

*Vincere l'impermeabilità degli atteggiamenti
che celano tensioni ostili al cambiamento, recuperando la
missione per gli interessi generali e l'etica
del Servitore dello Stato nelle relazioni che questi mantiene
all'interno e all'esterno delle pubbliche amministrazioni,
quale risultato di una profonda
e condivisa riforma culturale*



Formez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA, fondato nel 1965, opera a livello nazionale e risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Formez^{PA}

MARCO VILLANI

Il Formez nel cantiere della PA

GANGEMI  EDITORE

Indice

PRESENTAZIONE

<i>Filippo Patroni Griffi</i>	9
<i>Antonio Naddeo</i>	11

Le politiche sanitarie in ottica federalista	15
La cooperazione per lo sviluppo del Mediterraneo	21
L'impatto del federalismo sulle amministrazioni pubbliche	27
Controlli sulla PA: cosa cambia con la riforma Brunetta	35
Lo strumento del gemellaggio internazionale	43
L'assistenza domiciliare integrata nel Mezzogiorno	49
Riforma Brunetta e innovazioni nella PA	53
Visita di studio in Cina	61
Al servizio del bene comune	69
La disciplina dei contratti pubblici	75
Considerazioni in materia di integrazione e coesione sociale	83
Le opportunità dell'associazionismo comunale	93
Costruire le condizioni per lo sviluppo	99
Capacità istituzionale ed efficienza amministrativa per le nuove politiche territoriali	103
Interventi in materia di sanità	115
Sulla dirigenza pubblica	125
Il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione	137
La nuova stagione di sviluppo dell'e-government e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione	149

Bibliografia	161
--------------	-----

POSTFAZIONE

<i>Stefano Caldoro</i>	165
<i>Carlo Flamment</i>	169

Presentazione

FILIPPO PATRONI GRIFFI

ANTONIO NADDEO

Alla pubblica amministrazione italiana si associano troppo spesso termini come “ritardo”, “inefficienza”, “freno”. La nostra PA è *anche* questo, specialmente se visto come retaggio di un sistema che si è voluto nei decenni autoreferente nonché bloccato da resistenze di corporazione. Ma la PA italiana oggi è soprattutto *ricchezza*. Nell’arcipelago delle esperienze e delle innovazioni, delle sperimentazioni e delle buone pratiche consolidate, in un percorso di qualità che non si ferma a Nord ma interessa tutto il Paese, disponiamo di un patrimonio di professionalità, abnegazione, creatività ed anche originalità nelle soluzioni, di assoluto spessore. Basti pensare ai risultati in termini di uso delle nuove tecnologie, dove già varie amministrazioni hanno saputo mettere in campo forme di trasparenza e servizio al cittadino che sono andate anche oltre le prescrizioni normative. O a certe buone prove in termini di valutazione delle performance e quindi di meritocrazia.

Non è quindi corretto parlare di un’amministrazione italiana inefficiente o, peggio, priva di senso della missione pubblica. Ciò che è finora mancata, piuttosto, è la capacità tutta politica di fare dello spirito di servizio e delle competenze un “sistema”, attraverso cui rendere possibile ed anzi spontaneo il “contagio” delle esperienze migliori, rispetto a cui il cattivo esempio, il lassismo, l’evasione dalle responsabilità apparissero come eccezione e devianza.

I processi di riforma che porta avanti l’attuale Governo – molti dei quali in continuità con progetti di riforma iniziati decenni fa – puntano proprio a questo: rendere la semplificazione regola di azione, il servizio all’utente abitudine e dovere professionale, la trasparenza non più mero adempimento dovuto ma *forma mentis* di un sistema che rende conto alla collettività perché è questa il suo vero “committente”. Per dirla con una frase gergale: la migliore riforma della PA è quella che renderà desueta la famigerata frase “guardi, non è di mia competenza”...

Il fossato che storicamente divide Stato e cittadino è destinato ad essere colmato in fretta. Lo esige la domanda pressante di servizi efficienti che

viene dalla società, lo esige soprattutto un Paese che sconta in termini di PIL (e, indirettamente, di spread) il basso ranking internazionale della sua pubblica amministrazione.

Formez PA, organismo in *house* del mio Ministero, si è rivelato uno degli strumenti più attivi e preziosi nell'accelerare questo riavvicinamento; per archiviare una volta per sempre la stagione dello Stato come entità inavvicinabile, inaccessibile e insindacabile. Questo perché è attraverso Formez PA che molte riforme sono aiutate a precipitare nel concreto, attraverso la formazione e l'assistenza alle PA ma anche nel contatto diretto con i cittadini, che così vengono informati, accompagnati, considerati finalmente come "clienti" di un sistema di servizi avanzati che è il vero motore di un Paese moderno.

Il quotidiano impegno di Formez PA – tradurre in atti e progetti il dettato normativo, affiancare la singola amministrazione, rispondere al cittadino disorientato, e molte altre cose – è fotografata brillantemente nel volume del Direttore Generale Marco Villani. Nel suo "viaggio" – non solo culturale ma anche... reale, in varie aree del Paese – si coglie la complessità dei temi, che si intrecciano e a volte si confondono, in una tensione fra necessità di cambiare e resistenza a mettere in gioco le rendite di posizione acquisite. Un'antinomia che sfocia spesso in espressioni come *leale collaborazione* (fra livelli istituzionali o fra pubblico e privato), un'espressione che, va detto, sovente si presenta più che altro come un auspicio. Per questo risulta particolarmente felice la parte che, nel titolo del volume, fa riferimento al "cantiere della PA". È vero, i lavori sono in corso ma la nostra intenzione è modernizzare la PA più in fretta possibile, ma gradualmente (quindi concretamente) in una fase storica in cui il tempo è il fattore determinante per un Paese che voglia competere e vincere la sfida epocale dell'efficienza pubblica.

FILIPPO PATRONI GRIFFI

Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione

Una sia pur sintetica panoramica delle attività affidate dal Ministero della PA al Formez, così come il quadro legislativo che ha fatto da corollario a tale collaborazione istituzionale, oltrepasserebbe naturalmente i limiti di una specifica pubblicazione.

Gli spunti che si intendono offrire si limitano, perciò, a ciò che più colpisce nelle parole e nella figura del Direttore Marco Villani: lo spirito di servizio e la “mentalità” giuridica. Quali cartine di tornasole questi due aspetti ci dicono del *come* e *perché* parlare di pubblica amministrazione. L’assunzione del proprio ruolo e la responsabilità che questo comporta, il dare valore a quanto si fa, l’importanza della cura dei rapporti nelle organizzazioni, la formazione delle risorse umane, il superamento del linguaggio opaco istituzionale attraverso il coraggio dell’innovazione e il puntuale richiamo di decreti, leggi e riforme normative, sono alcuni dei pezzi del complesso mosaico che si può mettere insieme a partire dagli interventi presenti nel volume. Una pubblica amministrazione quale sistema di azione concreta nel cui funzionamento quotidiano convivono, da un lato la dimensione delle strutture e delle norme, relativamente sottratte al vaglio della razionalità individuale, e dall’altro la dimensione soggettiva delle persone che vi operano che, appunto, scelgono e fanno. Questa convivenza, proprio perché moltiplica le interferenze e le contraddizioni, non può essere affrontata solo con riforme dall’alto ma, come suggerisce Marco Villani, nell’ambito delle istituzioni il cambiamento delle strutture (organizzazione, poteri, risorse, ecc.) e il cambiamento delle culture dei soggetti a vario titolo coinvolti, si danno solo se si danno insieme.

ANTONIO NADDEO

Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica

Il Formez
nel cantiere della PA

Le politiche sanitarie in ottica federalista*

L'occasione mi spinge innanzitutto a salutare e ringraziare tutti i presenti a nome del Formez. Rivolgo, inoltre, un affettuoso ringraziamento a tutti i collaboratori del Formez che hanno permesso questa sessione di lavoro e premiazione.

Vorrei iniziare questo intervento prendendo le mosse dai miei studi costituzionali e dalle riflessioni compiute sulle modifiche della nostra forma-stato, che ha da tempo abbracciato la “vocazione federale” e che, nell’ultimo tentativo di riforma del Titolo V, aveva visto la tutela della salute uscire dalle materie a competenza legislativa concorrente, per rientrare fra quelle di competenza esclusiva dello Stato alla lettera *m* dell’art. 117, comma 2, stabilendo al contempo “assistenza ed organizzazione sanitaria” fra le materie di espressa competenza esclusiva regionale nel processo noto come devoluzione. Si trattava di un riconoscimento di quella che ben possiamo definire, con le parole di Mortati, la Costituzione materiale, la norma vivente nella società contemporanea.

Da questa prospettiva vorrei, quindi, inquadrare quanto fatto con il nostro Progetto poiché, negli ultimi dieci anni, si è verificato nel nostro

*Premio *Migliori Pratiche per Guadagnare Salute*. FORUM PA 12 maggio 2009, Nuova Fiera di Roma.

Iniziativa del Progetto, gestito dal Formez per conto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *Esperienze intersettoriali delle comunità locali per guadagnare salute*. Nel Progetto, durato due anni, sono stati inoltre realizzati un *Questionario di rilevazione delle esperienze nelle comunità locali*, una *Banca dati on line*, una *Comunità di pratiche* e la messa a punto di *Linee guida*.

Paese un intenso processo di riforma costituzionale destinato, a cui non è stata estranea la politica sanitaria.

L'ammodernamento del nostro stato sociale e la riforma del sistema fiscale riguardano, infatti, anche il riordino del Servizio Sanitario Nazionale. Ulteriori nuovi scenari propone il recentissimo avvio del federalismo fiscale che potrà comportare modifiche sostanziali al sistema sanitario nell'ambito più generale della finanza regionale.

Muoviamo i passi da due riforme lontane circa un decennio: la prima relativa al modello di *organizzazione e funzionamento* del Ssn, contenuta nel d.lgs. 229/99; e la seconda concernente il sistema di *finanziamento* del Ssn, concretizzata nel d.lgs. 56/2000.

Quest'ultimo costituisce una preziosa anticipazione, primo vero meccanismo di finanziamento del Ssn di un "federalismo fiscale" in fieri; introduce una serie di importanti innovazioni nella finanza delle regioni a statuto ordinario: le regioni possono contare su un ammontare di risorse commisurate alle funzioni che devono svolgere, tenuto conto della popolazione residente, della capacità fiscale, dei fabbisogni sanitari e della dimensione geografica; un "fondo perequativo nazionale" è destinato alla solidarietà interregionale; le entrate delle regioni a statuto ordinario non sono più soggette ad alcun vincolo di destinazione, ma servono complessivamente a finanziare tutte le funzioni trasferite.

Si è aperta così la stagione della valorizzazione delle differenze interregionali e della rivendicazione di maggiore autonomia a favore dei livelli decentrati di governo.

In tale contesto, la sanità può essere considerata a pieno titolo il settore che ha operato da banco di prova del decentramento prima, e del federalismo, poi, attuando cambiamenti in direzione del trasferimento delle responsabilità a livelli di governo locali e della progressiva espansione del ruolo delle regioni.

Un fattore che, certamente, ha inciso sulla riforma è stata l'esigenza

del Governo di costringere gli enti locali a collaborare alla realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità sottoscritto con l'Unione europea.

Responsabilità della spesa è cosa diversa dalla responsabilità politica della tutela della salute: riconoscere la necessità di organizzare a livello decentrato la fornitura pubblica di determinati servizi non significa, infatti, attribuire automaticamente al livello locale anche la responsabilità politica delle scelte.

Il punto di partenza è il Governo, cui compete la definizione delle scelte strategiche di politica sanitaria.

Di qui, il permanere di un sistema sanitario che aspira ad essere nazionale nelle garanzie e regionale nelle responsabilità.

Il problema è come rendere compatibili due elementi apparentemente in contrapposizione: l'interesse nazionale per la salute e il principio dell'autogoverno del livello locale.

Il federalismo fiscale può rappresentare una via percorribile proprio perché intermedia rispetto alle due soluzioni estreme della completa centralizzazione e del completo autogoverno locale: il passaggio è da una politica centralistica, esercitata nei dettagli attraverso il legislatore nazionale e recepita dagli enti locali, ad una politica delle responsabilità diffuse, in cui le scelte strategiche nazionali rappresentano la cornice entro la quale si sviluppano gli ambiti decisionali, di programmazione e realizzazione, delle regioni.

Anche il nuovo testo della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) precisa che è materia di esclusiva competenza statale "La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lettera *m*), ma elenca "la tutela della salute" fra le materie a legislazione concorrente per le quali alle regioni spetta la potestà legislativa nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Il testo ha sollecitato più volte l'intervento della Consulta a causa di

una certa incertezza in quanto distingue i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (di esclusiva competenza statale) dalla “tutela della salute” (materia a legislazione concorrente); in realtà, considera la tutela della salute materia a legislazione concorrente e la fissazione dei livelli essenziali di esclusiva competenza statale con una norma, però, che gode di una particolare forza trasversale.

In questo scenario lo Stato mantiene il carattere di “garante” ma in un contesto di continua negoziazione tra i differenti livelli di governo secondo il principio di leale collaborazione.

Il decentramento dei poteri e delle funzioni infatti non può essere visto di per sé come uno strumento capace di risolvere tutti i problemi, a cominciare da quello dell’equità. Proprio perché la regione svolge un ruolo significativo emergono, con evidenza ancora maggiore, le carenze di conoscenza, programmazione e di strategia di alcune amministrazioni e il conseguente bisogno della definizione di un quadro solidaristico di scambio e crescita condivisa.

Di fatto nella realizzazione del Progetto abbiamo riscontrato situazioni e contesti estremamente diversificati tra regioni e regioni e, a volte, all’interno della stessa regione. In questa prospettiva risulta importante valorizzare le esperienze positive per renderle condivisibili.

Ed è proprio in questa direzione che si è lavorato e, perciò, vorrei mettere l’accento sugli aspetti che vi hanno contribuito:

- il primo è che il Formez, nel raccogliere tutte le esperienze che è stato possibile individuare nelle differenti regioni, ha scelto innanzi tutto di dare visibilità a quanto realizzato dagli operatori. Solo alcune esperienze saranno premiate ma, premio o non premio, quello che è stato importante è la costruzione stessa di un percorso partecipato, la comunicazione che ha coinvolto gli stakeholder, la visibilità per tutti i partecipanti. Infatti la costituzione della Banca Dati, e la sua accessi-

bilità a tutti gli interessati dal sito del Formez ha permesso di valorizzare, far conoscere ed emergere dall'anonimato le differenti azioni di prevenzione dei quattro principali rischi per la salute (abuso di alcol, dieta non equilibrata, fumo e scarsa attività fisica) realizzate da ASL, servizi, scuole, comuni in collaborazione tra loro. Si testimonia e si riscontra quindi una ricchezza di approcci, una molteplicità di strumenti e di idee che possono essere comunque stimolanti per gli altri operatori;

- il secondo aspetto da mettere in rilievo è che, in alcuni casi, nell'ambito del percorso, il Formez ha svolto anche un servizio alle regioni stesse, organizzando insieme a queste un censimento sul loro stesso territorio e riportando poi un feedback di cui non tutti gli aspetti erano perfettamente noti. Ne è scaturito un quadro composito, ottenuto con un approccio top down, che offre uno spaccato interessante;
- il terzo è che le esperienze sono schedate in modo omogeneo e la lettura trasversale delle indicazioni, che si ricavano dalle 330 esperienze raccolte, permette di formulare indirizzi chiari su come deve essere formulato un progetto per poter svolgere sul territorio un'azione efficace;
- l'ultimo aspetto è che, attraverso la selezione e il percorso di validazione delle *Buone Pratiche* in *Migliori Pratiche*, e la diffusione delle esperienze premiate, si contribuisce a far circolare approcci e metodologie di provata efficacia.

Vorrei ricordare, per completezza, anche le altre attività del progetto del Formez come la costituzione di una Comunità di Pratica on line formata dai referenti delle esperienze di prevenzione raccolte.

La Comunità è strutturata come una sorta di Agorà, un forum generale sulla prevenzione con, inoltre, quattro forum specifici sui singoli fattori di rischio. La rete consente di uscire dall'isolamento e rafforzare la cultura della prevenzione e della promozione della salute attraverso la

condivisione e la maturazione di un approccio comune da parte di tutti gli operatori.

Inoltre tali input, provenienti dall'analisi delle esperienze, hanno permesso di elaborare un percorso formativo mirato e teso a superare proprio le carenze e le criticità individuate. Infatti è stato messo a punto un percorso originale, da parte degli esperti del Comitato Tecnico Scientifico del progetto, che sarà offerto alla Comunità di Pratica dei Referenti. Il percorso formativo è articolato in un Corso sul Project Cycle Management in sanità (della durata di 30 ore di cui 14 a distanza e 16 in presenza) e in un Corso sulla Prevenzione delle Malattie Croniche per un totale di 12 ore (4 a distanza e 8 in presenza).

È proprio nella prospettiva richiamata sopra, di valorizzazione dell'intero percorso, che mi accingo quindi ad attribuire:

- i premi alle due Migliori Pratiche validate in ciascuna regione. Il Premio consiste nell'attribuzione di una somma pari a €15.000,00 destinata a quelle azioni ritenute necessarie per il rafforzamento e il consolidamento delle Esperienze.
- i riconoscimenti di Buone Pratiche dovuti a tutte le altre esperienze che hanno comunque ottenuto un punteggio alto, a testimoniare un'attività degna di essere apprezzata e pertanto diffusa.

A tutti gli operatori presenti in questa sala, auguro un lavoro proficuo in questo settore cruciale per il nostro Paese.

La cooperazione per lo sviluppo del Mediterraneo*

Sono molto contento di essere qui con voi e di essere il testimone di una così importante attività di gemellaggio, sentendomi un piccolo anello in una collana di rapporti millenari fra i nostri Paesi.

La cultura e la storia tunisina sono per noi esempio di capacità di mediazione e scambio all'interno del bacino del Mediterraneo. Un mare la cui potenzialità di condivisione non è ancora sfruttata a pieno, i popoli che vi si affacciano, infatti, prima che italiani, francesi, tunisini, greci o arabi, sono “mediterranei”. Senza sminuire il valore delle identità nazionali nate da processi storici complessi, è urgente riconoscere l'importanza – direi quasi “naturale” – di tale appartenenza. La Francia e l'Italia sono le nazioni europee che più hanno avuto legami con la nazione tunisina, a testimonianza di empatia e affinità profonda.

L'intelligenza del popolo e dei governanti tunisini è stata, in questi decenni, esemplare, specialmente nel rapporto con la nazione francese. Infatti la Tunisia ha assunto in sé quei valori culturali e ideali, di cui la civiltà francese, eponimo dei valori europei, è stata portatrice, integrandoli alla tradizione ultramillenaria e al patrimonio culturale e religioso della propria identità. Accanto a ciò vi sono le vicende che legano il popolo tunisino al popolo italiano: non fu un caso che mentre Enea viaggiava verso l'Italia, dove avrebbe dato inizio alla storia di Roma, Didone e i Fenici fondavano Cartagine. Le storie delle nostre civiltà mediterranee si

* Séminaire de cloture du jumelage traditionnel “Rafforzamento delle capacità degli Organismi di Sviluppo regionale in materia di promozione degli investimenti privati”. Tunisi, 2 ottobre 2009.

intrecciano fortemente da sempre: sono recenti le scoperte delle grandi aree archeologiche puniche nella nostra Sardegna, a testimoniare una presenza, ben precedente il conflitto tra Cartagine e Roma.

In una delle straordinarie opere dell'autorevole storico Toynbee ("L'eredità di Annibale"¹), viene messa in luce proprio la grande influenza che ebbe la presenza, non solo militare, del condottiero, sulla storia soprattutto del Mezzogiorno d'Italia, i cui effetti, secondo lo storico inglese, perdurano ancora. E come non ricordare che una delle radici più profonde del pensiero e della teologia che ha caratterizzato l'Occidente cristiano è quella impersonata da Sant'Agostino e dal suo alto magistero, maturato ed espresso, nel suo vissuto e nella sua elaborazione, in questa terra?

La Tunisia è stata sempre terra di tolleranza e di dialogo tra varie fedi e varie culture, senza fondamentalismi e chiusure ma con processi di integrazione, ha alimentato lo spirito di indipendenza che l'Italia, quando è stato necessario, ha contribuito ad assecondare.

E che la Tunisia ha ricambiato, confermandosi non solo come terra di tolleranza ma anche terra d'asilo, soprattutto verso chi, guidando l'Italia, si era dimostrato amico sincero del vostro paese. È questa l'occasione per ricordare con orgoglio Bettino Craxi che, con lungimiranza, colse le potenzialità di sviluppo del Mediterraneo adoperandosi per la pace; una pace che doveva abbracciare dalla terra di Palestina tutto il bacino di questo nostro splendido mare e che, purtroppo, è ancora lontana.

Insieme, tra mille difficoltà, abbiamo cercato e colto, negli ultimi anni, tutte le occasioni perché si sviluppassero e si concretizzassero il dialogo e la cooperazione tra i nostri Paesi, il tutto nella cornice dell'Europa che

¹ Toynbee A. J., *Hannibal's legacy*, 2 voll., 1965; trad. it. 1981.

cammina verso la sua unità attuando ed arricchendo il Trattato di Lisbona con il riconoscimento, innanzitutto, delle radici spirituali ed interreligiose: preludio ad un'integrazione multiculturale e multireligiosa tra i popoli che vivono del respiro della civiltà mediterranea, affacciandosi su un mare che unisce e non divide. Questo impegno, che deve essere innanzitutto per la pace in Medio Oriente, è la prova che si è abbandonato l'infruttuoso schema del confronto tra Occidente e Islam, tra cristianità e mondo musulmano. Lo stesso Papa Benedetto XVI lo ha detto chiaramente, al di là di ogni possibile, strumentale fraintendimento: "La religione non può che essere foriera di pace".

Voglio confermarvi che l'Istituto che rappresento si propone come strumento al servizio di tale processo per quanto di sua competenza. Come molti di voi sapranno il Formez è l'Istituto nazionale che ha ricevuto mandato dalla Presidenza del Consiglio di accompagnare il processo di riforma e modernizzazione della PA. La storia del nostro Istituto affonda le sue radici nel 1965 quando ebbe inizio l'attività per la formazione del personale pubblico del Mezzogiorno e da allora la nostra missione si è progressivamente ampliata.

Da dieci anni, proprio attraverso lo strumento europeo di gemellaggio amministrativo, il Formez opera a livello internazionale con una presenza in oltre 20 Paesi, dal Mercosur alla Cina.

Potrebbe essere lecito chiedersi: "Se la missione del Formez è quella di sostenere la modernizzazione della PA italiana, allora perché agisce in progetti internazionali fornendo assistenza tecnica ad altri Paesi"?

La risposta è semplice. La dimensione internazionale è sempre più presente nella cultura amministrativa italiana e, inoltre, non va dimenticato che sul piano commerciale, l'area MEDA e l'Italia presentano una forte interdipendenza, sia in termini di export che di import.

Noi siamo convinti che la raccolta, il benchmarking e il trasferimento delle "buone pratiche", opportunamente inseriti in percorsi mirati di accompagnamento, costituiscano gli elementi di una metodologia vincente che, inoltre, portando allo sviluppo di modelli di governance compati-

bili, possa fornire un prezioso contributo allo sviluppo di relazioni fra i paesi.

Parlando di rapporti internazionali, non possiamo prescindere dalla considerazione dell'attuale politica europea di partenariato euro-mediterraneo avviata nel '95 a Barcellona, che costituisce la cornice macro-politica. Si tratta di un processo basato sul modello della concorrenza quale volano dello sviluppo. Dalla valutazione di questi tredici anni di lavoro dobbiamo riconoscere che, nonostante l'importanza dell'impegno assunto, i risultati non sono stati all'altezza delle aspettative. Molto resta ancora da fare per ridurre il divario ancora esistente fra i diversi popoli del bacino del Mediterraneo. Una strada da continuare a percorrere è il diverso approccio allo sviluppo, passando, cioè, da un modello concorrenziale genericamente abbozzato, ad un modello che si fondi sul partenariato alla pari tra i Paesi per la realizzazione di progetti chiave in settori di interesse strategico, non solo per lo sviluppo economico ma anche per la tutela sociale.

Quello che si sta cercando di fare è, in altre parole, trovare il giusto equilibrio fra competizione, cooperazione e coesione sociale.

In tale quadro, a nostro avviso, il ruolo della pubblica amministrazione deve essere quello di facilitare e coordinare le modalità di relazione fra soggetti, pubblici e privati, co-interessati ad operare in un network per trovare soluzioni comuni a problemi comuni. Siamo assolutamente convinti che i sistemi amministrativi sono diventati e stanno sempre più diventando un elemento determinante per lo sviluppo dei paesi. Per tale ragione riteniamo che, in un'ottica di progressiva convergenza e coesione dei sistemi di governance, andrebbero avviate forme innovative di collaborazione fra paesi, fondate su un approccio al benchmarking, alla modernizzazione e alla trasparenza quali requisiti per frenare prima, e rimuovere poi, l'illegalità e favorire lo sviluppo economico e normativo.

Tutti gli interventi, infatti, sono destinati a diventare effimeri se non affondano nella realtà concreta e se non sono inquadrati in un processo

che leghi il rinnovamento amministrativo con il divenire del sistema economico e sociale del singolo paese. Attualmente il Governo italiano ha rafforzato la propria convinzione che l'innovazione amministrativa deve poggiare sull'ascolto della società civile e partire dai bisogni che questa esprime. Si tratta di una visione che considera la partecipazione attiva dei cittadini come elemento essenziale della politica delle istituzioni, che devono guardare a loro come veri e propri clienti della PA. Ciò implica due alti livelli di trasparenza istituzionale fortemente voluti dall'attuale riforma della PA italiana disegnata dal ministro Brunetta: da un lato la PA deve essere trasparente agli occhi della società, che deve essere in grado di valutarne le performance e di chiedere i cambiamenti che ritiene necessari; dall'altro lato, la PA deve avere una visione chiara della società, sia in merito alle necessità, sia in merito alle potenzialità e a ciò che è in grado di offrire in termini di innovazione e risorse. Se la formazione e la ricerca sono essenziali al cambiamento, il progresso necessita della percezione del bisogno. E la trasparenza è un modo per far affiorare i punti di forza e di debolezza dell'amministrazione. Questo è il modello che si sta sviluppando con successo in Italia e che, con i dovuti aggiustamenti, può modellarsi per molti paesi emergenti.

Credo che la globalizzazione, fenomeno ancora indefinito, di cui si scrive da anni nel tentativo di sciogliere la nebbia concettuale che l'avvolge, se nel suo continuo divenire non tradirà le aspettative di giustizia sociale che albergano nella *grundnorm kelseniana* che tutti noi desideriamo, potrà riunire aree del mondo che prima erano separate, creando un unico spazio nel quale potranno (o potrebbero) germogliare diritti comuni. Mi piace sognare e trasmettere questo sogno alle generazioni del futuro, e cioè che il Mediterraneo possa essere una culla in cui allevare l'esercizio di diritti condivisi, a sostegno di donne e uomini in quanto tali e non perché nati in un paese dominante. Credo che le strette interconnessioni, la promiscuità tra i popoli di questo mare diventato sempre più piccolo grazie ai progressi scientifici, rendano necessario il superamento delle bar-

riere nazionali ed economiche in ragione di principi superiori, sovranazionali. Si tratterebbe non solo di far valere e tutelare e condividere i diritti di cui godiamo nelle diverse realtà, ma anche di favorire attraverso gli scambi, attraverso il confronto con altre culture, sia la tutela di diritti già esistenti da parte di tutti i paesi, sia l'individuazione di nuovi.

Tutto ciò è possibile con lo strumento del dialogo. Dal dialogo nasce sempre quel fruttuoso scambio, culturale, economico, spirituale che vede le differenze non come ostacoli ma, per dirla con Vico, come opportunità prima ed arricchimento poi.

Vorrei concludere citando le parole che, durante un suo viaggio del 2001, Giovanni Paolo II pronunciò nella grande moschea di Damasco, rivolgendosi al Gran Muftì: "Per tutte le volte che i musulmani ed i cristiani si sono offesi reciprocamente dobbiamo cercare il perdono dell'Onnipotente e offrire il perdono gli uni agli altri". Questo è il profondo insegnamento dell'accoglienza unito al principio della tolleranza civile. Valori fieri e misericordiosi, in grado di vincere ogni dubbio, ogni sospetto ed ogni paura.

Ringrazio nuovamente tutti i colleghi tunisini e francesi, e rinnovo l'auspicio di continuare a collaborare su quanto di comune prodotto attraverso gli Accordi stipulati, e attraverso le opportunità offerte dalle politiche dell'Unione europea.

TOYNBEE A.J., *Hannibal's legacy*, 2 voll. 1965; trad. it. 1981.

KELSEN H., *General theory of law and State*, Harvard 1945 (trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1952).

KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, p. 227, Einaudi 1970.

L'impatto del federalismo sulle amministrazioni pubbliche*

Il federalismo fiscale è diventato legge con un ampio consenso delle forze politiche, in un clima di confronto costruttivo tra maggioranza e opposizione: si tratta di una pietra miliare per il federalismo nel nostro Paese, che ridisegna l'Italia, modernizzando regioni, province e comuni, chiamando tutti a essere protagonisti di una fase storica e innovativa, in cui gli amministratori saranno coinvolti con un maggior senso di responsabilità nell'uso delle risorse.

Da tempo denuncio il ritardo nel realizzare le due gambe necessarie per far camminare il federalismo nel nostro Paese: risorse economiche e stanza di concertazione; finalmente si dà corpo all'art.119 della Costituzione col federalismo fiscale e ora è maturo il tempo per la modifica di un ramo del Parlamento.

La legge delega, che applica i principi e i criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, si basa sulla ripartizione delle funzioni, mirando ad un sensibile "alleggerimento" delle amministrazioni statali e a un'ampia allocazione di funzioni a livello di amministrazioni regionali e locali. In particolare, il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni. In questo quadro, uno degli obiettivi principali della legge è il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica, a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni

* Convegno "Le prospettive del federalismo fiscale e della riforma Brunetta per la PA del Mezzogiorno", Lecce 2009.

standard, necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Dunque il fisco diventerà 'su misura', nel rispetto dei principi di capacità contributiva e progressività, che sono scritti nella Carta costituzionale. Resta fermo l'impegno politico dell'attuale maggioranza di non aumentare la pressione fiscale e al suo fianco quello stabilito con la clausola di salvaguardia: la riforma non può causare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Che cosa cambia per le regioni? In merito alle funzioni fondamentali erogate (l'assistenza, la sanità e le spese amministrative che riguardano il comparto dell'istruzione), concernenti diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza; ad essi sono associati i costi standard necessari alla definizione dei relativi fabbisogni.

Il modello proposto non lascia indietro nulla e nessuno e configura un doppio canale perequativo, valido per tutti i livelli di governo, in base al quale sarà garantita una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard, per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti locali, mentre le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno finanziate secondo un modello di perequazione, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale (ma non integrale) livellamento delle differenti capacità fiscali dei diversi territori, il cui ordine dovrà rimanere inalterato.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento, si afferma, quale principio generale, che il normale esercizio delle funzioni dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo. Conseguentemente, è prevista l'eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzio-

ni attribuite agli enti territoriali (tranne le spese per i fondi perequativi e le risorse per gli interventi speciali).

La legge reca, quindi, i criteri direttivi volti a individuare il paniere di tributi propri e compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo, secondo il principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché le modalità di attribuzione agli stessi di cespiti patrimoniali, definendo un quadro diretto a consentire l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria da parte dei governi decentrati, oltre a un adeguato livello di flessibilità fiscale.

Alle regioni, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, è attribuito un complesso di poteri, quali quello di istituire tributi regionali e locali, determinare variazioni delle aliquote o delle agevolazioni che gli enti locali possono applicare nell'esercizio della loro autonomia, nonché istituire a favore di enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali.

Tra gli altri criteri direttivi di carattere generale, vi sono il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, finalizzato a favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa delle funzioni fondamentali, nonché la previsione del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Su queste attività concrete sarà misurata la responsabilità degli amministratori al momento del consenso. È bene ricordare che gli amministratori saranno valutati anche per l'efficienza e l'efficacia dell'attività delle loro PA.

La legge delega ruota intorno alla differenziazione, vero e proprio volano del federalismo, particolarmente di quello fiscale, perché consente di premiare gli enti che tramite le proprie amministrazioni si dimostreranno maggiormente efficienti tutelando le più deboli, grazie al fondo perequativo previsto a favore delle regioni con minore capacità fiscale.

In questo senso, il superamento del criterio della spesa storica in favore della spesa standard per comparti è fondamentale, poiché non verranno più premiati gli enti che spendono di più, ma si faranno i conti sulla base del costo standard: i centri di responsabilità, in questa maniera, opereranno in concorrenza tra loro, ovvero si inseguiranno in una gara in cui solo chi è più efficiente, innovativo e vicino alle effettive esigenze dei cittadini avrà probabilità di successo. Al pari di quanto avviene con i beni di consumo, deve diventare abituale la comparazione sistematica tra le politiche dei diversi livelli di governo, rendendo possibile ai cittadini di esprimere il proprio gradimento.

Anche nell'ambito della pubblica amministrazione, tutti dovranno ripensare il proprio modello in direzione dell'efficienza e della virtuosità, per garantirne il buon andamento: la pubblica amministrazione rappresenta, infatti, un volano inesperto per l'economia italiana e, grazie alla legge sul federalismo fiscale e ai diversi decreti che sulla base di questa saranno emanati, potrà finalmente raggiungere livelli di eccellenza in termini di efficienza, qualità, trasparenza e produttività.

Si tratta di un federalismo della responsabilità, nel quale gioca un ruolo fondamentale l'*accountability*, un principio di riferimento di cui l'esercizio del potere dispone, al fine di promuovere, da un lato, l'interesse pubblico e, dall'altro, la modifica, con eventuali sanzioni per chi le ha poste erroneamente in essere, delle politiche condotte in maniera sbagliata o illegittima.

Il federalismo fiscale può permettere di anticipare il momento della consultazione elettorale se le PA daranno modo ai cittadini di esprimere la propria soddisfazione ad ogni approccio con gli uffici. Questa sarà la vera rivoluzione: misurare la temperatura della soddisfazione costantemente. Il luogo ove realizzare questo sarà ogni ufficio pubblico, spetterà alle amministrazioni mettere in pista ogni strumento utile per verificare lo stato di gradimento dei cittadini che, secondo i nostri convincimenti, devono essere considerati sempre più dei veri e propri clienti. Ciò ancor più quando s'investono le somme dell'erario per realizzare beni e servizi pubblici.

Si realizza, a livello locale, un sistema finanziario calibrato sulle entrate, in cui i servizi pubblici sono organizzati in base alla capacità di quel territorio di produrre gettito fiscale; nel caso in cui l'autonomia fiscale giunga poi alla potestà tributaria da parte delle entità federate, come avviene negli stati federali anglosassoni (per esempio Usa e Australia), il fatto di avere più sistemi fiscali uno accanto all'altro produce il notevole vantaggio di metterli in concorrenza fra loro, determinando dinamiche vicine a quelle di mercato, in cui gli operatori sono spinti ad offrire i migliori servizi ai costi più bassi. Questo genere di concorrenza, in grado di "spostare" quote rilevanti di gettito fiscale è un fenomeno da sempre presente all'interno degli Stati Uniti, nel rapporto fra stato e stato, ed è probabilmente uno dei prodotti più interessanti del federalismo.

In tal modo, il federalismo fiscale introduce un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo, a parità di servizi offerti (meccanismi di premialità sono previsti anche a favore degli enti che partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale e che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile). Viceversa, nei confronti degli enti meno virtuosi è previsto un sistema sanzionatorio, che consiste nel divieto di fare assunzioni e di procedere a spese per attività discrezionali. Contestualmente, questi enti saranno chiamati a risanare il proprio bilancio, anche attraverso l'alienazione di parte del patrimonio mobiliare ed immobiliare, nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva. Questo non potrà non produrre effetti nel giudizio dei cittadini, specialmente nel momento in cui saranno *toccati nelle proprie tasche*! Sono previsti inoltre meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi, nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario.

In conclusione, ritengo che il federalismo rappresenti una rivoluzione epocale, sia nel nostro sistema politico, sia nel nostro sistema istituzionale, sia nella vita della società italiana. Esso abbandona i rimborsi *a piè di lista* per sostituirvi il sistema della responsabilità e della solidarietà, al fine di ridistribuire meglio le risorse della collettività, secondo il principio di equità, cardine morale del nostro ordinamento e della nostra Costituzione. Una moralità che dovrà essere trasferita a tutti gli uffici della PA che saranno giudicati anche per la capacità di rimuovere definitivamente le sacche di inefficienza. In tal senso, gli enti locali dovranno gestire tributi per fornire servizi ai cittadini, che capiranno quanto pagano e che cosa avranno per quello che pagano; la politica misurerà il loro consenso e si realizzerà in tal modo un sistema del “pago, vedo, voto”, che avvicina i servizi che devono essere forniti a chi li deve ricevere, consentendo con ciò una valutazione completa, immediata e concreta.

Le indicazioni per il nostro lavoro futuro di riformatori dell'amministrazione: il ruolo del Formez

Le diverse esperienze evidenziano una tendenza crescente all'impiego di indicatori di risultato, sottolineando al tempo stesso la necessità di concentrare la valutazione su un numero ristretto di indicatori e di target.

L'erogazione di premi finanziari alle amministrazioni virtuose rappresenta la leva necessaria per attivare lo sforzo addizionale richiesto per raggiungere gli obiettivi di performance, dai quali non si può prescindere.

La giusta combinazione di incentivi impliciti (effetti reputazionali) ed espliciti, legati al sistema di indicatori, è un elemento che va adattato ai differenti contesti, fermo restando che l'utilizzo di entrambi i meccanismi può creare effetti sinergici.

La collaborazione tra i livelli di governo nella definizione degli indi-

catori e dei target è considerato un elemento importante per il successo e la legittimazione degli strumenti adottati.

Bisogna superare la mera logica delle graduatorie che rivelano un forte limite: al di là delle questioni metodologiche il profilo dei soggetti istituzionali in tali misurazioni è soltanto passivo. Bisognerà promuovere e sostenere comportamenti che siano di stimolo al miglioramento delle performance amministrative.

Vi è necessità di un modello integrato e dinamico di valutazione delle performance amministrative che risponda congiuntamente ai due principi fondativi quali la responsabilità e la reputabilità. La premialità è lo strumento utilizzato per pervenire ad un sistema amministrativo fondato su comportamenti amministrativi virtuosi. La virtuosità è un fenomeno amministrativo, sostenuto da una processualità che contestualmente investe bilancio, finanza, organizzazione e cittadini. Per diventare efficaci, le azioni di premialità devono raccordarsi le une con le altre e non essere contraddittorie tra di loro. Per non apparire un modello effimero, le attività devono essere sostenute da una dimensione finanziaria consistente.

Si avverte, in conclusione, la necessità dell'attivazione di una Cabina di regia, che potrebbe essere guidata dal Formez, sostenuta da una solida base informativa, cui vada attribuito il compito di formulare una metodologia coerente che si proponga il raccordo, l'indirizzo ed il monitoraggio del processo di misurazione delle performance, attraverso la metodologia della premialità. Questo raccordo appare, allo stato dei fatti, una necessità ed un'opportunità.

Il Formez è per sua identità istituzionale il soggetto che può assicurare per know how, per capacità di analisi, per riconoscibilità internazionale, un'assistenza tecnica in grado di raccordare le attività tra i livelli di governo che può portare a sintesi proposte indipendenti. Una dimensione della governance anche in tema di fiscalità di cui il Paese ha necessità che non è più dilazionabile. Noi come Formez mettiamo a disposizione del Paese le nostre conoscenze, i nostri saperi, e soprattutto la nostra vocazione istituzionale.

Controlli sulla PA: cosa cambia con la riforma Brunetta*

Con l'entrata in vigore del complesso normativo della c.d. riforma Brunetta (l.15/2009 e d.lgs. 150/2009), il ruolo di controllo sulle gestioni pubbliche statali della Corte dei Conti esce sostanzialmente rafforzato. È questo un primo segnale di attenzione alle trasformazioni che vedono protagonista l'Organo ausiliario per eccellenza, la Corte dei Conti, che in questo modo può tenersi al passo con i tempi e garantire quell'efficacia ed effettività dei propri controlli sancite dalla legge 20 del 1994.

In virtù dell'articolo 11 della legge delega (15/2009), la Corte può finalmente prevenire, oltre che reprimere, la "collusione" fra i poteri, per usare le parole di Constant.

Il decreto delegato (150/2009), invece, sotto il titolo "Misurazione, valutazione e trasparenza della performance", racchiude un complesso di norme tese a disciplinare (riformandoli) i controlli "interni" delle amministrazioni, con l'obiettivo di "assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale" (art. 2).

Vorrei premettere che, in questo caso, lo sforzo del legislatore è teso a garantire la soddisfazione del cittadino, "cliente" per eccellenza della nostra pubblica amministrazione.

* Il 21 aprile 2010 è stato inaugurato a Roma un corso di formazione, a cura di Formez PA, per il personale amministrativo della Corte dei Conti sulle nuove competenze attribuite dal d.lgs. 150/2009; più precisamente la formazione è avvenuta tramite 22 edizioni del corso di contabilità economica e corsi sulla cultura della misurazione e valutazione della performance, rivolti ai dirigenti e funzionari dell'area Amministrativa Attiva.

Esaminando il tema dei controlli “esterni”, la legge 15 privilegia decisamente il controllo “in corso di svolgimento”, presumendo l’opportunità di intervenire durante l’esercizio in funzione auto-correttiva prima che sanzionatoria. Il controllo concomitante garantisce la possibilità di segnalare, circoscrivere e riparare il danno erariale prima che questo sia deflagrato e prima che si concretizzi il rischio di non poterlo più concretamente perseguire, in quanto segnalato troppo tardi rispetto all’evento dannoso.

Tale tipo di controllo, in realtà, era già in parte nella disponibilità della Corte nel sistema delineato dalla l. 20/1994 che, di fatto, consentiva “anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria” (art. 3, comma 4); oltre al fatto che la Corte poteva e può formulare “in qualsiasi momento” le proprie osservazioni alle amministrazioni interessate, le quali sono tenute a comunicare alla Corte e agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione di controllo della Corte stessa, le misure conseguentemente adottate (arg. ex art. 3, comma 6).

Va peraltro evidenziato che la nuova disciplina contenuta nell’art. 11 della l. n. 15 del 2009 non abroga le norme della l. n. 20 del 1994 e, pertanto, come è stato accertamente evidenziato, proprio per il *labor limae* a cui è stata sottoposta in Parlamento, non definisce esattamente il rapporto tra le fonti.

Tuttavia le disposizioni introdotte semplificano il sistema e valorizzano la virtuosità del meccanismo del controllo concomitante, offrendo un’ulteriore freccia nell’arco della magistratura contabile le cui relazioni, usando le parole del Presidente della Corte Lazzaro alla recente inaugurazione dell’anno giudiziario, “Dovranno fornire al cittadino un servizio di controllo molto più efficace di quello consistente in mere denunce... povere di conseguenze concrete e percepibili”.

La Legge Brunetta introduce una serie di procedure tese ad accresce-

re l'*accountability* dei ministri (ma anche dei presidenti di regione e degli amministratori pubblici in generale), le cui figure escono maggiormente responsabilizzate, in linea con il monito di Toqueville, secondo cui, se l'accentramento politico si congiunge a quello amministrativo, la causa della libertà è perduta.

In questo modo è potenziato di fatto il rapporto tra la Corte e i titolari del potere esecutivo, lasciando sullo sfondo il rapporto tra la Corte e le assemblee rappresentative, nei confronti delle quali, nel sistema delineato dalla Costituzione (art. 100 Cost.), la Corte svolge una funzione ausiliaria, fornendo dati e informazioni necessari per consentire l'intervento sugli esecutivi, attraverso lo strumento legislativo o comunque il sindacato politico.

Le ipotesi di intervento previste per il controllo concomitante sono:

- 1) gravi irregolarità gestionali, ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo;
- 2) rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi.

Le due ipotesi consentono alla Corte di intervenire con poteri incisivi di segnalazione ma, in ultima analisi, il rispetto dell'intervento correttivo della Corte è interamente rimesso alla discrezionalità dei politici amministratori, che pure ricevono una spinta importante alla correzione di rotta al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Su questo punto va segnalato che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti (24 luglio 2009, n. 29) si sono espresse favorevolmente sugli aspetti applicativi della legge n. 15 del 2009, che ha innovato fortemente il sistema dei controlli, mostrando implicitamente insoddisfazione per il modello di controllo successivo sui risultati delle pubbliche gestioni. In altre parole, è necessario cogliere le sfide dell'innovazione per non perdere il contatto con un mondo globalizzato che, grazie alle autostrade di Internet, muta sempre più velocemente.

Tutto questo mostra come la Corte aspiri a far valere il suo ruolo più nei confronti dei governi (centrali o locali) che delle assemblee elettive, confidando che gli amministratori sappiano adottare comportamenti coerenti con i risultati del controllo concomitante, idoneo per sua natura a innescare correzioni e aggiustamenti dell'azione amministrativa *in itinere*.

Non è l'insostenibile leggerezza dei Parlamenti, per dirla con Dahrendorf, ma semplicemente la coscienza che ormai il modello Westminster – o “democrazia maggioritaria” per usare la brillante immagine di Lijphart – è nei fatti quello vincente e sono gli Esecutivi a dettare le sorti dei propri paesi nei limiti tracciati dagli organismi sovranazionali.

Se da un lato la valorizzazione della responsabilità – metronomo di tanti bilanciamenti dei sistemi federali – viene utilizzata come strumento per il raggiungimento dell'efficienza, dall'altro il superamento dell'ottica meramente repressiva e sanzionatoria è finalizzato a dirigere l'attività amministrativa verso il bene comune.

Quanto alle disposizioni organizzative, l'art. 11 della legge 15/2009 ridisegna poteri e funzioni della magistratura contabile, affidando al Presidente della Corte compiti di indirizzo e garanzia molto forti.

In materia di controlli concomitanti, quest'ultimo viene ad assumere il compito di garantire la nomofilachia del controllo attraverso il duplice filtro del “previo concerto” e del “decreto motivato”.

Non saranno, pertanto, le sezioni di controllo a censurare i ritardi, le irregolarità e le deviazioni in corso di esercizio, ma esse, concertato con il Presidente l'avvio dei controlli, riferiranno allo stesso e questi, attraverso l'uso di un potere discrezionale, e dunque il filtro di un'ulteriore prudente riflessione, adotterà i rilievi da formulare con decreto motivato.

Tale soluzione, se da un lato sacrifica la collegialità della decisione, rimettendo al prudente apprezzamento del Presidente ogni decisione, dall'altro consente che il Presidente della Corte, nella qualifica di “organo di governo dell'Istituto”, garantisca l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge in piena armonia con la collegialità.

Per raggiungere questo obiettivo, peraltro, il d.l. n. 78 del 2009 ha introdotto una norma (che si affianca a quella precedente senza abrogarla), secondo cui il Presidente della Corte può richiedere alle sezioni riunite della stessa Corte di adottare pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza (art. 17, comma 31).

Un'altra importante modifica contenuta nella legge n. 15 del 2009 riguarda l'intervento sull'organo di autogoverno della magistratura contabile, il Consiglio di Presidenza.

La legge, infatti, riduce il numero dei membri elettivi, attribuisce in via esclusiva e ridistribuisce le funzioni tra il Consiglio e il Presidente della Corte anche alla luce del nuovo ruolo assegnato a quest'ultimo.

Il Presidente, infatti, può stabilire l'agenda dei lavori del Consiglio e autorizzare e revocare gli incarichi extraistituzionali dei magistrati.

Ciò sempre nell'ottica della valorizzazione del ruolo del Presidente quale crogiuolo delle diverse sensibilità dei magistrati contabili e garante del corretto andamento dell'azione di autogoverno.

Passando al tema dei c.d. controlli interni, si osserva che nel decreto delegato (n. 150 del 2009) l'introduzione di un sistema davvero innovativo, supera e abroga la disciplina previgente.

Il sistema, all'apparenza, non è agevolmente riconducibile alla categoria dei "controlli interni", dal momento che i soggetti protagonisti del "ciclo di gestione della performance", secondo la felice immagine di innesti di tralci nuovi su viti consolidate, sono in larga parte esterni alle amministrazioni controllate.

A ben vedere, tuttavia, gli organismi di valutazione non svolgono direttamente la funzione di valutazione della performance, che invece è di competenza dei soggetti indicati da ciascuna amministrazione, al momento di definire il proprio sistema di misurazione e valutazione della performance.

In ragione di ciò, l'ampiezza dei compiti assegnati ai controllori non esclude integrazioni di rilievo con le funzioni di competenza della magistratura contabile, che potrà trarre da questi controlli "interni" degli stimoli positivi e, ci auguriamo, produrre positivi effetti emulativi per tutte le pubbliche amministrazioni.

Il ciclo di gestione della performance si articola in 6 fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Finalmente l'utente viene messo al centro del sistema ed è considerato nella veste di vero e proprio cliente della PA, come previsto più di trent'anni fa da Massimo Severo Giannini. E destinatari delle verifiche sono tutti i dipendenti pubblici (non più solo i dirigenti) che, per dirla con Max Weber, rappresentano la tecnocrazia che sfugge al controllo democratico del consenso.

L'idea è quella di introdurre i principi di indipendenza dei valutatori e di trasparenza delle valutazioni per attivare un vero e proprio controllo sociale sulle scelte degli amministratori.

La scelta di fondo consiste nel privilegiare un controllo che solo in parte resta interno, dal momento che la responsabilità della valutazione è assunta da soggetti esterni in raccordo con un organismo centrale indipendente.

Questo garantisce l'attuazione dei principi di indipendenza dei valutatori e anche la trasparenza delle varie fasi, e in ultima analisi dei risultati della valutazione, con il rischio, calcolato, di ridimensionare l'aspetto collaborativo tipico dei controlli interni, considerati dal vertice politico in mera funzione autocorrettiva. La certezza degli indirizzi e la trasparenza delle modalità rappresentano la stella polare che indica la via per la soddisfazione dei cittadini e per l'eliminazione in via preventiva di ogni illegittimità.

Novità importante è senz'altro il legame tra la valutazione e la gestione del personale.

Dalla valutazione, infatti, discende la valorizzazione del merito e, in concreto, la predisposizione dei criteri per la distribuzione dei premi e degli incentivi. Essi, infatti, sono attribuiti al personale sulla base di valutazioni svolte dagli organismi di controllo, i quali offrono un filtro virtuoso alle proposte dei dirigenti, non deresponsabilizzati ma coadiuvati nelle difficili scelte di valore, chiamati, finalmente, ad esprimersi compiutamente e fino in fondo.

Da più parti, in dottrina, da tempo si segnala la necessità di riformare organicamente il sistema dei controlli amministrativi, che nell'ultimo quindicennio sono sempre stati sbilanciati più su controlli successivi ai risultati delle gestioni, che su controlli preventivi di legittimità su singoli atti, pressoché scomparsi.

La recente normativa che conferisce alla Corte dei Conti un palco di primo piano, con l'introduzione del controllo concomitante da parte della magistratura contabile accanto a controlli "interni" di competenza di soggetti indipendenti, offre l'occasione culturale, prima che normativa, di immaginare una macchina pubblica che funziona e offre servizi adeguati ai cittadini i quali, per la prima volta, hanno la possibilità di "valutare" chi li governa attraverso i servizi erogati.

Si tratta dell'ultimo anello della catena della responsabilità che lega gli elettori/contribuenti agli eletti in quanto, come scrisse Montesquieu,

nel giustificare la divisione dei poteri “... Ogni uomo il quale ha in mano il potere è portato ad abusarne, procedendo fino a quando non trova dei limiti”.

È questo il contesto in cui si inserisce il programma di formazione rivolto al personale amministrativo della Corte che la Presidenza e la Segreteria Generale hanno voluto realizzare in collaborazione con il Ministro della Pubblica Amministrazione e dell’Innovazione. Il programma si articola nell’arco di un triennio e coinvolgerà gran parte del personale interessato a percorsi di formazione coerenti con i processi di riforma sopra citati. Di particolare rilievo sarà l’attività di trasferimento delle attività didattiche più significative sul web garantendone la fruibilità anche a distanza.

Tutte le attività e i partecipanti saranno costantemente monitorati per aggiornare periodicamente la Corte sull’andamento e sui risultati raggiunti.

Auguro a tutti quanti noi buon lavoro.

CONSTANT B., *Principi di politica. Versione inedita del 1806* (a cura di) S. De Luca, trad.it. di C. Bemporad, LXVI-570 p., Rubbettino 2007.

DAHRENDORF R., *L’insostenibile leggerezza dei Parlamenti* in “La Repubblica” del 17 agosto 2002.

LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna 2001.

WEBER M., *Economia e società*, p. 392, Einaudi 1999.

MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, p. 576, Rizzoli 1989 (I edizione *L’esprit des lois*, 2 voll.-32 libri, 1748).

Lo strumento del gemellaggio internazionale*

Un saluto a tutti i presenti. Sono particolarmente felice per l'onore riservatomi nel partecipare a questa sessione di lavoro nell'ambito dell'incontro autunnale dell'OSCE PA. Avendo la fortuna di essere da molti anni il Consigliere giuridico del senatore Carlo Vizzini, rappresentante speciale OSCE PA, ho anche avuto occasione di partecipare alle riunioni di questa autorevole Assemblea che, a mio avviso, è il crogiuolo di tutte le migliori istanze internazionali che stanno caratterizzando lo sviluppo del mondo dagli anni Settanta ad oggi. Porto al dibattito l'esperienza dell'Istituto che dirigo, il Formez, da anni fortemente impegnato in attività di cooperazione amministrativa, Twinning con i paesi del Mediterraneo e dell'Est Europeo.

Con le nostre attività supportiamo l'attuazione delle riforme che il nostro Governo sta realizzando affinché l'amministrazione diventi sempre di più al servizio dei cittadini. Abbiamo verificato nel corso degli anni che le esperienze sviluppate al servizio delle pubbliche amministrazioni del nostro paese, rappresentano un patrimonio di casi di successo – ma anche di insuccesso su cui riflettere – e le abbiamo messe al servizio di nuovi beneficiari al di fuori del nostro Paese. Amministrazioni estere in grado di avvalersi di metodi, approcci e risultati già consolidati adattandoli (perché no?) alle proprie situazioni.

* Meeting autunnale della OSCE Parliamentary Assembly, Palermo, 8-10 ottobre 2010. Partecipazione alla tavola rotonda "La cooperazione culturale e ambientale come espressione della civiltà mediterranea". Il meeting ha l'obiettivo di promuovere il confronto tra le assemblee parlamentari dei paesi che aderiscono all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

Non abbiamo mai pensato di avere una ricetta per risolvere i problemi, ma abbiamo sempre constatato che il nostro approccio aveva funzionato in realtà complesse e molto diverse tra di loro. Con piccoli aggiustamenti dei modelli siamo stati di aiuto a quei paesi che, per posizione geografica ma, soprattutto per le comuni origini culturali e storiche, sono a noi contigui, che se ne sono avvalsi con profitto.

Vale la pena di ricordare che il Formez negli ultimi 9 anni ha partecipato alla realizzazione di 41 Twinning. I Gemellaggi Amministrativi sono un efficace strumento della Commissione europea per sostenere il trasferimento di competenze e di esperienze tra amministrazioni. Abbiamo così operato nei Balcani, nell'Europa dell'Est, in Marocco, in Tunisia, in Egitto e a Malta. Abbiamo anche accompagnato le regioni italiane nella realizzazione di progetti di cooperazione internazionale che queste avevano in animo di realizzare in Giordania, in Siria, in Israele, di nuovo in Marocco, Tunisia ed Egitto, ma anche in Algeria, Libano, Territori Palestinesi. Abbiamo anche operato in Serbia, Macedonia, Albania, Croazia, Bosnia Erzegovina, Turchia gettando così le basi di reciproca fiducia necessarie all'attivazione di importanti progetti italiani in quei Paesi, quindi di relazioni oltre che fra Stati anche fra popoli.

Abbiamo operato in tutti i settori: dalla sicurezza nei posti di lavoro in Egitto, allo sviluppo regionale con le Agenzie tunisine. Abbiamo lavorato a supporto del Ministero dell'Ambiente in Marocco, per la qualità delle acque in Polonia e Bulgaria, sui campi elettromagnetici ancora in Polonia ed Estonia, sulla qualità delle strutture sanitarie in Bulgaria e Slovacchia. Nei Balcani abbiamo aiutato – e lo stiamo ancora facendo – i governi a strutturarsi per l'uso dei Fondi europei così come abbiamo fatto negli altri paesi dell'Est Europa.

In Bulgaria, ad esempio, abbiamo lavorato per alcuni anni a costituire e rendere operative le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi, che la Commissione europea finanzia attraverso i Fondi strutturali. Si è trattato non solo di illustrare ai funzionari quali sono le regole che i Fondi impongono

gono, ma anche come armonizzare le norme nazionali a queste regole. Abbiamo favorito la costituzione dei Comitati di Sorveglianza composti dal partenariato istituzionale, economico e sociale. Questa concreta manifestazione di democrazia partecipata ha dato risultati molto positivi e sono state messe insieme volontà e idee finalizzate tutte allo sviluppo del Paese.

I risultati delle nostre attività testimoniano come lo strumento Gemellaggio sia davvero funzionale ed arricchisca sensibilmente gli attori coinvolti: da un lato l'amministrazione che *cede* l'esperienza e le competenze, dall'altra quella che le *riceve* non passivamente ma all'interno di un *dialogo* continuo. L'amministrazione che cede, per farlo, deve necessariamente ripensare alle proprie competenze, compiere un'analisi sulla propria struttura e sulle procedure adottate, analizzare eventuali errori e disfunzioni, per poi fare un modello che può essere messo anche in discussione dal confronto con coloro con i quali va a collaborare. L'amministrazione che riceve si trova tra le mani non solo una soluzione a un proprio problema, ma anche un approccio complessivo alla gestione della cosa pubblica fatto non solo di leggi, ma anche di procedure e soprattutto di uomini; uomini, le cui singole competenze, guidate e interrelate possono fare la differenza; risorse umane, con possibilità di sviluppo enormi e non mero capitale umano come se si trattasse di un bene strumentale, di un cespite aziendale. Ogni riforma della PA deve partire dal presupposto che il dipendente pubblico è il volano principale per raggiungere ogni risultato: reclutandoli, formandoli, ma al contempo sanzionandoli per le inefficienze e premiandone meriti ed eccellenze.

Abbiamo realizzato le attività offrendo la nostra esperienza a volte da soli, altre unitamente a organismi di governi come quello francese piuttosto che spagnolo o britannico o austriaco; con i nostri partner abbiamo sempre condiviso il convincimento che sia compito degli Stati avanzati far "quadrare il cerchio", e cioè creare sviluppo economico unitamente a solidarietà sociale e a libertà politica e, stella polare per l'area mediterranea, favorire la costruzione della pace in Medioriente.

Questa generosa messa a disposizione di saperi e di competenze è la mistura vincente che, a nostro avviso, fa del Twinning e della cooperazione amministrativa, in senso più ampio, una ricetta unica che evita il pericolo del trasferimento acritico di metodologie e approcci ritenuti “universalmente validi”.

Si tratta, infatti, di collaborazione partecipata, espressione del confronto e dell’apporto reciproco, della condivisione di esigenze e soluzioni fra realtà che decidono di mettere a frutto il patrimonio comune più che le differenze. Lo stesso Santo Padre nell’Enciclica “*Caritas in Veritate*” richiama la necessità di dare vita a un “dialogo interculturale... che, per essere efficace, deve avere come punto di partenza l’intima consapevolezza della specifica identità dei vari interlocutori”.

Il Mediterraneo è da sempre la culla naturale ove sviluppare questa cooperazione, un mare la cui capacità di condivisione e unione non è ancora sfruttata a pieno. I popoli che vi si affacciano, infatti, sono intrinsecamente “mediterranei”, il che non significa sminuire il valore delle identità nazionali, nate da processi storici complessi, bensì riconoscere l’importanza concreta – direi quasi ‘naturale’ – di questa appartenenza.

Della necessità di cercare e trovare i punti di contatto e non quelli di contrasto ha mirabilmente fatto riferimento il Presidente degli Stati Uniti, quando al Cairo a giugno 2009 ha detto: “Fintanto che i nostri rapporti saranno fondati su divergenze, daremo mano libera a coloro che vogliono seminare odio, anziché pace. (...) Sono venuto qui da voi per gettare le basi di un nuovo inizio tra gli Stati Uniti e i musulmani di tutto il mondo; un nuovo rapporto fondato sul reciproco rispetto e su interessi comuni; basato su questa verità, che l’America e l’Islam non si escludono a vicenda e non sono in competizione. Anzi, i nostri Paesi hanno in comune molti principi, i principi della giustizia e del progresso, della tolleranza e della dignità di tutti gli esseri umani”.

Ancora Obama richiama l’invito del Corano “Dio ti guarda, di’ sempre la verità”. Io sono cristiano e questo invito lo sperimento quotidianamen-

te nella mia vita che, insieme alla ricerca della verità, mi conduce a praticare la fratellanza e l'accoglienza.

Non è una forzatura dire che nella mia professione di servitore dello Stato cerco di mettere in pratica questi insegnamenti di vita, che non mi differenziano da alcuno che si affacci sul Mediterraneo o viva nella vecchia Europa dell'Est. Questi valori sono, infatti, un patrimonio comune.

La cooperazione amministrativa agisce sulle persone, consente lo scambio di soluzioni, crea basi di collaborazioni stabili e durature, risolve problemi delle cittadinanze che, dovunque, sono – e devono essere – i veri destinatari di una pubblica amministrazione attiva e intelligentemente capace di dare servizi di qualità a tutti, innanzitutto i servizi ritenuti essenziali.

Crediamo davvero in questa linea di attività e la promuoviamo con tenacia nel nostro Paese perché pensiamo che ogni realtà pubblica dovrebbe imparare a promuovere la cooperazione a livello comunitario e comunque in una visione più ampia, figlia del mondo globalizzato.

Siamo davvero orgogliosi come Formez di agire in questa prospettiva e – in più di un'occasione – di registrare buoni risultati. Non solo nel collaborare a mettere in atto riforme importanti nel nostro Paese, ma soprattutto perché nel realizzare gli interventi di cooperazione amministrativa siamo stati in grado di tessere relazioni, legami e scambi con i paesi beneficiari a testimonianza della ricchezza della cooperazione.

L'assistenza domiciliare integrata nel Mezzogiorno*

Inizio salutando, come doveroso, gli autorevoli ospiti, quali rappresentanti di ben tre amministrazioni centrali e di otto regioni del Mezzogiorno, che ci racconteranno del lavoro fatto. Oggi si presenta, infatti, il frutto di un lavoro durato due anni che ha avuto come obiettivo l'incremento della percentuale di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata dall'1,6% al 3,5%.

Le amministrazioni centrali si sono impegnate fin dall'inizio affinché il Progetto si presentasse già integrato "a monte" e fosse possibile per Formez PA adottare un approccio comune e condiviso, pur nelle ovvie specificità dei tre mandati.

Non a caso apro il mio intervento parlando di integrazione, in questo caso "a monte". Voi mi insegnate che se non si programmano adeguatamente percorsi integrati, è poi difficile, se non impossibile, ottenere una reale integrazione "a valle". Come sappiamo, i bisogni dei cittadini anziani sono complessi. Non sono quasi mai di ordine esclusivamente "sanitario" né di ordine esclusivamente "sociale", ma costituiscono invece bisogni collegati cui va data una risposta articolata che veda sempre il cliente/cittadino, nella sua globalità e con tutte le sue esigenze, al centro del processo.

Tale tematica non è certo nuova al Formez che avendo all'interno del CdA il Dipartimento della Funzione Pubblica, le regioni e i comuni, è cer-

* Seminario sui risultati del progetto "Azioni di sistema e Assistenza tecnica per il conseguimento dei target relativi ai servizi di assistenza domiciliare integrata per la popolazione anziana". Roma, 21 ottobre 2010. Il Progetto è stato realizzato da Formez per conto del Ministero della salute, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Dipartimento delle politiche per la famiglia.

tamente qualificato a fornire la sua esperienza e il suo bagaglio culturale nella costruzione di tali percorsi, poiché già da tempo, al suo interno, si confrontano i vari livelli di governo.

Le risposte ai bisogni complessi devono essere programmate costruendo percorsi individuali di cura e di assistenza. Tali percorsi vanno disegnati e gestiti nella quotidianità da istituzioni (ASL/enti locali) disposte ad integrarsi, da manager in grado di programmare, gestire e coordinare percorsi integrati, da operatori e professionisti, di diversi background e culture tecniche, capaci di dialogare e condividere i vari punti di vista. Si richiede pertanto, a tutti i livelli – istituzionale, gestionale, professionale – un notevole sforzo per razionalizzare e massimizzare le risorse economiche, umane e professionali nell'interesse dell'utente.

Il filo rosso è programmare l'integrazione a tutti i livelli, muovendo da precise strategie regionali e aziendali per offrire una risposta globale e unitaria al bisogno.

La sanità, come sappiamo, può essere considerata a pieno titolo il settore che ha operato da banco di prova del decentramento prima e del federalismo poi, attuando cambiamenti in direzione del trasferimento delle responsabilità a livelli di governo locali, e della progressiva espansione del ruolo delle regioni.

In materia di tutela della salute la competenza legislativa concorrente è attribuita alle regioni e allo Stato. Il nuovo testo della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) precisa infatti che è materia esclusiva di competenza statale “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art.117 , comma 2, lettera *m*), ma elenca “la tutela della salute” fra le materie a legislazione concorrente per le quali alle regioni spetta la potestà legislativa nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. In questo scenario lo Stato mantiene il carattere di “garante”, ma in un contesto in continua evoluzione e alla ricerca di un equilibrio ottimale tra i differenti livelli di governo, secondo il principio di *leale collaborazione*.

Il sistema degli interventi e dei servizi sociali, invece, non è previsto nell'elencazione delle materie del secondo o terzo comma dell'art. 117 e ricade nella competenza esclusiva delle regioni.

Definire le competenze legislativa e amministrativa è complesso poiché vi sono difficoltà legate alla trasversalità e alla continuità. In questo scenario come si può declinare l'integrazione sociosanitaria? Una soluzione percorribile può essere quella della sussidiarietà verticale e orizzontale.

Ci si muove in un contesto di responsabilità diffuse, e le scelte strategiche nazionali rappresentano la cornice entro la quale si sviluppano gli ambiti decisionali di programmazione e realizzazione delle regioni, che a loro volta sono chiamate a sensibilizzare e promuovere le attività dei loro enti locali. È infatti proprio sulla dimensione dell'integrazione locale dell'offerta dei servizi agli anziani che si gioca la qualità delle prestazioni offerte.

Come ormai sappiamo, la popolazione anziana è in aumento nel nostro Paese e, secondo dati ISTAT riferiti al 2009, l'Italia è il secondo paese più "anziano" d'Europa dopo la Germania.

Da noi gli ultra 65enni costituiscono il 20% della popolazione: in pratica abbiamo 143 anziani ogni 100 giovani. Occorre programmare oggi le politiche di investimento sulla salute considerando attentamente le dimensioni della sostenibilità del sistema, investendo in due ambiti che oggi assumono un valore specifico quali, da un lato, quello della prevenzione e, dall'altro, quello della valutazione.

Su entrambe le tematiche di fondo Formez PA ha operato e sta operando. Pensiamo qui in primo luogo alla prevenzione nel campo delle Malattie Croniche Non Trasmissibili e agli investimenti tesi a perseguire stili di vita più sani in un quadro di crescente consapevolezza tra Stato-regioni da un lato e cittadini, capaci di gestire la loro stessa salute, dall'altro.

Inoltre ha sviluppato attività connesse al Programma nazionale "Guadagnare Salute", raccogliendo ben 330 esperienze di prevenzione intersettoriale sui principali fattori di rischio per la salute.

La valutazione, infatti, rappresenta l'altro elemento essenziale, l'altro piatto della bilancia, che ci indica una metodologia e un approccio "evidence based", basato sulla evidenza, che si sta diffondendo, e deve diffondersi sempre più a tutti i livelli, nella sanità pubblica e non solo.

Già ad un precedente seminario, centrato sulla Valutazione Multidimensionale e sul Piano Assistenziale Individualizzato, tenuto sempre nell'ambito di questo progetto il 15 e 16 giugno 2010, abbiamo avuto occasione di notare come sulla trasparenza e soprattutto sulla valutazione della performance, che rappresentano due principi ispiratori del d.lgs. 150/2009, la sanità sia già orientata da tempo. In questo senso possiamo affermare che, nel vasto panorama dei differenti settori pubblici, la sanità è senz'altro l'ambito più avanzato, dal quale, forse, tutta la PA può prendere spunto.

Valutazione quindi di performance dei servizi, ma anche del personale – dirigente e del comparto – che in essi opera. In questa logica Formez PA ha recentemente attuato insieme a FIASO, Agenas, e 22 aziende sanitarie la sperimentazione dell'applicazione della riforma Brunetta, la legge 15/2009 e il d.lgs. 150/2009, al mondo della sanità.

Noi continueremo ad operare sia per rafforzare le competenze di valutazione dei professionisti inseriti in attività legate alla prevenzione, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e della capacità di valutazione dei suoi membri – operando per ottenere un miglioramento qualitativo delle prestazioni offerte (miglioramento organizzativo e di performance dei servizi) – sia a favore dello sviluppo della valutazione del personale della sanità (agendo sulle risorse umane e sul cambiamento culturale, che comporta la comprensione e l'attivazione consapevole di un momento valutativo a cominciare da se stessi e dal confronto tra pari).

Riforma Brunetta e innovazioni nella PA*

Gli organizzatori di questo importante convegno mi hanno chiesto di parlare degli aspetti più innovativi e rilevanti della riforma Brunetta.

Trattando questo tema farò riferimento alla mia esperienza quale Direttore Generale del Formez – la qual cosa mi porta praticamente ogni giorno a incontrare e a confrontarmi con il ministro Brunetta – ma anche a quella di docente di Diritto Costituzionale, che ha vissuto, negli anni, il tormentato travaglio legislativo per introdurre cambiamenti e riforme nel nostro apparato pubblico.

Io penso che quando il Parlamento ha prodotto la legge 15/2009, ha fatto seguito a una serie di riforme che aveva creato un *fumus* positivo nella collettività e nel legislatore. Non a caso l'*iter* parlamentare è stato condiviso e rapido. L'esempio è quello di un barattolo con un gustoso antipasto in una cena: i vari commensali non riescono ad aprirlo, ma dopo i primi tentativi c'è chi, sfruttando la pressione fatta dagli altri, riesce nell'impresa. Allo stesso modo la riforma Brunetta segue tentativi precedenti: il Prof. Giannini, con il suo "Rapporto sulla PA", per primo intuisce il cambiamento che si sta prospettando, rispetto ad una PA che vessava i cittadini con atteggiamenti autoreferenziali ed ingiustificabili, ed indica un nuovo approccio che rende il cittadino-utente della PA, obbligando l'apparato pubblico ad orientare la sua azione sui bisogni dei cittadini.

* 7° Convegno AIF - Pubblica Amministrazione, premio Basile per la formazione 2010.

Strada facendo, prima Maurizio Sacconi accelera la via delle innovazioni con il d.lgs. 29 del 1993 e poi il cattedratico allievo di Giannini, Sabino Cassese, ministro della Funzione Pubblica a metà anni Novanta, detta le linee di una riforma rivolta al cittadino: dalla domanda dei servizi all'articolazione delle risposte fino agli interventi per il personale pubblico. Si parla di "cittadinanza amministrativa" (Della Cananea) e si comincia a porre l'attenzione sulla necessità di un vero e proprio "codice" dei rapporti fra cittadini ed amministrazione, ispirato – come notato da Sandulli – a 4 principi: partecipazione, semplificazione, garanzia del cittadino e trasparenza.

È lo stesso Cassese, però, a dover riconoscere che "L'opera avviata è in gran parte incompiuta". Il pessimismo sembra prendere il sopravvento ed il riformista Cassese sente il peso dell'inadeguatezza delle risposte realmente fornite per efficienza e trasparenza nel nostro Paese. E scrive: "Dicano pure, ora, i conservatori – invocando la natura degli uomini o la mollezza delle abitudini o la debolezza dei costumi – che questo è un sogno. L'autore conosce paesi dove questo è realizzato, perché allora non coltivarlo?".

Dopo le leggi Bassanini e la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha prodotto accelerazioni e stop in un ambito sociale e politico più maturo, a raccogliere il sogno della sfida riformista è il ministro Renato Brunetta, che scardina le porte della PA per aprirle a cittadini che ora sono visti come veri e propri clienti dei tanti servizi; una nuova PA che interagisce sul mercato ed è chiamata a rispondere secondo criteri economici di efficienza ed efficacia ed a rispondere delle prestazioni erogate.

Negli anni si è passati dal cittadino suddito al cittadino-utente e, infine, siamo arrivati al cittadino-cliente: la PA si cala sul marciapiede del cittadino e interagisce come un'azienda privata che eroga servizi. Il funzio-

nario pubblico da padrone della decisione di realizzare un atto oppure un altro, è diventato erogatore di servizi che vengono richiesti, valutati e premiati. Ci si è resi conto della necessità, e la si pratica, di una strategia di cambiamento non concessa, illuministicamente *octroyée*, ma condivisa e partecipata nella quale tutti i soggetti hanno voce in capitolo e ruolo. In tal modo, attraverso la compartecipazione alle scelte gestionali, si ha la contezza del mondo in cui si opera.

È evidente come questo percorso non sarebbe possibile se non ci fossero stati prima – e alla base – interventi sulla dimensione normativa e giuridica: questi sono la condizione necessaria, ma non da sola sufficiente, dell'innovazione del sistema pubblico. Anzi, se la norma sterilizzata dal contesto è un fallimento annunciato, la norma calata in un contesto sociale preparato ad accoglierla, e che la sente come propria e ne condivide gli ideali, si fa norma materiale e produce i suoi effetti.

Nella PA, cercare un'asettica separazione tra politica e amministrazione è del tutto irrealistico, è un'offesa all'esprimersi quotidiano del rapporto di osmosi continua fra l'indirizzo politico e l'autonomia dirigenziale; osmosi non delimitabile con il computo metrico del geometra. Si deve, invece, cercare e praticare un corretto legame tra politica e amministrazione che garantisca una corretta diagnosi dei sistemi e una forte capacità di direzione degli stessi. Abbiamo bisogno nell'amministrazione pubblica di una qualificata leadership che partecipa come una propria esperienza il processo di riforma, vivendolo con spirito da protagonista, con capacità di coinvolgimento del gruppo di lavoro e di osmosi con gli altri gruppi affrontando ed eliminando le diverse problematiche.

Questa dote non è una ricchezza innata ma è il frutto delle capacità dei singoli calate nel lavoro quotidiano: è una sintesi delle conoscenze condi-

visive con i gruppi di lavoro e trasmesse in maniera positiva e convinta ai propri collaboratori.

È evidente come questo processo non possa che basarsi e contare sulla capacità degli attori coinvolti di apprendere nuove modalità d'azione. Una capacità che per esser pienamente positiva, deve essere espressa unitamente alla passione e ad ogni emozione utile per tradurre in atto le potenzialità del lavoratore.

Dobbiamo puntare sulle persone, sugli individui, sulle loro volontà, disponibilità, relazioni e intelligenze messe a disposizione e usate per assicurare servizi e interventi di vera qualità.

È questo l'approccio che deve poter essere misurato e premiato. Non abbiamo di fronte un informe capitale umano, ma ci basiamo su singole competenze che guidate e interrelate fanno la differenza. Non è un capitale, l'uomo, ma una risorsa ben diversa dai cespiti di un bilancio.

Le imprese da tempo spingono verso nuovi modelli di management basati sulla valorizzazione dell'autonomia individuale e delle relazioni. La pubblica amministrazione ha iniziato a farlo e il risultato si vede. Anche perché, per la prima volta, davvero, i cittadini sono coinvolti nel processo di valutazione della performance della pubblica amministrazione. Si moltiplicano, così, i punti di vista coinvolti nella valutazione: è questa una felice novità che l'attuale riforma si propone di veicolare. L'idea di restituire al cittadino la centralità che gli spetta in quanto destinatario ultimo dell'azione pubblica, mutuata dalla cultura della qualità e dei servizi, rappresenta un considerevole contributo al dibattito sul cambiamento.

Anzi siamo di fronte ad un ribaltamento: la valutazione non è il prodotto di un calcolo, ma è la risultante delle capacità di coinvolgimento dei propri collaboratori e della soddisfazione del cittadino-cliente che, non andrebbe mai dimenticato, è il contribuente.

L'intervento dei cittadini nel processo di valutazione consente di evidenziare la necessità di alcuni cambiamenti che investono la cultura del lavoro amministrativo e, in particolare, il versante dello sviluppo di competenze professionali appropriate. L'inserimento del cittadino nel processo di valutazione deve essere accompagnato da un'ampia riflessione volta a rafforzare i metodi disponibili e le relative pratiche. Deve esserci una ricerca sociale applicata ed orientata all'ascolto, che sostiene l'apertura dell'amministrazione e la sua fuoriuscita dall'eremo dell'auto-referenzialità.

La società è ora pronta a parlare con la PA, a reclamarne servizi ed assistenza, ma se la PA non è formata all'ascolto e non assume atteggiamenti conseguenti, la frustrazione del cittadino si risolve in un fallimento peggiore della situazione da cui si è partiti. Per questo è necessario il supporto imperativo della legge dello Stato con le sue sanzioni.

La valutazione non è mai "uno specchio della realtà"; è, invece, un tentativo di giungere a un visione comune, provvisoria e necessaria per ricostruire il lavoro svolto, orientare le decisioni, riprogettare il futuro. Si dovrebbe, pertanto, arricchire l'obiettivo del mero dato numerico espresso da una rigorosa misurazione, implementandola con il contributo del valore attribuito alla relazione prodotta da tale misurazione.

Sono le risorse, non gli obiettivi, l'elemento determinante; la valutazione deve essere l'occasione obbligata dell'apprendimento del singolo e della struttura, nel suo complesso o nelle sue unità funzionali, e la principale fonte per il riconoscimento reciproco viene individuata nelle relazioni che si intessono. La valutazione utile ha quale primo effetto la formazione degli attori coinvolti, esaltandone tutti i loro talenti umani.

Scelta strategica è la ricerca di una crescita culturale che comporti un cambiamento reale nella società, e in tale prospettiva la valutazione non può essere relegata ad un mero simulacro frutto di una procedura, impolverata o meno; da procedimento obbligatorio a strumento virtuale di par-

tecipazione alla vita della PA, divenendo un indispensabile strumento gestionale.

Occorre, perciò, valorizzare la capacità di leadership aperta all'innovazione e volano del coinvolgimento interno per massimizzare il prodotto offerto all'esterno: una leadership, in gergo organizzativo, di capacità di direzione.

Si tratta di competenze che evidentemente sono riconosciute da un gruppo di riferimento ed esercitate in un contesto d'azione. La leadership si manifesta così come una rete di relazioni sociali complesse tra gli attori implicati, il cui fondamento è costituito dalla fiducia reciproca rispetto agli impegni assunti, e dallo scambio tra il leader e quanti ne riconoscono il ruolo e la capacità.

Lo scambio produce effetti positivi quando si ferma di fronte al rischio di una sorta di abuso di "posizione dominante" del leader, che potrebbe realizzare interferenze distorsive in grado di soffocare capacità non pienamente espresse ed ancora non mature.

Inoltre, il riconoscimento positivo della gestione del leader da parte dei suoi collaboratori comporta, con buone probabilità, il potenziamento delle loro capacità con effetti, conseguentemente, migliorativi sulla produttività dell'intero sistema.

L'esperienza e il portato professionale costituiscono la vite su cui si innestano, attraverso l'apprendimento, le competenze acquisite, in grado di sviluppare qualità di leadership che non sono innate ma sviluppate: in questo senso, le doti di equilibrio e di programmazione sono un esempio delle capacità acquisite nei contesti relazionali in cui ha maturato la sua esperienza.

Adam Smith, autore che ho saccheggiato per queste mie considerazioni, nel rispetto e nella tutela del mercato credeva nelle abilità umane e nella formazione. Competenze e capacità da sviluppare con la formazione per rispondere alle necessità di una variegata domanda propria di un mondo

complesso, ora si deve dire globalizzato, con realtà emergenti che si affiancano alle vecchie locomotive economiche e lo sorpassano con innovazioni scientifiche e nuove abilità umane. Questa visione è stata una preziosa idea di Smith, che va ricordato anche per l'intuizione della necessità di uno spettatore "imparziale", una persona esterna che arriva e osserva quel che sta accadendo; considera le diverse persone coinvolte e i loro interessi.

Ciò che pensa 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. Uno "spettatore imparziale" potrebbe portare una nuova prospettiva in un ambiente viziato dalla condizione di persone che si trovano insieme al suo interno. Nella valutazione subentrano elementi empatici quale valore aggiunto, quale talento ulteriore di ogni addetto che è compito del valutatore porre in risalto, con un contributo intelligente e razionale in grado di far emergere anche il valore dei sentimenti applicati alle azioni.

Il valutatore indipendente misura il prodotto della PA in ragione dei bisogni e della capacità di soddisfare i desideri dei cittadini-clienti.

Lo spettatore imparziale è un personaggio esterno e come tale, libero da ogni influenza autoreferenziale, quindi può mettere a sistema esperienze di successo straniere ed a fattore comune culture dell'innovazione e del merito. Il risultato di altri diventa patrimonio comune.

Con la Riforma, con la definizione del Piano annuale di performance, il nostro Paese si sta misurando con questo complesso e articolato scenario che, finalmente, mette al centro il cittadino soddisfatto dalle prestazioni di un attore pubblico valutato diversamente, per le sue capacità e per le sue doti di abnegazione e per le sue passioni al servizio della collettività.

Per concludere, occorre riconoscere come la riforma promossa dal ministro Brunetta proponga notevoli elementi di innovatività, ma soprattutto di profondo cambiamento culturale.

Questi cambiamenti in atto nella pubblica amministrazione italiana richiedono che amministratori, dirigenti e personale dipendente sia qualificato ed aggiornato prima di tutto per garantire la corretta applicazione delle norme e delle nuove procedure, ma soprattutto per interpretare al meglio il proprio ruolo e offrire sempre migliori servizi ai cittadini.

Anche per questo motivo, come Direttore Generale del Formez, ho voluto partecipare a questo importante simposio, organizzato dall'AIF e nel quale vengono premiate le amministrazioni che si sono distinte per la qualità della formazione progettata ed erogata.

Perché sono convinto che i grandi cambiamenti, culturali, procedurali, tecnologici, trovino nella formazione, nella “buona formazione” un validissimo alleato.

Ho altrettanto presente come la crisi economica strutturale che ha coinvolto anche il nostro Paese, abbia costretto a ridurre in modo consistente le risorse da dedicare alla formazione, frustrando molti eccellenti responsabili del servizio formazione.

Per questo è ancora più apprezzabile il lavoro di chi è saputo emergere, di chi ha prodotto un valore aggiunto a vantaggio della propria amministrazione e dei cittadini.

GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, p. 32, tipografia del Senato. Trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979.

DELLA CANANEA G., *Il diritto amministrativo e le sue corti* in “*Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*” (a cura di) Mangano F. e Romano Tassone A., Milano, Giuffrè 2005, pp. 125-143.

SMITH A., *Teoria dei sentimenti morali*, Biblioteca Univ. Rizzoli, 1995, p. 660.

SMITH A., *La ricchezza delle nazioni*, Newton Compton 2008, p. 834 (prima edizione 1776, *The Wealth of Nations*, 5 voll.).

Visita di studio in Cina*

Sono molto orgoglioso di essere qui a riprova dell'antica amicizia che lega il mio Paese al grande Universo cinese, a conferma dei vari protocolli che vedono il Formez legato alla vostra Scuola e a varie istituzioni formative, degli accordi stipulati dai nostri Governi. Nella visita dello scorso ottobre il Presidente Wen Jiabao, ha dichiarato che "l'Italia è in prima fila tra i Paesi Ue, sia per lo sviluppo dei rapporti bilaterali, sia nel promuovere energicamente le relazioni Cina-Ue. Basti ricordare che sotto la presidenza italiana dell'Ue nel 2003 fu siglato il partenariato strategico globale Ue-Cina, e nel 2004, con il precedente Governo Berlusconi, il partenariato strategico Italia-Cina" che è stato rilanciato dal ministro Renato Brunetta lo scorso aprile qui, nella vostra splendida terra.

In quell'occasione il Presidente Berlusconi ha rivolto un apprezzamento ammirato sia per quanto sta facendo la Cina sul piano della politica internazionale, portata avanti con molta saggezza, sia per l'importante decisione di garantire alle imprese straniere le stesse condizioni delle imprese nazionali: "Presto l'economia cinese sarà la prima economia del mondo. Anche se in passato abbiamo guardato alla Cina con un certo timore per via della concorrenza dei suoi prodotti, dobbiamo invece guardarla come un'opportunità perché rappresenta un grande mercato di consumatori con un miliardo e 300 milioni di cittadini che stanno aumentando il grado di benessere e un'economia con una capacità di sviluppo

* Visita di studio in Cina 11-17 maggio 2011. Formez PA è stato ospite di vari soggetti pubblici cinesi tra cui l'organo del Governo Cinese SAFEA che gli ha conferito il *Certificate for international exchange of personnel for overseas organization*.

straordinaria e un aumento della forza lavoro pari a 23 milioni di nuovi lavoratori, 15 dalle campagne e 8 dalle scuole: continueremo a guardare al mercato cinese come a un grande mercato capace di assorbire i nostri prodotti e accogliere le nostre imprese. Come noi i governanti cinesi sono fautori della politica del fare e preferiscono affrontare i problemi concreti piuttosto che irrigidirsi su questioni di principio privilegiando la politica dell'armonia e della sicurezza che è molto concreta. Una politica che consiste nel mettere il buon senso sul tavolo e cercare un accordo con tutti”.

Sono chiamato a parlare a voi del nostro Paese. L'Italia sta vivendo una fase di transizione istituzionale troppo lunga: all'inizio degli anni Novanta dello scorso secolo si è aperta una stagione di riforma delle istituzioni che, purtroppo, non si è ancora definita.

L'apparato istituzionale, figlio di un mirabile lavoro effettuato dai Padri Costituenti nell'immediatezza della fine della Seconda Guerra Mondiale e che ha garantito in ogni modo che il Paese non potesse sprofondare di nuovo nel buio di una dittatura come fu con il Fascismo, è ora caratterizzato da una cronica debolezza che investe tanto i “rami alti” che i “rami bassi” del circuito istituzionale, che va, quindi, dal sistema di governo centrale, alle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali.

La risposta che l'attuale legislatura sta dando a questa difficoltà istituzionale è la definitiva trasformazione della nostra forma di Stato in senso federale, con l'aspettativa di esaltare le peculiarità locali, trasformandole in vantaggi competitivi. In Italia dal dopoguerra esistono, all'interno dello Stato, articolazioni territoriali minori chiamate regioni, le vostre province, che fu previsto potessero legiferare per le materie di loro competenza. Quali istituzioni politico-rappresentative le venti regioni sono, però, venute alla luce soltanto dopo il 1970 con 22 anni di ritardo, ma è dal 2001 che hanno cominciato a ricoprire pienamente un ruolo di primo piano nell'articolazione del nostro Paese.



Quale Stato immagina l'Italia per il proprio futuro? Certamente uno Stato che, mentre rivendica il ruolo di “fondatore” dell'Unione europea, si doti di quell'organizzazione necessaria per operare quale giocatore efficace nel mondo globale che vede, ogni giorno di più, affermare la Cina con il suo bagaglio di capacità produttiva, di voglia di investire nell'innovazione e capacità di penetrazione positiva fra i paesi del mondo ricchi di materie prime a cui offre, in cambio, infrastrutture ed opportunità di sviluppo.

Non ci è neanche sfuggito il grande ruolo di sostegno che la Cina ha svolto nel momento della grave crisi finanziaria che ha colpito l'economia occidentale; ne ha anche parlato il ministro Brunetta nella lezione alla Tongji University lo scorso 21 aprile.

La Cina si impone sempre più come competitore globale e come faro per il prossimo futuro; la scelta di investire il 2% del proprio PIL per ricer-

ca ed innovazione è una promessa non solo per il vostro Paese ma per tutto il mondo.

In Italia per rimuovere le debolezze si vuole abbandonare il vecchio “Stato imprenditore”, che mortificava il mercato, e adottare uno Stato riformato al servizio dei cittadini. Per fare ciò si vuole adottare pienamente la forma di Stato federale, con un’economia in cui la competizione avviene tra “sistemi territoriali” e attraverso l’innovazione dell’intera pubblica amministrazione che, come vi ha già detto il ministro Brunetta raccontando la sua riforma, vuole valorizzare il merito ed i metodi di incentivazione nel lavoro pubblico, mirando innanzitutto a recuperare in termini di efficienza e produttività il contributo della pubblica amministrazione alla ripresa economica.

Il Ministro vi ha detto che sta combattendo una battaglia e che la sta vincendo; ebbene l’Istituto che ho l’onore di dirigere, è uno degli strumenti con cui accompagnare e divulgare la riforma. In alcuni casi ne siamo veramente gli interpreti principali, come con la costituzione di un grande *call center/contact center* a cui possono rivolgersi i cittadini per qualsiasi problema che hanno con la pubblica amministrazione: Linea Amica, che in circa un anno e mezzo ha fornito oltre un milione di risposte ed ha creato un *network* di oltre mille amministrazioni. Ricordo con piacere la visita alla sede operativa del call center lo scorso ottobre durante il suo viaggio a Roma del professor Chen Qixing, Direttore del Dipartimento di Pubblica Amministrazione della vostra Scuola. È sempre il Formez che compie le attività di monitoraggio e di consultazione dei cittadini, di rendicontazione di strumenti quali le “auto blu” – le automobili di servizio – o di promozione e manutenzione del sito unico web della pubblica amministrazione, interattivo, facile e costruito secondo le più recenti forme di utilizzazione di internet, nonché l’accompagnamento all’uso della Posta Elettronica Certificata, ossia mail con effetti legali in grado di soppiantare la comunicazione cartacea con la pubblica amministrazione. Da ultimo, siamo noi ad aver sperimentato e introdotto con



successo il procedimento di reclutamento e di selezione per dipendenti della pubblica amministrazione grandemente de-materializzato e interamente trasparente per garantire che ad accedere al lavoro pubblico siano effettivamente i migliori. L'ultimo e più grande concorso è quello svolto per il Comune di Napoli per 534 unità di personale di ruolo e per il quale sono pervenute 112.572 domande di partecipazione, mentre i partecipanti sono stati 67.700 e sono stati sollevati solo 3 reclami alla segreteria del concorso.

Il nostro sforzo è rivolto all'abbattimento di quello che Tocqueville definiva "accentramento amministrativo", indicando con ciò un apparato volto ad opprimere invece che a servire le libertà del cittadino, un apparato che si confronta con un cittadino-suddito e non con un cittadino-cliente.

Da oltre un ventennio in Italia si percepisce come eccessivo il peso del “potere infrastrutturale”, intendendo con ciò la capacità di limitazione della libertà dei cittadini attraverso un controllo che pervade ogni atto quotidiano, grazie alla penetrazione dello Stato in tutte le principali attività della società.

Il cittadino, però, è pur sempre un cliente anomalo a cui mancano, per dirla con l'immagine vincente coniata da Albert Hirschman negli anni Settanta e ricordata dal ministro Brunetta nel suo intervento, proprio in questa Scuola, le potestà di *exit*, *voice*, *loyalty* e – solo parzialmente e grazie all'attuazione della sussidiarietà orizzontale – vi è la potestà di *entry* secondo la categoria suggerita da Stein Rokkan. In un mercato concorrenziale il potere sociale dei consumatori o degli imprenditori si sostanzia nel decidere liberamente dove comperare e di chi servirsi, mutando le scelte a seconda del variare delle condizioni (*exit*); vi è la possibilità di far ricredere gli operatori del mercato su alcune loro decisioni, palesando le proprie ragioni con proteste legittime (*voice*); vi è poi la lealtà in grado di mitigare gli effetti distorsivi di una concorrenza non rispettosa della qualità ed affidabilità del servizio o del prodotto prestati (*loyalty*) e vi è, infine, la possibilità di ingresso di nuovi operatori che si sostituiscano ai precedenti dimostratisi inefficienti (*entry*).

La riforma approvata ha l'ambizione d'introdurre questa nuova cultura fondandola su un altro ambizioso obiettivo: la massima trasparenza di ogni attività della pubblica amministrazione. I pubblici uffici sono immaginati con delle pareti di vetro, procedimenti limpidi e comunicazione diretta, con l'intento di rimuovere ogni residuo di quel segreto di Stato che, *sceso per li rami*, era diventato mero strumento di ostruzione verso i cittadini sedimentandosi come un morbo per coprire inefficienze ed imporre dazi iniqui ai cittadini.

Si tratta di dare completa applicazione all'insegnamento di Immanuel Kant che, nel 1795 scrisse: “Tutte le azioni relative al diritto di altri uomini la cui massima non è conciliabile con la pubblicità, sono ingiuste”; nella



democrazia l'esercizio del potere deve essere sempre massimamente visibile e la pubblicità degli atti, soprattutto quelli quotidiani ed ordinari che nulla hanno a che spartire con gli *arcana imperii*, ne è alle fondamenta.

HIRSCHMAN A. O., *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard 1970 (trad. it. *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano 1982).

ROKKAN S., *Citizens, elections, parties*. Oslo 1970 (trad. it. *Cittadini, elezioni, partiti*. Bologna, 1982).

KANT I., *Per la pace perpetua*, edizione Feltrinelli, 1991, p. 144.

Al servizio del bene comune*

Buongiorno a tutti, buon lavoro e complimenti. Sono lieto, e fortunato, di aprire con una *lectio magistralis* rivolta a dei laureati, a delle eccellenze come voi, espressione di un complesso percorso selettivo, trasparente e di elevato livello che vi ha visto vincitori. Dovete esserne orgogliosi e farne tesoro: è dai frutti che si riconosce la qualità e la forza di un albero. Entrate nella pubblica amministrazione, per l'esattezza in una delle amministrazioni della nostra Repubblica equiordinata ai sensi dell'art. 114 Cost.: il Comune di Napoli.

La pubblica amministrazione ha sempre avuto una funzione un po' singolare nella storia del nostro Paese; il Costituente ha stabilito, all'art. 97, 'solo' principi di buon andamento e imparzialità che, da questo momento in poi, devono essere una stella polare e luminosa anche per voi.

La genericità fu una scelta volontaria del Costituente. In realtà l'amministrazione allora esistente conservava retaggi dell'antica amministrazione piemontese, e degenerazioni ad opera del Fascismo che l'aveva piegata agli interessi particolari: non era imparziale.

Imparzialità e buon andamento: si può non conoscere il diritto costituzionale, si può non conoscere una legge specifica; c'è una pletora di norme, fra le quali non è facile districarsi. Non è possibile conoscere tutte le leggi. Ma è importante conoscere e applicare i principi generali,

* La *lectio magistralis* è stata tenuta a conclusione di un Concorso/corso pubblico gestito da FormezItalia, partito a settembre 2010 con le prove selettive, che ha selezionato su 67.700 partecipanti 534 unità di personale per il Comune di Napoli.

in particolare, il principio di buon andamento e imparzialità: voi incarnate la regola secondo cui nella pubblica amministrazione si entra solo per concorso: principio talvolta dimenticato, non sempre applicato, ma che è stato messo in pratica con voi che avete dimostrato di essere delle eccellenze.

Buon andamento e imparzialità, come diceva già Calamandrei, sono le linee guida per risolvere annosi problemi: troppa burocrazia servente una struttura che si annida dietro all'*iter* burocratico e non si proietta verso l'esterno, una pubblica amministrazione immobile in ordine alle attività e autoreferenziale, di fronte a cui c'è il cittadino suddito che subisce.

In uno sviluppo democratico, quale quello avviato con l'avvento della Repubblica, questa situazione non poteva reggere, c'erano infatti altre esigenze, e neanche il boom economico diede una scossa a questa realtà.

Il prof. Giannini, ministro della Funzione Pubblica, fu il primo a ribaltare con decisione tale prospettiva: l'amministrazione si apre al cittadino che diviene utente della PA e, guardando un po' troppo lontano, coniò l'immagine del cittadino-utente.

Questa stagione di grande produzione di proposte fu seguita da scarsa realizzazione. Essa, tuttavia, pose una pietra miliare: l'amministrazione non si rivolge a se stessa, non più autoreferente ma al servizio del cittadino-utente.

Troppo tempo purtroppo passò prima che questo messaggio potesse calare nella società per radicarsi; servirono ulteriori interventi normativi nell'attesa che mutassero i costumi sostanziali dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione. Sforzo importante fece il sottosegretario alla Funzione Pubblica, Maurizio Sacconi, con il decreto n. 29 e poi fu la volta di un valente professore, Sabino Cassese, il quale divenuto ministro pensò di passare finalmente dalla teoria alla pratica, credette fosse giunto il momento di innovare definitivamente la nostra pubblica amministrazione, traendo anche spunto dalle migliori esperienze internazionali.

Cassese sosteneva che l'uomo fosse la leva vera, nel senso che se la

riforma non è percepita positivamente fra i dipendenti pubblici e i cittadini, non può funzionare e cavalcò l'idea del cittadino-utente che aveva visto realizzata in altri paesi occidentali come la Svezia e che già era stata vagheggiata da Giannini. Per noi era un sogno forse irrealizzabile in quelle condizioni, una rivoluzione copernicana per un sistema-paese che, per rispondere alla crescente richiesta di welfare state, aveva identificato la pubblica amministrazione quale snodo di politiche sociali e che, quindi, si poneva come il sole al centro dell'universo, occupando in maniera ingombrante il posto che doveva essere del cittadino.

Arrivarono le importanti leggi Bassanini, con le quali si cominciò a dare responsabilità alla dirigenza pubblica e si fece una politica di riforma, che però non fu sufficiente a causa del clima generale di quel periodo ancora non maturo.

Le idee camminano sulle gambe delle persone e per mezzo degli strumenti che utilizzano: nel terzo millennio molto è cambiato, con il computer e il telefonino sempre più utilizzati, in una coscienza di rete che rinnova la civiltà e il senso civico di ogni essere umano. Si arriva così alla riforma Brunetta (legge 15 e decreto 150 entrambi del 2009) che mira ad efficacia ed efficienza reale confidando su tutti gli sforzi riformisti compiuti in precedenza.

La Riforma ha una valenza politica importante perché condivisa ampiamente a livello parlamentare; le opposizioni in Senato, con coerenza, non hanno votato contro, si sono rispettati gli impegni degli ultimi decenni: le resistenze di solito arrivano essenzialmente da tecnostutture e centri di interessi, il privilegio è, di fatto, l'ostacolo e il nemico del diritto diffuso.

Con la legge 15 il Parlamento ha conferito delega al Governo per adottare un decreto delegato che recepisca i principi innovativi e li porti sul terreno della norma pratica, affinché incida sulla PA e sulla società.

Si arriva alla redazione dei decreti legislativi: ha coinvolto gli stakehol-

der tramite Formez, che ha consultato 2.807 operatori di amministrazioni centrali e locali e di associazioni datoriali e di consumatori.

Dipende da come la tecnocrazia è più o meno sensibile, da come interpreta e cura il proprio ruolo: voi che vi apprestate a lavorare con i cittadini, tenete sempre presente che il vostro interlocutore non è più un mero utente, ma un cliente della PA. Questa legge apre, di fatto, alla *voice* del cittadino, alla possibilità che interagiscano realtà diverse, apre a importanti innovazioni e semplificazioni come ad esempio la possibilità di pagare i contributi per la colf non solo alle poste, ma anche alla lottomatica sotto casa. Per rimanere al modello hirshmaniano, manca l'*exit* dall'offerta di un'amministrazione per *entrare* in un'altra, manca un tale "mercato istituzionale". Però molto si fa. Come? Mettendo il cittadino al centro dell'obiettivo dell'attività di una PA che non si muove più come burocrazia per processi. È un cittadino-cliente che esprime la propria richiesta e manifesta il grado di soddisfazione. A fronte di un disservizio scatta la sanzione.

Questa sanzione nella PA come si esprime? Chi è chiamato a rispondere? Si rendono responsabili i dirigenti con il d.lgs.150 e si rendono attivi i cittadini, applicando un altro principio di matrice anglosassone.

Compriamo un passo indietro: il sogno di Cassese era una PA dalle pareti di cristallo, la trasparenza totale, *total disclosure*. Nel '93 non era possibile, non si poteva ottenere, il clima della società italiana non lo permetteva, si pensi solo a tangentopoli e cosa questo fenomeno disvelava.

Ci sono principi quali l'imparzialità, che dovete conservare nel vostro cuore: non parteggiare per nessuno, ma per quello che la legge chiede e per l'interesse pubblico.

Non può esserci interpretazione della legge "contro" il cittadino-cliente: Cassese raccontò con parole strazianti il suo fallimento cui lui stesso non riusciva a credere.

Ma i tempi sono cambiati; prima c'era un unico telefono sempre occupato per ogni casa, ora ognuno ha pc e telefono cellulare: questi strumenti permettono di avere informazioni dalla PA in tempo reale. Mettere tutto

sui portali delle pubbliche amministrazioni realizza il sogno di Cassese: realizzare una PA trasparente...

Chi fa scelte ora deve giustificarle: la scelta di per sé non può essere messa in discussione in quanto atto di assunzione di responsabilità, ma deve essere valutato – e semmai sanzionato – il risultato e il percorso che ha condotto a quel risultato.

La decisione è propria di ogni funzionario manager. Pertanto va individuato non il migliore, ma il più adatto: non è pensabile un management che non sia in sintonia con gli indirizzi che riceve. Possono esserci manager non adatti che per questo possono essere sanzionati.

La chiave per la *total disclosure*, di fronte alle richieste dei cittadini, consiste in una risposta efficace, efficiente, certa nei tempi, non necessariamente positiva in base alle aspettative sostanzialmente corrette: se siete dipendenti pubblici in strada con una divisa o a uno sportello, dovete essere rispettosi dell'esercizio del potere e attenti agli abusi che questo suggerisce, spesso in maniera velata.

Il messaggio della recente Riforma è “basta coi fannulloni”: non è un ossimoro “premiare i migliori”, finora non è stata la regola; i riconoscimenti a pioggia non hanno rispecchiato i risultati, come dimostrano le parole di un dipendente pubblico quando diceva “Io lavoro per quattro ma riceviamo lo stesso premio tutti e quattro”.

La riforma Brunetta si basa sulla regolarità della norma, per calare il dettato della Costituzione nel mondo contemporaneo, e ha creato questo sconcerto perché non siamo abituati a ciò che è normale, ma alla scorciatoia.

Voi siete delle giovani eccellenze e voglio concludere con le parole del Governatore Draghi: “Cultura, conoscenza, spirito innovativo sono i volani che proiettano nel futuro”: non dimenticateli mai, serbateli nel vostro cuore e fateli materia quotidiana del vostro agire.

La disciplina dei contratti pubblici*

A cinque anni dall'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici è giunto il momento di un primo bilancio. È un settore delicato. La spesa pubblica, infatti, attraverso il sistema degli appalti interagisce con il libero mercato e con il sistema economico del Paese, ed un suo difetto di funzionamento potrebbe determinare anche dinamiche depressive; pertanto la regolamentazione deve essere molto attenta e periodicamente rivisitata per garantirne la costante rispondenza all'interesse generale della collettività nel pieno rispetto del principio di legalità, criterio che caratterizza in maniera indelebile ogni democrazia.

Occorre, quindi, verificare l'efficacia delle norme ponendosi sempre e comunque in un'ottica di miglioramento e adattamento alle evoluzioni della società.

Nello specifico "efficacia" significa agire concretamente per contrastare la corruzione amministrativa; scoraggiare i fenomeni di collusione tra imprese e criminalità organizzata; rafforzare la concorrenza nel mercato; assicurare la realizzazione d'infrastrutture pubbliche in tempi certi e alle migliori condizioni per la PA (sia in termini di prezzo sia di qualità dell'opera). Non sempre tali obiettivi si possono raggiungere con strumenti coerenti e che si muovono nella medesima direzione: talvolta essi compor-

* Convegno "Appalto pubblico: Chance di sviluppo efficiente". Auditorium Oscar Niemeyer, Ravello 14/15 ottobre 2011. Nei due giorni di approfondimenti del quadro normativo che regola la materia degli appalti pubblici, è stato presentato anche il progetto gestito da Formez PA "Appalto sicuro" che prevede un corso di formazione per 1.200 dipendenti tra forze di polizia, prefetture ed enti locali.

tano dei *trade off* con cui occorre sempre misurarsi proprio per non ingenerare corollari pericolosi allo sviluppo del sistema-paese.

La crisi economica globale che si sta vivendo rafforza l'importanza di una simile analisi, se non altro perché – quali che siano le ricette di politica economica che si propugnano per affrontarla – è indiscutibile che le politiche infrastrutturali costituiscano un elemento importante delle soluzioni proposte, sotto un duplice profilo: il rafforzamento della competitività del sistema-paese, il sostentamento della domanda interna con una determinante ricaduta sui livelli occupazionali.

Per contro, in un contesto di risorse pubbliche decrescenti e sempre più esigue, per effetto dell'imperativo europeo di razionalizzazione delle finanze pubbliche che ha come obiettivo il pareggio di bilancio e la riduzione dello *stock* di debito pubblico, si può creare una situazione di oggettiva difficoltà a promuovere un' incisiva politica delle infrastrutture.

Ecco perché la qualità della regolazione, la verifica del suo impatto e la coerenza rispetto alle dinamiche in corso, diventano essenziali: le regole devono essere pragmaticamente finalizzate ad assicurare la realizzazione d'infrastrutture in tempi certi e a costi certi; la corruzione, che è oltretutto un costo per i bilanci pubblici e un fattore di grave distorsione della concorrenza, va combattuta in modo efficace e stroncata *in nuce*.

Per fare ciò non bastano uno sforzo regolatorio e una giurisprudenza illuminata; occorre una diversa e nuova percezione da parte della società della “macchina burocratica”, nella sua accezione positiva di apparato al servizio del cittadino e non di attrito al volano dell'economia. Ciò può avvenire portando a realizzazione il percorso virtuoso delineato con il decreto legislativo 150 del 2009: una riforma rivoluzionaria che ha visto certamente valorizzare il cittadino nella sua azione di cliente-utente, ma che richiede anche alla pubblica amministrazione di far emergere la professionalità e lo slancio con cui quotidianamente opera, anche in territori complessi, esponendo spesso in prima persona il proprio capitale umano.

L'adozione del Codice dei contratti pubblici, con i suoi correttivi e con

il regolamento di attuazione, è certamente un passo importante, ma il processo di miglioramento della regolazione deve continuare, specialmente ai fini della certezza della norma in un campo così complesso e denso di responsabilità.

A tal proposito, è sufficiente leggere l'ultima relazione al Parlamento dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture. In essa si rileva, con forza, il permanere di gravi fenomeni di corruzione e d'illegalità che s'insinuano negli ingranaggi degli appalti pubblici, la crescita dei costi di realizzazione delle opere che lievitano in sede di esecuzione del contratto, i ritardi nella realizzazione delle infrastrutture.

La citata relazione individua nella cosiddetta "iper-regolazione, conseguente al proliferare, a ritmo incalzante di regole, sia sostanziali sia processuali..." una delle principali variabili che favoriscono l'imponente contenzioso che le procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche sono solite generare. Basti pensare – aggiunge la relazione – che il corpo giuridico del settore (codice e regolamento) assume le mastodontiche dimensioni di 615 articoli e 58 collegati, contro i 150 articoli delle due direttive comunitarie, la 17 e la 18 del 2004.

Sugli operatori grava, quindi, un coacervo di norme prodotte da diverse fonti che muovono dall'intuizione giurisprudenziale dell'appalto pubblico e scontano il duplice processo federale in corso con cessione di quote di sovranità a monte, verso l'Unione europea, ed a valle, verso le regioni, cui si aggiungono, in ossequio alla sussidiarietà, farraginose norme di secondo livello, disposte dagli EELL. Sistema, peraltro, reso ancor più incerto e complesso a causa della "chiamata in sussidiarietà" opportunamente ammessa dalla Consulta fin dalla storica sentenza n. 303 del 2003.

All'eccesso di regole ha fatto da contrappunto l'espansione delle ordinanze in deroga della protezione civile, creando la pratica del "doppio binario". Da una parte il sistema ordinario che produce ritardi, incertezze

nei tempi e nei costi; dall'altra il sistema derogatorio e curiosamente "eccezionale" da impiegare quando le opere si vogliono e si devono realizzare per davvero e celermente. Fino al 2009 le ordinanze in deroga sono state ben 764! Ma anche su di esse gravano, negli ultimi tempi, le critiche e il sistema derogatorio sembra essersi sostanzialmente arrestato.

Vi sono poi fattori esogeni alla disciplina dei contratti pubblici che incidono negativamente sul raggiungimento degli obiettivi. Tra questi fattori vi è innanzitutto l'eccessivo livello di frammentazione delle stazioni appaltanti, che sovente si accompagna alle loro insufficienze tecniche. È il risvolto del municipalismo polverizzato che esiste nel Paese, per cui la maggioranza delle gare pubbliche per l'affidamento di contratti pubblici sono bandite e gestite da piccole amministrazioni comunali, prive di strutture dotate di un livello di competenza tecnica necessaria per assicurare la realizzazione delle opere in tempi e costi certi, e per contrastare le pratiche collusive e di corruzione.

Si tratta di aspetti su cui, nell'ultimo numero della rivista "Mercato, concorrenza, regole", insiste l'analisi economica del diritto dei contratti pubblici svolta da Decarolis, Giorgiantonio e Giovanniello. Tra le tante cose interessanti che emergono da quest'analisi, vi è il riferimento all'inadeguatezza della verifica delle offerte anomale condotta dalle piccole stazioni appaltanti, che può poi generare l'aumento dei costi in sede di realizzazione, i ritardi e persino l'abbandono della realizzazione dell'opera stessa. Vi sono poi i difetti di qualità della progettazione prodotti da carenze tecniche della stazione appaltante. Una progettazione inadeguata è causa di ritardi e di aumento dei costi in sede di esecuzione del contratto, può creare un contesto in cui possono insinuarsi relazioni di corruzione tra impresa e direzione dei lavori e, infine, può non garantire la soddisfazione degli interessi pubblici.

Ribadisco, poi, l'effetto devastante che l'abbandono della realizzazione dell'opera produce nella collettività presso cui, ormai, allignano delusione e sfiducia.

Mi sono voluto soffermare solamente su alcuni aspetti più rilevanti, anche se molti elementi più tecnici (come il formato delle gare) sono altrettanto importanti. Quello che però mi premeva evidenziare è l'urgenza di un'analisi di impatto della regolazione dei contratti pubblici nel momento storico che stiamo vivendo, al fine di suggerire al decisore politico le semplificazioni e gli adeguamenti necessari per fronteggiare la crisi.

In questa operazione credo che il Formez stia dando un utile contributo innanzitutto fornendo un canale di dialogo per i cittadini verso le PA attraverso Linea Amica che, per la prima volta, offre a tutti la possibilità di esprimere la "propria voce".

Di poi ci stiamo adoperando per realizzare pubbliche amministrazioni dagli uffici con "pareti trasparenti", in modo tale che la *total disclosure* adottata, grazie all'informatizzazione elettronica e ad internet, grazie all'ampia capacità di accesso, all'adozione dell'open government, contrasti sul nascere ogni intento criminoso e distorsivo della libera concorrenza.

Preme, infine, sottolineare i risultati garantiti proprio in materia di appalti dai progetti "Appalto Sicuro" e "Appalti Chiari", che muovono dal principio di riformare formando nuove classi di eccellenza di operatori pubblici.

Il progetto "Appalti Chiari" è realizzato nell'ambito del PON "Governance Azioni di Sistema" ed è finanziato dal FSE quale azione finalizzata all'accrescimento della cosiddetta "capacità istituzionale", ovvero la capacità delle amministrazioni pubbliche di migliorare i propri processi, procedure e soprattutto le proprie prassi organizzative per ottenere *performance* migliori.

Di concerto con il Ministero dell'Interno, l'iniziativa "Appalti Chiari" ha accompagnato l'implementazione di un sistema informativo, il S.I.Ce.Ant. (Sistema Informatizzato della Certificazione Antimafia) progettato, sviluppato e realizzato interamente dal Formez e attualmente operativo presso le Prefetture di Roma, Napoli e Catania; sistema che ha

consentito, a ben dieci anni di distanza, l'attuazione del dpr 252/98 in ordine alle comunicazioni del Prefetto in via telematica.

Al di là dello specifico contenuto tecnico e operativo del sistema, realizzato sulla base di un accurato lavoro di analisi organizzativa, reingegnerizzazione del processo e, soprattutto, coinvolgendo il personale che quotidianamente istruisce i “nulla osta” antimafia, i risultati hanno comportato una significativa riduzione dei tempi di rilascio delle certificazioni (oltre 20.000 certificati rilasciati solo nel territorio di Roma), e una conseguente allocazione dell'*intelligence* su attività d'istruttoria più importanti e delicate, come l'informativa del Prefetto.

C'è di più: il cambiamento ha permesso di riflettere sull'effettiva interoperabilità dei diversi archivi, banche dati, *repository* ecc. di cui è in possesso la pubblica amministrazione e sulla gestione, spesso parcellizzata e disallineata, delle procedure amministrative antimafia, proponendo standardizzazione, integrazione e potenziamento dei patrimoni di conoscenze anche in collaborazione con il Comitato per l'Alta Sorveglianza sulle Grandi Opere.

Le informazioni esistono, sono già in possesso del sistema amministrativo, devono solo essere messe a frutto e il nostro compito è quello di aiutare le amministrazioni a creare “valore aggiunto”, non nuove pratiche o procedimenti.

La nuova banca dati unica, prevista dal Codice Antimafia per le certificazioni antimafia alle imprese, potrà avvalersi come nucleo già operativo proprio del sistema S.I.Ce.Ant., che altro non è che un sistema aperto, capace di colloquiare con differenti patrimoni informativi, ottenendone un valore aggiunto utile alle stazioni appaltanti, alle imprese (che ricordiamo, sostengono un costo nell'approvvigionarsi delle certificazioni) ed alle autorità prefettizie nello svolgimento di controlli, ricordiamolo, ineludibili in uno stato di legalità. Certamente l'effettività del sistema di filtro imposto dalle cautele antimafia deve essere capace di selezionare operatori economici sani e non deve produrre fenomeni di “selezioni avverse” alla Akerlof, ed in questo c'è tutta la capacità del legislatore e dell'attore isti-

tuzionale nella definizione di regole chiare e di altrettanti chiari strumenti di applicazione delle stesse alla realtà.

Anche attraverso il progetto “Appalto Sicuro” ci si propone di affermare una maggiore trasparenza negli appalti pubblici, attraverso l’implementazione delle competenze del personale delle forze di polizia e dei funzionari incaricati di predisporre i bandi e di seguire i procedimenti di evidenza pubblica.

Nel PON “Sicurezza per lo sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007-2013” forte è il richiamo alle problematiche della pubblica amministrazione che, titolando un paragrafo “L’efficienza della PA come strumento di contrasto della cultura mafiosa”, indica la rotta su cui è necessario muoversi per produrre interventi e azioni concrete, nella consapevolezza che l’efficacia della pubblica amministrazione rappresenta uno dei migliori strumenti contro le mafie.

Gli interventi di formazione integrata che il Formez ha progettato ambiscono al raggiungimento di uno specifico obiettivo: quello di aiutare ad affermare i procedimenti ad evidenza pubblica come un “territorio di legalità”, operando affinché per ogni erogazione di denaro in tale ambito, vi siano vincoli e si attivino procedure tali da rendere i procedimenti medesimi meno permeabili alle infiltrazioni della criminalità organizzata. Ciò in un contesto che registra una crescente capacità d’inserimento delle mafie nelle decine di migliaia di grandi e piccoli appalti, con conseguenze, in termini di distorsione dell’economia di mercato, di inibizione delle attività delle imprese “sane”, di controllo del mercato del lavoro e conseguentemente di scarsa qualità dei servizi. Tale situazione è ancor di più enfatizzata dall’attuale contesto economico che, come già prima accennato, impone una particolare attenzione all’efficace utilizzo delle risorse pubbliche mediante un nuovo approccio di *multilevel governance* teso all’ottimizzazione dei risultati.

Gli interventi formativi messi in campo dal Formez mirano alla valorizzazione del capitale umano, degli attori pubblici locali che sono chia-

mati a giocare un ruolo determinante per l'affermazione della legalità e del rispetto delle regole, al fine di irrobustire il tessuto socio-economico di quei territori che maggiormente risentono della crisi e verso cui saranno destinati gli investimenti pubblici più significativi (Piano Sud).

I corsi interessano ciascuna delle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza e vedono coinvolti oltre 1.200 discenti selezionati tra gli enti locali e le forze dell'ordine per un totale di 48 aule secondo il modello *blended learning*, che prevede una parte di insegnamenti in presenza e una a distanza.

In fase di realizzazione delle attività programmate e, in particolare, durante la fase di raccolta delle adesioni, è emerso da parte delle amministrazioni locali un forte interesse per le azioni formative in materia di procedimenti di evidenza pubblica, determinando l'iscrizione ai corsi di "Appalto Sicuro" di moltissimi fra dirigenti e funzionari. L'attività di raccolta delle adesioni al piano formativo ha raggiunto l'obiettivo prefissato in breve tempo, facendo emergere, grazie ai *feedback* ottenuti, la necessità di ampliare il numero di destinatari originariamente previsto dal progetto esecutivo. Infatti, le amministrazioni hanno espresso la volontà di iscrivere alle attività formative di "Appalto Sicuro" un numero di discenti che, di fatto, supera ampiamente quello previsto dalla programmazione originaria, facendo intendere come il fabbisogno formativo in materia di appalti pubblici sia molto elevato.

S'impone, dunque, una più approfondita riflessione sui fabbisogni formativi dei territori destinatari dell'intervento e sull'opportunità di soddisfarli. In definitiva si tratta di continuare sulla strada intrapresa.

DE CAROLIS F., GIORGIANTONIO C. e GIOVANNIELLO V., *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, in "Questioni di economia e finanza" n. 83, dicembre 2010.

AKERLOF G., *The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism*, 1970, articolo pubblicato sulle pagine del "Quarterly Journal of Economics".

Considerazioni in materia di integrazione e coesione sociale*

Il caso dei Rom

Viviamo un momento storico in cui, in materia di coesione, tutti gli operatori ricevono dall'Unione una richiesta di politica forte.

Il nostro Paese, nello specifico, negli ultimi tempi è stato richiamato dalle Autorità dell'Unione a colmare il ritardo e a redigere un piano per favorire l'integrazione dei Rom nella nostra comunità nazionale. Proprio in questi giorni – e proprio qui a Bruxelles – il nostro ministro per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione, Andrea Riccardi, che nella delega stessa del suo incarico dimostra l'attenzione dell'attuale esecutivo a una materia così importante, ha comunicato di aver fatto tesoro delle critiche ricevute e si è impegnato ad approvare rapidamente il piano, grazie anche al lavoro di un tavolo tecnico che già sta riflettendo sulle esperienze e sulle realtà di tre nostre metropoli: Roma, Milano e Torino.

Pesa sulla coscienza di ogni uomo, ma ancora di più su quella di ogni cittadino europeo, il dato costante della storia del popolo Rom: la persecuzione da sempre subita, la riduzione in schiavitù, la deportazione e lo sterminio, fatti che testimoniano un oblio della ragione e lanciano un urlo per la giustizia.

* Le politiche di inclusione sociale sono state al centro di una visita di studio a Bruxelles, dall'8 al 10 febbraio 2012, organizzata all'interno dei progetti DIESIS, *Obiettivo Competitività regionale e Occupazione* e *Obiettivo Convergenza*, nel quadro della programmazione comunitaria 2014-2020. I partecipanti, che provenivano dalle amministrazioni dell'*Obiettivo Convergenza* e dell'*Obiettivo Competitività e Occupazione*, sono stati accolti dal Comitato delle Regioni.

La costante che accompagna nel tempo il popolo Rom è la diffidenza che si manifestò al loro primo apparire nel Medioevo. Il nomadismo come maledizione di Dio (in aperto contrasto con le parole del Nuovo Testamento che espressamente ci dicono: “Ero straniero e mi avete accolto”) e la pratica di mestieri quali forgiatori di metalli, considerati nella superstizione popolare riconducibili alla magia; le arti divinatorie identificate come capacità stregonesche, hanno rafforzato questa diffidenza; di qui la tendenza delle società moderne a liberarsi di questa presenza, anche ricorrendo all’ignominiosa soluzione dell’eliminazione fisica. Tutti i paesi europei adottarono bandi di espulsione nei loro confronti, ma la più grande delle ferite fu la programmazione del loro genocidio durante il Nazismo.

L’inclusione è una sfida ardua: questo non solo per i Rom. È difficile perché richiede sacrifici e perché non è immediato apprezzare la rimozione dei vincoli alla fratellanza. Infatti, è più facile far cadere la colpa dell’esclusione sugli esclusi stessi che assumerci la responsabilità della nostra chiusura sociale verso i più deboli.

Questo panorama, già di per sé complesso, è reso ancor più grave dall’attuale momento di crisi economica che sta martoriando l’Europa. Crisi che colpisce soprattutto i giovani chiudendo le porte del lavoro e mettendo in discussione i pilastri stessi del welfare. Integrare i Rom, però, equivale a compiere uno sforzo di attenzione verso i deboli e i marginali, così come richiede la nostra comune coscienza europea.

Si stima che nel mondo ci siano tra i 12 e i 15 milioni di Rom. Tuttavia il numero ufficiale è incerto in molti paesi. Questo anche perché molti Rom rifiutano di farsi registrare come appartenenti all’etnia per timore di subire quelle discriminazioni che la storia ha reiterato continuamente. In Italia, secondo lo European Roma Rights Centre, si stima che ci siano tra i 90.000 e i 110.000 Rom, mentre secondo l’Opera Nomadi (e altre organizzazioni di volontariato) sarebbero tra i 120.000 e i 140.000, di cui circa

70.000 con nazionalità italiana. Questa è una delle percentuali più basse in Europa, più o meno il 3 per mille dell'intera popolazione italiana.

I Rom di recente ingresso in Italia (giunti cioè a partire dagli anni Novanta) provengono in primissimo luogo dalla Romania: al 2010 i Rom rumeni sul suolo italiano sono almeno 50.000. Essi rappresentano più di un terzo della popolazione Rom. Il flusso migratorio di questi ultimi verso l'Italia è notevolmente aumentato a seguito dell'ingresso della Romania nell'Unione europea, rendendo sempre più stringente l'esigenza di trovare metodi e strumenti per una corretta integrazione.

Le istituzioni che si occupano dei Rom si trovano spesso ad affrontare il problema di un'opinione pubblica ostile, orientata a considerare solo i "dati antisociali" e le "statistiche criminali", con la conseguenza di individuare nella condizione dei Rom un fenomeno di devianza sociale. Purtroppo solo il male fa scandalo e assurge ai clamori della cronaca. La vita ordinaria e gli atti di bontà e di generosità non accedono mai alla conoscenza della pubblica opinione.

Rispetto a questo contesto, le politiche comunitarie assumono un rilievo fondamentale in una duplice ottica:

- supportare, anche con risorse finanziarie specificatamente dedicate, le istituzioni nazionali, regionali e locali per eliminare l'emarginazione e l'apartheid morale e culturale;
- favorire il confronto tra i Rom e la nostra società, attraverso l'integrazione delle nuove generazioni nel mondo della scuola, del lavoro ma soprattutto attraverso la musica, la poesia, l'arte in genere.

Il precipitato di questi principi è nel quadro strategico nazionale che stabilisce la necessità di realizzare, con l'integrazione, il principio della "cittadinanza attiva", la quale si riferisce abitualmente alla "partecipazione consapevole e informata delle persone alla vita politico-civile di una comu-

nità e alla piena inclusione nella rete dei diritti e doveri che sono costitutivi dell'essere cittadini".

In altri termini è possibile affermare che la cittadinanza attiva riguarda i confini e l'equilibrio tra i diritti concessi da un corpo eletto in virtù del mandato e le responsabilità che devono essere assunte dai cittadini. Per lo sviluppo di questa importante idea (cittadinanza attiva) occorre utilizzare questi elementi:

- l'offerta formativa, ossia coinvolgere nell'obbligo formativo i Rom considerato che i cittadini del domani nascono nelle scuole di oggi. Basti riflettere su come venga minata un'integrazione effettiva dal fatto che solo il 42% dei Rom conclude il ciclo di scuola primaria contro una media di quasi il 98%.
- La sanità, in quanto l'integrazione non può prescindere dalla tutela della salute.
- L'occupazione, in quanto il lavoro è fondamentale per una vita dignitosa e civile viepiù nel nostro Paese che, come recita la nostra Costituzione, è fondato sul lavoro e "riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro" e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto.
- Infine l'alloggio, in quanto non contrasta certo con il nomadismo il diritto ad una dimora.

A ciò dovrà guardare la prossima programmazione comunitaria, con progetti intelligenti, sostenibili ed inclusivi, mettendo a sistema le diversità come patrimonio da condividere e come ricchezza da conservare, facendo delle diverse particolarità un'unica coralità. È questo un passaggio fondamentale per dimostrare come l'Europa non sia soltanto vittima della dittatura degli spread.

La programmazione per il periodo 2014-2020 dovrà quindi avere un riguardo particolare al tema dell'inclusione sociale.

È questo un tema dall'approccio difficile in quanto, come già accennato, la nostra è una società opulenta ed egoista, tendenze queste che si acui-

scono in momenti di crisi come quello attuale. Ma proprio oggi è ancora di più necessario costruire politiche di riduzione del gap sociale, politiche che non debbono ripercorrere precedenti vie fallimentari in quanto, e in ciò sta l'intelligenza che ne deve caratterizzare la loro programmazione, debbono evitare il rischio di essere nutrici di forme di intervento obsolete e morte. L'Unione europea segnala come sul fronte dell'inclusione ora non sia più ammesso fallire. L'estraneo, a cui si rivolgerà la rete di interventi che dovrà essere tessuta, in questo sistema e nell'attuale situazione, rappresenta una ricchezza piuttosto che un elemento di criticità o di sottrazione di benessere, in quanto ben può integrarsi nel futuro puzzle della ripresa economica. Fondamentali saranno le idee e come queste saranno sviluppate, ricordando che esse camminano sulle gambe delle persone e ognuno, anche l'estraneo, è portatore di un patrimonio di novità e di civiltà.

Come diceva Benjamin Franklin, quando due persone che si incontrano si scambiano un bene materiale, ad esempio una stessa somma di denaro, al momento di salutarsi si ritrovano con in tasca lo stesso bene con cui si erano incontrati; se invece questi si scambiano un'idea, dopo essersi salutati si ritroveranno ognuno con un'idea in più. Questo è lo spirito dell'inclusione e dell'accoglienza, che è insito nelle radici stesse della cultura e dell'identità europee, così come viene segnalato ripetutamente nei numerosi documenti europei pronunciatisi a favore delle minoranze svantaggiate (v. *Comunicazione della Commissione, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 3.3.2010 Com. (2010) 2020; Sec. (2010) 400 final, par. 2.1*).

L'inclusione deve essere frutto di un'azione responsabile, che evidenzi target possibili e pretenda *deliverables* concreti, con il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti in campo specialmente i destinatari dell'azione di coesione.

Dobbiamo ancora contare sulla norma che guidi l'inclusione. Nelle difficoltà attuali senza lo stimolo e l'indirizzo della Comunità europea è

difficile determinare una spontanea attitudine organizzata verso le politiche dell'inclusione.

Un aspetto di assoluto rilievo per il successo dell'azione di inclusione è quello della mediazione sociale e culturale, anche realizzata tramite i canali informali della convivenza sociale o lavorativa che ben si possono ritenere imprescindibili. Ricordiamo che tali politiche non hanno soltanto riflessi materiali, l'inclusione è anche la capacità di non far sentire soli i più marginali.

La questione dei nuovi poveri

Resta chiaro che le politiche comunitarie di coesione includono comunque un obiettivo strategico: rimuovere la povertà e il bisogno. Il concetto di povertà, però, è un concetto che deve essere relativizzato, chiedendosi se possa considerarsi povero colui il quale abbia perso qualcosa rispetto alla sua situazione precedente. Ad esempio, come incide rispetto alle prospettive di povertà l'erosione del reddito di un lavoratore prodotta dallo scivolamento, più o meno allungato nel tempo, nelle maglie della cassa integrazione?

Vi è, infatti, un rapporto strettissimo fra la carenza di lavoro e il problema della povertà che grava, come una falce oscura, sul futuro dell'occupazione giovanile che deve essere per noi la prima emergenza.

Nell'ambito della Piattaforma Europea contro la povertà e l'esclusione sociale, l'Italia si è impegnata a ridurre di 2,2 milioni di unità le persone a rischio di povertà¹, privilegiando quelle famiglie in cui nessuno in età attiva è occupato.

¹ La percentuale di persone a rischio di povertà rispecchia la definizione di povertà adottata dal Consiglio europeo nel 1975, secondo cui le "persone povere" sono "gli individui o le famiglie i cui mezzi di sostentamento sono così limitati da escluderli dai minimi modi accettabili di vita dello Stato membro in cui vivono". La soglia di rischio di povertà è fissata al 60% dell'equivalente reddito disponibile medio nazionale.

La drammatica situazione in cui versano le nostre regioni Ob. Convergenza è resa ben evidente dal Rapporto Svimez 2011 che evidenzia come l'intera Italia presenti una recessione più intensa dell'Europa (-6,6%, contro il dato europeo pari a -3,8%) e una ripresa meno veloce. Guardando alle aree del Nord e del Sud del Paese – se si è registrata una comune tendenza nella crisi – stanno emergendo differenze nella fase di ripresa, con un Sud ancora in stagnazione.

La differenza tra le due aree del Paese è soprattutto concentrata nella dinamica di spesa delle famiglie: nel 2010 nel Mezzogiorno si è ridotta per il terzo anno consecutivo la spesa per i beni alimentari (-0,4%). Occorre, quindi, ben valutare la sostenibilità per queste famiglie, non povere ma a rischio di povertà, di misure di contenimento della spesa pubblica che potrebbero determinare un incremento della pressione fiscale e una riduzione dei servizi a livello locale.

Altro dato rilevante è quello relativo alla disoccupazione giovanile – nell'ultimo biennio si sono chiuse le porte di accesso al mercato del lavoro per le nuove generazioni sia al Sud che al Nord (-14,7% al Sud; -11% al Nord). Se poi questo dato si aggiunge alla constatazione che l'esclusione dal mercato del lavoro riguarda sempre più i nostri giovani con elevato livello di istruzione (circa il 30% dei laureati meridionali non lavora e non studia, mentre per le regioni del Nord la media è di 2 su 10), il quadro appare più tragico.

È deprimente scoprire come il nostro Paese sia quello dove più si soffre il fenomeno dei NEET *Not Education, employment or training*: i giovani che non si impegnano nello studio, nel lavoro o non si adoperano per cercarlo sono la cartina di tornasole che dimostra l'indebolimento della volontà di una generazione e il fallimento di quella che li ha preceduti.

I dati del nostro Paese sono sconcertanti, anche se, mi preme sottolineare – da italiano – che nella loro crudezza sono privi di ogni forma di artificio; l'obiettivo che deve avere quindi la prossima Programmazione è quello di abbassare l'età in cui intercettare i giovani per avvicinarli al

mondo del lavoro, con *stages* o apprendistati vari e rafforzare l'interesse allo studio.

Questi numeri dicono esplicitamente quanto il rischio povertà ci riguardi da vicino e alligni nel nostro Mezzogiorno, in un'Italia dove il rischio povertà è poco sotto il 20%, percentuale che però arriva al 25% quando si prendono in considerazione i minorenni. Ecco perché un problema strategico da affrontare è la disoccupazione giovanile.

Il crescere della disegualianza dei redditi nel nostro Paese nel corso del decennio scorso ha reso l'impatto della crisi più acuto. È in questo momento a rischio la stessa tenuta sociale: disoccupazione, esclusione delle donne e dei giovani, difficoltà nel mantenere gli standard di consumo, indebolimento del sistema di welfare potrebbero innescare tensioni sociali, ancor più incontrollabili in aree del Paese già vittime della criminalità organizzata.

In questa fase di decrescita l'Unione europea deve aiutare i propri paesi ad approcciare i cambiamenti come se fossimo in un momento di distruzione creativa – per dirla con Schumpeter – in cui recuperare i valori fondamentali su cui è cresciuta la nostra società nel dopoguerra, prima fra tutti la famiglia. È tra questi valori che ha sempre albergato, infatti, accanto ad uno spirito propositivo e creativo, proprio delle fasi di ricostruzione, un grande spirito di generosità e accoglienza.

Lo strumento moderno su cui puntare per permettere a generosità e accoglienza di svilupparsi in maniera efficace oggi sembra essere il sistema delle grandi reti: *network* in grado di costituire la rete di salvataggio per i più marginali, e in grado di raggiungere tutti nella massima trasparenza grazie allo sviluppo informatico.

Il ruolo delle città vivibili

Venendo alla conclusione del nostro ragionamento è necessaria una riflessione sull'interconnessione fra politiche urbane e inclusione sociale.

L'alloggio così come previsto fra i pilastri del QSN deve essere pensato sia in senso stretto, ossia come la dimora che garantisca una vita sicura e dignitosa, sia in senso lato come pianificazione urbanistica in grado di includere e mai escludere ed emarginare.

La città deve evitare di diventare un contesto di esclusione sociale, acuendo divisioni e segregazioni in quartieri/zone-lager, città senza barriere architettoniche e culturali, parafrasando le città invisibili di Calvino; bisogna saper analizzare ogni anfratto di una pianificazione urbanistica e rimuovere quei luoghi destinati al disagiato ricovero di uomini che diventano fantasmi per la collettività. Si tratta, alle volte, anche di nuclei familiari che vivono in realtà grame e squallide ma che la collettività si rifiuta di conoscere e vedere, preferendo ignorare fino a che un evento tragico non ne dà notizia. Sono i fantasmi coatti che non debbono disturbare una collettività che li vuole rimuovere dalla propria coscienza.

L'inclusione, oltre che momento di civiltà, è momento di sicurezza perché moltiplica gli elementi di conoscibilità, si persegue rendendo le città centri di accoglienza e non di esclusione; per questo deve essere facilitato l'accesso ai servizi: un accesso in trasparenza, legale e facile altrimenti le comunità si strutturano da sole, ricreando al loro interno un microcosmo della propria comunità senza partecipare a processi di integrazione e osmosi.

La città rappresenta comunque il paradigma di molte politiche pubbliche, forse ancora di più per quelle afferenti all'inclusione sociale, sia per gli aspetti specifici di integrazione ed accoglienza sia per gli altri – non meno rilevanti – di occupazione, urbanistico-abitativi, di educazione e di istruzione.

Nella società attuale, il contesto urbano sussume una serie sempre maggiore di dinamiche e condizioni, e diventa fulcro di ogni politica di sviluppo (in maniera marcata anche a livello comunitario nel periodo di Programmazione 2014-2020).

L'augurio è che la progettazione dei nuovi quartieri o della riqualificazione di quelli esistenti ritorni a quelle idee progettuali che nel Novecento Adriano Olivetti volle, convinto che un habitat migliore aumenti socialità, pace e quella produttività del lavoro che è strumento per la crescita di ogni "comunità".

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER, *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, serie "Rapporti nazionali", n. 9, ottobre 2000.

SCHUMPETER J. A., *Il capitalismo può sopravvivere? La distruzione creatrice e il problema dell'economia globale*, Etas, Milano, 2010.

OLIVETTI A., *Città dell'uomo*, Edizioni di Comunità, 1959.

Le opportunità dell'associazionismo comunale*

Il tema dell'associazionismo comunale è di particolare attualità, alla luce della recente normativa (L. 122/2010 art. 14 e della L. 148/2011 art. 16). Di attualità, e fonte di pressioni verso una modifica radicale della *ratio* ispiratrice. Sono, infatti, attualmente in discussione modifiche della normativa in vigore, che probabilmente porteranno ulteriori novità sul tema. Possiamo, perciò, definire il tema un “cantiere aperto”, soprattutto per regioni e comuni.

La spinta all'associazionismo e alla cooperazione comunale ha attraversato diverse fasi nell'ultimo ventennio. Una prima fase è quella della spinta verso un rafforzamento del sistema delle autonomie, ispirata al principio autonomistico contenuto nella Costituzione. Questa fase inizia negli anni Novanta (L. 142/90) con un intervento incisivo dello Stato per promuovere le autonomie locali affinché diventassero il centro dell'intero sistema amministrativo. È importante ricordare quel principio ispiratore e la definizione di autonomia locale dettata dalla Carta europea che definiva tale “Il diritto e la capacità effettiva per le autonomie locali di disciplinare e gestire nell'ambito della legge, sotto la propria responsabilità e a favore delle proprie popolazioni, una parte importante delle funzioni pubbliche”. Ed è qui che i comuni, nel valutare il miglior esercizio di una determinata funzione, si trovano ad operare la scelta per l'esercizio di funzioni in forma associata permettendo ai comuni, specie

* Convegno “L'opportunità dell'associazionismo comunale”, Pescara 13 aprile 2012. Con il supporto di Formez PA la Regione Abruzzo ha avviato un programma di riordino territoriale per la razionalizzazione dei costi di gestione, l'aumento della produttività e la soddisfazione dell'utenza.

i più piccoli, di svolgere a pieno il ruolo di ente a carattere generale.

Sul finire degli anni Novanta (TUEL 2000) si pone l'accento su un sistema decentrato attraverso il rafforzamento del sistema delle autonomie per operare sempre più al servizio del cittadino, e lo si fa attraverso l'introduzione dei principi di sussidiarietà, responsabilità, efficacia, efficienza, economicità. Le Unioni di comuni vengono qualificate quali enti locali dotati di una propria personalità giuridica rispetto agli enti che le compongono.

Infine, con la riforma del Titolo V della Costituzione, vi è la forte volontà di ridefinire le competenze tra i vari soggetti istituzionali, in un percorso teso all'avvicinamento dei livelli decisionali ai cittadini, e di definire un più chiaro sistema di responsabilità. Questo, da una parte, rafforza il ruolo delle autonomie in quanto titolari di poteri e funzioni, ma pone un freno a nuovi livelli istituzionali di carattere locale che assumano configurazione di livelli di governo.

Nella fase attuale, il criterio guida di ogni riforma che riguarda il settore pubblico è ispirato ai principi di economicità, razionalizzazione della spesa e realizzazione di economie di scala.

Nonostante le difficoltà incontrate dai comuni, in particolare i piccoli, a svolgere in maniera efficace ed efficiente funzioni e servizi, la spinta all'associazionismo negli anni Novanta è stata crescente, ma non determinante. Sicuramente il sistema di incentivi messi a disposizione dal centro e dalle regioni ha supportato in alcune parti del Paese questo processo, ma in maniera discontinua e non uniforme. Oggi ci troviamo di fronte ad una scelta, per certi versi ostica, ma che va letta in chiave positiva per le opportunità che offre, e che altrimenti si rischia di veder sfumare.

Sicuramente diventa ostica nella misura in cui quella che una volta era una scelta volontaria oggi lo diventa per un obbligo di legge, un dovere normativo.

Tuttavia vanno verificate le opportunità dell'associazionismo in senso stretto, indipendentemente dall'obbligo di legge. Opportunità che si basa-

no sul principio che “l’unione fa la forza”, sulla forza che più comuni che si “mettono insieme” riescono ad ottenere nella capacità di dialogo e negoziazione con altre istituzioni. Sull’ampliamento dello spettro territoriale di competenza che permette di avviare processi di razionalizzazione sia sul lato tecnico che su quello economico, anche attraverso una pianificazione strategica e una programmazione territoriale più ampia. Sulla professionalizzazione e sull’integrazione delle risorse umane, sulla valorizzazione e specializzazione delle competenze necessarie a gestire un territorio con funzioni e servizi per un’utenza più ampia.

Queste sono opportunità che vanno colte prima che sia troppo tardi. La spinta volontaria dettata dalla normativa precedente non è stata sufficiente e non ha dato i risultati sperati. Oggi il legislatore ha preferito dare una spinta ad un associazionismo “dall’alto”, definendo chiaramente l’obiettivo da raggiungere e l’attribuzione delle responsabilità di tale processo.

Questo processo non è privo di ostacoli. È indispensabile tenere sempre ben presente il ruolo che storicamente i comuni hanno nel nostro Paese. Oltre all’aspetto storicoculturale, che di per sé è già un elemento importante e condizionante per ogni eventuale forma associativa, vanno considerati gli altri aspetti – economici, geografici, politici. Si tratta di fattori che rappresentano l’identità di un comune e che vanno presi in considerazione quando si parla di progetti di razionalizzazione e riorganizzazione di aree territoriali. Così come non si può dimenticare che il comune nella storia italiana, ha rappresentato da sempre per il cittadino l’istituzione più prossima, alla quale rivolgersi per qualsivoglia esigenza.

I risultati dell’esperienza di associazionismo comunale dei cugini francesi possono essere presi in esame in questa sede. Anche in Francia il fine ultimo dell’attivazione di forme di cooperazione tra municipalità è stato il conseguimento di economie di scala, nonché tariffe più competitive e minori oneri per i cittadini. Si pensi che in Francia sono presenti oltre 35 mila comuni. Ed è per questo che fin dagli anni Settanta il legislatore è

intervenuto per favorire processi di associazionismo e di fusione tra enti locali, anche per una gestione più razionale dei servizi al cittadino, proprio per conseguire quelle economie di scala che rendono conveniente l'adozione di particolari modelli organizzativi. Nel 2000 circa il 50% dei comuni francesi apparteneva a strutture intercomunali. Queste strutture potevano godere di una "fiscalità propria", potevano fissare il livello delle imposte per finanziare i servizi.

Il nodo cruciale è che il conseguimento di economie di scala comporta come contropartita, la perdita di autonomia e il timore che il nuovo ente non tuteli sufficientemente gli interessi del singolo comune. Ed è questa convinzione che ha rappresentato, e che probabilmente ancora oggi rappresenta, il freno più grande al processo di associazionismo comunale italiano.

Purtroppo, come già detto, la spinta volontaria non è stata sufficiente e il legislatore ha preferito dare una spinta a questo "associazionismo coatto" definendo l'obiettivo da raggiungere, anche se ciò ha comportato la limitazione della volontà di chi è coinvolto in questo percorso. L'assunzione di responsabilità è un momento importante.

Formez PA ha colto l'invito della Regione Abruzzo ad affiancare il processo di costituzione di forme associative. Questo processo non vede l'Istituto come unico attore al fianco di regione e comuni. Un ruolo fondamentale da sempre lo gioca l'ANCI in questo ambito. Siccome, come diceva Einaudi, "Non conosce chi cerca ma chi sa cercare", prima di costruire un modello bisogna conoscere l'esistente. La prima fase del percorso di affiancamento di Formez PA nel "Programma di riordino territoriale della Regione Abruzzo" sarà costituita, appunto, proprio da un'analisi puntuale della situazione esistente. I ricercatori lavoreranno sul reperimento dei dati "sul territorio", in un confronto costante con amministratori, operatori, segretari comunali, proprio perché la fotografia deve essere quanto più possibile esaustiva e mappare nel dettaglio dati quali: organico, competenze, dati finanziari, funzioni, servizi, forme associative

esistenti, tutto ciò che serve per l'elaborazione di una politica concreta basata sull'esistente.

Non ultimo, lo studio e l'analisi di casi di associazionismo comunale abruzzesi ritenuti anche a livello nazionale esempi di buone pratiche.

Ed è qui che il ruolo delle risorse umane è determinante: li definirei i "missionari dell'associazionismo", agenti che, da un lato, matureranno le competenze necessarie per supportare le amministrazioni coinvolte in questo percorso e che, dall'altro, avranno una conoscenza del territorio tale da rappresentare delle antenne capaci di captare esigenze e bisogni delle amministrazioni locali. Formez PA lavora da anni al fianco del settore pubblico per migliorarne le performance, sia dei singoli operatori, che organizzative. E in questo contesto mi preme sottolineare che molti processi di associazionismo partono per l'iniziativa di singoli che agiscono da leader territoriali rappresentando la forza aggregante del processo, che possiedono senso di responsabilità e perseguono l'interesse collettivo. E noi sicuramente vogliamo essere al fianco di questi singoli.

Costruire le condizioni per lo sviluppo*

Il Meeting nazionale, a cui così gentilmente sono stato invitato, mi sembra una fantastica occasione per raccogliere le volontà dei diversi attori che nel nostro Paese operano concretamente per “combattere la crisi e costruire la crescita”.

Gli esperti, che hanno da poco concluso la precedente tavola rotonda, si sono confrontati con i diversi fattori che, singolarmente o insieme, caratterizzano la presente crisi economica.

Abbiamo ascoltato come la criminalità organizzata, la corruzione, l'evasione fiscale insieme al debito pubblico, alla pressione fiscale e alla stretta creditizia, in un mondo sempre più globalizzato, abbiano creato e mantengano le economie in una forte situazione depressiva. Molte di esse hanno vissuto un ritardo temporale rispetto al fenomeno della globalizzazione che ha visto il mondo diventare sempre più piccolo e le realtà sempre più vicine; possiamo dire che anche il nostro Paese sta pagando il prezzo di questo ritardo poiché, all'inizio degli anni Novanta, ha scelto di alimentare il debito pubblico rivolgendosi ad un particolare mercato *captive* (i nostri risparmiatori), creando un circuito vizioso, in cui l'interesse pagato dallo Stato spesso pagava anche le piccole comodità quotidiane superflue. Un indebitamento rivolto ad una sopravvivenza certamente sopra le possibilità, ma non viziato dall'illegalità.

* Meeting nazionale AIDC “Combattere la crisi. Costruire la crescita”, Palermo 16/17 marzo 2012. Con il patrocinio del Senato della Repubblica, *l'Associazione italiana dei dottori commercialisti* ha organizzato una tavola rotonda per capire come ridefinire l'identità professionale dei dottori commercialisti a supporto della crescita del Paese.

Abbiamo tutti la consapevolezza della necessità di superare questo periodo, non solo, ma abbiamo anche la convinzione che questo momento di debolezza può, se ben affrontato, trasformarsi in un punto di forza. Ce lo insegna l'operato concreto del Governo Monti che attivato dall'*early warning* lanciato dagli spread, indicatori del costo del debito pubblico, li ha ora ricondotti a normalità.

E comunque, in questa situazione qual è il rischio che si corre? Quello che, travolti dagli eventi e spaventati dalle conseguenze, si salga sul primo treno apparentemente sicuro, che offra garanzie, non importa a quale prezzo. Rinunciando così a focalizzare le energie per lavorare alle priorità, quelle vere, quelle di tutti.

L'opportunità è anche essa tutta presente nella crisi, nella grande volontà del Paese di uscirne. Uno dei punti su cui far leva, affinché la crisi si trasformi da rischio in opportunità, è la disponibilità di risorse umane qualificate, consapevoli del proprio ruolo, motivate alla partecipazione e con un forte senso di attaccamento.

Non bastano professionisti ben preparati, ma è necessario cambiare atteggiamenti e comportamenti perché il processo di uscita dalla crisi si trasformi in una crescita morale per il Paese. La pressione e la suggestione che impongono i dettami economici non devono mai far dimenticare che la prima sfida è sempre quella culturale.

Come sapete, Formez PA ha una quarantennale esperienza nella formazione dei quadri pubblici; negli anni questo compito si è affinato, è stato specificato e specializzato ma l'obiettivo di fondo, quello generale, è contribuire alla costruzione di una pubblica amministrazione dotata di risorse capaci, motivate ed impegnate al servizio dei cittadini.

Quando Formez lavorò al "Rapporto Giannini sulla PA", si misero i primi tasselli del cambiamento: da una PA che vessava i cittadini con atteggiamenti autoreferenziali ed ingiustificabili si cominciò a pensare al cittadino-utente della PA, obbligando l'apparato pubblico ad orientare la sua azione sui bisogni degli stessi. Dall'amministrazione per atti si intraprese il lungo cammino verso l'amministrazione per servizi.

Si arriva poi alle iniziative di Sabino Cassese, ministro della Funzione Pubblica che, a metà degli anni Novanta, scrive per la prima volta una riforma rivolta al cittadino: si parla così di “cittadinanza amministrativa” e si pone l’attenzione sulla necessità di un vero e proprio “codice” dei rapporti fra cittadini ed amministrazione.

Fin da allora, perciò, il Formez ha operato affinché i funzionari pubblici unissero a spiccate professionalità e competenze, l’impegno a raggiungere un risultato che fosse rivolto sia ai cittadini come singoli, sia alle imprese al servizio dell’intera economia nazionale.

Non sempre questa impostazione ha dato i suoi frutti; appena la vigilanza diventava meno attenta si ricadeva nella consuetudine. Mancavano infatti gli strumenti legislativi che rendessero questo approccio “normale”; si lasciava all’iniziativa dei singoli la scelta sul da farsi perché non esisteva un consolidato percorso di valutazione e “merito”, né tantomeno uno di “punizione”.

La riforma Brunetta ha colmato proprio questo vuoto, ha sistematizzato quello che esisteva già *in nuce* e soprattutto lo ha reso “normale” perché “normato”. Ha formalizzato la valutazione delle performance e ha previsto tempi e modalità per la definizione degli obiettivi. Questi sono stati opportunamente offerti alla conoscenza di tutti e sulla loro base ogni cittadino ha potuto e può verificare se e quanto l’attività svolta abbia avuto successo e quali siano state le cause dell’eventuale insuccesso.

Questa nuova prassi, ora che siamo tutti consapevoli della crisi e di dovere impegnarci al massimo per uscirne, è la nuova scommessa.

Il ministro Patroni Griffi ha impostato il proprio lavoro guardando ad una nuova PA che interagisce sul mercato, in grado di essere il volano della ripresa economica, chiamata a rispondere secondo criteri di economicità, di efficienza ed efficacia delle prestazioni erogate. Nella convinzione che seppur un apparato pubblico minimo è sempre auspicabile, la sua carenza mina le basi della democrazia, il rinnovato impegno alla riorganizzazione della pubblica amministrazione si fonda sul potenziamento di modelli di efficienza: dalla “decertificazione”, quale esempio di semplifica-

zione, al rilancio della trasparenza e dell'integrità delle funzioni pubbliche, per infondere della sana fiducia nei cittadini e negli operatori economici.

L'attuale situazione di crisi richiede la presenza nella PA di una qualificata leadership che punti sulle persone e, in particolare, sulla loro volontà, disponibilità, relazioni e intelligenze idonee ad assicurare servizi pubblici di vera qualità.

FORMEZ, *Ricerca sull'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato*, Roma, Formez, 1983, voll. 4.

Capacità istituzionale ed efficienza amministrativa per le nuove politiche territoriali*

L'iniziativa che ha portato ad organizzare il seminario odierno, fortemente voluta dalla Regione Campania con l'intento di coinvolgere tutti gli attori istituzionali in grado di rappresentare le diverse comunità che vi insistono o vi svolgono funzioni di servizio, è apprezzabile per diversi motivi, ma soprattutto per i temi che affronta, e cioè i nodi da sciogliere per rispondere ad un futuro positivo dell'economia e della società europea; per la tempestività con cui si realizza, consentendo di riflettere ed approfondire su cosa sia necessario fare per affrontare adeguatamente il negoziato europeo per le politiche di coesione 2014-2020; per le competenze istituzionali e tecniche messe in campo dall'interno della regione e degli enti locali, che oggi si confrontano su fabbisogni e domande ed avviano un percorso di condivisione di una strategia di sviluppo.

Il Formez è da sempre al servizio delle competenze delle pubbliche amministrazioni

Elemento di continuità nella storia del Formez, e della sua missione, è l'impegno profuso per le pubbliche amministrazioni regionali e locali del Mezzogiorno, per accrescerne e modernizzarne le capacità.

* Promosso dalla Regione Campania, in collaborazione con la federazione delle Autonomie locali, il seminario "Territorializzare le politiche di coesione e sviluppo con il decentramento e l'innovazione amministrativa della pubblica amministrazione, regionale e locale. Gli obiettivi del 2014-2020" ha avviato un percorso per costruire nel sistema pubblico regionale una strategia per la definizione di azioni condivise. Napoli 26 marzo 2012.

In questi ultimi anni anche l'attività di indirizzo, oltre che di vigilanza, svolta dal Dipartimento della Funzione Pubblica, delle attività dell'Istituto ha spinto verso risultati concreti e strumentali alle amministrazioni regionali, secondo un pragmatico senso di *leale collaborazione*.

Ma cosa significa costruire capacità? Significa innestare processi di apprendimento istituzionale ed amministrativo orientati alla soluzione di problemi, secondo criteri di trasparenza, certezza e credibilità dell'azione pubblica, in grado di produrre risultati tangibili in termini di standard di efficienza, concorrenzialità e competitività dell'intero sistema-paese e dei singoli sistemi territoriali. Il precipitato di una tale azione non va letto soltanto alla luce del miglioramento degli uffici, quindi con una visione organizzativa interna, ma anche e soprattutto nella potenzialità di infondere rinnovata fiducia nei cittadini e nelle imprese che alla pubblica amministrazione si rivolgono.

- Crescere in capacità comporta, altresì, arricchimenti sotto vari aspetti:
- acquisizione di conoscenze e competenze adeguate alle responsabilità, ai ruoli e alle funzioni da svolgere nell'ambito delle risorse umane;
 - disegno e funzionamento delle strutture organizzative in maniera coerente con le responsabilità, i ruoli e le funzioni da assolvere;
 - gestione delle risorse umane orientate all'innovazione e formandole in coerenza alle strategie da attuare;
 - acquisizione di saperi esterni e specialistici, che possano essere trasferiti ed incorporati, in via permanente, nell'azione istituzionale e nelle pratiche amministrative.

Ogni sforzo formativo, peraltro, deve sempre partire dalla consapevolezza che ci si rivolge ad un uomo, alle sue capacità, alla sua intelligenza, alle sue emozioni ed anche alla sua volontà di guardare con fiducia verso il futuro perché, come diceva Einaudi, "l'apprendimento di principi nuovi non può prescindere dalla ricerca di nuove verità". È sempre l'uomo il volano di ogni azione positiva.

Capacità istituzionale necessaria per la coesione territoriale, nazionale ed europea

L'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica non sono solo un'esortazione e un auspicio, ma la condizione per superare i vincoli che impediscono crescita e sviluppo. La costruzione di una pubblica amministrazione capace diviene obiettivo quando le istituzioni pubbliche, che dovrebbero attendere allo sviluppo del Paese rimuovendone ogni ostacolo, non sono in grado di migliorare ed accelerare la capacità d'intervento degli altri attori economici e sociali.

A contesti dove lo sviluppo è debole corrispondono, inevitabilmente, istituzioni ed amministrazioni pubbliche deboli. Queste soffrono i vincoli complessivi (e a volte contribuiscono perfino ad accrescerli) frenando l'innovazione, mortificando l'iniziativa e operando in un circolo vizioso che riproduce se stesso. Rompere questo circolo è compito delle nuove politiche pubbliche, in un rinnovato impegno maieutico del *nosce te ipsum*.

La leva per il cambiamento attualmente si esprime nella crescita di capacità e conoscenza ma, soprattutto, nel diverso approccio che l'attore pubblico deve avere rispetto alle innovazioni. Diverso approccio, perché la rapidità con cui il mondo globalizzato cambia e la nuova conoscenza si produce, richiede risposte inedite ai problemi di ieri ma, soprattutto, tempestive ed adeguate ai problemi di oggi.

La sfida è duplice: affrontare le questioni non risolte del passato e prepararsi a cogliere le nuove opportunità, rispondendo alle domande sociali con l'utilizzo pieno della società della conoscenza.

Con questa sfida si deve confrontare il sistema regionale e delle autonomie locali, cui compete larga parte dell'azione a sostegno dello sviluppo territoriale, sapendo che non esistono due tempi: uno per trattare i mali antichi dell'economia e della società, l'altro per entrare nella modernità che apre al futuro.

Assetto delle istituzioni adeguato, risultati insoddisfacenti

Siamo tutti consapevoli che le programmazioni realizzate negli ultimi decenni non hanno prodotto i risultati voluti in termini di crescita della qualità del territorio e di miglioramento della qualità della vita.

Tutti, ciascuno per le proprie responsabilità, siamo chiamati ad interrogarci sulle cause di questo parziale insuccesso; per primi noi del Formez che abbiamo accompagnato negli anni l'azione pubblica di programmazione, progettazione, realizzazione e valutazione di politiche. Proprio quelle che avrebbero dovuto impiantare il germe dello sviluppo in territori difficili, rimasti ai margini dei processi di innovazione pur disponendo sia di potenziali risorse economiche e sociali, sia di istituzioni adeguate.

Non c'è stata, forse, la necessaria capacità di stimolo e governo dei processi di sviluppo.

Con questo intendo dire che le riforme costituzionali e le riforme amministrative hanno fissato principi e metodi (sussidiarietà, partenariato, governance multilivello) e creato le condizioni (trasferimento di competenze, decentramento, autonomia) per rendere fattibile un percorso di sviluppo promosso dal basso, governato a livello territoriale, partecipato dalle collettività locali, indirizzato e sostenuto dal centro. Ma tutto ciò non è bastato per rompere quel circolo vizioso cui accennavo, figlio di pregiudizi e cattive abitudini che si rimuovono soltanto con una accresciuta coscienza collettiva, che è sempre il prodotto di una seria riforma culturale e socio-economica. Tutto lo sforzo di pianificazione spesso si è risolto in una sterile dottrina autoreferenziale che ha stentato a tradursi in vere azioni concrete nel territorio. Voglio immaginare che tutto questo sforzo non si sia spento in un prodotto autoreferenziale, ma si risolva in una consistente attività istruttoria in grado di facilitare il compito prossimo venturo.

È pur vero, infatti, che sono state realizzate esperienze importanti. In Campania la mobilitazione dei territori è stata particolarmente diffusa e significativa. Sono state trovate soluzioni che hanno funzionato ma – que-

sto è il punto da cui ripartire – non in misura adeguata a trainare processi reali di cambiamento strutturale.

Ora è l'Europa che ci richiede maggiore capacità come condizione e come obiettivo delle politiche di sviluppo e coesione previste per il prossimo futuro (2014-2020). Lo richiede per garantire concreti output con ricadute certe ed efficaci per i cittadini.

Le nuove sfide

Ci attende, dunque, un grande lavoro, un robusto impegno che dia continuità al percorso già intrapreso, per sviluppare territori innovativi, e tenendo a bada il dannoso vizio di voler sempre ripartire da zero.

Le istituzioni regionali e locali con i loro apparati amministrativi sono oggi chiamate a concorrere alle strategie europee per la crescita e per la coesione, superando ritardi e limiti non più sostenibili. Le sfide su cui misurare la capacità dei governi territoriali sono quelle su cui si gioca il futuro dell'Europa e, conseguentemente, il futuro del nostro Paese.

Europa 2020 e la nuova Politica di coesione e sviluppo 2014-2020 tracciano il sentiero da percorrere per la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione che assicuri una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Innovazione e competitività diventano le leve per costruire il futuro comune.

Le stesse leve devono essere attivate per valorizzare il potenziale di sviluppo racchiuso nelle regioni e nei territori del Mezzogiorno, attraverso programmi che siano anch'essi intelligenti, sostenibili ed inclusivi.

Il percorso da costruire: la coesione istituzionale

Siamo, quindi, di fronte a sfide ambiziose ed ineludibili, davanti alle quali regioni ed enti locali devono presentarsi compatte, condividendo una

strategia di sviluppo, incentrata sul ruolo chiave del territorio e dimostrando, concretamente, la capacità di esprimere *leale collaborazione* nella diversità di ruoli e responsabilità. Ciò al fine di imprimere quel cambiamento culturale, organizzativo e comportamentale necessario a costruire un clima favorevole allo sviluppo, irradiando nel sistema produttivo e sociale una fiducia contagiosa sulle possibilità di ripresa e di valorizzazione delle potenzialità locali.

La cooperazione, la coesione istituzionale e la conseguente innovazione amministrativa sono ancora oggi un bene scarso e insufficiente a trainare processi più elevati e generali di innovazione.

Si pone, quindi, la necessità di accrescere questi “profitti spirituali”, investendo in beni relazionali affinché nessun obiettivo sia precluso.

Come si fa?

Certamente, per favorire lo sviluppo, rimangono basilari principi quali il partenariato e la *governance*, troppo spesso rimasti atti formali (relegati ad argomenti per le tavole rotonde) e limitati alla fase degli impegni programmatici, che non hanno trovato adeguata applicazione nella realtà dei fatti.

Occorre aprire una fase nuova della governance territoriale: una responsabilità condivisa del sistema regionale e delle Autonomie locali nell'intero ciclo di programmazione, progettazione, attuazione e valutazione dei risultati attesi dai programmi e progetti di sviluppo.

È necessario favorire rinnovate relazioni istituzionali in grado di esprimere risultati verificabili e valutabili, in un quadro di chiarezza delle rispettive competenze, rinvigorendo i principi di sussidiarietà e di autonomia.

È un impegno importante a cui nessuno può sottrarsi. Tutti gli attori istituzionali dovranno, d'ora in poi, esprimersi in maniera corale ed in

forma condivisa per individuare serenamente i bisogni delle collettività governate e fornire risposte adeguate. È in tal modo che i cittadini e il sistema produttivo percepiscono in modo positivo la pubblica amministrazione.

Le priorità

L'obiettivo è una rivoluzione copernicana che porti le istituzioni pubbliche, e le proprie regole, a trasformarsi da vincoli per lo sviluppo a volano che promuova l'espansione ed il radicamento territoriale.

Le priorità per “tirare” lo sviluppo riqualificando l'azione pubblica?

- investire sulle risorse umane del sistema pubblico sollecitandone le conoscenze, certamente la priorità assoluta per disegnare ed attuare strategie complesse;
- accelerare e produrre visibili risultati sui temi della semplificazione, razionalizzazione, riduzione dei carichi amministrativi per rispondere ad una domanda crescente dei cittadini e delle imprese;
- far avanzare la modernizzazione della PA accedendo diffusamente alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, migliorandone l'impiego;
- complessiva attività di dematerializzazione e certificazione;
- promozione definitiva di massima trasparenza di tutti i procedimenti e atti amministrativi, unitamente alla accountability degli amministratori, per dar corpo a quella indifferibile esigenza di rimozione delle cause dell'odioso fenomeno della corruzione.

Questi sono gli impegni su cui, diversamente ma con la stessa tenacia, si stanno rivolgendo le nostre politiche di innovazione della pubblica amministrazione volute prima dal ministro Brunetta e ora dal ministro Patroni Griffi.

I progetti che servono

Negli anni più recenti sono emerse nuove domande da parte dei cittadini, delle imprese e dei sistemi territoriali organizzati, per orientare l'insieme delle istituzioni pubbliche ed il loro intervento verso obiettivi di sviluppo dei territori; perché questi siano realmente capaci di accrescere la ricchezza economica ed il benessere sociale e rispondano a bisogni collettivi rendendo servizi pubblici di qualità.

Per rispondere adeguatamente a tali domande occorre saper produrre progetti territoriali tarati su specificità locali, rispettosi delle diversità e potenzialità che vi insistono, complessi perché multisettoriali, ad alto valore aggiunto, supportati da coerenti investimenti pubblici ed aperti all'apporto di competenze esterne in funzione di *capacity building*.

L'approccio territoriale richiede capacità non solo per alimentare circuiti economici limitati alla sfera locale, ma per competere nel mondo globale, mettendo a valore il patrimonio produttivo, i beni ambientali e culturali, il capitale sociale e le risorse umane, riscoprendo e valorizzando le potenzialità, spesso nascoste, che contraddistinguono i territori e i loro uomini.

Mobilitando tali risorse si può accedere alla società della conoscenza, diffondere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, orientarsi alla sostenibilità, immettere qualità nei processi e nei prodotti, aprire nuovi mercati e, quindi, contribuire alla strategia europea dell'innovazione.

Nell'economia globalizzata contemporanea i sistemi territoriali locali, dotati di una sufficiente organizzazione, sono in grado sia di valorizzare le risorse specifiche di cui dispongono, sia di connettersi ed attingere alle conoscenze globali per tradurle in servizi e prodotti innovativi a livello locale, accrescendo in questo modo la capacità competitiva nazionale ed europea.

Su questo percorso in Campania e nelle altre regioni del Mezzogiorno

non si parte da zero: sistemi produttivi locali, sistemi turistici locali, distretti produttivi, distretti rurali, distretti tecnologici costituiscono un ricco tessuto di aggregazioni territoriali, di progettualità e di specializzazione territoriale appetibile per i mercati internazionali.

Molti sono stati i dispositivi attivati nel corso di diversi cicli di programmazione per incentivare l'aggregazione dei soggetti e l'integrazione dei progetti, interessando i sistemi urbani, i sistemi rurali e i sistemi produttivi locali.

Il bilancio e le prospettive dello sviluppo locale

Valutazioni specifiche, su come le esperienze di lunga data (in particolare i Patti Territoriali e i PIT) hanno funzionato, sono state effettuate da diversi organismi e a diversi livelli.

Il bilancio complessivo che si può trarre da tali valutazioni non è confortante: gli insuccessi sono vistosi. C'è però l'esigenza di analizzare, valutare e condividere la portata dei processi messi in campo, le loro criticità interne ed esterne, i fattori ostativi ma anche i risultati, pur parziali, conseguiti.

Il quadro comunitario, ma ancor prima il senso di responsabilità verso il nostro Paese, ci inducono a compiere seriamente questo esercizio:

- l'approccio territoriale è riproposto a livello europeo e trova una legittimazione, prima ancora che in un paradigma economico, nella stessa Costituzione europea (la coesione territoriale è inserita nel nuovo Trattato);
- la politica regionale europea per il 2014-2020 è incentrata sull'approccio *local based* e prevede l'attivazione ed il finanziamento di strategie integrate di sviluppo locale e di sviluppo urbano sostenibile, rivolte con attenzione ai più deboli;

- il sostegno comunitario allo sviluppo locale avverrà attraverso un coordinamento dei Fondi strutturali che consentirà di evitare la dispersione e la frammentazione che il mancato coordinamento dei Fondi ha finora incentivato;
- l'azione sostenuta dai Fondi dovrà essere effettuata sotto forma di investimento territoriale integrato nell'ambito di un programma operativo.

Tra le misure volte a promuovere lo sviluppo del potenziale regionale e locale vi sono il potenziamento della capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

L'attenzione alla capacità e all'efficienza, già presente nei regolamenti in vigore, assume nel contesto normativo proposto per il 2014-2020 una pregnanza più forte, rivela la consapevolezza accresciuta da parte delle autorità comunitarie dell'incidenza negativa che i deficit istituzionali ed amministrativi hanno giocato nei cicli di programmazione precedenti, rispetto al conseguimento degli obiettivi programmati nell'ambito della politica di coesione e sviluppo.

Superare i deficit esistenti e cogliere le nuove opportunità

Il Formez, con le regioni e le Autonomie locali, vuole giocare d'anticipo rilevando i deficit esistenti ed individuando i mezzi e gli strumenti che il quadro comunitario mette a disposizione per assicurare che tali deficit siano ridotti o superati strutturalmente. La ricognizione dello stato dell'arte (stato delle strutture organizzative, disponibilità di competenze tecniche, gestionali e manageriali, entità e qualità delle risorse umane attivabili, loro motivazioni) vogliamo sia la prima tappa di un percorso comune. La seconda tappa ha l'obiettivo di individuare le opportunità di cui potranno disporre città, territori rurali, sistemi produttivi, sistemi turistici locali, per consolidare i percorsi virtuosi avviati o per superare i blocchi e le derive sperimentati.

Alcune opportunità:

- accedere, secondo norme comuni stabilite, alla Piattaforma europea per lo sviluppo urbano sostenibile da parte delle città che si dotano di strategie integrate di sviluppo urbano;
- rilanciare strategie di sviluppo locale partecipativo sotto forma di investimento territoriale integrato da parte dei diversi territori;
- partecipare alle reti interregionali e transnazionali, accedendo allo scambio di conoscenze e di esperienze a livello europeo.

Il quadro delle opportunità potrà essere messo a fuoco attraverso un percorso partecipativo, passando attraverso azioni di informazione, formazione e scambio, che porti a riflettere criticamente sulle esperienze territoriali realizzate in ambito urbano, rurale, turistico e culturale nelle diverse regioni per poi identificare ed attuare le “condizionalità” necessarie per accedere, in posizione di vantaggio, al metodo ed alla strumentazione comunitaria.

Questo percorso immaginato avrà ricadute positive se si fonderà sulla partecipazione convinta dei vari attori coinvolti: lavoro di “menti associate” lo avrebbe definito un illuminato federalista come Cattaneo, e su quel patrimonio di idee che ne scaturirà. Ancora una volta, la genialità e la creatività della nostra Nazione faranno la differenza, come l’opera silenziosa e decisa del Governo Monti dimostra.

Sono solo alcune prime proposte intese a consentire che si rafforzi il ruolo della regione (come ente di governo con funzioni legislative, di pianificazione, programmazione, progettazione strategica, indirizzo, coordinamento e controllo) ed il ruolo degli enti locali (come enti dotati di autonomia, capacità progettuale e gestionale), facendo ricorso alle più opportune forme di associazionismo, di partenariato di progetto e di coordinamento tra enti.

Interventi in materia di sanità*

È mia particolare soddisfazione poter iniziare queste considerazioni, ringraziando, come doveroso, a nome di Formez PA tutti coloro che hanno generosamente voluto contribuire ai lavori odierni.

Sono ringraziamenti non formali, perché i vertici del Ministero della Salute seguono da lunghi anni l'attività del nostro Istituto nell'ambito della sanità¹.

Non formali perché i rappresentanti delle amministrazioni centrali coinvolte nella programmazione, monitoraggio e controllo del POAT Salute, hanno risposto subito all'appello di Formez PA di inquadrare quanto stiamo realizzando in un contesto più vasto e in una prospettiva strategica complessiva.

Abbiamo sentito, infatti, il bisogno di rilanciare il confronto chiamando i principali attori delle amministrazioni a livello centrale e regionale, per condividere punti di vista e prospettive del nostro intervento, lo scenario contemporaneo, le azioni del Governo e le risposte delle regioni.

* Convegno "La salute nelle regioni - Attività e prospettive dell'Assistenza Tecnica del Ministero della Salute". Forum PA 16 maggio 2012.

¹ La collaborazione sul POAT nasce da precedenti progetti, affidati a Formez PA nel corso del ciclo di programmazione quali il PON ATAS 2000-2006, e dalla ricerca svolta dal Formez su *I Sistemi di governance dei servizi sanitari regionali*; dal progetto *Esperienze Intersettoriali delle Comunità Locali per Guadagnare Salute*, finanziato dal Centro Nazionale per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (CCM) concluso nel 2009, e dai progetti *Valutare Salute: sperimentazione della valutazione del personale nelle aziende sanitarie e Valutare Salute in Sicilia* del 2010.

È bene a questo punto presentare lo scenario strategico in cui siamo chiamati ad intervenire.

Quadro europeo

Nel quadro di grave crisi economica che stiamo vivendo, l'Unione europea, in materia di coesione, indirizza a tutti gli operatori – compresi quelli impegnati nel settore della salute – una richiesta di politica forte. Essa echeggia antiche istanze di libertà che agitano terre e coscienze europee fin dai primi dell'Ottocento: l'Europa dei 27 Paesi e di un numero assai maggiore di etnie richiede risposte concrete e serie politiche di sviluppo e di integrazione culturale, economica e sanitaria, creando le condizioni per produrre i loro effetti e generando una nuova empatia tra i cittadini dello stesso continente. Noi, nello specifico, siamo stati chiamati negli ultimi tempi dalle autorità a colmare il ritardo e a predisporre un piano di lavoro che si allinei anche nella sanità con gli altri paesi dell'Unione.

Per questo oggi siamo qui ad attivare una riflessione sul programma europeo e ad assumere impegni per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenda *Europa 2020*. E il nostro Paese, mai come in questo momento, deve avere l'orgoglio di rivendicare il ruolo di cofondatore della Comunità europea.

Il quadro europeo appare sempre più determinante per la programmazione degli impegni del Paese e delle stesse regioni, tra cui il tema salute riveste un'importanza strategica nell'impianto dei regolamenti Ue e nei documenti programmatori che si stanno in questa fase elaborando. Ne sono dimostrazione diretta la previsione di una *condizionalità ex ante* specifica sul tema della sanità (sul soddisfacimento della quale sarà anche condizionata l'erogazione dei Fondi) ed i riferimenti diretti al tema all'interno del nuovo Quadro Strategico Comune. Si ricordano, a titolo esemplificativo, gli interventi previsti all'interno dell'Obiettivo *tematico 9*:

“Promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà” per migliorare l’accesso a servizi più economici, sostenibili e di elevata qualità in ambito sanitario e sociale (quali gli interventi di prevenzione, e-health e di integrazione socio-sanitaria nel territorio) e gli investimenti di infrastrutturazione sanitaria, per l’assistenza agli anziani ed in generale per le cure a lungo termine.

Su tutti questi temi stiamo lavorando ma occorre moltiplicare gli sforzi perché in una crisi economica e finanziaria senza precedenti i Fondi strutturali, ed in generale le risorse aggiuntive, costituiscono una *chance* imperdibile per tutti gli Stati e soprattutto per l’Italia, e nel Mezzogiorno in particolare; ma ci tengo a dire che purtroppo continuano a persistere criticità, inefficienze e disservizi. È proprio su queste basi che il Governo e le regioni del Mezzogiorno hanno approvato lo scorso dicembre il *Piano di Azione Coesione* per accelerare e riqualificare l’utilizzo dei Fondi strutturali.

Il Piano e la sua attuazione anticipano per molti aspetti la riforma della politica di coesione in via di approvazione, concentrando interventi ed energie su obiettivi strategici considerati prioritari per lo sviluppo. In questo quadro sono state già avviate le analisi preliminari per estendere l’intervento del Piano al miglioramento dei servizi pubblici collettivi tra cui rientrano anche i servizi per gli anziani e per le persone non autosufficienti. È qui opportuno richiamare che Formez PA ha già realizzato, ottenendo feedback altamente positivi da parte delle regioni, la prima fase del progetto “Azioni di sistema e assistenza tecnica per il conseguimento dei target relativi ai servizi di assistenza domiciliare integrata per la popolazione anziana” realizzato su Fondi FAS e conclusosi nel 2010.

La scelta di attribuire i Fondi europei, condizionandone l’erogazione effettiva a precisi step e adempimenti da verificare volta per volta, richiama l’approccio simile adottato dallo Stato per il finanziamento delle regioni in un Piano di Rientro dal deficit sanitario.

Proprio in questi giorni è stata varata dal Governo, su proposta del

ministro per la Coesione, Fabrizio Barca, la riprogettazione di 2,3 miliardi di interventi comunitari destinandoli non solo alla crescita delle economie, ma oltre 1 miliardo sarà finalizzato allo sviluppo delle politiche sociali e al sollievo della povertà. Una fetta di queste risorse interessa anche la sanità del Mezzogiorno, già sofferente per lo squilibrio finanziario da cui è affetta.

In questa azione il Formez confida, umilmente, di poter ancora una volta dare un contributo con proposte e formazione per le amministrazioni interessate dalle politiche comunitarie individuate dal Governo.

Capacità di governo e sviluppo della governance

Ogni giorno si pone il problema di come si declini, alla prova dei fatti, il principio di *leale Collaborazione* fra lo Stato, al quale è affidata la responsabilità complessiva della tenuta del sistema nazionale rispetto le istituzioni sopranazionali, e le regioni. Sullo sfondo vi è, minaccioso ed ingombrante, il macigno del debito pubblico che mina l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in tutto il territorio nazionale, e la necessità di raccordare le politiche generali con le regioni che gestiscono, a loro volta, il Servizio Sanitario Regionale con vincoli di budget sempre più angusti.

La sanità, come sappiamo, può essere considerata a pieno titolo il settore che ha operato da banco di prova del decentramento prima e del federalismo poi, attuando cambiamenti in direzione del trasferimento delle responsabilità a livelli di governo locali e della progressiva espansione del ruolo delle regioni. Nel contempo è anche il settore che assorbe, in media, il 75% dei bilanci regionali. Se ne deduce che le dinamiche che si verificano nei rapporti tra lo Stato e le regioni (e tra le stesse regioni) in ambito sanitario assumono quasi una rilevanza paradigmatica destinata ad incidere su tutto il resto.

In materia di tutela della salute la competenza legislativa concorrente è attribuita alle regioni e allo Stato. Il Titolo V della Costituzione novellato nel 2001, precisa, infatti, che è materia esclusiva di competenza statale “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lettera m), ma elenca “la tutela della salute” fra le materie a legislazione concorrente per le quali alle regioni spetta la potestà legislativa nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Senza addentrarci ora in un discorso troppo tecnico, vorrei rilevare però che, come sappiamo, ben dieci regioni italiane hanno dovuto firmare i Piani di Rientro dal deficit sanitario e che per cinque regioni si è dovuto procedere al Commissariamento. Questo aspetto fa emergere criticità, su cui siamo chiamati a riflettere, e non solo in negativo, ma valorizzando alcune esperienze positive di recupero dei conti compiute di recente in Campania, in Calabria e in Molise.

Il tradizionale modello di governance negoziale che si era venuto consolidando in questi anni, con un dialogo tra i diversi livelli di governo alla ricerca di un equilibrio ottimale nell'adozione del principio di leale collaborazione, sembra tendere verso un rafforzamento del ruolo centrale, quasi che il commissariamento della sanità di una regione comporti, nei fatti, il commissariamento della regione stessa. Sono però attivi tavoli tecnici paritetici di affiancamento sui percorsi specifici, nei quali siedono rappresentanti del MISE, del Ministero della Salute ma anche di tutte le regioni (e non solo quelle commissariate). Da un lato, quindi, il ruolo sostitutivo del governo centrale è legato alle scarse capacità amministrative e gestionali che hanno mostrato alcune regioni, dall'altro gli interventi di affiancamento, pur basati su istanze e tempi condivisi, vanno visti in una fase di tempo limitata e non possono certo durare in eterno. Il risanamento non può rispondere inoltre solo alle esigenze della programmazione finanziaria. In questo periodo bisogna insistere sul miglioramento e rafforzamento delle capacità di governo delle regioni da un lato, e dall'al-

tro promuovere e rafforzare tutti i livelli della governance, valorizzando gli strumenti dell'innovazione tecnologica che, peraltro, ci suggerisce la vita quotidiana.

Il Progetto POAT, che ha come obiettivo generale il rafforzamento delle capacità tecniche e di governance delle regioni che rientrano nell'Obiettivo Convergenza, risponde pienamente alle esigenze del momento. È ovvio che in questa situazione generale di difficoltà del Paese è ancora più importante puntare ad un utilizzo ottimale delle risorse aggiuntive europee, legandole agli obiettivi strategici di risanamento e riorganizzazione del sistema indicati dalle regioni.

Spending review

Sono ormai anni che in una cornice più generale operiamo come Formez PA al fine di una riduzione della spesa complessiva della pubblica amministrazione e di una maggiore efficienza. Sono interventi che passano dalla razionalizzazione degli acquisti (di cui certo anche in sanità si avverte il bisogno visti anche i recenti dati che mostrano la disparità per l'acquisto di uno stesso prodotto o dispositivo medico a costi diversi non solo nelle differenti aree del Paese, ma anche in una stessa regione) alla semplificazione delle procedure (Sportello unico per le imprese), al contenimento delle spese generali di rappresentanza (es. censimento auto blu), allo snellimento degli *iter* amministrativi, anche attraverso la diffusione di sistemi informativi e di servizi al cittadino con il settore di Linea Amica dedicato alla salute o le attività di affiancamento ai CUP. Anche qui nella diffusione concreta dei collegamenti tra regioni, aziende, medici, utenti c'è ancora veramente molto da fare, innanzi tutto nella raccolta e diffusione delle informazioni essenziali ad un sistema che deve programmare su dati certi ed adattare continuamente la sua azione. In questo ambito ci vuole una governance forte che punti all'integrazione tra sistemi informativi

sanitari e sociali, in grado di fornire dati complessivi sulla salute dei cittadini: quando si va sul territorio questo appare come uno dei nodi più complessi da sciogliere.

Ben vengano, perciò, azioni e ricerche mirate a diminuire la spesa pubblica, a individuare aree di risparmio di razionalizzazione ulteriore, di trasparenza di azioni e relativi costi. Non è più, infatti, il momento di tagli lineari, forse per una fase efficaci, tesi sì al risparmio, ma che oggi rischiano di diventare un pericolo per la sostenibilità del sistema. Tali azioni vanno affiancate da robusti investimenti sull'azione pubblica in un quadro di legalità e di rinnovata etica dei dipendenti pubblici, di professionalità nelle risorse umane, di crescita e sviluppo della formazione, dell'incremento delle competenze, delle capacità di dialogare con gli utenti, di fare rete. Vorrei sottolineare che quando si parla di "fare rete" si esprime non un concetto vago, ma un dato concreto che coincide con la condivisione di conoscenze e saperi e si oppone al rischio della "solitudine" propria di chi opera nelle pubbliche amministrazioni.

Per compiere infine una breve riflessione intorno ai dati di bilancio del 2009, risulta che il costo complessivo per la Sanità pari a circa 106 miliardi di euro è così indicativamente composto: 36 miliardi per spese per il personale, 30 miliardi di beni e servizi, 10 miliardi per farmaci e 30 miliardi per la sanità convenzionata. Precisato che essendo solo un terzo la spesa per personale pubblico impegnato nel settore sanitario, mi viene spontanea una domanda suggestiva: visto che si parla del bene della vita più importante, la salute, perché non aumentare questi 36 miliardi con alcuni miliardi per la premialità dei migliori? In un'ottica di "dividendo dell'efficienza" una sana review potrebbe facilmente ottenere dei risparmi con acquisti centralizzati dei beni, si pensi alle difformità dei costi da regione a regione e spesso all'interno della stessa regione, si rifletta soltanto sull'annosa questione della confezione dei medicinali in quantitativi eccessivi rispetto al fabbisogno e, in una situazione di crisi generale, è improvvido pensare di rinegoziare le convenzioni con i privati. Con un risparmio

medio del 10% otterremmo 7 miliardi che sarebbe utile reinvestire interamente nella Sanità. È questo chiaramente un mero esercizio fatto senza presunzione, ma con la convinzione che quando si gestisce la cosa pubblica con la diligenza del buon padre di famiglia, non vi sono limiti a risparmi intelligenti.

Conclusioni

Nel “Rapporto conclusivo sull’attuazione del Programma di Governo” a proposito del tema della Salute, il Presidente del Consiglio Mario Monti afferma: “In materia di sanità il Governo ha deciso di promuovere la qualità e la sicurezza del sistema sanitario, innanzitutto attraverso una maggiore stabilità delle regole e delle risorse, la cooperazione istituzionale, l’avvio di un’attività di monitoraggio sui risultati, basato su criteri di efficienza e di equità. Gli obiettivi fondamentali in materia di salute sono stati la promozione della continuità assistenziale attraverso il rilancio dell’integrazione sociosanitaria e la costruzione del sistema delle cure primarie; la promozione della dignità del ‘fine vita’; la promozione di stili di vita salutari attraverso il programma ‘guadagnare salute’; la promozione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; la promozione della salute delle donne e della salute materno-infantile” (con mal celato orgoglio notiamo che il Presidente del Consiglio nello stendere il Programma di governo per il Paese ha espressamente citato un nostro programma).

Vorrei concludere sottolineando che siamo nella piena consapevolezza che vanno certo combattuti sprechi o peggio abusi e casi di malasani  ma, nel contempo, vanno anche valorizzati e resi visibili al grande pubblico i casi di buone pratiche e di eccellenza presenti nei servizi sanitari. Come diceva De Gasperi il passato non deve essere scusato ma bisogna accendere le luci sui suoi aspetti positivi. Il Formez   testimone dello sforzo ostinato prodotto dal ministro Renato Brunetta, della sua cieca fiducia nei con-

fronti dell'innovazione tecnologica che ha permesso di favorire l'adozione del certificato medico on line prima, e della ricetta elettronica poi. Ora siamo silenziosamente al fianco del ministro Filippo Patroni Griffi che, accanto ad un'accurata opera di riclassificazione normativa delle attività della pubblica amministrazione ed al rilancio delle cartelle cliniche e dei fascicoli sanitari on line, si sta battendo per introdurre la trasparenza ed il monitoraggio che sono essenziali per estirpare il fenomeno della corruzione della pubblica amministrazione. Il nostro Servizio Sanitario Nazionale, visto in uno scenario internazionale, secondo ricerche recenti, garantisce una speranza di vita tra le più alte del mondo pari a 81,8 anni nel 2009 collocandosi al terzo posto dopo Giappone e Svizzera, e un tasso di mortalità standardizzato tra i più bassi in assoluto (483,3 per diecimila abitanti). Dobbiamo quindi dedurre che, al di là della percezione soggettiva che hanno gli italiani del loro stesso SSN, frutto spesso di pregiudizi (un recente sondaggio dell'Unione europea ha rivelato che gli italiani soddisfatti della qualità dei servizi offerti sono solo il 54% rispetto al 91% degli inglesi e all'87% dei francesi), il sistema è nel complesso efficace. Esso va quindi difeso e valorizzato, puntando sulle eccellenze, sulla loro individuazione e condivisione. Parallelamente occorre migliorare anche il rapporto tra i cittadini e il SSN dando più valore ai bisogni dei singoli e promuovendo la partecipazione e l'empowerment.

Posso affermare che come Formez PA continueremo a lavorare in questa prospettiva di efficienza, unita al controllo della spesa, senza mai dimenticare istanze ed esigenze di solidarietà.

Sulla dirigenza pubblica*

Essere chiamati, in un momento come l'attuale, a riflettere sulla dirigenza pubblica, è come ritrovarsi su un antico percorso ricco di molte visioni, nel tentativo di raggiungere le quali si sono registrate molteplici accelerazioni ma altrettante cadute o brusche frenate.

Questo percorso è stato da sempre caratterizzato dall'idea, che potremmo definire salvifica, che l'adozione di modelli mutuati dal rapporto di lavoro privato avrebbe, immediatamente, rimosso ogni inefficienza della pubblica amministrazione.

Panacea fuorviante in quanto non considera le sostanziali differenze che esistono fra i diversi ambiti pubblico/privato. Nel pubblico vi sono peculiarità proprie che hanno radici, oltre che storiche, socioculturali avendo quale finalità il garantire ai cittadini l'esercizio dei loro diritti.

Per fortuna non si parte mai da zero. Il segreto è sapersi confrontare con le esperienze passate valorizzandone gli aspetti positivi. La stella polare, ribadita in materia dal ministro Patroni Griffi, è che ai dirigenti sia assicurata "un'effettiva autonomia", rafforzandone ruolo, funzioni e responsabilità, e recuperando quel principio fondamentale del nostro ordinamento che è l'imparzialità sancita nell'art. 97 della Costituzione. È l'esaltazione di quella figura del dirigente quale datore di lavoro pubblico voluta con forza dalla riforma Brunetta, ma già delineata nella L.165/01.

Si vuole ora sottolineare il ruolo fondamentale del dirigente nelle diverse fasi della valutazione: un ruolo attivo rispetto ai propri subordina-

* Intervento durante il convegno "Il punto sulla dirigenza" organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Forum PA 17 maggio 2012.

ti e ricettivo rispetto alla capacità di soddisfazione, interna ed esterna, che l'ufficio da lui diretto riesce a garantire.

La classe dirigente nel suo complesso, però, non deve mai essere abbandonata a se stessa, per non farla cadere in una sorta di obnubilazione o auto-referenzialità e, come di recente ha ricordato il ministro, dovrebbe avvalersi sempre di un sistema di formazione continua del civil servant.

La formazione nei sistemi amministrativi moderni è diventata materia ancora più delicata e complessa del passato. È facile che oscilli tra fallimenti e frustrazioni se non si riesce a cogliere e coniugare il bisogno di rinnovarsi con le esigenze dei funzionari e dirigenti pubblici. Prospettiva nobile, mortificata dal ripetuto emergere di cattivi esempi legati al malcostume dei cosiddetti "corsifici".

Questo scenario ha influenzato i tagli contenuti nel decreto legge 78/2010 il quale ha determinato un drastico abbattimento delle risorse pari al 50%. Certamente, se è opportuno e giusto che ai recenti sacrifici disposti dalle varie manovre partecipi anche questa "voce" dei bilanci delle amministrazioni, va detto chiaramente che la formazione è una leva strategica per la qualità della pubblica amministrazione. Citando Benjamin Franklin "Un uomo che investe in sapienza nessuno potrà portargliela via. Un investimento in conoscenza paga sempre il massimo interesse".

La conoscenza che si "espande" in un individuo, lo fa crescere, lo perfeziona, lo fa "essere" e "valere" di più nei diversi campi dell'attività umana. Ciò vale anche, forse soprattutto, per le strutture produttive che comprendono certamente le amministrazioni pubbliche.

E proprio in ragione di questa duplice necessità imposta dall'attuale contingenza economica (contenere i costi, in particolare quelli per la gestione del personale, ma non sacrificare il sapere) è necessario ricorrere a modalità di progettazione e gestione delle attività "in economia", alla massima ottimizzazione della spesa, al massiccio uso delle nuove tecnologie sia nella selezione (e-recruiting) sia nella formazione (e-learning), escludendo ogni forma di spreco.

Una recente ricerca commissionata a FormezItalia e alla Bocconi di

Milano ha confermato, infatti, che il sistema della selezione, formazione e valutazione del personale pubblico e dei dirigenti è assimilabile al sistema di gestione delle risorse idriche del Paese: inefficienza, scarsa manutenzione, dispersione di risorse, inadeguatezza degli “allacci”, sistemi di verifica e controllo antiquati, speculazioni dei privati, comportamenti illegittimi e grave perdita di tensione etica e di valore morale nel servire il cittadino. Occorrerebbe, invece, continuare ad operare mediante interventi, anche normativi, coraggiosi, volti a garantire la qualità dei servizi e migliorare il livello di competitività del Paese quale volano dell’economia e della fiducia degli italiani.

Un adeguato e massiccio intervento “ri-formativo” in questo settore può contribuire, infatti, a produrre cambiamento e innovazione, migliorando la qualità professionale e umana dei suoi responsabili e dirigenti.

Non sono realizzabili, infatti, vere innovazioni di prodotto e di processo negli uffici e nella gestione dei servizi pubblici se non si agisce sulla dirigenza pubblica, motivandola e selezionandola con nuove leve frutto di processi trasparenti che riconoscano le competenze, e favorendone la propensione verso l’innovazione tecnologica.

Per questo la formazione per i dirigenti dovrebbe avere due stelle polari: innanzitutto accrescere le conoscenze, che nel mondo contemporaneo vedono affiancare all’innovazione normativa quell’innovazione tecnologica propria del quotidiano di tutti i giovani e di tutte le realtà dinamiche. Di poi la formazione dovrebbe perseguire quel “profitto spirituale” che consiste in una crescita umana e caratteriale del dirigente, in grado di trasmettere il patrimonio di nuovi saperi, abile nell’esprimere la sua capacità manageriale con le proprie direttive e nell’organizzare gli uffici in maniera da ottenere la massima performance possibile, individuale ed organizzativa.

Se un dirigente comprende tutto ciò, dimostra intelligenza e duttilità; se avrà l’umiltà di chi vuole imparare e conoscere, diventerà un volano di diffusione delle conoscenze all’interno dell’organizzazione. Affrontando e rimuovendo ritardi e immobilismi dettati da obsoleti privilegi e dannose resistenze, esalterà l’area delle nuove potenzialità, a volte sottaciute e a

volte nascoste. Il sistema formativo dovrà esprimere un dirigente pronto a favorire l'eliminazione di funzioni obsolete, capace di cogliere le opportunità offerte dal progresso tecnologico e in grado di vincere tutte le tensioni ostili al cambiamento che si annidano nelle organizzazioni.

Un sistema complesso e articolato che, come un filo di Arianna, a volte invisibile, ha legato con continuità il lavoro e le energie di innovatori della funzione pubblica, che nel corso del tempo si sono misurati alla guida dell'analogo Ministero, da Giannini a Cassese, da Bassanini a Frattini, da Brunetta a Patroni Griffi. Essi hanno tenuto vivo un concreto impegno riformista e di modernità, sempre slegato da ideologie o preconcetti di parte ed orientato agli interessi dei cittadini. Un percorso che, come di recente ha ricordato il ministro Patroni Griffi, deve "assicurare i piccoli cambiamenti necessari nel solco della continuità".

Questo filo di continuità delle riforme, che ha caratterizzato gli ultimi decenni del settore pubblico, punta ad una strategia di fondo: cambiare la missione delle amministrazioni. Da apparati burocratici legati all'adempimento (molte volte formale) delle norme a moderne strutture orientate a raggiungere risultati, attraverso l'erogazione di servizi efficienti, per soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese.

È evidente come questo percorso, questo vero salto di qualità dalla cultura dell'adempimento alla cultura del risultato, non sarebbe possibile senza un forte sostegno dell'intervento formativo: la legge non ha di per se stessa la forza di trasformare le organizzazioni sociali perché queste camminano "sulle gambe delle persone". La norma sterilizzata dal contesto è un fallimento annunciato. La norma, calata in un contesto sociale preparato ad accoglierla, si fa norma materiale e produce i suoi effetti.

L'Istituto, che ho l'onore di dirigere, ha cercato sempre di interpretare il proprio ruolo come attore del "sostegno al cambiamento". Nelle nostre attività ciò che si fa in aula deve essere contemporaneamente collegato a ciò che avviene sul posto di lavoro; il nostro approccio propone proprio di entrare in

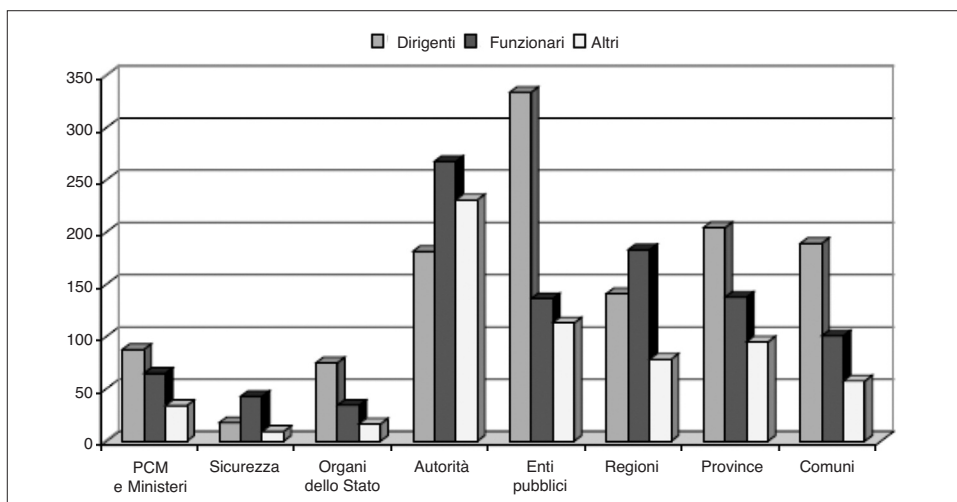
questa dinamica; l'aula diventa un momento per riflettere sui propri processi, per poi andare a sperimentare nel concreto, con un impatto diretto e tangibile sui servizi erogati e, dunque, sulla qualità della vita dei cittadini.

Posso affermare che, come Formez, abbiamo colto un'evoluzione importante nell'ambito della formazione della dirigenza e dei quadri apicali attraverso l'adozione del modello dei corsi-concorsi, capaci di attrarre risorse qualificate e, soprattutto, più giovani, in ordine all'esigenza di abbassare l'età media della dirigenza italiana, tra le più elevate d'Europa, e garantire trasparenza e imparzialità nelle procedure di selezione.

Vorrei soffermarmi solo per qualche minuto sui numeri, che "dicono" spesso molto di più di tante parole.

Il dirigente, secondo l'ultimo Rapporto annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione, cui abbiamo ampiamente contribuito, ha un'alta vocazione alla partecipazione ai corsi formativi, come dimostra il grafico che segue.

Grafico 1. Tasso di partecipazione per qualifica (valori %)

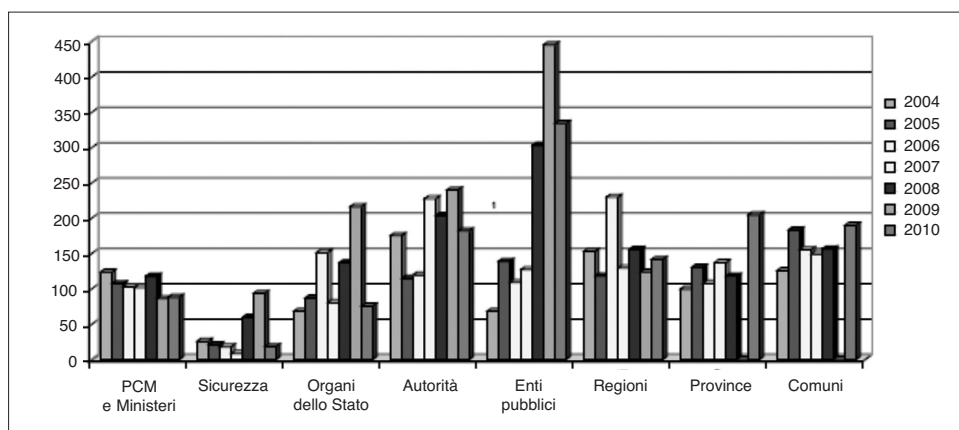


Nota: elaborazione su 82 Province, 403 Comuni.

I dirigenti, infatti, in proporzione e in diversi settori e nei comparti più significativi quali ministeri, enti pubblici, province e comuni, partecipano in modo notevole, superiore alle altre categorie di personale. Dove la percentuale supera il 100% vuol dire che ogni dirigente partecipa a più di un'iniziativa formativa nel corso dell'anno.

Il *grafico 2* mostra come la partecipazione dei dirigenti alla formazione sia aumentata negli ultimi anni in diversi comparti, o comunque non abbia subito battute d'arresto significative nell'arco temporale preso in considerazione.

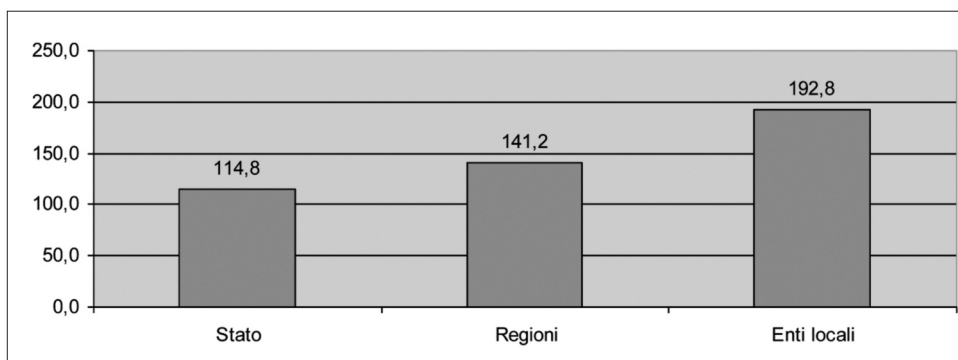
Grafico 2. Tasso di partecipazione dei dirigenti – andamento nei sette anni (valori %)



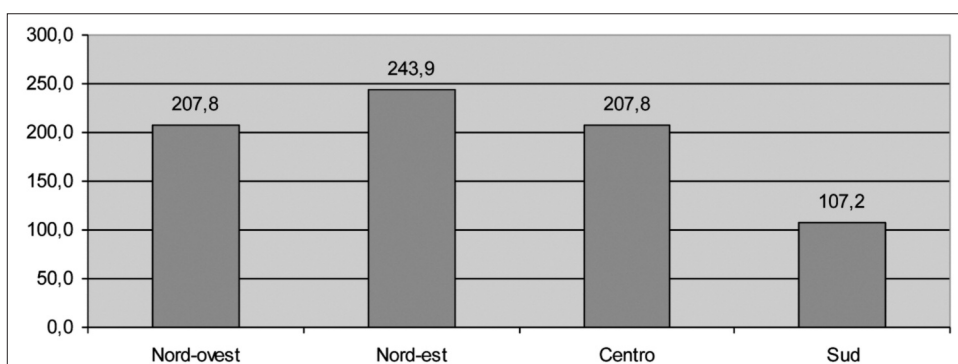
Nota: Comuni: 284 nel 2004, 276 nel 2005, 266 nel 2006, 328 nel 2007, 379 nel 2008, nd nel 2009, 394 nel 2010.

Province: 81 nel 2004, 81 nel 2005, 74 nel 2006, 80 nel 2007, 74 nel 2008, nd nel 2009, 92 nel 2010.

Interessante è anche il risultato che emerge dal confronto tra tre macro-comparti (Stato, regioni ed enti locali) rispetto ai tassi di partecipazione per i dirigenti nel 2010 (*grafico 3*) dove le autonomie locali fanno registrare un'ottima propensione alla formazione.

Grafico 3. Tasso di partecipazione dei dirigenti (%) per il 2010

Il *grafico 4* evidenzia, invece, le differenze dei tassi di partecipazione dei dirigenti degli enti locali nelle quattro aree territoriali.

Grafico 4. Tasso di partecipazione dei dirigenti degli enti locali per il 2010 per aree territoriali

È evidente, quindi, la voglia di crescere da parte della dirigenza pubblica e, in particolare, di quella degli enti locali.

Il sistema pubblico deve puntare su queste persone, sulla loro volontà e disponibilità, sulle relazioni e sulle intelligenze messe a disposizione per assicurare servizi e interventi di vera qualità. È questo l'approccio che

deve essere misurato e premiato. Non abbiamo di fronte un informe capitale umano, ma singole competenze che, guidate e interrelate, fanno la differenza.

Il rischio, altrimenti, è anche quello della “fuga del personale”, emotiva e professionale. È una forma di disaffezione, che alberga specie dove c'è una professionalità tecnica forte, che scaturisce dal bisogno di vedere apprezzata e valorizzata la propria competenza.

In Olanda, per esempio, si è voluto sperimentare la figura del “mentore”. È stato deciso di far affiancare i giovani da dipendenti più anziani e quando si parla del ruolo di mentore, non si deve pensare a una persona chiamata a indicare a un giovane come debba lavorare, perché si presume che un trentenne maturo sappia più che bene quale sia il proprio ruolo.

Il problema è piuttosto legato alla giovane età, nella quale si ritiene di poter fare grandi cose, ma si ha scarsa consapevolezza del contesto in cui si è chiamati ad operare. Il mentore ha proprio il compito di insegnare al giovane il modo in cui ci si accosta al proprio lavoro e su come agire in un contesto organizzato; non ci si concentra, dunque, su un particolare compito, ma sulla persona e su come affronta il lavoro. È un accompagnamento non alla mansione ma al ruolo.

Questo approccio ha dato risultati sorprendenti. I dipendenti più anziani, spesso cinquantenni, hanno trovato nuove motivazioni nel proprio lavoro, perché a quell'età si è ormai acquisita una grande esperienza, ma il lavoro non pone più di fronte sfide stimolanti, mentre occuparsi dei giovani, essere i loro mentori, si è dimostrato un compito ricco di soddisfazioni. L'esempio olandese di collaborazione intergenerazionale, sollecita, chi come noi è a supporto della pubblica amministrazione, a cercare soluzioni creative in cui, in una sorta di processo maieutico, le organizzazioni sappiano valorizzare se stesse attraverso processi rigorosi capaci di esprimere risultati e condividere conoscenze con un “effetto moltiplicatore”.

Le linee direttrici indicate dall'Europa e le nostre ultime riforme introducono una rivoluzione copernicana: la pubblica amministrazione più che ad aumentare il suo ruolo di fornitrice di servizi è destinata a rafforzare il ruolo di "gestore". Nel quadro istituzionale della sussidiarietà orizzontale deve sempre più regolare, programmare, coordinare, controllare ed incentivare la sostituzione del settore privato a quello pubblico, ovunque questo sia possibile, nell'erogazione dei servizi.

Ma per fare questo occorre realizzare due obiettivi:

- formare risorse umane, competenti e professionalizzate per essere capaci di far giocare questo ruolo alla nuova PA;
- acquisire la cultura della qualità nel dna delle pubbliche amministrazioni, ossia rendere "normale" l'applicazione del "ciclo delle performance" previsto dal decreto legislativo 150/2009; monitorare e valutare, con la partecipazione dei cittadini, le prestazioni organizzative e individuali per poter successivamente modificare e migliorare la qualità dell'azione pubblica.

Nel guardare a come concretamente si realizza il ruolo di un dirigente si pone il problema dell'indicatore dell'autonomia, intesa quale indipendenza dagli attori della politica. Vi è, infatti, un quotidiano rapporto di osmosi continua fra l'indirizzo politico e l'autonomia dirigenziale; osmosi non delimitabile con il computo metrico del geometra. Si deve, invece, cercare e praticare un corretto legame tra politica e amministrazione che garantisca una corretta diagnosi dei sistemi e una forte capacità di direzione degli stessi. Abbiamo bisogno nell'amministrazione pubblica di una qualificata leadership che, in una sorta di percorso maieutico, faccia uscire quanto di meglio vi è nel dirigente e lo conforti nelle sue conoscenze e convinzioni sostenendolo di fronte all'invasione della cattiva politica. La politica deve correttamente fornire gli indirizzi all'amministrazione, essendone poi responsabile di fronte al corpo elettorale, la dirigenza deve avere uno spirito di collaborazione scevro da pregiudizi e

partigianerie in quanto il suo unico obbligo è nei confronti del benessere del cittadino. Il dirigente deve partecipare come una propria esperienza il processo di riforma normativo, vivendolo con spirito da protagonista, con capacità di coinvolgimento del gruppo di lavoro e di osmosi con gli altri gruppi.

Questa dote non è una ricchezza innata ma è una sintesi delle conoscenze condivise e trasmesse in maniera positiva e convinta ai propri collaboratori.

È questo l'approccio che deve essere misurato e premiato.

Le imprese da tempo spingono verso nuovi modelli di management basati sulla valorizzazione dell'autonomia individuale e delle relazioni. La pubblica amministrazione ha iniziato a farlo e i primi risultati cominciano a vedersi. Anche perché, per la prima volta, davvero i cittadini sono coinvolti nel processo di valutazione della performance della pubblica amministrazione. Si moltiplicano, così, i punti di vista coinvolti nella valutazione: l'idea di restituire al cittadino la centralità che gli spetta in quanto destinatario ultimo dell'azione pubblica, mutuata dalla cultura della qualità e dei servizi, rappresenta un considerevole contributo al cambiamento.

Anzi siamo di fronte ad un ribaltamento: la valutazione non è il prodotto di un calcolo ma è la risultante delle capacità di coinvolgimento dei propri collaboratori e di efficientamento della struttura organizzativa che si è chiamati a guidare e della soddisfazione del cittadino-cliente che, non andrebbe mai dimenticato, è il contribuente. Per questo ora si vuole insistere sulla valutazione dell'intero servizio prestato dalla organizzazione nel suo complesso, poiché spesso l'opera di un singolo non è percepibile dai cittadini.

L'intervento dei cittadini nel processo presuppone una pubblica amministrazione orientata all'ascolto, che sostiene l'apertura dell'amministrazione e la sua fuoriuscita dall'eremo dell'autoreferenzialità.

La società è ora pronta a parlare con la PA, a reclamarne servizi ed assistenza, in una parola è pronta ad esprimere la *voice* hirschmaniana; ma se la PA non è formata all'ascolto e non assume atteggiamenti conseguen-

ti, la frustrazione del cittadino si risolve in un fallimento peggiore della situazione da cui si è partiti.

Sono le risorse umane l'elemento da cui partire; per questo il giudizio sarà ben diverso fra chi guida una struttura leggera rispetto a chi è chiamato a guidare organizzazioni molto complesse. La valutazione utile ha quale primo effetto la formazione degli attori coinvolti, esaltandone tutti i loro talenti.

Scelta strategica è la ricerca di una crescita culturale che comporti un cambiamento reale nella società, e in tale prospettiva la valutazione non può essere relegata ad un mero simulacro frutto di una procedura, impolverata o meno; deve trasformarsi da procedimento obbligatorio a strumento virtuale di partecipazione alla vita della PA, divenendo un indispensabile strumento gestionale.

Occorre, perciò, valorizzare la capacità di leadership aperta all'innovazione e volano del coinvolgimento interno per massimizzare il prodotto offerto all'esterno: una leadership, in gergo organizzativo, con capacità di direzione.

L'esperienza ed il portato professionale costituiscono la vite su cui si innestano, attraverso l'apprendimento, le competenze acquisite, in grado di sviluppare qualità di leadership che non sono innate: in questo senso, le doti di equilibrio e di programmazione sono un esempio delle capacità acquisite nei contesti relazionali in cui il dirigente ha maturato la propria esperienza.

Tutto questo bagaglio deve costituire la cassetta degli attrezzi per "saper dirigere" ossia saper compiere scelte, imporre decisioni, assumere distinte e differenti valutazioni, ponendosi quale freno ad ogni forma di malcostume, prevenendo ogni degenerazione o violazione ai doveri di ufficio, peraltro sempre limitate a fronte di una massa di dipendenti pubblici pari a 3 milioni e mezzo.

Adam Smith, nel rispetto e nella tutela del mercato, credeva nelle abilità umane e nella formazione. Competenze e capacità da sviluppare con la formazione per rispondere alle necessità di una variegata domanda propria di un mondo complesso, ora si deve dire globalizzato, con realtà emer-

genti che si affiancano alle vecchie locomotive economiche, e le sorpassano con innovazioni scientifiche e nuove abilità umane.

Nella valutazione subentrano elementi empatici quali valori aggiunti, quale talento ulteriore di ognuno, che è compito del valutatore porre in risalto e far emergere anche i valori dei sentimenti applicati alle azioni. Il valutatore indipendente misura, infine, il prodotto della PA in ragione dei bisogni e della capacità di soddisfare i desideri dei cittadini-clienti.

Il nostro Paese si sta misurando con questo complesso ed articolato scenario che, finalmente, mette al centro il cittadino soddisfatto dalle prestazioni di un attore pubblico valutato differentemente, per le sue capacità e per le sue doti di abnegazione e per le sue passioni al servizio della collettività.

Non bisogna cadere nella tentazione della reviviscenza degli incentivi a pioggia: sono contrari all'etica pubblica e sono un'offesa verso i cittadini che in questo momento di grande crisi pagano un duro prezzo economico. L'attuale Governo chiede a tutti di contribuire alla ripresa della nostra economia e nessuno può legittimamente sentirsi escluso, comprese le organizzazioni sindacali sia di parte datoriale, sia dei lavoratori, sia nel pubblico, sia nel privato. È un obiettivo a cui dobbiamo lavorare tutti perché, come ha sottolineato di recente il ministro Patroni Griffi "È proprio in contesti di profonda crisi che vincono le aziende che possono contare su buone relazioni sindacali".

Queste considerazioni che abbiamo tracciato hanno, per dirla con Kant, quale "cielo stellato" lo sviluppo della competenza e dell'innovazione tecnologica nei nostri uffici e come "legge morale dentro di sé" l'etica pubblica e la fedeltà propria del civil servant, perché tali valori nascono dalla coscienza di ognuno e la coscienza deve essere immaginata come un muscolo che ogni atleta allena con disciplina e passione.

Il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione*

Come sottolinea l'OCSE, il problema della legalità e, di contro, della corruzione, è un problema globale. Esso è presente, sia pure in modi e forme diverse, in ogni parte del mondo, anche se non mancano sfaccettature e caratteristiche diverse, legate alla differente cultura antropologica dei popoli. Si presenta, comunque, nel momento di grande crisi economica globale che viviamo, come un problema prioritario che si è annidato in profondità. Nasce, pertanto, negli Stati moderni, l'esigenza di intervenire con strategie legislative di contrasto, urgenti e di lungo periodo. Questo significa che più tardi si interviene più si accentua il fenomeno corruttivo; quindi importante è decidere ed eseguire perché da tempo è suonata l'ora.

Nel nostro Paese, come si evince dalla lettura dei risultati del *Corruption Perception Index*, il fenomeno è ancora più pesante, perché è molto diffuso, avendo invaso ogni ambito della società in cui alligna in forme diverse.

È anche vero che non si tratta di un fenomeno nuovo: basti pensare ad alcuni esempi di corruzione rinvenuti dalla letteratura politico-istituzionale perfino nelle antiche democrazie di Atene e di Roma. Alcuni studi giungono perfino a sostenere che la corruzione nell'antica Roma era cento volte maggiore rispetto all'attuale. Si leggano le commedie di Aristofane,

* Convegno organizzato da Regione Calabria e Formez PA, "Integrità, legalità e territorio. Beni confiscati alla criminalità organizzata. Le azioni e la programmazione della PA per la gestione dei patrimoni di mafie". Location dell'incontro un terreno confiscato e assegnato alla Cooperativa Valle del Marro (Località Ponte Vecchio), Gioia Tauro 15 giugno 2012.

in cui si denunciava l'insopportabile grado di corruzione dell'amministrazione della città, per non parlare poi di quanto accaduto nella Roma repubblicana in cui, mentre Cicerone attaccava Verre censurando la corruzione in Sicilia, Catone il Censore epico esempio di integrità, narrava che ogni volta che era stato costretto ad imbattersi nella corruzione, rimanendone contagiato – ossia era stato corrotto – aveva dovuto sempre farlo per tutelare gli interessi superiori della Repubblica, ammettendo e giustificando il fenomeno corruttivo.

Il momento che viviamo, nonostante questi trascorsi, si potrebbe definire particolarmente “emergenziale”, perché non siamo più di fronte a un fenomeno circoscritto, come appariva in passato. È vero che in virtù dell'introduzione di leggi di contrasto più evolute e più incisive, è emersa la coscienza del problema e qualche effetto positivo si è registrato, ma il fenomeno è ugualmente devastante, perché mina la nostra coesione sociale e danneggia la nostra affidabilità, imbarazzandoci come italiani, specialmente quando sono stilate le classifiche internazionali, esponendoci ai severi giudizi dell'Unione europea a cui dobbiamo, per vincoli politico-istituzionali, dare conto. È un vero e proprio *vulnus* alla cifra democratica della nostra Repubblica.

Il disegno di legge per il contrasto alla corruzione, in discussione in Parlamento, su cui Formez PA è stato udito dalle Commissioni in sede referente, purtroppo, non è stato ancora approvato, sebbene ora il Governo sembri aver assunto un vero e proprio indirizzo sollecitatorio apponendo su parti del testo la questione di fiducia. Il ritardo nell'approvazione, malgrado l'urgenza del tema, incombe ancora su tutto il Paese. È vero che la fretta potrebbe essere cattiva consigliera, ma è altrettanto vero che bisogna dare una risposta completa e chiara sul tema. Tenuto conto che il mondo in cui viviamo è globale, il ritardo che si sta accumulando sull'argomento fa pensare che l'Italia non abbia serie intenzioni nel legiferare in materia. Anche la Cina (!) invoca che in Italia si faccia chiarezza in materia di trasparenza, a fronte di un suo forte interesse a investire nel nostro Paese soprattutto nelle

piccole e medie imprese. È un addebito che ci viene mosso anche da altri Stati che, sia pure coinvolgendo nel loro giudizio anche altri paesi europei, denunciano la corruzione come una sorta di tassa occulta. Diversamente molti investitori privilegiano la Germania che ritengono più affidabile per la solidità economica e per la legislazione più trasparente e competitiva.

È chiaro che così non si può andare avanti. Si tratta di un vero macigno posto sulla strada della ripresa economica del nostro Paese. La corruzione provoca danni economici e morali enormi. I danni economici sono facili da individuare: la maggiore spesa e gli effetti distorsivi del mercato. Tali inefficienze discendono sempre da una legislazione raffazzonata, che potremmo definire a stratificazione incerta e non chiara, in cui poi la corruzione si insinua. Ciò a giusta ragione, perché nella incertezza normativa e cioè nel “disordine legislativo” vi è discrezionalità e la corruzione diventa la via più semplice da percorrere. Questo è il fenomeno che il legislatore deve assolutamente affrontare dandone conto ai cittadini, chiamati anch’essi a compiere uno scatto etico. Non basta cioè la norma soltanto, ma questa deve essere “norma vivente”, ossia realmente osservata; solo così si può porre un argine ai danni morali che devastano le nostre comunità. Bisogna innestare una nuova cultura sui tralci vivi della società, occorre, in breve, investire nei giovani che, se non sono contaminati, possono rappresentare la vera speranza di una nuova società. Chi ha in mano le sorti dei giovani dovrebbe utilizzare, come insegnava Socrate, un atteggiamento maieutico per aiutarli a “partorire” il meglio che hanno in se stessi prima che l’indifferenza, o peggio un confuso malcostume, possa far scambiare per un fatto normale, o peggio, per peccato veniale il fenomeno corruttivo.

Ribadisco che una rivoluzione morale è prima di tutto una rivoluzione culturale. Nel ’58 Don Sturzo denunciava in Parlamento sia la corruzione della pubblica amministrazione sia quella dei partiti visti come “polipi” che avviluppavano la società. Basta aprire le pagine dei giornali dell’epoca per rendersi conto della gravità di tali eventi. E però sembra che le

denunce come quelle di Don Sturzo siano state vane e che, alla fine, abbia avuto ragione il protagonista del romanzo di Tomasi di Lampedusa che afferma “Tutto cambia perché nulla cambi!”.

Questi fenomeni si vincono soltanto con una profonda rivoluzione culturale, ma in realtà, nella nostra società non si investe molto in “educazione”: l’educazione civica è quasi assente. Di qui l’esigenza, ripeto, che la norma vigente si faccia costume e quindi ordinamento giuridico vivente tra i cittadini, perché – per meglio precisare – una cosa è la norma statica, formale, rispetto a quella che si fa precetto; pertanto, finché non penetra nella società non riusciamo a vederne i frutti.

Questa rivoluzione culturale richiede uno sforzo formativo a tutti i livelli: chiaramente bisogna investire sui bambini, sui ragazzi e sui giovani e, inoltre, finalizzare questa crescita anche nella pubblica amministrazione. Naturalmente in tale ambito, sarebbe utile coinvolgere l’Istituto che ho l’onore di dirigere: l’università forma le eccellenze del Paese, mentre il Formez le accompagna all’accesso alla pubblica amministrazione. Queste azioni, che negli obiettivi appaiono così chiare, vanno sollecitate e favorite.

Da sottolineare, in ambito pubblico, lo sforzo normativo dell’ultimo quinquennio che in Italia si è espresso nella riforma Brunetta che, non a caso, nel rapporto “Modernizing The Public Administration – Study on Italy”, l’OCSE ha indicato come la migliore riforma per la PA in ambito europeo, attribuendoci la migliore performance possibile. In realtà – torna “il lamento” antico che già faceva Sabino Cassese – è una riforma che stenta ad entrare nel cuore del Paese e a tradursi nel concreto. In questa normativa (decreto legislativo 150/2009) – possiamo affermarlo senza temere di sbagliare – abbiamo tutto: è possibile premiare chi è bravo; vi è un’autorità indipendente di vigilanza, la CIVIT; sono riaffermati i principi della trasparenza, della responsabilità e del monitoraggio che diventano strumenti giuridici decisivi per il contrasto alla corruzione.

Quando Cassese agli inizi degli anni Novanta lamentava i mancati frutti delle sue riforme, si chiedeva come mai nel Nord Europa – in

Scandinavia – le normative analoghe a cui si era ispirato funzionavano, mentre da noi non producevano alcun frutto. La risposta a tale fallimento, che allora era di natura culturale oggi, forse, risiede nel deficit di democrazia partecipativa presente nel nostro Paese. Ora tutto potrebbe funzionare perché gli usi che garantisce Internet ci consentono qualsiasi tipo di operazione e di ricerca, facilitano la condivisione dei saperi e l'accesso ai dati della PA e, così, permettono che le norme diventino realtà, ossia norme viventi nel contesto sociale.

In breve, voglio dire che la trasparenza che oggi possiamo ottenere e realizzare direttamente, senza bisogno di intermediazione, ma soltanto grazie all'utilizzo di Internet, è pura espressione di democrazia.

La norma ribadisce la figura del dirigente pubblico quale datore di lavoro; a questo riconoscimento consegue la responsabilità propria del dirigente, con alcune cautele quali il criterio organizzativo della “rotazione” dei dirigenti, da vivere anche come una sfida in cui mettere in gioco le proprie competenze. Vincere anche questa sfida permette di evitare quei coni d'ombra che, spesso, sono soltanto il portato della consuetudine e dell'attitudine a comportamenti ripetitivi. Nelle pubbliche amministrazioni la “noia” ed atteggiamenti “impolverati” possono generare danni gravissimi.

Un altro strumento tecnico determinante per la trasparenza è il monitoraggio, che richiede procedure attente e controllate – come avviene ad esempio presso Formez PA in applicazione della L. 231/2001 – perché è una ferma convinzione che se non vi sono procedure, se non è già tracciata la via da seguire, si corre sempre il rischio di cadere in fenomeni e comportamenti corruttivi.

Perché questa rivoluzione culturale abbia uno sbocco positivo bisogna favorire la conoscenza. In questo quadro più generale, il fenomeno di infiltrazione della criminalità organizzata nei contesti sociali, produttivi e purtroppo anche istituzionali trova terreno fertile. Questo è il tema che svolge Formez PA con il progetto “Etica”. Questo progetto conduce un'esplora-

razione, applicando particolari strumenti (le mappe di rischio), nelle pubbliche amministrazioni delle regioni dell'Obiettivo Convergenza. Da alcune analisi iniziali, utilizzando il criterio della ricerca/azione, è emerso che le regioni impegnate nella ricerca stanno scoprendo il valore delle "regole" della trasparenza e quindi delle azioni da porre in essere per contrastare il rischio della corruzione.

Il progetto, che intende affermare il principio di legalità, ha avviato nelle Regioni Calabria, Campania e Sicilia, tra l'altro, attività a supporto delle regioni e dei comuni per facilitare l'*iter* di assegnazione dei beni confiscati alla criminalità. La normativa vigente dispone il trasferimento dei beni immobili confiscati ai comuni nel cui territorio il bene confiscato è situato, vincolandone l'uso a finalità di carattere istituzionale o sociale. Nel febbraio 2010, il Governo ha istituito l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata con sede a Reggio Calabria, tra le cui finalità è prevista anche la sottoscrizione di protocolli di gestione con le regioni. È in questo quadro che l'amministrazione regionale della Calabria ha manifestato l'esigenza di accrescere il livello qualitativo delle proposte progettuali presentate dai comuni in risposta ai bandi regionali per l'assegnazione dei beni confiscati.

La regione, attraverso avvisi pubblici, ha selezionato e intende ancora selezionare progetti di intervento su beni confiscati alla criminalità organizzata che consentano di contrastare e ridurre i livelli di insicurezza e di illegalità nella regione. A supporto dei progettisti, Formez PA ha realizzato e continuerà a realizzare fino a dicembre 2012 percorsi di assistenza integrata per diffondere tra i funzionari dei 409 comuni calabresi la metodologia PCM (Project Cycle Management - Gestione del Ciclo del Progetto) come strumento di progettazione mirato a individuare la destinazione sociale del bene e a rendere più coerente, efficace e gestibile un progetto, dalla fase di definizione della proposta iniziale alla programmazione delle attività fino alla fase di gestione e sostenibilità dell'intervento.

L'obiettivo che Formez PA condivide con la regione è che i beni confiscati siano restituiti alle comunità e destinati a iniziative di utilità sociale; in questo senso sta operando di concerto con l'Amministrazione perché la cultura della legalità non sia solo un concetto astratto, ma perché ville, terreni e aziende che ritornano a disposizione della comunità e creano opportunità di lavoro, siano una risposta visibile e concreta al fenomeno criminale.

Anche questo aiuta nella lotta contro la criminalità organizzata poiché la confisca dei beni è una risposta decisa che contrasta gli interessi illeciti sul territorio, assesta un serio colpo agli interessi economici delle mafie e, ripristinando condizioni di legalità attraverso l'assegnazione del bene *ad usum* della collettività, diventa anche un forte segnale di presenza dello Stato sia per le giovani generazioni, sia per i cittadini in generale a cui vengono restituiti spazi e opportunità di nuovi servizi.

Il parterre dei relatori della tavola rotonda che seguirà ci ricorda che per contrastare la criminalità organizzata e gestire al meglio i beni ad essa confiscati, bisogna agire su più fronti: quello della giustizia con l'adeguamento normativo che garantisca una maggiore rapidità nell'assegnazione e maggiori garanzie ai soggetti a cui vengono affidati i beni; quello della coesione sociale che va rafforzata creando strutture e servizi locali che riducano gli squilibri economici, favoriscano l'occupazione regolare e creino aggregazione territoriale; quello dell'economia colpendo gli arricchimenti illeciti e, ultimo ma non certo per importanza, quello della politica che deve ripristinare con tutti i mezzi e gli strumenti presidi di legalità e spezzare le reti di collusione e connessione con la criminalità e l'illegalità.

La politica deve essere sempre uno strumento di una finalità morale che non guarda mai al particolare ma sempre ai bisogni complessivi.

A questo proposito volentieri faccio diretto riferimento alla località in cui oggi realizziamo il convegno, la cooperativa "Valle del Marro – Libera Terra" che in un territorio complesso spicca come una realtà positiva e propositiva che scommette il proprio futuro sul recupero produttivo e

sociale dei beni sottratti all'illegalità attraverso il recupero dell'arte contadina. Sul loro sito è scritto che "La missione dell'impresa è quella di contribuire allo sviluppo durevole della comunità, creando nel comparto agricolo un rinnovato spirito di iniziativa imprenditoriale, stimolando nuove forme di cooperazione e tenendo alta l'attenzione antimafia". È a queste buone prassi che dobbiamo porre attenzione e sono queste le iniziative che vanno sostenute per riaffermare in territori difficili il concetto di legalità e la presenza delle istituzioni.

Il motto della Comunità è una citazione di Cicerone *"Di tutte le cose da cui si può ricavare vantaggio, nessuna è migliore dell'agricoltura, nessuna è più dolce, nessuna è più degna di un uomo libero"*.

Sconfiggendo la corruzione, oltre che a dare un chiaro segnale anche alla criminalità organizzata, si può generare un plusvalore economico di cui è chiamata a godere l'intera collettività.

Fenomeni come quello della devianza amministrativa e della conseguente corruzione non si abbattano solo con il convincimento di chi li studia, con gli strumenti di prevenzione, con gli "avvisatori significativi". Accanto alla produzione di "Soft Law", cioè di codici etici, di regole comportamentali, imperative all'interno della pubblica amministrazione, che vanno sempre legati a meriti e premialità, bisogna individuare politiche attive e partecipative di prevenzione e denuncia.

Politiche di integrità delle amministrazioni accanto a politiche di repressione. Le suggestioni che, al riguardo, ci fornisce il modello anglosassone sono quelle di "police patrol" o di "fire alarm". "Police patrol" è un sistema strutturato di anticorruzione analogo, in sintesi, all'azione di controllo che compiono le macchine della polizia pattugliando il territorio. È chiaramente un sistema molto dispendioso e dobbiamo chiederci se sia economicamente sostenibile per il nostro apparato pubblico. Personalmente ritengo che sia impraticabile, non foss'altro per i costi legati ai tempi che viviamo.

Resta da favorire la scelta del "fire alarm", quella degli "avvisatori significativi", che consiste – ripeto – nella costruzione di un pacchetto di

regole e procedure che garantiscano fiducia nell'operatore economico, fiducia nel cittadino e che permettano di allertare tempestivamente le autorità sull'insorgere dei rischi di fenomeni corruttivi in senso lato.

Penso che si debba lavorare molto sulla responsabilità dei dirigenti, ma una responsabilità che deve esprimersi il più vicino possibile al cittadino o al soggetto imprenditore, quando questi si relazionano con la Pubblica Amministrazione. Insomma, ci deve essere una sorta di "chiamata in sussidiarietà" della responsabilità, che non può essere lontana dall'obiettivo che ci si prefigge di realizzare, in modo da poter più facilmente individuare qual è il centro del rischio corruttivo e i responsabili da chiamare in causa per il ristoro dei danni arrecati al bene pubblico.

Inevitabile un cenno su uno degli aspetti più discussi e discutibili nell'attribuzione delle competenze ai dirigenti pubblici qual è lo "spoil system". Come prassi in sé risulterebbe efficace, ma il modo in cui viene effettuato lo "spoil system", la pone al centro di diffuse strumentalizzazioni. Se svegliamo le coscienze in ognuno di noi, se rafforziamo le regole che ci devono guidare nell'azione politico-istituzionale, se ribadiamo "l'assunzione di responsabilità" a tutti i livelli, troviamo *in re ipsa* le soluzioni che cerchiamo.

E poi, per essere coerenti, non bisogna avere paura (come ci ha invitato Papa Giovanni Paolo II): specialmente se le azioni che poniamo in essere sono rivolte al bene della cosa pubblica. Non sembri esagerato se dico che anche apporre una firma su un atto pubblico è un atto di responsabilità civile e morale. Spesso, nel pubblico, vi è la "fuga dalla firma" per paura di assumere responsabilità civili, penali e patrimoniali. Questo fenomeno, molto diffuso a causa dello straripamento e della confusione dei poteri, induce alcuni onesti funzionari a tirarsi indietro dall'assumere la responsabilità di amministrare la "cosa pubblica" e non solo per mera codardia. Anche questo è un male diffuso, che crea disagio sociale, scarsa crescita, caduta della partecipazione e persino sfiducia nella democrazia.

Le nostre azioni, private o pubbliche che siano, devono essere ispirate a un codice morale universale, nella convinzione, specialmente se si agisce in un momento di grande emergenza, che da esse può scaturire il bene comune.

Accanto alla proposta legislativa ferve il lavoro di una Alta Commissione di studio sulla trasparenza e corruzione nella PA insediata presso la Funzione Pubblica e coordinata dal Capo di Gabinetto Cons. Roberto Garofoli. L'obiettivo di questa Commissione è quello di suggerire ricette immediate raccordandosi con gli Uffici dell'OCSE ed elaborando i migliori modelli internazionali. La Commissione pensa anche di ricorrere – come già è avvenuto nel passato con fenomeni gravi come il terrorismo e il pentitismo – a leggi emergenziali diffuse nell'ambito dell'OCSE e che si riassumono nel termine tecnico di “whistleblower”. Sono norme che attraverso una mediazione culturale, il ministro Filippo Patroni Griffi pensa di introdurre nel nostro ordinamento giuridico sottoponendole al dibattito nel Parlamento italiano.

Uno dei punti di maggiore attenzione è incentrato sulla necessità di coinvolgere, nel processo di contrasto alla corruzione, i cittadini per una azione di denuncia di tali fenomeni.

La materia è calda ed è in discussione proprio in questi giorni: corruzione, anonimato, garanzie costituzionali per chi collabora per sconfiggere il fenomeno sono abbondantemente all'attenzione della stampa quotidiana.

Nell'ambito dell'inaugurazione dell'anno giudiziario contabile il Presidente della Corte dei conti Giampaolino, ha rilevato che “Illegalità, corruzione e malaffare sono fenomeni ancora notevolmente presenti nel Paese le cui dimensioni sono di gran lunga superiori a quelle che vengono, spesso faticosamente, alla luce. Per effettuare una ricognizione degli episodi più ricorrenti di gestione delle risorse pubbliche inadeguata, perché inefficace, inefficiente, diseconomica, bisogna essere aggiornati e al corrente sul *modus operandi* della corruzione, su come questa piaga sociale si insinui in tutti i comportamenti che arrecano un danno alle finanze pubbliche”.

L'indirizzo dirompente da poco assunto dal ministro Filippo Patroni Griffi risponde alla volontà di affrontare la corruzione con strumenti eccezionali come la partecipazione di funzionari e cittadini alla denuncia di episodi illegali a fronte di una ricompensa. Tale proposta è per ora accantonata ma se ne comprende facilmente la portata.

È la risposta grave, responsabile e decisa di chi ritiene si debba estirpare la corruzione come un cancro della società. Ciò segue il processo riformatore disegnato dal ministro Brunetta e che ora il ministro Patroni Griffi vuole rendere più effettivo e strutturato in tutte le pubbliche amministrazioni italiane e nel mercato del lavoro pubblico. Senza mai perdere di vista l'obiettivo ultimo che questo processo si prefigge: quello di rendere la pubblica amministrazione trasparente, come la famosa casa che si racconta volesse per sé il tribuno Livio Druso pronto a pagare il doppio gli operai purché questa fosse costruita con muri trasparenti in modo che i suoi concittadini potessero vedere come questi vivesse. Ciò incarna perfettamente lo spirito manifestato dalle parole del Presidente del Consiglio di Stato De Lise secondo cui "Una forte ed efficiente pubblica amministrazione è la condizione necessaria per avere un autentico Stato di diritto, senza il quale non solo non vi è una vita civile ordinata, ma non vi può essere neanche sviluppo sociale ed economico".

La realtà, e concludo, è che il dibattito sempre più serrato tra più opposte visioni politiche rivela l'esigenza di un Paese che vuole risorgere economicamente e moralmente, recuperando la trasparenza delle organizzazioni pubbliche e dello spirito di chi ci lavora.

La nuova stagione di sviluppo dell'e-government e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione*

Ogni cittadino sia connesso. È questa la sfida che l'Agenda digitale europea si prefigge di conseguire entro il 2020, ma anche l'obiettivo che tutti gli Stati membri dell'Ue si sono impegnati a raggiungere con grande sforzo entro quella fatidica data. Si tratta di una vera e propria "rivoluzione", prima di tutto culturale, oltre che tecnologica, che per certi aspetti ricorda quella industriale del boom economico degli anni Cinquanta.

L'impegno dell'Esecutivo si è espresso negli ultimi mesi nell'intenso lavoro della cabina di regia, in cui siedono i rappresentanti dei quattro ministeri Istruzione, Università e Ricerca, Sviluppo Economico, Coesione territoriale e Funzione Pubblica, che in soli quattro mesi ha realizzato il Progetto Paese richiesto dall'Europa. La digitalizzazione infrastrutturale, come avvenne nell'Ottocento con il treno e negli anni Cinquanta con le automobili, cambierà le abitudini degli italiani. E riguarderà tutto: e-commerce, e-government, e-democracy, e-partecipation, ma anche l'energia e i trasporti.

Tutto ciò avrà riscontro nell'atteso decreto "Digitalia", che svilupperà la grande infrastruttura e favorirà la diffusione della banda larga e ultra larga per garantire l'accesso ad Internet veloce in tutto il Paese, con particolare riguardo alle regioni del Mezzogiorno che rientrano nell'Obiettivo Convergenza, non ultima la Campania.

Un mercato unico digitale funzionante entro il 2015 e il migliora-

* Convegno "L'Agenda Digitale per la modernizzazione del Paese". Il 3 luglio 2012 in Campania si è tenuto il primo dei "Forum Territoriali" utili ad avviare un percorso di "regionalizzazione" dell'Agenda Digitale Italiana prevista dal Governo Monti.

mento della Pubblica Amministrazione rappresentano, inoltre, due pilastri dell'attualissimo "Growth Pact", il Patto per la Crescita e l'Occupazione fortemente voluto dal Premier Mario Monti e approvato dai Capi di Stato e di Governo lo scorso 29 giugno 2012 a Bruxelles, durante il fruttuoso Consiglio europeo. Decisioni che hanno immediatamente ricevuto risposte positive dai mercati e che, ci auguriamo, siano prodromiche di una salutare iniezione di fiducia in tutti i nostri cittadini.

Dall'e-government all'open government

Il governo elettronico – più noto come e-government – rappresenta uno dei punti chiave dell'Agenda digitale, cui è stato dedicato uno dei tavoli della cabina di regia governativa. Il suo sviluppo può migliorare notevolmente l'accesso e la fruibilità dei servizi utili della PA per i cittadini e le imprese, abbattere tempi e costi, garantire la tracciabilità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Lo sviluppo dell'*e-gov* può portare alla creazione di un network virtuoso tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione, nell'ottica di un generale innalzamento della qualità dei servizi resi. Ma non solo: l'*e-gov* è in grado di aumentare il livello di partecipazione e l'inclusione sociale, anche attraverso il meccanismo delle consultazioni pubbliche on line (ad esempio quelle sulla qualità dei servizi o sui risparmi da attuare) con le quali i cittadini possono far ascoltare la loro voce.

In un periodo di spending review come quello che stiamo vivendo, inoltre, la digitalizzazione rappresenta un volano per mantenere e, se possibile, migliorare l'efficienza della macchina burocratica, a fronte dei tagli progressivi di risorse e di personale e del blocco del turnover: cure dimagranti che mettono a dura prova le amministrazioni pubbliche già da molti anni.

Il processo di semplificazione e di apertura della PA verso una mag-

giore trasparenza, iniziato circa 20 anni fa, sta cominciando a dare i suoi frutti. I primi passi, con la creazione dell'Aipa, l'autorità per l'ICT nella PA, sono stati mossi nel 1993, ma risale agli albori del nuovo millennio il primo piano governativo per il periodo 2000-2002. Un lavoro portato avanti dal primo ministro per l'Innovazione, Lucio Stanca e più recentemente dall'ex ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta. Grazie all'azione di quest'ultimo è stato dato un nuovo impulso alla creazione di nuovi servizi on line con l'obiettivo di semplificare la vita dei cittadini e delle Pmi e di permettere ai cittadini di indossare i panni del cliente dei servizi pubblici.

Nel quinquennio 2006-2010 l'amministrazione italiana è stata in grado di realizzare un sensibile incremento di servizi disponibili on line. Questo sforzo ha permesso all'Italia di raggiungere nell'offerta dei servizi digitali i paesi più virtuosi dell'Unione europea.

Come sottolineato anche nei Fact sheets della Commissione europea, un ruolo fondamentale è stato svolto da Formez PA e Digit PA. Uno degli esempi più eloquenti di questa ventata di novità è rappresentato da Linea Amica, il contact center multicanale "taglia-dubbi" del Ministero per la Pubblica Amministrazione al servizio dei cittadini, realizzato proprio da Formez PA. Un'offerta di servizi e assistenza al cittadino unica in Europa. Inoltre il Portale degli Italiani www.lineaamica.gov.it, lanciato un anno fa e ispirato ai principi europei per i servizi di e-government (trasparenza, multicanalità, accessibilità e usabilità, soddisfazione degli utenti), conta 230 mila visitatori unici al mese, con picchi giornalieri di oltre 15 mila utenti. Il portale contiene, ad oggi, oltre 1800 domande e risposte, 98 mila indirizzi della pubblica amministrazione centrale e locale.

Di questa struttura il ministro Patroni Griffi ha detto: "Questo servizio realizzato da Formez PA e voluto dalla Funzione pubblica serve ai cittadini, che si rivolgono spesso a Linea Amica dopo aver inutilmente interpellato le amministrazioni competenti".

Open data: la PA trasparente come una “casa di vetro”

Il nostro Paese sembra aver intrapreso la strada giusta puntando sugli Open data, cioè i dati in forma aperta della pubblica amministrazione, liberamente accessibili a tutti. Ci si richiama ai freedom act, norme anglosassoni in cui, da lunghissimo tempo, vi è il concetto che la conoscenza permette di sentirsi ed essere liberi: è questa l'idea dei doveri di uno Stato liberale così come lo pensavano Benedetto Croce e Luigi Einaudi. Tutti, anche indirettamente, possono trarre beneficio dall'immenso patrimonio di dati prodotti in formato digitale dalle pubbliche amministrazioni e resi disponibili in rete. Se “aperti”, questi dati, possono fare breccia nel mercato: riutilizzandoli, infatti, le imprese possono sviluppare servizi utili per i cittadini, traendone a loro volta beneficio. Il risultato è un circolo virtuoso che può restituire una rappresentazione più trasparente dell'amministrazione. I benefici, però, non riguardano solo le imprese. Si possono raggiungere anche alcuni obiettivi che potremmo definire di valore etico: non dimentichiamo che la crisi del debito greco ha avuto origine dai dati sulle finanze pubbliche contraffatti. Siamo certi che la maggior trasparenza recentemente voluta nella gestione dei conti pubblici ci permetterà di migliorare il nostro posizionamento sul piano internazionale, così come il censimento permanente e il monitoraggio sui costi delle auto blu sono stati accolti in maniera assai più favorevole di quanto si potesse immaginare sia dalle pubbliche amministrazioni coinvolte, che si sono sentite maggiormente responsabilizzate, sia dai cittadini che sono stati pienamente informati. Un primo immediato effetto derivante dalla pubblicità di tali informazioni è che le amministrazioni hanno tempestivamente compiuto un'attività di razionalizzazione delle auto in loro possesso con conseguenti notevoli risparmi.

La Funzione Pubblica ha il merito di aver colto la sfida dell'innovazione, ed ha scelto, quale prevalente soggetto facilitatore, il proprio organismo in house Formez PA che realizza e gestisce il portale governativo

sui dati aperti, dati.gov.it, citato al Forum PA 2012 come esempio di eccellenza sia dal Premier Mario Monti sia dall'Ambasciatore USA in Italia, David Thorne.

Inoltre, da gennaio 2012, Formez PA ha già realizzato 18 webinar (seminari on line) sugli open data rivolti a cittadini, imprenditori, dipendenti e funzionari pubblici, che in soli 5 mesi hanno totalizzato oltre 1200 partecipanti, testimoniando che vi è una diffusa fame di sapere, per poter poi operare concretamente, domanda che spesso non incontra offerte qualificate. Sul portale dati.gov.it sono presenti 835 dataset appartenenti a 37 amministrazioni centrali e locali e 100 applicazioni per smartphone sviluppate a partire da questi dati. Al concorso di idee basate sui dati della PA, Apps4Italy, lanciato dal Ministero per la Pubblica Amministrazione, hanno partecipato oltre 200 sviluppatori. Si è trattata di un'occasione innovativa e finalmente in linea con i tempi in cui l'amministrazione pubblica non è stata condotta a traino, come purtroppo troppo spesso accade, ma ha riconquistato il ruolo di guida verso cittadini e imprese.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale

Il legislatore ha predisposto gli strumenti tecnici e normativi necessari per rendere possibile questa nuova configurazione del dialogo con la PA, adeguando, con la riforma operata nel dicembre 2010, il Codice dell'amministrazione digitale (d.Lgs. 82/2005) alle nuove condizioni determinate dal progresso tecnologico. Con l'intervento di riforma (operato con il d.lgs. 235/2010) il Codice è diventato il fondamento giuridico per la trasformazione delle modalità di offerta dei servizi della pubblica amministrazione a favore del canale digitale, secondo quanto programmato nel piano *e-gov* 2012.

Resta, però, ancora molto da fare affinché la norma sia osservata e possa "vivere" concretamente all'interno della società, specialmente sul

piano dell'organizzazione interna alle PA, che devono dotarsi di strutture e competenze adeguate e in costante aggiornamento. Leggere, però, che tra le aree di intervento individuate nel Piano di azione europeo sul e-government 2001-2015, si parla ancora di "efficienza ed efficacia" delle pubbliche amministrazioni in termini di riduzione degli oneri amministrativi e di miglioramento dei processi organizzativi, risuona quasi come un lamento ormai più che ventennale a fronte del quale troppo poco è stato fatto, ma che ora richiede immediate decisioni e conseguenti risposte alla luce di un progresso tecnologico che non consente più alcun alibi né infingimento.

Dello strettissimo legame tra "rinnovamento" della PA ed e-government si è mostrato nuovamente consapevole il legislatore nazionale. Il Codice dell'amministrazione digitale, già nella formulazione originaria (ma ancor più dopo la riforma operata con il d.lgs. 235/2010), pone in carico alle amministrazioni l'onere di predisporre all'ascolto dei cittadini e di operare una riorganizzazione strutturale e gestionale attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica e le comunicazioni.

Com'è noto l'azione dell'amministrazione si deve informare ai principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 della Costituzione. Principi generali che hanno trovato un puntuale aggiornamento da parte del d.lgs. 150/2009 alla luce del quale l'azione amministrativa deve ispirarsi al rispetto dei criteri di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, misurazione della performance, valorizzazione del merito, responsabilità disciplinare.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono, oggi, un insostituibile strumento di razionalizzazione dei processi di gestione documentale e un potente strumento di dialogo.

Dal punto di vista organizzativo, emerge la necessità di sostenere e

potenziare l'investimento sia in infrastrutture, sia nella formazione all'uso dell'ICT.

Cambia come accennato, inoltre, il rapporto della PA con cittadini e imprese.

In primo luogo l'uso delle nuove tecnologie da parte della PA è stato elevato a rango di vero e proprio diritto per i privati: presentazione di istanze, partecipazione al procedimento amministrativo, invio di documenti alla PA, richiesta di informazioni, possono essere svolte anche telematicamente e l'amministrazione è chiamata a dare seguito alle richieste.

L'avvicinamento del cittadino all'amministrazione trova il suo completamento nella configurazione stessa dei servizi resi on line che devono prevedere strumenti per l'acquisizione di notizie e valutazione sul grado di soddisfazione degli utenti. Ne è un esempio l'obbligo di rendere pubbliche le PEC con cui dialogare con le amministrazioni, strumenti che in un futuro prossimo ci auguriamo possano diventare la porta principale di accesso alla pubblica amministrazione. L'amministrazione in questo modo riceve feedback di cui deve tener conto nelle attività tese alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi.

Digitalizzazione: un utile strumento di contrasto alla corruzione

La digitalizzazione può inoltre rivelarsi un utile strumento nella lotta alla corruzione, piaga annosa che vessa da sempre ogni forma di amministrazione pubblica e privata, che per essere rimossa alla radice deve essere disvelata e respinta grazie all'adozione di procedure celeri, trasparenti e pubbliche. Nel nostro Paese i dati impietosamente ci dicono che la percezione del fenomeno è banalmente allarmante, comportando un livello di imbarazzo non più sostenibile. Tema cruciale per l'attuale Governo, su cui è impegnata la Commissione di Studio sulla Corruzione, è l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pub-

blica amministrazione, istituita dal ministro per la Pubblica Amministrazione Filippo Patroni Griffi e presieduta da Roberto Garofoli. La Commissione ha compiuto una ricognizione comparata dei migliori sistemi adottati, e, anche alla luce delle sofferenze attuali dei conti pubblici, tende a favorire con decisione l'adozione di soft law, codici comportamentali e regole procedurali che, massimizzando l'utilizzazione tecnologica, rendano sempre più difficile la via più comoda qual è quella della corruttela. I lavori della Commissione si sono trasfusi nel disegno di legge volto a sistematizzare la lotta alla corruzione che ora è in discussione in Parlamento, ove però subisce un rallentamento dovuto all'accumularsi di tematiche fra loro non sempre omogenee.

Come sempre accade, per risolvere un problema bisogna avere il coraggio di affrontarlo nel quotidiano, rimuovendo le opacità di sistema, partendo da piccoli esempi concreti e spesso ispirandosi ai comportamenti dei giovani che, normalmente, non hanno subito le contaminazioni proprie di reiterate, cattive abitudini.

Ad esempio, uno strumento che si è prestato ad un uso distorto e non solo illegittimo ma anche illegale, è il buono pasto che garantisce prestazioni certe a fronte di un sostanziale anonimato.

Con l'introduzione e la diffusione a regime del sistema dei buoni pasto elettronici si otterrebbe, da un lato, un uso consapevole e responsabile e dall'altro, si permetterebbe la tracciabilità delle spese della PA; infine, e non ultimo, si potrebbero certamente realizzare risparmi per un servizio che diventa totalmente dematerializzato.

Abbattere il digital divide

Emerge nel nostro Paese un digital divide che – al di là dei ritardi infrastrutturali individuati dalla stessa Cabina di Regia dell'Agenda Digitale – sembra poggiare anche su ragioni di tipo culturale che vanno

dalla scarsa alfabetizzazione informatica a forme di resistenza/diffidenza verso le innovazioni.

Recenti studi, come il rapporto dell'Istituto per la competitività – ICOM dell'aprile 2012¹, evidenziano, come già detto, che nonostante si sia potenziata l'offerta dei servizi pubblici on line, si riscontra un basso livello di utilizzo da parte dei cittadini: solo il 17% dei cittadini italiani utilizza i servizi di e-government, a fronte di una media Ue pari al 32%.

Anche il Digital Scoreboard della Commissione europea, pubblicato a giugno 2012, conferma un utilizzo ancora troppo basso dei servizi di e-gov da parte degli utenti italiani (22% nel 2011, al ventiseiesimo posto, su 27 paesi) e da parte delle imprese (76%, al venticinquesimo posto su 27 paesi dell'Ue). Nel 2011, in Italia, il 51% della popolazione ha usato Internet regolarmente (circa una volta alla settimana), ponendo il nostro Paese al di sotto della media Ue a 27 del 68%.

Le cause sono da rinvenire soprattutto nella diffusione della banda larga nel nostro Paese, che denuncia un grave ritardo espresso in maniera difforme. Si sommano, così, pregiudizi culturali a deficienze strutturali figlie di una miopia e di una povertà degli investimenti. Nel breve periodo, una prima importante risposta si può avere investendo nell'uso dei cloud, i quali permettono di utilizzare potenti aree di servizio telematico pur senza esserne proprietari. Questa modalità, come sperimentato, ha dimostrato, inoltre, che il timore che queste soluzioni rubino spazio all'occupazione è infondato: infatti a fronte di un impiego tradizionale che diventa superato, se ne costruiscono ben due per le nuove generazioni di esperti informatici.

È di questi giorni la denuncia accorata dell'ISTAT che il livello di disoccupazione tra i giovani ha superato in Italia la soglia del 36%. Sono proprio queste nuove generazioni che, messe nelle condizioni, sarebbero

¹ Elaborato su fonte Eurostat e disponibile sul sito del Governo all'indirizzo <http://www.governo.it/GovernoInforma/dialogo/StudioIComPADigitale.pdf>.

in grado di fornire un prezioso contributo alla necessaria innovazione tecnologica del nostro Paese.

Nel gennaio 2012 il tasso di penetrazione della banda larga da rete fissa è pari al 22,2% della popolazione, al di sotto della media Ue, pari al 27,7%. Anche sul fronte della banda larga da rete mobile siamo indietro: 31,3% contro la media Ue del 43%, nonostante il grande mercato della telefonia cellulare presente nel nostro Paese.

Dati confermati dal primo Rapporto Monitor sul Dialogo Cittadino-PA del giugno 2012, voluto dal ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, Filippo Patroni Griffi, dal quale emerge che i cittadini prediligono ancora in modo assoluto l'antico canale telefonico (89,3%), che garantisce un consolidato contatto immediato e la possibilità di interagire con l'operatore.

La rilevazione trova conferma anche nell'esperienza maturata con il servizio di Linea Amica CAD, il servizio di assistenza sul Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale gestito da Formez PA, rivolto a cittadini, imprese, professionisti e PA.

L'insieme delle richieste presentate dai cittadini evidenzia una conoscenza piuttosto scarsa degli istituti previsti dal Codice e, più in generale, un basso livello di conoscenza degli strumenti informatici. Appare, invece, positivo, sempre alla luce dell'esperienza maturata con il servizio di Linea Amica CAD, l'interesse mostrato dai cittadini verso le modalità di dialogo in via telematica con la PA. Un interesse che, però, non sembra essere supportato da un'adeguata conoscenza degli strumenti tecnico-informatici.

Le conclusioni cui conduce il Rapporto Monitor confermano l'indifferibilità di un miglioramento della comunicazione verso il cittadino e di tracciabilità e trasparenza delle procedure della macchina amministrativa. Bisogna rimuovere ogni tensione ostile al cambiamento e superare approcci antichi nell'accoglienza e nell'assistenza ai cittadini e nel permetterne la partecipazione in una generale rinnovata "cultura del servizio"; il cittadino deve essere in grado di esprimere la propria "voice" e

dimostrarsi partecipe di un miglioramento concreto; per questo si deve offrire all'utente stesso uno strategico strumento di democrazia diretta che lo confermi in un suo *status* di "cittadinanza ai servizi pubblici".

Uno sguardo al futuro

Il futuro è nelle nuove generazioni, i cosiddetti "nativi digitali", che sin da piccoli padroneggiano le nuove tecnologie e accedono ad Internet.

Un vero governo digitale ha l'obbligo però di essere aperto a tutti e di rimuovere ogni ostacolo alla sua fruizione: anziani, persone con disabilità e a rischio di emarginazione; i ritardi dovuti a fattori geografici o culturali devono essere imperativamente rimossi in quanto l'art. 4 della nostra Costituzione espressamente impegna la Repubblica a promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro. A tal fine è dedicato il nostro sforzo tecnologico, economico e culturale che, siamo certi, può avere riflessi positivi anche sul PIL nazionale.

Bibliografia

- AKERLOF G., *The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism*, 1970, articolo pubblicato sulle pagine del “Quarterly Journal of Economics”.
- CONSTANT B., *Principi di politica. Versione inedita del 1806* (a cura di) S. De Luca, trad.it. di C. Bemporad, LXVI-570 p., Rubbettino 2007.
- DAHRENDORF R., *L'insostenibile leggerezza dei Parlamenti* in “La Repubblica”, 17 agosto 2002.
- DAHRENDORF R., *Quadrare il cerchio. Ieri e oggi*, p. 140, Laterza, Bari 2009.
- DE CAROLIS F., Giorgiantonio C. e Giovanniello V., *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, in “Questioni di economia e finanza” n. 83, dicembre 2010.
- DELLA CANANEA G., *Il diritto amministrativo e le sue corti* in “Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale” (a cura di) Mangano F. e Romano Tassone A., Milano, Giuffrè 2005, pp. 125/143.
- EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER, *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, serie “Rapporti nazionali”, n. 9, ottobre 2000.
- FORMEZ, *Ricerca sull'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato*, Roma, Formez, 1983, voll. 4.
- HIRSCHMAN A. O., *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard 1970 (trad. it. *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano 1982).
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna 2001.
- MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, p. 576, Rizzoli 1989 (I edizione *l'esprit des lois*, 2 voll-32 libri, 1748).
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, p. 212, Giuffrè 1998.
- OCSE, *Phase 3-Report implementing the OECD anti-bribery convention in Italy*, OCSE, 2012, p. 80.
- OECD, *Modernising the public administration-A study on Italy*, OECD 2010, p. 135.
- OLIVETTI A., *Città dell'uomo*, Edizioni di Comunità, 1959.
- PCM 1993e, p. 18.

- KANT I., *Per la pace perpetua*, p. 144, edizione Feltrinelli 1991.
- KELSEN H., *General theory of law and State*, Harvard 1945 (trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1952).
- KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, p. 227, Einaudi 1970.
- ROKKAN S., *Citizens, elections, parties*. Oslo 1970 (trad. it. *Cittadini, elezioni, partiti*. Bologna, 1982).
- GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, p. 32, tipografia del Senato. Trasmeso alle Camere il 16 novembre 1979.
- SMITH A., *Teoria dei sentimenti morali*, p. 660, Biblioteca Univ. Rizzoli, 1995.
- SMITH A., *La ricchezza delle nazioni*, p. 834, Newton Compton 2008 (I edizione 1776, *The Wealth of Nation*, 5 voll.).
- SCHUMPETER JOSEPH A., *Il capitalismo può sopravvivere? La distruzione creatrice e il problema dell'economia globale*, Etas, Milano, 2010.
- TOYNBEE A. J., *Hannibal's legacy*, 2 voll. 1965; trad. it. 1981.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (a cura di), *Money, Politics, Power: corruption risks in Europe*, p. 63, 2012
- WEBER M., *Economia e società*, p. 392, Einaudi 1999.

Postfazione

STEFANO CALDORO

CARLO FLAMMENT

Formez PA e le regioni del Mezzogiorno: un rapporto privilegiato

Mai come negli ultimi anni la pubblica amministrazione è stata interessata da una serie di dinamiche trasformative, dal punto di vista normativo, tecnologico, procedurale, organizzativo.

Il quadro di riferimento dell'intero sistema istituzionale è radicalmente cambiato, imperniandosi su un modello di governance multilivello. Al contempo, l'innovazione tecnologica ha portato alla diffusione dell'Information and Communication Technology (ICT) per la gestione delle procedure e l'esercizio delle attività amministrative. Parallelamente sono stati adottati provvedimenti normativi che hanno impattato sulle risorse umane, incrementando il rilievo delle funzioni strategiche – programmazione e valutazione – e di gestione delle attività devolute, decentrate e esternalizzate – monitoraggio e controllo: da processi di responsabilizzazione del livello dirigenziale, con conseguenti meccanismi di premialità, alla previsione di meccanismi di carriera e di progressione economica sulla base di procedure selettive.

La combinazione di questi fattori rappresenta un fattore strategico di trasformazione dell'organizzazione interna delle amministrazioni pubbliche che, allo stato attuale, evidenzia la necessità di implementare processi di miglioramento continuo delle performance.

La leva per superare tali criticità è da ricercarsi senza dubbio nelle politiche di potenziamento del capitale umano e organizzativo delle pubbliche amministrazioni, quella capacity building a cui i documenti di programmazione comunitari, nazionali e regionali dedicano una serie di obiettivi strategici.

Il Formez, storicamente impegnato a supporto della crescita delle

amministrazioni pubbliche – in particolare del Mezzogiorno – ha maturato una specifica esperienza nella progettazione e implementazione di azioni di capacity building, inteso come sviluppo di competenze organizzative e individuali. Ciò in perfetta sintonia con le linee guida strategiche recentemente ribadite dall'UE, che identificano la capacità istituzionale e una governance efficiente come priorità per questo periodo di programmazione. E altrettanto in stretta interazione sinergica con le necessità di efficienza e riduzione della spesa, che caratterizzano l'attuale *momentum* europeo e nazionale.

Formez PA individua le dinamiche fondamentali della capacità istituzionale e amministrativa sui cui ha speso il proprio impegno per la crescita del sistema-Italia, e del Mezzogiorno *in primis*, e rispetto alle quali prosegue nel suo percorso strategico di servizio:

- nelle competenze dei funzionari pubblici (che necessitano di una formazione strutturata, strutturale, costantemente aggiornata);
- nell'adozione delle tecnologie dell'informazione (che promuovono l'efficienza e la condivisione delle informazioni col sistema diffuso degli stakeholders territoriali);
- nel metodo d'interazione fra le organizzazioni e l'ambiente socioeconomico (che trae vantaggio da un approccio maggiormente orientato al partenariato).

Il sostegno, come si è avuto modo di verificare nei progetti attuati nella regione che ho l'onore di rappresentare, si fonda su un approccio strategico in base al quale, di concerto con le amministrazioni locali, regionali e nazionali, si identificano le aree deboli nelle amministrazioni stesse e i relativi interventi da apportare. Nel processo di identificazione delle lacune, si presta particolare attenzione allo sviluppo di meccanismi volti a migliorare la definizione di politiche e programmi che coinvolgano parti sociali, organizzazioni non governative, soggetti pubblici e privati.

L'obiettivo principale resta, dunque, supportare la riforma delle pubbliche amministrazioni a prescindere dal ruolo che i singoli soggetti ricoprono nell'attuazione e gestione delle singole politiche e dei relativi strumenti di sostegno finanziario.

Nel panorama comunitario e italiano a FormezPA vanno riconosciute una tradizione e un'azione che pongono l'Istituto in una logica anticipatoria delle dinamiche sopra descritte e che raccontano la storia – così come l'attualità – di un rapporto privilegiato con le regioni del Mezzogiorno.

STEFANO CALDORO

Presidente Regione Campania

L'orgoglio di essere servitori pubblici

Il Formez è immerso nel confuso fervore dei cantieri pubblici, cioè nel *work in progress* di un sistema che deve assolutamente elevare le sue prestazioni al servizio del cittadino, delle imprese e del Paese intero. È la vocazione del nostro Istituto, che affianca il Ministero della PA nelle sfide di un tempo in cui restare fermi significa condannarsi al fallimento. Ma quello attuale è anche, per fortuna, un tempo di passi avanti e di realizzazioni: i cantieri non possono essere tenuti aperti in eterno, perché allora finiscono per diventare un alibi.

Nelle pagine del Direttore Marco Villani – un amico prima ancora che un perno dell'azione di Formez PA – molti progetti sono presentati già nella veste di cambiamenti verificabili. E il lavoro di Villani offre anche uno spaccato della versatilità del Formez, un ente che in quasi mezzo secolo di storia ha cambiato pelle più volte ma mantenendo intatto il senso più profondo della sua missione: aiutare il sistema pubblico italiano a crescere, in un'opera quotidiana che ora significa formazione, ora affiancamento e assistenza, ora monitoraggio delle amministrazioni o servizio diretto al cittadino, ma che ha sempre come bussola la prestazione della PA al servizio del Paese. Il volume spazia quindi dalla riforma della PA alla sanità in tempi di federalismo, dai “twinning” internazionali all'etica pubblica, dall'e-government alla comunicazione, e molto altro ancora.

È una testimonianza sul campo, lontana dalle teorizzazioni degli studiosi e tuttavia sempre ricca, approfondita, attraversata dalle riflessioni dell'esperto di diritto costituzionale ed amministrativo. È la foto-

grafia di una serie di cantieri che sanno trasformarsi in innovazione reale e percepibile: dopo 20 anni di attivismo normativo e di rinnovamento anche culturale e semantico, la PA italiana sta finalmente abbandonando nei fatti la gabbia della cultura delle procedure. Oltre la rigidità del precetto legislativo, oltre il formalismo e il linguaggio burocratico, le riforme improntate alla semplificazione, alla trasparenza ed alla valutabilità hanno aperto la strada ad una nuova dimensione: se la cultura del risultato coincide con la soddisfazione dell'utente, allora è proprio l'ascolto la leva per calibrare il servizio pubblico sui veri bisogni del cittadino-cliente. Con una immagine ardita, ma non più utopistica, possiamo dire che la PA diventa – meglio: è chiamata a diventare – uno sportello sempre aperto ed attento ai bisogni di chi “sta dall'altra parte”.

Il Formez è al centro di questo disegno. La riorganizzazione sancita dal decreto legislativo n. 6 del 2010 ha completato un percorso che avevamo intrapreso già da qualche anno. Ma a tre anni da quella riforma, un nuovo contesto economico e istituzionale carica tutto il sistema che ruota attorno al Ministero della PA di una nuova responsabilità: rendersi rapidamente motore e non più fardello di un Paese che deve assolutamente uscire dalla morsa *tagli alla spesa-blocco del turn over-imposizioni fiscali* che si è finora resa necessaria per fronteggiare la crisi dei mercati.

Molto è ancora da fare. Troppo spesso prevalgono pigrizie e resistenze corporative. E troppo spesso il riflesso condizionato della crisi economica è quello di penalizzare la formazione e spegnere i canali di comunicazione con i cittadini. Ma una PA che funziona, che sa ascoltare i cittadini e riorientare le prestazioni in base al loro giudizio ed anche alle loro proposte, è un valore per il presente e soprattutto per il futuro degli italiani. Il Formez “nel cantiere della PA” è impegnato in questo compito, così come in quello di aiutare i governi centrali e locali a tradurre in fatti le

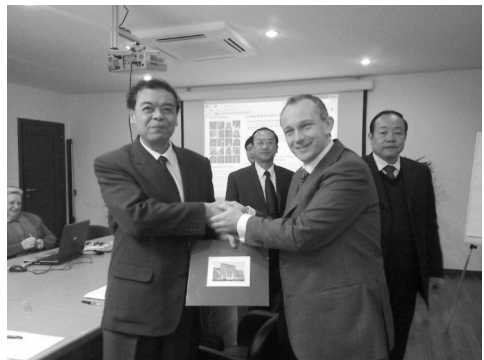
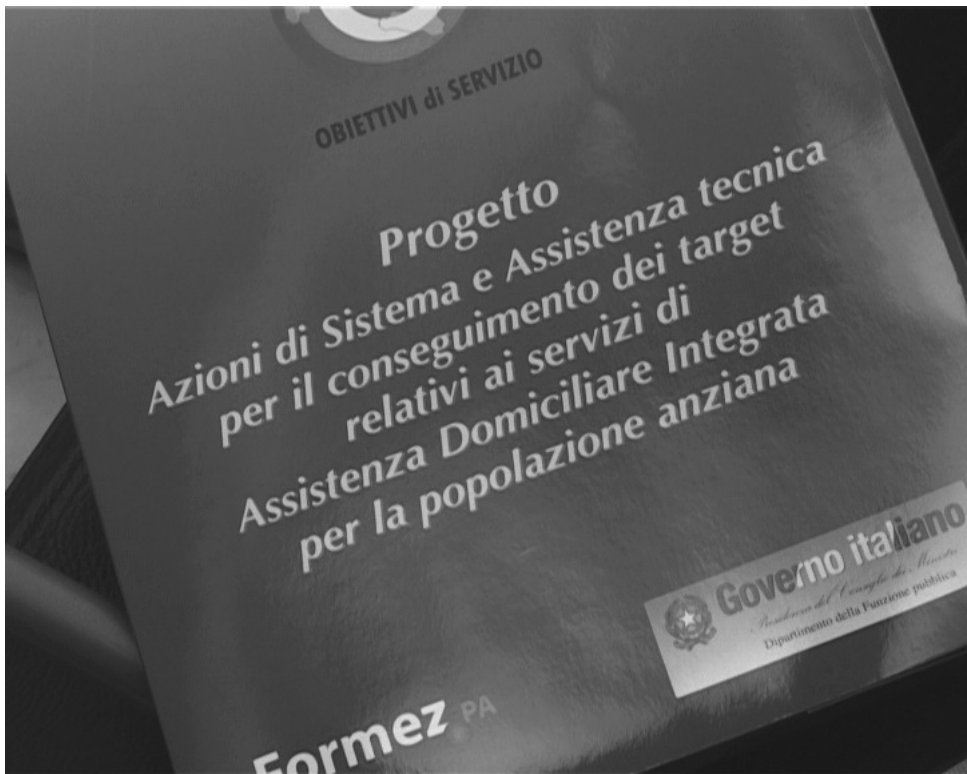
riforme, facendole coerentemente applicare da migliaia di singole amministrazioni. Siamo consapevoli della complessità di questo compito e della difficoltà di compiere “l’ultimo miglio”, ma anche fieri di svolgerlo con lo spirito dei “servitori pubblici”.

CARLO FLAMMENT
Presidente Formez PA

北京友谊宾馆

Welcome to 2nd International Symposium on Dairy Cow Nutrition and Milk Quality
欢迎参加第二届“奶牛营养与牛奶质量”国际研讨会









Linea Amica
La P.A. al tuo servizio

FORMEZ PA
www.formez.it

Finito di stampare nel mese di novembre 2012
GANGEMI  EDITORE SPA – ROMA
www.gangemieditore.it