



Nuova Etica Pubblica

La PA è la comunità dei cittadini

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA:

IL NOSTRO IMPEGNO PER UN CAMBIAMENTO

La pandemia tuttora in corso fa da moltiplicatore di tutte le criticità di cui il nostro Paese soffre da decenni: debito pubblico, scarsa crescita, politiche pubbliche ondivaghe e generatrici di sprechi finanziari, lavoro e piccola imprenditorialità precari e malpagati, disagio sociale. Nella crisi e della crisi è parte integrante la prevalente inefficienza delle pubbliche amministrazioni, in termini di tempi e di qualità dei provvedimenti adottati per il servizio alla collettività nazionale. La “burocrazia” è antico problema ora riesplso per la cattiva attuazione dei provvedimenti sull'emergenza sanitaria ed economica. Ripartono le denunce sulla stampa e riparte la discussione sul che fare.

Ma stavolta bisognerà farlo davvero.

Sembrano opportune, al riguardo, alcune considerazioni preliminari.

La prima è che il termine “burocrazia” nel senso comune ha un significato ambivalente: da un lato sta per “**eccesso di procedure**” e dall'altro sta per “**ceto dei funzionari professionali**”. Questa ambiguità fa sì che, nel senso comune, l'eccesso di procedure – generato dall'eccesso di produzione legislativa - venga imputato al ceto dei funzionari, nel quadro generale di un sistema amministrativo che funziona male.

La seconda considerazione è che non c'è una sola amministrazione pubblica, così come non c'è una sola burocrazia. Ci sono **molte amministrazioni e molte burocrazie**, anche molto diverse tra loro quanto a senso della missione, rapporti con la politica, rapporti con gli stakeholders interni ed esterni, quadro normativo, prassi applicative.

La terza è che il tema delle **riforme amministrative** è stato all'ordine del giorno della politica nazionale per circa trent'anni. Sono state prodotte da governi diversi sette riforme, tutte sull'indirizzo del “più privato meno Stato”, fino alla presa d'atto del peggioramento generale del sistema amministrativo, non ostacolato o magari provocato proprio dalle “riforme”. Si è generata, così, una situazione di stallo, per cui dopo la “riforma Madia” per cinque anni non se ne è parlato più.

Partendo da queste considerazioni si può entrare nel merito dello **stato attuale della pubblica amministrazione italiana, andando per punti.**

La qualità delle leggi: Sabino Cassese sul “Corriere” dell'11 aprile ha affermato che “*Gli uffici pubblici si muovono su una trama che è disegnata dai legislatori (Parlamento e governo). I poteri degli uffici sono attribuiti dalle leggi, che ne disciplinano l'esercizio*”. Le leggi sono troppe, frammentate in centinaia di articoli e migliaia di commi, e sono prodotte prevalentemente (oltre il 90%) dal Governo, attraverso gli Uffici legislativi dei Ministeri e di Palazzo Chigi. Così è anche per l'emergenza attuale, con gli ultimi decreti legge e i conseguenti Dpcm. Questa produzione alluvionale di norme ha vanificato l'indirizzo della semplificazione, adottato oltre vent'anni fa, che ha prodotto leggi annuali di semplificazione con effetti presto annegati dalle maree delle leggi successive.

La disfunzionalità del sistema di programmazione e attuazione **delle politiche pubbliche** costituisce la radice della crisi degli apparati del Welfare pubblico, a partire dalla Sanità e dalla Scuola, che si è aggiunta alla riduzione progressiva delle risorse a questi destinate. Inoltre, questa disfunzione rappresenta una delle cause principali della stagnazione prolungata dell'economia italiana e del calo degli investimenti pubblici e privati, in presenza di una dotazione infrastrutturale del nostro Paese costruita in larga parte negli anni sessanta e settanta, che sconta un tendenziale invecchiamento e necessita di un processo sistematico di manutenzione.

Un coerente sistema di programmazione e attuazione delle politiche pubbliche, come avviene negli altri Paesi occidentali, si svolge attraverso tre stadi fondamentali e ineliminabili: a) la previsione condivisa degli obiettivi e di un sistema regolatorio generale; b) la capacità amministrativa di attuazione dei programmi; c) l'efficacia degli strumenti di monitoraggio. In questo quadro, le amministrazioni pubbliche scontano il deficit di capacità tecnico/organizzativa di garantire la progettualità e la realizzazione degli investimenti. L'eccesso di legislazione, inoltre, ha prodotto una continua fibrillazione normativa sulla trama delle regole, ovvero il sistema dei vincoli, della regolamentazione delle procedure, della ridondanza delle competenze, che ha generato una situazione di incertezza sistemica che a sua volta ha inciso in modo grave sull'esercizio delle funzioni e sulla realizzazione delle opere pubbliche. In particolare nella legislazione sugli appalti pubblici prodotta nell'ultimo ventennio si nota un "effetto fisarmonica", con la successione altalenante di stagioni in cui la trama delle regole è stata allargata e di altre stagioni in cui è stata ristretta col risultato, evidente in una visione di ampio spettro temporale, che l'incertezza sistemica ha pregiudicato pesantemente gli investimenti pubblici.

La frammentazione degli uffici pubblici impegnati sulle medesime funzioni. Un esempio per tutti è quello dell'informatica, funzione *core* di tutte le pubbliche amministrazioni, sulla quale operano in Italia un'Agenzia per l'Italia digitale (**AGID**), che deriva da un'altra Agenzia (Digit-PA), che a sua volta discende dalla trasformazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (Cnipa). Accanto a questa è stato costituito un Dipartimento Ministeriale per l'Innovazione e la Digitalizzazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con a capo un Ministro dedicato. Inoltre, dall'anno 2014, opera presso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una squadra di esperti, il Team per la trasformazione digitale, un *Digital Champion*, un Ufficio di livello generale per la digitalizzazione, che deve promuovere e coordinare le politiche di innovazione del settore pubblico attraverso la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche. Per la gestione di questa entropia di strumenti ed organi, in ogni amministrazione è presente un contingente medio di 4-5 persone di ruolo per la gestione dell'informatica interna, perché le funzioni di help-desk sono state esternalizzate privando l'amministrazione di un bagaglio di competenze tecniche fondamentali, ovvero di personale dedicato a gestire funzioni nodali. Si veda, al riguardo, anche il punto successivo. Confusioni ed accavallamenti eguali si verificano per ciascuna delle altre macrofunzioni delle pubbliche amministrazioni italiane, con conseguente disordine attuativo e dispersione di risorse umane.

La politica di **esternalizzazioni incontrollate dei servizi pubblici** è una delle cause principali dell'aggravarsi delle patologie delle pubbliche amministrazioni italiane. Ha provocato la progressiva estinzione dei corpi tecnici ([vedi convegno SVIMEZ anno 2018](#)) ed ha impedito alla fine qualunque reale forma di valutazione dell'operato delle imprese private affidatarie. Lo scandalo Atlantia ha evidenziato come il sistema dei controlli viene quasi sempre demandato a soggetti collegati alle società affidatarie stesse. Per quanto riguarda la funzione informatica la spoliatura delle professionalità pubbliche è quasi completa, a favore di una serie di ditte esterne fornitrici di servizi ICT che governano ormai direttamente le procedure amministrative. Rispetto a queste i funzionari pubblici svolgono il ruolo di semplici utenti, che richiedono i servizi, pagano per questo, ma quasi mai sono in condizione di verificare professionalmente come, quanto e in che modo il servizio richiesto sia stato effettuato. [Secondo AGID](#), il 74% degli uffici pubblici italiani ha un numero di dipendenti interni operanti sull'ICT non superiore alle 10 unità lavorative. Ciò significa che la funzione più interna di qualunque atto burocratico pubblico è espropriata del patrimonio delle professionalità interne e ostaggio di tecniche, professionalità, scelte, costi e interessi esterni all'azione professionale degli uffici pubblici.

La farraginosità dei procedimenti burocratici: è diretta derivazione della bulimia e del disordine della legislazione nazionale e regionale. Ogni singolo ufficio pubblico è sommerso da una giungla di

norme e prescrizioni che comprimono ogni spazio di discrezionalità amministrativa imponendo regole minute di comportamento che moltiplicano i tempi di conclusione di qualunque adempimento. Si aggiunga che: a) la grande parte degli atti autorizzativi e concessori discendono dalla volontà di più amministrazioni pubbliche che generalmente non condividono reciprocamente le rispettive banche dati; b) da parte di vari uffici pubblici sembra prevalere una tendenza a vivere in modo esclusivo la propria realtà, senza la necessaria capacità di dialogo, nemmeno attraverso lo strumento delle conferenze dei servizi, c) sui controlli di legalità operano più autorità scollegate fra loro: sugli appalti, ad esempio, vigilano tre giudici che formano tre “giudicati”, spesso in severo contrasto fra loro: le procure, la Corte dei conti, l’ANAC, con avvisi diversi e diverse sensibilità. In tal guisa, la Babele di norme si arricchisce di una Babele di interpretazioni, che causa anomia e produce inazione per timore delle connesse responsabilità.

L’ultimo e più grave fattore causale della situazione attuale è l’assetto costituzionale di distribuzione delle competenze fra Enti della Repubblica: la modifica del titolo V dell’anno 2001 ha creato un panorama di competenze intrecciate fra organi dello Stato, Regioni, Province, Comuni, che porta quasi sempre alla paralisi reciproca nell’adozione di qualsivoglia atto amministrativo.

Il capitale umano e le competenze. Il sistema pubblico non presenta competenze e professionalità omogenee: un ufficiale dei carabinieri, un dirigente dell’agenzia delle entrate, un biologo, un magistrato, un insegnante, un medico, un ingegnere della protezione civile sono funzionari pubblici ma svolgono lavori totalmente diversi. Nella diversità, tuttavia, emergono tratti comuni: nel 2018 l’età media dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni supera il muro dei 50 anni, rispetto ai 44 anni del settore privato. È prevalente l’occupazione femminile (54% contro il 39% del settore privato), anche se le posizioni dirigenziali sono ancora tendenzialmente maschili. In prevalenza languono gli interventi formativi indispensabili: nell’ultimo decennio la formazione è stata rivista, in conseguenza dei provvedimenti di *austerità*, solo in termini di risparmio e non di investimento organizzativo. Dal tempo dei decreti legge emergenziali dell’anno 2010 la formazione erogata è pari a meno di 1,4 ore pro-capite. Tutto questo, mentre le modalità del lavoro stanno subendo un profondo cambiamento, culturale, giuridico, tecnologico, operativo: l’innovazione tecnologica con l’economia digitale nei primi anni del duemila e ciò che sta avvenendo ora con l’economia *green* produce la scomparsa di funzioni non più necessarie o sostituibili da sistemi tecnologici. In particolare, l’immissione di energie giovani e professionalizzate nella pubblica amministrazione è rimasta bloccata per circa vent’anni, in ossequio al blocco del *turn-over*, che ha assolto all’esigenza di conseguire risparmi finanziari attraverso l’impoverimento crescente delle risorse umane. Da trent’anni le dinamiche del personale pubblico sono caratterizzate da immissioni di precari, poi regolarizzati senza concorso e da progressioni di carriera del personale interno che hanno di fatto soppiantato il reclutamento dall’esterno, tramite concorso, di funzionari e professionals. Sono rimasti fuori sia i *competenti* che le *competenze*, vale a dire quegli indispensabili saperi tecnici che oramai sono esternalizzati ovvero vengono riacquisiti dalle amministrazioni con lucrose consulenze, creando amministrazioni parallele. I rari concorsi pubblici effettuati sono ancora caratterizzati dalla sclerotizzazione delle procedure, finalizzate a selezionare un sapere nozionistico e formale, raramente il saper fare, mai il saper essere inteso come acquisizione di quel corredo di abilità, cognitive e sociali, che consentono di adattarsi, guidare ed intuire il cambiamento. Piuttosto che risparmiare incidendo sui meccanismi di gestione e di riorganizzazione delle strutture si è preferito “risparmiare sul futuro”, cioè sulle giovani generazioni impedendo a queste l’ingresso nel sistema pubblico. Tutto questo mentre acquistano importanza pratiche e discipline nuove: le relazioni di cooperazione orizzontale e verticale, il coordinamento tra soggetti istituzionali, la gestione ed il monitoraggio dei processi, la valutazione, la comunicazione, i servizi *smart* a base tecnologica, la gestione dei flussi documentali e informativi, la collaborazione pubblico/privato.

L’insufficiente valutazione del buon andamento generale e del merito individuale: Le Pubbliche Amministrazioni per poter essere considerate una risorsa decisiva per il rilancio del Paese dopo la crisi del COVID-19 devono essere sottoposte ad una attenta misurazione della produzione realizzata, della qualità dei servizi offerti e della coerenza dell’organizzazione con gli obiettivi istituzionali. Le esperienze fin qui maturate in materia di pianificazione e di controllo di gestione nelle Pubbliche Amministrazioni non sono convincenti, nonostante alcune eccezioni, e non hanno, pertanto, fugato la sfiducia sulla produttività degli apparati pubblici. La tendenza ad assicurare alle singole Amministrazioni la

possibilità di misurare e valutare le proprie attività in un contesto autoreferenziale si è saldata con la tentazione delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori pubblici di garantire la piena corresponsione dei premi di risultato, non disdegnandone neppure la distribuzione “a pioggia”. L'autoreferenzialità dei sistemi di valutazione è favorita dall'assenza di organi esterni specializzati in grado di valutare se le amministrazioni abbiano ben definito gli obiettivi delineati nelle Linee guida, i criteri adottati per la misurazione dei prodotti, gli indici di efficacia conseguiti (risultati raggiunti) e quelli di efficienza (risultati raggiunti in relazione alle risorse effettivamente disponibili).

Lo spoils system all'italiana. La distinzione fra compiti di indirizzo politico e compiti di gestione, principio basilare dallo Statuto dei lavoratori pubblici emanato con il decreto legislativo n. 165/2001, deriva direttamente dagli articoli 97 e 98 della Carta Costituzionale che assegnano alla pubblica amministrazione il compito di operare secondo legge ed in regime di efficienza e imparzialità, a garanzia degli interessi dei cittadini e delle imprese. La buona politica deve definire, sulla base del mandato popolare, politiche, piani, indirizzi ed obiettivi generali sia per lo Stato che per le comunità regionali e territoriali, mentre ai dirigenti pubblici spetta la realizzazione dei piani e degli obiettivi, così come stabiliti dai suoi vertici, attraverso l'emanazione dei singoli atti.

La cattiva politica, invece, pratica un uso di parte dell'amministrazione a vantaggio proprio, delle clientele elettorali o di interessi collegati, condizionando l'emanazione dei singoli atti amministrativi attraverso una forte pressione sui dirigenti che ne hanno la responsabilità. Questa pressione viene esercitata abusando del potere di nomina, nonché di attribuzione e di revoca degli incarichi di funzione dirigenziale. Con questa motivazione la Corte costituzionale ha ripetutamente censurato norme nazionali e regionali che puntavano a legittimare questo modo di operare, ispirato ad una malintesa concezione dello spoils system, oltre che da una impostazione privatistica del rapporto fiduciario tra azienda e dirigente. Questa distorsione tuttavia prosegue nella prassi, utilizzando il potere di riorganizzazione delle strutture per cambiare i posti di funzione e la previsione generalizzata della scadenza biennale o triennale per ogni incarico di funzione dirigenziale. In previsione di tale scadenza, o di una futura ristrutturazione, ogni dirigente è esposto alla possibilità di richieste “ufficiose” da parte di chi ha il potere di confermargli o revocargli l'incarico, o di proporgli una nomina ad un livello superiore.

In tal modo l'esercizio delle funzioni dirigenziali da un lato è esposto al rischio di condizionamenti di parte e dall'altro, come s'è detto, è schiacciato dall'eccesso di regolazione, spesso contraddittoria. Di qui la degenerazione e la paralisi progressiva di molte attività amministrative.

Le linee generali di un nuovo intervento di riforma potrebbero definirsi nei termini seguenti.

In primo luogo è necessario un nuovo rapporto tra Parlamento e potere esecutivo sul funzionamento del sistema pubblico. La crisi in atto richiede un sistema pubblico più forte, più finanziato e più efficiente, a partire da un Parlamento che componga visioni d'insieme, definisca gli indirizzi politici sulla base delle indicazioni del Governo, approvi piani generali più che norme particolari, trovi col Bilancio dello Stato la migliore composizione possibile degli interessi pubblici in campo, ed infine sia in grado di valutare la realizzazione degli indirizzi, dei piani e delle missioni da parte degli apparati.

Il Parlamento, ovvero i rappresentanti dei cittadini, contribuenti ed utenti, deve poter controllare la qualità dello scambio tra spesa pubblica e servizi pubblici, non solo rapportandosi al Governo sulla legge di bilancio o nella dialettica eventuale su singoli provvedimenti, ma anche attraverso un rapporto diretto tra le Commissioni parlamentari e le singole grandi Amministrazioni, sulle prestazioni rese da queste e sull'impiego dei finanziamenti ottenuti. Si tratta di sviluppare un modello di rapporti Governo-Amministrazioni-Parlamento analogo a

quello vigente negli USA, e che in Italia è stato riprodotto solo parzialmente dalla riforma del Bilancio del 2009. Ed è la parte della riforma che è rimasta sostanzialmente inattuata. Ora va sviluppata e realizzata, se si vuole un sistema istituzionale in grado di fronteggiare la crisi.

Questo è il punto di partenza per **introdurre un sistema di politiche pubbliche**, basato su previsioni programmate e condivise degli obiettivi e delle regole di attuazione, sulla capacità amministrativa di attuazione dei programmi e su strumenti di monitoraggio e controllo in rapporto diretto col Parlamento della Repubblica. Realizzando, così, una capacità di governo delle politiche pubbliche capace di dettare un'agenda e una strategia condivisa da tutte le amministrazioni e gli enti pubblici, di rendere chiare e stabili le regole, eliminare le sovrapposizioni e/o duplicazioni istituzionali e rendere più fluidi i procedimenti, disboscando la giungla dei soggetti e dei controlli che intervengono nelle decisioni e nell'attuazione degli interventi.

In materia di **procedure amministrative**, bisogna intervenire sfrondando la giungla di leggi esistenti e delegificando tutti gli aspetti procedurali; alla fonte legislativa va riservata la previsione degli obiettivi e dei principi di *policy*, insieme all'indicazione delle Amministrazioni responsabili delle procedure di attuazione; a queste ultime va demandata la potestà unica di dettare i tempi e adottare le decisioni finali, a valle delle necessarie, veloci consultazioni in conferenza dei servizi;

In particolare, per la normativa sulle **opere pubbliche** va fermato l'“effetto fisarmonica”, evitando sia l'eccesso di regolazione, che paralizza tutto, sia il pratico azzeramento della stessa, che mette tutto nelle mani dei grandi committenti, trovando un equilibrio tra la statuizione dei principi generali, anche sulla base della normativa europea, e l'ampliamento dei margini di discrezionalità delle stazioni appaltanti. I “commissari straordinari” sono utili per fronteggiare situazioni straordinarie e specifiche. Le esigenze generali, anche se dipendenti da eventi eccezionali come la pandemia attuale vanno affrontate trasformando tutti i funzionari responsabili delle singole attività in “commissari”, attraverso lo svincolo dai vari “lacci e laccioli” delle leggi esistenti ad eccezione delle norme di principio, svincolo unito alla polarizzazione della responsabilità complessiva su un soggetto unico. Per garantire la correttezza dell'operato discrezionale dei commissari va valorizzata la funzione di vigilanza e controllo del Parlamento su tutte le opere, grandi e meno grandi, di interesse nazionale.

Razionalizzare le esternalizzazioni dei servizi pubblici: non esiste una regola unica per le scelte fra soggetti “pubblici” e “privati” nell'affidamento di servizi pubblici. Tuttavia il soggetto pubblico non può e non deve demandare ad altri il controllo delle attività svolte dai soggetti privati, con la possibilità di rescindere le convenzioni, in caso di violazione degli obblighi contrattuali, senza oneri finanziari a carico dell'amministrazione committente. Uno degli snodi da affrontare in tal senso è costituito dalla dismissione del patrimonio di competenze tecniche pubbliche che l'Italia ha avuto fino agli anni '70, che si è via via perduto negli anni. È necessario reinserire questo tipo di competenze nelle amministrazioni riaprendo una stagione di assunzioni di nuove professionalità tecniche, come informatici, ingegneri, economisti, esperti finanziari.

Istituire un'Autorità, indipendente dall' Esecutivo, di orientamento e vigilanza sui sistemi di **valutazione delle performance**, con il compito di superare la lunga stagione dell'autoreferenzialità. L'Autorità dovrà vigilare affinché il vertice politico-amministrativo di ogni Ente, Ministero o altra struttura amministrativa definisca per tempo la Linee guida che

devono indirizzare tutta l'azione amministrativa - anche attraverso tutti i possibili negoziati con le diverse articolazioni delle rispettive amministrazioni – ed utilizzi sistemi di misurazione coerenti con schemi generali di massima validi per tutte le amministrazioni. Questa Autorità dovrà riferire al Parlamento della coerenza e dell'effettiva applicazione dei sistemi di valutazione dell'azione amministrativa, nonché, dopo adeguati monitoraggi, sulla qualità dei servizi erogati dalle diverse amministrazioni pubbliche.

Occorre **ritornare alla fisiologia del concorso pubblico**, con selezioni periodiche e quindi più attrattive per i candidati, soprattutto i più giovani e brillanti; prevedere corsi pubblici finalizzati alla preparazione ai concorsi in modo che siano effettivamente accessibili a tutti, anche ai meno abbienti, secondo il modello francese dei corsi *Égalité des chances*.

Va inaugurata una stagione di poderosi interventi di **formazione dei funzionari pubblici**: in stretta connessione con lo sblocco del *turn over* in corso, è indispensabile costituire un nuovo "capitale intellettuale", come molte aziende private hanno già fatto; è necessario immettere una visione evoluta della prestazione di lavoro, basata su ruoli e funzioni qualitative che implicano la spendita dell'insieme delle qualità individuali come l'abilità professionale, le conoscenze culturali, il carattere e gli aspetti emotivi e motivazionali, il potenziale. La dirigenza delle amministrazioni deve sedimentare la cultura del "cambiamento" e della fisiologica contaminazione con culture e discipline nuove, come quelle aziendali ma non solo.

Garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa (art. 98 Cost.). Lo *spoils system* all'italiana va rimosso. Le nomine di competenza dell'autorità politica perché riguardanti funzioni amministrative di vertice vanno sottoporre alla valutazione del Parlamento. L'immissione di dirigenti dall'esterno va effettuata non *intuitu personae*, ma a seguito di regolari selezioni pubbliche. Gli incarichi a tempo determinato vanno previsti solo per gli incarichi di missione, ovvero per esigenze temporanee ed eccezionali. Per le funzioni stabili, aventi una durata indeterminata, l'affidamento dell'incarico è soggetto agli avvicendamenti ordinari per le esigenze dell'Amministrazione, come per i Prefetti e gli Ambasciatori. Oltre a ciò, l'incarico dipende dagli esiti della valutazione annuale, operata con i criteri di obiettività previsti dal sistema di valutazione certificato dall'Autorità indipendente, sia per la revoca, in caso di scarsa efficienza o di slealtà nei comportamenti, sia per l'individuazione di un nuovo incarico in sede di avvicendamento.

La nostra Associazione si è sempre fatta carico di analizzare, criticare, proporre soluzioni, dialogare con ogni soggetto positivamente interessato al buon andamento dell'amministrazione. In questa drammatica occasione riteniamo ancora più necessario offrire il nostro supporto professionale alle istituzioni ed a tutti i soggetti collettivi consapevoli che cambiare la burocrazia è una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per la progettazione e la realizzazione di politiche pubbliche efficaci, all'altezza della gravità della crisi.

4 maggio 2020