

AMICI DI MARCO BIAGI

ASSOCIAZIONE PER LA CULTURA RIFORMISTA

# REINVENTARE LO STATO



## RAPPORTO SULLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI IN ITALIA





A cura dell'Associazione Amici di Marco Biagi

ISBN 9788897169574

AMICI DI MARCO BIAGI

---

ASSOCIAZIONE PER LA CULTURA RIFORMISTA

# REINVENTARE LO STATO

RAPPORTO SULLE  
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI  
IN ITALIA



# SOMMARIO

PRESENTAZIONE . . . . .	7
PRIMA PARTE. LE PREMESSE E GLI OBIETTIVI . . . . .	9
1993-2018: GLI ESITI DI 25 ANNI DI RIFORME . . . . .	11
REINVENTARE LO STATO, RIVISITARE LA SPESA: LE LINEE DELLA DISCONTINUITÀ . . . . .	15
SECONDA PARTE. GLI APPROFONDIMENTI . . . . .	25
UNA LETTURA SOMMARIA DELLA FINANZA PUBBLICA . . . . .	27
L'EVOLUZIONE DEL COSTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI . . . . .	34
I SISTEMI CONTABILI PUBBLICI: STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE . . . . .	41
UN NUOVO MODELLO ISTITUZIONALE PER IL SISTEMA AUTONOMISTICO ITALIANO . . . . .	51
SUSSIDIARIETÀ E PUBBLICHE FUNZIONI. . . . .	63
ESTERNALIZZAZIONI E ACQUISTO COMPETITIVO DI SERVIZI . . . . .	70
IL FENOMENO DELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI . . . . .	81
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DIGITALE . . . . .	92

RESPONSABILITÀ POLITICA E DIRIGENZIALE: LA QUADRATURA DEL CERCHIO. . . . .	110
L'EDUCAZIONE PERMANENTE DEI DIRIGENTI E DEI DIPENDENTI . . . . .	115
IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO IN MATERIA DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. . . . .	122
CONTROLLI PUBBLICI: IL RUOLO CENTRALE DELLA CORTE DEI CONTI. . . . .	130
BIBLIOGRAFIA . . . . .	143
AUTORI. . . . .	145

# PRESENTAZIONE

Sono trascorsi venticinque anni dal primo atto del percorso di riforma delle Pubbliche Amministrazioni sviluppatosi poi, in modo non lineare, fino al tempo recente. Molti di coloro che vi concorsero fondarono nell'anno successivo l'Associazione che, alla morte del socio Marco Biagi, ne prese il nome per onorare il suo sacrificio consapevole e per richiamare il suo metodo riformista. La redazione ora di un Rapporto sulle Pubbliche Amministrazioni in Italia, a distanza di decenni dal precedente esercizio di Massimo Severo Giannini, si giustifica per più ragioni. Da un lato, sembrano avere esaurito ogni speranza di efficacia i tentativi realizzati in base a un approccio tutto legislativo e quindi "per regole". Dall'altro, il salto tecnologico è così pervasivo, profondo e veloce da consigliare un approccio "industriale" e quindi il concreto ridisegno del perimetro della amministrazione diretta e una reingegnerizzazione non solo dei procedimenti ma delle stesse grandi funzioni pubbliche. Potrà soccorrere anche l'impegno europeo ad adottare nelle PA entro il 2020 la contabilità economica-patrimoniale analitica per centri di costo, riconciliata con la contabilità finanziaria. Così come il criterio di sussidiarietà consentirà di rimettere alla società, ai suoi corpi intermedi o alle professioni ordinistiche, molte funzioni delle Pubbliche Amministrazioni. Una doverosa distinzione tra funzioni dirette e servizi trasparentemente acquistati dovrebbe condurre poi a un sistema complessivamente più efficiente. L'auspicio di uno Stato più leggero ed efficace e la volontà di ridurre la spesa pubblica come il prelievo fiscale sono oggi obiettivi teoricamente condivisi anche se l'insicurezza della società incoraggia la ulteriore produzione normativa con le conseguenti esigenze di nuovi apparati per la sua applicazione. L'associazione Amici di Marco Biagi ha sempre cercato di operare all'interno di questa contraddizione sollecitando "regole semplici della libertà responsabile" e modelli organizzativi pubblici coerenti con l'evoluzione della scienza aziendale. Questo Rapporto offre ai decisori istituzionali le analisi, gli approfondimenti, le proposte di un gruppo di lavoro di inguaribili ottimisti circa la possibilità di un vero cambiamento.

**Maurizio Sacconi**

*Presidente Amici di Marco Biagi*



**PRIMA PARTE.  
LE PREMESSE E GLI OBIETTIVI**



# 1993-2018: GLI ESITI DI 25 ANNI DI RIFORME

## **Indebolimento della politica e burocrazia “difensiva”**

Gli interventi di riforma della Pubblica Amministrazione stratificatisi negli ultimi 25 anni hanno via via tradito la strategia di cambiamento avviata nel 1993 producendo esiti opposti alle attese. In quel tempo, segnato dai primi impulsi della globalizzazione, si pensò di rinnovare le Pubbliche Amministrazioni per farne un apparato funzionale anche alla competizione tra sistemi Paese riorientandolo dalle procedure ai risultati, misurati secondo parametri di efficienza e di efficacia. Nonostante la diversa tradizione regolatoria, fu assunto a riferimento il *New Public Management* introdotto con successo nei primi anni '80 in Inghilterra e negli Stati Uniti. La legge delega 421 del 1992 e i d.lgs. 29 e 39 del 1993 introdussero la “privatizzazione” del rapporto di lavoro, la autonomia responsabile della dirigenza fondata sulla separazione tra indirizzo politico e attuazione amministrativa, la contabilità economico-patrimoniale analitica per centri di costo, la reingegnerizzazione delle funzioni sulla base dei processi di informatizzazione. Si trattava di una visione “aziendalistica”, per quanto compatibile, delle pubbliche amministrazioni nella quale le forme e le procedure conservavano l'importanza connessa ai doverosi caratteri di trasparenza e di imparzialità ma non fino al punto di diventare il centro di tutto e di negare il fine ultimo del servizio alla collettività. Tuttavia, già nel tempo immediatamente successivo, si sono prodotte nella società e nelle istituzioni pulsioni che hanno progressivamente inibito la responsabilità dei decisori e alimentato il fenomeno della “burocrazia difensiva”. Messi fuori dalla porta, i formalismi procedurali sono rientrati dalle finestre e hanno inquinato sempre più gravemente il modo

di funzionare delle amministrazioni per ragioni di autotutela. Essi si sono sommati ai controlli sui risultati, che erano stati introdotti per sostituire quelli di procedura, con l'effetto finale di un raddoppio dei vincoli. Negli anni successivi la situazione è stata ulteriormente aggravata da una stratificazione progressiva di norme ispirate a criteri giusti in teoria (trasparenza, correttezza, pubblicità, anticorruzione) ma perseguiti in maniera formalistica e procedurale a discapito degli interessi collettivi. La prevalente cultura della diffidenza e del sospetto, alimentata anche da una politica priva di visione, ha prodotto tre paradossi letali. Il primo è l'indebolimento della Politica come strumento di governo della collettività; si è detto che la collettività doveva essere governata da regole uniformi e non da scelte responsabili in base a valutazioni ponderate e variabili; quote rilevanti di potere sono state trasferite dalle amministrazioni democratico-rappresentative su altri soggetti (Organismi tecnici, Autorità indipendenti, Magistrature di controllo e giudicanti) per definizione "irresponsabili". Il secondo è la negazione della stessa "discrezionalità amministrativa", quale ragionata capacità di valutazione e scelta delle amministrazioni nelle diverse situazioni, ampiamente sostenuta da tutti i testi sacri del nostro diritto pubblico e amministrativo (da Mortati a Giannini, da Zanobini a Sandulli a Cassese, e tanti altri); tutto nell'attività delle amministrazioni deve essere regolamentato preventivamente per cui i dirigenti devono limitarsi ad applicare le procedure prestabilite come un algoritmo. Il terzo è la contraddizione che oppone la separazione tra politica e amministrazione alla progressiva e pervasiva diffusione dello spoils system e della precarizzazione degli incarichi dirigenziali con la conseguente sostituzione delle logiche di appartenenza politica allo spirito di servizio pubblico neutrale.

## **Fallimento del buon datore di lavoro**

La riforma del 1993 aveva assunto l'obiettivo, attraverso la "aziendalizzazione" delle amministrazioni e la "privatizzazione" del rapporto di lavoro, di avvicinare per quanto possibile il lavoro pubblico al lavoro privato. La conduzione del contenzioso al giudice del lavoro doveva, infatti, costituire il primo atto di un

processo di avvicinamento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni alle fonti di regolazione comuni e alle buone relazioni industriali del settore privato. Ne sarebbero state escluse le funzioni cosiddette d'ordine oltre alla docenza universitaria e ai dirigenti generali. Questi ultimi avrebbero dovuto rappresentare il buon datore di lavoro grazie anche alla assegnazione di budget definiti in base alla contabilità economico-patrimoniale che avrebbero dovuto sollecitare una corretta attenzione agli effettivi fabbisogni di personale e alla massa salariale di ciascun ente o ufficio. Nelle intenzioni del legislatore il dirigente sarebbe stato dotato di una robusta autonomia, responsabile perché separato da una funzione politica prima invadente e dotato di quei poteri direttivi e organizzativi che tradizionalmente erano stati mortificati dal "necessario consenso" del sindacato. Egli sarebbe stato poi valutato in relazione alle risorse assegnate e ai risultati richiesti dagli atti di indirizzo politico. Si immaginava insomma un circolo virtuoso capace di sollecitare la migliore gestione del personale e di spezzare ogni comportamento collusivo soprattutto nella dimensione decentrata delle relazioni collettive di lavoro. È ben vero che rimaneva in piedi un pesante contratto nazionale per ciascuno dei comparti negoziato dall'Aran, la neonata agenzia guidata da professionalità esperte e chiamata a operare sulla base di atti di indirizzo fissati dalla funzione politica secondo le risorse programmate dalla legge di bilancio. Ma anche in questi indirizzi e nella conseguente trattativa contrattuale si sarebbe presto riflessa le volontà del buon datore di lavoro. Negli anni successivi, tuttavia, questa impostazione non solo non viene portata a compimento ma viene variamente contraddetta. Anche la dirigenza viene "privatizzata"; la contabilità economica viene introdotta molto parzialmente mentre rimane dominante la contabilità finanziaria sottoposta a vincoli di incremento lineare; gli atti di indirizzo politico sono redatti sempre più burocraticamente fino al punto da essere predisposti dagli stessi dirigenti a propria esclusiva tutela; nel sindacato prevalgono le logiche conservatrici mentre l'amministrazione è resa fragile dalla ricerca politica del facile consenso dei propri dipendenti. Nel momento in cui si impone la necessità di più stringenti controlli sulle dinamiche di spesa si affermano da un lato il blocco delle assunzioni e della contrattazione e, dall'altro, i tetti agli stipendi delle figure apicali e il ricorrente tentativo di sottoporle a spoils system a prescindere

dai risultati, peraltro difficili da misurare senza la contabilità economica. Si innesca così un nuovo circolo vizioso fatto di rinuncia alla programmazione dei concorsi, di assegnazioni a vere o presunte mansioni superiori per coprire i vuoti di personale, di collaborazioni coordinate e continuative o di contratti a termine discrezionali e ripetuti nel tempo, di appalti di servizi che in realtà nascondono somministrazione di lavoro, di remunerazioni sempre più appiattite e indifferenti a ogni considerazione meritocratica. Inevitabilmente si forma un serbatoio di precari che avrebbero premuto per stabilizzazioni di massa a prescindere da ogni valutazione soggettiva e oggettiva nel nome della buona amministrazione. Più recentemente ogni ipotesi di diritto comune del lavoro è stata negata dalla conferma della specialità del lavoro pubblico anche se questa nei fatti è stata applicata più per i licenziamenti che per il reclutamento. E quando il blocco dei contratti è stato superato si sono definite intese che hanno disposto incrementi modesti ed egualitari accompagnati da una ripresa del potere di veto del sindacato sugli atti di organizzazione.

# REINVENTARE LO STATO, RIVISITARE LA SPESA: LE LINEE DELLA DISCONTINUITÀ

Possiamo oggi assumere, nonostante gli esiti fallimentari delle riforme, l'obiettivo ambizioso di reinventare lo Stato che si è sedimentato nel tempo riducendone i costi e incrementandone l'efficacia. Lo consentono gli strumenti ora disponibili ai decisori istituzionali e ai dirigenti pubblici, dalle tecnologie digitali alla contabilità economico-patrimoniale. Le diffuse percezioni di insicurezza nella comunità nazionale ripropongono la domanda di uno Stato garante della certezza delle regole e della qualità delle prestazioni pubbliche sulla base di una pressione fiscale contenuta. Ciò significa discontinuità rispetto ai vizi cronici della oppressione burocratica e tributaria, della imponderabilità regolatoria, della insufficienza dei servizi. Lo Stato nuovo deve favorire la crescita competitiva dell'economia e della occupazione, proteggere le persone fisiche e giuridiche anche da sé stesso, promuovere l'autosufficienza e il benessere di tutti dalla culla alla tomba. Sono di seguito descritte le azioni idonee a reinventare lo Stato e a rivisitare la spesa corrente secondo un metodo prossimo alla ideale ricostruzione da zero del fabbisogno di ogni funzione.

1. Le **nuove tecnologie** devono essere il motore di una radicale ridefinizione del perimetro e della organizzazione dello Stato fondata sulla "cittadinanza digitale", ovvero sul diritto di cittadini e imprese di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale. Un cambiamento epocale che non può limitarsi alla semplice digitalizzazione dell'esistente ma dovrà coinvolgere i modelli organizzativi, la reingegnerizzazione di tutte le funzioni pubbliche, l'intera catena del valore dei servizi. Uno sforzo organizzativo volto a ripensare l'amministrazione come se fosse "nativa digitale". Interoperabilità, servizi on line, big data, documenti

digitali, e-procurement, lavoro agile sono i principali elementi di questa rivoluzione che ha già trasformato il terziario privato più prossimo alle pubbliche amministrazioni come banche e assicurazioni cancellando vecchi lavori e producendone di nuovi. Come in queste esperienze, occorrono piani “industriali” sostenuti da una necessaria visione strategica dello Stato moderno, leggero e autorevole.

2. La **contabilità economico-patrimoniale analitica per centri di costo** fu introdotta dal d.lgs 29/93 quale strumento necessario per il riorientamento delle funzioni pubbliche dal procedimento ai risultati. Negli anni vi si sono opposti molti settori dello Stato in quanto avrebbe messo a nudo i costi operativi di molte attività e il differenziale tra uffici o aree con le stesse caratteristiche funzionali. Questa contabilità infatti, riconciliata con la tradizionale contabilità finanziaria, consente di aggiungere al controllo sui flussi di spesa la indicazione di obiettivi quantificabili nell’atto di indirizzo alla dirigenza, la propensione emulativa di quest’ultima a contenere i costi operativi, il rapido passaggio a sistemi di valutazione interna ed esterna di tipo sostanziale con il conseguente circolo virtuoso che ne deriverebbe.
  
3. Diventa ora possibile e necessario uno storico ridisegno del **perimetro dello Stato** e, al suo interno, del confine tra amministrazioni democratico-rappresentative e istituzioni indipendenti. Alla luce delle esperienze registrate in una stagione segnata da un forte ritiro della politica, si tratta ora di limitare il ruolo delle autorità alle funzioni di necessaria regolazione neutrale rafforzando gli atti di indirizzo e ricollocando competenze nei ministeri e nelle loro agenzie. Tutte le amministrazioni pubbliche devono essere comunque concentrate sulle **funzioni core** esternalizzando efficientemente quelle ad esse ancillari e rinunciando alle attività non necessarie. In base al principio costituzionale della sussidiarietà si può ridurre il peso dello Stato perché molte funzioni di pubblico interesse, come gli atti di autorizzazione, ablazione, asseverazione o certificazione, possono essere delegate alle professioni ordinistiche in quanto caratterizzate da terzietà, come avviene in altri Paesi con evidenti vantaggi in termini di

riduzione dei tempi e di incremento di efficienza. Così come le formazioni sociali possono ancor più diffusamente sostituire le gestioni pubbliche dedicate alla protezione sociale.

4. Il potenziale differenziale tra velocità del cambiamento e velocità dell'apprendimento impone il **ridisegno delle strutture educative** come dei contenuti e dei metodi pedagogici. Scuole, università, centri di formazione, imprese, servizi al lavoro, integrandosi tra loro nei territori, possono progettare nuovi percorsi educativi anche attraverso l'alternanza dei docenti con gli esperti di impresa e delle aule con i luoghi di lavoro. A questo scopo occorrono modalità gestionali più flessibili delle scuole e delle università dotandole di uffici di placement, consentendo loro la raccolta di finanziamenti privati e sottoponendole a processi di valutazione sostanziale. La revisione dell'offerta educativa deve condurre al potenziamento dei laboratori, dell'istruzione tecnica, degli ITS e dei dottorati industriali con modalità di reclutamento dei docenti funzionali agli effettivi fabbisogni. La concentrazione delle sedi universitarie e la semplificazione dei percorsi triennali sono necessarie per elevarne la qualità.
5. Lo sviluppo delle nuove tecnologie nell'ambito **militare** e in quello dei corpi preposti alla **sicurezza** consente di elevare in modo esponenziale la qualità delle prestazioni e rende obsolete molte attività tradizionali. La sostituzione delle persone con le macchine in questo caso significa una riduzione dei fattori di rischio. Si pone evidentemente l'esigenza di un drastico ripensamento dei fabbisogni professionali – quantitativi e qualitativi – e dei modi con cui reclutare e remunerare le alte competenze necessarie.
6. Lo **Stato** è **unitario** e **federale**. A questo fine il titolo V della Costituzione deve essere riformato in modo da riconoscere, quando necessario per tutelare l'uguaglianza dei cittadini, il principio di supremazia dell'interesse nazionale sulla autonomia delle Regioni e dei Comuni secondo un modello di federalismo responsabile, differenziato e vigilato attraverso un rinnovato ruolo delle Prefetture, avvalendosi delle sezioni regionali della Corte dei

Conti. Uno Stato policentrico e polimorfo deve avere un sistema di controlli che non rallenti le decisioni degli Enti ma che riveli e segnali le inefficienze e i fallimenti con immediatezza. I Prefetti non solo coordinano le attività rivolte all'ordine pubblico e tutte le funzioni periferiche dello Stato ma devono monitorare anche la situazione della finanza regionale e locale non per atti minuti ma per indicatori di equilibrio.

7. Anche **Regioni e Comuni** devono adottare la contabilità economico-patrimoniale per centri di spesa, riconciliata con la contabilità finanziaria, e operare in base a costi - fabbisogni standard e a prezzi di riferimento. Diventa così possibile riconoscere tempestivamente lo squilibrio strutturale del bilancio facendone conseguire il fallimento politico degli amministratori regionali e locali, sanzionato con la ineleggibilità a funzioni pubbliche, e il commissariamento degli Enti. Si produce in tal modo un federalismo a geometria variabile, in base all'efficienza delle gestioni, tra Regioni "speciali" che possono acquisire maggiori funzioni e Regioni commissariate finché sottoposte a piani di rientro. E, soprattutto, si determinano più efficienti modalità di autocontrollo degli amministratori e più tempestive possibilità di intervento dei soggetti vigilanti in modo da prevenire l'accumulo di debito, la produzione di oneri pesanti per il bilancio dello Stato e la penalizzazione dei cittadini e delle imprese in termini di minori servizi e di maggiore pressione fiscale. Il finanziamento delle funzioni territoriali deriva dallo Stato per il trasporto pubblico locale e per i servizi socio-sanitari-assistenziali da integrare in relazione sia ai diritti costituzionalmente garantiti che ai costi standard cui si devono uniformare. Per tutto il resto Regioni e Comuni provvedono con entrate proprie su basi imponibili "percepibili" - i carburanti ma non l'Irpef - perché visibili e facilmente confrontabili, secondo criteri di tendenziale correlazione di settore tra cosa tassata e cosa amministrata.
  
8. La finanza locale, in particolare, è fonte di indebitamento imprevedibile e di pesante prelievo patrimoniale nonostante, a seguito della riforma nota come "federalismo fiscale", sia monitorata nei suoi "**fabbisogni standard**". Questi

consentono di poter calcolare lo scostamento di ciascun ente almeno da un livello medio di spesa con il conseguente tempestivo commissariamento. Il contrario di ciò che accade usualmente con il commissariamento tardivo o addirittura con il soccorso dello Stato senza nemmeno discontinuità con l'amministrazione responsabile. Gli stessi fabbisogni permettono di definire i bacini di utenza idonei a una gestione più efficiente dei servizi municipali. I processi di fusione volontari e le aggregazioni disordinate di alcune funzioni non hanno avviato un percorso credibile. È necessaria la gestione associata obbligatoria, pena conseguenze sui trasferimenti, di tutte le funzioni fondamentali dei Comuni che insistono in un bacino di adeguata massa critica e, ove possibile, coincidente con quello di altri servizi come il distretto sanitario.

9. La **spesa sanitaria e assistenziale**, che costituisce la grandissima parte della spesa regionale, è sottoposta dall'invecchiamento della popolazione e dalla innovazione scientifica a forti incrementi potenziali. Sono tuttavia possibili economie rilevanti se si rifiuta la pigra convinzione che i maggiori oneri indotti dalla ricerca siano spesa aggiuntiva individuando i modi con cui garantire un effetto sostitutivo dei nuovi percorsi terapeutici. Le ragioni dell'efficacia e dell'efficienza perfettamente coincidono se si assumono i fondamentali parametri della "presa in carico" della persona, della "appropriatezza" dei trattamenti rispetto al bisogno di salute e della "continuità assistenziale". La valutazione dei costi diretti sanitari comprende tutti quelli sostenuti dal SSN in relazione al ciclo di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione. A questo scopo sono funzionali una contabilità economica omogenea e l'introduzione generalizzata del fascicolo della salute per ogni iscritto al SSN. Nel mutato quadro epidemiologico le persone affette da patologie croniche richiedono di essere assistite appropriatamente nel proprio contesto familiare o, in subordine, in residenze ad esse dedicate. Il ricovero ospedaliero, sollecitato dall'eccesso di offerta o costretto dalla assenza di alternative, risulta invece inappropriato perché le competenze in questo ambito sono orientate ai malati acuti per cui si determina una attenzione marginale ai malati cronici che, quanto più anziani, peggiorano

per il solo contesto. Assistenza domiciliare e ospitalità in RSA comportano oneri da sette a dieci volte inferiori al ricovero ospedaliero. D'altra parte, l'impetuoso sviluppo delle tecnologie diagnostiche e delle nuove capacità terapeutiche, ove si combinano farmacologia e moderni *device*, sollecitano la concentrazione delle funzioni ospedaliere per contenere i costi e garantire una maggiore resa in termini di salute. Il trattamento dei bisogni acuti richiede la compresenza delle più diverse competenze specialistiche e una adeguata massa critica in termini di casistica trattata per ciascuna patologia. Da tempo sono state definite, non a caso, le proporzioni ottimali di spesa tra i macrolivelli di assistenza in ciascun ambito geografico di servizi socio-sanitari-assistenziali integrati: 5% prevenzione, 51% servizi territoriali, 44% ospedalità. Sono disponibili altri indicatori di efficacia e di efficienza come il programma nazionale di valutazione degli esiti e gli standard qualitativi, strutturali, quantitativi di assistenza ospedaliera. Le Regioni e le Province autonome sono quindi in grado di realizzare progressivamente una storica riorganizzazione dell'offerta ponendosi quali garanti della salute dei cittadini e regolatori neutrali rispetto agli erogatori. Il ridisegno deve condurre a servizi di soccorso capaci di inviare il mezzo idoneo per il trattamento extra-ospedaliero fino alla conduzione nel luogo più appropriato, a concentrare i plessi ospedalieri, articolandoli in *hub* e *spoke*, a sviluppare prevenzione e servizi territoriali. Possono così essere chiusi o riconvertiti quasi duecento ospedali marginali, oltretutto pericolosi quando pretendono di gestire patologie per le quali non hanno capacità ed esperienza sufficienti. Le economie conseguenti alla loro chiusura non derivano tanto dalla eliminazione dei relativi costi fissi quanto dalla riduzione dei ricoveri inappropriati perché l'offerta fa la domanda.

10. Il **trasporto pubblico locale** presenta un quadro pressoché generalizzato di dissesto. La effettiva messa a gara delle gestioni si scontra con il nodo della cosiddetta clausola sociale, ovvero il vincolo per il soggetto subentrante di garantire tutti gli occupati e alle medesime condizioni contrattuali. Su questa base solo il gruppo Ferrovie dello Stato è in grado di proporsi e vincere la gara quale unico partecipante. Ora gli organi di controllo possono avvalersi

di due contestuali pareri prodotti dall'Anac e dalla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nei quali si sostiene che la clausola sociale non può mai costituire un vincolo assoluto perché verrebbero meno le condizioni per offerte competitive fondate proprio, nel rispetto delle leggi e dei contratti, su più razionali ipotesi di gestione della forza lavoro e sull'impiego di tecnologie in parte sostitutive di mansioni tradizionali. Il nodo del personale è nondimeno centrale nella razionalizzazione delle numerose società partecipate oggetto di recente regolazione. Le nuove disposizioni sono certamente utili a limitare l'abuso degli affidamenti *in house* ma non determinano, da sole, lo "storico" ridisegno del perimetro delle funzioni dei poteri regionali e locali e l'acquisto efficiente dei servizi esternalizzati secondo gare realmente competitive. Non si tratta di ipotizzare traumatici processi sociali ma, più pragmaticamente, una azione di risanamento che accompagni le persone in esubero a occupazioni alternative come si suole fare nelle ordinarie ristrutturazioni aziendali.

11. La regolazione del **lavoro pubblico** si può omologare, con poche eccezioni, a quella del lavoro privato. Se il reclutamento deve rimanere per concorso, il licenziamento deve invece essere regolato dal diritto comune, si dovrà applicare la disciplina generale dei contratti a termine - onde evitare gli abusi e le conseguenti stabilizzazioni improprie - e l'apprendistato deve diventare il tipico contratto di ingresso. Come in ogni ambiente produttivo, la prestazione lavorativa richiede rispetto del rapporto gerarchico, disponibilità alla mobilità e alla flessibilità delle mansioni, autonoma iniziativa per la soluzione dei problemi che si manifestano in relazione al risultato. Il personale delle pubbliche amministrazioni, in conseguenza dei nuovi moduli organizzativi indotti dalle tecnologie digitali, può essere sottoposto a processi di profonda revisione quantitativa e qualitativa. Il lavoro agile può consentire il superamento dei formalismi improduttivi e l'orientamento delle prestazioni ai risultati. In questo contesto si devono collocare la fine del reclutamento disegnato sulle sole esigenze di turnover, il ripensamento delle piante organiche secondo criteri radicalmente nuovi e flessibili, il superamento dei profili professionali, una diversa struttura

della retribuzione, l'accesso a permanenti diritti e doveri di sviluppo delle competenze e delle abilità, la periodica certificazione di queste ultime, nuove tutele omologhe a quelle del lavoro privato come le prestazioni sociali integrative. È possibile realizzare amministrazioni pubbliche con meno dipendenti più qualificati e meglio retribuiti.

12. Il buon lavoratore si produce peraltro solo in presenza del **buon datore di lavoro** quale espressione della virtuosa combinazione tra la funzione politica e quella dirigenziale. I dirigenti dell'amministrazione centrale dello Stato sono collocati, come già in passato, in un ruolo unico secondo fasce non più giuridiche ma di competenza ed esperienza. La contabilità economica consente atti di indirizzo con obiettivi quantificabili, l'assegnazione ai dirigenti di budget definiti e flessibilmente gestiti, controlli interni ed esterni di tipo sostanziale cui collegare conferme e spostamenti ad altri incarichi. Ogni discrezionalità sarebbe in contrasto con l'imparzialità dell'azione amministrativa e con la separazione delle funzioni. Il legislatore dovrà restituire ai dirigenti il pieno potere di direzione e di organizzazione delle proprie risorse liberandoli da ogni vincolo di necessario consenso del sindacato. Il dialogo è necessario ma il potere di veto vizia la funzione sindacale. La responsabilità contabile deve diventare effettiva per tutti soprattutto quando lo Stato è indotto al risarcimento dei danni procurati da suoi rappresentanti. Ma essa deve essere certa e prevedibile in relazione ai casi di dolo e di grave errore manifesto. E si limita al dolo nel caso dell'esercizio di un potere di negoziato per la composizione del contenzioso. L'interesse pubblico sostanziale prevale sui profili formali del procedimento quando questi confliggono manifestamente con esso.
13. In parallelo alla responsabilizzazione dei singoli centri di costo, si può sviluppare in essi la condivisione negoziata tra dipendenti e dirigenti degli obiettivi e dei risultati, collegando a questi e alla evoluzione della professionalità la definizione degli incrementi retributivi. Il **contratto nazionale** può diventare una cornice unitaria per tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, utile a garantire loro forme complementari

di protezione sociale secondo un modello di progressiva integrazione tra previdenza, sanità e assistenza. La formazione permanente dei dipendenti e dei dirigenti dovrà essere indirizzata dalla Scuola Nazionale di Amministrazione ma realizzata con moduli innovativi di prossimità nei quali si integrino teoria e pratica, anche attraverso la circolazione diretta delle buone esperienze e il dialogo costante tra uffici e territori.



**SECONDA PARTE.  
GLI APPROFONDIMENTI**



# UNA LETTURA SOMMARIA DELLA FINANZA PUBBLICA

La finanza pubblica italiana, vista con gli occhi europei (Banca dati Eurostat, 2016), evidenzia quale siano le differenze maggiori tra la situazione italiana e quella dei paesi dell'Eurozona. Esse riguardano il debito, che rappresenta la vera patologia, il cui rapporto fra debito pubblico e PIL è pari a 132 per l'Italia e a 81,4 per l'Eurozona; l'andamento della spesa per interessi, che è pari a più del doppio della media dell'Eurozona (4 punti di PIL per l'Italia, 1,8 per l'Eurozona). Altra differenza di rilievo è quella relativa alla spesa per gli investimenti, con una differenza di 0,5 punti di PIL (2,1 per l'Italia e 2,6 per i paesi dell'Eurozona). Mentre la spesa in conto capitale, che risente dei trasferimenti alle imprese sia pubbliche che private, risulta in linea con i parametri europei (3,5 per l'Italia e 3,6 per i paesi dell'Eurozona).

Una prima conclusione che si può trarre da questi confronti è relativa alle difficoltà finora incontrate nei propositi di *spending review*. I margini per un taglio drastico della spesa, per finanziare ad esempio corpose riduzioni fiscali, sembrano essere modesti, stando almeno al modello di sviluppo prevalente in Europa. Più che di tagli generalizzati della spesa si deve quindi parlare di una sua riqualificazione, che abbia come traguardo un'erogazione di servizi la cui qualità non si discosti eccessivamente dai parametri europei e che in Italia è lontana dall'essere raggiunta, specie in alcune realtà territoriali.

Man mano che ci si allontana dalle regioni del Nord, infatti, la qualità dei servizi resi dalla PA degrada velocemente, toccando livelli inaccettabili, rispetto al forte ammontare del prelievo fiscale, che in Italia è pari, in media, al 42,7 %, contro il 40,9 % dell'Eurozona e al tempo stesso molto diversa da regione a regione. Secondo il Dipartimento delle finanze del MEF (2015): "l'addizionale regionale media varia dal minimo di 230 euro nella Provincia Autonoma di Bolzano a un massimo di 620 euro nel Lazio, mentre l'addizionale comunale media varia dal

minimo di 60 euro nella Provincia Autonoma di Bolzano a un massimo di 250 euro nel Lazio”. Gli abitanti della Capitale subiscono pertanto un prelievo pro-capite tre volte tanto.

Dall’analisi della ripartizione della spesa tra i grandi comparti evidenza emerge che l’anomalia più vistosa è rappresentata da quella relativa alle prestazioni sociali con una differenza di 3,7 punti di PIL. Spesa che riguarda essenzialmente la previdenza e l’assistenza (Banca dati Eurostat, 2016).

Una parte consistente della maggiore spesa sociale è fiscalizzata. Non si dimentichi che lo stock dei trasferimenti dello Stato a favore dell’INPS (anno 2016) è pari a quasi 93 miliardi (Ufficio parlamentare del bilancio, 2016). Nel confronto europeo risultano evidenti alcune differenze. In generale i contributi sociali versati in Italia, a copertura della spesa previdenziale e assistenziale, risultano essere inferiori (anno 2016) di 2,5 punti di PIL, mentre il carico fiscale (imposte dirette ed indirette) è maggiore di 4,2 punti di PIL.

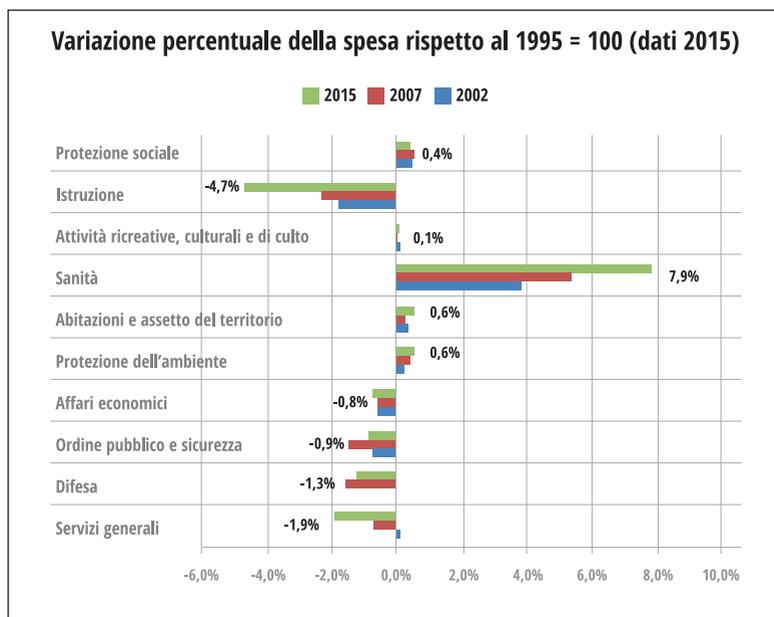
Queste differenze strutturali devono essere tenute ben presenti, specie quando si parla di abbattimento del “cuneo fiscale”. È infatti evidente che se non intervengono altri fattori, di cui si dirà in seguito, una simile proposta è difficilmente sostenibile. Tanto più che la spesa per le prestazioni sociali è destinata, inevitabilmente, ad aumentare a causa dei fenomeni demografici, sui quali è difficile intervenire. Secondo le previsioni del Mef (2017) la spesa per le prestazioni sociali è destinata ad aumentare progressivamente fino al 2045, quando raggiungerà il 30,9 % del PIL, per poi iniziare una progressiva discesa. L’aumento previsto rispetto al 2020 è pari a 4,1 punti di PIL. Un valore difficilmente sostenibile ed esattamente in controtendenza rispetto alle ventilate proposte di riduzione del cuneo fiscale. Emerge, pertanto, un’incognita alla quale si dovrà far fronte con politiche economiche appropriate.

Se la spesa complessiva si scompone per le relative funzioni, avendo come riferimento il 1995 (Istat, 2016), si possono osservare le relative variazioni sul totale complessivo. Cresce fortemente la spesa sanitaria (7,9%) sia a causa del progressivo invecchiamento della popolazione, ma anche per le diffuse inefficienze regionali. Crescono, seppure in proporzione diversa, le spese connesse alla protezione: da quella sociale (0,4%), a quella relativa al territorio e all’ambiente (0,6%). A farne le spese è soprattutto l’istruzione (-4,7%)

seguita dai servizi generali (-1,9%). Preoccupa soprattutto la minor spesa per l'istruzione, mentre cresce, seppur di poco, quella relativa alle attività ricreative, culturali e di culto. In un contesto caratterizzato dalla forte accelerazione del progresso tecnologico la bassa qualità della formazione rappresenta uno dei principali ostacoli allo sviluppo, con conseguenze ancora maggiori per gli anni futuri quando tutti i Paesi avanzati dovranno far fronte al fenomeno della disoccupazione, indotta dalla sostituzione degli automatismi alla forza lavoro tradizionale.

Fenomeno che si è già presentato, in forme vistose, nei settori più esposti alla concorrenza internazionale come ad esempio nel sistema bancario, i cui esuberanti di personale hanno raggiunto cifre da capogiro con la chiusura dal 2009 al 2016, secondo dati di fonte sindacale, di circa 7 mila sportelli. Nel grafico che segue (fig. 1) sono state riportate, in dettaglio, le variazioni nella dinamica della spesa dei singoli comparti.

Fig. 1: Variazione % della spesa (2015)



I dati finora forniti indicano quanto sia difficile procedere a una riforma della PA non avendo a disposizione le risorse necessarie, le quali dovrebbero semmai diminuire per far fronte agli eccessi di tassazione. Il problema, allora, ammette una sola soluzione: quella cioè di accelerare il ritmo di sviluppo, al fine di creare le necessarie risorse. Ma per ottenere un simile risultato sono necessarie almeno due condizioni: una diversa politica economica e una riorganizzazione delle strutture amministrative, per quanto possibile, *pro-growth*.

Gli equilibri di finanza pubblica dipendono interamente dal tasso di crescita del PIL. Nel 2007 - anno che ha rappresentato il punto più alto della crescita del PIL nel periodo post-euro - il totale delle spese al netto degli interessi era pari al 42 % del PIL, contro una media dell'Eurozona del 42,5. Il rapporto debito - PIL era pari al 99,8 %, contro una media europea del 57,7 %. La crisi del 2007, che fu uno shock esogeno, ha cambiato l'orizzonte sia in Italia che nel resto dei Paesi europei, facendo lievitare sia le spese che il debito, come indicato in precedenza. In Italia, tuttavia, l'impatto negativo è stato molto più forte a causa di un secondo shock, questa volta di carattere endogeno, indotto dalle politiche deflazionistiche di Mario Monti, seppure, in qualche modo giustificate, dalla forte crescita degli spread sui titoli italiani.

L'esperienza più recente, tuttavia, ha dimostrato che i conti pubblici non si risanano con politiche di tipo deflattivo. La stretta sui conti produce, infatti, una caduta del PIL ancora maggiore e di conseguenza quei rapporti invece di migliorare, peggiorano. Valga per tutti quanto rilevato dal Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, nelle sue ultime "considerazioni conclusive" (Banca d'Italia, 2017): "dal 2008 l'incremento del rapporto tra debito e PIL è stato essenzialmente determinato dalla dinamica sfavorevole di quest'ultimo. Se il prodotto fosse cresciuto in termini reali al tasso medio, pur contenuto, degli anni compresi tra l'avvio dell'Unione economica e monetaria e l'inizio della crisi finanziaria e se l'aumento del deflatore fosse stato in linea con l'obiettivo di inflazione della BCE, per il solo effetto di un denominatore più elevato il rapporto tra debito e prodotto sarebbe oggi analogo a quello del 2007".

Nelle previsioni governative, come già si è detto, si evidenzia una forte crescita per le prestazioni sociali fino al 2045. Sennonché la previsione si fonda su un'ipotesi di sviluppo del PIL pari all'1,2% all'anno. Sarebbe pertanto sufficiente avere

una crescita pari al 2,2 % per avere la stabilizzazione ai livelli attuali della spesa per le prestazioni sociali, disinnescando in tal modo una mina particolarmente pericolosa.

Non è questa la sede per discutere della politica economica. Dovremmo tuttavia almeno porre un obiettivo unificante in grado di garantire le necessarie sinergie tra i diversi dicasteri, soprattutto quelli di natura economica. Il target da raggiungere è quello di avere un tasso di sviluppo pari alla media dell'Eurozona: impegno difficile, ma non impossibile. Il suo conseguimento non ridurrebbe il gap che, nel frattempo, è maturato nei confronti dei 9 Paesi più importanti dell'Eurozona (dalla Germania, alla Francia, passando per la Spagna, il Portogallo e finire con la Grecia e l'Irlanda), ma eviterebbe che il solco relativo si allarghi ulteriormente. Secondo il database del Fondo monetario internazionale, dal 2007 al 2016, in termini di prodotto lordo ai prezzi di mercato, il peso relativo dell'Italia è sceso dal 17,2 al 15,3 %, rispetto ai Paesi precedentemente indicati. Le azioni necessarie sono varie ma bisogna partire, innanzitutto, dai rami alti dell'Amministrazione e più in particolare dalla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio, la cui attuale struttura appare del tutto inadeguata. Un eccesso di personale, spesso di risulta (i lasciti dei vari responsabili politici) e una bassa qualificazione. I suoi compiti dovrebbero essere quelli del coordinamento e del controllo delle politiche di settore al fine di avere una visione integrata delle singole scelte. La politica economica, come è noto, non contempla "variabili indipendenti". Ogni singola scelta produce effetti a cascata di cui si devono valutare le conseguenze ultime, valga per tutti il caso dell'eccessiva tassazione degli immobili. L'esigenza di fare cassa ha prodotto maggiori entrate per 24 miliardi ma le conseguenze sono state quelle del crollo dei prezzi delle abitazioni: quindi edilizia in crisi (un comparto che pesa per circa il 20 % sul prodotto nazionale), "effetto ricchezza" negativo (compressione dei consumi per ricostituire le perdite subite in termini patrimoniali), caduta delle garanzie offerte al sistema bancario e quindi crescita abnorme (circa il 60 % delle sofferenze bancarie) dei *non performing loans*.

Un aspetto ugualmente importante riguarda il rapporto con la Commissione Europea. I rapporti tra le Amministrazioni centrali e le rappresentanze italiane a Bruxelles sono quanto mai difficili ed episodici. Manca una struttura di back

office che faccia da filtro e sintesi con le Amministrazioni di settore e con lo stesso Parlamento. Clamoroso fu il caso dell'introduzione del *bail-in*: passato senza colpo ferire e nel relativo disinteresse generale, salvo scoprire, in seguito, i suoi devastanti effetti sia in termini economici finanziari, che sociali e politici. Occorre incidere sulle decisioni europee soprattutto nella "fase ascendente": durante l'istruttoria al termine della quale si giunge al definitivo varo del progetto legislativo sotto forma di direttiva, regolamento e via dicendo. L'assistenza tecnica tempestiva, in questi casi, diventa essenziale nelle varie fasi del procedimento, al fine di garantire una presenza qualificata nelle varie sedi - tecniche e politiche - decisionali.

Nella riorganizzazione della Presidenza del Consiglio devono essere collocate figure professionali, oggi particolarmente carenti: economisti, ingegneri, analisti, informatici e non solo giuristi. Elementi indispensabili per costituire una vera e propria "cabina di regia" per sovrintendere alla politica economica, grazie anche all'ausilio di strutture tecniche poste al di fuori del perimetro più stretto della Pubblica amministrazione (Banca d'Italia, Consob, ICE ecc.). Modulo sperimentato negli anni della Prima Repubblica, in grado di far fronte, in quegli anni pur difficili, ai principali problemi del Paese. Si pensi solo agli anni della *stagflation* o dell'improvviso straripante aumento del prezzo del petrolio. Il tema della qualificazione del personale pubblico va, tuttavia, declinato in un ambito più vasto. L'economia italiana può accelerare il suo passo soprattutto grazie a una ripresa degli investimenti, che come si è detto in precedenza, marcano un distacco negativo netto rispetto alle medie dell'Eurozona. Ciò richiede la costituzione di strutture tecniche adeguate in grado di seguire passo passo e di controllare la realizzazione delle singole opere, quindi ingegneri, progettisti, collaudatori in grado di garantire la qualità delle opere messe a gara. Questi presidi devono assicurare un controllo *ex post* penetrante cui collegare le necessarie responsabilità da parte dei soggetti operativi, onde evitare collusioni o fenomeni di "cattura dei controllori", come spesso si è verificato. Il fine ultimo è quello di semplificare e ridurre al minimo la panoplia dei controlli *ex ante*, il cui unico risultato è la paralisi operativa. Sarà allora contestualmente possibile semplificare il "codice degli appalti", evitare l'ingerenza preventiva della magistratura, riorganizzare le procedure dei ricorsi al TAR sostituendo alla

“sospensiva” l’eventuale risarcimento economico, nel caso si accerti, senza per altro interrompere i lavori, l’eventuale mala gestione nello svolgimento della gara d’appalto. Il tutto completato dalla necessità di avere a disposizione un preventivo “parco progetti”, già cantierabile, prima che intervenga l’eventuale decisione del CIPE per il relativo finanziamento.

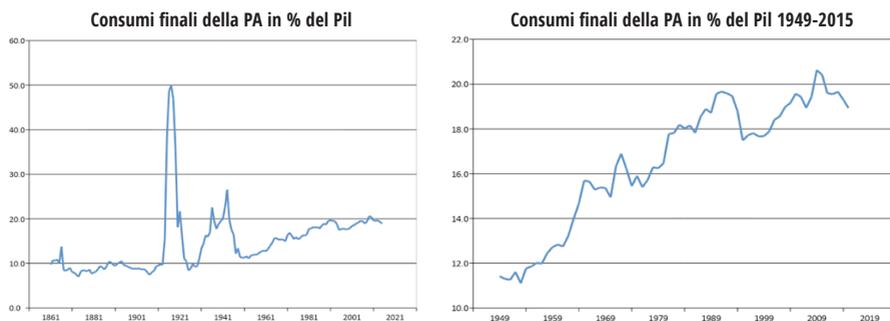
La realizzazione di questi obiettivi implica un profondo processo di riconversione produttiva che abbandoni i rami secchi dell’attuale struttura amministrativa, affidando le relative competenze al mercato e potenzi le funzioni più nobili dell’Amministrazione. Un salto di qualità che si accompagni a una rivalutazione di quanto un mercato ordinato e regolamentato possa contribuire ad accrescere il tasso di crescita complessiva. Operazioni tra loro complementari. L’esperienza non solo italiana dimostra, infatti, che da solo il mercato non basta. Abbandonato a sé stesso, può produrre dei mostri, come è avvenuto nel 2007 e nel 2008, fino a determinare quella che da parte di autorevoli banchieri centrali - da Greenspan a Draghi - è stata definita la crisi più grave degli ultimi cento anni.

# L'EVOLUZIONE DEL COSTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Volendo offrire uno spaccato quantitativo del ruolo, e dunque del peso, dell'amministrazione pubblica nel Paese nel corso della storia è necessario ricorrere all'aggregato dei consumi finali, vale a dire della spesa che lo Stato, inteso nella sua accezione più ampia e comprendente le varie articolazioni territoriali e funzionali, ha sostenuto per la produzione dei servizi pubblici garantiti alla collettività. Un aggregato che si può riassumere, in termini sommari e perciò necessariamente imprecisi, nella somma della spesa per retribuzioni dei dipendenti pubblici e per l'acquisto di beni e servizi strumentali alla produzione di servizi pubblici in natura.

Si fornisce di seguito (fig. 2) una fotografia dinamica, dal 1860 in poi, di tale aggregato, ovvero della quantità di servizi pubblici storicamente richiesti dal Paese e ad esso offerti dal settore pubblico attraverso la loro produzione diretta, escludendo perciò la spesa che si configura in trasferimenti, ovvero la maggior parte delle prestazioni welfaristiche.

**Fig. 2: Consumi finali della PA in percentuale del PIL**



Fonte: elaborazione dati Istat (<http://seriestoriche.istat.it/>)

È una realtà, che può essere meglio apprezzata limitando l'osservazione all'epoca repubblicana, isolando i picchi dell'epoca precedente che si registrano, per ovvie ragioni, in corrispondenza degli eventi bellici.

Si tratta di un indice molto sintetico nel quale risulta difficile discernere i due principali fattori, entrambi presenti: da un lato, l'accresciuto ruolo assegnato allo Stato nella società, della cui espansione la spesa per consumi finali può essere considerata la spia più fedele. Si tratta di una dinamica storica comune agli altri Paesi europei omologhi al nostro e, in una certa misura, emblematica del compromesso socialdemocratico che li accomuna nel dopoguerra, al di là delle vicissitudini politiche specifiche. È verosimilmente proprio questo il fattore che prevale lungo il primo ventennio postbellico, acuitizzato com'è ovvio dalle necessità della ricostruzione; dall'altro, la tendenza del pubblico impiego a rendersi indipendente dalle dinamiche sociali sottostanti e dalla domanda di servizi pubblici cui esso è preposto. È un pubblico impiego, quest'ultimo, che ha come finalità quella di offrire pubblico impiego stesso, sovente come serbatoio per assorbire parte della disoccupazione intellettuale formatasi in determinate fasi storiche. È questo il senso dell'andamento spezzato della curva a partire dalla metà degli anni '60, momento a partire dal quale si conoscono picchi difficilmente giustificabili con la crescita, quantitativa e qualitativa, dei servizi pubblici offerti, che si alternano a fasi di contrazione, in genere in coincidenza con emergenze economiche e di bilancio: ciò accade tanto a metà degli anni '70, quanto nei primi anni '90 e nella prolungata congiuntura attuale.

Quel che è certo è che in questa fase è questo secondo fattore a prevalere nella crescita dimensionale della Pa, oltretutto in un'epoca in cui il disegno complessivo dello Stato repubblicano e del suo ruolo nella società poteva dirsi complessivamente ultimato, ed in cui si assisteva già, a partire dalla riforma delle pensioni del 1969, alla progressiva finanziarizzazione del welfare con una prevalenza dei trasferimenti monetari diretti che sopravanzano sempre più i servizi in natura.

La tabella di seguito riportata (tab. 1) evidenzia chiaramente una diminuzione del peso in termini percentuali della spesa dello Stato centrale per il personale, il cui punto di svolta si colloca in coincidenza con la stessa cesura fra gli anni '60 e '70, che non deve tuttavia ingannare. Da una parte, infatti, è vero che quello

è il momento in cui dopo una sostanziale stabilità del rapporto fin dall'epoca immediatamente postunitaria, il peso della spesa per il personale inizia a scendere fino a dimezzarsi in conseguenza di due fenomeni storicamente coevi: la crescita dei trasferimenti monetari alle famiglie a scopo di protezione sociale, da un lato, e dall'altro la crescita dei trasferimenti ai livelli subcentrali di governo. Dall'altra, però, è altrettanto vero che si tratta soltanto di una discesa in termini percentuali, un calo del peso del personale sulla composizione interna di una spesa pubblica complessiva che, nel periodo successivo al 1970, cresce fortemente in termini di PIL.

*Tab. 1: Spesa del bilancio dello Stato (% sul totale della spesa)*

	Spesa corrente direttamente legata alla produzione di servizi	Spesa per il personale	Trasferimenti correnti ad aziende pubbliche, imprese e famiglie
<b>1862</b>	<b>64,4</b>	<b>27,6</b>	<b>6,9</b>
<b>1900</b>	<b>43,7</b>	<b>26,7</b>	<b>12,2</b>
<b>1925</b>	<b>40,4</b>	<b>24,2</b>	<b>18,8</b>
<b>1950</b>	<b>38,8</b>	<b>27,9</b>	<b>24,6</b>
<b>1960</b>	<b>35,2</b>	<b>29,2</b>	<b>27</b>
<b>1970</b>	<b>34,6</b>	<b>25,9</b>	<b>30</b>
<b>1980</b>	<b>19,6</b>	<b>15,7</b>	<b>34,6</b>
<b>1990</b>	<b>18,4</b>	<b>15</b>	<b>31,3</b>
<b>2000</b>	<b>15,3</b>	<b>12,7</b>	<b>27,9</b>

*Fonte: Ragioneria Generale dello Stato – La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia – 1862-2009*

Se, perciò, i consumi finali continuano a crescere anche dopo che i trasferimenti finanziari si affiancano ai servizi in natura, in parte sostituendosi ad essi nella funzione redistributiva, quello che resta da capire è: perché, se non crescono più i servizi, la spesa per la loro produzione cresce lo stesso? La risposta è da ricercare nel punto di svolta citato, oltre il quale si potrebbe dire che l'offerta

di servizi pubblici ha iniziato a essere trainata più dall'offerta stessa che dalla domanda espressa dalla collettività: un pubblico impiego come fine a sé stesso anziché come mezzo.

Il caso più evidente di questa dinamica è rappresentato dalla crescita del comparto scuola avvenuta nel corso degli anni '70. Un'esplosione vera e propria, spesso trainata dalla discutibile prassi delle assunzioni ope legis, e che solo in parte trova spiegazione nell'accresciuta domanda di servizi scolastici da parte della popolazione, che pur ci fu grazie, da un lato, alla crescita della scolarizzazione oltre la scuola dell'obbligo, e dall'altro a un tasso di natalità che si manteneva ancora a livelli significativi. Come testimonia, tuttavia, la diminuzione generalizzata del rapporto insegnanti/studenti accanto a tali positivi fenomeni ci fu un apporto rilevante di "pubblico impiego fine a sé stesso".

Tab. 2: Spesa del comparto scuola

	Insegnanti 1969	Insegnanti 1981	Alunni per insegnante 1969	Alunni per insegnante 1981
<b>Scuola primaria</b>	<b>216.000</b>	<b>273.700</b>	<b>21,6</b>	<b>16,2</b>
<b>Scuola secondaria I grado</b>	<b>168.100</b>	<b>275.000</b>	<b>11,8</b>	<b>10,5</b>
<b>Scuola secondaria II grado</b>	<b>124.000</b>	<b>244.000</b>	<b>13,2</b>	<b>9,9</b>
<b>Totale</b>	<b>508.100</b>	<b>792.700</b>		

Si tratta ovviamente di eccessi che, come sempre accade per le scelte di ampliamento del perimetro dei servizi pubblici, hanno dispiegato effetti ben al di là della fase storica in cui sono avvenuti. A ciò si aggiunge come, nei decenni successivi, la dimensione del comparto scuola non è mai più stata ridimensionata in modo sostanziale. L'attuale perdurante sovradimensionamento del perimetro dell'amministrazione pubblica, poi, è da imputare ad un secondo fattore non di natura funzionale, come nel caso della scuola, ma di carattere territoriale:

la moltiplicazione dei livelli amministrativi territoriali, non accompagnata da una corretta attribuzione di responsabilità agli amministratori. Si tratta di una dinamica, sostanzialmente coeva a quella precedente, che si concretizza, da un lato, nella deresponsabilizzazione delle amministrazioni comunali, a partire dall'introduzione del criterio della spesa storica con i decreti Stammati del 1977; dall'altro, e siamo tanto nel campo territoriale che in quello funzionale, alla creazione delle Regioni e al progressivo ampliamento del loro campo d'azione, culminato con la riforma sanitaria del 1979. La crescita costante della quantità di risorse intermedie dalle amministrazioni regionali (cfr. tab. 3 di seguito) va correttamente divisa in due parti: prima del 1979 si ha una crescita dovuta essenzialmente al progressivo trasferimento di competenze con le prime due grandi tranche del 1972 e del 1977. Dal '79 in poi, al contrario, la crescita progressiva è soprattutto riferibile alla regionalizzazione della sanità, e da quel momento in poi dovuto alla dinamica di questa stessa voce. Né i successivi trasferimenti di funzioni a partire dagli anni '90, né l'introduzione di sempre maggiori elementi di autonomia tributaria, a cominciare da Irap e addizionale Irpef, sono in seguito stati tali da invertire la dinamica sostanziale che è quella di un progressivo irrigidimento dei bilanci regionali: l'incidenza della spesa corrente sul totale della spesa regionale supera l'80% proprio nel 1979 per non ridiscendere mai più sotto tale livello; nell'ambito della spesa corrente regionale i trasferimenti, in larghissima parte rivolti alle spese di funzionamento degli organismi del sistema sanitario finiscono per superare il 90%.

*Tab. 3: Risorse intermedie dalle amministrazioni regionali*

	Spese Correnti % PIL	Spese totali % PIL	Autonomia finanziaria	Autonomia impositiva	Incidenza percentuale della spesa corrente sulla spesa complessiva
<b>1973</b>	<b>0,60</b>	<b>0,97</b>	<b>38</b>	<b>7</b>	<b>62</b>
<b>1979</b>	<b>3,84</b>	<b>4,78</b>	<b>86</b>	<b>2</b>	<b>80</b>
<b>2014</b>	<b>7,55</b>	<b>8,86</b>	<b>67</b>	<b>50</b>	<b>85</b>

Fonte: Istat – Bilanci delle Regioni e delle Province Autonome

Si tratta di una vera e propria “sanitarizzazione” delle amministrazioni regionali, un fenomeno in cui l’espansione di una voce di spesa ha finito per soffocare le restanti funzioni. Un’espansione che solo in parte, ed in maniera molto difforme sul territorio, trova giustificazione in un innalzamento del servizio e nell’accresciuta domanda di servizi sanitari connessa con il progressivo invecchiamento della popolazione.

Parzialmente diverso il discorso che riguarda le autonomie comunali, per le quali le dinamiche di spesa hanno interessato soprattutto la parte in conto capitale, vale a dire gli investimenti pubblici locali, a fronte di una sostanziale stabilità fra il 3 ed il 4% del PIL della spesa corrente. In questo caso i problemi di assetto complessivo del sistema hanno però un punto di contatto con le dinamiche delle regioni nell’andamento dell’autonomia impositiva, ovvero della quota di entrate tributarie proprie sul totale delle entrate, a riconferma di come non sia tanto la scelta nella composizione dei fattori produttivi, e dunque delle voci di spesa, a determinare l’efficienza di un sistema, quanto semmai la corretta coincidenza fra potere e responsabilità.

La storia dei comuni italiani è, interamente, la storia dell’assetto del prelievo e della distribuzione di tale potere fra centro e periferia. L’esplosione della spesa comunale, fino a raggiungere livelli del 10% del PIL, con punte oltre l’11% negli anni ’80, nasce dal duplice effetto di due decisioni: la riforma fiscale del 1972/73 che ha accentrato il prelievo in capo allo Stato, in ossequio alle teorie allora prevalenti sulla programmazione economica, eliminando la precedente situazione di “federalismo fiscale comunale” ante litteram, ed i decreti Stammati del ’77 che hanno ripianato i debiti comunali pregressi e introdotto il criterio della spesa storica nei trasferimenti erariali: l’autonomia impositiva comunale precipitò dai livelli prossimi al 60% degli anni ’60 a poco più del 10%. E’ facile immaginare con quali conseguenze sulla responsabilizzazione degli amministratori locali. La storia successiva è, di nuovo, quella di un faticoso e progressivo tentativo di reintrodurre dosi di autonomia impositiva, e perciò di responsabilizzazione, nel sistema comunale, con i primi tentativi degli anni’ 80 (Ilor e Iciap) e poi, a partire dagli anni ’90 Ici/Imu e addizionale Irpef. La tabella di seguito (tab. 4) mostra, eloquentemente, come solo negli anni recentissimi, ed anche grazie al taglio dei trasferimenti centrali, il livello

di autonomia impositiva abbia riguadagnato il livello prossimo al 60% degli anni '60.

*Tab. 4: Risorse intermedie dalle amministrazioni comunali*

ANNI	Spese % PIL				Indicatori economico-finanziari (d)		
	Correnti	In conto capitale	Rimborso di prestiti	Totale	Autonomia finanziaria	Autonomia impositiva	Incidenza percentuale della spesa corrente sulla spesa complessiva
1967	3,5	1,4	1,0	6,0	87,7	59,2	58,9
1968	3,6	1,5	1,1	6,2	88,3	59,7	57,7
1969	3,6	1,4	1,6	6,6	88,8	59,1	54,1
1970	3,5	1,2	1,8	6,5	87,2	56,7	53,7
1971	3,8	1,3	2,0	7,2	83,3	54,7	53,5
1981	4,1	4,9	0,2	9,3	24,8	12,0	44,5
1991	3,9	1,8	0,5	6,1	37,8	20,8	63,3
2001	3,4	2,1	0,4	5,9	59,8	38,1	57,9
2011	3,3	1,0	0,5	4,7	79,9	58,1	69,5
2012	3,4	0,8	0,5	4,7	83,1	61,3	71,9
2013	3,6	0,8	0,7	5,1	78,9	58,1	69,8
2014	3,4	0,8	0,7	5,0	84,0	64,2	69,0

Fonte: Istat – Finanza degli Enti Locali

# I SISTEMI CONTABILI PUBBLICI: STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE

## **Premessa**

L'Unione Europea, con la Direttiva n. 85 del 2011, ha richiamato la necessità che gli Stati membri si dotino di sistemi di contabilità pubblica in grado di coprire in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'Amministrazione Pubblica fornendo le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza (economica) che consentano la classificazione degli stessi secondo gli indirizzi metodologici forniti dal Sistema Europeo dei Conti (SEC), indispensabili nel contesto di un più ampio confronto e controllo dei Conti Economici Consolidati dei vari Paesi.

Nel 2011, il legislatore comunitario lasciava ancora spazio, quindi, ai paesi membri perché gli stessi decidessero quale modello contabile adottare ferma restando la necessità di un'opportuna riclassificazione statistica dei dati di bilancio prodotti. Sul punto, ancora, la Direttiva 85 richiamava la necessità che gli Stati pubblicassero, in particolare, le modalità di riconciliazione tra i dati sulla contabilità pubblica e quelli basati sulle norme SEC, in un'ottica di maggiore trasparenza. Nonostante, quindi, la libertà ancora lasciata dalla UE, era già chiaro nel 2011 come vi fosse un indirizzo deciso verso una contabilità di tipo economico-patrimoniale, in grado di generare dati sulla base del principio Accrual, e come il tema del controllo della qualità delle informazioni di bilancio prodotte fosse divenuto centrale.

Dall'emanazione del Six Pack, del quale la Direttiva n. 85/2011 è parte, si è sviluppato a livello europeo un dibattito sull'emanazione di un corpo di Principi Contabili comuni per le Amministrazioni Pubbliche degli stati membri che

avessero alla base, come riferimento contabile, la contabilità economico-patrimoniale. Nel giro di pochi anni cambiava, di fatto, l'approccio alla materia in ambito internazionale: riduzione dei margini di discrezionalità per gli stati membri al fine di favorire un incremento nella qualità dei dati di base favorendo, al contempo, un miglior confronto delle dinamiche di bilancio dei paesi.

Proprio di recente, il 12 ottobre 2017, in un Convegno organizzato dall'Università del Molise e dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, tenutosi, a Roma, alla Camera dei Deputati, in Commissione Bilancio, alla presenza del suo Presidente, On.le Francesco Boccia, Mr. Ian Carruthers, Presidente dell'IPSASB, e Mr. Alexandre Makaronidis, Presidente della Task Force EPSAS, della Commissione Europea–Eurostat, è stato annunciato che – ai fini di un più omogeneo confronto e controllo dell'Unione stessa – come gli altri paesi membri, l'Italia dovrà, entro il 2020–2025, introdurre il Sistema di Contabilità Economico–Patrimoniale, anche con la possibilità ulteriore di sviluppo della Contabilità Analitica.

Ciò comporterà, altresì, l'introduzione e l'applicazione dei Principi Contabili Internazionali EPSAS, attualmente in corso di definizione, quale fondamentale strumento di confrontabilità e convergenza delle risultanze dei sistemi contabili esistenti in Europa. Queste sono le importanti indicazioni dateci come Paese.

Nel momento in cui viene richiesto all'Italia una radicale e pesante trasformazione del proprio Sistema Contabile Pubblico – che deve investire lo Stato e tutti gli Enti, Organismi e Aziende del Settore pubblico – da realizzarsi entro il 2020–2025 per omogeneizzarsi con tutti gli altri Paesi dell'Unione, vale la pena porsi alcune domande: quale modalità di registrazione contabile adottare (partita semplice, in partita doppia, o in partita quadrupla secondo la recente impostazione adottata da parte della normativa nazionale)? la contabilità economico – patrimoniale è di per sé sufficiente o deve avere sottostante un sistema di contabilità analitica ?, posto che è di tutta evidenza il fine di tipo economico che le dette modalità di scritturazione contabile e di registrazione debbono osservare e rilevare. E chiedersi anche se e come potremo e/o dovremo conservare le scritture di tipo finanziario, considerata anche la loro importanza ai fini del monitoraggio dello stock di debito pubblico e delle decisioni ad esso collegate.

Allo scopo è utile ricordare brevemente il percorso fin qui fatto dai nostri

Sistemi contabili dalle origini della Nazione. In Italia, infatti, i Sistemi Contabili ed i Bilanci Pubblici hanno subito un'evoluzione temporalmente asincrona e, senz'altro, collegata alle diverse epoche della politica nazionale e degli studi ragionieristici.

### **Il periodo dell'Unità del Regno d'Italia (1860-1964)**

Fin dall'Unità Nazionale sorse il problema delle Scritture Contabili da applicare ai conti del novello Stato, unitamente all'identificazione del Fine per cui si tenevano tali scritture. A tale scopo, la Legge 22 aprile 1869, n. 5026, nell'istituire, nell'ambito dell'allora Ministero delle Finanze, la Ragioneria Generale dello Stato, demandò a quest'ultima il compito di impostare la metodologia di tenuta dei conti ed altresì i relativi criteri, conferendo all'Istituto il compito di Regolatore e Coordinatore di tutta la materia contabile dell'allora Regno d'Italia. Tra le riforme principali, si annovera quella di una contabilità integralmente patrimoniale e l'applicazione, per la prima volta, della partita doppia alle scritture dello Stato. Nel rendiconto generale dello Stato comparve, per la prima volta, il Conto Generale delle Rendite e delle Spese, antesignano – ma limitato – del Conto Economico della Pubblica Amministrazione, in quanto limitato ai soli aspetti connessi al patrimonio.

Sull'onda di tale successo, le risultanze contabili operative vennero estese al sistema dei Comuni con il Testo Unico del 1908, e con il Testo Unico della legge comunale e provinciale.

Le voci dei bilanci di previsione (e consuntivi) risentivano della finalità di tipo patrimoniale e dei connessi riflessi generati da valori finanziari di Entrate e di Uscite (Spese).

Negli anni '20 del nuovo secolo, gli studi di ragioneria si evolvono e non considerano più il patrimonio aziendale in quanto tale e come "Fine" delle rilevazioni contabili, bensì il Reddito e le sue Componenti Economiche di Costi e Spese e Ricavi e Proventi, e quindi la loro rilevazione e misura per valutare l'efficienza e l'economicità dell'Azienda. L'autore del cambiamento è l'allievo del Besta, Gino Zappa, che può essere a buon titolo considerato il "padre" della ragioneria moderna.

La Legge 1 marzo 1964, n. 62, “Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici”, nel permanere del Sistema di Scritture Semplici abbandona il Fine Patrimoniale della rilevazione per adire solo quello Finanziario (che investe anche tutti i bilanci pubblici) ritenuto più facilmente ricollegabile agli effetti sull’Economia nazionale ed ai processi di programmazione economica. La nuova impostazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici privilegiava, ormai, non più l’aspetto patrimoniale, bensì quello finanziario ed economico.

### **L’evoluzione in epoca repubblicana (1965-1977)**

È l’avvio di una nuova fase “repubblicana” del sistema contabile e di bilancio pubblico, coerente con lo spirito della nuova Costituzione nazionale del 1948, e orientata alla “politica del deficit spending” di ispirazione keynesiana, anche per favorire la ripresa post-bellica e per consentire un più rapido sviluppo del Paese. La Contabilità Finanziaria, basata su Scritture Semplici, ed il connesso Bilancio Finanziario, sono ormai definitivamente impostati e svolti per valutare gli effetti sull’economia del Paese.

Nel 1970, poi, viene data attuazione del disposto costituzionale dell’art. 114, 2 comma, e fissata con la Legge n. 281 del 16 maggio, la nascita delle Regioni a Statuto Ordinario la cui disciplina contabile e di bilancio si rifà anch’essa a quella dello Stato, ma è lasciata alla connessa Autonomia Legislativa delle stesse. Con la legge 20 marzo 1975 sul riordino degli Enti Pubblici Non Economici vengono dettate le regole contabili e di bilancio cui devono attenersi gli Enti Pubblici Non Economici: per la prima volta nel panorama contabile nazionale compare con nome appropriato – sia a livello preventivo che consuntivo – il Conto dei Profitti e delle Perdite, i cui valori vengono esposti in due sezioni distinte a seconda che derivino da “variazioni numerarie” o da “variazioni non numerarie”. Viene, altresì, previsto che gli enti pubblici aventi gestioni plurime sono tenuti a redigere anche una Situazione patrimoniale ed un Conto Economico Consolidato. Inoltre viene istituito il Servizio Sanitario Nazionale.

## **Il tempo delle grandi Riforme (1978-1992)**

Sempre nel 1978, a livello nazionale e in connessione con l'aggravarsi della situazione finanziaria del Paese, viene varata la legge 5 agosto 1978, n. 468 di riforma della decisione annuale di bilancio e di ripristino della "programmazione" su base triennale. Viene infatti prevista la presentazione, accanto al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, di un disegno di "Legge Finanziaria" che disponga, a valere sul primo, le modifiche e integrazioni previste quali misure correttive del ciclo economico negativo. La successiva norma nazionale, la Legge 23 agosto 1988, n. 362, stabilì la presentazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF), oggi sostituito dal Documento di Economia e Finanza (DEF), esaltando il collegamento dei conti pubblici con l'economia del Paese.

Ma il vero e proprio avvio del cambiamento nel sistema dei conti e dei bilanci pubblici può essere considerato il 1992, e specificamente la cosiddetta Legge Amato, la n. 421 del 23 ottobre, recante "Delega al Governo per la razionalizzazione e revisione della disciplina in materia di Sanità, Pubblico Impiego, Previdenza e Finanza Territoriale". Le quattro grandi aree vengono considerate strategiche per un radicale cambiamento anche nei comportamenti contabili e di bilancio, stante la crescita incontrollata delle relative spese. I settori individuati sono considerati oggetto di "aziendalizzazione", cioè di comportamenti "economico-efficientistici" che solo un certo tipo contabilità e di bilancio di tipo privatistico possono garantire e permettere di valutare.

## **La contabilità pubblica alla prova dell'€uro (1992-2000)**

Nel 1992, l'Italia entra a far parte dell'Unione monetaria europea firmando il 7 febbraio il Trattato di Maastricht. La dimostrazione di coerenza con i parametri di Maastricht trovava e trova riscontro nel cosiddetto "Conto Economico Consolidato delle Pubbliche Amministrazioni" elaborato dall'ISTAT in larga parte su dati amministrativi prodotti dalla Ragioneria Generale. La necessità pressante era quella di trovare un mezzo di riequilibrio dei nostri conti pubblici anche attraverso una migliore nonché più tempestiva conoscenza degli stessi,

non in ultimo attraverso un Sistema contabile che permettesse di ovviare a rischi di manipolazione (e che potesse essere letto e capito da tutti o da molti), e con regole uniche e uniformi nell'ambito dell'Unione Europea.

Negli anni '90, quindi, si assiste ad una semplificazione dei processi decisionali che mette a sistema normativo (Legge 3 aprile 1997, n. 94 e d.lgs di attuazione 7 agosto 1997, n. 279) le diverse sperimentazioni contabili e di bilancio compiute dalla Ragioneria, fino ad arrivare a giorni nostri al Bilancio Decisionale per Missioni e Programmi e al Bilancio Gestionale per Unità Previsionali e per Capitoli. Viene istituito il "Sistema unico di contabilità economica delle Pubbliche Amministrazioni" fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.

Ciò per un miglior governo del deficit annuale e un maggior rispetto delle regole comunitarie, almeno di quella del 3% del rapporto Deficit/PIL, fornendo una serie di dati per la costruzione del Conto Economico Consolidato della PA. Il sistema dei Big Data, tuttavia, viene usato poco e male. Il leitmotiv seguito nell'emanazione delle norme contabili e di bilancio rispondeva comunque sempre alle esigenze del singolo ente o comparto di organismi senza porsi troppo il problema di una normativa coordinata che rispondesse effettivamente alle esigenze di governo dei conti.

## **Il processo di coordinamento e di armonizzazione contabile**

La valutazione delle politiche economiche e finanziarie adottate in ambito nazionale e della loro reale sostenibilità richiedeva la definizione di una piattaforma di supporto, costruita sui dati di bilancio di tutti gli enti componenti il Settore delle Amministrazioni Pubbliche, che si caratterizzasse per affidabilità, coerenza e trasparenza.

L'avvio del terzo millennio si caratterizza per lo sviluppo di alcune iniziative normative di significativa importanza che rappresentano la base dell'odierna situazione coordinata in materia di conti pubblici, in grado di offrire una più reale immagine della situazione economica nazionale:

Legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica", che avvia il processo di armonizzazione contabile delle amministrazioni pubbliche

italiane anche attraverso opportuni emendamenti nella normativa di settore riguardante il perimetro delle amministrazioni territoriali;

Legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificata dalla Legge n. 196/2009, riguardante la “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, relativa, agli Enti Territoriali;

Legge 30 dicembre 2010, n. 240, che riforma il sistema universitario;

Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che: introduce il pareggio di bilancio in Costituzione (art. 81); stabilisce che le PA, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97); asserisce che lo Stato ha legislazione esclusiva anche in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117).

Il coordinamento complessivo della finanza pubblica viene perseguito dalla Legge n. 196/2009 attraverso l’introduzione di alcuni strumenti operativi, raccordabili con quelli previsti in ambito europeo, volti ad assicurare una maggiore omogeneità al sistema di contabilità pubblica italiana.

Il perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica nazionale non poteva e non può prescindere, infatti, dal monitoraggio dei vincoli di bilancio imposti dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) e, in ambito nazionale, dal rispetto del pareggio di bilancio introdotto dal Legislatore costituzionale nel 2012 (Legge costituzionale n.1 del 20 aprile 2012) in recepimento delle linee di indirizzo fornite, a livello europeo, dal fiscal compact. Il monitoraggio di detti vincoli richiede, in particolare, la raccolta, l’aggregazione e la riclassificazione dei dati di bilancio prodotti da tutte le PA ed impone che tali dati rispondano a precisi standard di qualità.

Pertanto le nuove norme prevedono principalmente:

- l’adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche;
- la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi;
- l’adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi

coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite:

- l'affiancamento, ai fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione;
- l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati.

Le leggi sopra richiamate – prevedendo deleghe governative di attuazione – hanno via via trovato specifica realizzazione in quasi tutti i diversi settori delle Pubbliche Amministrazioni interessate.

### **L'adozione della contabilità economico-patrimoniale: stato dell'arte**

La situazione odierna rappresenta un contesto definito e realmente operativo che si fonda saldamente su Schemi di Bilancio e Contabili, su un Piano Unico Integrato dei Conti, su Principi Contabili uniformi. Tra le innovazioni introdotte dal Legislatore in materia di armonizzazione è di assoluta rilevanza l'introduzione del Sistema di Scritturazione Integrato, insieme finanziario ed economico-patrimoniale, e nel suo ambito della Matrice di Transizione. Tale matrice, introdotta dal D.P.R. n. 132/2013, ha valenza unificatrice di tutto il processo di armonizzazione in quanto capace di realizzare, per mezzo dei principi contabili all'uopo stabiliti, l'integrazione effettiva tra la Contabilità Finanziaria e quella Economico-Patrimoniale e, pertanto, la ricongiunzione tra un sistema (quello finanziario) tendenzialmente di tipo "autorizzatorio", con l'altro (quello economico-patrimoniale) sostanzialmente considerato a fini conoscitivi "ex post". Ciò avviene con la registrazione contestuale delle transazioni nei moduli del piano integrato dei conti, attraverso conti che rilevano entrate e spese in termini di contabilità finanziaria e di conti economico-patrimoniali. Costituisce, pertanto, uno schema di raccordo tra i moduli del Piano Integrato dei conti che

correla, in modo trasparente e uniforme per tutti gli enti, nei momenti rilevanti di registrazione dei fatti/fenomeni amministrativi, le scritture finanziarie a quelle economico-patrimoniali. La Matrice di Transizione, però, è adottata con livelli diversi di coerenza nei sistemi di scritturazione integrati previsti dal d.lgs. 91/2011 (Amministrazioni non Territoriali) e dal d.lgs. 118/2011 (Amministrazioni Territoriali).

Per il primo caso, d.lgs. 91, il DPR 132/2013 ha previsto un percorso trasparente di scritturazione in Partita Doppia (che in realtà diviene a tutti gli effetti una partita quadrupla) in forza del quale ogni fattispecie contabile è registrata in bilancio, contestualmente, sia sotto l'aspetto finanziario sia sotto quello economico patrimoniale. Sulla base di un predefinito "telaio" si toglie, quindi, discrezionalità contabile agli Enti interessati per realizzare la comparabilità dei dati di bilancio tra le singole entità amministrative. Nel secondo caso, quello degli Enti Territoriali (d.lgs. 118/2011) l'adozione della Matrice di Transizione avviene solo su base volontaria. Ciononostante, sul sito della Ragioneria è disponibile, anche per gli Enti Territoriali, la Matrice prevista per gli Enti ed Organismi del d.lgs. 91.

## **Le possibili ulteriori evoluzioni del Sistema Italiano dei Conti Pubblici**

Oggi siamo giunti ad una situazione del Sistema dei Conti Pubblici nazionali che risponde alle esigenze conoscitive europee richieste dal monitoraggio dei vincoli di bilancio. L'unico comparto la cui riforma può dirsi attivata è quello degli Enti territoriali, che ha rappresentato un laboratorio di esperienze straordinario nel panorama contabile nazionale ed internazionale, avendo interessato oltre diecimila PA. Se tale processo si dovesse abbandonare si potrebbe inficiare tutto lo sforzo di armonizzazione, del quale dover tener conto anche nella misura dei tempi di ricomposizione del contesto ai fini europei. E ciò senza trascurare le due situazioni che non sono state ancora definite e risolte: quella relativa al bilancio dello Stato (si è in attesa di quanto emergerà dal processo di riforma del bilancio dello Stato, con l'adozione della classificazione per "azioni" e della "sperimentazione applicativa" del piano integrato dei conti) e quella degli Enti

del comparto sanitario (per i quali il Legislatore non ha previsto disposizioni in linea con il processo di armonizzazione).

Ma la questione “armonizzazione” non può dirsi circoscritta al piano nazionale. A livello europeo, come già detto in premessa, si sta sviluppando da anni un dibattito sull’introduzione di alcuni principi di portata nazionale, gli EPSAS, portando anche all’adozione di un modello contabile unico, quello economico patrimoniale, in fase di rendicontazione, per l’insieme delle PA nazionali.

L’UE, infatti, ha richiesto il passaggio alla Contabilità Economico Patrimoniale dal 2020-2025. Se si accedesse all’introduzione di un “vero” Sistema di Contabilità Economica questo non precluderebbe né la compresenza di un Sistema di Contabilità Finanziaria, né tantomeno il sistema di monitoraggio fin qui modificato e coordinato almeno fino a comprovato funzionamento del nuovo.

I due Sistemi (economico e finanziario) possono e devono coesistere perché sono in grado di esprimere elementi e informazioni diversi, ma intimamente collegati, potendo, senz’altro, permettere considerazioni di giudizio gestionale tali da migliorare l’Efficienza e l’Efficacia dell’intera attività pubblica. Le Aziende Pubbliche richiedono sempre più una forma diversa e più attenta di verifica degli andamenti con il Controllo di Gestione. Questa nuova e più incisiva forma di controllo è positiva in quanto sovente è venuto a mancare non solo lo Strumento di tipo contabile ma anche un sistema di Big Data che solo questo Strumento è in grado di offrire e fornire agli attori del processo.

Pur nell’indicazione europea, però, non si deve trascurare il possibile costo di cambiamento dell’intero sistema, per il quale sarebbe indispensabile prevedere una compatibilità temporale dei costi anche in relazione alle capacità informatiche degli operatori coinvolti nel possibile cambiamento. Infine, non è da ritenere improprio, un più approfondito percorso di “preparazione” all’uso di strumenti nuovi siano essi contabili e/o informatici: sia per la classe dirigente (politica e amministrativa), sia per quella giuridica che, spesso, confonde il controllo di gestione con il controllo sulla gestione.

# UN NUOVO MODELLO ISTITUZIONALE PER IL SISTEMA AUTONOMISTICO ITALIANO

## **I difetti dell'assetto istituzionale italiano**

Il principale problema dell'assetto istituzionale italiano è oggi, prima di tutto, uno Stato invasivo al Nord e assente al Sud.

La semplice osservazione della realtà, infatti, dimostra, da un lato, una parte di Italia afflitta da una carenza lancinante di infrastrutture e da un'incapacità strutturale di organizzare servizi efficienti, al punto di versare in un drammatico stato di abbandono e rischiare irreversibili processi di spopolamento: in nessun paese Ocse esiste ormai un divario territoriale come quello italiano tra Nord e Sud. Dall'altro, si assiste alla rivendicazione di una maggiore autonomia da parte di alcune Regioni settentrionali che viene giustificata in nome della propria capacità gestionale.

È da questo dato che occorre prendere le mosse per capire che cosa potrebbe servire per un riassetto complessivo del sistema.

Il problema delle realtà regionali efficienti, infatti, è oggi quello di un pervasivo centralismo che ne blocca le potenzialità di sviluppo. Quello delle realtà inefficienti, invece, non è tanto quello derivante dal progressivo disimpegno nella assegnazione di risorse, quanto piuttosto quello determinato da un metodo fallimentare nelle modalità di erogazione delle stesse, spesso finite solo ad alimentare rendite parassitarie e improduttive o addirittura i circuiti della illegalità. È significativo che in alcune parti di Europa siano visibili grandi opere infrastrutturali realizzate con i fondi europei, mentre nel meridione italiano non si veda nulla di tutto ciò.

Mentre le regioni efficienti devono essere liberate da un invasivo e ingiustificato

centralismo statale, per quelle inefficienti, è all'opposto necessario, data la situazione in cui versano, un potente rafforzamento della presenza statale, che potrebbe in qualche modo ispirarsi alle soluzioni adottate in Germania ai tempi della riunificazione, caratterizzate non solo dall'assegnazione massiccia di risorse ma anche da altrettanti massicci processi di commissariamento statale, fino all'utilizzo della formula delle agenzie governative, come la *Treuhandanstalt*. Si dovrebbe pertanto puntare, come è stato suggerito, su agenzie governative indipendenti, slegate dai condizionamenti della politica, come in fondo era la Cassa del Mezzogiorno<sup>1</sup> prima della istituzione delle regioni: è impressionante dover constatare che fra il 1952 e il 1973, la produttività del lavoro crebbe nel Mezzogiorno in media del 5,2% all'anno, quindi ben più del Centro Nord, dove invece si era fermata al 4,5% (La Spina, 2003).

L'esperienza virtuosa della Cassa per il Mezzogiorno è sostanzialmente terminata a partire dalla istituzione delle regioni, quando le rispettive classi politiche hanno iniziato insistentemente a chiedere l'abolizione dell'intervento straordinario e la progressiva intestazione delle risorse che fino ad allora erano state incanalate attraverso la Cassa: il condizionamento politico ha iniziato a prendere il posto della capacità tecnica che aveva prima caratterizzato la gestione delle risorse. Da lì è iniziato il declino del Mezzogiorno.

È un dato della storia che non può essere trascurato: va preso sul serio e rende necessario interrogarsi su una vicenda più complessiva: ovvero su come è stato concepito e attuato il federalismo italiano. La spinta a porre con serietà questo interrogativo viene rafforzata dai due referendum per la maggiore autonomia regionale che si sono svolti in Veneto e in Lombardia il 22 ottobre 2017.

Si tratta di referendum che, grazie alla legittimazione fornita dalla innovativa

---

<sup>1</sup> Va ricordato che la Cassa per il Mezzogiorno (istituita nel 1950 e soppressa nel 1984), l'ente che doveva ricalcare le agenzie di sviluppo locale avviate negli Stati Uniti d'America durante il *New Deal* (come la *Tennessee Valley Authority*), ha ottimamente funzionato nei primi due decenni della propria attività: nel 1961 aveva portato a termine l'89,2% dei lavori complessivamente pianificati e tra le molteplici infrastrutture realizzate basti pensare al raddoppio dei 212 km della Battipaglia-Reggio Calabria o all'elettificazione della tratta Bari-Foggia-Ancona. Essa costituiva un modello per certi versi analogo anche a quella che sarebbe poi stata, in Germania, la *Treuhandanstalt* prima ricordata e che portò a risultati senza dubbio importanti.

sentenza n.118 del 2015 della Corte costituzionale, si sono svolti per la prima volta nella storia della Repubblica italiana e che, ponendo una questione istituzionale di fondamentale rilievo, hanno assunto echi, nonostante le profonde differenze, non dissimili da altri referendum regionali che hanno guadagnato l'attenzione internazionale, quali quelli relativi alla questione scozzese e catalana.

Questi referendum hanno gettato un pesante sasso nello stagno del dibattito sul futuro del regionalismo italiano, troppo spesso alimentato solo da prospettive sciatte, ideologiche e inconcludenti: basti, da ultimo, pensare alla recente, fallita, proposta di riforma costituzionale che da un lato centralizzava indistintamente le competenze delle regioni ordinarie e dall'altro blindava, in modo altrettanto generico, le autonomie speciali.

### **Crisi del federalismo o crisi del federalismo all'italiana?**

Il federalismo è apparso alla cultura occidentale, a partire dagli anni '80 e fino all'esplosione della crisi finanziaria del 2007, come la progettualità costituzionale e politica che avrebbe permesso di superare l'epoca del centralismo statale.

Significativa dello spirito di quegli anni è l'analisi di Anthony Giddens: la globalizzazione determina "un forte impulso e una forte logica a favore di una devoluzione del potere verso il basso ... crea nuove richieste a livello locale e apre anche nuove possibilità di rigenerare le identità locali" (Giddens, 1999).

La cd. prospettiva *Globalocal* (o glocalistica) è sembrata così divenire essenziale per spiegare certi fenomeni propri di quel periodo, dove anche Paesi a forte tradizione centralista hanno introdotto riforme importanti (si pensi anche alla stessa Francia), se non radicali, nel proprio sistema territoriale, e in Paesi già federali si sono sviluppate pressioni verso un ulteriore decentramento (come nello sviluppo del *New Federalism* negli U.S.A.).

Si trattava di fenomeni senz'altro variegati, ma di dimensioni tali da rendere improbabile che dietro ad essi si nascondessero solo le ragioni contingenti e specifiche di ciascuno Stato nazionale. E' invece più ragionevole ritenere che fossero spinte potenti e comuni a determinarli. Esiste una letteratura sterminata su questa tendenza, descrittiva di un momento in cui "federalismo"

era diventata una “parola d’ordine” (Miglio, 2001).

Anche in Italia si è imposta questa tendenza culturale e politica: la riforma Bassanini della fine degli anni Novanta ha decentrato agli enti territoriali imponenti funzioni amministrative (il cd. federalismo amministrativo) e la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto il federalismo legislativo, riconoscendo alle regioni nuove e importanti competenze legislative.

Entrambi questi due processi, tuttavia, sono stati realizzati “all’italiana”, ovvero secondo una logica puramente uniforme, senza distinguere tra realtà tradizionalmente virtuose e realtà sistematicamente inefficienti, ovvero senza la sapienza che invece ha guidato altri ordinamenti, come ad esempio quello spagnolo, dove invece è stata attentamente considerata la capacità di gestire le nuove funzioni, distinguendo le regioni spagnole in Comunità autonome di “via rapida” e di “via lenta”, per cui solo le prime hanno avuto un immediato accesso ai più alti livelli di autonomia.

Questa interpretazione italiana del federalismo ha condizionato anche il momento successivo, quando a partire dall’esplosione della crisi finanziaria il trend politico e culturale favorevole al federalismo ha subito una battuta d’arresto e il mondo si è affacciato, per usare l’espressione di Bruce Ackerman, verso un nuovo “*constitutional moment*” (Ackerman, 1991).

Invero, quando la globalizzazione della ricchezza è diventata globalizzazione di una crisi finanziaria che assume progressivamente i volti di crisi economica e poi di crisi sociale, la musica è cambiata. Un po’ ovunque è stata riconsiderata la valenza enfatica che fino a prima si era attribuita al *federalizing process*.

Tuttavia, se la linea di tendenza è stata questa, le sfumature sono state profondamente diverse, in stretta dipendenza dalle diverse modalità con cui gli ordinamenti hanno reagito alla crisi.

La soluzione monetarista, improntata al rafforzamento delle politiche di rigore e alla sfiducia verso la politica, che è stata subito imposta, su pressione della Germania, a livello europeo, ha certamente condizionato una spinta verso la ricentralizzazione.

Negli Usa invece, dove, anziché puntare al principio di pareggio di bilancio, hanno avuto un ruolo attivo le politiche anticongiunturali, non è stato scalfitto il federalismo americano, mettendo casomai a tema una versione capace

di ricomporre efficienza, autonomia e cooperazione dello stesso ma senza sconvolgerne gli equilibri consolidati.

Anche a livello europeo, nonostante il comune condizionamento monetarista, le risposte sono state, tuttavia, differenziate.

L'introduzione del principio di pareggio di bilancio è avvenuta sia in Germania che in Italia: i diversi contesti costituzionali e politici (basti pensare che le basi imponibili di spettanza dei Länder e dei Comuni sono fissate in Costituzione e al ruolo di presidio dell'autonomia svolto dal Bundesrat) hanno però permesso al federalismo fiscale tedesco di sopravvivere; mentre la legislazione italiana "anti crisi", e in particolare quella dei tagli lineari ne ha minato, come si vedrà, l'essenza. Il caso italiano è altamente emblematico, perché da noi si è verificato un disorientamento culturale che, alimentato anche dall'emergere di scandali e sprechi nel sistema di alcune autonomie regionali e locali, ha portato a mettere in discussione, in modo generalizzato, la giustificazione stessa della loro esistenza. Senza l'avvertenza di distinguere fra le varie situazioni - ovvero tra realtà virtuose ed inefficienti - si è quindi, tanto profondamente quanto grossolanamente, insinuata l'idea che tutto il sistema delle autonomie potesse tranquillamente essere rimosso a favore di una rinnovata fiducia nell'amministrazione centrale dello Stato.

Si sono dimenticate le eccellenze esistenti in determinate realtà regionali e locali, così come si è dimenticata la tradizionale inefficienza, soprattutto in determinati settori, dell'amministrazione centrale italiana, che non è certo quella francese.

Soprattutto, nel levare il dito contro le autonomie regionali e locali si è ommesso di considerare che molte degenerazioni del processo autonomistico italiano sono state causate proprio dal modo con cui lo Stato centrale ne ha guidato l'attuazione.

### **Il vizio dell'uniformità e la irragionevole paura della diversità**

La riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta nel 2001 determinando un imponente e generalizzato rafforzamento dei poteri regionali, ha per molti aspetti e, salvo importanti eccezioni, mancato l'obiettivo.

Quella riforma, infatti, non solo ha perpetrato ma ha addirittura elevato a

potenza un vizio radicale e di fondo del sistema italiano: quello della “politica dell’uniformità”.

Si tratta della concezione che impedisce ogni seria differenziazione nella allocazione dei poteri decisionali alle realtà sub statali e non solo rifiuta ogni considerazione delle concrete realtà dei territori, ma quasi, addirittura, avverte il termine ente “virtuoso” come un’offesa al principio di eguaglianza. È una impostazione molto radicata, perché, come scrisse Luigi Sturzo criticandola: questo “uniformismo”, “non solo ai bigotti e agli ignoranti, ma a molte persone illuminate sembra dover essere uno dei caratteri dell’unità nazionale”. Ed è così radicata perché alla sua base stanno due limiti concettuali.

Il primo è quello della paura della diversità, sulla quale occorre seriamente riflettere data l’astrattezza delle motivazioni che le sono sottese: la verità è che essa ha un ascendente in una concezione organicistica e giacobina dei corpi sociali.

Il secondo è quello di una concezione meramente materialistica del territorio regionale e locale, troppo spesso ridotto a “factum brutum” o dantescamente a “terra nuda di cultura”<sup>2</sup> e non come spazio delle istituzioni “che servono realmente alla produzione, riproduzione e manutenzione di valori” costituzionali.

È in questa impostazione il principale difetto della via italiana al federalismo: tutte le grandi stagioni dell’autonomia regionale si sono, infatti, sviluppate sotto lo scacco di questa impostazione votata all’uniformità. I vari territori regionali sono stati considerati come “un elemento amorfo tale da essere suddiviso e pianificato a piacere, quasi fosse creta nelle mani del vasaio” (Sicardi, 2003), non sono mai stati considerati nella loro capacità di gestire l’autonomia.

Nella prima fase di sviluppo del principio autonomistico (quella che inizia con l’istituzione delle regioni ordinarie) questa impostazione, con una straordinaria produzione di regole, ha espresso “oggettivamente la sfiducia negli amministratori regionali e nella capacità di stimolo e di controllo della società locale”, sempre misurando il rischio dell’autonomia “assumendo come naturale punto di riferimento le situazioni dove maggiore era l’inefficienza

---

<sup>2</sup> DANTE: “Vide terra nel mezzo del pantano. Senza cultura e d’abitanti nuda” (Inf., c. 20).

amministrativa e più corrotto il costume” (Trimarchi Banfi, 1995). Il paradosso di questo voto all’uniformità è stato, in questa prima stagione, quello di non essere riuscito, nonostante oltre mezzo secolo di applicazione, a garantire l’unificazione delle condizioni di vita del Paese.

Esso ha prodotto egualitarismo ma non eguaglianza, poiché il tessuto delle varie realtà regionali è rimasto attraversato da profonde differenze economiche e sociali.

Con la riforma del Titolo V, quando è stata inaugurata una nuova fase in cui l’autonomia ha guadagnato, almeno sulla carta, spazi anche eccessivi, la stessa impostazione dell’uniformità ha continuato a guidare lo sviluppo del regionalismo ordinario.

In senso inverso rispetto alla fase precedente, si è irragionevolmente rischiato di riconoscere a tutti i territori regionali quel livello di autonomia che poteva essere accordato solo alle realtà più evolute.

Si sono decentrate in modo imponente competenze legislative e addirittura aboliti controlli secondo un criterio di piana uniformità, anche laddove era invece senz’altro prudente mantenerli o potenziarli, in mancanza peraltro di strumenti necessari sia a gestire adeguatamente il processo (un Senato federale), sia a garantire un esercizio responsabile dell’autonomia.

Non si è infatti implementato il federalismo fiscale e l’introduzione di strumenti come i costi e i fabbisogni standard è avvenuta solo con i decreti legislativi del 2011, al punto che per dieci anni le nuove funzioni sono state finanziate sulla base del criterio deresponsabilizzante della spesa storica.

Il sistema dei nuovi poteri regionali e locali inaugurato dalla riforma del Titolo V del 2001 ha quindi consentito per un lungo periodo, in una sostanziale condizione di «representation without taxation», anche ad enti territoriali che versavano in condizioni di grave inefficienza, l’esercizio di un’imponente spending power sostanzialmente sganciato da adeguate forme di responsabilità finanziaria, in un contesto di perdurante applicazione dei meccanismi della spesa storica e di finanza essenzialmente derivata.

In questo modo la riforma del Titolo V ha contribuito drammaticamente ad estendere il divario tra Nord e Sud, fino a un livello che ormai, come detto, non ha alcun equivalente all’interno dei Paesi OCSE (Mangiameli, 2012). La

logica dell'uniformità, che ha quindi segnato tutta la storia del regionalismo (ordinario) italiano, ha prodotto, anche in questo caso, ulteriore diseguaglianza.

## **La genesi della specialità e l'atrofia della differenziazione**

L'unica alternativa alla logica dell'uniformità del nostro regionalismo è stata quella della specialità, che si è sviluppata fino a determinare una differenziazione (Mor, 1999), soprattutto in termini d'autonomia finanziaria, di cui si fatica a rinvenire una giustificazione attuale (Pajno Rivosecchi, 2016). La vicenda è nota: se negli anni Sessanta le regioni speciali potevano essere ancora viste come il laboratorio della futura riforma regionale, ben presto hanno cessato di essere un punto di riferimento e anzi, sotto lo scacco di una parabola negativa, negli anni Settanta la prospettiva si era già invertita con le stesse autonomie differenziate "a rimorchio" di quelle ordinarie. È proprio in questo contesto che si è sviluppato il fenomeno, cui si è già accennato, prettamente politico e per nulla "culturale", delle "briglie dorate" dell'autonomia speciale. In questo processo si sono strutturati nel tempo sistemi di finanziamento che sono giunti, complice anche la rendita di posizione di cui i rappresentanti delle regioni speciali hanno potuto godere di fronte a governi nazionali fragili, a riconoscere a tali regioni quote di compartecipazione al gettito locale dei tributi erariali secondo percentuali che oggi variano tra i 7/10 e i 10/10, le quali generano una "ricchezza regionale" (Arachi, Zanardi, 2000) sostanzialmente indipendentemente dallo sforzo fiscale autonomo di tali aree. Si tratta di una differenziazione di matrice politica che non trova, nonostante la stantia retorica su questo aspetto, adeguata giustificazione nelle differenze dei quadri competenziali rispetto alle autonomie ordinarie (differenze che peraltro si sono sensibilmente ridotte a seguito della riforma del Titolo V del 2001).

Entrambe queste contraddizioni, sia quella di una specialità ormai priva di ragioni storiche adeguate, sia quella di un uniformismo privo di giustificazioni contestuali, avrebbero potuto essere perlomeno ridimensionate assumendo la prospettiva del regionalismo differenziato che veniva introdotta nel nuovo art.116, III comma, con la riforma del Titolo V della Costituzione, che avrebbe potuto consentire alle

regioni ordinarie efficienti di ottenere un maggiore autonomia su un importante elenco di materie concorrenti e anche esclusive statali.

Nulla di tutto questo è avvenuto: la novità dell'art.116, III comma, della Costituzione e quindi la possibilità per le regioni ordinarie di acquisire maggiori competenze in numerosi ambiti, è rimasta lettera morta, nonostante le iniziative promosse da diverse regioni.

Il sistema delle autonomie ordinarie è quindi rimasto condannato all'uniformità e in quello delle speciali si è consolidato un regime autonomistico dettato, soprattutto per quanto riguarda il quadro finanziario, da ragioni marcatamente politiche.

### **La necessità di un cambio di paradigma: dall'uniformità alla differenziazione e alla sussidiarietà**

L'analisi fin qui condotta sull'emblematico "caso" italiano, ha tentato di mettere a fuoco i motivi contingenti e gli errori per cui le autonomie territoriali sono diventate, nel nostro Paese, in senso generalizzato e quindi immotivato, "fuori moda".

È opportuno ora precisare che, sotto la cenere di questo disorientamento culturale generato da un processo distorto, sono rimaste vitali alcune esperienze e valori che è essenziale recuperare: sono quelli delle realtà regionali e locali che, nonostante tutti i limiti e le contraddizioni di questo processo, sono riuscite a realizzare sistemi territoriali di eccellenza, dimostrando una capacità di azione, legislativa, gestionale e amministrativa, molto più efficace di quella statale.

Il referendum sulla maggiore autonomia del Veneto, così come quello analogo lombardo, hanno avuto la forza di riaprire il dibattito, dando voce alla concreta esperienza dei cittadini di due regioni con alti tassi di efficienza nella capacità di attuare i diritti costituzionali (dalla sanità all'assistenza sociale) sui propri territori. Da questo punto di vista, tali referendum potranno avere l'effetto di favorire un vero e proprio cambio di paradigma nell'attuazione del federalismo, incentrandolo su una concezione più "culturale" dei territori (Häberle, 1995), non più basata sulla loro riduzione a mera "materia amorfa" cui far corrispondere il criterio della uniformità.

È in questa prospettiva “culturale” che può essere rilanciato, in Italia, il tema delle autonomie territoriali, lasciandosi alle spalle i paradossi generati dalla fallimentare logica dell’uniformità, dove situazioni tra loro profondamente diverse sono state trattate in modo egualitario, centralizzando funzioni nelle realtà regionali efficienti e, al contrario, riducendo i controlli statali in quelle inefficienti.

È in fondo nel persistere di questo atteggiamento istituzionale che si radica oggi la principale disfunzione del nostro assetto decentrato, con la situazione di uno Stato centrale “invasivo per le regioni del nord, assente per quelle del sud” (Mangiameli, 2012) che causa una grave lesione delle potenzialità sia delle realtà efficienti che di quelle inefficienti (abbandonate a sé stesse).

La prospettiva qui auspicata implica, invece, da un lato la valorizzazione delle autonomie efficienti nella loro capacità di attuare i valori costituzionali sul territorio, e, dall’altro, richiede che ove l’autonomia (come avviene in numerose realtà italiane) ha prodotto solo modelli dissipativi - posto che “l’autonomia in ogni ordinamento democratico non può essere limitativa dei diritti, ma solo espansiva degli stessi” (Carosi, 2016) - sia compito dello Stato intervenire ben più decisamente di quanto non faccia oggi, sostituendosi, in forme adeguate, all’autonomia stessa fino a quando non si siano ricreate le condizioni per modelli generativi.

Si tratta in fondo di una attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che pur previsti nella Costituzione e in alcune leggi sono rimasti lettera morta nel concreto sviluppo dell’ordinamento italiano.

## **Prospettive di riforma dell’assetto istituzionale**

È solo dopo aver messo in luce questa analisi che si può prefigurare, in vista della prossima legislatura, un percorso di riforme legislative e costituzionali destinate a ridare vitalità al principio autonomista di cui all’art. 5 della Costituzione.

Da questo punto di vista la prima riforma, attuabile in termini di mera attuazione della Costituzione, è quella del regionalismo differenziato, con la specificazione che la risposta adeguata ai due referendum del Veneto e della Lombardia non si esaurisce, ad avviso di chi scrive, solo nella mobilitazione

di Governo e Parlamento per dare attuazione all'art. 116, III comma, della Costituzione e concedere la maggiore autonomia a due regioni virtuose, ma richiede necessariamente un più ampio movimento legislativo diretto anche a recuperare, attraverso la previsione di un massiccio intervento statale, il declino di quelle inefficienti, mobilitando tutti gli strumenti consentiti dall'art. 120 Cost., sul potere sostitutivo statale.

In questo modo si potrebbe rispondere sia alla questione settentrionale che a quella meridionale, a beneficio di tutto il Paese.

Ulteriori riforme attuabili sempre sul piano legislativo attengono al superamento dell'“inferno fiscale” creato dalla legislazione anti crisi sia sulla autonomia degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) che delle Regioni.

L'impianto della legge delega sul federalismo fiscale – la legge n. 42 del 2009 – è stato in gran parte travolto, al punto che è necessario un processo di azzeramento che riponga su nuove basi la questione della attuazione dell'art.119 della Costituzione.

Basti pensare a: i) tagli lineari, ii) assurde e uniche al mondo compartecipazioni statali ai tributi locali (si pensi alla riserva allo Stato di una quota del gettito Imu che trasforma gli amministratori locali in esattori dello Stato, con una sorta di federalismo rovesciato), iii) strutturali ritardi nell'assegnazione delle risorse<sup>3</sup>, iv) blocchi del potere di manovra sui tributi prorogati a ripetizione.

Con questi interventi scellerati e privi di ogni visione il sistema dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali è stato letteralmente destituito, con una gravissima compromissione dei principi di responsabilità e di accountability. A questa situazione occorre porre rimedio con una nuova legge delega sul federalismo fiscale che, anche alla luce dell'esperienza trascorsa, sia in grado di porre il sistema al riparo da queste incursioni e ritorni a mettere al centro la questione dell'esercizio responsabile del potere impositivo locale.

Sul piano delle riforme costituzionali, invece, il tema di cui continua ad apparire opportuna la considerazione è quello della Camera delle Autonomie, strumento

---

<sup>3</sup> Nel 2015 il termine per l'approvazione dei bilanci preventivi è stato fissato a novembre, cioè a esercizio finanziario ormai concluso, compromettendo radicalmente la capacità di programmazione della spesa, in specie quella di investimento.

istituzionale che solo consente la gestibilità di un assetto decentrato, che però dovrebbe essere affrontato congiuntamente a quello della dimensione ottimale degli assetti territoriali. Da questo punto di vista la questione dovrebbe riguardare sia gli enti regionali che quelli locali: nel contesto anche della integrazione europea è privo di senso che le Regioni rimangano fissate nelle dimensioni territoriali del 1948. Peraltro, ponendo la questione delle nuove macro Regioni si interverrebbe, giocoforza, anche sulla questione delle autonomie speciali che dovrebbero essere integrate, e quindi riequilibrate, all'interno di contesti territoriali più ampi.

Nello stesso senso è impensabile continuare a mantenere l'inefficienza derivante dalla impossibilità per i Comuni di minori dimensioni di attuare economie di scala. A questo riguardo la sola via efficace pare quella delle fusioni obbligatorie, in analogia con quanto avvenuto in Germania.

# SUSSIDIARIETÀ E PUBBLICHE FUNZIONI

## **L'eccesso di burocrazia e la sussidiarietà: la vera cifra del riformismo**

Nel principio di sussidiarietà si colloca oggi una delle cifre del vero riformismo. Formule moderne come quella della *Big Society* o della *New Governance* sono costruite sul principio di sussidiarietà. Ma anche la nostra tradizione più autentica ed efficace si è sviluppata sulle coordinate del principio di sussidiarietà: dai distretti industriali alle banche, dalle opere sociali a quelle culturali.

Eppure, paradossalmente, proprio in un Paese la cui storia è intrisa di sussidiarietà si sono avuti decenni di legislazione anti sussidiaria: nella famiglia, nella scuola, nel sociale; solo verso l'inizio del nuovo millennio il principio di sussidiarietà è stato riscoperto. Resta però ancora molto da fare per valorizzare questo principio in tutta la sua potenzialità riformatrice (Sacconi, 2011).

Uno dei problemi che soffoca il nostro Paese è l'eccesso di burocrazia, che ci colloca negli ultimi posti nelle graduatorie internazionali sulla libertà economica. È un problema grave, in un contesto che è radicalmente cambiato con la globalizzazione e dove la competizione non è più solo tra imprese ma tra interi sistemi. I tentativi di cambiare sono stati generosi, portati avanti con intensità e diverse cifre di successo. Il sistema, tuttavia, non è stato ancora capace di quel salto che i tempi, le imprese e cittadini richiedono. Il sistema

italiano è infatti complicato da un'atavica e quasi irremovibile resistenza degli apparati e da un'intricata frammentazione delle competenze (Stato, Regioni ed Enti Locali). Si sono fatti diversi tentativi per cercare di risolvere questo problema: dai tagli a leggi, alla delegificazione, alla semplificazione. Si sono anche avviate buone pratiche, ma spesso i processi e i metodi adottati non sono stati risolutivi; le norme dirette a semplificare si sono infatti spesso strutturate esse stesse come "lenzuola" normative che a loro volta hanno prodotto decreti legislativi torrenziali e dunque ulteriori alluvioni di normative. I risultati sono stati poco soddisfacenti: come i tentacoli dei mostri mitologici, per ogni legge delegificata rinasceva un regolamento, per ogni norma di semplificazione rinascevano una o più norme di complicazione.

In sintesi, oggi, per effetto del peso della burocrazia, l'Italia è esclusa dalla classifica dei Paesi dove è più conveniente investire. Ad affossare il sistema è anche e soprattutto una radice ideologica: l'idea base dell'antropologia negativa, stigmatizzata nella formula hobbesiana dell'homo homini lupus, tradotta poi – siccome in base a quella formula dei singoli e delle loro associazioni non ci può fidare – nell'assioma per cui "pubblico" è uguale a "morale" e "privato" è uguale a "immorale". Se l'uomo è lupo per l'altro uomo, ci vogliono fiumi di regole per ingabbiare l'animale, e tutto si risolve in quel paradosso per cui le regole non bastano mai. Così molti italiani si ritrovano nell'esperienza di attendere oltre un anno per ottenere una concessione edilizia, per poi venire a scoprire che nel nostro Paese esisteva un milione di "case fantasma", fatte emergere dalla mappatura aerea effettuata della Agenzia del Territorio, confrontando poi i dati catastali. In altre parole: pesantissimi controlli ex ante, realizzati appunto con fiumi di regole e procedure; poi controlli ex post quasi nulli, al punto che le case abusive hanno raggiunto quella dimensione (e una casa non nasce dalla sera alla mattina come un fungo).

È stato A. De Tocqueville, in *La democrazia in America*, a scolpire profeticamente la più efficace sintesi del processo che oggi ci troviamo, nonostante tutto, a subire: "Il sovrano estende il suo braccio sull'intera società; ne copre la superficie con una rete di piccole regole complicate, minuziose ed uniformi, attraverso le quali anche gli spiriti più originali e vigorosi non saprebbero come mettersi in luce e sollevarsi sopra la folla; esso non sprezza le volontà, ma le

infiacchisce, le piega e le dirige; raramente costringe ad agire, ma si sforza continuamente di impedire che si agisca, non distrugge, ma impedisce di creare, non tiranneggia direttamente, ma ostacola, comprime, snerva, estingue, riducendo infine la nazione a non essere altro che una mandria di animali timidi ed industriosi della quale il governo è pastore. Ho sempre creduto che questa specie di servitù regolata e tranquilla, che ho descritto, possa combinarsi meglio di quanto si immagini con qualcuna delle forme esteriori della libertà e che non sia impossibile che essa si stabilisca anche all'ombra della sovranità del popolo» (Tocqueville, 1992). Una situazione di queste proporzioni ha evidentemente un presupposto ideologico alla sua base. Ben diversa era la prospettiva di Sant'Agostino di una socialità originaria, di una civitas primaria. L'ordine sociale di cui parla Agostino nasce dalla socialità propria della natura umana; è un ordine che ha una sua bellezza propria (Agostino, De vera religione 26, 48: "...Habet quippe et ipse modum quemdam pulchritudinis suae"). Non nasce dal peccato originale l'ordine della società; è ferito, come ogni dimensione umana, dal peccato, ma nasce dalla natura umana creata buona da Dio, piena di desiderio e di esigenza di socialità. Occorre quindi tornare da Hobbes ad Agostino; dall'antropologia negativa a quella positiva. Le implicazioni sono relevantissime.

### **Alcune esemplificazioni**

Anche una prospettiva di riforma delle professioni può trovare nel principio di sussidiarietà un importante punto di riferimento. Si tratta di una esemplificazione importante della portata riformista del principio di sussidiarietà che mira peraltro a potenziare e a valorizzare una direzione che nel nostro ordinamento in tempi recenti è già maturata, ma solo parzialmente.

L'eccesso di burocrazia si combatte, infatti, anche restituendo alla società civile funzioni oggi svolte dagli apparati pubblici. Per esempio, i notai dal 2003 svolgono quelle funzioni di omologazione degli atti costitutivi delle società che prima erano esercitate dai Tribunali: l'esito è che si sono ridotti in maniera significativa sia il carico di lavoro dei Tribunali stessi (è rilevante: si pensi

all'enorme problema italiano dei tempi della giustizia civile, che costituisce uno dei principali motivi che disincentiva le imprese a investire nel nostro Paese), sia i tempi necessari alle società per poter esercitare la propria attività d'impresa. Nel 2010 è stato altresì affidato ai notai un ruolo di supporto all'Agenzia del Territorio nel monitoraggio e accertamento della reale consistenza catastale degli immobili, coinvolgendo così questi professionisti nella lotta all'abusivismo edilizio e quindi nel processo di efficientamento di un sistema dove, nonostante l'eccesso di burocrazia, si erano sviluppate 2 milioni di particelle non accatastate (circa un milione di casa fantasma, come prima ricordato). Valorizzando questa prospettiva si possono conseguire nuovi importanti risultati. Molto, infatti, si può ancora fare.

Per esempio, alcuni compiti inessenziali alla giurisdizione potrebbero essere affidati ai notai al fine di decongestionare il sistema. Ad esempio, l'emissione direttamente da parte del notaio, delegato dal giudice, del decreto di trasferimento dei beni espropriati al debitore nel processo esecutivo; la valutazione dell'esistenza delle condizioni di legge per il compimento di atti da parte degli incapaci (volontaria giurisdizione), la raccolta di mezzi di prova. Queste operazioni se affidate al notaio – in quanto pubblico ufficiale che per legge deve assicurare la debita terzietà nei confronti delle parti e degli stessi avvocati difensori – che interverrebbe come autore di decisioni in senso proprio tra parti in contesa e non come responsabile di attività a rilevanza processuale (senza provocare quindi una de-giudiziarizzazione delle vicende processuali), potrebbero aiutare ad alleggerire l'attività del giudice, che si concentrerebbe sulla sua funzione propria: dirimere questioni e decidere controversie.

La stessa prospettiva potrebbe essere seguita per i consulenti del lavoro, che da tempo già esercitano funzioni sussidiarie in tema di certificazione dei contratti di lavoro, di conciliazione e arbitrato nelle controversie di lavoro, in materia di antiriciclaggio. Una evoluzione possibile potrebbe essere quella di prevedere che la compensazione tra i crediti e i debiti accumulati con la pubblica amministrazione possa essere certificata dai consulenti del lavoro. Questo potrebbe dare respiro agli imprenditori in difficoltà che non riescono a pagare regolarmente i contributi dovuti in assenza del puntuale incasso dei crediti.

A loro volta, i dottori commercialisti potrebbero essere maggiormente coinvolti nella certificazione del merito creditizio, che potrebbe produrre effetti vincolanti presso le banche nelle priorità di assegnazione del credito e nella determinazione della sua forbice di costo.

Gli architetti potrebbero essere maggiormente valorizzati nella valenza pubblicistica del loro potere certificatorio e autorizzatorio. Assegnando agli architetti la competenza in materia di concessioni edilizie e di DIA/SCIA si snellirebbe fortemente il lavoro di scrivania degli uffici comunali, consentendo loro di effettuare controlli più efficaci ex post. Oggi gli architetti sono responsabili civilmente e penalmente per le firme che appongono in sede di dichiarazioni di conformità, idoneità, regolarità dei progetti. La responsabilità è interamente del professionista, ma poi il lavoro si blocca per mesi presso gli uffici comunali per lungaggini e lentezze, dovute spesso a una cattiva gestione della cosa pubblica. L'inefficienza ingiustificata è dimostrata dal fatto che la forte contrazione del numero delle opere edilizie dovuta alla crisi economica non porta ad una riduzione dei tempi per ottenere un "permesso di costruire", una DIA, o una SCIA; i tempi rimangono invariati come nella fase precedente di maggiore attività.

Lo stesso discorso vale per i farmacisti: dal 2009 è stato introdotto il concetto di "Farmacia dei servizi", prevedendo la facoltà per le farmacie pubbliche e private in convenzione con il SSN di erogare servizi a forte valenza socio-sanitaria: effettuare prenotazioni di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, ritirare i referti, svolgere certe funzioni di prevenzione. Molti di questi servizi potrebbero essere potenziati.

Gli esempi qui descritti mostrano la possibilità di un'evoluzione non punitiva del ruolo delle professioni, diretta a valorizzarne la funzione pubblica in chiave di sussidiarietà: rafforzare e sviluppare una prospettiva basata su una antropologia positiva può quindi permettere di ottenere risultati efficaci, rendendo maggiormente competitivo il nostro sistema.

Altre prospettive non hanno avuto lo stesso esito: per esempio l'abolizione delle tariffe minime ha spesso portato al dilagare del fenomeno, nei piccoli Comuni, delle gare di appalto vinte da professionisti "fantasma", che hanno presentato offerte eccezionalmente basse – vinte anche perché magari i

funzionari locali non erano in grado di valutare l'anomalia della offerta – poi scomparsi una volta incassate le prime quote del compenso e le opere pubbliche sono rimaste bloccate. Va peraltro precisato che la modalità operativa della “rivoluzione sussidiaria” che si propone in questa sede dovrebbe coinvolgere in questa prospettiva di deburocratizzazione, non solo lo Stato ma anche tutti gli Enti territoriali.

La materia professioni è, infatti, una materia di legislazione concorrente: pur nella concretizzazione che ne ha dato la giurisprudenza costituzionale, allo Stato spetta la legislazione di principio, alle Regioni il dettaglio. È quindi necessaria un'azione coordinata tra Stato e Regioni per realizzare compiutamente l'evoluzione proposta in questa sede, anche in ragione delle varie competenze che vengono interessate dal processo di riforma (un conto è se si agisce sulla materia della giustizia civile, di competenza esclusiva statale, un altro se si agisce sulla materia concorrente del governo del territorio). Si tratterebbe, peraltro, di un'azione coordinata che permetterebbe di modulare il passaggio dalla burocrazia alla sussidiarietà in funzione dei contesti territoriali in cui si applica. Soluzioni che potrebbero essere immediatamente auspicabili in determinate regioni, in altre potrebbero essere introdotte con maggiore gradualità.

Da ultimo, un'altra importante applicazione del principio di sussidiarietà potrebbe intervenire nel mondo dei servizi pubblici locali, dove si assiste da tempo al fenomeno della proliferazione di società in house nei più disparati settori, dai servizi cimiteriali ai trasporti. Riprendendo quanto avviene nel sistema tedesco, alcuni studiosi hanno proposto anche in Italia l'applicazione di una regola già applicata ai Comuni in Germania. Si tratta della cd. sussidiarietà rinforzata, frequentemente enunciata dalle *Gemeindeordnungen* tedesche (le leggi dei Länder sugli ordinamenti comunali): la regola, in forza della quale gli enti territoriali possono assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali, solo se siano in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato. In questo modo la scelta di procedere all'affidamento in house non sarebbe dispensata dal rispetto del principio di sussidiarietà e non sarebbe inibita solo quando le condizioni offerte dal mercato siano più vantaggiose di quelle che l'impresa pubblica (o partecipata) sia in grado di

garantire<sup>4</sup>. La scelta di procedere all'affidamento in house sarebbe quindi inibita – si badi bene – anche a parità di condizioni. Sulle procedure, peraltro, si attiverebbe, con questa formulazione, il controllo della giurisdizione amministrativa, con un'efficace garanzia di attuazione della sussidiarietà, che verrebbe reso quindi un principio giustiziabile.

---

<sup>4</sup> Il tutto, ovviamente, purché il servizio, per sua natura, non renda imprescindibile l'intervento del soggetto pubblico, in considerazione di garanzie che solo questo può assicurare (si pensi – per fare un solo esempio – alla garanzia dell'imparzialità delle forze dell'ordine). Così D'Atena, *Prospettive della sussidiarietà*, in L. Antonini, *Sussidiarietà orizzontale e verticale: profili fiscali*, Irer, 2010, 41, ss.. È, ad esempio, significativa, al riguardo, la disciplina dettata dalla *Gemeindeordnung* bavarese (nella versione pubblicata il 2.8.1998 e da ultimo emendata il 20.12.2007), il cui art. 87, comma 1, subordina la creazione, la rilevazione od il significativo ampliamento di un'impresa da parte del Comune alla condizione che lo scopo non sia, né possa essere, altrettanto bene ed altrettanto economicamente conseguito da altri soggetti. Formulazioni pressoché identiche si trovano – ad es. – nella *Gemeindeordnung* della Renania-Palatinato, nella versione del 31.1.1994, da ultimo, modificata il 28.5.2008 (§ 85, comma 1) e nella *Gemeindeordnung* del Land Hessen, nella versione dell'1.4.2005 (§ 121, comma 1). Diversa la “disposizione”, ma analoga la “norma” (secondo la terminologia crisafulliana) del § 100, comma 3, della *Gemeindeordnung* del Brandeburgo (nella versione pubblicata il 10.10.2001 e da ultimo emendata il 22.6.2005), nel quale si legge: “Il Comune deve preoccuparsi, nell'interesse dell'economicità della gestione, che agli operatori privati siano affidate le attività che questi possano svolgere a costi identici o più bassi e con garanzia di qualità ed affidabilità almeno identiche, in quanto ciò sia compatibile con il pubblico interesse”.

# ESTERNALIZZAZIONI E ACQUISTO COMPETITIVO DI SERVIZI

## **L'evoluzione del fenomeno dell'esternalizzazione**

L'applicazione del fenomeno dell'esternalizzazione alle organizzazioni pubbliche è diffusa nei contesti economici e istituzionali avanzati ma nonostante tutto genera posizioni ideologiche contrapposte, richiamando una riduzione della sfera d'influenza del pubblico in nome di una maggiore efficienza del privato e conseguentemente generando dibattito tra chi ha una visione più aziendalista a favore dell'esternalizzazione e chi ne ha una più burocratica, a sfavore della stessa anche per difesa del pubblico impiego. In realtà il concetto di esternalizzazione non ha natura giuridica ma è mutuato dalla scienza dell'organizzazione, consistendo nel trasferimento all'esterno di servizi e attività prima svolti internamente, in un passaggio dalla "gerarchia" al "mercato", e pertanto ai fini della performance organizzativa dovrebbe cessare di essere oggetto di visioni ideologiche per essere analizzato a fondo nelle sue concrete e oggettive dimensioni. Appare dunque opportuno esaminare con approccio strategico il tema dell'esternalizzazione, fornendo una disamina degli aspetti critici meritevoli di valutazione e soluzioni utili per migliorarne l'applicazione. Nelle amministrazioni pubbliche l'esternalizzazione implica che le stesse, pur conservando la responsabilità del soddisfacimento del bisogno pubblico e del finanziamento di attività e servizi, trasferiscano parte degli stessi a enti terzi.

L'esternalizzazione o outsourcing può essere definita come “il processo attraverso il quale un'organizzazione affida ad un terzo la realizzazione e la gestione di determinati dipartimenti, sezioni o funzioni dell'organizzazione stessa” (Gower, 2001). L'esternalizzazione si sostanzia in una operazione contrattuale collocabile in una particolare categoria dei contratti atipici di contenuto vario ed eterogeneo, non sempre caratterizzato da una disciplina giuridica definita. La diffusione del fenomeno è strettamente legata a un contesto di mutamento che negli ultimi venti anni ha caratterizzato e sta continuando a caratterizzare il modello di gestione delle amministrazioni pubbliche, con molteplici riforme.

Negli ultimi anni le amministrazioni pubbliche hanno dimostrato grande interesse per l'impiego di nuovi strumenti gestionali per l'erogazione di servizi, la costruzione di nuove infrastrutture e l'acquisto di avanzate e sofisticate tecnologie al fine di ricercare condizioni di funzionamento che consentano di erogare servizi a costi contenuti e di qualità adeguata. L'esternalizzazione costituisce senza dubbio una pratica gestionale che più di altre ha trovato attuazione in ambito pubblico, quale strumento per la rifocalizzazione della strategia sulla sua missione principale, per la riorganizzazione dei processi, per l'acquisizione di nuove capacità e conoscenze in settori non core per l'utilizzo di sistemi, attrezzature e strutture più affidabili e sicure nonché per l'accesso a nuovi strumenti tecnologici e metodologici di supporto all'erogazione del servizio core. La focalizzazione sulle attività core consente a ciascun soggetto di concentrarsi sulle attività ad esso più congeniali in termini di competenze (Smith et al., 1998), dismettendo quelle attività ancillari o periferiche, non caratterizzanti (non core) o esclusivamente di supporto indiretto. In sostanza, la duplice distinzione tra finalità istituzionali perseguite dal settore pubblico, privato e non profit e tra attività core e non core in ambito aziendale, consente da un lato di esaltare e tutelare l'approccio garantista per il cittadino attraverso il soddisfacimento dei bisogni collettivi (livello istituzionale) e dall'altro di ricercare nuovi modelli di efficienza ed efficacia dei servizi erogati (livello gestionale).

Non è detto che l'outsourcing riguardi esclusivamente attività non legate alla missione aziendale, ma sembra destinato a fallire nel raggiungimento dei propri

obiettivi, ove venga adottato come soluzione finalizzata solo alla riduzione dei costi aziendali e non ad una maggiore focalizzazione sul core business. Come dimostrano i casi di successo e insuccesso conseguiti nelle diverse implementazioni dell'outsourcing, esso genera risultati positivi solo se ben inserito in un piano strategico aziendale, finalizzato alla crescita dimensionale o all'aumento di produttività nelle attività proprie dell'azienda.

Alla base del fenomeno dell'esternalizzazione, la letteratura sulle strategie competitive propone due prospettive teoriche focalizzate su due concetti fondamentali: il core business e le core competencies (Porter, 1980; 1985; Prahalad, Hamel, 1990). Secondo tali approcci, le scelte di esternalizzazione hanno impatto sull'efficienza e l'efficacia dell'attività affidata all'esterno e conseguentemente influenzano il vantaggio competitivo dell'azienda, pertanto l'esternalizzazione va collocata all'interno del processo di pianificazione strategica. Ne consegue che il costo non costituisce più l'unica variabile determinante nel ricorso all'outsourcing e che i rapporti con i fornitori siano di medio-lungo termine e di natura collaborativa (Cepiku, 2006). Il modello di Porter della strategia competitiva in particolare fornisce un contributo rilevante circa i criteri per identificare le aree strategiche di attività su cui concentrare l'intervento *in house*, escludendo l'esternalizzazione (Quinn, Hilmer, 1994; Cepiku, 2006). Successivamente, con il modello delle *core competencies*, si sposta il fattore determinante l'attribuzione al core, dal business alle competenze, per cui possono essere esternalizzate tutte le aree funzionali, anche non in stretta connessione con il processo produttivo principale, purché non riguardanti le competenze chiave (Bronzetti, 2001). Anche per l'approccio della Resource-Based View (fine anni '80), secondo il quale l'outsourcing è uno strumento per acquisire risorse uniche, le risorse altamente strategiche legate alle competenze distintive dell'organizzazione devono essere mantenute all'interno, piuttosto che esternalizzate (tab. 5). Altre risorse che non danno luogo a competenze distintive ma sono, tuttavia, ad esse funzionali, possono essere oggetto di outsourcing ma con rapporti fiduciari di partnership, e non di semplice scambio, con fornitori considerabili come partner strategici sui quali l'azienda può esercitare qualche forma di controllo (Cepiku, 2006).

Tab. 5 – Tipologie di risorse e configurazioni contrattuali a confronto

Tipo di valore strategico e di competenza		Tipo di relazione contrattuale	Confini dell'impresa
Alto valore strategico ( <i>core competencies</i> )		Contratti interni ed incentivi	Confini variabili
Medio valore strategico ( <i>complementary competencies</i> )	Relativamente alto ↑↓ Relativamente basso	Alleanze strategiche con i fornitori Partnership contrattuali Transazioni singole Fornitore preferenziale	
Basso valore strategico ( <i>non-core competencies</i> )		Eternalizzazione semplice	Confini rigidi

Fonte: Cox, 1996 adattato da Cepiku, 2006.

Un momento di svolta nel processo di diffusione del fenomeno nel settore pubblico è individuabile all'inizio degli anni novanta con un orientamento verso la privatizzazione del pubblico impiego, la riorganizzazione basata sull'abbandono dei modelli burocratici e l'autonomia degli enti locali. Nuovi modelli sono nati prima sotto la spinta del *New Public Management* (NPM), ispirati ai modelli manageriali, e successivamente della *Public Governance*, secondo la quale la PA necessita non solo di applicare strumenti, tecniche e approcci di management, ma anche di riconoscere il ruolo degli attori politici, organizzativi, e sociali deputati allo sviluppo dell'azione pubblica. Alla PA viene affidato un ruolo di regia del sistema di relazioni formatesi tra i diversi attori del contesto economico e sociale quali enti pubblici, privati profit e non profit, e cittadini e volto alla creazione partecipata di valore pubblico. In questi modelli la tensione è verso forme di co-decisione, di convergenza di azioni, di compartecipazione e di corresponsabilizzazione, basate su approcci di network come alternative

a meccanismi di puro mercato, e che evocano uno stato plurale dove attori interdipendenti contribuiscono alla fornitura di servizi pubblici. In materia di esternalizzazione rispetto al NPM cambia: l'oggetto nell'esternalizzazione, non più limitato ad attività secondarie e di supporto ma esteso a vere e proprie funzioni pubbliche; i rapporti con i fornitori, con passaggio da relazioni competitive a cooperative; i criteri di valutazione economica, fondati non solo sull'outcome ma anche su equità, etica e accountability. Le riforme intervenute e la conseguente diffusione dell'esternalizzazione, sono strettamente connesse alle esigenze di risanamento del deficit pubblico, di spending review, di snellimento e di maggiore efficienza delle strutture organizzative. La tendenza verso l'outsourcing è riconducibile infatti in prima battuta a un ampliamento delle funzioni svolte dalla PA e in secondo luogo allo snellimento e alla riorganizzazione dell'apparato burocratico con l'assegnazione a terzi non solo di singoli servizi ma di vere e proprie funzioni pubbliche o fasi del procedimento amministrativo, di insiemi di pacchetti integrati di attività e talvolta di interi processi organizzativi.

La motivazione principale per una scelta di outsourcing è quella di liberarsi di alcune funzioni per puntare sulle attività in cui l'organizzazione è più forte. Delegare a fornitori esterni la gestione di attività considerate non strategiche per le PA costituisce l'unica via concretamente praticabile per raggiungere l'obiettivo di concentrarsi sul core business e raggiungere obiettivi di efficacia, focalizzando ed interpretando con successo i bisogni del cliente finale, ed eliminando tutte le questioni riguardanti funzioni ausiliarie. L'effort investito su tali funzioni ostacola il processo decisionale e assorbe tempo e attenzione manageriali, generando costi non solo di carattere finanziario, ma anche in termini di opportunità non sfruttate.

La concentrazione sul core business risulta infatti la principale tra le motivazioni risolutive per la decisione di ricorrere all'outsourcing indicate da un campione di aziende italiane in uno studio effettuato dall'ASSCO (associazione tra società e studi di consulenza di direzione e organizzazione aziendale).

Tab.6 Motivazioni per la scelta dell'outsourcing nelle aziende

OBIETTIVI DA RAGGIUNGERE	FREQUENZA (%)
Concentrazione sul core business	26,2
Aumento flessibilità	17,2
Riduzione costi	13,0
Aumento efficienza	12,4
Riduzione struttura di gestione	11,8
Accelerazione processo di cambiamento	6,8
Miglioramento qualità del servizio	6,2
Apprendimento di esperienze altrui	2,5
Maggiori ritorni di investimento	1,7
Finanziamento cambiamenti in azienda	1,0
Altri	1,2

Fonte: ASSCO

Per una visione più complessiva e focalizzata sulla PA, i vantaggi dell'esternalizzazione per le PA sono rinvenibili nei seguenti:

- riduzione dei costi fissi;
- snellimento e semplificazione dell'apparato burocratico e recupero di flessibilità organizzativa, con miglioramento della performance;
- miglioramento della qualità tramite affidamento ad un soggetto con competenze specifiche e la concentrazione sui servizi più strategici, sul core business, disinvestendo risorse umane ed economiche dalle attività meno rilevanti;
- superamento del problema di carenza di professionalità dovuto anche al blocco delle assunzioni, maggiore innovazione tecnologica, la possibilità di acquisire best practice da replicare nella PA;
- ottimizzazione dei processi attraverso un più razionale utilizzo delle risorse umane e finanziarie;

- trasferimento di know-how verso la PA, con ampliamento delle competenze.
- L'esternalizzazione non è tuttavia senza rischi o criticità di seguito sintetizzati:
- rinuncia ad un presidio diretto e quindi rischio legato alle necessità di controllo;
  - difficoltà nel definire le attività core e no core;
  - perdita di skill e conoscenze tecniche attraverso il trasferimento di personale a un outsourcer;
  - ostacoli di natura politico-sindacale;
  - inadeguati sistemi di monitoraggio e controllo dell'attività esternalizzata;
  - peggioramento della qualità del servizio a causa di comportamenti opportunistici dell'outsourcer.

Il fenomeno dell'esternalizzazione ha origine nel settore privato e la sua disciplina nel nostro ordinamento resta nel campo dei contratti atipici, inquadrabile come evoluzione del *facility management*. In quanto strumento flessibile, ha trovato nella prassi contrattuale molte possibili applicazioni. La sua diffusione ne ha evidenziato l'atipicità e il contenuto vario e non circoscritto. L'applicazione dell'outsourcing nel settore pubblico si è affermata come strumento utile per reperire ed erogare prestazioni cui le amministrazioni, a causa della carenza di strutture idonee, mezzi o professionalità, non sono nelle condizioni di provvedere interamente, e ciò anche in ragione del contenimento dei costi.

Nonostante il ricorso all'esternalizzazione sia sempre più diffuso nella PA, manca ancora a livello nazionale una legislazione organica che disciplini il fenomeno, esistendo una sola norma a carattere generale e numerose norme settoriali. In ordine cronologico si sono susseguiti il protocollo d'intesa sull'esternalizzazione sottoscritto nel 1995 da Confindustria e Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) e rinnovato nel 2001 e la legge 448/2001 che ribadisce la possibilità per le PA di ricorrere a fornitori privati, a condizione di ottenere economie di gestione e che attribuisce alle amministrazioni la facoltà di "acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti al proprio interno", costituire "soggetti di diritto privato" cui affidare i servizi svolti in precedenza, oppure attribuirli a "soggetti di diritto privato già esistenti" scelti mediante apposite procedure.

Incentivi all'attuazione dell'esternalizzazione sono quindi rinvenuti già nella legge finanziaria 2002 (legge 28 dicembre 2001 n. 448) in particolare, tra gli altri, negli artt. 24, 29 e 32, promuovendo la realizzazione di economie di spesa e il miglioramento dell'efficienza gestionale. Tali vantaggi consentono di ottimizzare l'impiego delle risorse economiche e umane, rendendo più rapida l'erogazione di servizi e informazioni, costituendo, in ultima analisi, valida occasione di ammodernamento e una più efficace risposta alla domanda di servizi dei cittadini. Nonostante tutto, ad oggi meno del 40% dell'amministrazione italiana ricorre all'esternalizzazione rispetto al 90% delle grandi imprese. Ciò è ascrivibile al fatto che un processo di esternalizzazione richiede una strategia concreta con un piano d'azione comprendente la definizione dell'oggetto dell'esternalizzazione, la corretta gestione delle diverse fasi per l'implementazione, la scelta del modello organizzativo più adeguato e l'implementazione dello stesso.

Se questi piani d'azione devono essere adottati al livello della singola amministrazione, sarebbe utile disporre una cornice generale utile ad incentivare ulteriormente il ricorso all'esternalizzazione.

## **Soluzioni organizzative per le Amministrazioni Pubbliche**

I modelli organizzativi sono senz'altro elemento determinante per il successo delle attività di esternalizzazione nella PA, e sono riassumibili in tre principali opzioni.

Il primo modello prevede la gestione delle attività attraverso proprie amministrazioni (enti territoriali, enti pubblici strumentali, aziende municipalizzate, autorità amministrative indipendenti, agenzie operative centrali, università) o attraverso l'istituzione di strutture autonome, esterne all'apparato istituzionale.

Il secondo modello prevede l'affidamento a soggetti di natura mista pubblico-privato in cui le amministrazioni promuovono la costituzione di strutture autonome rispetto all'apparato pubblico e aperte alla partecipazione di partner privati (società per azioni sotto il prevalente controllo pubblico, associazioni o fondazioni).

Il terzo modello prevede invece l'affidamento, a un soggetto con forma giuridica ed assetto proprietario totalmente privato, dello svolgimento di un'attività o

funzione di pubblico interesse.

Una scelta importante per l'outsourcing nel pubblico è tra esternalizzazione totale, se ha ad oggetto servizi singoli o aree specifiche di attività di supporto interno, ed esternalizzazione parziale, laddove specifiche fasi di attività complesse siano oggetto di affidamento esterno.

Si può quindi distinguere tra outsourcing globale (Full Outsourcing) e outsourcing selettivo (Selective Outsourcing) in base all'ampiezza del mandato conferito al fornitore, all'interno di un più ampio concetto che è quello di strategia di acquisizione.

Nel primo caso viene esternalizzata un'intera area ed è indispensabile che l'esternalizzazione avvenga secondo criteri e finalità comuni tra cliente e fornitore, nonché una visione comune sotto l'aspetto operativo e strategico al fine di raggiungere una completa condivisione degli obiettivi.

Nel caso di Selective Outsourcing, invece, il cliente affida al fornitore la gestione di una parte dell'area interessata, mantenendo al proprio interno le funzioni di controllo delle operazioni. Potrebbe essere la soluzione ideale, ad esempio, per un'organizzazione che desidera una gestione esterna al minimo costo, mantenendo uno stretto controllo sulle operazioni delegate a e allo stesso tempo riducendo al minimo i problemi connessi all'interazione tra le due organizzazioni.

Due modelli di recente impiego in materia di esternalizzazione sono il Business Process Outsourcing (BPO) e il Business Transformation Outsourcing (BTO).

Nel BPO l'organizzazione affida la gestione di un intero processo a un fornitore esterno che prenderà in carico l'attività. L'organizzazione mantiene il controllo del processo dal punto di vista strategico mentre il fornitore esterno ne acquisisce il controllo procedurale ed operativo. Rispetto all'outsourcing tradizionale viene gestita all'esterno un'intera area di processo e non più una singola attività, con apporto di competenze da parte del soggetto esterno superiori rispetto a quelle che caratterizzano l'outsourcing tradizionale. Gestire un intero processo aziendale significa anche essere partner del cambiamento. Il BPO infatti mira a favorire una focalizzazione sul core business ma anche a creare una rete solida e integrata di partner e fornitori della attività non core. I processi maggiormente affidati in outsourcing in questo caso riguardano la gestione delle risorse umane,

i servizi di assistenza, le attività inerenti alla contabilità e la finanza. L'orizzonte di questo tipo di outsourcing si sta comunque allargando, aggiungendo nuove aree di intervento relative alla gestione delle relazioni con gli utenti e la gestione degli acquisti e delle forniture.

Il Business Transformation Outsourcing (BTO) intende invece sommare al BPO tradizionale la capacità consulenziale di Transformation (IT e/o processi), per formare un'unica offerta integrata. Alcune modalità di attuazione di accordi BTO sono la joint venture (con cui l'organizzazione cliente e l'outsourcer creano un'entità separata cui assegnare le persone dedicate al progetto di Transformation) e il Lease-back (con cui l'outsourcer acquista gli asset dall'organizzazione cliente e li affitta poi all'organizzazione stessa nel tempo, sottraendo gli asset dal bilancio dell'azienda e producendo di conseguenza un rapido miglioramento del ROA). Tra le soluzioni innovative, potrebbe essere utile far sì che l'identificazione delle attività da sottoporre a gara ed esternalizzare non avvenga più per legge e in maniera uniforme a tutte le amministrazioni pubbliche, ma autonomamente da ciascuna amministrazione pubblica, seppur all'interno di principi generali. Su questa soluzione giova riportare il caso USA, in particolare dell'amministrazione Bush che ha riservato uno spazio considerevole all'esternalizzazione (acquisto competitivo) nel suo programma per la modernizzazione della pubblica amministrazione a partire dal 2002 (Executive Office of the President, 2001).

Con la revisione della Circolare A-76 si è operata una distinzione tra attività a rilevanza imprenditoriale e funzioni intrinsecamente pubbliche (connesse all'interesse generale e pertanto richiedenti l'impiego di dipendenti pubblici), introducendo la regola secondo cui l'amministrazione è autorizzata a svolgere le attività di natura imprenditoriale soltanto se risulta impossibile una loro realizzazione da parte del settore privato, per la difesa nazionale o la tutela del cittadino, o quando ciò comporta un risparmio in termini di costi<sup>5</sup>.

Per determinare l'approccio economicamente più vantaggioso, a ciascuna

---

<sup>5</sup> La legge FAIR (the Federal Activities Inventory Reform Act), richiede alle amministrazioni federali di preparare un elenco delle proprie attività di natura imprenditoriale realizzate in house, e di sottoporlo all'OMB (Office of Management and Budget) ogni anno. Quest'ultimo rivede gli elenchi, li trasmette al Congresso e li pubblica sulla Gazzetta Ufficiale.

amministrazione è richiesto di confrontare i costi della gestione interna con i costi dell'esternalizzazione. Un manuale per il confronto dei costi descrive i costi da includere e i metodi per stimarli. La condizione per l'esternalizzazione al privato è che il costo totale del servizio esternalizzato sia minore del costo del servizio realizzato in economia (almeno del 10% dei costi del personale).

Nel considerare i modelli e le soluzioni organizzative non si può prescindere dal capitale umano e dalle risorse che costituiscono le organizzazioni pubbliche che devono maturare le opportune competenze per abbandonare il modello gerarchico e burocratico tradizionale che fino a quel momento aveva caratterizzato le amministrazioni pubbliche e diventare attori di un nuovo modello organizzativo-gestionale con rinnovati stili e skill manageriali.

# IL FENOMENO DELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

Nel nostro ordinamento l'istituzione di Autorità amministrative indipendenti, sul modello anglosassone dell' "*Independent Regulatory Agencies*", è un fenomeno che si è delineato progressivamente<sup>6</sup>, per poi registrare un deciso sviluppo, a partire dagli anni '90<sup>7</sup>, con la spinta determinante dell'ordinamento comunitario, in un momento storico da taluni definito come di "debolezza della politica" (disposta a delegare, in settori sensibili della vita economica e sociale del Paese, competenze e funzioni - amministrative, normative e giurisdizionali - proprie dei "poteri dello Stato" ad organismi "indipendenti" dai meccanismi di controllo governativo); da altri, più bonariamente, come un periodo collegato al contemporaneo processo di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione di ampi settori economici, con lo Stato che si trasforma da "produttore e gestore di servizi" a Stato "regolatore" che garantisce la par condicio fra i concorrenti e l'attuazione della democrazia economica.

Non vi è dubbio che l'introduzione di tale modello ha complicato il processo

---

<sup>6</sup> Risale al 1974, l'istituzione della Commissione nazionale per la società e la borsa - CONSOB; al 1981, il Garante per l'editoria; al 1982, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private, ora IVASS.

<sup>7</sup> Con la legge n. 287/1990 è stata istituita l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato - AGCM; con la legge 675/1995, il Garante per la protezione dei dati personali; con la legge 481/1995, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas; con la legge n. 249/1997, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - AGCOM; con la legge n. 46/1996, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero; con il d. lgs. n. 124/1993, la Commissione per la vigilanza sui fondi pensione - COVIP; con la legge n. 109/1994, l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, divenuta poi, con il d. lgs. n. 163/2006, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ora confluita, unitamente alla soppressa CIVIT, nell'ANAC (d.l. n. 90/2014).

di progressiva frammentazione dei poteri pubblici avviato proprio in quegli anni in Italia, con i noti effetti in termini di policentrismo e poliformismo amministrativo, non tanto per il numero degli enti istituiti, quanto per le caratteristiche peculiari e del tutto atipiche che li connotano.

Ricostruire infatti le caratteristiche proprie delle autorità amministrative indipendenti, al di là della circostanza comune di essere state istituite allo scopo di tutelare gli interessi pubblici e della collettività in specifici settori economici e di rilevanza sociale, non è operazione agevole.

Manca una disciplina unitaria della materia, benché l'idea di introdurla si sia frequentemente affacciata, anche di recente, nel dibattito politico e in quello scientifico; ciascuna autorità rinviene di fatto il proprio fondamento in una specifica legge istitutiva, che ne definisce di volta in volta, in forme anche significativamente diverse, organizzazione e poteri (da quelli regolamentari, a quelli consultivi e di segnalazione, a quelli di controllo e vigilanza, ispettivi, sanzionatori e di risoluzione di conflitti).

Al di là dei tentativi di classificazione più volte operati<sup>8</sup>, le Authorities svolgono spesso, in varia misura, funzioni tanto di regolazione, che di amministrazione attiva e di risoluzione di controversie tra i privati, derogando in buona sostanza al principio classico della separazione tra i poteri.

Alle Autorità c.d. di regolazione (come, ad esempio, la CONSOB o le Autorità che operano nei servizi pubblici, quali l'AGCOM), sono infatti attribuite in via prevalente funzioni normative, che si estrinsecano nel potere di definire ex-ante, in ambiti caratterizzati da alto tecnicismo, regole applicabili in via generale ai soggetti che svolgono nel mercato una specifica attività. La peculiare posizione di tali regolamenti nel sistema delle fonti, che sono formalmente atti secondari, ma che sostanzialmente intervengono a livello primario, è alla base di un ampio dibattito scientifico sulla qualificazione del potere normativo delle Autorità. Esso determina infatti una sorta di "dualizzazione" fra il potere attribuito alle

---

<sup>8</sup> Si veda al riguardo i risultati dell'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione Affari Costituzionali nel 2010. In particolare, si è tentato di distinguere tra autorità di garanzia, poste a tutela dell'esercizio di diritti fondamentali, e autorità di regolazione e vigilanza, volte ad assicurare il contraddittorio paritario degli operatori economici in un determinato mercato a tutela degli utenti e dei consumatori.

Autorithies e quello proprio del Parlamento, fenomeno sconosciuto al nostro ordinamento che riconosce invero la “dualizzazione” del potere amministrativo, diviso fra indirizzo politico, da un lato, e di gestione, dall’altro.

In molti casi, poi, per garantire l’efficace svolgimento delle funzioni di regolazione, le leggi istitutive assegnano alle Autorità anche compiti di vigilanza sul rispetto delle regole stabilite attraverso penetranti poteri conoscitivi e ispettivi, poteri spesso rafforzati dalla previsione di sanzioni amministrative, pecuniarie o interdittive, irrogate dalle stesse Authorities.

A complicare ulteriormente il quadro, contribuisce anche la forma paragiudiziaria in cui si svolge l’attività delle Autorità. Avendo esse riguardo a settori sociali particolarmente sensibili ovvero ad interessi di rilevanza spesso costituzionale, l’attività delle Authorities assume nella sostanza la forma propria del processo: la contestazione degli addebiti, l’audizione delle parti, l’obbligo di motivazione, i poteri strumentali di indagine e di ispezione, i poteri sanzionatori ecc...

A ciò si aggiungano anche le procedure di nomina (variamente modulate ma comunque finalizzate a sottrarre la scelta dei membri alle maggioranze politiche contingenti), la previsione di requisiti di particolare qualificazione tecnica e di moralità, la stringente disciplina sulle incompatibilità con altri uffici o incarichi, il riconoscimento di poteri di auto-organizzazione e, in larga misura, forme di auto-finanziamento delle Autorità determinano una sostanziale “indipendenza” delle Autorità stesse dall’apparato esecutivo<sup>9</sup> e, dunque, dalla struttura “gerarchica” di governo e dal principio della responsabilità ministeriale.

Come è stato autorevolmente rilevato, le peculiarità che caratterizzano il modello delle Autorità amministrative indipendenti sfidano dunque “i principi più riveriti degli ordinamenti moderni”, ad iniziare dal principio dell’unitarietà organizzativa o di azione dei poteri pubblici; al principio della democraticità

---

<sup>9</sup> In questa prospettiva, le amministrazioni indipendenti devono essere distinte da figure solo apparentemente simili, come ad esempio le Agenzie, disciplinate in via generale dal decreto legislativo n. 300 del 1999. Queste ultime, infatti, svolgono compiti di carattere tecnico in una posizione di relativa autonomia, ma sono comunque sottoposte alla vigilanza dei Ministeri di riferimento e sotto questo profilo non risultano, dunque, connotate da quella posizione di indipendenza tipica delle Authorities.

degli ordinamenti (non essendo i componenti posti sotto il controllo degli elettori), a quello della tripartizione dei poteri (poteri normativi, amministrativi e giurisdizionali).

Ben si comprende dunque come mai per anni la dottrina si sia interrogata sulla stessa legittimità costituzionale delle autorità indipendenti, anche se ad oggi tali perplessità possono dirsi largamente superate. Quanto ai dubbi di legittimità sul potere normativo delle Authorities, la dottrina ha individuato nel disposto del riformulato art. 117, comma 6, Cost. il fondamento di tale potere, posto che, da un lato, attribuisce alla potestà regolamentare dello Stato le materie di competenza legislativa esclusiva statale (ex art. 117, comma 2, Cost.), e dall'altro, attribuisce alla potestà regolamentare delle Regioni le materie di competenza legislativa concorrente o residuale (ex art. 117, commi 3 e 4, Cost.), salva delega alle Regioni da parte dello Stato del proprio potere regolamentare. Secondo tale orientamento, lo "Stato" non deve necessariamente essere identificato con il Governo: regolamenti (non governativi) possano essere adottati anche da altri organismi statali, quali le Autorità amministrative indipendenti. Ne consegue che le Authorities "statali" possono di certo regolamentare (ove tale potere sia loro attribuito dalle leggi istitutive) le materie spettanti alla potestà legislativa esclusiva statale (privacy, concorrenza, risparmio ecc.)<sup>10</sup>, mentre eventuali Authorities regionali, qualora fossero istituite, potrebbero disciplinare le materie appartenenti alla legislazione concorrente o residuale

---

<sup>10</sup> Nel rispetto delle decisioni assunte in sede europea ma anche dell'equilibrio costituzionale del Paese, il Consiglio di Stato ha chiarito *"che non è esclusa a priori la possibilità per una Autorità di emanare regolamenti indipendenti, ma a condizione che la materia sia sottoposta a riserva di legge e a condizione che la legge fissi i criteri di fondo per l'esercizio dei poteri normativi da parte dell'autorità"*. Si precisa che, mentre va salvaguardata *"l'opportunità di incrementare le garanzie procedurali ...come parziale correttivo alla sostanziale indipendenza dei regolamenti dell'Autorità indipendenti adottati in carenza di norme primarie di indirizzo"*, la legge deve, tuttavia, identificare in maniera attenta e puntuale l'ambito della sottrazione dal circuito della responsabilità politica.

delle Regioni <sup>11</sup>.

Con riguardo poi ai dubbi di legittimità derivanti dall' "indipendenza" delle Autorità dal Governo, la dottrina più recente sostiene che l'art. 95 della Costituzione non impone un'inderogabile regola di dipendenza della PA dal Governo, con inevitabile responsabilità di quest'ultimo di fronte al Parlamento. Ciò, tuttavia, non esclude che le Autorità possano subire e anzi subiscano, un "controllo politico diffuso", così come avviene anche per altri organi di garanzia, e non esclude che esse siano responsabili direttamente verso il Parlamento che, allo stesso modo in cui le ha istituite, potrebbe in ogni momento condizionarne l'esistenza, i poteri e le modalità di funzionamento.

Quanto infine ai dubbi circa il potere "para-giurisdizionale", la dottrina rileva che se, da un lato, è vero che il carattere dell'indipendenza accomuna le Autorità alla Magistratura, è purtuttavia vero che l'indipendenza non costituisce una prerogativa esclusiva dei magistrati e che la Costituzione non stabilisce che la funzione di risoluzione dei conflitti spetti soltanto alla magistratura, essendo necessario e sufficiente, invece, che i magistrati conoscano in ultima istanza delle decisioni delle Autorità (come previsto dalle leggi istitutive delle stesse Authorities che individuano modalità di impugnazione degli atti di queste ultime, prevedendo nella maggioranza dei casi la giurisdizione, anche esclusiva, del giudice amministrativo, ma con alcune ipotesi di giurisdizione del giudice ordinario).

In buona sostanza, la mancanza per le Autorità amministrative indipendenti di un'esplicita copertura costituzionale non desta più particolari perplessità ma sicuramente accentua l'esigenza, da più parti ravvisata, che siano garantite, nel migliore dei modi, la neutralità, la funzionalità e l'autorevolezza delle stesse. Anche la querelle sulla "natura giuridica" delle Autorità amministrative indipendenti può dirsi ormai superata. Le Autorità sono infatti inserite in larga

---

<sup>11</sup> Quanto al rapporto fra gli atti normativi delle Autorità e le leggi statali e regionali, v'è da rilevare che gran parte della dottrina ha ricondotto tale questione non ad un rapporto di sovraordinazione della legge sul regolamento, bensì ad un rapporto di complementarietà, che si basa sulla volontà del legislatore di assegnare alle Autorità una sfera di competenza esclusiva. A tale proposito, si è parlato di "regolamenti quasi indipendenti", i quali cioè non sarebbero davvero tali poiché gli interessi da tutelare sono predefiniti dal legislatore, ma neanche sarebbero meramente attuativi-esecutivi poiché il dettato legislativo appare certamente molto lacunoso.

misura nell'elenco economico consolidato della pubblica amministrazione (Elenco Istat), circostanza che le rende, fra l'altro, destinatarie delle norme di contenimento in materia di finanza pubblica, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione Europea.

Interessante è poi il parere reso sempre dal Consiglio di Stato che ha ricondotto, in particolare, le Autorità amministrative indipendenti nell'alveo delle "amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo", con conseguente applicazione alle stesse del regime previdenziale pubblico, e quindi dell'obbligo per i dipendenti di iscrizione alla Cassa Stato (CTPS) e non all'INPS, come invece originariamente previsto<sup>12</sup>.

Ad oggi, dunque, il modello delle Authorities può dirsi consolidato, nonostante alcuni interventi legislativi che hanno, in taluni casi, ritrasferito ai Ministeri competenze attribuite alle Autorità stesse<sup>13</sup> o, al contrario, previsto un potere dell'Autorità di avvalersi degli organi del Ministero per lo svolgimento di tal'altre funzioni (come è il caso dell'AGCOM rispetto al MISE).

Nel più recente passato, poi, oltre all'istituzione di nuove autorità amministrative indipendenti<sup>14</sup>, si è assistito, in diversi casi, ad un vistoso ampliamento delle loro funzioni (emblematico è il caso dell'ANAC ma il fenomeno ha riguardato anche

---

<sup>12</sup> Si legge infatti che *"...nella formulazione dell'articolo 1, comma 2, del d. lgs. n. 29 cit. vengono riaccomodate, fra le amministrazioni pubbliche, individuate al fine della determinazione dell'ambito soggettivo di applicazione del medesimo decreto delegato, anche le Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, tra le quali non sembra esservi ragione per escludere le c.d. Autorità indipendenti..."* L'orientamento è stato condiviso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (nota n. 899/70941/PUB-V-105 del 4 giugno 2004).

<sup>13</sup> Ciò avviene nel caso dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas rispetto alla quale il Ministero di settore, in base alla legge n. 239/2004, può ricorrere allo strumento dell'avvalimento per esercitare alcuni propri compiti.

<sup>14</sup> È del 2011 l'istituzione di una nuova autorità di regolazione per il settore dei trasporti ferroviario, portuale, aereoportuale e stradale (d.l. n. 201/2011) e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (l. n. 112/2011); del 2012, la trasformazione dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in autorità amministrativa indipendente (d. l. n. 179/2012); del 2013, l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale (d.l. n. 146/2013); del 2012 (legge n. 243/2013), l'istituzione presso le Camere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, «per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio», le cui valutazioni indipendenti in merito alla finanza pubblica possono essere solo motivatamente disattese dal governo.

l'AGCM<sup>15</sup>, l'AGCOM<sup>16</sup>, l'ARERA<sup>17</sup> e, più limitatamente, la COVIP<sup>18</sup>).

Anche l'“indipendenza” delle Autorità si è andata via via rafforzando, grazie soprattutto alle direttive e ai regolamenti europei (come avvenuto, ad esempio, nel settore dell'energia elettrica e del gas o nel settore finanziario) che hanno accentuato tale profilo, nel presupposto che i valori in gioco hanno riguardo ad interessi “ultrastatali”. Del resto, alcune Autorità (e prima di tutte la Banca d'Italia, in quanto componente del Sistema europeo di banche centrali (SEBC)), godono di un livello di indipendenza garantito dai Trattati. In materia di privacy, il rispetto della normativa europea è “soggetto al controllo di autorità indipendenti” (art. 16, comma secondo, del Trattato sul Funzionamento

---

<sup>15</sup> L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha visto negli ultimi anni estendere in modo significativo il proprio campo di intervento, in particolare nei settori delle pratiche commerciali scorrette in base al Codice del consumo approvato con d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, dei conflitti di interessi relativi ai titolari di cariche di governo in base alla legge 20 luglio 2004, n. 215. Successivamente le è stato attribuito un potere inedito di impugnare innanzi al giudice amministrativo i regolamenti e gli atti amministrativi emanati da tutte le pubbliche amministrazioni che siano lesivi della concorrenza (art. 21-bis della legge n. 287/1990 aggiunto dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 210), rafforzando così il potere di segnalazione. Il d.l. n. 1 del 2012, inoltre, inserendo l'art. 37-bis nel Codice del consumo, ha attribuito all'AGCM il compito di dichiarare la vessatorietà delle clausole inserite nei contratti tra professionisti e consumatori che si concludono mediante adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli, modelli o formulari. Infine, l'art. 5-bis del citato d.l. n. 1 del 2012, introdotto dalla legge di conversione (l. n. 27 del 2012), ha attribuito all'AGCM il compito di elaborare e attribuire, su istanza di parte, un rating di legalità alle imprese operanti nel territorio nazionale che raggiungano un fatturato minimo di due milioni di euro.

<sup>16</sup> Il Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. n. 259 del 2003) ha attribuito all'AGCOM il ruolo di Autorità nazionale di regolamentazione in tale settore, e il decreto “Salva Italia” (d.l. n. 201 del 2011), che ha soppresso l'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, ha attribuito le relative funzioni all'AGCOM.

<sup>17</sup> Anche le competenze dell'ex Autorità per l'energia elettrica e il gas – ora Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) – sono state significativamente ampliate nel corso del tempo. Per primo, con il decreto Salva Italia all'Autorità sono state attribuite competenze anche in materia di servizi idrici. Successivamente, il d.lgs. n. 102 del 2014 ha attribuito all'Autorità specifiche funzioni in materia di teleriscaldamento e teleraffrescamento. Con la legge n. 205 del 2017, infine, sono state attribuite all'Autorità funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati.

<sup>18</sup> Alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) il legislatore ha attribuito, con l'art. 14 del decreto legge n. 98/2011, il controllo sugli investimenti operati dalle casse professionali con riguardo al risparmio previdenziale obbligatorio dei liberi professionisti, trasferendo tale funzione dall'alveo ministeriale, onde assicurare nella supervisione una competenza tecnica altamente specialistica, propria di un'Autorità che già per legge era tenuta alla vigilanza sul contiguo settore della previdenza complementare.

dell'Unione europea). A ciò si aggiunga che le Autorità nazionali di regolazione operano spesso in modo coordinato all'interno di una rete di regolatori indipendenti al cui vertice si pongono per l'appunto agenzie europee.

E' bene tuttavia sottolineare come questa spinta all'indipendenza riproponga, pur se in termini rinnovati, il problema della legittimazione democratica delle Autorità sia a livello europeo sia a livello nazionale. E' evidente infatti che l'indipendenza delle Authorities non può significare sottrazione a ogni forma di controllo esterno. Come è stato autorevolmente rilevato da Marcello Clarich, il problema è piuttosto quello di calibrare i controlli alla natura delle funzioni esercitate dalle Autorità ed evitare una scissione fra i meccanismi della democrazia rappresentativa tanto a livello nazionale quanto europeo. Non vi è dubbio che su questo versante c'è ancora spazio per individuare soluzioni innovative e la recente proposta di riforma delle autorità di vigilanza europee in materia finanziaria (le c.d. ESAs: European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) ed European Securities and Markets Authority (ESMA)), può rappresentare una buona occasione per porre le basi di un inquadramento più generale.

L'assenza di responsabilità politica diretta e l'indipendenza nei confronti del Governo impongono pertanto di individuare, a partire dal nostro sistema istituzionale, adeguati contrappesi, ad iniziare dalla trasparenza dell'agire tanto in via amministrativa che regolamentare, dalle garanzie del giusto procedimento, dal controllo giurisdizionale degli atti adottati.

Se ciò appare innegabile, non può sottacersi il richiamo di attenzione, operato da altra parte autorevole della dottrina (Sabino Cassese), su un processo che apparirebbe paradossalmente di senso contrario, ossia di progressiva erosione dell'indipendenza concessa, avendo il Parlamento, in diverse occasioni, continuato a legiferare su argomenti che erano stati lasciati alla regolamentazione o all'aggiudicazione delle Autorità e a creare procedure in cui attività delle Autorità e attività delle amministrazioni tradizionali dello Stato sono legate, condizionando così di fatto le scelte indipendenti delle prime. Tale dottrina rileva poi che l'aver sottoposto alla giurisdizione del giudice amministrativo le decisioni delle Autorità, pur rappresentando un passo necessario, determina, considerato il modus operandi del giudice stesso (che

ripete, “pur senza avere tutta la competenza tecnica necessaria, valutazioni che erano state compiute dalle Autorità”), che il decisore di ultima istanza, in settori sensibili e strategici del nostro Paese, non è l’Autorità indipendente all’uopo istituita bensì la giustizia amministrativa.

Ad ogni modo, non vi è dubbio che, da un lato, la proliferazione di “autorità indipendenti” è un processo che occorre guardare con attenzione critica, posto che manifesta una chiara esigenza di riorganizzazione dello Stato; dall’altro, che l’andamento discontinuo che ha generato negli anni le diverse fisionomie funzionali delle Autorità, rende necessaria una riflessione di sistema, oltre che attuale l’esigenza di una razionalizzazione e di un’armonizzazione del regime delle Authorities, affinché sia garantita certezza all’economia e alla società.

L’adozione di una disciplina uniforme sugli aspetti di funzionamento, di organizzazione e di trattamento delle diverse Autorità, sulla scia di quanto già intervenuto per disciplinare la durata e il rinnovo dell’incarico dei componenti (oggi pari a 7 anni non rinnovabili), sia pur preservando le diverse forme in cui si declina l’autonomia delle stesse, è un’iniziativa non più rinviabile. Nel quadro dell’architettura istituzionale dello Stato, sarebbe poi opportuno che il modello di regolazione sia precisato evitando “confusione nei ruoli tra decisore politico e regolatore tecnico indipendente”, spettando al primo (in quanto soggetto investito di legittimazione democratica) il compito di stabilire il livello di tutela degli interessi generali, e al decisore tecnico, quello di definire le modalità concrete di attuazione della suddetta tutela.

Parimenti necessaria resta la revisione delle procedure di nomina dei componenti, del trattamento giuridico ed economico degli stessi, dell’incompatibilità, temi spesso largamente disomogenei. Un’adeguata ricognizione dello stato dell’arte dovrebbe pertanto condurre il legislatore a prevedere, in primo luogo, un processo selettivo più virtuoso accompagnato da una procedura di nomina che assicuri anche quel doveroso collegamento al circuito democratico/parlamentare (ad esempio, prevedendo una maggioranza qualificata per il parere delle commissioni parlamentari di merito), che deve essere comunque garantito proprio in ragione della rilevanza delle funzioni svolte dalle Autorità nel nostro ordinamento. Parallelamente dovrebbe essere assicurato uno “status” omogeneo per tutti i componenti, che si dovrebbe tradurre anche in

un coerente regime di conflitto di interessi e di incompatibilità (ad esempio, prevedendo un'incompatibilità per un anno successivo alla cessazione dell'incarico per l'assunzione di rapporti di impiego o di collaborazione con soggetti vigilati, termine cui ragionevolmente dovrebbe uniformarsi anche l'attuale incompatibilità oggi prevista –paradossalmente per addirittura cinque anni – per l'assunzione di nuovi incarichi in altre Autorità), oltre che in un'uniformità nel trattamento giuridico ed economico, tali da preservarne la professionalità e l'indipendenza.

Necessaria appare anche la revisione dei meccanismi di finanziamento delle Autorità, che si sono ancora significativamente differenziati<sup>19</sup>, nonostante i tentativi di razionalizzazione intercorsi. Il meccanismo comune dovrebbe essere infatti quello dell'autofinanziamento, rimettendo in buona sostanza l'onere dell'attività di supervisione svolta dalle Authorities a carico del mercato di riferimento, riducendo così progressivamente sino ad eliminarlo il contributo a carico del bilancio dello Stato. Forme di perequazione dovrebbero essere previste per le sole Autorità che svolgono di fatto funzioni trasversali, per le quali non è possibile individuare un definito mercato da percuotere. Questa più virtuosa redistribuzione degli oneri dovrebbe essere poi accompagnata ad una maggiore efficienza dell'azione di vigilanza condotta, i cui risparmi di spesa dovrebbero in prospettiva essere ricondotti non tanto allo Stato, nell'ottica della spending review, quanto alla diminuzione dei contributi richiesti agli operatori del mercato ovvero ad iniziative formative finalizzate, in ultima istanza, al miglioramento dell'agire del mercato stesso.

Ed ancora, improcrastinabile appare essere una mappatura dei processi e delle funzioni propri delle Autorità in un'ottica di sistema. Questa esigenza appare quanto mai necessaria in ragione, da un lato, del proliferare di nuove Autorità

---

<sup>19</sup> Per quanto riguarda il finanziamento delle autorità, si ricorda che il regime dell'autonomia finanziaria delle autorità amministrative indipendenti è molto variegato. Alcune Autorità indipendenti godono di un finanziamento cd. misto, ossia una parte delle entrate è assicurata direttamente dallo Stato, mentre la rimanente parte è a carico dei soggetti operanti nel settore di competenza. Altre autorità, invece, beneficiano prevalentemente o esclusivamente di stanziamenti a carico del bilancio generale dello Stato. Infine, vi sono autorità che godono di una piena autonomia finanziaria, potendo interamente far fronte alle spese di gestione e funzionamento con i contributi provenienti dal relativo mercato regolamentato.

amministrative indipendenti, chiamate nel più recente passato a svolgere compiti prima propri di funzioni ministeriali non soppresse; dall'altro, dall'aumento, a volte vistoso, delle competenze delegate ad alcune Authorities, circostanze che a volte determinano, in mancanza di un più complessivo ridisegno organizzativo della pubblica amministrazione, inefficienze e inopportune sovrapposizioni (anche fra Authorities), con aumento degli oneri amministrativi per le imprese e per gli utenti in ultima analisi.

In buona sostanza, occorre operare un “*actio finium regundorum*”, stabilendo le competenze delle Autorità e i compiti dei Ministeri e del Governo. Un caso emblematico è quello dell'ANAC<sup>20</sup> che ha visto aumentare significativamente i propri poteri e funzioni, tanto da essere chiamata a dirimere controversie riguardanti fattispecie che rientrano addirittura nella competenza di altre Autorità amministrative indipendenti.

---

<sup>20</sup> Il d.l. n. 90 del 2014 ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, attribuendone i compiti e le funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza, che è stata ridenominata Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). La legge di conversione del d.l. n. 90 del 2014 (legge n. 114 del 2014), inoltre, ha attribuito al Presidente dell'ANAC il compito di formulare proposte al Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 ed alla Società Expo 2015 p.a. per la corretta gestione delle procedure d'appalto per la realizzazione dell'evento.

Successivamente, il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) ha attribuito all'ANAC il potere di emanare linee guida per disciplinare le modalità attuative di varie disposizioni del Codice stesso. In attuazione dell'art. 1, comma 859, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), infine, è stato emanato il DPCM 28 aprile 2017, n. 82, il quale ha previsto che il Collegio arbitrale per l'erogazione, da parte del Fondo di solidarietà, di prestazioni in favore degli investitori sia presieduto dal Presidente dell'ANAC e che venga utilizzata a tal fine la Camera arbitrale per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, istituita presso l'ANAC ai sensi dell'art. 210 del Codice dei contratti pubblici.

# LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Parlando di PA digitale non ci riferiamo a un settore, a un aspetto laterale dell'azione pubblica, ma alla PA tout court. Non esiste infatti una PA digitale e una "PA non digitale". Il "digitale" non è uno strumento né tantomeno un settore della nostra vita economica, sociale, relazionale, culturale ma è l'ecosistema in cui è immersa la nostra vita. In questo senso possiamo affermare che l'agenda digitale è semplicemente l'agenda dello sviluppo del Paese, perché qualsiasi politica di sviluppo economico non potrà che appoggiarsi sulla trasformazione digitale dei prodotti, dei processi, delle relazioni, dei ruoli. Altrettanto possiamo dire che la PA digitale è semplicemente una PA migliore, più veloce, più semplice, più vicina ai cittadini, più adatta a produrre "valore pubblico" per i contribuenti. Una buona PA o è digitale o non è. Tutte le ricerche internazionali indicano con chiarezza che è l'economia digitale non solo a trainare lo sviluppo, ma anche a rendere possibile, al di là dei proclami di belle intenzioni, il percorso delle coraggiose riforme che tutti dicono di voler intraprendere.

È ormai chiaro a tutti, ad esempio, che la sanità pubblica non supererà il test di sostenibilità del sistema, tra bisogni crescenti, rivoluzione demografica e nuovi potenti e costosissimi farmaci a fronte di risorse che, se va bene, restano stabili, se non con una profonda trasformazione digitale che ripensi tutti i processi sia clinici che gestionali. O, altrettanto, che sarà solo un progressivo completamento della digital transformation nel sistema fiscale che potrà garantire quell'equità che permetterà a ciascuno di pagare, con semplicità, il giusto. O, ancora, che nuovo lavoro si creerà ormai solo nelle professioni legate all'economia della rete e all'analisi sempre più sofisticata dei dati. Si potrebbe continuare facendo

esempi per la sicurezza, la scuola ecc., ma ciò che è necessario ribadire con forza è che l'innovazione e la digitalizzazione del Paese non sono e non potranno mai essere un altro obiettivo da affiancare, magari mettendolo in concorrenza, ad altri settori o ad altri impegni. Tutt'altro: è la piattaforma abilitante di tutte le riforme che, senza questa, rischiano di essere, come spesso è successo più o meno consapevolmente, solo promesse elettorali.

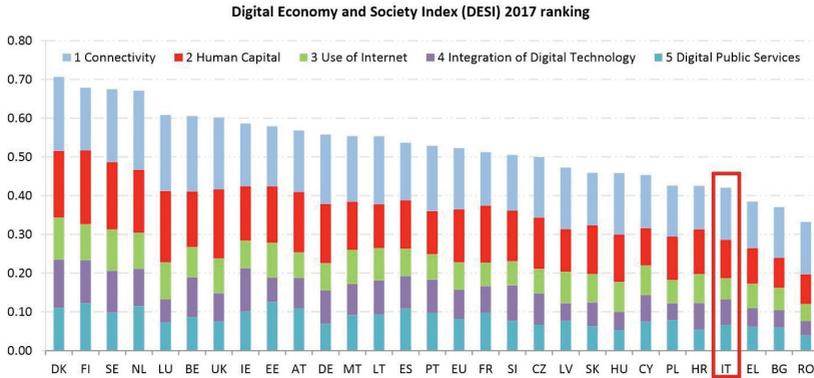
Molto c'è da fare, ma molto è stato già fatto in questi ultimi anni: ripartire da zero sarebbe non solo stupido, ma ci condannerebbe ad un ritardo, che in questo campo vuol dire già fallimento.

Quando parliamo di PA digitale parliamo di:

- 32.000 dipendenti pubblici nell'ICT, di cui circa 18.000 nelle Pubbliche amministrazioni centrali (PAC) e 14.000 nelle Pubbliche amministrazioni locali (PAL), a cui si aggiungono circa 6.000 dipendenti delle società in house locali e più di 4.000 nelle società in house centrali;
- circa 5,7 miliardi di Euro di spesa esterna ICT;
- circa 11.000 data center delle Pubbliche amministrazioni;
- circa 160.000 basi di dati presenti nel catalogo delle basi di dati della Pubblica amministrazione di AgID e oltre 200.000 applicazioni che utilizzano tali dati secondo quanto rilevato dal censimento svolto su 13.822 Amministrazioni; la precisione di questi dati non è tanto importante quanto le dimensioni che sottolineano la complessità del problema;
- oltre 25.000 siti web pubblici

Nonostante questo imponente impiego di risorse, o forse proprio a causa della sua frammentazione, i risultati sono tutt'altro che brillanti. Di anno in anno la Commissione Europea misura i progressi fatti nella trasformazione digitale e nell'attuazione dell'agenda attraverso il Digital Economy and Society Index (DESI) che per il 2017 assegna all'Italia il 25esimo posto.

Fig. 5: Digital Economy and Society Index (DESI), 2017



Quattro appaiono in estrema sintesi gli ostacoli principali alla digital transformation dell'amministrazione pubblica italiana:

- L'eccessiva frammentazione degli interventi: troppi centri decisionali, troppi datacenter, troppe gare non coordinate e duplicate, ecc.
- Una governance non definita in modo sufficientemente chiaro: troppi decisori, troppe società strumentali e istituzioni delegate, ma nessuno che gestisca veramente le risorse e stabilisca le priorità.
- La tendenza a informatizzare l'esistente piuttosto che a usare la leva digitale come strategica per ripensare ruoli e processi.
- La mancanza di competenze specifiche, di adeguati profili professionali, ma anche di una cultura della trasformazione digitale nella dirigenza apicale.

Un'analisi sintetica di alcuni aspetti della digital transformation dell'amministrazione pubblica sarà utile per esplorare i possibili effetti di un'innovazione necessaria e per definire le sfide che abbiamo davanti. La proponiamo con 10 brevi schede:

1. Servizi online e nuovi diritti di "cittadinanza digitale";
2. Interoperabilità e principio once only;
3. Documenti digitali, workflow documentale, dematerializzazione;
4. Procurement e PPP;

5. Cybersecurity;
6. Data & Analytics Framework; data driven decision;
7. Razionalizzazione dell'Infrastruttura tecnologica;
8. Impatti organizzativi della Digital Transformation;
9. Smart working;
10. Intelligenza artificiale per la PA e i servizi pubblici.

## **1. Servizi online e nuovi diritti di “cittadinanza digitale”**

L'art. 1 della legge delega 124/15 parla espressamente di “cittadinanza digitale”, nei termini della garanzia del diritto di cittadini e imprese di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il rapporto DESI 2017 vede l'Italia registrare prestazioni inferiori alla media UE alla voce servizi pubblici digitali, rispetto al quale il nostro Paese ricopre la 21° posizione nella UE a 28. Sul lato dell'offerta, pur non mantenendo il passo con il miglioramento dei servizi di governo elettronico in altri paesi, l'Italia si conferma comunque al di sopra della media UE per disponibilità dei servizi pubblici online, seppur a fronte di una discesa dalla 14° alla 16° posizione nella UE a 28. Sul lato della domanda l'Italia si attesta alla terz'ultima posizione (25°) per utenti dei servizi di governo elettronico, una in meno della precedente rilevazione, con il 16% di utenti sul totale di utilizzatori di internet, a fronte di una media europea del 34%. Dati che confermano quindi la tendenza andatasi consolidando negli ultimi anni, che vede l'Italia come il Paese europeo con il divario maggiore tra disponibilità dei servizi on line e il loro utilizzo da parte di cittadini e imprese. La considerazione di fondo è che in realtà non esiste tout court un cittadino digitale, ma piuttosto differenti tipologie di cittadini e utenti, ciascuno con differenti profili e fabbisogni, che usano di volta in volta canali diversi per interloquire con la PA. La vera grande sfida che si pone davanti alla pubblica amministrazione è rappresentata dalla necessità di procedere a un ribaltamento del paradigma attuale e dall'assunzione di una visione “cittadino

centrica”, connotata da:

- una governance intelligente, che definisca priorità chiare e contestualizzate in base ai differenti cluster tecnologici e socio-economici del Paese;
- un profondo cambiamento della PA dal punto di vista tecnologico, organizzativo e della gestione delle risorse umane;
- un ripensamento dell’architettura di delivery dei servizi, che tenga conto dell’effettiva experience dell’utenza e che porti la PA a sviluppare la propria offerta di servizi digitali partendo dai bisogni reali dei cittadini.

Le analisi evidenziano come i principali motivi alla base della scarsa qualità dei servizi online della PA siano da ricondurre alle metodologie utilizzate nello sviluppo software, in particolare nelle fasi di analisi dei requisiti delle interfacce utente. Due, in particolare, gli elementi di criticità rilevati: il mancato coinvolgimento dell’utenza nello sviluppo dei portali e la scarsa flessibilità nello sviluppo dei servizi. I problemi dell’usabilità si riscontrano in particolare sulla capacità dei siti della PA di essere mobile friendly. Per sviluppare servizi interoperabili, veloci e facilmente accessibili occorrono investimenti importanti ed elevate competenze professionali, difficilmente rintracciabili in tutti gli enti locali, specialmente in quelli più piccoli. Occorre quindi uno sforzo organizzativo teso all’ottimizzazione tramite la costituzione di poli di competenza, a livello di aggregazione territoriale variabili (Provincia/Città metropolitana o Regione).

## **2. Interoperabilità e principio once only**

La principale barriera allo sviluppo di servizi di qualità al cittadino è ancora oggi la mancanza di integrazione tra le basi dati delle diverse amministrazioni, e in alcuni casi anche tra quelle detenute da uffici appartenenti al medesimo ente. Ancora oggi molti enti continuano a richiedere le stesse informazioni di cui l’amministrazione è già in possesso. Insieme all’usabilità, l’interoperabilità rappresenta quindi la priorità sulla quale lavorare affinché i servizi erogati dalle amministrazioni possano essere sempre più efficienti e facilmente fruibili. Il Piano d’azione dell’UE per l’eGovernment 2016-2020 annovera tra i suoi sette principi fondamentali quello del “una tantum” (once only principle), stabilendo

che: “le pubbliche amministrazioni dovrebbero evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite. Nei casi in cui sia consentito, gli uffici della pubblica amministrazione dovrebbero adoperarsi per riutilizzare internamente tali informazioni, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati, in modo che sui cittadini e sulle imprese non ricadano oneri aggiuntivi”. È evidente come la piena attuazione del “once only principle” richieda il superamento del modello attuale di gestione dei dati pubblici organizzato per “silos verticali”, e la transizione verso un nuovo modello di interoperabilità dei servizi e dei dati della PA.

Non è un caso che, accanto a quello dell’una tantum, tra i sette principi fondamentali sia annoverato anche quello dell’interoperabilità by default, secondo cui: “i servizi pubblici dovrebbero essere progettati in modo da funzionare senza problemi e senza soluzione di continuità in tutto il mercato unico e al di là dei confini organizzativi, grazie alla libera circolazione dei dati e dei servizi digitali nell’Unione europea”

Il Piano triennale per l’informatica nella PA (maggio 2017), rifacendosi apertamente ai principi “una tantum” e di “interoperabilità per definizione”, sancisce la transizione a un nuovo modello di interoperabilità per garantire la corretta interazione tra cittadini, imprese e PA e favorire la condivisione trasparente di dati, informazioni, piattaforme e servizi, attraverso standard tecnologici e profili di interoperabilità<sup>21</sup>.

La partita relativa alla sostenibilità del nuovo modello nazionale di interoperabilità si giocherà quindi nella definizione di tre elementi:

- un modello organizzativo sostenibile per la definizione e gestione delle specifiche del singolo dominio e quindi l’adozione di una rete di poli specialistici sovra territoriali;

---

<sup>21</sup> Il nuovo modello, fondato sull’approccio *API first*, rappresenta uno degli assi portanti dell’intero percorso evolutivo del sistema informativo della PA delineato dal Piano. Un ulteriore elemento emerso a livello europeo in generale e nel modello in particolare è il coinvolgimento dei soggetti privati nell’erogazione di servizi evoluti della Pubblica Amministrazione, aspetto che trova riscontro anche nel Piano triennale ICT nelle principali azioni delle piattaforme abilitanti (ad esempio SPID e PagoPA) e nel concetto di ecosistemi digitali, che a livello regionale ha trovato un significativo esempio in E015, l’ambiente o meglio l’ecosistema di cooperazione pubblico-privato realizzato dal comitato per l’evento Expo 2015 e successivamente mantenuto dalla Regione Lombardia.

- la definizione ragionevole e facilmente implementabile del confine di responsabilità del singolo servizio, soprattutto per gli aspetti legati agli intermediari;
- la definizione di un sistema di validazione dei servizi interoperabili federato, flessibile e sostenibile, che accompagni e sostenga lo sviluppo della cooperazione.

### 3. Documenti digitali e workflow

Il documento informatico<sup>22</sup> è l'elemento centrale di quel processo di innovazione della Pubblica amministrazione finalizzato alla completa digitalizzazione delle pratiche amministrative.

Successivamente alla pubblicazione del nuovo CAD, che inquadra il documento informatico nel contesto normativo italiano, e all'entrata in vigore delle regole tecniche predisposte da AgID le Pubbliche amministrazioni hanno ormai tutti gli strumenti normativi utili per gestire l'intero ciclo di vita del documento amministrativo informatico. La gestione documentale riguarda la creazione dei documenti informatici e la loro metadatazione, la creazione dei "fascicoli informatici", la corretta protocollazione e il workflow documentale (il percorso del documento nell'azione amministrativa), la conservazione e archiviazione, la dematerializzazione (e quindi la metadatazione e la conservazione) dei documenti nati analogici. Molto si è legiferato a cominciare dal CAD del 2005: il legislatore è alla ricerca continua del meglio ma non è riuscito finora a favorire il consolidamento di soluzioni operative e a garantire l'organico sviluppo di sistemi qualificati e sostenibili. L'attuale quadro normativo è comunque più che sufficiente e costruito con sufficiente flessibilità, ora non si tratta di riscrivere disposizioni e regole nuove, tutt'altro, ma piuttosto fornire linee guida e indicazioni operative soprattutto per le amministrazioni pubbliche di piccole dimensioni.

---

<sup>22</sup> Il Codice dell'Amministrazione Digitale definisce il documento informatico ("rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti") in contrapposizione al documento analogico ("rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti").

È estremamente importante curare con attenzione il processo di conservazione: i processi devono essere sostenibili; la conservazione digitale a norma (archiviazione) non si deve ridurre a un'archiviazione tombale; l'accesso ai documenti conservati deve essere sostenuto da interfacce semplici; ai soggetti produttori si devono assicurare funzioni di controllo e monitoraggio del servizio; i requisiti di interoperabilità devono essere efficaci e garantire reale indipendenza dalle piattaforme tecnologiche ovvero il recupero di tutte le eventuali informazioni aggiuntive.

#### 4. Procurement pubblico

La spesa per consumi intermedi della Pa italiana si attesta attorno ai 90 miliardi di euro e pesa per il 5,6 per cento del PIL, un dato più elevato rispetto a tutti nostri i principali competitor: in Spagna, ad esempio, la spesa per l'acquisto di beni e servizi si ferma al 5,3 per cento, in Francia al 5,2 per cento mentre in Germania ad appena il 4,8 per cento del Pil <sup>23</sup>. E' quindi assolutamente decisivo il funzionamento del procurement sia in termini di qualità della spesa, sia di risparmio potenziale.

Molti appaiono i punti per cui è necessario un deciso cambio di passo:

- la politica industriale degli acquisti pubblici, che potrebbero essere il vero driver d'innovazione per le PMI italiane, è stata affidata a un giudice, che ha ovviamente la sua peculiare visione del mondo, e infine un Codice degli acquisti, che doveva essere più semplice, ha creato un tale clima di insicurezza da ridurre drasticamente le gare.
- programmare gli acquisti, transitando verso l'e-procurement end-to-end. La vision è andare oltre l'e-procurement, transitando verso l'e-procurement end-to-end. Questa vision ha come obiettivo un guadagno in termini di tempi e costi, e si basa sulla la programmazione degli acquisti, che consente un'attività di risk management per cui quanto più si programma, tanto più si crea valore e si evita la dissipazione di costi infraprocedurali.
- valorizzare il dialogo tra gli attori coinvolti nel procurement. La consultazione

---

<sup>23</sup> Elaborazione effettuata dalla Cgia (2016).

di mercato può rappresentare un'opportunità a disposizione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza se utilizzata già in sede di programmazione. consentendo all'acquirente pubblico di effettuare una valutazione prognostica (ex ante) dell'intervento d'acquisto, attraverso le informazioni provenienti dai soggetti che vantano interessi specifici del settore.

- approntare un nuovo modello di controllo della performance. Sul “come”, occorre implementare metodologie per la misurazione della performance, esplorando una baseline e verificando se esiste una discrezionalità automatizzata: la discrezionalità nella valutazione è fondamentale ma bisogna renderla standardizzata.

## 5. Cybersecurity

Tanto maggiore importanza assume la digitalizzazione nella vita quotidiana, tanto più è necessario e urgente curarne la protezione secondo le due dimensioni di privacy e security.

Non casualmente l'Europa ha ribadito, partendo dal discorso sullo Stato dell'Unione del presidente Juncker del settembre 2017, per proseguire poi con i documenti che illustrano la nuova strategia europea, che la cyber security sia un asset e una tecnologia chiave per l'Europa intera, abilitante per il decollo di un Digital Single Market sicuro e “trusted”. La PA, in senso ampio, è direttamente coinvolta su questo tema con molteplici responsabilità e punti di vista.

Molti sono gli ostacoli sulla strada di una maggiore sicurezza dei sistemi e dei dati:

- La mancanza dell'approccio del “security by design”: non siamo ancora arrivati a comprendere che la sicurezza non è data da un software, da una funzionalità o da un progetto specifico ma da un modo nuovo di acquisire, sviluppare, far evolvere e gestire le applicazioni e i servizi della PA.
- L'assenza di interlocutori chiave per la sicurezza informatica all'interno di molti enti pubblici, l'assenza di norme specifiche che impongano alle pubbliche amministrazioni di garantire la presenza di un referente per la sicurezza informatica; il blocco dei concorsi per i dirigenti tecnici e

l'inadeguatezza delle procedure di selezione; la carenza di risorse finanziarie necessarie a garantire la presenza di referenti per la sicurezza; un importante deficit di cultura e consapevolezza del rischio cyber; la proliferazione di enti piccoli e piccolissimi che sono, spesso, l'anello debole della catena e la conseguente diffusa obsolescenza tecnologica

Quattro sono le azioni, in parte già in corso, fortemente raccomandate:

- Sostenere con forza il Framework nazionale e i sistemi di compliance: sono state emesse delle linee guida da AgID, ma devono essere accompagnate da un'adeguata assistenza;
- Creare, e dove ci sono sviluppare, i CERT (Computer Emergency Readiness Team): ogni organizzazione complessa, pubblica o privata, dovrebbe disporre di un proprio CERT, ricorrendo a servizi esterni laddove non sia in grado di sostenere autonomamente le necessità di competenze e strutture specializzate;
- Assicurare nuove competenze nella PA: la creazione di esperti e il loro mantenimento all'interno delle amministrazioni, centri di ricerca e aziende Italiane quale carburante fondamentale di un sistema di difesa nazionale;
- Introdurre in tutte le amministrazioni adeguate per dimensione o nelle aggregazioni di amministrazioni minori un CISO (Chief Information Security Officer) che abbia responsabilità certe e chiare, quale elemento cruciale nel quadro di un sistema efficace di governance della sicurezza.

## 6. Il valore dei dati: Data & Analytics Framework e Big Data

Alla base del buon governo ci deve necessariamente essere la capacità di prendere decisioni sulla base dell'esatta conoscenza di quello che avviene e su fondate previsioni di quello che avverrà. È ciò che viene chiamato *Data driven decision*, ed è la conseguenza virtuosa di un processo in grado di trasformare i diversi dati grezzi in informazioni, queste in conoscenza su cui prendere, infine, decisioni. La PA possiede una quantità enorme di dati che usa poco, che sono detenuti in generale in "silos" non comunicanti tra loro, che non sono usati che in minima parte dalla politica per prendere decisioni. A questo stato di cose ha cercato di dare risposta il Data & Analytics Framework (DAF), una delle attività

atte a valorizzare il patrimonio informativo pubblico nazionale approvata dal Governo italiano nell'ambito del Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2018-2020. L'obiettivo principale del DAF è di abbattere le barriere esistenti nell'interscambio dei dati pubblici tra PA e promuoverne l'utilizzo a supporto del decision making pubblico, ottimizzare i processi di analisi dati e generazione di sapere, standardizzare e promuovere la diffusione degli open data, promuovere e supportare iniziative di ricerca scientifica favorendo la collaborazione con Università ed enti di ricerca. Con un buon livello di semplificazione, possiamo analizzare e passare in rassegna le diverse tipologie di dati a disposizione dei decisori per impostare correttamente un governo intelligente dei territori e più in generale di qualunque organizzazione. I dati istituzionali (ISTAT, INPS, INAIL ecc.), se resi pubblici, diventano Open Government Data, dati aperti a disposizione dei diversi attori sociali (cittadini, imprese, altre istituzioni): non solo un'occasione di trasparenza e di accountability, ma la preconditione per la creazione di valore pubblico tramite la partecipazione civica.

Poi c'è il capitolo, completamente nuovo, dei dati prodotti dai cittadini stessi. Con il termine *crowdsensing*, ad esempio, ci si riferisce ai dati prodotti dai cittadini nell'ambito delle attività personali e professionali<sup>24</sup>.

Per ultima la *sentiment analysis* tramite la quale si analizzano le conversazioni sui social network per individuare gusti del pubblico, tendenze, argomenti emergenti<sup>25</sup>.

Le potenzialità sono enormi: si va dall'analisi dei bisogni, e quindi dalla previsione della domanda, ad una maggiore razionalizzazione della spesa pubblica, ad un miglioramento delle performance pubbliche. Ma la tecnologia da sola non basta. È necessario un forte cambio culturale sia a livello amministrativo sia politico.

---

<sup>24</sup> Alcuni esempi: se compriamo un termometro collegato ad Internet non solo produciamo una informazione per noi stessi ma la distribuiamo anche, fornendo un servizio agli altri cittadini. Usando un navigatore satellitare diventiamo terminali per la produzione di una miniera di dati sulla mobilità (lo scorso anno Tom Tom ha pubblicato uno studio sulla mobilità che si avvaleva di 6 Trilioni [1000 miliardi] di segnalazioni GPS anonime popolate da una Community di più di 50 Milioni di utenti). Se poi l'attività di produzione dati presuppone il coinvolgimento attivo dei cittadini diventa *crowdsourcing*: è il caso delle piattaforme per la raccolta di segnalazioni guasti o problemi, o delle informazioni segnalate dagli utenti usando il software di navigazione waze.

<sup>25</sup> Su questo tema è noto l'esperimento di Google con il suo Flu per intercettare il trend influenzale nel mondo.

Quel che serve è una nuova interfaccia all'interno della quale singole amministrazioni comunichino e condividano tra loro dati e API in maniera libera e aperta, permettendo la nascita di servizi e data application nuovi e prima impensabili realizzati sui bisogni del cittadino. Ovviamente nel massimo rispetto delle norme di privacy e nella piena sicurezza tecnologica.

Grazie alle tecnologie Big Data sarà possibile amplificare sensibilmente il valore del patrimonio informativo della PA mediante la predisposizione e l'uso di strumenti di analisi finalizzati a sintetizzare conoscenza per i decision makers, e diffusione di informazioni verso cittadini e imprese; ottimizzare lo scambio dei dati tra le PA; favorire l'analisi e la gestione dei dati da parte di team di data scientist in seno alle PA, al fine di migliorare la conoscenza dei fenomeni descritti dai dati e sviluppare applicazioni "intelligenti".

## **7. Razionalizzazione dell'Infrastruttura tecnologica**

Il Piano triennale prende in considerazione la necessità di una complessiva razionalizzazione dell'infrastruttura tecnologica della PA. Si parte infatti da una situazione di elevata frammentazione e disomogeneità dei sistemi informativi delle PA. E' necessario quindi definire un percorso che accompagni le amministrazioni verso un utilizzo efficiente e flessibile delle tecnologie ICT al fine di garantire l'economicità della gestione e la sicurezza dei sistemi e dei dati. Tale percorso prevede la razionalizzazione dei data center della PA e il consolidamento dei data center meno efficienti in centri selezionati e la definizione di un modello di cloud della PA.

Ciò consentirà di raggiungere tre obiettivi strategici:

- Aumento della qualità dei servizi offerti in termini di sicurezza, resilienza, efficienza energetica e business continuity.
- Realizzazione di un ambiente cloud della PA, omogeneo dal punto di vista contrattuale e tecnologico, riqualificando le risorse interne alla PA già esistenti o facendo ricorso a risorse di soggetti esterni qualificati.
- Risparmio di spesa derivante dal consolidamento dei data center e migrazione dei servizi verso il cloud.

Ma questa razionalizzazione non può prescindere da un censimento delle soluzioni informatiche per evitare duplicazioni e uno spostamento degli applicativi su sistemi cloud usati nella modalità IaaS (Infrastructure as a Service).

La strada indicata dal Piano Triennale è ambiziosa e corretta, ma va sostenuta con forza perché si scontra con la volontà di ogni amministrazione di mantenere un controllo “fisico” sul proprio data center e sui propri dati.

Secondo il piano triennale l’AgID dovrà mettere a punto un piano per:

- l’individuazione dei poli da eleggere a nazionali;
- l’intervento normativo per definire meccanismi di adesione, funzionamento e ripartizione dei costi dei Poli strategici nazionali su tutto il territorio nazionale;
- la definizione di un piano per la migrazione verso il cloud della PA ed il consolidamento dei data center;
- l’inserimento dei Poli strategici nazionali tra le “infrastrutture critiche” rilevanti per la sicurezza nazionale.
- I Poli strategici nazionali potranno anche svolgere funzioni di conservazione dei documenti secondo quanto previsto dal CAD, ferma restando la possibilità di creare ulteriori poli (pubblici o privati) specializzati nella conservazione.
- Il piano prevede sin da ora che le Pubbliche amministrazioni, non possono sostenere spese relative alla costituzione di nuovi data center o all’evoluzione di data center esistenti non eletti a Poli strategici nazionali.

## **8. Impatti organizzativi della Digital Transformation**

Non può esistere una vera cittadinanza digitale senza una PA che si ripensa e si reinventa sulla base delle nuove tecnologie. È necessario tuttavia prendere atto che non ci troviamo di fronte ad un tema tecnologico, ma piuttosto ad un grande processo di cambiamento della PA. Un cambiamento epocale, ancora oggi minato dal rischio di identificare l’innovazione con la semplice digitalizzazione dell’esistente. È quindi auspicabile dare avvio a un complesso e articolato processo di cambiamento, che dovrà necessariamente coinvolgere i modelli organizzativi, la reingegnerizzazione dei processi, l’intera catena del valore dei

servizi. Uno sforzo organizzativo volto a ripensare l'amministrazione come se fosse "nativa digitale", seguendo la metafora di "Industria 4.0".

Empowerment e creazione di capitale umano orientato al cambiamento<sup>26</sup>;

Assetti organizzativi interni orientati all'innovazione. Occorre favorire l'istituzione, all'interno degli Enti pubblici, di unità organizzative dedicate alla gestione del processo di innovazione. Un vero processo di change management necessita di condizioni organizzative adeguate, a partire dall'identificazione chiara delle responsabilità apicali e di project management del processo<sup>27</sup>.

Reengineering dei processi interni e della catena dei servizi, partendo dai bisogni del cittadino e dalla disponibilità delle nuove tecnologie digitali, attraverso la promozione del cambiamento del modo di lavorare della Pa e la condivisione dei dati e delle informazioni tra le PA.

Partecipazione e co-design dei servizi

La cittadinanza digitale non è possibile senza la partecipazione attiva dei cittadini, portatori non solo di bisogni, ma anche di risorse, saperi e soluzioni. I nuovi modelli di amministrazione devono considerare i cittadini e le imprese come co-designer dei servizi e istituire quindi luoghi e momenti strutturati di partecipazione e ascolto.

## 9. Smart working

Lo "smart working" è una nuova filosofia manageriale fondata sulla restituzione alle persone di flessibilità e autonomia nella scelta degli spazi, degli orari e degli strumenti a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati.

Con la Legge 22 maggio 2017 n. 81 l'Italia si è dotata di una normativa volta ad

---

<sup>26</sup> Ciò potrà avvenire attraverso il necessario sblocco del turnover, l'adeguato acculturamento e accrescimento della consapevolezza nei vertici apicali politici e amministrativi riguardo al necessario cambiamento organizzativo abilitato dalle tecnologie digitali; il riconoscimento del diritto d'esistenza delle nuove professionalità nella PA.

<sup>27</sup> Appare quindi necessario identificare un assetto organizzativo comune a tutte le principali organizzazioni pubbliche, che evidenzii chiaramente chi ha il compito di guidare il cambiamento; definire in modo chiaro le funzioni e i compiti; stabilire uno standard minimo di professionalità e competenze necessarie all'unità organizzativa chiamata a gestire il processo di digitalizzazione.

agevolare sia un sistema di tutele economiche e sociali per i lavoratori autonomi, che svolgono la loro attività in forma non imprenditoriale, sia l'adozione di modalità flessibili di esecuzione delle prestazioni lavorative all'interno dei rapporti di lavoro subordinato aprendo di fatto all'introduzione dello "smart working" nel pubblico impiego. A questo si è aggiunta a giugno una Direttiva della Legge Madia che definisce le linee guida inerenti l'organizzazione del lavoro e la gestione del personale. L'obiettivo è far avvalere di questa nuova modalità almeno il 10% dei lavoratori pubblici nei prossimi tre anni.

Il lavoro agile, così definito dalla normativa, non è inteso come nuova tipologia contrattuale, ma come modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, in cui la prestazione lavorativa si svolge in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro, giornaliero e settimanale, derivanti dalla disciplina legislativa e dalla contrattazione collettiva. Nel lavoro agile, inoltre, si favorisce l'impiego di strumenti tecnologici e l'adozione di forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi. I benefici per i dipendenti, ma anche per le organizzazioni che lo adottano, sono tangibili. La pubblica amministrazione in particolare potrebbe cominciare così ad introdurre logiche basate sulla valutazione dei risultati, aumentando la propria attrattività verso nuovi profili professionali, riuscendo al contempo a diminuire la spesa.

A questo punto possiamo dire che lo sforzo normativo c'è stato, sebbene l'esperienza delle imprese ci dice che lo smart working può e deve essere molto di più.

Anche le prime sperimentazioni nell'ambito della PA, mostrano quanto sia miope e riduttivo fermarsi ad una applicazione superficiale del Lavoro Agile.

## **Vantaggi dello Smart Working**

Lo Smart Working è un buon affare per i conti pubblici, i benefici colti dalle imprese dimostrano che grazie allo smart working non solo è possibile rilevare un aumento della produttività, con conseguente impatto positivo sul livello dei servizi offerto alla società e al cittadino, ma è possibile anche razionalizzare le risorse immobiliari, risparmiando costi e creando possibili fonti di finanziamento

di progetti di digitalizzazione;

- è un modo per iniziare a introdurre anche in questo settore logiche di valutazione basate sui risultati e sui livelli di servizio piuttosto che sul presenzialismo o sull'adempimento di procedure burocratiche sfruttando la motivazione al cambiamento delle persone innescata dal credito di fiducia e dai rilevanti benefici personali che si possono cogliere;
- è un modo di preservare l'attrattività del Pubblico Impiego verso i talenti, non escludendo i dipendenti pubblici da iniziative che migliorano il clima organizzativo e la possibilità di conciliare e integrare lavoro e vita privata;
- è un cambiamento necessario per mantenere engagement e flessibilità a fronte del progressivo invecchiamento dei dipendenti della PA; lo smart working in particolare rappresenta un acceleratore dello sviluppo di nuove conoscenze digitali arginando una possibile obsolescenza dei lavoratori;
- è un'opportunità da non perdere per ripensare i processi e i modelli di servizio per rispondere alle nuove esigenze richieste dai cittadini sfruttando al meglio le possibilità offerte dalle nuove tecnologie.

Alcune prime iniziative pilota nelle PA locali iniziano a mostrare risultati e benefici concreti, come quelle realizzate presso la Provincia Autonoma di Trento e le Città di Torino, Genova e Milano, e iniziano ad essere avviate sperimentazioni ambiziose anche a livello PA centrali, tra cui vanno citate quelle significative della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero Economia e Finanze.

A fronte di questo positivo fermento, dalla Ricerca 2017 dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano emerge come solo il 5% abbia ad oggi iniziative strutturate. Tra le barriere all'introduzione vengono citate in particolare il ritardo tecnologico, la carenza di competenze manageriali e la percezione di un quadro di regole ancora non sufficientemente chiaro.

Sotto la superficie dello smart working così come oggi lo conosciamo c'è una grande opportunità di creare una PA più produttiva e intelligente, lavoratori pubblici più motivati e capaci di sviluppare le proprie professionalità, e una società più giusta, sostenibile e inclusiva.

## 10. Intelligenza artificiale per la PA e servizi pubblici

Per il nostro ambito di riflessione intendiamo per Intelligenza Artificiale (AI) la capacità dei computer di svolgere compiti che normalmente richiedono intelligenza umana, ossia la capacità di:

- comprendere e monitorare le informazioni visive / spaziali e uditive,
- di ragionare e fare previsioni,
- di interagire, anche autonomamente, con gli esseri umani e le macchine,
- di imparare e migliorare continuamente in modo autonomo.

Per la PA l'AI può essere uno strumento prezioso perché i dati posseduti dalle PA sono troppi e strutturati in forme troppo diverse e perché i bisogni sono sempre di più e le risposte devono essere sempre più personalizzate. In particolare l'AI può intervenire nell'interazione tra PA e cittadini:

- Rispondendo alle domande
- Riempiendo i moduli e trova i documenti (cfr. FOIA)
- Indirizzando le richieste sul tavolo giusto
- Traducendo in e da ogni lingua
- Compilando bozze di documenti

Può essere utile nel campo della sanità producendo modelli predittivi, definendo percorsi di cura e di assistenza personalizzati, permettendo diagnosi precoci e utilizzando la disponibilità di dati strutturati e non.

Per tutta la PA l'AI può dare supporto nelle decisioni complesse aiutando a giudicare le migliori localizzazioni, confrontando incentivazioni/finanziamenti e esiti ed esaminando la fattibilità/opportunità delle grandi opere.

L'utilizzo dell'AI nella PA pone però dei problemi di ordine gestionale e organizzativo di cui bisogna tenere conto. Per minimizzare i rischi è necessario:

- fare in modo che AI sia parte di un programma centrato sui cittadini e i loro bisogni;
- tener sempre conto che il sostegno, la comprensione e la fiducia dei cittadini, quando parliamo di AI è essenziale;
- costruire una strategia di AI basandosi su quanto già fatto;
- considerare che l'introduzione dell'AI ha senso solo se l'amministrazione ha un livello di disponibilità e di gestione dei dati avanzata;

- tener conto che l'introduzione dell'AI pone problemi sia di privacy sia di rischi etici.

L'uso dell'AI pone anche dei problemi di etica pubblica non da poco in quanto, a mano a mano che crescono le reti neurali che usa, non sappiamo e non sapremo mai fino in fondo come l'AI prende le decisioni, ma ce lo possiamo permettere se le decisioni sono poi in carico ad una responsabilità pubblica? In questo caso il paradigma dell'autonoma responsabilità può ancora funzionare? E come facciamo ad essere sicuri di sapere chi è al timone?

# RESPONSABILITÀ POLITICA E DIRIGENZIALE: LA QUADRATURA DEL CERCHIO

Le norme principali della Carta Costituzionale sono contenute nell'art. 95, comma 2 (responsabilità dei Ministri per gli atti dei propri Dicasteri), nell'art. 97 (organizzazione dei pubblici uffici secondo disposizioni di legge, in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione) e nell'art. 98. La previsione che l'ordinamento degli uffici pubblici determina le sfere di competenza proprie dei funzionari presuppone la loro sostanziale autonomia gestionale, che non può non essere correlata ad una specifica responsabilità. Quest'ultima non può che essere commisurata anzitutto al binomio "buon andamento e imparzialità".

Una prima applicazione organica di questi principi si è avuta soltanto con il DPR n.748 del 1972, la prima disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato. Tuttavia, l'autonomia dirigenziale era limitata all'autonomo esercizio di determinati atti amministrativi entro angusti limiti di spesa. Ferma rimaneva, inoltre, la facoltà dell'organo politico di annullare, revocare, riformare gli atti dei dirigenti. È solo all'inizio degli anni '90 dello scorso secolo, con la legge n. 142/1990 per gli enti locali, con la legge di delega n. 421/1992 (art.2) e i decreti legislativi nn. 29 e 39 del 1993, che si definisce una figura dirigenziale non sottoposta gerarchicamente all'organo politico e dotata di autonome funzioni che abbracciano tutti gli aspetti organizzativi e gestionali funzionali allo svolgimento di tutte le competenze attribuite alla struttura che dirige. Il dirigente ha inoltre capacità di proposta all'organo di direzione politica degli indirizzi che quest'ultimo è titolato a dettare, nonché degli obiettivi che l'amministrazione deve perseguire.

La responsabilità tipicamente dirigenziale (che si somma, cioè, a quelle in cui possono incorrere tutti i pubblici impiegati, vale a dire la responsabilità civile,

penale, amministrativa, contabile, disciplinare) deriva dall'inosservanza degli indirizzi dettati dall'organo politico, ovvero dal mancato raggiungimento degli obiettivi previsti. L'accertamento di tale responsabilità "manageriale" presuppone una attività valutativa che, seppur attribuita alla titolarità dell'organo politico ha bisogno di una struttura dialetticamente rapportata alle strutture amministrative, capace di misurare (se vuole valutare l'attività svolta dalle strutture stesse), nonché di adottare criteri, indicatori, standard in termini sia finanziari, sia di merito, al fine di verificare la capacità dell'amministrazione di adottare i provvedimenti necessari per lo svolgimento della propria attività e, in conclusione, l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi.

Negli anni più recenti la responsabilità dirigenziale si è trasformata, da responsabilità per violazione di obblighi di risultato, in responsabilità per obblighi di processo: il dirigente incorre in responsabilità, ad esempio, se omette di pubblicare informazioni sulla propria retribuzione, sul patrimonio di cui dispone, sui procedimenti che adotta e se li adotta tardivamente, se non predispose le sue proposte per il piano anticorruzione, se non trasmette documenti tra amministrazioni via posta elettronica certificata (PEC), se omette la pubblicazione di altre informazioni previste nella sezione "amministrazione trasparente" e non adotta il programma per la trasparenza e l'integrità, ecc. Soprattutto alla luce della sedimentazione degli adempimenti cui è tenuta ogni amministrazione e la relativa dirigenza, si è stratificata una disorganica molteplicità di compiti specifici dettati da leggi, regolamenti ed atti di indirizzo da cui spesso derivano, esplicitamente o meno, specifiche ulteriori responsabilità in capo ai dirigenti.

Scrive Carlo Deodato<sup>28</sup> () in "Certezza del diritto ed efficienza della pubblica amministrazione" (gennaio 2018): "Il contesto ordinamentale sanzionatorio nel quale si muove il dirigente pubblico presenta rilevanti profili di indeterminatezza, atipicità e imprevedibilità, per eccesso della proliferazione di fattispecie indefinite di responsabilità (come tali violative delle esigenze

---

<sup>28</sup> Presidente di Sezione del Consiglio di Stato e uno dei principali autori del decreto legislativo n. 150/2009, nel quale è stato definito il ciclo di valutazione della performance dirigenziale e nel quale peraltro sono disseminate varie disposizioni che prevedono specifiche responsabilità per i dirigenti nei casi di mancate adozioni di provvedimenti amministrativi

minime dello Stato di diritto), che inducono, nella psicologia del dirigente, uno stato di preoccupazione e che rischiano di provocare, di conseguenza, la paralisi dell'azione amministrativa. La recente legislazione ha moltiplicato gli adempimenti formali e burocratici estranei alla mission della struttura, producendo, ad esempio, una nuova burocrazia dell'anticorruzione (...)

Il dirigente, al quale va restituito un rinnovato e credibile profilo di civil servant, deve essere messo nelle condizioni di assumersi le sue (doverose) responsabilità istituzionali: deve, cioè, poter lavorare senza temere conseguenze sfavorevoli, imprevedibili, potendo dedicare la maggior parte del suo tempo all'assolvimento dei compiti dell'ufficio, con dotazioni organizzative adeguate e in un quadro normativo chiaro e scevro da ambiguità. In mancanza dei questi correttivi, l'efficienza resta inesigibile e la relativa critica alla dirigenza pubblica largamente ingiusta e immeritata”.

Nell'ambito della distinzione tra politica e amministrazione, i principali strumenti per assicurare il collegamento tra organi politici e vertici burocratici sono quattro:

- le connessioni tra indirizzo politico e il bilancio dell'amministrazione (vale a dire un bilancio, per ogni amministrazione, che sia fondato sugli obiettivi e quindi sulle esigenze finanziarie necessarie per poterli raggiungere);
- l'atto politico di direttiva, che deve avere carattere generale, senza vincolare nel dettaglio le scelte gestionali;
- il procedimento di conferimento degli incarichi dirigenziali apicali;
- il sistema dei controlli interni e la responsabilità dirigenziale.

Il collegamento tra l'azione del dirigente pubblico e la realizzazione del pubblico interesse si rafforza grazie alla efficace valutazione del buon andamento delle amministrazioni e dei singoli uffici. La legge n. 196 del 2009, sul Bilancio della Stato, già prevede che sia il Parlamento ad approvare i programmi, le azioni e gli obiettivi assegnati agli apparati, e poi a valutare se e come sono stati raggiunti. Questa funzione è stata, finora, sostanzialmente elusa.

Tale valutazione dovrebbe avere una duplice ricaduta, anzitutto sull'attribuzione delle risorse alle amministrazioni, in sede di Bilancio, ma anche sulla dirigenza, cioè sulla valutazione degli incarichi svolti, in sede di controllo interno. La valutazione dovrebbe essere, pertanto, svolta in maniera indipendente dagli

organi politici di vertice.

La durata degli incarichi dirigenziali (minima e massima) rappresenta un fattore cruciale per l'autonomia della dirigenza. Non a caso il legislatore ha oscillato negli anni tra più opzioni. Inoltre, vi sono categorie di personale pubblico per i quali il rapporto di lavoro resta regolato da fonti pubblicistiche, invece che dal contratto collettivo e da quello individuale: magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e forze di polizia, vigili del fuoco, carriera dirigenziale penitenziaria, carriera diplomatica e prefettizia, temporaneamente professori e ricercatori universitari, personale delle autorità amministrative indipendenti.

Vi sono pertanto ragioni per operare ulteriori interventi legislativi, in particolare nelle seguenti materie:

- attribuzione degli incarichi dirigenziali; attualmente è prevista la decadenza dall'incarico, che di regola è a termine, in caso di cambiamento di Governo, per i soli vertici burocratici delle amministrazioni. Dovrebbe in generale stabilirsi che la decadenza dall'incarico è conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi ricevuti;
- completamento della “privatizzazione del rapporto di lavoro” estendendolo a tutte le categorie di pubblici dipendenti.

Tuttavia, il rapido susseguirsi, pressoché con ogni Governo, di molteplici variazioni legislative ed il progressivo complicarsi del quadro normativo nel quale il dirigente pubblico svolge la propria attività, sconsigliano di procedere nell'immediato a nuovi “riordini normativi”, quanto, piuttosto, a limitati mirati ritocchi che, in primo luogo, provvedono ad abrogare le più vistose complicazioni dell'attività amministrativa.

Appare soprattutto più rilevante attivare una politica pubblica che curi la più efficace attuazione dell'ordinamento esistente, valorizzando anche gli esempi più virtuosi e le “migliori pratiche” che si registrano nel territorio nazionale e non solo.

L'effettiva applicazione del Codice dell'Amministrazione Digitale – anche questo testo normativo è stato più volte ritoccato durante la successione dei Governi a partire dal 2005 – può facilitare la reingegnerizzazione degli apparati pubblici (sia la loro organizzazione che le procedure che svolgono).

La progressiva complicazione degli adempimenti richiesti in ogni amministrazione ha fatto sì che si è ingigantita la quantità di risorse umane, e quindi anche finanziarie e strumentali, dedicate allo svolgimento di compiti diversi dalle funzioni finali, cioè dai risultati che ci si attende da ciascuna amministrazione.

Ogni pubblica amministrazione continua ad esempio ad avere una propria direzione del personale e degli affari generali, laddove l'information technology consentirebbe la fornitura di servizi comuni a più centri amministrativi. È uno dei tanti esempi che conduce alla constatazione per cui gran parte del personale pubblico continua ad essere dedicato a compiti di mera gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'amministrazione stessa, vale a dire al proprio funzionamento, invece che all'elaborazione dei prodotti finali, direttamente rilevanti per i destinatari dei servizi forniti (altre amministrazioni, cittadini e imprese).

La moltiplicazione dei compiti richiesti ad ogni dirigente pubblico ha fatto sì che una parte crescente di strutture e risorse è dedicata a funzioni di programmazione, monitoraggio e controllo nei confronti dei soggetti che si occupano di funzioni finali.

Per di più, alle amministrazioni tradizionali si sono venuti ad accavallare negli anni due ulteriori tipi di strutture, spesso per svolgere finalità analoghe a quelle proprie delle amministrazioni tradizionali, con ciò complicandosi il quadro organizzativo delle pubbliche amministrazioni: ci riferiamo, da un lato, al proliferare delle autorità amministrative indipendenti, che spesso svolgono funzioni analoghe a quelle di coordinamento, programmazione, vigilanza, controllo che le amministrazioni statali dovrebbero svolgere prioritariamente. Dall'altro lato, molte funzioni di amministrazioni sia centrali che locali sono state affidate a forme organizzative societarie, incaricate dalle "amministrazioni-madre" (amministrazioni statali, Regioni, Province, Comuni) dello svolgimento di pubblici servizi. Evidentemente, la forma societaria è risultata più agile nell'azione amministrativa, rispetto ai vincoli tipici che attanagliano l'attività amministrativa delle organizzazioni tradizionali. Tuttavia, la moltiplicazione dei centri di responsabilità ha ingenerato ulteriore confusione e sovrapposizioni di competenze.

# L'EDUCAZIONE PERMANENTE DEI DIRIGENTI E DEI DIPENDENTI

## **Formazione e cambiamento: il quadro logico**

La formazione continua dei dirigenti e funzionari pubblici è un problema logicamente conseguente alla definizione del perimetro di azione del settore pubblico e dei compiti che, nell'ambito di questo perimetro, si ritiene che la pubblica amministrazione debba assolvere. Dalla definizione di questo perimetro e di questi compiti deriva il problema delle competenze che le sono necessarie e, infine, quello della formazione dei suoi dirigenti e funzionari. Il problema della formazione richiede, quindi, un approccio che potremmo chiamare di equilibrio generale, che si complica perché anche la determinazione di cosa debba essere fatto e del come deve essere fatto, da cui dipende sequenzialmente quella delle competenze che si desiderano e della formazione adeguata, dipende a sua volta dalle competenze dei decisori del cambiamento, cioè dalle competenze dell'alta burocrazia e del decisore politico e non solo, quindi, dal limite posto dalle competenze della burocrazia esecutrice.

Il problema è di non facile soluzione, anche perché non si scrive su un foglio bianco, e quindi la formazione continua nell'ambito della pubblica amministrazione si deve porre un duplice obiettivo: formare una burocrazia capace di gestire la pubblica amministrazione esistente, con le sue strutture, le sue procedure, il suo quadro normativo e organizzativo, perché la macchina non si può chiudere per lavori, e al tempo stesso aggiornare e rafforzare le competenze specifiche

senza le quali non vi è la trasformazione che questo Rapporto auspica. Si deve formare quindi una burocrazia al tempo stesso consapevole di ciò che è e di ciò che dovrà essere.

### **Gli obiettivi della formazione continua: conoscenza, competenza, innovazione**

La pubblica amministrazione svolge due ruoli principali, quello di fornitore di beni e servizi pubblici a imprese e cittadini e quello di regolamentazione delle loro attività. I dirigenti e i funzionari della pubblica amministrazione devono essere, quindi, in grado di interagire con il settore privato nello svolgimento di entrambi i ruoli e a questo fine devono avere non solo capacità gestionale ed operativa ma anche una conoscenza adeguata del funzionamento dei mercati in cui le imprese private operano, delle norme che le regolano, del loro modo di operare e del loro processo decisionale, e infine del modo in cui i cittadini svolgono le loro attività. La loro formazione non può quindi essere limitata a ciò che attiene al funzionamento interno della pubblica amministrazione, obiettivo su cui si è sempre concentrato l'approccio di formazione manageriale del dirigente pubblico, ma anche a ciò che attiene al mondo con il quale deve interagire. Una formazione manageriale estesa di questo tipo suggerisce che l'attività di formazione coinvolga quanto più possibile congiuntamente dirigenti pubblici e privati.

Questo tipo di formazione continua non dovrebbe avere solo la finalità di mimare in ambito pubblico i modelli gestionali privati ma di aiutare l'amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio perimetro di azione, a muoversi in base alle esigenze operative del settore privato e non pretendere il contrario. Lo stesso criterio deve guidare la formazione di coloro che devono offrire servizi e beni direttamente ai cittadini.

Si tratta di obiettivi non nuovi ma mai conseguiti perché la formazione giuridica amministrativista prevalente nell'impiego pubblico non consente l'effettiva comprensione dei meccanismi che regolano l'azione delle imprese e in particolare dei calcoli economici che presiedono alle loro decisioni di

investimento e di allocazione delle risorse. Questo tipo di formazione dovrebbe essere prevista sia per la dirigenza dello stato centrale sia, e in particolar modo, per le amministrazioni regionali e locali che interagiscono più direttamente con imprese e cittadini.

## **Pubblica amministrazione ed economia digitale**

Una formazione diretta a consentire alla pubblica amministrazione di interagire con il mondo produttivo e con la società che la circonda, a cui deve fornire i propri beni e servizi o che si propone di regolare, non può prescindere da una conoscenza delle tecnologie sufficiente a capire la trasformazione avvenuta, in atto e prevista di questo mondo.

Il problema che si pone non è infatti, nella pubblica amministrazione, solo quello di procedere nella sua cosiddetta digitalizzazione rimanendo nell'ambito e nelle funzioni tradizionali che essa pensa di dover svolgere, ma di capire come l'economia digitale, l'industria 4.0, la velocità dell'innovazione tecnologica stia trasformando il modo di produrre beni e servizi nel settore privato, la caratteristica di questi beni e servizi ed il modo in cui questi vengono distribuiti come input produttivi ad altre imprese e come output ai consumatori finali. In altri termini, la digitalizzazione della pubblica amministrazione non implica di per sé il suo inserimento organico nell'economia digitale, anche se ne è un presupposto necessario. La formazione necessaria ai dirigenti pubblici, anche, e forse soprattutto, ai livelli apicali, si dovrebbe quindi concentrare sulla comprensione dell'innovazione tecnologica. Definiamo in questo modo una formazione che assolva alla missione di diffondere, anche nel settore pubblico, la consapevolezza (conoscenza) sia delle tecnologie già esistenti e disponibili per la loro applicazione nei vari settori, sia di ciò che si discute ed è oggetto di ricerca nel mondo scientifico, e quindi di quel che sarà l'evoluzione prossima di queste tecnologie, e infine delle loro implicazioni molteplici anche nel campo del diritto, dell'economia, della finanza e dell'organizzazione sociale. L'ambiente economico, tecnologico e sociale richiede, infatti, una nuova modalità di lettura del mercato che guardi all'innovazione tecnologica

ad uno stadio sufficientemente precoce per poterne comprendere, sfruttare ed anticipare le potenzialità e prevederne le conseguenze. La formazione continua della dirigenza pubblica a supporto dei processi di innovazione deve anche tener conto delle difficoltà incontrate dai vari tentativi di rafforzare il trasferimento tecnologico dal mondo universitario e scientifico al mondo sia delle imprese sia delle amministrazioni pubbliche.

D'altra parte, l'idea che un corpo amministrativo pubblico totalmente privo di competenze tecnologiche possa risolvere il problema solo delegando all'esterno gran parte delle proprie attività non appare come una soluzione. Una amministrazione priva di competenza tecnica al suo interno non è neppure in grado di affidare al suo esterno con consapevolezza e capacità di valutazione i progetti di innovazione tecnologica. Il rafforzamento e la ricostituzione degli organismi e uffici tecnici nella pubblica amministrazione deve quindi essere attuato congiuntamente all'adeguamento nella direzione sopra indicata della formazione della dirigenza pubblica.

## **L'organizzazione della formazione continua nella pubblica amministrazione**

In Europa e nel mondo si confrontano vari modelli organizzativi della formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, una formazione a volte collegata alla funzione di selezione all'entrata, a volte separata da essa. Il Regno Unito, chiudendo nel 2012 la sua National School of Government ha scelto di affidarsi all'offerta formativa privata o universitaria. Il modello alternativo è quello delle Scuole di amministrazione pubbliche, il cui prototipo è l'ENA francese, ma che trova anche molte diverse altre declinazioni. I modelli non sono mai puri e quindi la formazione dei dipendenti pubblici segue in genere schemi più o meno misti. Per quel che riguarda il caso italiano, soprattutto negli ultimi anni non si scorge alcun orientamento chiaro e le scelte sono apparse spesso casuali. Al centro del sistema della formazione dell'amministrazione centrale sembra ancora esservi la Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA), nome assunto nel 2012 dalla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione (SSPA), fondata

nel 1957, anche se il fallimento della ulteriore riforma dell'ordinamento della dirigenza pubblica e quella conseguente della formazione ha lasciato il sistema come sospeso e senza una direzione chiara.

Il modello che ispirò la costituzione della SSPA, poi divenuta SNA, era chiaramente quello dell'ENA francese. Ad essa era demandato il ruolo primario della selezione all'entrata dei dirigenti della amministrazione centrale mediante il meccanismo del corso- concorso, e quello, che doveva forse essere ausiliario, della formazione continua. Il primo ruolo fu svolto in modo quantitativamente limitato e senza una continuità perché il corso-concorso della SSPA ha sempre rappresentato solo uno dei canali di ingresso alla dirigenza, e non il canale principale per l'alta dirigenza. Questo ruolo è stato ad esempio bloccato dagli ultimi governi dopo alcuni anni di continuità. Il secondo ruolo, quello della formazione continua, è stato svolto con fortune alterne in dipendenza della incertezza prodotta dai progetti di riforma continuamente proposti dai governi succedutisi negli ultimi decenni e quindi dall'alternarsi del supporto politico. LA SSPA/SNA ha di conseguenza avuto sempre difficoltà a sedimentare una propria struttura, competenza e reputazione. All'origine di questa difficoltà e di questa incertezza e discontinuità di supporto politico vi è stata soprattutto la non comprensione che il modello ENA non poteva essere applicato tout court in Italia. Il compito dell'ENA e il compito che doveva assolvere la SNA non hanno infatti mai coinciso. L'ENA è sempre stata una eccellente istituzione di riproduzione, attraverso un sistema rigoroso di cooptazione, della pubblica amministrazione francese. L'ENA è stata, ed è ancora essenzialmente, uno strumento al servizio di una burocrazia orgogliosa di sé stessa che vuole riprodursi mantenendo invariati i tratti essenziali. Questa è stata la forza di questa istituzione anche se oggi rappresenta forse un ostacolo al processo di rinnovamento dell'amministrazione francese. La SSPA/SNA doveva al contrario essere uno strumento di cambiamento profondo della burocrazia italiana, al servizio quindi di una pubblica amministrazione considerata inefficiente e quindi da rinnovare e cambiare profondamente. Da qui discendono differenze essenziali nel modo in cui le due burocrazie, italiana e francese, hanno sempre guardato alle rispettive scuole, e di conseguenza anche al diverso atteggiamento delle classi politiche dei due paesi, influenzate dalle proprie burocrazie, che si è

riflesso nel divario di risorse e di cura ad esse prestate. In altri termini, persiste la non comprensione che è la Pubblica amministrazione che crea le proprie scuole e i propri canali di formazione adeguati, ma non sono le scuole, nazionali o settoriali, che determinano le caratteristiche di una pubblica amministrazione. Tant'è che la pubblica amministrazione italiana ha sempre cercato di eludere il ruolo assegnato dal legislatore alla SSPA/SNA. L'incomprensione di questo problema di fondo, assieme all'ignoranza fattuale, hanno guidato anche le ultime riforme o i tentativi di riforma del sistema pubblico di di formazione dei dirigenti e funzionari della pubblica amministrazione centrale. Si ricordi la campagna contro le scuole di formazione italiane dipendenti da alcuni ministeri (Economia, Interni, Esteri, Difesa), dedicate essenzialmente alla formazione continua, soppresse nel 2014 da un governo che, facendo paradossalmente riferimento a un presunto modello francese che secondo la vulgata dei media avrebbe avuto l'ENA come unica scuola dello stato, ignorava che in Francia, oltre all'ENA, esiste anche una scuola nazionale dedicata agli enti locali, in Italia già da tempo soppressa, e soprattutto si contano 50 scuole settoriali dipendenti dai vari ministeri centrali. I compiti delle scuole ministeriali soppresse furono trasferiti alla SNA, poi anch'essa paralizzata per un periodo in attesa di una ulteriore riforma mai definita. Val la pena di rilevare la completa assenza di una valutazione dei costi e dei benefici delle modifiche legislative approvate e di una valutazione d'impatto prima della loro adozione.

Queste considerazioni ci portano al dibattito più ampio sulla formazione continua manageriale nel settore privato che è utile anche a definire un modello per il tipo di amministrazione pubblica che questo Rapporto auspica. La formazione continua "executive", diretta a manager e specialisti ad alta professionalità nel mondo delle imprese e delle organizzazioni private sta infatti conoscendo una evoluzione importante, conseguente al mutamento del contesto economico e sociale in cui esse operano e all'accelerazione del progresso scientifico e tecnologico. Le Business & Management Schools (negli Stati Uniti ed in Europa) non hanno ad oggi dato una risposta convincente alle nuove esigenze poste da questo mutamento. Ne è una prova l'incremento esponenziale delle corporate universities, veri e propri centri di formazione executive dei grandi gruppi economici, che si sostituiscono all'offerta universitaria considerata

poco personalizzata e flessibile e non adatta ad incrementare le competenze necessarie nel mondo di oggi. Al tempo stesso si è assistito al progressivo passaggio dall'obiettivo di "formazione-allineamento" legato al concetto originario di corporate university (ovvero una formazione che assicura un match tra i nuovi assunti in particolare e il modello aziendale), ad una formazione che sia di supporto per l'innovazione continua e che quindi deve investire l'intera organizzazione mobilitando conoscenze e competenze sempre più diversificate. Ciò che accade nel settore privato spinge ad alcune considerazioni utili anche per ciò che riguarda l'organizzazione della formazione continua nel settore pubblico.

La prima considerazione è che affidarsi totalmente al sistema universitario pone dei problemi per ciò che riguarda la formazione continua dei dirigenti e funzionari pubblici e che quindi una o più corporate universities, (le Scuole pubbliche di amministrazione, quali l'Ena o la Sna, sono di fatto corporate universities) siano necessarie nel settore pubblico. Tuttavia, la SNA, anche se conserverà un ruolo nella selezione all'entrata dei dirigenti e funzionari pubblici, come è previsto dalle norme ancora vigenti, dovrebbe operare nell'attività di formazione come hub di una rete di centri di formazione universitari e privati sul modello delle reti collaborative di conoscenza con le quali oggi procede la ricerca e l'innovazione tecnologica. Questa scelta consentirebbe di "allineare" l'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione a quella che si riscontra nel resto della società e dell'economia e soprattutto di far percepire in tempo utile alle strutture decisionali della pubblica amministrazione in quale direzione debba evolvere il perimetro di azione della pubblica amministrazione e il suo modo di operare.

La seconda considerazione è che il modello di *corporate university* che oggi serve all'amministrazione pubblica è, evidentemente, quello che sostituisce all'obiettivo della formazione-allineamento (obiettivo ENA) quello, sopra richiamato, della innovazione continua sia in termini organizzativi sia in termini di contenuti.

# IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO IN MATERIA DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

## **Il performance management nelle recenti evoluzioni normative**

Negli ultimi anni si sono registrati una serie di interventi normativi che hanno inciso sul funzionamento complessivo del ciclo della *performance* delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, hanno accentuato l'importanza dei sistemi di valutazione come leva fondamentale per il completamento del processo di riforme amministrative in atto. A questo si è aggiunta l'assegnazione di un ruolo di indirizzo e coordinamento al Dipartimento della Funzione Pubblica (nel seguito DFP) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, processo iniziato con il trasferimento delle competenze, precedentemente in capo a CIVIT/ANAC, sancito dal decreto legge n. 90/2014 (convertito nella legge n. 114/2014).

Le nuove coordinate del quadro normativo sono rappresentate dai seguenti provvedimenti:

- DPR n. 105 del 9 maggio 2016 recante la disciplina delle funzioni del DFP in materia di misurazione e valutazione della *performance*
- DM 2 dicembre 2016, relativo all'istituzione dell'Elenco Nazionale dei componenti degli Organismi Indipendenti di Valutazione (nel seguito OIV)
- modifiche al d. lgs. n. 150 del 2009 apportate con il d. lgs. n. 74 del 2017.

A partire da tali disposizioni normative, il Governo ha quindi impostato la propria attività di indirizzo nei confronti delle amministrazioni pubbliche per il

perseguimento di quegli obiettivi di miglioramento del ciclo della performance definiti già nella delega legislativa contenuta nella legge n. 124/2015.

Partendo da una diagnosi delle criticità che hanno caratterizzato la prima fase applicativa del d.lgs. 150/2009, nel quadro delle riforme amministrative sono stati individuati alcuni principi informatori per il rilancio dei sistemi di *performance management* che possono così riassumersi:

- *meno regole*: superare la logica “adempimentale” affermatasi nella applicazione del d.lgs.150/2009 fornendo alle amministrazioni poche indicazioni chiare e mirate;
- *maggiore flessibilità*: assicurare ampi margini di “personalizzazione” per tener conto delle specifiche esigenze di alcune tipologie di amministrazioni e del loro contesto;
- *più accompagnamento*: fornire un supporto diretto a beneficio delle amministrazioni per aiutarle a migliorare la capacità di gestione del ciclo della *performance*;
- meno modelli rigidi e meccanici: favorire, attraverso l’adattamento continuo dei sistemi, l’utilità del ciclo della *performance* per fare in modo che le informazioni sulla *performance* vengano *usate* dalle pubbliche amministrazioni nei processi decisionali;
- *più modelli sviluppati in modo condiviso*: fare tesoro di esperienze precedenti e condividere le buone pratiche già esistenti.

In applicazione di tali principi, sarebbe auspicabile un approccio che parta, innanzitutto, da una definizione più chiara di quali siano le finalità del ciclo della *performance*. Essendo la *performance* un fenomeno multidimensionale, le finalità su cui concentrarsi nel rispetto dei principi riformatori dovrebbero essere quindi le seguenti:

- fornire un supporto ai processi decisionali: in base al principio “misurare e valutare per decidere”, attraverso la corretta gestione del ciclo è possibile avere a disposizione tutti i dati e le informazioni necessarie per orientare correttamente i processi decisionali;
- migliorare la motivazione del personale verso una direzione comune: la valutazione della *performance* non deve essere più solo il “presupposto” per l’erogazione della retribuzione di risultato ma un vero e proprio strumento di

*human resources management*;

- favorire una maggiore *accountability* dell'amministrazione: il ciclo della *performance* diventa uno strumento di rendicontazione, trasparenza e responsabilizzazione.

## **Quali linee di indirizzo nel quadro di riforma della PA**

Alla luce dell'approccio precedentemente descritto, rispetto a un approccio di tipo *reset* è sicuramente preferibile un approccio di miglioramento incrementale che faccia tesoro della esperienza comunque accumulata dalle PA in materia.

La strategia di indirizzo dovrebbe pertanto articolarsi in quattro principali linee coerenti con un quadro di riforma complessiva:

- miglioramento della qualità complessiva del ciclo della *performance* con un approccio differenziato e partecipato;
- progressiva integrazione fra il ciclo della *performance* e il ciclo di programmazione economico-finanziaria;
- semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti;
- rafforzamento dell'indipendenza degli OIV.

Per un efficace miglioramento del ciclo, è necessario partire, anzitutto, dall'individuazione delle principali criticità riscontrabili nell'attuale funzionamento del ciclo medesimo. Dopo circa sette cicli dalla entrata in vigore del d.lgs.n.150/2009, a una prima diagnosi dei sistemi, risulta che:

- i sistemi sono parzialmente o poco aggiornati;
- i documenti (Piani, Relazioni) sono adottati in ritardo;
- i modelli previsti nei sistemi raramente sono sviluppati nei Piani;
- l'integrazione con i sistemi di controllo di gestione, ove presenti, è molto scarsa;
- gli indicatori di realizzazione fisica e finanziaria prevalgono sugli altri (minima percentuale di indicatori di *outcome*);
- la *performance* organizzativa è spesso considerata come mera "sommatoria delle performance individuali".

Per intervenire su tali criticità è fondamentale l'utilizzo di due strumenti

principali:

- pubblicazione di specifiche Linee guida (ad esempio le prime dedicate al Piano della *performance* dei Ministeri disponibili sul sito web del DFP) attraverso le quali fornire nuove indicazioni metodologiche più snelle e specificamente mirate al miglioramento della gestione del ciclo della *performance*;
- organizzazione di laboratori di approfondimento per testare, ottimizzare e contestualizzare, insieme alle amministrazioni, le nuove linee guida e atti di indirizzo. Alcuni laboratori sono stati già attivati con alcuni Ministeri; a questi dovrebbero seguire altri con diversi *cluster* di amministrazioni (enti previdenziali, di ricerca, etc.) per poi passare a quelli con gli enti territoriali dopo la stipula delle necessarie intese in sede di Conferenza unificata.

Le prime linee guida per il Piano della *performance* dei Ministeri pubblicate nel 2017 contengono alcune indicazioni relative ai seguenti aspetti:

- differenziazione: modularità delle linee guida contestualizzate per gruppi omogenei di amministrazioni, per tener conto del fatto che un ministero ha caratteristiche ed esigenze diverse rispetto ad un ente di ricerca o ad un ente parco;
- riallineamento temporale con scadenze riviste (ferma restando l'approvazione del Piano al 31 gennaio): è stato chiesto alle amministrazioni di anticipare l'inizio della pianificazione strategica per l'anno "x" alla primavera dell'anno "x-1", subito dopo la pubblicazione del Documento di Economia e Finanza e del Programma Nazionale di Riforma, che rappresentano il punto di partenza del processo di pianificazione e programmazione;
- centralità della *performance* organizzativa come insieme dei risultati attesi dall'amministrazione nel suo complesso: nella prima fase di applicazione del d.lgs.n.150/2009 nelle amministrazioni, il ciclo della *performance* è stato prevalentemente concentrato sulla misurazione e valutazione della *performance* individuale; occorre viceversa rimettere al centro dell'attenzione la performance organizzativa, con il suo valore di orientamento, motivazione e *accountability*. In tal senso, una maggiore maturità dei sistemi sarà data dal passaggio dal *performance appraisal* al *performance management*;
- definizione degli obiettivi specifici: rappresentano una delle novità introdotte dal d.lgs. 74 del 2017; essi costituiscono il "cuore" del Piano della *performan-*

ce e della pianificazione pluriennale e garantiscono la coerenza della *performance* di amministrazione con il programma di Governo (obiettivi generali);

- scorrimento temporale che tenga conto dei risultati ottenuti: in sede di pianificazione occorre partire dalla situazione esistente, da quanto già fatto in precedenza;
- flessibilità sulla «copertura» del Piano: occorre dare alle amministrazioni la possibilità di superare il concetto di “onnicomprensività” del Piano, facendo in modo che quest’ultimo si concentri solo sugli aspetti più rilevanti.

Circa l’integrazione fra il ciclo della *performance* e il ciclo di programmazione economico finanziaria si rende necessario assicurare la massima coerenza fra i contenuti dei due cicli, tenendo conto comunque delle diverse finalità.

Da questo punto di vista sono state avviate due linee di azione: a) la stipula di un Protocollo d’intesa fra il DFP e la Ragioneria Generale dello Stato (RGS), sottoscritto il 15 settembre 2016, per la definizione di indirizzi metodologici condivisi; b) attivazione di un Gruppo di lavoro congiunto fra DFP, RGS e Ufficio per il Programma di Governo per la elaborazione di indicazioni relative a:

- riallineamento temporale fra ciclo della *performance*, ciclo della programmazione economico-finanziaria e ciclo di pianificazione strategica;
- indirizzi metodologici congiunti ed omogenei;
- raccordo tra i contenuti del Piano della *performance* e quelli delle Note Integrative a Legge di Bilancio.

Per quanto riguarda l’esigenza di semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti, nel tentativo di “alleggerire” e ottimizzare i compiti in capo alle amministrazioni nell’ambito della gestione del ciclo della *performance*, occorre:

- un maggiore coordinamento degli strumenti di programmazione: raccordo dei contenuti del Piano della *performance*, della Nota Integrativa e della Direttiva annuale;
- una ricognizione dello “strumentario” predisposto da CIVIT-ANAC per una riduzione degli oneri informativi richiesti attraverso il Portale della *performance* (questionari, etc.)
- la definizione di *format* digitali per la redazione del Piano e della Relazione sulla *performance* attraverso la piattaforma del Portale.

Infine, il rafforzamento dell'indipendenza degli OIV rappresenta sicuramente una delle esigenze più rilevanti della impostazione del ciclo della performance. Il primo passo in tale direzione è stato fatto con la istituzione dell'Elenco Nazionale OIV (DM 2 dicembre 2016) attraverso la piattaforma digitale del Portale della *performance*.

Tale Elenco nazionale OIV deve rappresentare un presidio per l'indipendenza e la professionalità degli OIV mediante:

- la previsione di requisiti stringenti per l'iscrizione;
- la necessità di competenze specialistiche sui cinque ambiti indicati dal decreto ministeriale;
- l'obbligo di formazione continua attraverso il sistema dei crediti formativi, gestito di intesa con la Scuola nazionale dell'amministrazione;
- l'obbligo del rinnovo periodico della iscrizione;
- le verifiche a campione.

Questo profilo acquisisce una maggiore rilevanza in vista del potenziamento del ruolo degli OIV determinato dal d. lgs.n.74/2017 in relazione ai nuovi compiti concernenti la verifica dell'andamento della *performance* (anche attraverso l'accesso a tutti i sistemi informativi), la segnalazione agli organi di indirizzo politico di interventi correttivi, la verifica della adozione di sistemi di rilevazione della *customer satisfaction* fino al parere vincolante sull'aggiornamento dei manuali.

## **Il ciclo della performance e le autonomie territoriali**

Per quanto concerne la gestione del ciclo della *performance* nell'ambito delle autonomie territoriali, occorre innanzitutto ricordare le novità introdotte sull'argomento nel d. lgs. n. 150/2009 ad opera del d. lgs. n. 74/2017:

Il nuovo articolo 16 prevede: *“Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1. Per l'attuazione delle restanti disposizioni di cui al presente decreto, si procede tramite accordo da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281*

*del 1997 in sede di Conferenza unificata”;*

Il nuovo art. 31 prevede: *“Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 17, comma 2, 18, 19, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1”.*

Inoltre, occorre segnalare che l’art. 3, comma 4, del DPR n. 105 del 2016 prevede che *“il Dipartimento identifica strumenti e modalità di raccordo tra l’esercizio delle proprie funzioni in tema di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni e le attività delle esistenti agenzie di valutazione. Mediante intesa tra la Conferenza delle regioni e delle province autonome, l’Associazione nazionale comuni italiani (AnCI), l’Unione delle province d’Italia (UPI) e il Dipartimento della funzione pubblica, sono definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività di cui al presente articolo per quanto di competenza delle Autonomie territoriali”.*

Infine, la circolare UVP del 19 gennaio 2017 prevede che *“le amministrazioni diverse da quelle individuate dall’articolo 1, comma 2, del citato DM 2 dicembre 2016 valutano, nell’ambito della propria autonomia e secondo i rispettivi ordinamenti, se richiedere il requisito dell’iscrizione nell’Elenco Nazionale, quale condizione per la nomina dei componenti del proprio OIV secondo il sistema di cui al D. Lgs. n. 150/2009, aderendo conseguentemente alla disciplina del DPR n. 105/2016 e dello stesso DM 2 dicembre 2016”.*

Alla luce di tale quadro normativo, il DFP esercita le sue funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti delle amministrazioni statali mentre rimette allo strumento della intesa i termini di applicazione del sistema appena descritto per il settore delle autonomie territoriali.

In questa prospettiva, tenendo conto che molti enti territoriali hanno già una normativa sui sistemi di valutazione, attuativa del d. lgs.n.150/2009, si segnalano le seguenti priorità per quanto concerne la definizione delle modalità di implementazione del ciclo della *performance* presso le autonomie territoriali:

- accelerare i tempi dell’intesa per evitare “vuoti” normativi;
- assicurare la massima coerenza, pur nel rispetto delle specifiche peculiarità, fra le disposizioni applicabili ai vari livelli di governo, garantendo un adeguato equilibrio fra omogeneizzazione e differenziazione, fra autonomia

e uniformità;

- valorizzare le esperienze esistenti con un adeguato riconoscimento del lavoro già fatto dalle autonomie territoriali in materia di misurazione e valutazione della *performance*;
- promuovere una ricognizione ed eventuale aggiornamento della normativa regionale di adeguamento ai principi del D. Lgs. n. 150/2009 recentemente modificato, in linea con i principi della legge n. 124/2015.

Con particolare riferimento all'intesa di cui all'art. 16 del d. lgs. n. 150/2009, gli elementi chiave che devono necessariamente essere presi in considerazione sono schematicamente riportati di seguito:

◦ Elenco OIV:

- eventuale previsione di sezioni distinte per tener conto delle diverse esigenze degli enti territoriali;
- omogeneità delle modalità di conferimento degli incarichi di OIV;
- previsione di un sottoinsieme di criteri comuni per l'iscrizione all'Elenco;

◦ Rete nazionale per la valutazione esterna delle amministrazioni pubbliche

- definizione delle modalità di partecipazione e di coinvolgimento degli enti territoriali nonché di utilizzo dei risultati prodotti;

◦ Valutazione della *performance* organizzativa

- modalità di declinazione dei nuovi obiettivi generali e obiettivi specifici per tutti i livelli di governo;
- necessità di prevedere obiettivi trasversali;
- omogeneità metodologica nei sistemi di valutazione, pur nel rispetto delle varie specificità;
- garanzia a tutti i livelli di governo un adeguato livello di *accountability*;

◦ Valutazione della *performance* individuale

- omogeneità metodologica nelle procedure di misurazione e valutazione della *performance* individuale del personale dirigenziale, soprattutto nell'ottica di una possibile introduzione del ruolo unico della dirigenza pubblica.

# CONTROLLI PUBBLICI: IL RUOLO CENTRALE DELLA CORTE DEI CONTI

Quando si tratta di gestire delle risorse economiche diffuse, prima ancora delle competenze e delle capacità - di kelseniana memoria - ciò che serve è la fiducia. I mercati finanziari vivono da sempre sulla fiducia, sentimento che ciclicamente vive lunghi momenti di incertezza e angoscia collettiva<sup>29</sup>; afflizione che all'inizio del terzo millennio riesplosero a causa della grave crisi Enron negli Stati Uniti, la più grande truffa che abbia mai condotto un gruppo di dimensioni enormi al fallimento, trascinando nel baratro la società di consulenza Andersen. Proprio mentre negli Stati Uniti la SEC rincorreva il marcio che minava alle radici il più importante mercato mobiliare, in Italia si approvava la legge n. 231 del 2001, intitolata "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica", con cui, a tutela della fiducia collettiva, si imponevano alle aziende private modelli organizzativi in grado di ridurre il rischio della commissione di reati quali la corruzione e la criminalità imprenditoriale in grado di provocare illeciti danni a soci e ad investitori. In tali modelli sussunse un ruolo strategico, a tutela della fiducia, un rafforzato sistema dei controlli. Inoltre, in parallelo agli Stati Uniti dove si introduceva lo stringente Sarbanes Oxley Act, per restituire affidabilità all'informativa di mercato sull'andamento delle società e assicurare la correttezza dei controllori, nell'Unione europea si lavorava per ripristinare la fiducia degli investitori nei mercati dei capitali, anche col rafforzamento del governo societario, e per rafforzare la fiducia nel ruolo dei revisori legali. Nel nostro Paese, così, si introduceva una disciplina più stringente della

---

<sup>29</sup> Si pensi allo scandalo dei fiorini dei depositi bancari toscani di metà del trecento, a quello dei bulbi dei tulipani nell'Olanda del seicento, al default della Compagnia delle Indie, al crack del 1929 fino alla crisi giapponese del 1990 fino ad arrivare alla bolla speculativa immobiliare dei subprime del 2008.

corporate governance e per l'identificazione e la gestione dei rischi aziendali, visti anche i crack Parmalat e Cirio, con la legge sul risparmio n. 262/2005. Ebbene, i controlli, interni ed esterni, nel mondo privato, hanno avuto sviluppi ed accelerazioni legate proprio alla fiducia dei mercati, ma non di minore importanza è la credibilità e la fiducia che i cittadini/contribuenti hanno nei gestori delle risorse del fisco.

La gestione delle risorse pubbliche – bene comune alimentato dalle risorse di tutti i contribuenti – deve, anch'essa, essere soggetta a regole chiare e non deve subire vicende alterne. Come scriveva Norberto Bobbio nell'evocare la casa di vetro del tribuno Livio Druso, la democrazia deve essere una forma a “regime del potere visibile” e, pertanto, l'efficienza dell'azione amministrativa, la sua correttezza ed utilità pubblica implicano un sistema rigoroso di controlli pubblici unitamente ad un capace apparato di prevenzione e di, eventuale, concreta repressione degli atti di coloro che hanno provocato un danno alla Cosa pubblica.

Partendo dal rispetto dell'indirizzo politico legittimamente espresso, la spesa pubblica deve essere assoggettata ad un controllo che garantisca, in un clima di sincronia complessiva, la collettività sull'utilizzo appropriato ed efficace dei fondi pubblici, assicuri la ricerca di una gestione finanziaria rigorosa e rispettosa di patti e vincoli assunti dal nostro Paese sia a livello interno sia a livello europeo o internazionale, vigili sul buon andamento e sulla regolarità dell'azione amministrativa e salvaguardi l'informazione sulle modalità di esercizio dei poteri pubblici, tramite la pubblicazione di relazioni obiettive e di documenti che siano strumento certo per tutti gli attori coinvolti e gli stakeholders direttamente o indirettamente coinvolti.

Ciò è ancora più decisivo ove si consideri che molti servizi e beni pubblici, alimentati in buona parte con risorse pubbliche, sono forniti e/o gestiti da parte di soggetti a capitale misto, pubblico-privato.

Nell'ordinamento voluto dal Costituente, detta fondamentale, complessa e poliedrica funzione è attribuita alla Corte dei conti – che, come ha detto il Presidente Angelo Buscema è “comunità di donne e uomini, i quali operano al servizio dello Stato, con dignità ed onore, come recita, all'articolo 54, la nostra legge fondamentale”. La Corte è, al contempo, il principale organo

magistratuale di garanzia imparziale della legalità, del buon andamento dell'azione amministrativa, di tutela degli equilibri di finanza pubblica e di giurisdizione sulla non corretta gestione delle risorse pubbliche<sup>30</sup>.

Nella visione dei costituenti, continuamente ribadita dalla Consulta, la Corte dei conti è il custode della “sana gestione finanziaria” del patrimonio pubblico.

Massimo organismo in cui la collettività ripone la propria fiducia per la spesa pubblica e per l'integrità dei bilanci che sono un patrimonio collettivo: fiducia per coloro i quali alla stessa contribuiscono, fiducia per coloro i quali ad essa si affidano, fiducia per chi nell'ambito della stessa lavora.

Dal combinato disposto, dalla doppia investitura costituzionale, di cui agli artt.100 e 103 deriva la centralità del ruolo di garanzia svolto dalla Corte dei conti che è organo neutrale, autonomo ed indipendente dal Governo e dal Parlamento sia in sede di controllo (art.100 Cost.), sia nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali (art. 103 Cost.).

La Corte dei conti è “organo ausiliario di garanzia” non organo subalterno alle Istituzioni ed è per tale ragione chiamato, in tale veste e nelle diverse fasi della vita istituzionale, a controllare la legittimità e la regolarità della gestione delle risorse pubbliche, così come sono utilizzate sia da soggetti pubblici individuali sia da organismi di diritto pubblico nello svolgimento delle proprie funzioni. Questo controllo non ha altro fine che l'esclusivo interesse dello Stato comunità, caricandosi anche una funzione di “alta consulenza” istituzionale.

Nel tempo le funzioni della Corte dei conti, così come delineate dal costituente, si sono arricchite per mezzo della giurisprudenza e tramite una legislazione che ha visto, purtroppo a fasi alterne, la Corte quale organo necessario per la salvaguardia delle pubbliche finanze, a servizio dello Stato comunità, ed il cui ruolo è sempre arricchito del rapporto con il Parlamento, culla della Repubblica

---

<sup>30</sup> Già il Cavour aveva ritenuto indispensabile concentrare in un magistrato inamovibile la funzione di giudicare “*sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato*”.

democratica, destinatario naturale dell'azione dell'Istituto<sup>31</sup>.

Gli ultimi anni al crescere delle perplessità sulla finanza regionale e locale esplosa fra gli enti equiordinati – così come voluti dalla riforma costituzionale del 2001 – il legislatore ha affidato sempre nuovi compiti alla Corte confidando sulla sua struttura capillare diffusa sul territorio e sulle proprie competenze e sensibilità maturate vigilando sugli amministratori delle autonomie territoriali. In tale ottica, per mantenere alta la credibilità ed affidabilità del nostro Paese e al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo – statale e regionale – e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, negli ultimi anni si è assistito ad una repentina crescita di importanza del sistema dei controlli in risposta alla crisi economica ed all'esigenza di rispettare i vincoli sempre più stringenti dettati alla finanza pubblica dagli obblighi imposti dalla disciplina dell'Unione europea e, in epoca più recente, dal c.d. “fiscal compact”.

In tale guisa, i controlli devono essere preventivi per garantire effettiva deterrenza e seri, non soltanto annunciati; per garantire effettività a tale funzione di vigilanza, rilevanza crescente stanno assumendo i controlli affidati alla Corte dei conti e, nello specifico, il controllo attraverso il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni, similmente a quanto da sempre avveniva con il rendiconto generale dello Stato, la più rilevante forma di controllo dell'operato dello Stato e degli enti territoriali che ora riguarda tutte le Regioni italiane e le complesse realtà pubbliche, enti territoriali ed economici e società pubbliche, che nelle stesse insistono (cfr. d.lgs. n. 174/2012).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> “Il quadro attuale della finanza pubblica – come rilevato dal Presidente Buscema – ci indica come non più praticabile il percorso che, per assicurare i necessari livelli di servizi alla collettività, faccia ricorso ad una ulteriore crescita del debito pubblico. Si tratta di una via preclusa non tanto dagli obblighi che ci provengono dall'esterno, dagli accordi europei, quanto piuttosto dal rispetto di un maggiore equilibrio intergenerazionale nella ripartizione degli oneri. Ciò, a sua volta, richiede un'attenta verifica e selezione della qualità delle politiche pubbliche. E su questo terreno molto può fare un sistema di controlli ben funzionante, che ha il suo punto di chiusura nella Corte dei conti e che quindi riveste una funzione nevralgica per la stessa tenuta del sistema democratico”.

<sup>32</sup> La parificazione, come ha affermato l'Ingresso è “il suggello che la Corte, con la sua autorità di organo supremo del controllo finanziario ... imprime alla gestione compiuta nell'anno finanziario decorso”

A seguito del “patto di bilancio europeo”, sono stati costituzionalizzati, con l. cost. n. 1 del 2012, il principio dell’“equilibrio di bilancio” e il principio della “sostenibilità del debito pubblico”<sup>33</sup> e sono stati modificati, per mano della medesima legge<sup>34</sup> così da richiamare le pubbliche amministrazioni e gli enti territoriali ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, i citati principi.

Alla Corte dei conti è stato affidato un ruolo fondamentale nella tutela della legalità di bilancio (art. 20 L. n. 243/2012). Sono stati codificati regole e principi contabili (per le regioni e gli enti locali, in particolare, il d.lgs. n. 118/2011), sono aumentati i controlli previsti dalla “legge”, legati a parametri di stretta legalità.<sup>35</sup>:

Non si tratta più, inoltre, di meri controlli collaborativi, ma si è previsto che, all’esito dell’accertamento di illegittimità-irregolarità, ci siano immediate conseguenze giuridiche sulle amministrazioni controllate, tra cui il “blocco della spesa” (art. 148-bis TUEL), l’avvio del “dissesto guidato” (art. 6, comma 2 d.lgs. n. 149/2011), il mutamento del regime di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 243-quater comma 7 TUEL, in virtù del quale il giudizio negativo della Corte dei conti sul Piano comporta il passaggio dal regime del piano di riequilibrio finanziario pluriennale a quello del dissesto). Attraverso, poi, il giudizio di “regolarità” sul Rendiconto generale dello Stato, si conclude il ciclo annuale dei molteplici controlli affidati dalla Costituzione e dalla Legge alla Corte dei conti, che svolge una funzione propositiva nei confronti delle Camere, così da consentire l’adozione delle conseguenti determinazioni con l’approvazione per legge del Rendiconto stesso.

Un sempre maggiore coinvolgimento delle Procure contabili che svolgono una funzione – inquirente e requirente – di tutela degli interessi dell’intera

---

<sup>33</sup> Art. 81 della Costituzione.

<sup>34</sup> Artt. 97, 117 e 119 della Costituzione.

<sup>35</sup> Con il D.L. n. 174/2012 (conv. L. n. 213/2012) e varie novelle del TUEL sono stati introdotti nuovi e numerosi controlli successivi sui bilanci delle regioni e degli enti locali permettendo ai cittadini di compiere considerazioni in ordine alle diverse gestioni pubbliche unitamente alla legittimità del loro operato, favorendo le scelte in ordine a premi e sanzioni in sede elettorale.

collettività volendo dare, per dirlo con Paolo Maddalena, “voce a chi non ha voce”. La Procura si inserisce anche nel giudizio di parificazione per favorire un maggiore impulso al controllo di legalità che trova nel giudizio di parificazione del rendiconto generale il suo naturale approdo, anche in termini di accountability pubblica. In tempi di risorse limitate corre ancor più l’obbligo, per l’amministratore di risorse pubbliche, di rendicontarne l’uso sotto il profilo della legittimità, della regolarità dei conti e dell’efficacia e della trasparenza della gestione.

Al fine di rendere maggiormente cogente ed effettivo il controllo sulla gestione degli enti, territoriali e non, rispondendo ai cittadini che vogliono certezze sull’efficacia e sulla “moralità” intesa quale correttezza della gestione della spesa pubblica, occorre un costante monitoraggio della giustizia contabile sulle azioni poste in essere dalle amministrazioni pubbliche per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni accertate e una severa censura sugli eventuali comportamenti omissivi.<sup>36</sup>

Il giudizio di parificazione giunge al termine di una capillare azione di verifica che la Sezione del controllo ha svolto sulla gestione dell’ente e sulle relative determinazioni amministrative, in tempo reale. In tal modo la Corte può vivere l’amministrazione attiva senza esserne coinvolta ma comprendendo dinamiche, problematiche – organizzative e tecniche – ed assistendo nelle scelte assunte a valle, sia di natura giuridica sia di natura economica<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> La Corte dei conti, nell’ambito della Commissione di garanzia sui partiti politici, attraverso propri magistrati è chiamata ad effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti politici.

<sup>37</sup> Tale concetto è stato nuovamente riconosciuto di recente dal Legislatore, che, ai sensi del d.lgs. 175/2016 finalmente affronta in maniera organica il delicato tema delle Partecipazioni pubbliche. Alla Corte dei conti è affidato il compito di valutare le motivazioni e la necessità della pubblica amministrazione di costituire società per il perseguimento delle finalità istituzionali, anche sul piano della convenienza economica, della sostenibilità finanziaria, della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa. A queste stesse società è chiesto di costruire e palesare indici di rischio così come pretende il mercato privato. Questa capacità di valutare l’economia reale in cui agisce l’operatore pubblico, è presente anche nel compito, riservato alla Corte, di effettuare la valutazione e la ricognizione di tutte le partecipazioni del comparto pubblico allargato e del Piano di Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (articoli 20 e 24 del d.lgs. 175/2016).

La possibilità per la Corte di operare una rinnovata azione di controllo che non si limiti, come in passato, a scattare delle foto istantanee di specifici, seppur cruciali, momenti della vita gestionale e amministrativa – spesso lontani nel tempo – costituisce una grande opportunità, consentendo un tempestivo intervento a tutela della finanza pubblica che mira ad evitare esiti negativi prodotti da comportamenti non solo illegittimi ma anche inefficienti, inefficaci o diseconomici e a formulare tempestivamente moduli correttivi, anche al fine di trasformare i danni effettivi o potenziali in opportunità positive, come si conviene ad un moderno Organo di controllo. La Corte, in caso riscontri irregolarità nella gestione della res publica, tempestivamente e in ogni momento, formula i propri rilievi all'Amministrazione vigilante o invia gli atti alla competente Procura per accertare eventuali responsabilità amministrative o danni erariali in ossequio a quanto previsto dall'articolo 52 comma 4 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124). Codice con cui il Legislatore ha rafforzato l'operato della Corte cominciando a chiarire antinomie ed incertezze procedurali. Il controllo, come accennato, non è rimesso a diverse espressioni di buona volontà, ma è raccordato con la giurisdizione, normalmente attraverso il demiurgo della procura, che si pone come momento di chiusura sacrale di ogni espressione del controllo nella complessiva unicità ed organicità della Corte stessa.

Resterebbe, come da più parti segnalato, da attribuire alla Corte dei conti la piena giurisdizione sulla mala gestio delle società a partecipazione pubblica, attualmente confinata alle sole ipotesi di danno indiretto che incidano negativamente sul valore o sulla redditività della quota di partecipazione sociale, ripercuotendosi sul patrimonio dell'ente partecipante.

Anche sul piano internazionale, la Corte dei conti collabora con i principali Organismi di controllo dell'Unione europea e internazionali e, anche in tale sede, è chiamata a svolgere un'attività di external auditor. In tale direzione, salutiamo con favore la recentissima firma (il 22 settembre 2017 a Varenna) del Protocollo d'intesa nell'ambito del progetto per il dialogo e lo scambio di informazioni tra la Corte Europea (Corte EDU) e la Corte dei conti italiana nell'ambito della Rete delle Corti

Superiori, il cui lancio ufficiale è avvenuto a Strasburgo il 5 ottobre 2015<sup>38</sup>. In tale ambito, la Corte dei conti potrà dare il proprio contributo nel garantire l'effettiva e concreta tutela dei diritti della CEDU e, più in generale, alla tenuta e allo sviluppo del sistema convenzionale, quale soggetto responsabile dell'interpretazione e applicazione della Convenzione Europea sui Diritti Umani.

Il rinnovato assetto della Corte in sede di auditor imparziale di controllo può senz'altro costituire uno strumento efficace per dare risposte concrete nella lotta alla corruzione e ai frequenti casi di cattiva gestione in ossequio a quanto previsto dall'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione<sup>39</sup>. A fronte dell'incremento sul piano qualitativo e quantitativo delle attività che il Legislatore, coerentemente alla missione costituzionalmente affidata alla Corte, ha voluto costantemente riconoscere in maniera crescente, si segnala la mancanza di attenzione all'attuale, grave, carenza di personale di magistratura e amministrativo in cui versa l'Istituto. Carenza dettata dalle politiche generali di controllo dei costi pubblici – spending – e condivisa con gran parte del comparto allargato delle Pubbliche Amministrazioni.

Alla luce di questo framework che vede il legislatore costruire una virtuosa ed energica endiadi stabile nella coppia Corte dei conti/controlli, occorre che la politica compia uno scatto di maturità nell'interesse e per il bene del Paese e proceda, analogamente a quanto avvenuto per l'amministrazione attiva, ad una revisione del sistema dei controlli esterni sulla gestione che, mentre con

---

<sup>38</sup> In coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, la Corte dei conti esercita il controllo successivo sulla gestione degli enti affinché siano assicurati l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in ossequio alle previsioni degli articoli 81, sesto comma e 97 della Costituzione, dell'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 e dell'articolo 20 della legge 243/2012. In tale ottica, la Corte dei conti (ai sensi dell'articolo 30 del legge 161 del 2014) nell'ambito dell'azione di monitoraggio e controllo della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto europeo ha il potere di verificare la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni e a tal fine è chiamata a definire metodologie e le linee guida, cui devono attenersi gli organismi di controllo interno e gli organi di revisione contabile delle pubbliche amministrazioni e può accedere alle banche di dati da esse costituite o alimentate e chiedere dati economici e patrimoniali agli enti e agli organismi dalle stesse partecipati a qualsiasi titolo.

<sup>39</sup> Convenzione adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, stipulata a Strasburgo il 27 gennaio 2015.

il nuovo Codice della giustizia contabile rilancia con piena consapevolezza le funzioni giurisdizionali e di controllo costituzionalmente riconosciute alla Corte dei conti, ponga fine a duplicazioni di strutture burocratiche ed alla dispersione di funzioni pubbliche.

Il Legislatore, specialmente di recente, ha compiuto troppi spesso scelte asimmetriche in una visione strabica delle necessità del Paese. Assillato da urgenze mediatiche ha costruito vari organismi, fra cui l'ANAC o Commissari per la spending, proprio mentre – per paradosso – doverosamente riconosceva alla Corte l'ampliamento ed il rafforzamento dei suoi poteri di controllo, incurante delle carenze – prima fra tutte quella di competenze economico-giuridiche sia fra il personale magistratuale sia fra il personale tecnico – e delle necessità dell'organizzazione<sup>40</sup>

Si tenga anche presente che la terzietà dell'ANAC, così come quella di altre autorità indipendenti, è oggi messa in discussione, atteso che i componenti del collegio sono nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della

---

<sup>40</sup> Volgendo l'attenzione al più recente trend normativo volto a rafforzare gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, è dato rilevare che la legge di stabilità 2013 ha previsto il ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti avverso l'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite dall'Istat nel conto economico consolidato. Si tratta di una giurisdizione di carattere impugnatorio riconosciuta dal legislatore alla Corte in quanto rientrante nella materia della contabilità pubblica distinta dal tradizionale ambito della responsabilità amministrativo-contabile, la cui attribuzione alla Corte avrebbe invece carattere tendenzialmente generale, laddove la devoluzione di competenze giurisdizionali ulteriori in questa materia richiederebbe *l'interpositio legislatoris*. In definitiva, l'area delle materie di contabilità pubblica rispetto alle quali il legislatore ha espressamente previsto la competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione riguarda: 1) le delibere delle sezioni regionali di controllo di approvazione o diniego dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale deliberati dagli enti locali; 2) i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione; 3) gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche adottati dall'Istat; 4) le delibere delle sezioni regionali di controllo per la certificazione dell'attendibilità dei costi degli accordi contrattuali di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio; 5) le delibere della sezione regionale di controllo della Corte che accerta la non regolarità del rendiconto di esercizio del gruppo consiliare. In realtà, a fronte del controllo affidato alla Corte non è dato rilevare una corrispondente estensione della giurisdizione, nel senso che la tutela innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione è prevista *expressis verbis* dal legislatore con riferimento alle ipotesi sopra richiamate, tra le quali, per esemplificare, rientrano i giudizi avverso le deliberazioni di approvazione o diniego del piano, e non anche quelle adottate nell'ambito della verifica dell'andamento del programma di riequilibrio o in materia di dissesto guidato ai sensi del d.lgs. 14/9/2011. Al riguardo, è stata autorevolmente posta in luce (Squitieri) l'esigenza che il legislatore riconduca a sistema la giustiziabilità delle delibere delle sezioni di controllo della Corte dei conti, considerato che il giudice naturale delle istanze di riesame debba individuarsi nelle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, attesa la specializzazione nelle materie di contabilità pubblica ed il ruolo di garante dell'equilibrio unitario del sistema della finanza pubblica ai fini della corretta gestione delle risorse collettive.

Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Ebbene, da quando i Presidenti dei due rami del Parlamento siano entrambi espressione della maggioranza di governo, l'indipendenza delle Autorità è entrata in crisi e di certo la recente legge istitutiva dell'ANAC, che data solo 2014, avrebbe dovuto prediligere un differente meccanismo di nomina dei componenti del collegio di quest'ultima. Alla Corte è, di contro, chiesto uno scatto d'orgoglio, un risveglio, una piena consapevolezza del proprio ruolo, che non è da rivendicare - in quanto, come abbiamo visto, è già riconosciuto dalla Costituzione, dalla Legge e dalla Comunità istituzionale internazionale -, ma semplicemente da esercitare pienamente.

L'effettività dell'esercizio della vigilanza posta in essere dalla Corte capillarmente in tutto il nostro Paese attraverso le sezioni regionali, esclude che altri neo organismi, senza strutture e mezzi adeguati, voluti da un legislatore bulimico, vittima della tendenza a rispondere alle sollecitazioni dell'opinione pubblica creando strutture che replicano e frazionano con dubbia incisività funzioni già assegnate, e possano inquinare l'assetto istituzionale corretto ed equilibrato in materia di controlli<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Valga l'esempio dell'ANAC. Al fine di evitare la duplicazione di funzioni e di costi per la collettività, sarebbe ipotizzabile la piena restituzione alla Corte delle funzioni attribuite all'ANAC sul controllo del rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza, anticorruzione e appalti che ora duplicano quelle della Corte dei conti che peraltro le esercita sia in sede di controllo sia in sede giurisdizionale. Peraltro la Corte assicura maggiore effettività ed efficacia al controllo anche in virtù di una strutturazione capillare sul territorio avendo sedi in ogni Regione pur necessitando di risorse per coprire le carenze, principalmente di personale. Dal Consuntivo 2016 emerge che l'ANAC nel breve periodo di vita ha raggiunto un bilancio di entità ragguardevole facendo registrare accertamenti per 70 milioni di euro e impegni di spesa per 60 milioni di spesa (delle quali circa il 50 per cento 30 milioni destinate alle spese di personale) in aumento del 6 per cento nel 2016 anche a seguito di un significativo contenzioso in essere. Pure in aumento nel 2016 sono risultate le spese di missione che hanno registrato un incremento del 35 per cento sul 2015. In tale contesto si registra che il Collegio dei revisori dei conti ha rilevato ha comportato un maggior costo annuo della sede in locazione che ammonta ora ad oltre 700 mila euro annui nonché la mancanza della rappresentazione dello Stato patrimoniale. Il Collegio di revisione dei conti ha evidenziato evidenza la necessità inderogabile di potenziare l'azione amministrativa e gli uffici ad essa preposti, in merito ai seguenti punti: a) Adozione della contabilità economica patrimoniale con rappresentazione del patrimonio dell'Autorità sin dall'esercizio 2011 (in quanto mancante); B) Regolarizzazione delle procedure di gara con riferimento al servizio di riscossione contributi; C) Rafforzamento del sistema di controllo interno con l'introduzione di un sistema di controllo di gestione che privilegi altresì il principio della segregazione dei compiti con individuazione delle idonee procedure; D) Concretizzazione dei progetti sperimentali per i quali sono stati vincolati rilevanti risorse dell'avanzo di amministrazione, tenuto anche conto dell'art.7- ter della Legge 22512016 che ha comportato l'allentamento del vincolo di spesa nel limite di 10 milioni a partire dal2017; E) Adozione di uno strutturato piano di comunicazione che evidenzi gli importanti risultati conseguiti dall'Autorità nei diversi ambiti di intervento e che sia capace di incidere sull'indice di corruzione percepita dalla popolazione; F) Gestione del rischio correlato al contenzioso teso alla migliore definizione, anche attraverso il ricorso a metodologie statistiche, del possibile futuro impatto sul bilancio dell'Ente.

La Corte, per la sua forza giuridica, per la sua storia che è tradizione di mores giurisprudenziali e per la sua macchina organizzativa, è l'unica realtà pubblica che possa incarnare lo "spettatore imparziale" di Adam Smith, che intuì – nella sua "Teoria dei sentimenti morali" – la necessità che il controllo e la valutazione di quelle che ora sono definite performance, di risultato e di etica, sia effettuato da una persona esterna che arriva e osserva quel che sta accadendo; considera le diverse persone coinvolte e i loro interessi e censura le azioni che ledono i principi fondamentali della convivenza civile. La presenza di uno "spettatore imparziale", dice sempre Adam Smith, spinge gli uomini a cercare di esser degni di merito ai suoi occhi.

Il valore di ciò che è chiamato ed esprimere lo "spettatore imparziale" è un tema a cui si dovrebbe prestare attenzione: è un modo di introdurre il bisogno di impersonalità, il bisogno di compiere valutazioni morali andando oltre l'interesse personale. Lo "spettatore imparziale" assicura al comparto pubblico una nuova prospettiva in una società complessa e permeata dagli interessi economici, sociali e politici.

Lo "spettatore imparziale" è un personaggio esterno e come tale è libero da ogni influenza autoreferenziale, ma il suo giudizio è neutro, efficiente ed efficace. Per questo tale figura ben può essere rappresentata soltanto dalla Corte dei conti, che è magistratura che svolge da sempre tale compito.

La Corte ha affinato, nell'ultimo decennio, un rapporto collaborativo con i revisori dei conti degli enti vigilati, degli enti del sistema delle autonomie, creando una permeazione ideale fra controlli esterni pubblici e controlli interni alla struttura amministrativa in grado di poter garantire anche un'efficacia del controllo nel merito della gestione, assai superiore rispetto a qualsiasi Commissario alla spending, garantendo nuove forme di intervento specifico in grado di rispondere ai complessi assetti di interesse (non solo economici ma anche sociale) che gravitano intorno ad una pubblica amministrazione.

La Corte dei conti, nella sua veste imparziale e indipendente, avendo a disposizione una molteplicità di informazioni e dati, ben può svolgere, al pari o addirittura meglio di molte società di revisione, anzi integrando e sviluppando le valutazioni di queste, la certificazione dei bilanci pubblici, attestando se quanto riportato nei bilanci medesimi dagli enti e dagli organismi pubblici corrisponde

alla realtà dei fatti. Si tratta, in effetti, di esprimere un giudizio sulla veridicità e la correttezza delle poste del bilancio d'esercizio o del bilancio consolidato di soggetti pubblici e privati partecipati dalla pubblica amministrazione.

Per svolgere tale funzione, ritengo che debbano essere rafforzate le sinergie con l'OIC (Organismo Italiano di contabilità), l'International Accounting Standard Board (IASB) e l'European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) con l'obiettivo di costituire uno standard setter nazionale proprio della contabilità pubblica. La Corte, infatti, può e deve partecipare a pieno diritto al processo di emanazione dei principi contabili nazionali, ispirati alla migliore prassi operativa, per la redazione dei bilanci secondo le disposizioni del codice civile e di elaborazione dei principi contabili internazionali adottati in Europa, coprendo con sempre maggior forza e convinzione ogni angolo degli spazi che le sono riservati, rivendicandone l'esclusività in forza della propria inamovibilità ed indipendenza.



# BIBLIOGRAFIA

- DE TOCQUEVILLE A., (1992), *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano, pp. 732 ss.
- ACKERMAN B., (1991), *We the People. Foundations*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Banca d'Italia, (2017), *Considerazioni finali del Governatore*.
- Banca d'Italia, (2017), *Statistiche di finanza pubblica nei Paesi dell'Unione Europea*.
- BRONZETTI G. (2001), *L'outsourcing. Uno strumento di pianificazione strategica*, Milano, Franco Angeli.
- CAROSI A., (2016), *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Incontro di studio trilaterale Italia–Spagna–Portogallo, 7 ottobre 2016, 11.
- CEPIKU D., (2006), *Le reti di amministrazioni pubbliche nella prospettiva economico-aziendale*, in RIREA: Rivista Italiana di Ragioneria E di Economia Aziendale, luglio-agosto, fascicolo 7/8.
- Dipartimento del Ministero Economia e Finanza, (2015), *Statistiche sulle dichiarazioni fiscali analisi dei dati IRPEF*.
- COX A.W. (1996), *Relational competence and strategic procurement management: Towards and entrepreneurial and contractual theory of the firm*, European Journal of Purchasing and Supply Management, 2/1.
- FERLIE E., ASHBURNER L., FITZGERALD L., PETTIGREW A., (1996), *The New Public Management in action*, Oxford Press University, New York.
- GIDDENS A., (1999), *La Terza via*, trad. it. Fontana, Milano.
- GOWER M., (2002), *L'outsourcing nella Pubblica Amministrazione: il caso inglese*, in Lacava C. I Quaderni dell'Innovazione, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ed. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- HÄBERLE P., (1995), *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in ZAGREBELSKY, a cura di, *Il federalismo e la democrazia in Europa*, Urbino.

- ISTAT (2016), *Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche*.
- LA SPINA A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- LUTHER G., (2001), *La scienza häberliana delle costituzioni*, in *Analisi e diritto*, a cura di P. Comanducci e R. Guastini.
- MANGIAMELI S., (2012), *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)
- MIGLIO G., (2001), *L'asino di Buridano*, Ed. Lativa, Varese.
- Ministero Economia e Finanza, (2017), Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza.
- MOR G., (1999), *Le regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*.
- PAJNO S., RIVOSECCHI G., *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 2/2016.
- PIN A., (2013), *La sovranità in America. Il federalismo alla Corte suprema, dalle origini alla crisi economica contemporanea*, Padova.
- PORTER, M. (1980), *Competitive Strategy*, Free Press, New York.
- PORTER, M. (1985), *Competitive Advantage: creating and sustaining superior Performance*, Free Press, New York.
- PRAHALAD, C. K., & HAMEL, G. (1990), *The Core Competence of the Corporation*, *Harvard Business Review*, 68(3).
- QUINN, J. and HILMER, F. (1994), *Strategic Outsourcing*, *Sloan Management Review*, Summer, 35(4), 43-55.
- SACCONI M., (2011), *Ai liberi e forti. Valori, visione e forma politica di un popolo in cammino*, Mondadori, Milano.
- SICARDI S., (2003), *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*
- SMITH T.M., REECE J.S., (1998), *The relationship of strategy, fit, productivity and business performance in a service setting*, *J. Operations Management*, 17.
- STURZO L. (1949), *La regione nella nazione*, ora in *Opera omnia*, Bologna.
- TRIMARCHI BANFI F., (1995), *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*.
- Ufficio parlamentare del bilancio (2017), *Rapporti finanziari tra bilancio dell'INPS e bilancio dello Stato*.

# AUTORI

## **Luca Antonini**

Professore Ordinario di Diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Padova. Iscritto all'ordine degli avvocati e abilitato al patrocinio in Cassazione, ha vinto importanti cause in Corte costituzionale per le Regioni, in Consiglio di Stato, Tar, Commissioni tributarie per enti pubblici e imprese. E' stato esperto tributario presso il SECIT, Consigliere giuridico del Ministro dell'Economia, membro del Cda di Isfol, Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Capo Dipartimento presso il Ministero delle Riforme.

## **Carlo Conte**

Professore di Contabilità Pubblica presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione - Presidenza del Consiglio dei Ministri dal luglio 2012. Già Dirigente Generale della Ragioneria Generale dello Stato - MEF in servizio presso l'Ispettorato Generale del Bilancio. Dal 1983 al 2008 rappresentante dell'Italia nel Comitato OCSE degli Alti Responsabili dei Bilanci Statali. Successivamente, sempre per il MEF, Vice Presidente del Collegio Sindacale dell'INPS, dell'INAIL, e Sindaco effettivo dell'ENEL.

## **Mariano Corso**

Direttore Scientifico di P4I - Partners4Innovation e del Gruppo Digital360. Professore Ordinario di *Leadership and Innovation* presso il Politecnico di Milano. Co-fondatore e membro del comitato scientifico degli Osservatori Digital Innovation del Politecnico di Milano. Responsabile Scientifico di numerosi Osservatori tra cui Agenda Digitale, Innovazione Digitale in Sanità, Smart Working, Cloud e HR Innovation Practice. Ha coordinato importanti progetti di ricerca e advisory per imprese e Pubbliche Amministrazioni nell'ambito dell'innovazione digitale, dello Smart Working e del Change Management.

È autore o coautore di numerose pubblicazioni di cui oltre 140 a livello internazionale.

### **Chiara D'Alise**

Esperta di Management e Organizzazione con attività nell'Area Business Development presso la LUISS Business School e precedentemente nell'Area Pubblica amministrazione, sanità e No profit della LUISS Business School, su ricerca applicata e consulenza. Dottore di Ricerca in Management.

### **Carlo D'Orta**

Dirigente della Camera dei Deputati dal 1979, ha poi ricoperto incarichi di vertice presso il Dipartimento per la Funzione Pubblica della PCM, Centro nazionale per l'Informatica nella pubblica amministrazione e Consiglio Regionale della Campania. Negli anni 1985-2000 ha collaborato con la cattedra di diritto amministrativo di Sabino Cassese, specializzandosi in organizzazione e lavoro nelle PA, pubblicando libri e saggi. E' artista nel ramo fotografia ([www.carlodortaarte.it](http://www.carlodortaarte.it)), con mostre museali in Italia e all'estero.

### **Marco De Giorgi**

Direttore dell'Ufficio per la Valutazione della performance del Dipartimento della Funzione Pubblica e vicepresidente dell'Associazione nazionale dei Giovani Dirigenti delle Pubbliche amministrazioni. Consigliere di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dottore di Ricerca in Organizzazione e Funzionamento della Pubblica Amministrazione presso l'Università La Sapienza di Roma. Dal 2008 al 2012 Segretario Generale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Svolge attività accademica e di ricerca in materia di Diritto amministrativo.

### **Giovanni Faverin**

Esperto di rappresentanza, promozione professionale e contrattazione dei dirigenti e lavoratori delle pubbliche amministrazioni locali, regionali e nazionali. Ha collaborato con diverse organizzazioni nazionali ed estere occupandosi di riforme e governance dei sistemi pubblici e di processi di

innovazione legati alla valorizzazione delle risorse umane. Attualmente si occupa di clima organizzativo aziendale e giudizio dei cittadini utenti nei servizi sanitari. Già Segretario Generale della CISL Funzione Pubblica nazionale.

### **Franco Fontana**

Professore Emerito di Economia e gestione delle imprese presso la LUISS Guido Carli. Docente di Economia e gestione delle imprese presso il Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli. Già Direttore LUISS Business School. Dal 1995 al 2007 Preside della Facoltà di Economia della LUISS Guido Carli.

### **Cristina Gasparri**

Dirigente Responsabile Area Public Tenders presso la LUISS Business School. Dottore di ricerca in Economia e gestione delle aziende sanitarie presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma. Dal 2013 al 2018 Dirigente Responsabile Area Pubblica amministrazione, Sanità, No profit e Ufficio gare presso la LUISS Business School.

### **Angelo Lalli**

Professore Associato di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università La Sapienza di Roma, avvocato cassazionista. Titolare dei corsi di Diritto Amministrativo II e Diritto dei beni e dei servizi pubblici e Direttore del Master di II livello in Diritto dell'Ambiente presso l'Università La Sapienza. E' stato responsabile della direzione competente nell'applicazione della legge 215/2004 e dell'Ufficio per le relazioni istituzionali dell'Autorità Antitrust. E' stato vice Capo della segreteria tecnica del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (2011-2013). Autore di numerose pubblicazioni.

### **Andrea Mancinelli**

Dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Coordina la struttura per gli anniversari di interesse nazionale. Già Dirigente della Ragioneria Generale dello Stato, ha tra l'altro coordinato la stesura dei decreti legislativi del 1993 per la riforma del pubblico impiego e per l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. Dal 2001 al 2006 Capo di Gabinetto del Ministro

per l'innovazione e le tecnologie. Fino al 2010 Vice Capo Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria. Componente del Collegio di controllo interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### **Filippo Mazzotti**

Esperto di analisi dei conti pubblici e welfare, è stato dirigente pubblico presso il ministero del Lavoro e l'Ufficio Studi dell'Inps. E' stato vice capo di gabinetto del Ministro del Lavoro e capo della segreteria tecnica del Ministro per gli Affari Regionali e le Politiche della Famiglia. Fra il 2009 ed il 2012 è stato rappresentante italiano presso il Cedefop di Salonicco, dove ha fatto parte dell'Ufficio di Presidenza dell'Istituto.

### **Paolo Napol**

Coordinatore di Confcommercio Professioni presso la Direzione Centrale Rete Associativa di Confcommercio- Imprese per l'Italia. E' stato addetto all'Ufficio Legislativo per il Gruppo Alternativa Popolare nella XVII Legislatura (2014 - 2018) dove si è occupato in particolare di legislazione in materia di lavoro, pubblica amministrazione e finanza pubblica. Dal 2014 collabora con l'Associazione Amici di Marco Biagi.

### **Angelo Maria Petroni**

Professore Ordinario di Logica e Filosofia della Scienza e docente di Scienza dell'Amministrazione presso l'Università di Roma. Già direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e Consigliere di Amministrazione della RAI.

### **Gianfranco Polillo**

Economista, allievo di Federico Caffè, con cui si è laureato. Ha svolto quasi tutta la sua carriera professionale presso la Camera dei deputati, fino a divenire responsabile del Servizio bilancio e poi del Servizio studi. E' stato Capo della segreteria tecnica del Ministro dell'economia, responsabile del Dipartimento economico di Palazzo Chigi e Sottosegretario di Stato al Ministero dell'Economia con il Governo Monti. Ha scritto numerosi saggi cercando di evidenziare le

possibili sintonie o distonie con la politica. Collabora con diversi giornali e blog.

### **Patrizia Ravaioli**

Commissario Liquidatore dell'Ente strumentale alla Croce Rossa Italiana in L.C.A., di cui ha ricoperto il ruolo di Amministratore (1.1.2016/31.12.2017) e di Direttore Generale per sette anni, completando così il disegno di riordino e privatizzazione della CRI. Impegnata nei processi d'innovazione della Pubblica Amministrazione è stata consulente di direzione per Consiel; ha svolto attività di consulenza e docenza nella PA. Per tre anni Direttore Generale della Lega Italiana per la Lotta contro i Tumori. È stata professore a contratto presso l'Università degli Studi di Firenze e Pisa e per quattro anni Presidente dell'Organismo Indipendente di Valutazione dell'Aran. Ha fatto parte di diversi gruppi di lavoro internazionali nell'ambito della Federazione Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa.

### **Antonio Romano**

Fondatore di Inarea, è a capo di una realtà leader in Italia nel campo dei sistemi di identità per imprese, istituzioni, territori, prodotti e servizi, con quasi quarant'anni di storia. Architetto e designer, coordina e dirige gruppi di lavoro multidisciplinari nell'ambito del design e della comunicazione. Ha operato direttamente su progetti di positioning e branding per: ACI, AC Milan, Anas, Biennale di Venezia, CGIL, Capitalia, Confindustria, Comune di Milano, Comune di Roma, Coni, Edison, Enel, Eni, Finmeccanica, ICE, Invitalia, NTV Italo, Rai, Salini Impregilo, Snam, TIM e molti altri. È stato insignito del Pantone Prize per il graphic design ed è Brand Ambassador per l'International Trademark Center. Ha al proprio attivo diverse pubblicazioni legate alla sua sfera di competenza.

### **Maurizio Sacconi**

Già parlamentare, presidente di commissione, ministro, sottosegretario, ha lavorato per l'ILO, agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Nelle funzioni di Governo ha curato i provvedimenti confluiti nella seconda legge bancaria, il d.lgs 29/93 sulle pubbliche amministrazioni, (con Marco Biagi) il Libro Bianco sul lavoro, la legge Biagi, la norma che ha potenziato la contrattazione aziendale.

### **Carlo Mochi Sismondi**

Dal 1989 ideatore e animatore del FORUM PA, la più grande e importante manifestazione europea, espositiva e congressuale, dedicata all'innovazione nella pubblica amministrazione e nei sistemi territoriali giunta ormai alla 29<sup>a</sup> edizione nel 2018. Svolge attività didattica presso università e scuole della PA: dalla Scuola Superiore della PA alla Scuola Superiore per la PA locale, al Formez, a vari Istituti pubblici e privati. Autore di articoli ed editoriali su quotidiani nazionali e riviste specializzate nel campo della comunicazione pubblica e dell'innovazione delle amministrazioni. Si occupa di marketing, ricerca, e progetti di privato-sociale.

### **Francesco Verbaro**

Dal 2001 al 2003 Vice Capo di Gabinetto del Ministro per la Funzione Pubblica e nel giugno del 2002 Direttore generale dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del DFP della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dal 2008 al 2011 è Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Dal gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 è docente in materia di diritto del lavoro, organici, organizzazione degli enti locali, presso la Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione. Dal 2013 Presidente dell'Ente bilaterale Forma. Temp. Dal 2014 è il Senior advisor dell'Associazione degli Enti Previdenziali Privati (AdEPP). Editorialista per Il Sole24ore in materia di lavoro e PA, autore di articoli e volumi in materia di lavoro pubblico e welfare. Docente di organizzazione del lavoro presso istituzioni pubbliche e private.

### **Marco Villani**

Magistrato della Corte dei Conti, già Direttore Generale di Formez Pa. Docente di diritto costituzionale presso l'Università telematica Guglielmo Marconi, in cui è stato componente del Senato accademico e direttore dell'Osservatorio, consulente della Commissione bicamerale Affari Regionali, della delegazione parlamentare OSCE e della prima Commissione Affari Costituzionali del Senato.