenza, la necessità di una consapevole programmazione dei progetti, anche con l'obiettivo di realizzare adeguate economie di scala.

E' del tutto evidente, nel contesto del presente DDL, che la previsione che le pubbliche amministrazioni adottino "ogni iniziativa utile a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione e nella propria attività" (art. 3, comma 7) e, ancora più specificamente, adottino, "...un programma per la trasparenza, di durata triennale, ..." (art. 3, comma 2, lettera g), punto 3) può solo implicare, al di là di eventuali iniziative di mera pubblicazione di dati esistenti -

sostanzialmente inutili - sui siti *web*, l'adozione di un organico e articolato programma per l'introduzione di sistemi di contabilità economica, bilancio, programmazione, controllo di gestione e di gestione per obiettivi¹¹.

L'obiettivo di rendere trasparente l'amministrazione pubblica non può che tradursi in un programma innovativo, ambizioso e complesso che sarà possibile realizzare solo attraverso un organico disegno strategico e una decisa e consapevole progettazione degli interventi. Una sfida che potrà essere vinta solo sul piano programmatico e progettuale, realizzando tutte quelle iniziative che potranno rendere effettivo l'esercizio del principio di trasparenza e assicurare in tal modo un controllo democratico sull'operato dell'amministrazione pubblica e della politica.

¹¹ L'obiettivo di rendere più trasparente l'azione amministrativa è parte di un più ampio programma di interventi già delineati nell'ambito delle "Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale", presentate dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione a Roma il 28 maggio 2008 e dalle quali sostanzialmente scaturisce il DDL "Brunetta". Per una analisi in termini di obiettivi e strumenti delle "Linee programmatiche" e per un approfondimento delle implicazioni progettuali valide anche per l'attuazione del "programma per la trasparenza", cfr. Morciano M., *Le "Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale": obiettivi e strumenti*, Astrid Rassegna, n. 78, settembre 2008.