

## MANAGEMENT PUBBLICO

# Organizzazione degli uffici pubblici e specificità del *management* delle Pubbliche Amministrazioni. L'analisi dei costi dei fattori della produzione relativi alle funzioni, ai servizi pubblici: presupposti e condizioni di realizzabilità\*

**SOMMARIO:** Premessa; **1.** I principi costituzionali che presidiano il tema della organizzazione delle pubbliche amministrazioni; **2.** Il potere di organizzazione nelle pubbliche amministrazioni: chi ne è il titolare?; **3.** La dirigenza pubblica è responsabile della migliore organizzazione possibile degli apparati (e della qualità della vita sul posto di lavoro dei propri collaboratori). Percorsi e tecniche per realizzare il cambiamento organizzativo; **3.1** Il controllo di un progetto avente ad oggetto "la qualità della vita sul posto di lavoro" in una struttura amministrativa complessa. **3.2** I risultati concreti conseguiti, in certo momento storico (1984-1989), dall'attuazione del Progetto FEPA. in Italia. Cosa sono l'efficienza, la economicità, l'efficacia dell'azione amministrativa?; **3.3** Il coinvolgimento attivo delle burocrazie nella realizzazione del Progetto FEPA. Dal piano alla esecuzione, passando per la fase della sperimentazione. Il ruolo della Corte dei conti; **4.** Dalla spesa del personale (analisi macroeconomica) al costo del lavoro (analisi microeconomica): un percorso (ancora) da completare. Il costo medio per unità di prodotto/servizio); **4.1** Le competenze tecnico-amministrative del management pubblico per fini di analisi delle politiche pubbliche. Uno sguardo... dal ponte; **5.** Un confronto tra Paesi: la responsabilizzazione delle dirigenze e il miglioramento delle "performances" degli apparati. L'esperienza francese.

DI ROSARIO SCALIA, FEDERICA SCALIA

**ABSTRACT:** Gli interventi legislativi riguardanti la Pubblica Amministrazione, promossi dai Governi che si sono succeduti in Italia negli anni Settanta fino agli anni novanta del secolo scorso (e che hanno influenzato gli anni 2000), non hanno sortito quegli effetti di natura innovativa che erano stati previsti da decisori tecnici appartenenti all'Accademia. La mancanza di un controllo di esecuzione delle leggi relative, diversamente da ciò che avviene negli USA e in altri Paesi d'Europa, che hanno dato seguito prontamente ai principi della "Dichiarazione di Lima" sul controllo indipendente esterno delle Istituzioni superiori di controllo, ha determinato, tra i cittadini e le imprese, stati di illusione e, al contempo, ha favorito decisioni arbitrarie assunte dalle burocrazie al solo scopo di assicurare una esecuzione differita nel tempo della legislazione riguardante il "sistema dei controlli interni". Non trovandosi la Corte dei conti di fronte a un sistema funzionante, pur avendo dato il suo contributo tecnico alla realizzazione del Progetto "Funziona-

\* Pur avendo condiviso il tema nella sua unitarietà, ROSARIO SCALIA ha curato la Premessa ed i capitoli 3, 3.1, 3.2, e 3.3; mentre FEDERICA SCALIA ha elaborato i capitoli 1, 2, 4, 4.1 e 5.

\*Traduzione a cura di Monica Pratesi.

lità ed Efficienza della Pubblica Amministrazione” (1984-1988), la sua Magistratura ha preferito concentrarsi sul controllo economico-finanziario del sistema degli Enti Locali, rinunciando, *de facto*, ad assumere un ruolo di guida per dare sostanza di contenuti al principio del buon andamento ex art. 97 Cost., pur essendo stata chiamata dal Legislatore nazionale ad occuparsene già nel 1981, in occasione della istituzione della Sezione Enti Locali (Sezione delle Autonomie, dal 2000).

**ABSTRACT:** *Legislative interventions concerning Public Administration, promoted by successive governments in Italy in the 1970s until the 1990s (and which influenced the 2000s), did not have those effects of an innovative nature that the technical decision makers belonging to the Academy had envisaged. The lack of enforcement control of related laws, unlike in the U.S. and other countries of Europe, which have readily followed up on the principles of the “Lima Declaration” on the independent external control of the Supreme Audit Institutions, has resulted in states of illusion among citizens and businesses and, at the same time, has fostered arbitrary decisions made by bureaucracies for the sole purpose of ensuring deferred execution over time of legislation concerning the “system of internal controls.”*

*As the Court of Audit has not a working system, although has made its technical contribution to the implementation of the Project “Functionality and Efficiency of Public Administration” (1984-1988), its Judiciary has preferred to focus on the financial control of the system of Local Authorities, renouncing, de facto, to take a leading role to give substance of content to the principle of sound administration pursuant to art. 97 of the Constitution, although it has been called by the national legislature to deal with it already in 1981, on the occasion of the establishment of the Local Authorities Section (now, Self-government Section).*

### Premessa

Questo saggio vuole continuare a parlare con gli stessi toni pacati e persuasivi con cui, per diversi anni, si è espresso Sergio Ristuccia, sia quando ha messo a disposizione di molti (i suoi colleghi Magistrati della Corte dei conti) la sua professionalità, nel ruolo di Segretario generale della Corte dei conti (1986-1989), sia quando ha dato il suo contributo tecnico-scientifico all'Esecutivo, in qualità di Capo di Gabinetto al Ministro del Tesoro di allora, il prof. Beniamino Andreatta (18.10.1980-1.12.1982), sia quando si è interessato dei temi della cultura politica e imprenditoriale in qualità di Segretario generale della Fondazione “Adriano Olivetti” (1977-1987)<sup>1</sup>, sia quando si è interessato alle politiche sociali e al loro impatto sui bilanci pubblici quando ha occupato il posto di Presidente del Comitato italiano per le scienze sociali (1991-2014), divenuto Consiglio italiano per le scienze sociali.

Non si sa se questa semplice aspirazione diventerà realtà, ma rimane il tentativo – fatto con questo saggio – di voler afferrare il “filo rosso” che unisce le diverse “Riforme” che si sono succedute nel tempo in Italia facendo leva su alcune parole-chiave o parole-simbolo: responsabilità gestionale, costi/risultati, efficienza, efficacia ed economicità... E, infine, “organizzazioni” e “istituzioni”, ma tenendo separati da essi il ruolo del “capitale umano” (come se esse potessero essere analizzate senza valutare la professionalità di cui si ha bisogno per farle correttamente funzionare).

Tutti termini riscontrabili nel tessuto normativo delle leggi approvate sul tema (dalla “Riforma Cassese” del 1993 fino alla c.d. “Riforma Madia” ed oltre). Termini che, a causa della arretratezza culturale di un certo settore dell'accademia, sono stati usati con significati, a volte non chiari, a volte distorti o ambigui rispetto al valore che essi dovrebbero mantenere. Tanto da far nascere il dubbio che ci possano essere state,

<sup>1</sup> V. VANESSA ROGHI (a cura di), “Sergio Ristuccia. La Fondazione Adriano Olivetti in via Zanardelli: tra il Quirinale e San Pietro, 1976-1987”, ed. Fondazione Adriano Olivetti, 22.5.2008, 90.

nel campo del diritto del lavoro pubblico, in un lasso di tempo così breve un così alto numero di interventi normativi che è stato facile chiamare o semplicemente indicare come “riforme”.

Molti interventi – dalla c.d. “Riforma Brunetta” (2009) alla c.d. “Riforma Madia” (2017) – sono da considerare, infatti, semplici interventi di natura correttiva o integrativa della vera ed unica “Riforma”<sup>(2)</sup>, quella contenuta nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e, ancor prima di tale testo normativo, nel d.lgs. n. 29/1993 elaborato dal prof. Sabino Cassese contestualmente alla “Riforma dei controlli” (1994, l. n. 20 e 19).

Il che ha determinato situazioni di permanente confusione tra le burocrazie che di questo stato di fatto le stesse hanno approfittato per non dare esecuzione a diverse disposizioni di legge. Costringendo il Legislatore a ritornare sullo stesso tema, ma senza che il ritorno potesse considerarsi una innovazione, dovendosi qualificare il “nuovo” testo normativo come una “legge-risacca” (ricorrendo al linguaggio di un sociologo del diritto come lo è stato il prof. Romano Bettini), ovvero meramente ripetitiva della precedente.

E si cercherà di capire come, nel suo lungo incedere nel tempo, la Magistratura della Corte dei conti abbia saputo utilizzare queste parole-simbolo per dare un nuovo significato alla funzione del controllo indipendente esterno ad essa intestata dalla Costituzione, pur tra mille difficoltà e incomprensioni<sup>(3)</sup>.

Controllo che non potrebbe non tener conto dei costi degli apparati (costo delle funzioni; costo degli interventi), che non potrebbe non tener conto della efficienza degli apparati (intesa come rispetto dei tempi di produzione), che non potrebbe non tener conto dell’impatto dell’azione amministrativa sulla qualità di vita dei singoli, o delle famiglie, o delle imprese (valutazione delle politiche pubbliche). Controllo che i decisori politici hanno auspicato dover assumere la qualità del “controllo collaborativo”, ma senza fissare tempi e metodi perché questa aspirazione culturale si tramutasse in realtà operativa<sup>(4)</sup>.

Ma perché ciò diventi “diritto vivente” è indispensabile il coinvolgimento dei destinatari (operatori della P.A. e, in particolare, le dirigenze medie e alte) della nuova semantica che si crede di utilizzare come un “novità”.

Evitando, però, di credere che un semplice cambiamento normativo si possa qualificare “riforma”; un vizio che inquina la “qualità” della legislazione nazionale che risul-

2 Con il termine “riforma” si deve intendere un intervento sostanziale che risulti capace di innovare profondamente una istituzione o anche un ordinamento (Enciclopedia Treccani). È appunto tale attribuzione a distinguerla dalla mini-riforma o dal più vago termine costituito dal riformismo. Certamente, aggiustamenti o piccole modifiche a istituzioni o ad ordinamenti non dovrebbero qualificarsi con il termine di “riforma”. Per una visione storico-istituzionale delle vicende di natura modificativa-integrativa che hanno interessato il funzionamento della P.A. in parallelo con quelle che hanno riguardato il “sistema dei controlli” (esterno/interni), qualificabili come semplici ripetizioni nel tempo di progetti con aspirazione ad essere una novità, si veda R. SCALIA, “La cultura del controllo indipendente esterno nell’ordinamento italiano. Metodi e tecniche di analisi per il perseguimento del principio del buon andamento”, in La cultura del controllo indipendente nell’ordinamento italiano (a cura di R. SCALIA), Collana Elè Belè, ed. Cacucci, Bari, 2020, 55-104.

3 Che il termine “controllo” (in lingua italiana) possa avere più significati hanno avuto modo di affermarlo gli studiosi di scienza dell’amministrazione americana. Osserva, a tal riguardo J. S. WHOLEY: “Nel settore pubblico, spesso la valutazione viene svolta in concomitanza ad attività di “auditing”, “verifica”, “analisi di gestione”, “monitoraggio”, “pianificazione”, “analisi di politiche pubbliche”, “analisi di programma” e “ricerca”. Spesso la valutazione viene fatta per garantire che le risorse pubbliche vengano impegnate per lo scopo pubblico cui sono effettivamente destinate, oppure per accrescere il patrimonio di conoscenze della società. Per quanto possano essere importanti, l’auditing e la ricerca politica non costituiscono l’oggetto principale di chi “fa valutazione” ... Il principale oggetto... (di tale “controllore”, n.d.a.) è costituito dall’utilizzo della valutazione al fine di migliorare la performance di enti e programmi”, Introduzione a “Improving Government Performance”, ed. Jossey Brass, San Francisco, 1989.

4 Perché il “controllo” assuma i caratteri propri della “valutazione collaborativa” è necessario, secondo J. WHOLEY, op. cit., che “...nel lavoro di pianificazione dell’attività di valutazione, i valutatori verifichino ... le esigenze informative dei politici e dei responsabili di programma, la possibilità concreta di soddisfare tali esigenze nonché l’utilizzo che si intende fare di tali informazioni. E comunque uno stile valutativo efficace deve essere caratterizzato da un processo di pianificazione continuo portato avanti da un team che comprenda sia dei responsabili di programma sia dei valutatori”.

ta deprivata degli esiti di una valutazione degli effetti sulle condizioni della comunità civile (valutazione delle politiche pubbliche)<sup>(5)</sup>

Non possiamo, comunque, fare a meno di riportare quello che suona, oggi, come un auspicio, o desiderio di questo attento studioso della Pubblica Amministrazione ... e, al contempo, come il suo timore più profondo sia stato questo: “speriamo di non essere soli”.

Questa l'espressione usata dal prof. Sergio Ristuccia in un momento cruciale della storia delle nostre Istituzioni.

Per questo – e per renderci conto della complessità del sistema amministrativo e di come esso abbia reagito con atteggiamento difensivo a fronte delle innovazioni prospettate o solo annunciate – bisognerà partire da lontano, dalla fine degli anni sessanta del secolo scorso.

È nel lontano 1966 che viene dato, infatti, alle stampe il libro del prof. Mario Nigro dal titolo: “*Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione*”.

E i tre elementi fondamentali di essa (il potere di organizzazione degli uffici; la disciplina generale dei rapporti di lavoro; la gestione del personale) continuano ad essere trattati e, quindi, analizzati nel contesto della tradizione pubblicistica.

Ma appena due anni dopo (1968) si avrà modo di avviare la prima discussione sulla possibilità di assumere un'iniziativa parlamentare intesa a sperimentare l'applicazione della contrattazione sindacale (privata) al personale dipendente da una pubblica amministrazione.

È dall'intuizione del prof. Mario Nigro che occorre, comunque, prendere l'avvio per assicurare una sostanziale sequenzialità logica all'evoluzione che il mondo assai complesso e vario del pubblico impiego subirà fino ai nostri giorni: il potere organizzativo delle amministrazioni pubbliche e il potere organizzativo dell'imprenditore privato, alla fin fine, sono analoghi.

Infatti, ambedue i poteri presentano la stessa radice in quanto l'obiettivo è identico: assicurare un prodotto/un servizio al cittadino-cliente al minor costo possibile (per chi produce, sia essa azienda privata, sia essa amministrazione pubblica)<sup>(6)</sup>.

Al fondo di questo ragionamento c'è, comunque, un'intuizione teorica che, a distanza di anni, rimane tutta da verificare: quella secondo cui il datore di lavoro pubblico ragiona, quando organizza le risorse disponibili, allo stesso modo del datore di lavoro titolare d'impresa.

Cosa non rispondente ai fatti e ai comportamenti<sup>(7)</sup> delle dirigenze del settore pubblico, se si seguono i risultati delle ricerche curate dal prof. William A. Niskanen, appunto, negli USA, sul comportamento degli operatori pubblici.

Così che, alla fine di un lungo percorso di modifiche e di aggiustamenti fatti (dal 1993 fino al 2002, ed oltre) nell'intento di voler assimilare per via normativa i comportamenti dei due datori di lavoro, ci si rende conto, a distanza di anni, che alcuni

5 V. C. CHIAPPINELLI, *Il controllo di esecuzione delle leggi dello Stato. Esperienze maturate sul campo*, in *La cultura del controllo indipendente esterno nell'ordinamento italiano*, ed. Cacucci, Bari, 2020, 181-204.

6 Un obiettivo che si considerava essere comune ad ambedue i settori, ma che risulta smentito dalle indagini condotte, a metà degli anni Settanta del secolo scorso, nelle pubbliche amministrazioni degli U.S.A., da un economista d'impresa, il prof. William A. Niskanen. Di questo docente di economia aziendale, che si è occupato di studiare il comportamento amministrativo, si consigliano “*The peculiar economics of bureaucracy*”, in *American Economic Review* (1968); *Bureaucracy: servant or master* (1973); *Bureaucracy in Democracy* (a cura di C. ROWLEY) (1987); *Gradual versus comprehensive reform*, in *Cato Journal* (1992).

7 V., per un approccio di carattere generale, V. MORTARA, “*Comportamento amministrativo*” (voce), in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1992, p. 12. Nel suo saggio, purtroppo, i riferimenti sono tutti a richiamare studiosi di organizzazione d'impresa americani. La Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi sul comportamento della PA nell'organizzazione delle risorse umane; in particolare, sono da richiamare le recenti Corte costituzionale sent. n. 70/2022 e n. 1979/2022; e, in precedenza, Corte cost. sent. n. 233/2006; sent. n. 103 e 104/2007; sent. n.161/2008; sent. n.81/2010; sent. n. 304/2010.

obiettivi (compreso quello di voler far partecipare il cittadino al processo decisionale pubblico) non risultano del tutto centrati.

Anzi, con molta probabilità, si sono poste le condizioni per la creazione di un “sistema di potere” sulla cui modificabilità si è costretti a dover perdere, con i tempi che corrono, anche la speranza. Sistema di potere che vorrebbe vedere garantito un livello abnorme di irresponsabilità, in pieno ed evidente contrasto con quanto prevede l’art. 28 della Costituzione.

E ciò accade quando si affida - come avviene sempre più spesso nel nostro Paese - la correzione delle decisioni prese a soggetti che non rispondono al principio di coerenza alla legge.

Occorre fare - a questo punto - qualche passo indietro in modo da capire come alcuni protagonisti del tempo andato - al di là dei trionfalismi enunciati da una dottrina accademica che si è rivelata incapace (o forse indisponibile) a leggere la realtà che scorreva dinanzi ai suoi occhi - non si sono sottratti al loro ruolo di “critici ragionevoli” e che per questo risultano poco letti.

Uno di questi è stato Sergio Ristuccia, rispettato, negli ambienti della Corte dei conti, per la complessità del suo pensiero e per la pragmaticità delle sue decisioni.

Nel 2014, egli - nella qualità di Presidente del Comitato italiano per le scienze sociali - nel suo “editoriale” apparso sulla Rivista “Queste Istituzioni” rileva:

*«Nel 1973, quando questa rivista muoveva i suoi primi passi, l'amministrazione era nel mezzo dell'onda d'urto della contestazione del Sessantotto.*

*Successivamente, discorsi e non poche leggi in materia di riforma della “pubblica amministrazione” (centrale e decentrata) si sono susseguite nella scarsa consapevolezza di che cosa questo significasse e comportasse soprattutto dal punto di vista della volontà politica.*

*Così la macchina amministrativa - a cui spetterebbe la cura di interessi pubblici concreti - si è trovata e si trova spesso marginalizzata, a conquistarsi spazi con spirito difensivo e corporativo, accettando di fare da simulacro sacrificale agli occhi dei cittadini che, sotto il vessillo della lotta alle burocrazie, credono di combattere la loro battaglia contro uno Stato percepito come estraneo e distante».*

Le domande che, oggi, gli studiosi di diritto amministrativo - di un diritto amministrativo che è naturalmente chiamato ad assimilare concetti e regole di altre due discipline, quelli della scienza dell’organizzazione<sup>(8)</sup> e dell’economia aziendale - si pongono sono tante, e si dimostrano essere tutte congrue:

a) fino a che punto il datore di lavoro pubblico può essere assimilato al datore di lavoro privato, se solo il primo è chiamato a corrispondere alle esigenze del cittadino/dell’impresa secondo i principi degli artt. 3 e 97 della Costituzione? Oppure, si è eclissato pensando solo a riforme costituzionali impossibili da realizzare?

b) il Parlamento (rimasto sempre l’effettivo datore di lavoro), a seguito della decisione assunta di “privatizzare” il rapporto di lavoro dei dipendenti, ha posto i diversi centri di responsabilità (dirigenze) nelle condizioni ottimali per perseguire il miglioramento dell’attività amministrativa (o tecnico-amministrativa)? Oppure, il sindacato - a livello periferico - ha avallato scelte di sviluppo di carriere anche a favore di soggetti non in possesso dei requisiti di legge?;

c) il sistema delle relazioni sindacali messo a punto si dimostra in grado, nei fatti, di assicurare risposte in grado di valorizzare il complesso sistema delle professionalità operanti nella Pubblica Amministrazione?.

<sup>8</sup> In essa ritroviamo un uso tecnico dei termini costi/benefici o costi/risultato, e si acquisisce una lettura “economica della voce “organizzazione” ... correlandola, infatti, anche ai parametri della efficienza e della efficacia... V. F. ALVINO, “Le competenze e la valutazione del capitale umano in economia aziendale”, Torino, ed. Giappichelli, 2000, 298.

*a) fino a che punto si può assimilare il lavoro pubblico al lavoro privato?*

Anticipando, nei limiti in cui è possibile farlo, le conclusioni dei ragionamenti svolti in ordine a tale questione si può affermare che le regole alle quali deve conformare il proprio comportamento, da un lato, il datore di lavoro pubblico e quelle cui si deve ispirare il datore di lavoro privato, dall'altro, sono diverse; quindi, l'assimilazione che si può immaginare di operare non potrà mai essere totale.

In sostanza, dopo le riflessioni svolte dalla Corte Costituzionale, si è giunti ad accettare la tesi di una "visione privatistica", nell'ambito delle istituzioni pubbliche (che la scienza dell'amministrazione americana qualifica organizzazioni *non profit*) della gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti; e ciò sulla base della considerazione che l'attività organizzativa e l'attività di regolazione dei rapporti di lavoro non sono rette da un "vincolo di scopo" unitario.

Infatti, il "vincolo di scopo" risulterebbe presente, se non immanente, solo nell'attività di natura pubblicistica (missioni istituzionali).

Non è un caso che siano stati richiamati, nel contesto del provvedimento normativo che ha rifondato il sistema delle organizzazioni pubbliche (nel d.lgs. n. 29/93, ora d.lgs. n. 165/2001), i concetti di "funzioni finali" e di "funzioni strumentali", con l'intento, nell'ipotesi della loro stessa organizzazione, di creare la premessa per una denominazione strutturale differenziata; auspicio che rimarrà, peraltro, tale nella successione della legislazione di modificazione e di integrazione del testo originario del citato d.lgs. n. 29/93.<sup>(9)</sup>

Sul punto sembra utile ricordare come sia stato Massimo Severo Giannini a elaborare una distinzione concettuale (che avrebbe dovuto essere anche contenutistica) tra "interessi finali" e "interessi strumentali": i primi individuabili nelle funzioni pubbliche destinate al soddisfacimento dei diritti civili e sociali dei cittadini, delle diverse collettività; i secondi riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione, cioè degli apparati<sup>(10)</sup>.

Ed è proprio questo studioso che riconosce agli atti organizzativi strumentali "sostanza aziendale", e, in quanto così connotati, ritiene che essi finiscano per appartenere, "in fondo, all'attività privata dell'amministrazione".

Ed è, avendo per sfondo tali riflessioni, che si viene maturando la convinzione che l'attività organizzativo-strumentale risulterebbe sganciata dall'interesse pubblico e, perciò, potrebbe risultare disciplinata fuori dall'ombrello che i principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento offrono, invece, al sistema delle funzioni finali.

*b) la legislazione nazionale ha posto i diversi centri di responsabilità nelle condizioni per perseguire il miglioramento dell'attività amministrativa?*

9 La gestione delle risorse umane come quella delle risorse tecnologiche, in alcuni casi, fu affidata a strutture denominate "servizi" (pur continuando ad essere dirette da dirigenti generali); mentre la gestione delle missioni istituzionali veniva affidata a strutture denominate "direzioni generali" o "dipartimenti". Nella prima fase di applicazione del decreto legislativo in questione, la scelta della denominazione si presentò di una certa quale rilevanza; nel corso del tempo, essa sembra aver perso di valore e, anche, di significato sotto la spinta delle aspirazioni delle dirigenze indisponibili a dirigere strutture che la sola denominazione sembra "dequalificare" (omogeneizzazione).

10 V. M. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1993; Idem, M. STIPO, *Itinerari dell'interesse pubblico nell'ordinamento democratico nel quadro generale degli interessi*, in [www.contabilità-pubblica.it](http://www.contabilità-pubblica.it), 1.12.2014; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, Milano, 2005.

Nel momento in cui, con la legge di delega n. 421 del 1992<sup>(11)</sup>, prima, e nel 1997<sup>(12)</sup>, con la legge n. 59, il Parlamento ritenne che fosse giunto il tempo di circoscrivere “all’essenziale” la sua capacità di intervento nel mondo dei lavoratori pubblici, lo ha fatto seguendo e, poi, esaltando nel tempo a mezzo di utili “ripetizioni”, alcune linee-guida:

- a) individuando una tecno-struttura (l’Aran) che si atteggiasse come datore di lavoro dei diversi dipendenti pubblici nella fase della contrattazione collettiva di livello nazionale;
- b) attribuendo alla contrattazione collettiva nazionale il compito di ridurre progressivamente la portata, intesa come influenza, che la disciplina di fonte legislativa aveva avuto nel settore<sup>(13)</sup>;
- c) impedendo (sia pure formalmente, ma con vistose eccezioni) al decisore politico di intervenire sulle scelte di natura gestionale diventate di esclusiva competenza delle dirigenze (amministrative/tecniche)<sup>(14)</sup>;
- d) imputando alle dirigenze l’intera responsabilità della gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie ad esse assegnate, all’inizio dell’anno finanziario, dal decisore politico...<sup>(15)</sup>.

Al contempo, il Parlamento veniva richiesto di assicurare al Paese una nuova disciplina nella materia dei controlli, sia ridisegnando il sistema dei controlli interni (art. 20, d.lgs. n. 29/93; d.lgs. n. 286/99) sia del controllo indipendente esterno di competenza della Corte dei conti; e, ancora, una nuova e diversa disciplina, rispetto al passato prossimo, in materia di responsabilità amministrativo-contabile di competenza sempre del Giudice contabile<sup>(16)</sup>.

Negli anni che vanno dal 1993 (d.lgs. n. 29) al 2000 (post d.lgs. n. 286) – in sostanza, nell’arco di tempo di poco più di sette anni – si assiste a una rimediazione profonda del ruolo che la funzione del “sistema dei controlli (interni ed indipendente esterno) può svolgere, ai fini del perseguimento del miglioramento della produttività (*performance*) del sistema amministrativo ai diversi livelli di governo.

Ma l’impreparazione culturale è grande, e si presenta assai diffusa; tanto grande

11 La legge-delega 23 ottobre 1992, n. 421 ha generato il d.lgs. n. 29 del 1993, ora d.lgs. n. 165/2001 e successive mod e integr.; e, nel settore sanità, il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”.

12 La legge 15 marzo 1997, n. 59, reca delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Viene indicata con il termine “Bassanini 1”. A questa sono seguite la “Bassanini 2” (n. 127/1997), la “Bassanini ter” (n. 191/1998), la “Bassanini quater” (l. n. 50/1999). Ad esse, in complesso, può essere attribuito il valore di una “riforma” in quanto capace di avere modificato i “rapporti di forza” tra Stato e Regioni (livelli di governo).

13 V., *ex multis*, V. TALAMO, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del pubblico impiego*, in Biblioteca 20 maggio, n. 1/2009. Anche, G. D’ALESSIO, *Le fonti del rapporto di lavoro pubblico*, in “La riforma del lavoro pubblico” (a cura di F. PIZZETTI-A. RUGHETTI), Studi Cis ANCI, ed. EDK, 2010, 29 e ss.. Di recente, P. MASTROGIUSEPPE - V. TALAMO, *Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale*, in Centro studi “Massimo D’Antona”, luglio 2020, Università degli studi di Catania.

14 V., *ex multis*, Corte Cost., sent. n. 81 del 3 maggio 2013, che ribadisce il concetto della sussistente separazione tra decisore politico e dirigente pubblico espresso con sent. n. 104 del 2007. Anche, S. NERI, *Le principali criticità nel rapporto tra politica e amministrazione a vent’anni dal Testo Unico sul pubblico impiego*, in Saggi e articoli, 467-481.

15 V., in ordine alla sfera di competenze del decisore politico, M. RIDOLFI, *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nella organizzazione della PA*, in Riv. italiana di Public Management, n. 1/2019, vol. 2; F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie di imparzialità*, in “Diritto Pubblico”, 2009; F. MERLONI - A. PIOGGIA - S. SEGATORI (a cura di), *“L’Amministrazione sta cambiando?”*, Ed. Giuffrè, Milano, 2007. Di recente, E. DI PORTO - P. NATICCHIONI, *“Lavorare nel pubblico nel privato? Due mondi a confronto”*, in Menabò n. 204/2023, www.eticaeconomia.it.

16 Sul ruolo della Corte dei conti riguardo alla verifica economica della contrattazione collettiva del pubblico impiego, v., *ex multis*, la delibera C.d.c. n. 85/2020/CCR, 267 e ss., Cap. 3 “L’attività di controllo della Corte dei conti sulla contrattazione collettiva: la certificazione dei contratti collettivi”; Di recente, P. COSA, *“Le Sezioni Riunite della Corte dei conti ribadiscono la centralità del riscontro circa l’attendibilità della quantificazione dei costi nell’ambito delle attività di certificazione dei contratti collettivi”*, in Riv. C.d.c., n. 1/2023, 116-129.

che se ne discute, nei diversi convegni, seminari, incontri di studio, con altrettanto grande fervore, con altrettanto significativo entusiasmo, formulandosi sempre l'auspicio che si dettino regole sempre più minute, sempre più chiare<sup>(17)</sup>.

Ma era solo una questione di regole non chiare? O altri intendimenti frastornavano le menti delle diverse burocrazie?, e quelle dei relativi sindacati di categoria?

Se ne discute, tra l'altro, in un contesto ordinamentale, quello del sistema degli Enti Regione, che non sembra disponibile ad accettare che la Corte dei conti possa esercitare nei confronti di tale livello di governo il più qualificato dei tipi di controllo possibili, quello della "valutazione delle politiche pubbliche", dopo aver controllato (anzi, accertato) i relativi costi dei fattori della "produzione" (controllo di gestione).

Ed è dovuta intervenire la Corte costituzionale per assicurare alla Corte dei conti l'esercizio di un controllo indipendente esterno, le cui radici sono da rintracciare nel principio del buon andamento previsto dall'art. 97 della Costituzione: principio questo valevole sia per il Legislatore nazionale che per i Legislatori regionali... anche dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, resa applicabile nel nostro ordinamento solo due anni dopo, nel 2003, con la legge n. 131 (art. 7, cc. 7 e 8).

Il sistema dei controlli, che da cartolare su atti diventa (*rectius*, sarebbe dovuto diventare) sostanziale, e il sistema delle regole della "sana gestione", che deve essere caratteristica della cultura delle diverse dirigenze pubbliche, di tutti gli operatori pubblici, si trova ad avere sempre più punti di contatto comuni nel ricercare metodi e tecniche da sperimentare, si trova a dover costruire insieme modelli in grado di dare agli utenti le risposte che essi si attendono... di avere.

Il Legislatore nazionale, quindi, ha assicurato alle dirigenze pubbliche, alle quali veniva imposto l'onere della responsabilità gestionale nella sua interezza (principio di separazione/distinzione tra l'azione politica e l'azione amministrativa), gli strumenti necessari per lo svolgimento del loro nuovo ruolo in tempi che, oggi, si possono qualificare come disallineati<sup>(18)</sup>.

Allo stesso modo, la cultura della sana gestione (finanziaria, amministrativa, tecnica), della gestione che avrebbe dovuto essere curata e controllata secondo indicatori (o indici) diversificati<sup>(19)</sup>, a seconda del parametro utilizzato (di legittimità-regolarità, di efficienza, di economicità, di efficacia), non poteva essere generata nelle aule dell'Accademia; e ciò a causa della "lontananza culturale" che questa ha sempre presentato in Italia dalla realtà aziendale come da quella delle istituzioni pubbliche.

A parte ogni considerazione sulla qualità della saggistica sul tema della "sana gestione" delle politiche pubbliche/delle missioni istituzionali, che veniva riguardata sotto il profilo del possibile controllo (di gestione) esercitabile su di esse, la dirigenza, che avvertiva l'ebbrezza (mista a sgomento...), oltre che il peso, di coprire spazi gestionali prima riservati al decisore politico, si è trovata a leggere, nei diversi provvedimenti

17 V. G. RIVOSECCHI, "La Corte dei conti tra controllo sulla funzione pubblica e giurisdizione per responsabilità erariale, oggi", in Riv. C.d.c., n. 1/2023, pagg 1 e ss.; Cfr. V. TALAMO, "Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale integrativa", in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, n. 3-4 2009, 37 e ss..

18 A fornire il suo contributo tecnico è, stata chiamata la Corte dei conti; realizzato con la elaborazione, a cura della Sezione delle Autonomie, di uno specifico questionario annuale dal titolo "Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni...". Esso risulta indirizzato ai rappresentanti politici degli Enti territoriali (Presidente di Regione, Presidente di Provincia, Sindaci) a norma di quanto prevede l'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

19 Sulla utilità, a fini di controllo gestionale, dei c.d. "indicatori finanziari", nel settore privato, cfr. CLARA WALSH, *I ratios: strumenti chiave di gestione. Gli indici di bilancio per analizzare, confrontare e controllare i valori aziendali*, ed. Jackson Libri, 1994, 251. Nel settore pubblico, v. "indici di bilancio" (voce), in *Aspetti istituzionali e metodologici del controllo di gestione* (ricerca Cogest, a cura di G. COGLIANDRO), ed. Corte dei conti, Centro Fotolitografico, 15 ottobre 2021, 210 e ss.. Indici finanziari che non vengono utilizzati con ampiezza e regolarità, non risultando i controlli di tal natura fondati su una attività di confronto tra organizzazioni locali o tra settori gestiti a mezzo di identica regolamentazione.



legislativi di fonte parlamentare, il termine in questione portatore di significati il più delle volte contrastanti con gli orientamenti che la dottrina, per suo conto, veniva maturando nel tempo, ma con grande fatica.

L'esperienza amministrativa maturata in quel periodo storico (che è possibile riassumere nella considerazione di essersi ritrovata la dirigenza sia statale sia regionale sia locale in uno stato generalizzato di confusione terminologica e contenutistica)<sup>(20)</sup>, e che è da riconnettere ai principi di “sana gestione” ai quali si sarebbero dovuti ispirare i comportamenti delle dirigenze, non sembra essere esaltante.

E non può esserlo per un motivo che a molti sfugge: le dirigenze dei diversi livelli di governo, che si sono espone al controllo del giudice penale fino agli inizi degli anni novanta in misura assai ridotta in quanto valeva la regola dei differenziati livelli di importo dei contratti per l'acquisizione di beni/di servizi da parte della Pubblica Amministrazione, pongono naturalmente più attenzione – ora che tale regola è soppiantata dal principio di separazione tra politica e amministrazione – al rispetto del procedimento (parametro della legittimità) piuttosto che al rispetto dei parametri della economicità e dell'efficienza.

D'altra parte, non si può, neppure a distanza di tanto tempo, stigmatizzare un simile comportamento: nel clima in cui nasceva la “riforma delle riforme”, il decreto legislativo n. 29/93, l'attenzione delle dirigenze pubbliche risultava (e continuerà ad esserlo) orientata a mettere a punto un sistema di tutela (di attenzione) tale da non rendere rintracciabile al giudice penale l'abuso d'ufficio che fosse stato tenuto nel comportamento verso i cittadini e le imprese. Fenomeni di abuso, purtroppo, legati e/o connessi ad atteggiamenti predatori (ricerca della “tangente”).

Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29/93 la dottrina amministrativistica continuerà ad occuparsi del tema del miglioramento dell'attività amministrativa, ma lo farà seguendo piste diverse da quelle segnate nei diversi articoli di quel provvedimento:

- a) individuerà la “completa privatizzazione” del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, da estendere alla dirigenza<sup>(21)</sup>, come l'innovazione capace di assicurare la massima efficienza ed economicità di azione della Pubblica Amministrazione;
- b) indicherà nella “semplificazione amministrativa”<sup>(22)</sup> lo strumento per riconciliare il cittadino/l'impresa con il sistema delle pubbliche istituzioni;
- c) considererà preminente la qualità della regolazione (riduzione drastica delle innumerevoli leggi vigenti; maggiore chiarezza nella scrittura dei provvedimenti normativi: delegificazione) di fonte parlamentare<sup>(23)</sup>, rispetto al sistema delle “migliori

20 Confusione accresciuta dal fatto che, per una malintesa interpretazione del termine “autonomia”, il Legislatore nazionale prevede una diversificazione della organizzazione dei controlli interni tale che da non poterne trarre, nei fatti, alcun vantaggio né l'Ente né tantomeno la Corte dei conti.

21 Scelta politica che si rivelerà, alla distanza, la più scellerata di tutte perché porterà a generare illusioni nel cambiamento che si andava sempre più auspicando (dileggiando le burocrazie di professione) e al ricorso a “dirigenti esterni” scelti, sempre dai decisori politici, non certo per meriti acquisiti ma per semplici affinità politiche.

22 Sulla semplificazione si sono ricercati diversi percorsi, addossando la responsabilità del “*facere*” prima agli URP (Uffici per le Relazioni con il Pubblico), poi alle stesse dirigenze, infine a esperti più o meno addentro al sistema decisionale delle diverse Amministrazioni Pubbliche.

23 Sulla qualità della regolazione, V. F. BASSANINI - S. PAPARO - G. TIBERI, (a cura di), *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it), p. 104. V. anche *L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione* (art. 5 del d.l. n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108 del 2021), struttura di missione che recentemente opera parallelamente alla Segreteria tecnica della Cabina di regia (PNRR, fino al 31.12.2026). In senso generale, V. R. BETTINI - S. J. BOBOTOV, *Processi legislativi e teoria generale della funzione del diritto*, in “Collana di studi sulla Pubblica Amministrazione”, Istituto Jeremy Bentham, Roma, ed. Bentham, 1994, 43-54.

soluzioni” (*best practices*) fornite dalle dirigenze nei casi di quotidiana gestione<sup>(24)</sup>.

Queste piste sono state tutte battute. E ci si chiede, soprattutto, con quali risultati?

Innanzitutto, va richiamata l'attenzione sul fatto che alle sollecitazioni culturali ri-venienti dal complesso delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 29/93 (e mantenute “tout court”, ora, dal testo del d.lgs. n. 165/2001 vigente) – sollecitazioni tutte rivolte a ricorrere alla disciplina dell'economia dell'organizzazione, così come alla disciplina della scienza dell'amministrazione – non si è saputa dare una adesione convinta da parte delle dirigenze statali e .a cascata, da quelle delle Istituzioni territoriali.

Ciò è da ascrivere, innanzitutto, al clima politico del periodo storico che si va considerando: fin dal 1994, le richieste di “devolution” di un sempre più ampio spettro di funzioni (collegate alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni quale prevista dall'art. 117 Cost.) dallo Stato (Ministeri) alle Regioni e al sistema delle Autonomie locali, hanno convinto le dirigenze ministeriali della inutilità di dedicare tempo ed energie a progetti di innovazione – soprattutto organizzativa – quando si sarebbe dovuto lasciare un vasto campo di azione ad altri livelli di governo (soprattutto a quello regionale, sollecitato, a sua volta, a decentrare “verso il basso” le sue funzioni).

Tra l'altro, lo Stato con i suoi Ministeri veniva additato dalla classe dirigente politica (tutta) come quel livello di governo che si sarebbe dovuto preoccupare di dimagrire... mentre le attese di un accrescimento di competenze (funzioni) da parte di tutti gli altri livelli di governo venivano alimentate al di fuori di ogni ragionevole dubbio.

Per poi concludersi l'attività di conferimento delle funzioni e dei compiti statali in una serie di decreti legislativi tra il 1997 e il 1999, e l'effettiva allocazione delle risorse, strumentali e finanziarie, negli anni 2000-2002...

In una fase storico-istituzionale in cui – come è noto - ferveva il dibattito su quali funzioni (che, peraltro, erano state già trasferite “a Costituzione invariata”) si sarebbero dovuto assegnare alle Regioni. Una carta costituzionale, dunque, confermativa di un processo politico concluso.

Il clima di incertezza istituzionale si è sostanzialmente diradato agli inizi della XIV<sup>a</sup> Legislatura, quando si è ridato vita ad alcuni Ministeri, che nel disegno riorganizzativi dei precedenti Governi avrebbero dovuto perdere la loro identità istituzionale.

Ma gli effetti della legge costituzionale n. 3/2001, che ha modificato il riparto delle competenze legislative (in conseguenza del “decentramento amministrativo a Costituzione invariata” operato da Bassanini) tra Stato e Regioni, e che avrebbe dovuto porre il nostro sistema amministrativo in un contesto di semplificato rapporto con l'utenza, si sono dimostrati in tutta la loro carica di incertezze negli interventi possibili da effettuare; e da porre a carico dei rispettivi bilanci dei livelli di governo interessati (in assenza di una effettiva applicazione del principio-base del c.d. “federalismo fiscale”.

Il tasso di litigiosità, sotto il profilo della lamentata invadenza di campo del Parlamento, da parte delle Regioni si è dimostrato talmente alto da sostenere la tesi, espressa da tempo da autorevoli esponenti del Governo, della necessaria riscrittura dell'art. 117 della Costituzione<sup>(25)</sup>.

24 V. “Lettera sindacale” della CISL, a cura di ROBERTO TITTARELLI, che contiene i rapporti finali del Progetto “Funzionalità ed Efficienza della P.A.” (in sigla, FEPA), ed. CISL, Roma, 1988, p. 86. In particolare, si richiamano i saggi di G. DI FILIPPO, “Illustrazione del Progetto Fepa al Ministero del lavoro” (29-32), di D. SERINO, “Illustrazione del Progetto Fepa alla Corte dei conti” (45-52), di E. VALENTINI “Analisi, valutazione ed attuazione dei carichi di lavoro nel Progetto Fepa” (53-90). Testo che contiene l'elenco delle Amministrazioni aderenti alla graduale attuazione del Progetto Fepa (107 – 109).

25 Il che si realizza, sotto il profilo della iniziativa politica, nella XVII Legislatura, con la proposta Renzi-Boschi (A.S., n. 1429-D), presentata l'8 aprile 2014. E che porterà, però, a un nulla di fatto, cioè alla riconferma del testo a suo tempo modificato a seguito degli esiti non favorevoli del referendum confermativo tenutosi il 4 dicembre 2016. Memorabili le sollecitazioni, da parte del Presidente Giorgio Napolitano, a fare le Riforme nel discorso del 2013, dopo la seconda elezione a Capo dello Stato: “Non mi sono sottratto a questa prova, ma sapendo che quanto accaduto qui nei giorni scorsi ha rappresentato il punto di arrivo di una serie di omissioni e di guasti, di omissioni e irresponsabilità”.

La situazione che si è venuta a creare non è di certo di quelle che inducono il Parlamento, finalmente, ad assumere quelle decisioni, soprattutto di natura finanziaria, che le stesse burocrazie statali (ministeriali) auspicavano da tempo.

E la stessa considerazione si può formulare avuto riguardo al sistema amministrativo delle Regioni.

Ora, come è successo già a ridosso degli anni novanta del secolo scorso, si pone il problema se la competenza legislativa esclusiva, intestata agli Enti Regione dal novellato art. 117 Cost., in materia di organizzazione dei pubblici uffici si possa fermare dinanzi alla legislazione statale (d.lgs. n. 165/2001) e, in particolare, di fronte al definito sistema di relazioni sindacali che risulta destinato, in adesione ai vincoli del Trattato di Maastricht, a contenere il livello delle spese di parte corrente (spending review) e, in specifico modo, quelle destinate a remunerare le risorse umane (politica nazionale dei redditi).

Sicuramente uno scenario nuovo si è aperto; esso potrà consentire alle Regioni di legiferare in merito, nella consapevolezza che la privatizzazione del rapporto, voluta da una legge statale potrebbe subire, per alcuni aspetti, sostanziali modifiche.

Anche per la legislazione regionale (e per il relativo sistema amministrativo) – e, naturalmente, per gli ambiti e i settori che essa è chiamata a disciplinare – si pone il tema dell'applicabilità, nel contesto legislativo di competenza, dell'art. 97 della Costituzione<sup>(26)</sup> e non solo.

In sostanza, continua a porsi la domanda: fino a che punto il Legislatore regionale potrà ricondurre nell'alveo pubblicistico la disciplina del rapporto di lavoro dei propri dipendenti?

La stessa questione si pone per ciò che riguarda le regole che presidiano il sistema delle relazioni sindacali<sup>(27)</sup>.

Sia all'una domanda che all'altra la Corte costituzionale ha saputo fornire risposte adeguate... e, per molti versi, esaustive nel rispetto del principio costituzionale (riserva assoluta allo Stato nella materia civilistica).

*c) il sistema delle relazioni sindacali messo a punto dal legislatore nazionale si dimostra in grado di valorizzare il "capitale umano" delle pubbliche istituzioni?*

Nell'intento del Legislatore, il sistema delle relazioni sindacali, definito dal d.lgs. n. 29/93 e, poi, sostanzialmente modificato dagli interventi correttivi che si sono succeduti nel tempo, avrebbe dovuto perseguire – insieme con l'obiettivo di un miglioramento del sistema organizzatorio (struttura/livelli di responsabilità) – anche quello di valorizzare le risorse umane applicate allo svolgimento di quelle funzioni, di quei compiti che la legge assegna ai diversi livelli di governo.

Il tema della valorizzazione delle risorse umane, che gli economisti indicano ormai

26 V., per la concezione di esso come parametro di analisi, lo studio condotto dalla Corte costituzionale dal titolo "Il principio del buon andamento", in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 593; in particolare, Capitolo III (Incidenza del buon andamento sulla organizzazione dell'amministrazione) e Capitolo VI (Incidenza del buon andamento sull'attività della pubblica amministrazione). V. R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della Pubblica Amministrazione*, in [www.iris.unipa.it](http://www.iris.unipa.it).

27 Nelle Regioni a statuto speciale, che nei loro statuti avevano competenza esclusiva in materia di personale e di organizzazione, si è replicato il modello "ARAN". In particolare, in Sicilia, si è istituita con legge reg. 15 maggio 2000, n. 10 (art. 125), come modificata dalla legge reg. 9 maggio 2012, n. 26.

con il termine di “capitale umano”<sup>(28)</sup>, si pone in tutta la sua evidenza fin dai primi articoli del provvedimento legislativo richiamato.

Dal loro corretto utilizzo, fatto da un management all'altezza della situazione, passano tutti i termini-simbolo della proposta Riforma.

Infatti, in capo alle diverse dirigenze, che hanno la responsabilità del conseguimento della massima soddisfazione possibile dei bisogni dell'utenza (carta dei servizi; definizione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi), si individua, appunto, quella specifica responsabilità dirigenziale (quella del conseguimento di risultati)<sup>(29)</sup>, che rientra, per alcuni aspetti, nel campo vasto della responsabilità di cui si devono far carico tutti coloro che, essendo alle dipendenze di una pubblica istituzione, sono da ritenere al servizio esclusivo della Nazione.

Oggi, in maniera del tutto atecnica, lo si utilizza per valutare in che modo sia stata portata avanti, fino alla necessaria conclusione (qualificandola come “un risultato” conseguito alla maniera di La Palisse), una qualsiasi opera pubblica, nell'ambito della riforma del “Codice degli appalti” predisposta dal Consiglio di Stato a ridosso dell'attuazione degli interventi del PNRR. Un modo assolutamente anomalo per affrontare il tema del dovuto rispetto dei termini di realizzazione contenuti, da sempre, nei piani e ancor di più nei programmi la cui approvazione è di competenza della “classe dirigente politica”.

È nel contesto della “responsabilità dirigenziale”<sup>(30)</sup> che assume precipua rilevanza la capacità di guida esprimibile nei riguardi delle risorse umane, che il decisore politico ha ritenuto di assegnare all'inizio dell'esercizio finanziario a ciascuno dei centri di responsabilità in cui si articola la struttura di una qualsiasi istituzione pubblica (atto normativo pubblicistico rientrante nella competenza del decisore politico).

L'art. 1 del d.lgs. n. 29/93, rimasto immutato nella formulazione letterale fino alla versione del 2001 e oltre (d.lgs. n. 165), dispone espressamente che il complesso delle disposizioni del provvedimento va letto in funzione della realizzazione della “migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni”.

A tal fine, le pubbliche amministrazioni – nella veste di datori di lavoro – si devono preoccupare di assumere quelle misure (attivando i necessari processi decisionali) che assicurino “la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato” (obiettivo difficilmente raggiungibile...).

Gli istituti (o materie) richiamati (la formazione, lo sviluppo professionale, le pari opportunità, le condizioni di lavoro) rientrano ormai nell'alveo della contrattazione

28 V., *ex multis*, L. BERNACCHIA, *Organizzazione del lavoro d'ufficio e pratica amministrativa*, Collana Scienza dell'amministrazione, vol. 2, ed. Calderini, Bologna, 1986, p. 574; in particolare, i circoli di qualità, p. 441-451. Anche Dipartimento della Funzione Pubblica, *Cittadini e Pubblica Amministrazione. Indagine sull'attuazione delle leggi sull'autonomia locale e sul procedimento amministrativo*, in “Quaderni del Dipartimento per la Funzione Pubblica”, n. 25, IPZS, Roma, 1994, p. 165 (questionari allegati); Idem, *Le norme sulla incentivazione della produttività nelle pubbliche amministrazioni*, in “Quaderni del Dipartimento per la Funzione Pubblica”, n. 18, IPZS, Roma, 1994, p. 280. Ancor prima, V. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, “*La riforma dell'azione pubblica tra vincoli di bilancio ed obiettivi di efficienza*”, Roma, IPZS, 2001, in particolare Capitolo 3 (Analisi dell'efficienza della pubblica amministrazione), 205-306.

29 L'obbligo di dover conseguire dei risultati non è una novità legislativa del 1993. Era già stata disciplinato questo obbligo con il d.P.R. n. 748 del 1972. In definitiva, ben 21 anni prima. E, poi, ribadito nella “Dichiarazione di Lima” (INTOSAI, Perù, 1977). Infatti, si tratta di un impegno di servizio che risulta naturalmente connesso alla c.d. “responsabilità dirigenziale”, tanto è vero che si inizia a parlare di una corresponsione del trattamento economico (o di una quota di esso) che andrebbe legato al perseguimento (effettivo) di essi. Una “retribuzione aggiuntiva” per remunerare un obbligo di servizio - quello di conseguire il massimo dei risultati - che non si può in alcun modo segmentare?

30 Sul tema, il d.lgs. n. 165 del 2001 chiarisce che tale responsabilità si configura per il “mancato raggiungimento degli obiettivi” (ovvero nel non avere conseguito il risultato atteso) nonché per l’“inosservanza delle direttive imputabile al dirigente”.

collettiva, costituendo oggetto di co-decisione al secondo livello di essa, quello della contrattazione integrativa.

Ma tra tali istituti, quello dello sviluppo professionale ha formato recentemente oggetto di discussione politico-istituzionale.

Tanto da far ritenere la sua disciplina, così come si è venuta a realizzare nel contesto delle diverse realtà istituzionali, frutto di una sostanziale collusione tra le parti trattanti.

Il dubbio, allora, che, anche se sia la contrattazione collettiva diventata, per volontà del legislatore, la fonte disciplinatrice di tale istituto, il potere decisionale delle parti trattanti debba trovare nel principio del buon andamento, come interpretato dalla Corte costituzionale (sent. n. 1/1999, n. 194/2002, n. 218/2002), un limite non è per nulla infondato se anche il giudice del lavoro si è pronunciato a favore di un sistema di regole che individua la professionalità (cultura amministrativa) posseduta dal dipendente quale criterio selettivo prevalente per l'accesso a un profilo professionale caratterizzato da un carico di responsabilità maggiori rispetto a quello di provenienza.

La Corte costituzionale, nelle diverse sentenze, ha inteso sempre confermare che *“nell'accesso a funzioni più elevate, ossia nel passaggio ad una fascia funzionale superiore, nel quadro di un sistema, come quello oggi in vigore, che non prevede carriere o le prevede entro ristretti limiti, deve essere ravvisata una forma di reclutamento”*<sup>31</sup>.

E così chiarisce il suo pensiero la Corte costituzionale: *«Tale forma di reclutamento è perciò soggetta alla regola del pubblico concorso che, in quanto “meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci”, resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità, costituendo ineludibile momento di controllo, funzionale al miglior rendimento della pubblica amministrazione»*.

Quale influenza morale sono in grado di esercitare le riflessioni che si ha cura di richiamare sul comportamento di un datore di lavoro (pubblica amministrazione) e di rappresentanti sindacali dei dipendenti pubblici che si sono visti riconoscere, ai sensi dell'art. 43, 1° c., del d.lgs. n. 80/98, la titolarità a dettare le regole per l'accesso alle posizioni economico-professionali in cui si articola ciascuna area del pubblico impiego, secondo la nuova classificazione professionale?

Sicuramente molta, ma non tale da costringere le parti trattanti a riprendere la discussione sui termini della questione nel rispetto della procedura prevista dalla contrattazione (nuova trattativa → nuovo accordo).

La Corte costituzionale, in effetti, ha inteso legare l'imparzialità nella scelta dei “migliori” a coprire “i posti alti” (gerarchia professionale) delle istituzioni al fatto che così si persegue il miglior rendimento della pubblica amministrazione: tra professionalità e qualità dei servizi c'è da riscontrare una sostanziale corrispondenza.

In sostanza, *«la giurisprudenza costituzionale è costante nel censurare norme che stabiliscono il passaggio a fasce funzionali superiori, in deroga alla regola del pubblico concorso, o comunque non prevedono alcun criterio selettivo, o verifiche attitudinali adatte a garantire l'accertamento dell'idoneità dei candidati in relazione ai posti da ricoprire, realizzandosi così una sorta di automatico e generalizzato scivolamento verso l'alto del personale»* (sent. n. 218/2002).

Non c'è alcun dubbio che, a seguito dell'esecuzione data dalle parti trattanti a livello

31 V., *ex multis*, Corte cost. sent. n. 190/2022, n. 153/2021, n. 212/2021, n. 273/2020, n. 10/2019. Essa ha affermato più volte che *“La disciplina del trattamento economico e giuridico, anche con riguardo al pubblico impiego regionale, è riconducibile alla materia “ordinamento civile”, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato”* ... *“Il contrasto con la Costituzione si ha nell'art. 97 Cost. e nell'art. 117, c. 2, lett) l, Cost.”*. Per una rassegna sul tema, Corte costituzionale – Ufficio del Massimario, vol. 5. I rapporti tra Stato e Regioni (Le altre materie dell'art. 117 Cost.), www.cortecostituzionale.it, 307-340.

di contrattazione integrativa (tornata contrattuale 1998-2001), tutte le pubbliche amministrazioni si sono ritrovate in una situazione di crisi:

- a) le prove selettive per le posizioni professionali più elevate si sono esperite dopo essersi provveduto a una rideterminazione della pianta organica (misura di natura organizzativa assumibile sulla base di un accordo che aveva quale unico limite, posto dalla legge, il rispetto della invarianza della spesa a carico dei diversi bilanci);
- b) la rideterminazione della pianta organica del personale avrebbe dovuto essere preceduta dall'esperimento di una procedura volta alla rilevazione dei carichi di lavoro<sup>(32)</sup> o, comunque, tesa ad individuare le esigenze funzionali dei diversi uffici (resa irrealizzabile dalla mancanza di tecniche oggettive di controllo dell'uso del tempo effettivamente lavorato vs. tempo contrattuale);
- c) le nuove piante organiche, nell'assenza della procedura di effettiva valutazione delle esigenze organizzative, si sono costruite, in definitiva, in funzione delle esigenze espresse dai rappresentanti sindacali dei dipendenti ("verticizzazione" delle posizioni professionali; taglio delle posizioni professionali/ profili più bassi).

È da ritenere corretta, a questo punto, la tesi secondo cui i processi selettivi interni, attuati in esecuzione di un intervento normativo che ha ampliato il campo della regolazione affidata alla contrattazione collettiva (art. 40, 3° c., d.lgs. n. 165/2001 → CCNL 1998-2001), hanno prodotto sostanziali effetti non certo positivi sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni:

a. la dirigenza si ritrova ad essere supportata, nella quotidianità della gestione delle diverse funzioni/dei diversi servizi di competenza, da risorse umane la cui effettiva professionalità non è corrispondente al livello retributivo in base al quale esse vengono retribuite;

b. la dirigenza, per evitare di incorrere in responsabilità, sarà indotta, presentandosi la situazione della qualità delle prestazioni offerte assai differenziata, a operare delle scelte di persona quando dovesse ritenere di (eventuale) delegare ad altri compiti di propria competenza ai sensi della legislazione più recente (l. n. 145/2002);

c. la dirigenza si troverà orientata a proporre al decisore politico la programmazione di interventi formativi differenziati in relazione al fatto che alla copertura dei profili professionali "più alti" sono stati privilegiati, nel distorto sistema di selezione concordato, coloro che, senza essere in possesso del diploma di laurea, potevano vantare comunque una maggiore anzianità di servizio.

Gli esiti della esecrabile vicenda relativa – connessa all'applicazione dell'istituto delle selezioni interne – inducono, comunque, ad alcune riflessioni.

In primo luogo, sembra essersi verificato un sostanziale fenomeno di collusione tra chi (datore di lavoro) avrebbe dovuto dimostrare l'interesse a garantire alla dirigenza un supporto altamente professionalizzato in ragione dell'esercizio di poteri che con quella tali operatori avrebbero dovuto condividere, e chi (OO.SS.) si è dimostrato interessato a costruire tra i dipendenti il più largo consenso possibile (condividendo l'ampliamento dei vertici della pianta organica; consentendo ai dipendenti anche il "doppio salto" per il conseguimento di una qualifica superiore, in violazione di una specifica norma di legge).

In secondo luogo, c'è da prevedere, in tutte le pubbliche amministrazioni, anche quelle, quindi, che saranno chiamate a svolgere funzioni diverse da quelle attualmente svolte per effetto della diversa riallocazione che di esse si intenderà effettuare con

32 La definizione del "carico di lavoro" è legata all'accertamento del tempo-medio (che si traduce nel corrispondente costo-medio) necessario a una singola persona per definire un procedimento amministrativo o per erogare un servizio con piena soddisfazione dell'utente. Sul punto, v. E. VALENTINI, "Analisi, valutazione ed attuazione dei carichi di lavoro nel Progetto Fepa", in "Lettera sindacale" (Atti del Seminario sul Progetto Fepa), ed. CISL, Roma 12 ottobre 1988, 109.

la nuova versione dell'art. 117 della Costituzione, il generalizzato blocco di selezioni per la copertura di profili professionali "alti"; per i prossimi venti anni, i laureati delle nostre Università non avranno alcuna chance di coprire gli spazi di responsabilità adeguati alla cultura acquisita.

Al di là delle valutazioni che si possono svolgere in merito, c'è e rimane da cogliere la differenza sostanziale tra il regime del lavoro pubblico e il regime del lavoro privato: nel lavoro pubblico, il vero datore di lavoro è il Parlamento e, in un sistema fiscale policentrico, gli organismi rappresentativi della volontà popolare che hanno l'effettiva signoria sui rispettivi bilanci; nel lavoro pubblico, la natura stessa del datore di lavoro – quello di essere un'organizzazione *non profit* – influenza i comportamenti sia della dirigenza che dei dipendenti.

Inoltre, nel lavoro pubblico, l'esercizio del potere di direzione risulta fortemente condizionato dal complesso delle procedure normativamente poste a presidio della sana gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, della cui entità e qualità rimane incontrastato "*principal*", come ha chiarito Niskanen, la classe politica (decisioni di bilancio).

E sempre nel lavoro pubblico il sistema delle relazioni sindacali si atteggia né più né meno che come una finzione giuridica, una volta che ci si è resi conto che fin dal 1994 è la legislazione di bilancio a prefissare la politica dei redditi del settore pubblico e a configurare, nei riguardi dei livelli di governo diversi dallo Stato, una responsabilità amministrativa a carico delle dirigenze che non rispettino i vincoli legislativi destinati al contenimento della spesa corrente (Patto di stabilità interno; vincoli e divieti di assunzioni poste dalla legislazione speciale).

Ne consegue che il diritto del lavoro, che disciplina il sistema delle relazioni sindacali nel settore pubblico e i rapporti di lavoro degli operatori dipendenti da pubbliche amministrazioni, si atteggia come "speciale" rispetto al diritto del lavoro del sistema delle imprese private.

Sono i vincoli, sono i divieti posti annualmente dalla legislazione nazionale, a mezzo della c.d. "legge finanziaria" o di altre specifiche leggi<sup>(33)</sup>, a tutela del sistema economico generale, a fare ricredere sia gli amministrativisti sia i giuslavoristi sull'effettiva portata delle innovazioni introdotte. E che sarebbero state utili alla Pa italiana, al centro così come alla periferia del sistema amministrativo.

La tutela del dipendente pubblico, sotto il profilo dei diritti che possono dallo stesso essere azionati, risulta, nei fatti, concretamente avvilita, depotenziata, ove solo si consideri che i contenuti della sentenza di un giudice del lavoro risultano condizionati dalla valutazione, che è chiamata a fare la Corte dei conti, della interpretazione fatta da parte degli originari sottoscrittori del testo del CCNL; e l'unica valutazione "positiva" sarebbe quella che non genera esborsi non previsti a carico dei bilanci pubblici (d.lgs. n. 80/98; d.lgs. n. 387/98; ora, art. 64 del d.lgs. n. 165/2001)<sup>(34)</sup>.

Se la tutela dei diritti patrimoniali risulta, nella sostanza, limitata dal perseguimen-

33 V. G. PIZZICONI, "I vincoli di finanza pubblica sul personale e autonomia negoziale. Gli effetti delle limitazioni normative su alcuni istituti del CCNL 2019-2021. Funzioni Locali. Parte prima, in "Management locale", n. 5/2023, 21-35. V. anche "La revisione della spesa pubblica. L'accertamento del costo del lavoro come verifica dell'efficienza delle istituzioni pubbliche" (a cura di R. SCALIA), Collana "Materiali per una nuova contabilità degli enti pubblici", dossier 15.7, ed. Istituto Max Weber, Roma, marzo 2018, 224.

34 L'art. 64, c. 1, "... Accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi. (Art. 68-bis del D.Lgs. n. 29 del 1993, aggiunto dall'art. 30 del D.Lgs. n. 80 del 1998 e successivamente modificato dall'art. 19, commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 387 del 1998) prevede che 1. Quando per la definizione di una controversia individuale di cui all'articolo 63, è necessario risolvere in via pregiudiziale una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale, sottoscritto dall'ARAN ai sensi dell'articolo 40 e seguenti, il giudice, con ordinanza non impugnabile, nella quale indica la questione da risolvere, fissa una nuova udienza di discussione non prima di centoventi giorni e dispone la comunicazione, a cura della cancelleria, dell'ordinanza, del ricorso introduttivo e della memoria difensiva all'ARAN".

to di un interesse superiore (contenimento/riduzione della spesa di parte corrente), miglior sorte non si registra nell'area dei diritti sindacali dove la libertà di esercizio di sciopero risulta condizionata, come prevede la speciale legislazione vigente, dal concetto di essenzialità che ad alcuni servizi pubblici, anche se gestiti dal privato, si è attribuito<sup>(35)</sup>.

### 1. I principi costituzionali che presidiano il tema della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

L'analisi che si è ritenuto di dover sviluppare relativamente all'impatto che alcune innovazioni – introdotte negli anni 1997-1998 secondo il metodo del “rammendo” al testo del d.lgs. n. 29/93, che, nella sua versione originaria, aveva dimostrato un atteggiamento di meditata attenzione ai diversi aspetti dell'assetto da assicurare, tra l'altro, al ruolo della dirigenza in rapporto al decisore politico, o alla esclusione di essa dalla privatizzazione del rapporto di lavoro o, ancora, al sistema dei controlli interni in relazione ai poteri del datore di lavoro privato esercitati dalle dirigenze pubbliche – hanno prodotto sul funzionamento degli apparati amministrativi, nasce dalla preoccupazione che esse sembrano costituire – alla giusta distanza di tempo dalla loro introduzione nel sistema – una risposta non adeguata alle esigenze di miglioramento del sistema pubblico nazionale espresse, a gran voce, e da tempo, dai cittadini, così come dal sistema delle imprese.

Dinanzi alla (inconfessabile) situazione di conflittualità generata dalle scelte effettuate dalla contrattazione collettiva integrativa in ordine al fondamentale aspetto del riposizionamento professionale di moltissimi dipendenti (cui, naturalmente, è da riconnettere la fruizione di miglioramenti salariali la cui spesa viene a gravare sul Fondo unico di amministrazione, sottraendo per sempre una sostanziale quota di risorse finanziarie al finanziamento di progetti di incremento della produttività), l'attenzione dello studioso di diritto amministrativo, che deve anche valutare se la intestazione del potere decisionale sia utilmente servita allo scopo (perseguimento del buon andamento), risulta attirata dall'impulso dato dal Legislatore alla ricerca di nuovi rapporti di forza fra gli attori del cambiamento (politici – dirigenze – OO.SS.).

Non è, infatti, senza effetti sotto il profilo della gestione della “*res publica*” l'interpretazione che la dottrina ha dato, in questi anni, al valore da assegnare ad alcuni principi costituzionali, che sono stati posti in discussione dal “contatto” che la scienza dell'amministrazione e l'analisi delle politiche pubbliche di origine anglosassone hanno avuto con il nostro tradizionale “diritto amministrativo”.

Contatto che è stato, in sostanza, contaminante nelle diverse sedi internazionali<sup>(36)</sup>.

Si è detto che la Costituzione, dal momento che si dimostra interessata a vincolare sia l'attività finale sia l'attività organizzativa delle istituzioni pubbliche a scopi di buon andamento e di imparzialità, viene a indicare un risultato per l'attività complessiva delle amministrazioni.

Con questo, però, non si deve arrivare alla conclusione di dover utilizzare, sempre e comunque, dei modelli pubblicistici.

In fondo, la tesi, per alcuni versi condivisibile, individua uno spazio di scelta per il

35 La Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali è stata istituita con la legge 12 giugno 1990, n. 146, e succ. mod. e integr..

36 Che l'analisi delle politiche pubbliche (articolata in controllo di gestione e valutazione delle politiche pubbliche) presenti segni di arretratezza, nel nostro Paese, risulta da un fatto inoppugnabile. Chiariscono, in merito, C. F. MANSKI e I. GARFINKEL: “...a partire dagli anni Sessanta (!) l'interesse per la valutazione dei programmi si è diffuso in maniera rapida; ...e come negli USA non ci sia quasi programma sociale di un qualche rilievo che non sia stato sottoposto a valutazione di tipo strutturale o in forma ridotta... E ancora come “la necessità di procedere a valutazioni compare... nella maggior parte delle leggi federali principali”, in “*Evaluating Welfare and Training Progress*”, Harvard University Press, Cambridge, 1992.



Legislatore che verrebbe chiamato a decidere, secondo discrezionalità, «quali attività dell'amministrazione siano da sottoporre a regime pubblicistico e da "funzionalizzare" – attribuendo rilevanza giuridica sia all'attività nel suo insieme, sia ad ogni singolo atto, e sottoponendo a controllo rispetto all'interesse pubblico tanto gli atti singoli che l'attività d'insieme – e quali attività amministrative, anziché essere funzionalizzate, vadano rimesse alle regole del diritto privato, limitando il controllo di coerenza con l'interesse pubblico ad alcuni passaggi o snodi più rilevanti dell'attività privatistica».

Se è possibile, quindi, affermare che i principi posti dalla Costituzione a tutela del perseguimento dell'interesse generale da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 97) possono anche essere letti, per gli aspetti che qui ci interessano (sistema delle relazioni sindacali; gestione del rapporto di lavoro), in maniera integrata con altri principi, sempre presenti in Costituzione (art. 39), il Legislatore nazionale potrebbe impegnarsi nella ricerca di una soluzione che sia costituita da una equilibrata integrazione dei due regimi (pubblicistico/privatistico)<sup>(37)</sup>.

I risultati di alcune vicende richiamate all'attenzione, che si riconnettono a scelte effettuate dal Legislatore (1993-1995; 1997-1998) in due distinti periodi storici, costituiscono un ulteriore utile materiale di riflessione a tale riguardo.

E ripercorrere le due tappe di questo processo costituisce un interessante esercizio di valutazione per il decisore politico che potrebbe essere individuato, a termini dell'art. 97 della Costituzione, come l'unico centro responsabile di una produzione normativa che si dimostri utilmente finalizzata a eliminare le distorsioni che l'ordinamento, se inteso come sistema dei poteri, abbia generato.

Si può affermare come, a ridosso dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/93, abbia esercitato una sostanziale influenza sulla scrittura stessa di alcune parti del provvedimento normativo in questione, il parere reso dal Consiglio di Stato nell'estate del 1992<sup>(38)</sup>.

Al di là della tesi espressa, che può essere condivisa o meno (e che, oggi, può ben assumere il senso di un "avviso" storico rivolto al Legislatore di allora alla luce delle vicende amministrative richiamate), il Consiglio di Stato ha avuto il merito di sottolineare come alcune diversità ontologiche, rintracciabili nella figura del datore di lavoro pubblico e del datore di lavoro privato frenano il percorso della equiparazione di esso al regime privatistico (diritto del lavoro e sistema dei diritti individuali del lavoratore).

Nel parere reso, il massimo organo consultivo del Governo ha inteso sollecitare l'attenzione su una lettura quanto più possibile coerente dell'art. 97, 1° c., della Costituzione là dove si afferma che i pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione: la concezione ormai consolidata era quella secondo cui l'attività strumentale-organizzativa delle amministrazioni riguardante sia l'organizzazione in senso stretto<sup>(39)</sup> che la regolazione e gestione dei rapporti di lavoro, risultando vincolata ai fini pubblici di imparzialità e buon andamento, doveva essere necessariamente "funzionalizzata" e, quindi, sottoposta al sistema dei controlli pubblicistici.

In tal modo, la funzionalizzazione dell'attività amministrativa delle pubbliche amministrazioni veniva qualificata come necessità "ontologica" di qualsiasi modello di organizzazione di pubbliche istituzioni.

37 Ciò è avvenuto in alcuni Paesi d'Europa (ad es., Francia o Repubblica Federale di Germania), dove le dirigenze non hanno avuto il loro "rapporto di lavoro" mai "privatizzato". E il loro *status* giuridico si continua a fondare su una "auctoritas" sempre più incisiva.

38 Cons. Stato, Ad. gen., parere del 31 agosto 1992, n. 146.

39 L'organizzazione in senso stretto è quella che si concreta nella definizione, per ogni apparato, della struttura delle responsabilità (livelli gerarchici). E che si traduce visivamente, allo stato della legislazione vigente, nella pubblicazione del c.d. "organigramma" nel sito web (Amministrazione trasparente) a ciò dedicato di ogni Istituzione.

A supporto di tale tesi veniva espressa la considerazione secondo cui “sarebbe (stato) difficile immaginare un sistema nel quale non siano riservate all'autorità (legislativa o amministrativa) le scelte fondamentali in materia di organizzazione<sup>(40)</sup> in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità, conferimento ed esercizio delle pubbliche funzioni”.

Non possiamo non rilevare come questa considerazione impronerà i caratteri della legislazione successiva, e anche di quella più recente.

Il Consiglio di Stato ha, poi, richiamato l'attenzione sulla “*diversità ontologica*” tra impiego pubblico e lavoro privato, derivante dalla attribuzione ai pubblici dipendenti di funzioni pubbliche; è questa diversità che viene a determinare ostacoli “*obiettivamente insuperabili e ineliminabili*” alla privatizzazione dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni.

E prosegue: “... là dove esiste il potere discrezionale dell'amministrazione di organizzarsi, di assicurare il buono e imparziale andamento della gestione pubblica e, quindi, non solo di procedere alla scelta di coloro che vogliono e agiscono in suo nome e per suo conto, o di distribuire i funzionari negli uffici... ma anche di trasferirli per ragioni di opportunità, di distaccarli o comandarli presso altre amministrazioni nell'interesse dell'amministrazione di provenienza, di sospendere o interrompere il rapporto per scarso rendimento dell'impiegato o per altre carenze,...” non vi è spazio per “... adottare, sia pure parzialmente, la disciplina privatistica del lavoro ... guidata dalle regole del mercato”.

E vi è una affermazione che dovrebbe essere considerata alla luce delle scelte che il Legislatore ha fatto nel tempo (possibilità di utilizzare, per le qualifiche basse, personale iscritto negli uffici di collocamento; facoltà data alle amministrazioni, d'intesa con le OO.SS., di assumere personale ricorrendo alle diverse forme di lavoro non stabile proprio del diritto del lavoro privato, dal lavoro interinale al contratto di formazione e lavoro, a quello a part-time): nemmeno la legge, sostiene il Consiglio di Stato, potrebbe mutare la qualificazione giuridica del pubblico impiego “*trattandosi di qualificazioni che discendono dalla natura oggettiva dei rapporti e degli interessi che in questi sono implicati; da ciò discenderebbe un sostanziale impedimento all'amministrazione di disporre liberamente dell'interesse organizzativo*”.

Nell'arco di tempo che va dal 1993 al 1999, altre scelte – come si è detto – sono state fatte dal Legislatore nazionale.

Oggi, esse andrebbero valutate in rapporto al grande obiettivo che i Governi, nel loro succedersi, hanno continuato a dichiarare: che la privatizzazione del rapporto di lavoro, così come il ridisegnato sistema delle relazioni sindacali, avrebbero migliorato i rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini.

Anche se alcuni studiosi, per evitare di essere accusati di strabismo utopico, si sono affrettati a dichiarare che il regime privatistico non rappresenta garanzia di efficienza della Pubblica Amministrazione in sé, ma creerebbe soltanto un contesto più favorevole (con possibilità di ricorrere a diverse tipologie di controlli interni...); contesto che avrebbe bisogno di essere arricchito da effettivi comportamenti di gestione manageria-

---

40 Le scelte fondamentali in materia di organizzazione (e di responsabilità) sono contenute, ovviamente, nel d.lgs. n.29/93 nato da una legge-delega approvata dal Parlamento. Nessun'altra sedicente “Riforma” ha mutato minimamente il disegno istituzionale così definito (né la c.d. Riforma Madia né, ancor prima, la c.d. Riforma Bassanini).

le<sup>(41)</sup> e di orientamento dell'utenza<sup>(42)</sup>.

A questo punto, anche per evitare di cadere in discorsi che nulla, alla fine, hanno a che fare con la preminente esigenza che ogni decisore politico è chiamato a soddisfare (il buon andamento della P.A.), sembra utile arricchire la discussione richiamando la posizione della Corte Costituzionale.

Chiamata ad esprimersi, ancora, sul d.lgs. n. 29/93 (nella prima versione), la Corte si limita a prendere atto della scelta operata, cioè del fatto di essere pervenuti alla distinzione tra organizzazione in regime pubblicistico e lavoro in regime privatistico; ed in tale sede il Giudice delle leggi si sofferma a sottolineare il carattere discrezionale di questa scelta<sup>(43)</sup>.

In sostanza, la Corte non si spinge a elaborare notazioni tese ad affermare la necessità costituzionale di mantenere tutta l'organizzazione nell'area del regime pubblicistico.

Il fatto che essa precisi che alla legge e alla potestà amministrativa debba restare necessariamente affidata, in base ai principi costituzionali, *“l'organizzazione, nel suo nucleo essenziale”*, è una affermazione che può ben costituire chiave di lettura dei passi ulteriori che, per ciò che interessa, verranno fatti<sup>(44)</sup>.

Inoltre, la Corte si trova a dover puntualizzare come l'introduzione di moduli privatistici nell'organizzazione non si può ritenere, di per sé, un pregiudizio per l'imparzialità delle amministrazioni e dei loro dipendenti e che, in ogni caso, l'imparzialità può essere soddisfatta utilizzando anche meccanismi privatistici<sup>(45)</sup>.

A corollario, quasi di queste affermazioni si pone la valutazione della stessa Corte secondo cui il Legislatore, effettuando la scelta di sottoporre determinati aspetti del potere di organizzazione delle amministrazioni ad un regime privatistico, avrebbe deciso di dare una risposta non irrazionale alla esigenza di integrare il valore dell'imparzialità con quelli del buon andamento e della efficienza<sup>(46)</sup>.

In tal modo si sarebbe assicurato, da parte del Legislatore azionale che ha deciso di far rientrare la materia dell'alveo del diritto civile, un certo quale bilanciamento tra fonti regolatrici e regimi giuridici.

Sono queste affermazioni che hanno il loro pregio, e che, però, non costituiscono limite alla potestà del Legislatore.

Alla luce delle valutazioni espresse dalla Corte Costituzionale, si può affermare che occorre dare una lettura unitaria della normativa che riguarda

- 1) l'organizzazione degli uffici<sup>(47)</sup>,
- 2) l'organizzazione del lavoro<sup>(48)</sup> e

41 La gestione manageriale, nel pubblico impiego, richiede il ricorso a una formazione di tali “corpi” che si dimostri capace di far assumere le giuste decisioni al tempo giusto. Per questo la loro formazione va basata sul ricorso allo “studio dei casi” (addestramento alla decisione), come si verifica presso la Ecole Nationale d'Administration (ENA, ora soppressa dal Governo Macron) in Francia.

42 L'orientamento all'utenza può – e deve – essere misurato a mezzo di strumenti operativi, come sono le indagini a mezzo di questionari rivolti ai fruitori dei servizi. Misurare la customer's satisfaction non è dover richiedere alle dirigenze se ritengono di avere adempiuto ai loro doveri d'ufficio: il che si verifica in sede di valutazione da parte degli stessi a cura della Commissione del Nucleo di valutazione. Significa, invece, interrogare in presa diretta gli utenti ed avere espresso da loro un giudizio non condizionato (anonimato da assicurare).

43 Cfr. Corte Cost., sentenza n. 88/1996, par. 4; sentenza n. 313/1996, par. 4.1; sentenza n. 309/1997, par. 2.1.2.

44 Cfr. Corte Cost., sentenza n. 309/1997, par. 2.1.2.

45 Cfr. Corte Cost., sentenza n. 313/1996, par. 4.1.1 e 4.1.2; anche sentenza n. 309/1997, par. 2.1.2.

46 Cfr. Corte Cost., sentenza n. 313/1996, par. 4.1.1 e 4.1.2; sentenza n. 309/1997, par. 2.1.2.

47 L'organizzazione degli uffici di un Ente Locale è disciplinata da un Regolamento, che si denomina generalmente “Regolamento di organizzazione e di gestione del personale”, o anche “Regolamento organico del personale”; o ancora “Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi”.

48 L'organizzazione del lavoro risulta disciplinata da atti di direzione (direttive contenute in circolari) di competenza del dirigente più alto in grado di ogni apparato (vertice dell'organigramma).

3) la disciplina e la gestione dei rapporti di lavoro<sup>(49)</sup>.

Elementi questi che sono espressione del potere organizzativo della Pubblica Amministrazione, essendo essi legati dall'unitario vincolo di assicurare imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

Tuttavia, per nessuno di questi tre elementi il vincolo di scopo richiede una totale sottoposizione al regime pubblicistico.

In definitiva, tutti e tre gli elementi del potere organizzativo richiedono una base (o un "nucleo essenziale") di regime pubblicistico.

Ma non presenterebbe alcunché di irrazionale – e questa la conclusione cui si perviene – il fatto che il Legislatore nazionale (Parlamento) copra alcuni aspetti con un regime privatistico.

Ciò è avvenuto; ma non possiamo non preoccuparci, oggi, a distanza di alcuni anni, di verificare gli effetti di tale scelta.

## 2 Il potere di organizzazione nelle pubbliche amministrazioni: chi ne è titolare?

Quando venne alla luce il decreto legislativo n. 29/93, le dirigenze pubbliche, le quali vengono ad essere valorizzate nel loro ruolo per un duplice ordine di motivi (in quanto risulta sancita la loro indipendenza gestionale dal decisore politico, mentre la loro gestione viene sottratta all'influenza del consociativismo sindacale generato dalla legge-quadro sul pubblico impiego del 1983), si trovano a dover affrontare il tema del cambiamento organizzativo facendo leva sul potere che in tal senso è loro espressamente riconosciuto.

Alla cultura del rispetto della legge (parametro della legittimità) si viene, quindi, affiancando la necessità di riguardare l'attività amministrativa alla luce dei parametri dell'efficienza<sup>(50)</sup>, dell'economicità<sup>(51)</sup>, dell'efficacia<sup>(52)</sup>.

Parametri che richiedono l'attivazione di un sistema di controlli interni in grado di dialogare, al momento opportuno, cioè quando si avvia il controllo indipendente di competenza, con la Magistratura della Corte dei conti; magistratura che si è limitata, per funzione di coordinamento, a elaborare ogni anno specifiche "Linee guida", allegando uno specifico questionario, non in grado di dare conto della funzionalità effettiva di ciascun tipo di controllo attivato.

Ciò si verifica quando nel programma annuale dei controlli e delle indagini si sia deciso (in autonomia o su sollecitazione delle Commissioni parlamentari di Camera o del Senato) di effettuare indagini che coinvolgono le strutture interne – previste dal d.lgs. n. 286/1999 – preposte al "controllo di gestione" (analisi costi/rendimenti), o alla "valutazione delle politiche pubbliche" (Nucleo di valutazione/Servizio di controllo)

Ma non dobbiamo pensare che il potere di organizzazione (art. 5, d.lgs. n. 165/2001) assegnato sia dalla legge che dalla contrattazione collettiva, in un secondo momento, non risulti astretto tra i principi che pone la legge fondamentale di riforma stessa e le procedure da rispettare rinvenibili, appunto, nella normazione di fonte privatistica

49 La disciplina e la gestione dei rapporti di lavoro è contenuta principalmente nel d.lgs. n. 29/93, ora n. 165/2001. Il cui principio ispiratore è costituito dal riferimento al fatto che il datore di lavoro pubblico ha gli stessi poteri del datore di lavoro privato. Anche se tale affermazione andrà presa con le pinze, rimanendo il suo operato sottoposto al vaglio di un Giudice diverso, il Giudice del lavoro.

50 Per "efficienza", secondo la disciplina della scienza dell'amministrazione, si intende il rapporto tra i fattori impiegati (input) e il prodotto ottenuto (output), in Glossario (a cura di S. PACCHIAROTTI), dossier "Aspetti istituzionali e metodologici del controllo di gestione" (ricerca condotta con il contributo del CNR), Corte dei conti – Seminario permanente dei controlli, ed. Corte dei conti, Roma, 15 ottobre 2001, 206.

51 Per "economicità" di intende la capacità del servizio pubblico di produrre beni e servizi di buona qualità, in sufficiente quantità e al prezzo migliore possibile. In Glossario cit., v. nota precedente, 206.

52 Per "efficacia" si intende, da un lato, la modificazione del bisogno ottenuto attraverso l'erogazione delle prestazioni e, dall'altro, il giudizio sulla adeguatezza qualitativa e quantitativa dell'azione rispetto agli obiettivi. In Glossario cit., v. nota precedente, 206.

(contrattazione collettiva nazionale).

La “Legge di riforma”, cui si è inteso fare riferimento, è naturalmente il decreto legislativo n. 29/93, confluito nel d.lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni e integrazioni.

Ma ancor di più giova notare come le leggi di delega n. 421/1992(Cassese) e n. 59/1997 (Bassanini) risultino costellate da disposizioni che indicano scopi e criteri ai quali si deve informare il potere organizzativo della dirigenza (alta dirigenza/media dirigenza) nelle pubbliche amministrazioni.

Tali scopi e criteri, poi, sono vevoli anche quando il “potere organizzativo” si esplica nell’area della regolazione e della gestione del personale, indipendentemente dal regime giuridico (pubblicistico/privatistico) che disciplina quest’ultimo.

In definitiva, il “potere organizzativo” della dirigenza, che è chiamata a gestire l’organizzazione “bassa” e i rapporti di lavoro, trova – non avrebbe potuto essere diversamente – fondamento anch’esso nei principi di imparzialità e buon andamento dell’art. 97 della Costituzione.

Ed è alla luce di questa coerenza di ragionamento che vanno letti i vincoli e i criteri che si richiameranno.

In primo luogo, l’esercizio del “potere organizzativo” deve essere ispirato al miglior rapporto che si possa avere tra costi e risultati (produzione), e, naturalmente, tra obiettivi (previsti) e risultati (conseguiti), senza tralasciare il fatto che uno sguardo costante e attento debba essere dato alla spesa generata dai diversi fattori della produzione (e dal fattore lavoro, in particolare). Così che il fatto che si discetti sul ruolo che avrebbe “il conseguimento del risultato”

In altri termini, il potere organizzativo, che si esprime nella capacità di utilizzare al meglio le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili (in quanto assegnate loro dal decisore politico, la capacità di scelta in ordine alla loro entità come alla qualità si può ritenere nulla) deve risultare ispirato ai canoni individuati, che solo l’esperienza riuscirà a far emergere dopo che si avrà avuto cura, attraverso l’analisi degli effetti delle diverse politiche pubbliche, di far emergere regole utilizzabili in situazioni similari a quelle sottoposte a controllo gestionale.

La prescrizione normativa, che disciplina questo particolare aspetto del “potere organizzativo” della dirigenza, si può rintracciare nell’art. 2 della legge n. 421/1992.

Essa è stata richiamata, naturalmente, in una serie di disposizioni che, prima contenute nel testo del d.lgs. n. 29/93, si trovano sostanzialmente confermate nel d.lgs. n. 165/2001 (art. 1, 1° c., lett. a) e b); art. 2, 1° c., lett. a); art. 8, 1° e 2° c.; art. 18, 1° c.; art. 48, 7° c.; artt. 58-60), verificare periodicamente (*rectius*, monitorare) gli andamenti della spesa per il personale delle amministrazioni pubbliche.

A tal fine, la legge consente alla Magistratura della Corte dei conti di avvalersi, oltre che dei servizi di controllo interno o dei Nuclei di valutazione (dei dirigenti), di esperti designati a sua richiesta da amministrazione e/o enti pubblici (in tale categoria di istituzioni vanno certamente ricomprese le Università degli studi...).

Purtroppo, di controlli aventi ad oggetto tali analisi (sulla funzionalità delle organizzazioni, sulla qualità delle professionalità operanti all’interno delle organizzazioni) non sembra esserci traccia nei testi dei programmi di indagini da questa approvati...

È, appunto, diventato compito della Corte dei conti – ai sensi dell’art. 48, c. 7, del d.lgs. cit. – anche nelle sue articolazioni periferiche (Sezioni regionali di controllo) svolgere indagini in tale settore della amministrazione, compresa quella della istruzione e della alta formazione.

Un altro insieme di vincoli, che sono in grado di influenzare il potere organizzativo di cui si tratta, sono da individuare nel sistema dei principi e regole che dovrebbero presidiare, da un lato, l’utilizzo delle risorse umane, dall’altro, la determinazione dei

fabbisogni di personale *sulla base dell'analisi dei carichi di lavoro* e, infine, la stessa politica della formazione permanente del personale.

Principi che risultano tratteggiati nella richiamata legge di delega e che, poi, risultano più dettagliatamente esplicitati in alcune disposizioni del d.lgs. n. 165/2001. In merito, si può richiamare l'attenzione sugli artt. 1, 1° c., lett. c); art. 6, 1°, 3° e 4° c.; art. 7, 4° c.; art. 36, 4° c..

Inoltre, una serie abbastanza articolata di disposizioni del richiamato d.lgs. n. 165/2001 si dimostra particolarmente attenta a impiantare principi e criteri in ordine ai diversi aspetti dell'organizzazione: si va dall'orientamento che essa deve avere nei riguardi dell'utenza e al pubblico interesse, alla opportunità che l'organizzazione delle istituzioni pubbliche sia articolata per funzioni omogenee e per obiettivi; ma si affronta anche il tema della necessità di eliminare le duplicazioni funzionali, di assicurare flessibilità nell'organizzazione degli uffici e del lavoro, così come di curare la semplificazione e l'intensificazione della comunicazione tra uffici, l'interconnessione informatica e la statistica tra le amministrazioni (si vedano, in merito, gli artt. 2, 1° c., lett. b) e c); art. 4, 1° c.; art. 11, 1° c.; art. 12; art. 35, 7° c.; art. 54).

Un altro gruppo di principi e di criteri di natura organizzativa è riferibile al tema della trasparenza e dell'imparzialità amministrativa, dato che la dottrina concorda sul punto che l'assetto organizzativo debba sempre qualificarsi come strumentale all'effettivo perseguimento di tali valori (sul punto, si vedano gli artt. 2, 1° c., lett. a) e d); art. 11, 1°, 2 e 4 c.; art. 36, 3° c., lett. a), b) ed e); d.lgs. n. 286/99).

Inoltre, è da richiamare la serie di disposizioni che attengono allo sviluppo e alla promozione di quelle azioni positive poste a favore del principio di pari opportunità tra uomini e donne dipendenti da pubbliche istituzioni, e all'impiego flessibile che si deve fare dei dipendenti che per qualsiasi motivo vivano o si trovino in situazioni anche temporanee di disagio (art. 1, 1° c., lett. c); art. 7, 1° e 3° c.; art. 35, 3 c.; art. 57, cc. 1 e 2).

Recentemente, le modifiche apportate al "Codice di comportamento"<sup>(53)</sup> hanno inteso accentuare il potere di vigilanza/sorveglianza (monitoraggio) che le dirigenze esercitano sui loro collaboratori nel nome (o all'insegna?) di un accentuato "sistema etico-professionale" che la privatizzazione aveva finito per rendere poco intellegibile e che, invece, avrebbe dovuto continuare ad essere il tratto distintivo del "lavorare nel pubblico" piuttosto che del "lavorare nel privato".

Non c'è alcun dubbio che, essendo chiamate le diverse dirigenze ad applicare i principi e i criteri richiamati, il volto – e non solo il volto – della Pubblica amministrazione abbia assunto una diversa fisionomia.

Una nuova fisionomia dovrebbe essersi consolidata anche nei processi decisionali che le dirigenze (e anche i loro collaboratori) sono chiamati ad attivare nel loro ambito di competenza; ma non solo esse in ragione del nuovo ruolo che svolgono in rapporto con il decisore politico.

In questa nuova visione dell'attività amministrativa risulta, naturalmente, coinvolto anche il decisore politico; quest'ultimo è, infatti, impegnato a indirizzare l'attività privatistica dei dirigenti in materia di organizzazione e di gestione del personale (direttiva annuale; controllo dell'operato dei dirigenti a mezzo del Nucleo di valutazione dallo stesso decisore politico nominato).

Così come ugualmente rilevante è diventato, dopo le innovazioni legislative del 1997-1998, il ruolo delle organizzazioni sindacali, soprattutto nella sede in cui si assu-

53 Le modifiche sono state introdotte con d.P.R. 13 giugno 2023, n.18. Entrato in vigore il 1° luglio 2023, a seguito di parere definitivo del Consiglio di Stato reso il 14 aprile 2023.V., *ex multis*, R. SCALIA, "Il ruolo e la funzione di controllo della Corte dei conti. L'intervento nel settore dei lavori pubblici" in Riv. C.d.c., n. 2/2021, 45-58.

mono decisioni che hanno incidenza – e non può che essere così – sul potere organizzativo della dirigenza.

Infatti, la dottrina – di fronte alla previsione delle diverse forme di coinvolgimento sindacale (informazione, consultazione, esame congiunto) contenute nella contrattazione collettiva (1998-2001, ed oltre) – ha ritenuto di trovare in tale disciplina un sistema di relazioni così ampio che non avrebbe più senso parlare dell'esistenza di un potere organizzativo del dirigente pubblico simile a quello del dirigente privato.

Nel tempo, con ogni probabilità, verrebbe a scolorirsi la figura del dirigente pubblico da intendere come manager.

E, tuttavia, pur in presenza di una versione odierna dell'art. 10 del d.lgs. n. 165/2001 diversa rispetto a quella del 1993, ci si trova impegnati, soprattutto a livello legislativo, a dover creare nuovi spazi decisionali per la dirigenza, così come per la vice-dirigenza<sup>(54)</sup>.

Questo disegno politico va realizzato nella consapevolezza che verso un'interpretazione evolutiva del potere organizzativo del dirigente pubblico spinge il confronto sempre più serrato tra la cultura di chi risulta ancorato al rispetto formale della legge<sup>(55)</sup> e la cultura, invece, di chi intende rendersi conto dell'impatto che qualsiasi legge ha sulla comunità locale<sup>(56)</sup>, sia in termini sociali che in termini di sviluppo economico (valutazione delle politiche pubbliche).

### **3. La dirigenza pubblica è responsabile della migliore organizzazione possibile degli apparati (e della qualità della vita sul posto di lavoro per i propri collaboratori). Percorsi e tecniche per realizzare il cambiamento organizzativo.**

La storia della “qualità della vita sul posto di lavoro”, che è il prodotto di quel movimento di lotta, più sindacale che politica, per la salvaguardia della salute di chi lavora (c.d. benessere organizzativo), dimostra quanto tale concetto sia importante per risolvere i problemi che le organizzazioni anche pubbliche – sia quelle di dimensioni grandi che quelle di dimensioni piccole – attualmente conoscono ma che non intendono affrontare con la dovuta determinazione.

L'industrializzazione e l'automazione crescente – anche nel campo amministrativo – hanno reso le mansioni del lavoratore più ripetitive e più necessarie; il controllo sul proprio operato diventa, però, poco accettato da parte di chi svolge mansioni meramente esecutive o che si dimostrano, comunque, intellettualmente semplici.

Sotto un altro aspetto, i lavoratori, appartenenti al settore privato come a quello pubblico, sono diventati più istruiti; essi richiedono di partecipare, quindi, al processo decisionale e di svolgere un lavoro valorizzante in condizioni materiali soddisfacenti.

La lentezza con la quale le loro attese sono soddisfatte, quando esse lo sono ..., può considerarsi una delle principali cause della loro crescente alienazione, che può manifestarsi attraverso scioperi, o anche solo attraverso fenomeni di devianza sociale (alcolismo, aumento dei tassi di assenteismo e di avvicendamento, sabotaggio, uso improprio degli strumenti aziendali, ricorso sempre più frequente a droghe).

Non si può ridurre, quindi, il tema della “qualità della vita sul posto di lavoro” al solo

54 Gli spazi decisionali risultano predefiniti per ciascuna delle tipologie di dirigente: 1. Alto livello (art. 16); 2. Medio livello (art. 17; art. 17-bis); 3. Basso livello (art. 19, c. 10). Apparentemente i livelli non sembrano subordinati; nei fatti, vige tra essi il principio di gerarchia.

55 Sul tema del rispetto (formale) della legge, e di come esso si realizza (o non si realizza), si potrebbero richiamare alcune frasi celebri che hanno tentato di spiegarlo alla comunità civile: “Non c'è tirannia peggiore all'ombra della legge e sotto il calore della giustizia” (Montesquieu); “Il buon cittadino è quello che non può tollerare nella sua patria un potere che pretende d'essere superiore alle leggi” (Cicerone); “Le brave persone non hanno bisogno di leggi che dicano loro di agire responsabilmente, mentre le cattive persone troveranno un modo per aggirare le leggi” (Platone).

56 V. JOSEPH S. WHOLEY, *In che modo la valutazione può migliorare la performance di enti e programmi*, in “Classici della valutazione” (a cura di N. STAME), ed. Franco Angeli, Milano, 2007. 239-248.

aspetto della “prevenzione della salute del lavoratore e della sicurezza nel posto di lavoro.

È da considerare, più correttamente, un fenomeno socio-economico più complesso di quanto sia stato sinora rappresentato.

Infatti, lo spirito della *qualità della vita sul posto di lavoro* si deve concretizzare in esperienze in cui la ridefinizione dell'organizzazione deve essere affrontata in funzione dei bisogni socio-tecnici reali del sistema che fornisce servizi al cittadino/all'impresa.

Nella maggior parte dei casi, bisogna tentare di capire veramente i problemi e le questioni soggiacenti alla situazione sottoposta ad analisi, e scegliere la soluzione appropriata al momento giusto.

Bisogna ugualmente riconoscere che nessuna soluzione adottata (riguardante l'organizzazione di un apparato) è eterna e che bisogna mettere in piedi un processo permanente di comprensione e di riadeguamento del sistema. Da qui l'utilità rappresentata dagli Uffici “Organizzazione e metodi” con compiti di monitoraggio e di vigilanza sull'operato delle risorse umane.

Essendosi riscontrato che le condizioni socio-tecniche sono inerenti allo spirito della qualità della vita sul posto di lavoro, il cambiamento apportato all'organizzazione non deve essere messo in opera unicamente in vista di fornire soddisfazione ai lavoratori o di aumentare la produttività.

Il cambiamento deve rispondere, invece, a dei bisogni espressi ai due livelli che dovrebbero interessare la direzione: il livello dell'organizzazione sociale, il livello del sistema tecnico.

Gli studi socio-tecnici, anche nel settore della P.A., devono essere intrapresi a tre principali livelli.

In particolare, a livello dei sistemi operativi di base, dei sistemi organizzativi generali, dei macro-sistemi sociali.

Questi sistemi si definiscono così:

- a. I sistemi di base sono i sottosistemi identificabili in una organizzazione: per esempio, un servizio di supporto, o una unità amministrativa.
- b. I sistemi organizzativi generali potranno essere delle imprese o degli organismi pubblici che hanno contatti con una clientela.
- c. I macro-sistemi sociali sono i sistemi delle comunità, dei settori industriali e degli organismi che si collocano in quell'organismo vivente che è “una società di uomini”.

Nel sistema delle imprese private, verso la fine degli anni settanta del secolo scorso (sotto l'influenza dei movimenti del '68 che rifiutavano il principio di gerarchia... e la tediosità delle mansioni svolte), qualsiasi direzione del personale si lamentava dei tassi elevati di assenteismo e di avvicendamento sul posto di lavoro, del gran numero di lagnanze formulate, così come dei problemi legati a una produzione mediocre o perduta (eccessivi scarti) a causa di tali comportamenti, contrassegnati da sciattezza e da negligenza.

I lavoratori, soprattutto nel campo delle imprese, erano malcontenti di essere relegati a svolgere mansioni tra quelle che essi consideravano essere impieghi noiosi e ripetitivi, o facevano notare che le loro attitudini venivano sottoutilizzate; sembrava che ci fossero poche possibilità di acquisire delle nuove attitudini (abilità) o di accedere a posti migliori, soprattutto in assenza di una politica datoriale della formazione permanente che si potesse qualificare degna di tale nome.

Un numero notevole di essi tendeva a considerare il proprio lavoro piuttosto come un mezzo che come un fine, un mezzo per guadagnare il denaro necessario per fare, al di fuori del campo lavorativo, ciò che loro interessava veramente<sup>(57)</sup>.

Fenomeni questi che oggi si presentano sotto altri aspetti (come scelte obbligate di

<sup>57</sup> Sul punto, A. OLIVETTI si esprimeva così: “Il lavoro dovrebbe essere una grande gioia ed è ancora per molti tormento, tormento di non averlo, tormento di fare un lavoro che non serve, non giova a un nobile scopo”.



lavori insoddisfacenti per carenza di posizioni professionali adeguate ai livelli di cultura posseduti; accettazione di lavori precari e a bassa remunerazione per l'alto tasso di disoccupazione esistente in diverse aree del Paese...).

Le reazioni delle imprese (non certo delle istituzioni pubbliche) a questa situazione – e questa è storia del nostro sistema imprenditoriale che non brilla per capacità interpretative della realtà sociale – si sono conformate a uno dei quattro modelli seguenti.

Ce ne sono state alcune di esse che hanno accettato questo atteggiamento negativo e questo livello basso di produttività come dati ineluttabili.

Era un male che bisognava sopportare, esattamente come si affrontava la rincorsa vertiginosa tra prezzi e salari (inflazione).

Si sperava che le cose si sarebbero aggiustate da sole e che si sarebbe ritornato “ai bei tempi”.

Altre imprese hanno utilizzato il metodo che si potrebbe chiamare “della gabbia dorata”.

Esse ritenevano produttore far tacere le rivendicazioni dei lavoratori aumentando i salari e migliorando i vantaggi sociali; le strutture tradizionali dell'organizzazione e del lavoro, però, restavano le stesse.

Altre imprese hanno cercato soluzioni che sembravano essere rapide e facili.

Le ultime mode nel campo della gestione del personale sono state valutate e, spesso, si sono apportati miglioramenti superficiali: ad es., l'eliminazione degli orologi di controllo o l'adozione di orari flessibili o, ancora, il ricorso allo smart-working (come è successo nel periodo della pandemia da Covid-19).

Questi cambiamenti possono essere, però, efficaci allorché si inseriscano in una politica globale di miglioramento del lavoro.

Al contrario, essi sono stati utilizzati in generale come degli oggetti, nel quadro di strategie elaborate in alto che non prevedevano alcun cambiamento sulla natura fondamentale del lavoro e sulla struttura organizzativa.

Questo tema – come si è osservato – non è mai stato trattato in maniera sistematica e diffusa nell'ambito delle pubbliche Istituzioni.

E ciò in quanto il concetto di lavoro routinario faceva parte integrante del modo di essere di un qualsiasi impiegato pubblico<sup>(58)</sup>.

Anzi, lo è stato ma in un'epoca (che apparentemente si presenta abbastanza lontana da noi).

Vicenda, contrassegnata da un ampio coinvolgimento di amministrazioni, che ha segnato i processi decisionali pubblici per diversi anni.

Ma che poi è tornata ad essere “carsica” quando l'oggetto della Riforma è stato individuato dal Ministero della Funzione pubblica in forma semplificata o, comunque, quando l'interesse si è concentrato su uno solo degli aspetti del complesso discorso da fare: il fatto di occuparsi di questo o di quell'aspetto del sistema amministrativo riduce la “visione d'insieme” dell'operare che va curato per conseguire dei risultati.

È stato, quindi, il quel certo periodo storico (tra il 1984 e il 1989) – con lo scopo di dare una risposta concreta al disegno politico che si sarebbe potuta perseguire l'obiettivo della efficienza, o dell'economicità, o della efficacia dell'attività amministrativa della P.A. – che ci si è iniziati a occuparsi dei bisogni individuali dei lavoratori e dell'inefficienza organizzativa in maniera più sistematica, impegnandosi a scoprire le cause del problema<sup>(59)</sup>.

A tal riguardo il documento che costituisce il programma operativo del Proget-

58 In letteratura, v. *“Le miserie del signor Travet”*, film diretto da Mario Monicelli (1906–1999), ed. 1945; tratto da una commedia in dialetto piemontese (1863) di Vittorio Bersezio (1828–1900).

59 Agli URP, istituiti con l'art. 12 del d.lgs. n. 29/93 (modificato dalla l. n. 150/2000), si affida il compito – in maniera del tutto irrazionale – di curare la predisposizione di proposte riguardo allo snellimento dei procedimenti amministrativi. Proposte che non potranno mai provenire da chi non lavora la pratica ma solo ne dà notizia al cittadino o all'impresa.

to F.E.P.A. (1984) contiene alcune osservazioni che hanno lo scopo di illuminare tale aspetto «... accentuare le autonomie, il polimorfismo e il decentramento istituzionale e amministrativo costituiscono un vantaggio per il nostro Paese, che tende ad adeguarsi con minori difficoltà di altri paesi occidentali, ai cambiamenti rapidi... di questi anni.

*Ma tale adattamento della P.A. sta avvenendo in modo fattuale e disorganico.*

*Si tratta ora di valorizzare le qualità individuali di laboriosità, di inventività e di adattamento presenti anche tra i dipendenti pubblici.*

*Si tratta di rendere sinergiche tali individualità mediante tutta una serie di interventi concreti, fattibili e razionali che possano costituire il quadro di mobilitazione e di stimolo per rendere più efficiente e funzionale la P.A. e quindi il sistema Italia.*

*Inoltre una serie di fattori positivi comincia ad interessare la struttura, l'organizzazione, il clima della P.A..*

*Un primo elemento positivo è costituito dall'accentuato grado di scolarizzazione e di acculturamento delle qualifiche medio-basse, ...*

*Un altro elemento favorevole è costituito dal fatto che alcune importanti amministrazioni pubbliche si stanno modernizzando e presentano una funzionalità ed efficienza abbastanza vicine a quelle dei paesi europei più avanzati...*

*Un ruolo importante ...sta iniziando a svolgere il Dipartimento della Funzione Pubblica, ..., in attuazione di quanto previsto dalla Legge-quadro sul pubblico impiego.*

*La Legge-quadro tende proprio a contrastare la deriva delle varie strutture della P.A., salvaguardandole ed anzi valorizzandone la loro autonomia funzionale...».*

Coloro i quali hanno osservato le negatività che colpiscono i luoghi di lavoro hanno proposto, come rimedio alla situazione, di migliorare la qualità della vita sul posto di lavoro, di rinnovare i luoghi di lavoro e di ripensare ai *metodi di lavoro* al fine di pervenire eventualmente a una più forte corrispondenza tra ciò che le persone si aspettano dal loro impiego e ciò che essi realmente provano.

In sintesi, anche allora, il pensiero era rivolto alla individuazione di progetti innovativi capaci di realizzare situazioni di forte “benessere organizzativo”<sup>(60)</sup>.

Sempre secondo il punto di vista di questi osservatori, il solo mezzo per conseguire questo obiettivo consisterebbe nel condurre sia il personale sia la direzione a valutare “congiuntamente” la natura dei problemi da affrontare e quella delle strutture organizzative in seno alle quali il lavoro si svolge.

La valutazione dell'insieme delle organizzazioni dovrebbe permettere di isolare gli elementi particolari che necessitano di un miglioramento e di cercare delle soluzioni che consentano all'organizzazione di funzionare più efficacemente e agli impiegati di avere un lavoro più interessante e dei contatti sociali nel luogo di lavoro.

La “qualità della vita sul lavoro”, così come la definiamo con i termini propri della sociologia del lavoro, è una “strategia sistematica di modificazione della organizzazione rivolta a conseguire un migliore equilibrio tra le attese dei lavoratori e delle diverse parti in causa, e le esigenze e gli obiettivi del sistema organizzativo”.

Un programma avente per tema “la qualità della vita sul posto di lavoro” può comportare numerosi cambiamenti in seno all'organizzazione: sistemi tecnici, esigenze di lavoro, partecipazione, gruppi di lavoro semi-autonomi, modi di retribuzione con incentivo, orario di lavoro ridotto, formazione e reclutamento, elaborazione di una teoria organizzativa e modificazione della contrattazione collettiva.

Se questi cambiamenti devono far parte di un progetto sulla qualità della vita sul posto di lavoro, essi non possono essere messi in opera a titolo di espediente o per fare

60 Ma solo nel 2004, il Dipartimento della Funzione Pubblica si occuperà di tale tema con la c.d. “Direttiva Manzella” del 24 marzo 2004; integrata dalle disposizioni contenute nella circolare n. 1/2020 recante “*Misure incentivanti per il ricorso a modalità flessibili di svolgimento delle prestazioni lavorative*”, a firma del Ministro Fabiana Daidone.

tacere le rivendicazioni di lavoratori che abbiano atteggiamenti ostili verso il management.

Al contrario, essi devono inserirsi in una *strategia di lungo termine rivolta al miglioramento organizzativo*, tale che risponda “sistematicamente” ai bisogni dei lavoratori e dell’organizzazione, che per tale via si dimostra più attenta ai bisogni della sua “clientela”.

Il che significa – per ciò che riguarda le amministrazioni pubbliche – esercitare un potere – quello “direzionale” – che contemperi le esigenze di chi presta la propria attività lavorativa al servizio della Nazione e le esigenze di vedere soddisfatte le esigenze peculiari di ciascun cittadino-utente.

Ma perché ciò ci realizzi, occorre che la Corte dei conti attenzi non solo il dato finanziario (studio dei bilanci), ma scenda sul terreno – ben più utile per la gente comune – del come viene utilizzato il denaro dei contribuenti ponendo in prima linea l’analisi del costo-medio del servizio offerto.

Sarebbe pia illusione credere (e far credere) che ricorrere alla Corte costituzionale – per far cancellare una legge che non abbia copertura finanziaria – sia un rimedio alla “*mala gestio*”.

Esso va riguardato, invece, solo come un tassello (e il più debole tra tutti) della politica della sana gestione amministrativa (non finanziaria) su cui la Magistratura del buon andamento (fin dal 1982) deve potere incidere.

Mettendo da parte “la paura della firma” che, pur essendo una “finzione”, è stata presa a base di scelte prive di logica, e se mai a copertura di prolungati stati di inazione delle burocrazie assai attente, nei cambi di Governo, a valutare i nuovi orientamenti della classe politica che va al potere, ci si ritrova nella stessa situazione di allora (cioè a ridosso dell’anno 1994).

Con le burocrazie che sono riuscite a far approvare alla classe politica una legge che rinvia il sistema di controllo concomitante svolto dalla Corte dei conti, temendo di non poter più percepire l’indennità di risultato in quanto consapevoli di avere ritardato i diversi iter dei programmi di cui erano responsabili, si è riusciti là dove nessun riformatore era mai riuscito.

In tal modo sono venuti in evidenza i sistemi di controllo che risultano funzionanti, anche nel senso di porre in allerta il sistema delle burocrazie.

### **3.1 Il controllo di un progetto avente ad oggetto “la qualità della vita sul posto di lavoro” in una struttura amministrativa complessa.**

Una volta che si è deciso di massima di mettere in opera un programma riguardante la qualità della vita sul posto di lavoro e che i dirigenti sindacali e datoriali si sono impegnati ad appoggiarlo<sup>(61)</sup>, un terzo elemento gioca abitualmente, nel processo di cambiamento, un ruolo di una certa importanza: la persona del coordinatore (non necessaria) e/o dell’animatore (necessaria).

La scelta di un animatore si dimostra, in questo tipo di operazioni complesse, fondamentale.

Il suo ruolo consiste nell’aiutare i partecipanti a individuare la causa dei problemi, a studiare una gamma di opzioni, ad aiutare i membri dell’organizzazione a mettere in opera le diverse tappe del processo di cambiamento e a formare in seno all’organizzazione degli agenti incaricati dei cambiamenti (diffusori dell’innovazione) che saranno

<sup>61</sup> La scelta del management va condivisa con chi è da ritenere corresponsabile (pro-quota) della gestione amministrativa, che rientra nella competenza dei propri collaboratori (responsabili del procedimento). Che debba essere condiviso anche dalle OO.SS. dei lavoratori se ne ha testimonianza nella citata “Lettera sindacale” della CISL, avente ad oggetto il Seminario sul Progetto Fepa.

in grado di avviare in futuro dei programmi analoghi senza l'aiuto di alcun animatore "esterno".

D'altra parte, ben poche organizzazioni assumerebbero il rischio di lanciarsi in un progetto di cambiamento senza avere *un gruppo di dirigenti capaci di sorvegliare il relativo processo*.

Per la realizzazione di un progetto sulla qualità della vita sul posto di lavoro, questo gruppo comprende abitualmente rappresentanti della direzione e rappresentanti del sindacato.

Tale "comitato direttivo" prende le decisioni necessarie a supportare le strategie di messa in opera e di controllo delle fasi del progetto; esso partecipa, però, raramente alle attività quotidiane di cambiamento.

Esso viene in aiuto dei partecipanti interpretando, quando ve ne è bisogno, le politiche dell'impresa o quelle che sono enunciate nella contrattazione collettiva, in vista di determinare la premessa delle innovazioni progettate, di sorvegliare le tappe del progetto, di valutare se i cambiamenti avranno degli effetti desiderati e, infine, di decidere di mettere fine a un progetto per un motivo qualunque, o ancora di scegliere altre filiali dell'impresa (o dell'organizzazione pubblica) per mettervi in opera un progetto analogo.

Sotto il profilo del controllo, il mandato del comitato direttivo è ampio, dato che esso deve assicurarsi che, nel contesto di un progetto di cambiamento particolare, le misure prese devono essere compatibili con gli obiettivi dell'organizzazione nel suo insieme.

Se un comitato direttivo ha l'incarico di valutare i (più o meno vasti) cambiamenti progettati e di controllare le ripercussioni sull'organizzazione, esso deve disporre di punti di riferimento a partire dai quali sarà in grado di apportare degli aggiustamenti.

Non soltanto queste linee saranno per esso preziose, ma esse serviranno da guida a coloro che partecipano attivamente al processo di cambiamento. In conseguenza di ciò, la elaborazione dei principi direttivi (alias, Linee-guida) costituisce generalmente la prima tappa per la realizzazione di un progetto sulla qualità della vita sul posto di lavoro.

Una buona enunciazione dei principi deve raggruppare i principi-base che l'organizzazione desidera vedere applicati, oltre che definire ogni nuova iniziativa che essa desidera integrare nella sua cultura, poiché si tratta di elementi importanti.

Tutto ciò sarà utile per stabilire delle linee direttrici per mettere in opera i cambiamenti proposti e aiuterà a rispondere alla domanda: tra tutte le possibilità, qual è la migliore?

La enunciazione dei principi può essere formulata in modi diversi; bisogna, però, aggiornarli in modo che essi restino compatibili con gli obiettivi dell'organizzazione.

Per tracciare efficacemente le grandi linee delle enunciazioni dei principi, bisogna coinvolgere rappresentanti che risultino posizionati in diverse funzioni e in diversi servizi dell'organizzazione. Anche in tal caso un terzo che svolga il ruolo di *animatore* può collaborare molto utilmente alla formulazione di tale enunciazione di principi.

Altra questione pregiudiziale che deve risolvere il Comitato direttivo è la scelta del luogo in cui avviare la "sperimentazione".

In ordine a tale questione non può essere stabilita alcuna regola che riguarda la scelta dei posti dove i progetti di cambiamento potrebbero essere messi a sperimentazione; ma spesso l'esperienza orienta verso diversi luoghi nello stesso tempo.

Il vantaggio di una tale opzione è che, in questo modo, ci si assicura di non puntare troppo sulla buona riuscita di un solo progetto.

In effetti, se l'organizzazione si trova impegnata a valutare i fondamenti di un metodo particolare, è giusto prevedere che non tutti i progetti (che si ispirano a tale me-

todo) saranno coronati da successo.

Il comitato direttivo dovrà essere costantemente impegnato a comparare lo svolgimento dei diversi progetti, per determinare quali tecniche sembra utile usare al meglio in circostanze precise e per valutare con esattezza quali fattori potrebbero avere contribuito al successo degli uni e al fallimento degli altri.

Inoltre, quando più progetti sono messi in opera nello stesso tempo, le conoscenze acquisite nel corso della realizzazione dell'uno o dell'altro possono aiutare a individuare le difficoltà sorte in occasione di un altro ancora.

Inoltre, un maggior numero di impiegati acquisisce dell'esperienza pratica maturata sul campo quali cambiamenti sono da apportare ai posti di lavoro e all'organizzazione.

Risultato: le organizzazioni disporranno di una équipe più numerosa di animatori che potranno collaborare alla realizzazione di ulteriori (eventuali) progetti.

Alcuni pretenderanno che è meglio mettere in opera cambiamenti in tutta l'organizzazione piuttosto che privilegiare alcuni servizi.

Questo può essere accettabile in teoria, ma in pratica, salvo nelle piccole organizzazioni, le risorse, il tempo e l'energia necessari per intraprendere un cambiamento globale avrebbero un costo proibitivo.

I criteri utilizzati per scegliere i posti dove potrebbero essere posti in opera i cambiamenti variano da una organizzazione all'altra, ma nel corso delle sedute di orientamento, i partecipanti sono in grado di indicare spesso certi settori, in risposta alle domande che l'animatore dovrà fare su questo punto.

Si tratta sia di settori problematici, nei quali sarebbe utile sperimentare le procedure del cambiamento previsto, sia di settori dove, secondo i dirigenti, un buon numero di impiegati sembra disponibile a partecipare attivamente all'introduzione delle innovazioni.

Molta parte del loro tempo è dedicato, da parte dei comitati direttivi, a individuare servizi che rappresentino un campione delle attività dell'organizzazione, e unità di lavoro che non siano troppo ampie per tentare le sperimentazioni iniziali.

Evidentemente, anche altri fattori rischiano di entrare in conflitto con queste scelte, specialmente la data dell'avvio del progetto e la professionalità dei quadri di cui sono dotate le unità organizzative individuate; spetta al comitato direttivo decidere i posti che si possono considerare i migliori per l'impianto di questi progetti-pilota.

Mentre il comitato direttivo è incaricato di sorvegliare le attività legate al cambiamento arrecato all'insieme dell'organizzazione, deve esistere, in seno a ciascun servizio dove si attua un progetto-pilota, un gruppo il cui lavoro consiste nell'organizzare le attività quotidiane che comprendono le diverse fasi che portano alla elaborazione e alla messa in opera di ogni innovazione.

Tutto il personale delle piccole unità può far parte di questo gruppo; ma spesso gli impiegati dell'unità organizzativa scelgono, perché li rappresentino, i membri del gruppo esecutivo; il loro sorvegliante più vicino (nella scala gerarchica) ne fa egualmente parte e, eventualmente, un rappresentante nominato dal sindacato, dato che l'animatore serve come persona-risorsa.

Parecchi fattori possono contribuire a rendere efficace il lavoro di un gruppo esecutivo.

I piccoli gruppi di lavoro, contando su un massimo di otto/nove persone, hanno meno difficoltà a intendersi rispetto a quelli più numerosi.

È importante ugualmente che il membro di ciascun gruppo, che esercita funzioni diverse, sia presente in seno all'équipe, e che siano stabilite delle comunicazioni regolari e esaustive con gli altri membri dell'unità e con il comitato direttivo.

È probabile che accada che i membri dell'équipe continuino in una certa misura

a occuparsi delle loro incombenze abituali svolgendo le attività proprie della nuova missione, ma si può verificare che, in certi momenti, queste ultime assorbano tutta la loro attenzione.

I membri del gruppo esecutivo troveranno assolutamente necessario conoscere a fondo le funzioni delle loro unità organizzatorie, di maturare le tecniche di analisi e di comunicazione, di comprendere bene i vantaggi inerenti al processo di cambiamento e di essere consapevoli del volerlo mettere in opera.

In ragione di queste esigenze, i dirigenti dovranno promuovere dei corsi di formazione per i membri delle équipes esecutive.

Nel momento in cui i gruppi esecutivi riceveranno la loro formazione, ci sarà già nell'aria molta agitazione, ci saranno anche molte aspettative.

Quanto ai membri del gruppo di lavoro, essi saranno soprattutto preoccupati da due questioni: che cosa cambiare, e come procedere?

Alcuni di essi esprimeranno il loro personale punto di vista su ciò che bisogna fare per migliorare le procedure, mentre altri riterranno necessario effettuare dei cambiamenti nell'ambito del personale.

Alcune di queste riflessioni sono abbastanza utili, ma abitualmente i programmi efficaci di cambiamento sono fondati su valutazioni sistematiche ed esaurienti della situazione che c'è in seno ai luoghi di lavoro.

Bisogna fare attenzione a non toccare i punti forti dell'organizzazione; bisogna, invece, identificare i settori che sono suscettibili di essere migliorati.

Per ottenere dei dati di questa natura, si fa sempre di più ricorso all'analisi dei sistemi socio-tecnici.

Tale analisi dimostra che le organizzazioni sono dei sistemi aperti che si fondano su parametri definiti dal loro ambiente particolare, e che sono sollecitati da trasformazioni che hanno per risultato il prodotto o il servizio finale.

Inoltre, ogni organizzazione si compone di due sotto-sistemi:

- il sistema tecnico;
- l'organizzazione sociale.

Il sotto-sistema tecnico comprende le procedure e gli strumenti utilizzati per le trasformazioni che sono indispensabili per fornire i prodotti e i servizi propri dell'organizzazione.

Il sotto-sistema "organizzazione sociale" include le relazioni che esistono tra i membri dell'organizzazione e il ruolo che ciascuno di questi ultimi ha nell'organizzazione.

Gli analisti di organizzazione non si sono mai preoccupati coscientemente della interazione che esiste tra questi due sotto-sistemi.

Troppo spesso, nel passato, si è avuta la tendenza ad adottare un modello tecnologico rigido, secondo il quale le nuove macchine erano acquistate in funzione di certe caratteristiche tecniche, e gli operatori volenti o nolenti si dovevano adattare alle macchine.

Diversamente dal modello tecnologico, la prospettiva socio-tecnica tiene conto dei bisogni coniugati dai due sotto-sistemi, tecnico e sociale, e tenta di fornire dei dati che favoriscano la elaborazione di progetti grazie ai quali si potrà assicurare il funzionamento ottimale dei due sistemi in un clima armonioso.

Prima dell'analisi, occorre fare uno studio preliminare, una "esplorazione", che sarà seguita dall'esame dei dettagli operativi propri di ciascuno dei due sotto-sistemi in questione.

Questo studio consente una valutazione dell'organizzazione nel suo insieme.

Esso si interessa particolarmente delle condizioni, delle pressioni e delle prospettive particolari che derivano dall'ambiente circostante. Esso, inoltre, fornisce le coordi-

nate necessarie del contesto in cui l'unità studiata svolge le sue attività.

Inoltre, il luogo di lavoro e i limiti dell'azione dell'unità sono definiti; si pone una attenzione particolare alla determinazione della sua interdipendenza in rapporto con le altre unità dell'organizzazione.

L'analisi del sotto-sistema tecnico permette di fissare con precisione i risultati che sono in grado di originare i diversi soggetti interni, le procedure di trasformazione e i soggetti esterni all'unità.

Ciascuna serie di operazioni è ripartita in elementi, e l'attenzione si concentra su tutti i fattori che possano fornire il loro contributo al miglioramento di questa/o quella fase del processo.

L'analisi dell'organizzazione sociale è destinata a rideterminare la logica dei ruoli che c'è nell'unità organizzatoria.

Quali impiegati devono svolgere quei compiti e qual è la correlazione che esiste tra essi?

Vi sono degli scostamenti, delle sovrapposizioni o delle ripetizioni sul piano dei compiti, e ciascun ruolo è chiaramente definito in funzione degli obiettivi dell'unità organizzatoria e delle sue relazioni con le altre unità dell'organizzazione e dell'ambiente di lavoro?

Gli impiegati possono ricavare da queste relazioni tra individui e da quelle che esistono tra essi e i loro compiti la soddisfazione personale che essi hanno diritto di aspettarsi? Essi hanno, in queste condizioni, la possibilità di migliorarsi? Esistono delle deficienze da rilevare e delle responsabilità da assumere? Le comunicazioni interne sono sufficienti? E la lista delle questioni di tal genere potrebbe ancora allungarsi.

L'analisi dei sistemi socio-tecnici fornisce al gruppo di lavoro esecutivo uno schema dettagliato e ordinato dei compiti di cui l'unità organizzativa si occupa con successo, e mette in evidenza, anche, i settori suscettibili di essere migliorati.

Il processo sottolinea i legami che esistono tra le diverse operazioni del sotto-sistema tecnico e le interdipendenze a fronte dell'organizzazione sociale.

### **3.2 I risultati concreti conseguiti, in certo momento storico (1984-1989), dall'attuazione del Progetto FEPA. in Italia. Cosa sono l'efficienza, la economicità, l'efficacia dell'azione amministrativa?**

Se nel precedente paragrafo si è riusciti a spiegare in qual modo, in quanto tempo, con quale grado di successo si possono mettere in atto progetti in grado di migliorare il grado di "benessere organizzativo" delle comunità presenti nel contesto delle pubbliche amministrazioni, lo si deve in quanto un Progetto di vasta portata è stato realizzato nel nostro Paese in un arco di tempo abbastanza ristretto.

E della sua realizzazione occorre darne conto, in quanto si dimostra capace di sfatare l'immobilismo culturale di cui darebbero affette le burocrazie nel nostro Paese.

Progetto che ha preso le mosse dalla semplicità disarmante dimostrata da un Ministro della Funzione Pubblica, Remo Gaspari<sup>(62)</sup>, che aveva posto ai suoi collaboratori più diretti una domanda apparentemente ingenua:

*"Da qualche tempo sottoscrivo, anche a tarda notte, contratti collettivi nazionali di lavoro dei diversi settori del pubblico impiego. E, leggendoli, noto che sono tre le parole che ricorrono più frequentemente nel testo: efficienza, economicità, efficacia..."*

*Ma siete in grado di fornirmene il significato? E, soprattutto, come si fa a misurare*

<sup>62</sup> Remo Gaspari (1921-2011) è stato Ministro della Funzione Pubblica dall'8 agosto 1989 al 1991 con il Governo Andreotti I, e poi dal 1991 al 1992, con il Governo Andreotti II.

*ciascuno dei parametri di analisi della azione amministrativa?*<sup>(63)</sup>

Si racconta come un silenzio assai imbarazzante si sia registrato tra i presenti.

Solo uno di questi, che era a capo della sua Segreteria tecnica osò accennare alle riflessioni fatte qualche tempo addietro dal prof. Massimo Severo Giannini, il quale ne aveva accennato, appunto, nel suo Rapporto presentato al Parlamento nel 1979<sup>(64)</sup>.

Un capitolo di tale “Rapporto” appare illuminante nella denominazione che Giannini decise di dargli: “L’unificazione delle metodologie di misurazione”<sup>(65)</sup>.

A conferma del fatto, se ve ne fosse stato bisogno, che la dirigenza a quel tempo non possedeva la cultura per “misurare i risultati perseguiti”. E che, quindi, le dirigenze avevano trovato il modo di sottrarsi alla valutazione del loro operato, che avrebbe dovuto essere tutto orientato, secondo il Legislatore, a conseguire “risultati”, non altro.

Ma concluse facendo notare come – pur a contrattazione collettiva conclusa – ancora non si era in grado di effettuare una misurazione adeguata dell’azione amministrativa – dell’operato della Pa – in quanto nessuna amministrazione era stata richiesta di farlo.

E ciò nonostante, il fatto che in ogni Ministero risultasse istituito l’Ufficio “Organizzazione e metodi” (di lavoro)<sup>(66)</sup>. Di come fossero organizzati e che informazioni producessero il Dipartimento della Funzione Pubblica non conosceva nulla.

A ciascun Capo del Personale, comunque, ci si sarebbe potuto rivolgere per avere notizie e informazioni sul punto. Questa fu la proposta sottoposta all’attenzione del decisore politico, il quale non mancò di porre la questione nella successiva riunione periodica del Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione (artt. 1 e 2 del d.P.R. 4 marzo 1976, n. 328).

È da questo episodio – che potrebbe apparire banale – che nasce l’esigenza di fornire una risposta adeguata a una esigenza (conoscere il vero contenuto logico di questi tre termini) che potrebbe apparire “teorica” ma che teorica non lo è mai stato.

Anche perché le riflessioni sottoposte al Parlamento, nel 1979, non lasciavano alcun margine di dubbio, cioè che sarebbe stato necessario avviare una serie di ricerche sul campo o, in alternativa, avviare un Progetto in cui sarebbero state coinvolte tutte le Istituzioni in quanto: “... *La varietà delle tecniche di misurazione della produttività sinora seguite congiunta alle confusioni segnalate tra indicatori di produttività e altre cose, la poca concordia tra gli esperti di questa materia e la non sempre chiara separazione tra profili organizzativi e profili organizzativo-diagnostici, pongono l’opportunità di procedere a una ricognizione metodologica che abbia carattere generale...*”

La risposta a questi dubbi si avrà, a dispetto di certa accademia, qualche tempo dopo per un concorso di fattori che ne hanno consentito la realizzazione.

Per comprendere le finalità e il metodo usato (compartecipazione/ coinvolgimento attivo delle istituzioni partecipanti) per dare esecuzione – da parte del Dipartimento

63 Tali ricordi sono registrati da EMIDIO VALENTINI nel suo libro di memorie dal titolo “Una vita al servizio dello Stato e del Paese”, ed. Ilmiolibro, 2018, [www.ilmiolibro.kataweb.it](http://www.ilmiolibro.kataweb.it), 156 e ss.. Di Remo Gaspari ne parla come de “l’abruzzese di buon senso e innovatore” (dall’agosto 1983 all’aprile 1987, al Dipartimento della Funzione Pubblica). Inoltre, V. E. VALENTINI, “Contabilità analitica nelle attività amministrative e nei servizi”, ed. Il ventaglio, Roma, 1995, 251; Idem, “*tep di MarxKeynesNtg (e PIL)*”, sito web relativo.

64 Nella collana di studi e ricerche “Politiche pubbliche, gestione, controllo”, dossier n. 3.23, dal titolo “La pubblica amministrazione nel pensiero di Emidio Valentini”, Roma, aprile 2018, p. 228. Testo reperibile presso “L’Archivio delle istituzioni” dell’Istituto Max Weber, Acireale, Biblioteca della Fondazione “Atene e Roma” presso l’ex Collegio Santonoceto.

65 Il prof. Massimo Severo Giannini (1915-2000) è stato Ministro per la organizzazione della PA e per le Regioni dal 4 agosto 1979 al 28 settembre 1980, nel Governo Cossiga I e, poi, nel successivo Cossiga II.

66 È con il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che si prevede la costituzione di tale Ufficio, posizionato, in genere, presso la Direzione generale degli affari generali e del personale o presso il Segretariato generale, nei Ministeri in cui, a quel tempo, era previsto (Esteri, Difesa, Finanze...). Ufficio posto a supporto del Consiglio di amministrazione operante presso ciascun Ministero, presieduto dal Ministro o da un Sottosegretario con delega.



della Funzione Pubblica – alla sperimentazione del Progetto “Funzionalità e Efficienza della P.A.” (in sigla, FEPA), è sufficiente ricorrere alla lettura (*rectius*, all’analisi *ex post*) della copiosa documentazione prodotta dagli stessi responsabili nel corso di più di un quinquennio.

Documentazione presentata in Parlamento, che può essere arricchita dalle considerazioni svolte nelle Relazioni predisposte dalla Corte dei conti -Sezione Enti Locali (diretta dal Presidente Salvatore Buscema), nello stesso periodo storico (1984–1989). Relazioni predisposte (in funzione “ausiliaria” nei riguardi del Parlamento) in esecuzione dell’art. 13, c. 4, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, ideata e predisposta dal Capo di Gabinetto – il prof. Sergio Ristuccia, consigliere della Corte dei conti, – dell’allora Ministro del Tesoro, prof. Nino Andreatta.

Ma è sul comma 5 di tale articolo che occorre richiamare l’attenzione, per diversi ordini di motivi di natura politico-istituzionale:

1. il fatto che si attribuisca alla Corte dei conti – per la prima volta nella sua storia – il compito di curare un referto apposito (riguardante l’analisi dei consuntivi di Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti), richiedendo dati e informazioni ai Ministeri competenti;
2. il fatto che la Corte sia chiamata a elaborare un piano annuale delle rilevazioni che intenda compiere e dei criteri che intende utilizzare in tale attività di indagine;
3. il fatto che il referto abbia una cadenza annuale (confrontabilità nel tempo di traguardi raggiunti);
4. il fatto che il controllo esercitato dalla Corte dei conti non abbia ad oggetto solo la “gestione finanziaria” di tali enti, ma che il controllo si estenda “al buon andamento dell’azione amministrativa degli enti”.

Un richiamo specifico che non sarà mai più ripreso nel testo della legislazione successiva. Bisognerà aspettare l’anno 1994 e, in particolare, la legge n. 20.

Quando la Corte costituzionale viene chiamata a fornire il suo punto di vista in ordine al valore da assegnare alla richiamata normativa, la risposta si rivela non priva di alcune difficoltà.

### **3.3 Il coinvolgimento attivo delle burocrazie nella realizzazione del Progetto FEPA. Dal piano alla esecuzione, passando per la fase della sperimentazione. Il ruolo della Corte dei conti.**

Quando il Segretario Generale della Corte dei conti, il Consigliere Sergio Ristuccia, ricevette l’invito dal Dipartimento della Funzione Pubblica perché la Corte assumesse, nel contesto della “struttura di comando” che si riteneva necessario mettere a punto per fini di governo del Progetto “FEPA”, un ruolo di primo piano, egli non è sembrato avere molti dubbi sulla bontà dello stesso.

Da tempo, da quando aveva potuto leggere in presa diretta il testo della Dichiarazione di Lima (1977), aveva coltivato nel cuore – come nella mente – l’idea di far conseguire alla Corte dei conti italiana, e ai suoi Magistrati di punta, quel traguardo culturale delineato, con grande chiarezza, dal prof. Massimo Severo Giannini, quello di integrare il controllo di legittimità sugli atti con quello sul “buon andamento” della gestione amministrativa.

E l’aver introdotto questo specifico riferimento nell’art. 13, c. 5, della legge n. 51 del 1982, lo soddisfaceva fino ad un certo punto riscontrando, tra i Magistrati addetti alla “Sezione Enti Locali”, da qualche anno in azione, un atteggiamento che si presentava come di disinteresse nei confronti di tale attribuzione, dato che se essa avrebbe dovuto avere come interlocutori i burocrati degli Enti Locali (con popolazione superiore

agli 8.000 abitanti), avvertiti come “lontani” e “incapaci di auto-analizzarsi”.

Nel frattempo, si era avuto modo di sperimentare una situazione difficile nella comunicazione alla Sezione dei rendiconti da parte degli Enti Locali, tanto che il primo referto si era limitato a dare notizia dei ritardi nella trasmissione di tali documenti contabili.

D'altra parte, era opinione diffusa tra la Magistratura contabile che non competeva ad essa fornire un contributo tecnico alla costruzione dei parametri della efficienza, della economicità, della efficacia dei processi decisionali...

Ora, il fatto che fosse la P.A. a dare dimostrazione della volontà di trovare una via tutta propria per dare contenuti ai richiamati tre parametri, costituiva una novità in assoluto; e si rivelava una occasione interessante per la Corte dei conti che avrebbe dovuto svolgere – come da richiesta avanzata – una azione di affiancamento nei riguardi dei “ricercatori” delle diverse Amministrazioni impegnati in tale opera.

Si dimostrava, in questo senso, assai allettante il disegno istituzionale definito nel documento finale del Progetto: «*La Commissione centrale (organo con funzione di guida) operante presso il Servizio VIII del Dipartimento della Funzione Pubblica, sarà composto da 1. rappresentanti delle Amministrazioni e degli Enti interessati al progetto... 2. alcuni dei magistrati, dirigenti e funzionari più qualificati e motivati tra quelli che hanno collaborato alla predisposizione del progetto... 3. gli esperti coinvolti nella predisposizione del progetto... 4. esperti designati dalle organizzazioni sindacali...*».

Del principio del “buon andamento” – tra la Magistratura contabile – si discuteva nei momenti culturali (in occasione di convegni, seminari, incontri di studio...), da essa stessa promossi, ma senza alcun costrutto, cioè senza che ci si proponesse in alcun modo di assumere una posizione pro-attiva nei riguardi di una burocrazia inerte o, comunque, ritardataria nel dare esecuzione alla legge.

La richiesta di partecipazione al “gruppo di comando” del Progetto FEPA, elaborato e proposto da un organismo governativo (Dipartimento della Funzione Pubblica) risultava essere accoglibile (e anche accettabile) per la sussistenza di un preciso appiglio normativo riscontrabile, ormai, nel contesto dell’ordinamento nazionale: l’art. 13, c. 5, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, recante disposizioni in materia di finanza locale; finanza locale che trattava il 75% dell’intera spesa pubblica...

La norma ora richiamata così recita(va): *La Corte riferisce annualmente al Parlamento, entro il 31 maggio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti.*

Disposizione che, (qualche anno dopo – sempre su impulso di Sergio Ristuccia – con la legge 13 maggio 1983, n. 197 recante la disciplina della “Ristrutturazione della Cassa Depositi e Prestiti...”) rivedremo riprodotta con il pieno e integrale recupero delle espressioni già usate: *Entro il 31 luglio successivo la Corte riferisce al Parlamento sui risultati dell'esame compiuto, e sulla gestione e sul buon andamento della gestione amministrativa. (art. 12, c. 4, legge cit.)*

Ma Sergio Ristuccia non si attarda a leggere il corposo volume che viene allegato alla nota di invito. Come è suo solito, preferisce delegare ad altri la lettura e lo studio dei vari documenti, ma richiedendo che l’incaricato gli faccia una sintesi dei punti più interessanti.

A chi, dei Magistrati addetti al Segretariato Generale, sarebbe dovuto toccare l’onere di tale impegno?

La decisione era già presa ... nonostante le riflessioni svolte in una riunione di lavoro convocata *ad hoc*. Infatti, lo studio viene assegnato al Magistrato addetto che si occupa – nel contesto dello stesso Segretariato – della gestione della formazione.

Nell’arco di una settimana, dopo averne discusso con il Magistrato addetto, Sergio

Ristuccia decide di condividere quella che si presentava come una avventura intellettualmente intrigante e che costituiva, nella sua essenza, una sfida culturale all'Accademia.

Dal punto di vista della politica istituzionale della Corte dei conti, tale Istituzione avrebbe dovuto costituire, anche per le connessioni che si sarebbero venute a creare con l'attività della Sezione Enti Locali (il dover riferire sul buon andamento dell'azione amministrativa significava riferire sullo stato di esecuzione di piani o programmi), un punto di riferimento per tutte le Amministrazioni che via via aderivano al Progetto.

La richiesta di partecipazione al Progetto FEPA diventava una prova per la Corte dei conti, una prova che si sarebbe dovuto affrontare con competenza ma senza un coinvolgimento diretto; e questo si sarebbe potuto realizzare fornendo le coordinate culturali del richiesto rinnovamento culturale delle istituzioni, soprattutto di quelle locali.

Questo il pensiero manifestato dal Segretario Generale della Corte dei conti, attento a non condurre l'Istituzione su un terreno che si sarebbe potuto rivelare pieno di insidie.

D'altra parte, se la stessa P.A. ha riconosciuto che il tempo di dare sostanza di contenuti al metodo della "misurazione dei risultati" di qualsiasi azione amministrativa posta in essere, avrebbe dovuto essa stessa, per il tramite dei suoi operatori sul campo, a fornire gli strumenti necessari; e, in prima battuta, individuare il complesso degli indicatori (o indici) non finanziari utili allo scopo.

Perché in fondo di questo si trattava...dopo aver uniformato il complesso dei procedimenti amministrativi se ne sarebbe dovuto – di ciascuno di essi – misurare i tempi (di effettiva conclusione), misurare i costi (per unità di prodotto o di servizio reso), esaminare i modi con i quali i procedimenti risultavano essere stati attivati.

Chi, meglio di qualsiasi altro burocrate, avrebbe potuto guidare la P.A. verso un campo mai arato? E in una direzione che avrebbe potuto essere considerata sbagliata? Questi, tra l'altro, risultava preposto a una Servizio del Dipartimento che aveva attribuzioni ben puntuali e chiare da svolgere.

Sergio Ristuccia conosceva bene il promotore della iniziativa, ne conosceva il carattere caparbio, ne conosceva le precedenti professionalità acquisite, e soprattutto la sua vasta conoscenza nel campo della matematica applicata.

Sono state tutte analisi fatte in maniera tale da valutare i *pro* e i *contra* di una presenza che avrebbe dovuto essere discreta ma sostanziale della Corte dei conti in un Progetto mai elaborato prima. Progetto che presentava caratteri assolutamente inediti; e, tra questi, l'aver immaginato un coinvolgimento attivo degli operatori pubblici.

La presenza di un rappresentante magistratuale della Corte dei conti fu, quindi, definita, ricadendo la scelta sul Magistrato addetto, all'interno del Segretariato Generale, alla gestione della formazione permanente.

È rileggendo, appunto, il SOTTOPROGETTO 5 - Aggiornamento professionale che il Segretariato Generale della Corte dei conti dichiara la sua disponibilità al Ministro della Funzione Pubblica di voler fornire un contributo fattuale per la realizzazione di questo modulo, che aveva un ruolo-chiave nel contesto del Progetto.

Infatti, risultavano assai convincenti le considerazioni che sul punto il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva avuto cura di esporre: «*Gestire un cambiamento nei modi dell'azione amministrativa richiede certamente un adeguato substrato culturale e conoscenze professionali inerenti ai mezzi di cui ci si intende servire*».

Una esperienza che trova nelle Organizzazioni sindacali comportamenti più o meno tiepidi, anche perché lo studio si concentra sulla Nuova Tecnica Gestionale 2, quella della verifica dei carichi di lavoro.

Ed è su questo aspetto che concentra l'attenzione Emidio Valentini (come rivela il

suo intervento dal titolo “Analisi, valutazione ed attuazione dei carichi di lavoro nel Progetto FEPA, riportato nella “Lettera sindacale” n. 3/1988, pubblicata dalla CISL).

Si ritiene di dover sottolineare la parola “modi” usata; essa ricomparirà nel 1993-1994 nel testo normativo della “Grande Riforma” che riguarderà la funzione di controllo della Corte dei conti, quando, all’art. 3, c. 4, frase seconda, si richiederà alla stessa di accertare “i tempi, i modi e i costi dell’azione amministrativa”, **quell’azione che, nella quasi totalità dei casi, risulta delineata nei piani e nei programmi che il d.lgs. n. 165 /2001 assegna alla approvazione dei decisori politici.**

**Il filo rosso, quindi, che lega a un disegno progettuale il pensiero umano (quello che si nutre di sola teoria senza essere capace di produrre cambiamenti dell’agire), comincia ad intravedersi.**

Ciò che convince il Segretario Generale della Corte dei conti è il fatto che il Progetto FEPA scandisce in maniera puntuale il complesso degli interventi formativi che si sarebbero realizzati nel corso dei cinque anni di sua realizzazione.

Si legge, infatti, «*Nel più vasto obiettivo della creazione di una cultura del cambiamento si specificano obiettivi differenziati e graduati a seconda del personale destinatario.*

- a) *Per l’alta dirigenza verrà compiuta un’opera di apertura culturale sulle problematiche che investono ai nostri giorni il lavoro d’ufficio, per consentire loro di proporsi quali avveduti promotori del cambiamento;*
- b) *Una formazione più tecnica e puntuale si rivolgerà alla dirigenza di base e ai quadri intermedi che saranno chiamati ad agire quali diretti operatori del cambiamento;*
- c) *Per il restante personale verranno approntati corsi a livello tecnico-pratico con elementi di cultura organizzativa ed informatica, tali da renderli professionalmente dotati e motivati ad operare in un ambiente tecnologizzato.».*

Alla luce di tali obiettivi – esposti con semplicità – il Segretario Generale assume una decisione: consentire una presenza operativa nella realizzazione degli interventi formativi destinati al personale di cui ai due primi punti del Sotto-progetto richiamato.

Con una raccomandazione: che vi fosse stato l’impegno, da parte del Magistrato designato, a porre in evidenza, in ogni occasione, l’interesse della Corte dei conti a voler vedere conclusa nel migliore dei modi la “sperimentazione” in cui il Dipartimento della Funzione pubblica diceva di essere impegnato, di volersi impegnare nell’interesse esclusivo dei cittadini<sup>(67)</sup>

D’altra parte, che ci si ritrovasse a navigare in acque del tutto sconosciute era stato messo in conto dal suo ideatore il quale, per evitare qualsiasi interferenza esterna (e soprattutto accademica), aveva posto quale condizione fondamentale per la sua realizzazione che al Progetto non fosse destinato alcun finanziamento pubblico. Una scelta questa apprezzata dal Segretario Generale della Corte dei conti.

Le osservazioni che è dato di leggere non lasciano alcun dubbio; esse sono rintracciabili nel SOTTOPROGETTO n. 3 – Controllo sulla efficienza e l’economicità della azione amministrativa – Indicatori di produttività: «...*si può dire che la P.A. viene attualmente avvertita come un “sistema inefficiente” sia dai cittadini sia dagli stessi operatori pubblici, che, nel tempo, hanno visto progressivamente svilito, nella pubblica opinione, il loro ruolo.*

*Obiettivo del sotto-progetto è tendere alla ricomposizione dei due Sistemi (Sistema della PA – Sistema della società esterna), mediante l’adozione di un articolato sistema di controlli sull’efficienza esterna dell’“azione amministrativa”, ovvero sulla capacità della*

67 L’ideatore del Progetto FEPA era Emidio Valentini, un dirigente delle Ferrovie dello Stato, che aveva molto lavorato presso gli Uffici di organizzazione e metodi di tale società, occupandosi della gestione della rete ferroviaria e dell’uso del personale nei turni di lavoro al fine di garantire la massima puntualità possibile dei treni viaggiatori e dei treni merci. Sulle esperienze di vita professionale, V. E. VALENTINI, “Una vita al servizio dello Stato e del Paese”, in [ilmiolibro.kataweb.it](http://ilmiolibro.kataweb.it), Roma, 2018, 156.

*stessa di soddisfare gli effettivi bisogni espressi dalla società...».*

È del tutto evidente il fatto che il tema dei “controlli interni” non poteva (e non avrebbe mai potuto) non interessare la Corte dei conti.

Un tema (ed ecco il valore delle parole-simbolo) che sarà, ancora una volta, ripreso dalla “Grande Riforma” del 1993-1994, a ridosso di quel fenomeno giudiziario denominato “Mani pulite” che denuncia, con i suoi interventi, la disattivazione, ad opera dei decisori politici, del funzionamento dei controlli interni, da quelli di legittimità a quelli ragionieristici, ovvero di regolarità contabile.

Infatti, a tale situazione critica si ritiene – da parte dell'accademia – di porre rimedio con la previsione contenuta nell'art. 3, c. 4, prima alinea, là dove richiede alla Corte dei conti di verificare, oltre naturalmente la legittimità e la regolarità delle gestioni, anche (*rectius*, contestualmente) “*il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione*”.

Funzionamento che si può tradurre nella parola “funzionalità”, in quanto essa si può verificare richiedendo – il Magistrato istruttore – informazioni sul livello di professionalità posseduto dai controllori (peraltro, nominati dalla istituzione controllata...), valutando la precisione dei rilievi formulati, notando l'assiduità posta nell'opera del controllo...

Questa attività può portare a formulare un giudizio anche negativo sul modo di svolgere la propria funzione (controllo di primo livello) da parte di tali organismi<sup>(68)</sup>

E, ovviamente, sono diversi i criteri usabili per verificare la funzionalità dell'operato di un Collegio dei revisori, di un Ufficio che monitora la produttività del singolo o di apparati, di un Nucleo di valutazione quando dovrebbe supportare le dirigenze nella elaborazione di piani e programmi e a valutarne l'efficacia sullo stato degli utenti...

Tutto ciò presuppone che nei programmi annuali di controllo siano previste indagini aventi ad oggetto differenti analisi, differenti valutazioni.

Da questa presa di posizione – che non sembra essere stata presa con la dovuta convinzione e con la giusta prospettiva – discende una considerazione: anche la parola “controlli” o “sistema dei controlli interni” diventa per la auspicabile “cultura del buon andamento”, che il Progetto FEPA si riprometteva di diffondere tra gli operatori della PA, e a tutti i gradi della sua organizzazione, una parola-simbolo.

Ma nell'attività di referto, svolta dalla Sezione Enti Locali della Corte dei conti nei riguardi del Parlamento, con riguardo allo stato di esecuzione del Progetto FEPA, non si ritrova esplicitata alcuna attenzione nei riguardi di questo tema; un primo esempio lo si ritroverà – dopo un periodo di analisi orientato a raccogliere dati e informazioni utili allo scopo – nella Relazione dell'anno 1989, in cui, in allegato, viene prodotto un referto sullo stato di esecuzione dei Piani sul trasporto pubblico locale<sup>(69)</sup>.

Solo in questo momento (a distanza di poco più di nove anni dalla sua istituzione...) la Sezione Enti Locali (Magistratura del buon andamento) si avvia a controllare atti aventi natura programmatica e, come tali, capaci di evidenziare lo stato di esecuzione di leggi sia di fonte nazionale sia di fonte regionale.

E per tale via, la Corte dei conti si avvia ad assumere i contorni di una Istituzione superiore di controllo che presta attenzione alle esigenze dei cittadini.

68 È nella deliberazione n. 2 del 1992 (Sezione Enti Locali, Pres. Buscema, Rel. Condemni) che la Corte dei conti fornisce, per la prima volta, un “giudizio” sul modo di fare controllo finanziario-contabile da parte del Collegio dei revisori dei conti, evidenziandone le carenze e gli errori di valutazione, in “*Studi per il decennale della Sezione Enti Locali della Corte dei conti*”, vol. II, ed. IPZS, Roma, 1992, 251-267.

69 Un referto che affronta il tema della efficienza, dopo avere analizzato i tempi di esecuzione dei programmi regionali relativi al “trasporto pubblico locale” (1. Il trasporto pubblico. 2. Trasporto pubblico collettivo su strada. 3. Trasporto pubblico di viaggiatori su strada su linee di interesse generale. 4. Le ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa. 5. La programmazione regionale e i rimedi al deficit di settore. 6. Conclusioni. Fonti normative. Tabelle).

E lo fa richiamando alla discussione un tema che aveva molto interessato un teorico – ma non troppo – come lo era stato il prof. Massimo Severo Giannini.

Questione – quella di svelare gli effetti di certe scelte politiche – che aveva già da tempo interessato, nel campo delle aziende private, gli studiosi di economia aziendale o gli stessi giuristi d'impresa interessati a misurare la soddisfazione dell'utenza e a ricercare i modi migliori per fidelizzarla ai suoi prodotti o servizi.

La partecipazione attiva della Corte dei conti al Progetto FEPA si è rivelata vincente, per diversi ordini di motivi:

- ha avvicinato la “Magistratura del buon andamento” alla realtà amministrativa del sistema degli Enti Locali, alla sua complessità, al fatto che sussistono forme di forte dipendenza dal bilancio di Enti sovraordinati (Stato; Regione; Provincia);

- ha preparato il terreno all'attecchimento, nel tessuto burocratico, dei principi che la legislazione del 1993-1999 (D.lgs. n. 29/93; Leggi n. 19 e 20/94; D.lgs. 286/99) avrebbe indicato come coesenziali allo sviluppo del controllo indipendente esterno a fronte di un sistema di controlli interni;

- ha aperto il controllo alla analisi di programmi connessi alla attuazione di leggi di spesa con una visione multilivello delle stesse; visione che è stata solo confermata dall'art. 11 della legge n. 15/2009, allorché venne richiesto alla Corte dei conti di segnalare i ritardi/le inadempienze dei diversi livelli di governo nella esecuzione delle leggi (dalla mancanza di trasferimenti di risorse alla inerzia mantenuta nel dare alle risorse ricevute la finalizzazione di legge, al denunciare la distorsione di fondi ricevuti per opere non previste dalla legge di finanziamento).

Si può, comunque, affermare come il Progetto FEPA abbia coperto un arco temporale quasi decennale, coinvolgendo migliaia di dipendenti pubblici, e quindi centinaia di istituzioni, soprattutto locali.

Istituzioni locali (e non solo) che hanno potuto dare seguito agli impegni di legge avendo partecipato attivamente alla realizzazione del Progetto in questione. E che ancora oggi ne risultano beneficiari <sup>(70)</sup>.

#### **4. Dalla spesa del personale (analisi macro-economica) al costo del lavoro (analisi micro-economica): un percorso (ancora) da completare. Il costo medio per unità di prodotto/servizio.**

È ben noto ai cultori della disciplina della “economia delle organizzazioni complesse”, quali sono anche le Istituzioni pubbliche (simile – come disciplina - alla economia aziendale del settore privato) come nel 1993, nella iconoclastica voglia di cambiare tutto in quanto ritenuto “superato dai tempi”, allora Ministro della Funzione Pubblica, Sabino Cassese, si impegna in una opera di eliminazione dei sistemi di raccordo tra decisore politico e “alte dirigenze”, previsti dalla legislazione allora vigente:

1. a livello di coordinamento delle iniziative riguardanti la disciplina delle politiche del personale, con la soppressione del Consiglio superiore della Pubblica Amministrazione, operante presso il Dipartimento della Funzione Pubblica (cioè, a livello della Presidenza del Consiglio dei ministri);
2. a livello di gestione delle politiche ministeriali riguardanti le risorse umane, con la soppressione del Consiglio di amministrazione operante presso ciascun Ministero, composto dai direttori generali e dai rappresentanti dei sindacati maggiormente rappresentativi sul piano nazionale, scelti, a mezzo di libere elezioni, dal personale in servizio;

<sup>70</sup> V. l'applicazione del sistema di rilevazione presso l'Ospedale “Villa Betania” di Napoli, narrata da P. MORRA, *Il controllo sulla sanità: la valutazione della produttività degli operatori. Come si valutano i rendimenti e i risultati di una struttura sanitaria*, in “*Il controllo indipendente esterno. Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazione*” (Atti del Convegno di Potenza, 15 aprile 2019, a cura di R. SCALIA), ed. Bonanno, Acireale-Roma, 149-170.

3. a livello di raccolta sistematica di dati e informazioni, attinenti sempre alla gestione del personale, e utili per rendere operativo uno dei controlli interni chiamato (e avente identica finalità nel settore privato) “controllo di gestione” (controllo della produttività individuale e collettiva), con la soppressione degli Uffici Organizzazione e metodi (di lavoro).

In tal modo, ci si avvia a raccontare una storia che disvela i comportamenti “occulti” delle burocrazie (pronte ad accettare il sacrificio di disvelare i costi effettivi del loro operato, in cambio di un sistema differenziato di valutazione della dirigenza rispetto alle regole utilizzabili per la valutazione dei loro collaboratori...) ma anche della classe degli imprenditori, che di trasparenza non intendono minimamente che si parli nel loro settore, adusi – come sono – a rappresentarsi come vittime di un sistema economico che soffocherebbe la loro capacità imprenditoriale...

Nel settore pubblico, si verifica – ad opera dell'Accademia e, non certo per un rurgito di auto-innovazione sollecitato dal basso – che, al posto di questi Organi di auto-controllo, con l'art. 20 del d.lgs. n. 29/93, le Amministrazioni (tutte) devono ricorrere all'istituendo “Servizio di controllo interno”, poi ridenominato “Nucleo di valutazione”, la cui composizione è di natura collegiale, preferendosi nella scelta dei componenti personale esterno (accademico e non) in possesso di specifica conoscenza nelle discipline della economia del lavoro, della statistica, dell'economia aziendale, della sociologia, del diritto del lavoro...

Per tale via, una “cultura teorica” (di stampo aziendalistico, per giunta) verrebbe a governare un sistema che non ha saputo auto-amministrarsi – ormai da tempo – su basi scientifiche (con il ricorso alla analisi di dati auto-prodotti). Ma che rimane (e continua a rimanere) il campo della Magistratura del Consiglio di Stato, dei TAR, della Corte dei conti (in minima parte...)<sup>(71)</sup>.

Si tratta, comunque, di un “innesto forzato” proveniente da lontano... Una novità assoluta (importata dall'ordinamento americano) che viene accolta, almeno nell'ambito dei Ministeri, con grande sospetto; il sospetto di dover rendere conto – da parte di ciascun direttore generale – dell'operato a “estranei” all'Amministrazione, e di perdere qualsiasi contatto diretto con il decisore politico, l'unico in grado di assumere decisioni capaci di risolvere i problemi legati alla programmazione, alla gestione, al controllo del “capitale umano”.

E la Corte dei conti? Come si viene a configurare la sua presenza nel nuovo contesto ordinamentale?

Tale Istituzione superiore di controllo viene richiamata a svolgere un ruolo che può svolgere solo in parte ... risultando limitata dal fatto che il sistema amministrativo di ciascuna Istituzione ha bisogno di un lungo lasso di tempo per metabolizzare “le novità istituzionali” sinora richiamate.

Infatti, solo sei anni dopo, nel 1999, si decide di chiarire concetti e i ruoli dei diversi tipi di controllo interno.

Dopo che nel 1992, tra l'altro, una Conferenza dell'INTOSAI partorisce delle specifiche linee-guida sul ruolo del sistema dei controlli interni quale interfaccia necessario del controllo indipendente esterno esercitato dalle Istituzioni superiori di controllo (Lima, 1977).

Ed essendo venuta meno la “visione” (antica) di burocrazie collaboranti con il decisore politico, al quale chiedere – a tempo debito – incarichi retribuiti presso altri enti e onorificenze, spesso a puro titolo personale.

<sup>71</sup> A conferma di ciò, V. “Io sono il potere. Confessioni di un Capo di gabinetto” (a cura di G. SALVAGGIUOLO), ed. Feltrinelli, Milano, 2020, 284. Cfr. R. RUFFINI, *Performance e buona amministrazione: il ruolo dei Nuclei di valutazione*, in “Il controllo indipendente esterno. Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazione” (Atti del Convegno di Potenza, 15 aprile 2019, a cura di R. SCALIA), ed. Bonanno, Acireale-Roma, 2020, 217-236.

Anzi, la nuova filosofia dominante è che il decisore politico non possa più intro-mettersi nel campo – quello del pubblico impiego – che più gli era stato consentito (dal 1948...) di “arare” a mezzo di interventi legislativi richiesti ad hoc da sindacati di categoria, da gruppi di professionisti, da singoli operatori della p.a.. Tutti costituenti parte di quella “clientela” di cui ogni eletto del popolo ha assoluto bisogno per sentirsi... “utile”.

In siffatto nuovo contesto ci si ritrova, da parte della “alta” dirigenza (direttori generali) a dover (ri)tessere il colloquio con il decisore politico, con il suo Capo di Gabinetto, con la relativa Segreteria tecnica, organismi che continuano ad avere un ruolo fondamentale nella stessa elaborazione delle politiche del personale.

Le “alte” dirigenze, anche se è venuto a mancare il luogo del coordinamento (Consiglio Superiore della P.A.), predispongono una serie di contromosse che hanno quale unico scopo quello di “ritardare” l’esecuzione da dare alle diverse disposizioni che sembrano essere state poste da un Legislatore dimostratosi “sospettoso” nei riguardi delle burocrazie.

A tal fine, si chiede – con l’avallo della classe politica – alla Corte dei conti di accettare la presidenza dell’Organo collegiale da dover istituire ex art.20 del richiamato decreto legislativo<sup>(72)</sup>; si smantella l’Ufficio “Organizzazione e metodi”, dovendosi considerare responsabile, ormai, della raccolta dei dati sulla attività lavorativa un ufficio che ciascun direttore preposto a una Unità divisionale di livello generale avrebbe dovuto istituire presso di sé (responsabilizzazione diretta); si evita di fornire una scheda uniforme di raccolta dei dati e delle informazioni riguardante il livello di operatività del personale assegnato, all’inizio dell’esercizio finanziario, dal decisore politico a ciascuna Unità direzionale (art. 14, d.lgs. n. 29/93)<sup>(73)</sup> così che alla Segreteria del Nucleo di valutazione pervengono dati e informazioni non sorretti da alcuna logica statistica...e, per questa ragione, per nulla comparabili.

Né, tanto meno si vogliono creare le condizioni che possano consentire alla Corte dei conti di esprimere giudizi sul “valore” (capacità organizzativa) di ogni singolo dirigente generale, tenuto conto che la struttura ministeriale (riguardata nella sua configurazione di livelli di responsabilità) rimarrà immutata per diversi anni, scongiurando il rischio di una riduzione degli incarichi ministeriali di maggiore responsabilità (pianta organica).

Tuttavia, gli stessi rappresentanti della Corte dei conti riconoscono – a fronte della situazione di grave confusione che regna negli apparati – di non poter fornire alcun contributo a supporto. Tanto da presentare in massa le dimissioni appena un anno dopo la loro nomina.

Il primo passo è stato fatto dalle burocrazie (in particolare, dall’alta dirigenza) per ritardare – come si è detto – la Riforma del pubblico impiego.

E questo non dispiace certo al decisore politico (Ministro) che preferirebbe continuare a esercitare la sua “influence” in maniera diretta, non apprezzando la “necessaria intermediazione” di un organismo collegiale (anche se da lui stesso scelto nei suoi membri) incapace di assicurare risposte concrete ai suoi interessi, tra i quali non rientra di certo l’esercizio sul controllo indipendente sul management ma, se mai, la verifica del grado di fedeltà a mezzo del soddisfacimento di piccoli favori a tale fine richiesti.

72 Art. 20 del d.lgs. n. 29/93, nella sua versione originaria, così recita: “1. I dirigenti generali ed i dirigenti sono responsabili del risultato dell’attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti a loro affidati, della gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali ad essi assegnate. 2. Per la verifica dei risultati...il Ministro si avvale di appositi nuclei di valutazione nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, composti da esperti in tecniche di valutazione nel controllo di gestione, anche interni all’amministrazione...”.

73 Art. 14 del d.lgs. n. 29/93 (versione originaria) così dispone al c. 1, lett. b): “(Il Ministro) assegna a ciascun ufficio di livello dirigenziale generale una quota-parte del bilancio dell’amministrazione, commisurata alle risorse finanziarie riferibili...agli oneri per il personale e per le risorse strumentali allo stesso assegnate”.



#### 4.1 Le competenze tecnico-amministrative del management pubblico per fini di analisi delle politiche pubbliche. Uno sguardo... dal ponte.

L'anno 1994, per la Corte dei conti, si può considerare l'anno della svolta, della rivoluzione; una rivoluzione che si fonda sull'attribuzione nuova, quanto mai interessante per le tecniche e per i metodi di lavoro che si andranno a sperimentare sul campo, cioè tra le pubbliche amministrazioni, quella di cominciare ad assumere, nel suo diverso rapporto con il Parlamento, con i Consigli regionali, con gli altri organi elettivi, con l'Esecutivo in genere, ai vari livelli di gestione della "res pubblica", le funzioni di valutatore obiettivo, indipendente dell'attività di gestione (delle risorse umane, strumentali e finanziarie) svolta dalle diverse dirigenze, affinché il *diritto vigente* si realizzi come *diritto vivente*, come *diritto al servizio del cittadino, dell'impresa*.

In termini assai sintetici, la Corte dei conti è diventata (nella mente di chi ne ha proposto il cambiamento) il valutatore esterno, per conto del Parlamento (*rectius*, del popolo italiano), della "sana gestione" delle risorse (umane, strumentali, finanziarie) destinate a realizzare le politiche di settore, come sono abituati a fare da tempo i colleghi di analoghe istituzioni di controllo negli U.S.A., in Francia o in Germania<sup>74</sup>).

D'altra parte, il "diritto vivente" (e tale è quello che si realizza in tempi ragionevolmente contenuti dal tempo in cui la normativa venga approvata dagli organi politici competenti: Parlamento, Consigli regionali) non può mai essere tale se la cultura degli amministratori non riuscirà a "vedere" la norma anche come un fatto economico, in quanto essa incide sempre, direttamente o indirettamente, sul bilancio.

Per avere leggi "viventi" – non "leggi-manifesto" e, per ciò stesso, leggi "senza spina dorsale" o, per usare ancora un'espressione propria delle scienze naturali, *con l'anima dentro* – si deve avere il coraggio di intraprendere la strada, già percorsa da altri Paesi (la Francia, in Europa; gli USA, al di là dell'Oceano), della elaborazione di una *legislazione di risultati*.

Una legislazione tale da poter essere valutata *nel suo perché* (perché è stata approvata questa legge?; in altri termini, quali obiettivi il Legislatore intendeva e intende conseguire?).

Non è facile che ciò si realizzi; perché la cultura cambi è indispensabile porre l'Organo politico (dal Ministro al Presidente della Regione, al Presidente della Provincia, al Sindaco) di fronte alle sue responsabilità, e bisogna farlo mentre il mutamento culturale immaginato matura.

In questa attività da avviare, da sostenere ci sono da registrare, purtroppo, atteggiamenti di meditata indifferenza, di allusiva atonia; c'è, però, ugualmente da parte dei cittadini – ed è questo il dato che più di tutti conforta – una grande voglia di cambiare.

D'altra parte, nessun cambiamento si realizza senza dibattito, e men che mai senza l'individuazione coraggiosa delle resistenze passive da individuare e, quindi, da superare con l'evidenza e i ragionamenti fatti sul campo.

Il punto è ancora una volta di natura culturale: l'uomo nuovo, che sarà votato, è in grado di comprendere che la realtà ha bisogno di un Governo serio?, e che il Governo può essere accettato a condizione che la sua attività, protraendosi per il tempo

74 La Corte dei conti, ancor prima della Grande Riforma del 1994, aveva avuto modo di lanciare il suo sguardo "oltre il ponte". Con approfondimenti comparsi sulla Rivista della Corte dei conti, oppure ospitando contributi di Magistrati di Istituzioni superiori di controllo sia di Paesi europei che di Paesi d'oltre mare. Per gli USA, v. R. SCALIA, "Fare controllo: leggere in originale i testi riguardanti tale funzione, in un confronto tra burocrazie: Italia, USA, Francia" (a cura di), Collana "Politiche pubbliche, gestione, controllo", dossier n. 1, ed. Istituto Max Weber, 1997, Roma, 75-106. Per la RFG, v. K. ROSENTHAL, *Le analisi di organizzazione quale strumento del controllo di efficienza*, in dossier n. 75.5.3, Collana "Politiche pubbliche gestione controllo", ed. Ist. Max Weber, Roma, giugno 2022, 239-256. Per la Francia, si rinvia a B. FINOCCHIARO - G. FALCHI, *Procedure di bilancio e controlli di esecuzione in Francia*, ed. IPZS, Roma, 1996, 167; Idem, "Procedure di bilancio e controlli di esecuzione nei Paesi dell'occidente industrializzato" (presentazione di M.S. Giannini), ed. IPZS, Roma, 1990, 391.

medio-lungo fissato dalla legge, sia giudicata obiettivamente, per i modi in cui abbia saputo incidere nel vivo del corpo sociale?<sup>(75)</sup>.

L'analisi politologica fatta da eminenti studiosi, ci conferma nel fatto che un po' del futuro di questa innovazione istituzionale – di cui la Corte dei conti è diventata destinataria, nel nostro Paese – ce l'hanno in mano gli elettori. Perché?

L'esperienza formatasi in terra d'oltralpe ci conferma, d'altronde, della influenzabilità che il sistema dei controlli può subire da parte del mondo politico; quest'ultimo, poi, dovrà evitare di continuare a decidere basandosi poco sulla conoscenza dei fatti, poco sull'analisi dei dati; molto si lascerà condizionare dal messaggio "gridato", dal messaggio, assai spesso fuorviante dei commenti giornalistici.

La metodologia con cui si legge ancora la realtà, appena richiamata, potrebbe venire riposta e di tale comportamento lo stesso Istituto fornirà, o potrebbe essere indotto a fornire, la più ampia giustificazione.

Si tratta, ancora una volta, di fare *scelte di libertà*, ancorate all'analisi dei dati, alla lettura ravvicinata dei comportamenti tenuti dai diversi livelli di governo (multilevel governance).

Solo i dati e le informazioni raccolti con metodo, infatti, aiutano realisticamente la classe politica – sia che diriga o che stia all'opposizione – a esplicitare obiettivi, a graduare priorità nelle scelte da fare, nel valutare quali scelte si dimostrano, anche per la "memoria storica" che li dovrebbe sorreggere, le più congrue a soddisfare i bisogni dei cittadini e delle imprese (a volte confliggenti tra loro, ma ambedue rilevanti). E ciò in considerazione del fatto che la politica è di per sé ponderazione di interessi collettivi<sup>(76)</sup>.

In sostanza, occorre che gli interlocutori politici siano in condizione di maneggiare gli strumenti della analisi economica. E questa non si fonda altro che su dati, espressione della realtà amministrativa.

La Corte dei conti, nel suo quotidiano lavorare, richiama tutti, i cittadini così come i decisori politici, alla realtà della gestione politico-amministrativa; ed è tenuta a svolgere questa funzione fondamentale, di grado costituzionale, studiando la realtà amministrativa, indagandola, cercando di scoprire anche i nessi tra gli avvenimenti, tra le decisioni assunte.

L'ancoraggio al vivere quotidiano, al fluire forse anche routinario, dell'azione amministrativa evita le fughe in avanti della c.d. "politica gridata", e impegna la classe politica a dimostrare saggezza e professionalità nella gestione del pubblico denaro.

La raccolta dei dati (come delle informazioni), che riguardano il quotidiano andamento degli uffici pubblici, è oggi, attraverso una nuova lettura dei documenti contabili, denominati "di bilancio", di competenza della Corte dei conti: ambedue queste operazioni – la raccolta e la lettura dei dati – si dimostrano necessariamente propedeutiche.

75 L'introduzione nell'ordinamento italiano della "relazione di fine mandato" è avvenuta con il dl. n.174/2012 e ha interessato tutti gli enti territoriali. Su tale istituto v. Corte Cost. sent. n. 219 del 16 luglio 2013. Per la funzione che a tale documento si deve assegnare, v. R. SCALIA, *La responsabilità politico-amministrativa del Sindaco nella relazione di fine mandato. Il controllo della Corte dei conti*, "La Corte dei conti. Una Istituzione da scoprire", n. spec., Management locale, Asfel ed., sett. 2022, 219-242. Sul tema, E. CARDILLO, *Per l'unità economica del Paese. Il controllo indipendente esterno della Corte dei conti sul bilancio degli Enti locali...*, in "La funzione di controllo della Corte dei conti. L'esecuzione del PNRR nel contesto di una economia di guerra" (Atti del Convegno di Ragusa a cura di A. BARONE - R. SCALIA), ed. Cacucci, Bari, 2023, 161-165.

76 V., *ex multis*, P. AVRIL, "Saggio sui partiti", ed. Giappichelli, Torino, 1990, p. 247. Anche, SERGIO RISTUCCIA, *"Amministrare e governare; governo, parlamento, amministrazione nella crisi del sistema politico"*, ed. Officina, Torino, 1980, p. 672.

tiche per fare, più in là, *valutazione delle politiche pubbliche*<sup>(77)</sup>.

Si può affermare, in sostanza, che la “valutazione delle politiche” pubbliche “ha per oggetto la ricerca se i mezzi giuridici, amministrativi o finanziari utilizzati permettano di produrre gli effetti attesi da questa politica e di raggiungere gli obiettivi che le sono stati assegnati” (Jean-Pierre Nioche).

La *valutazione delle politiche pubbliche*, come strumento di analisi delle scelte fatte da un governo al potere, può a quest’ultimo non riuscire gradita (ed è ciò tanto più vero quanto più il giudizio formulato dall’organo di controllo indipendente assume i toni della negatività... o della prudenza).

Ma esso si dimostra, comunque, indispensabile sempre che ci sia un minimo comune denominatore a base della politica svolta da chi sta al governo e di quella gestita da chi sta all’opposizione: esso può essere rintracciato, identificato *nell’obiettivo di ridurre gli sprechi che la gestione burocratica della spesa pubblica di per sé comporta*.

Se la Magistratura del buon andamento riesce nel suo intento – quello di dimostrare che altre istituzioni hanno sopportato una spesa minore – l’intento persuasivo sarà massimo; e le misure di correzione potranno essere assunte. O, comunque, valere per situazioni simili in futuro.

In fondo, se governare è un’arte, anzi l’arte più difficile, così come dicevano i Greci, essa non si può apprendere per via taumaturgica, ma attraverso delle prove, facendo tesoro delle scelte fatte (precedenti) e, in particolare, di quelle che, oltre a rispettare la sostanza della legge, si ispirano a criteri di economicità e di efficienza.

“*Più specificamente, lo scopo esplicito delle valutazioni politiche* (così come delle persone o delle organizzazioni, n.d.a.) *è finalizzato... ad aumentare l’efficacia dei servizi pubblici attraverso gli strumenti del controllo di gestione e del calcolo dei costi*” (Jean-Pierre Nioche).

La legge 14 gennaio 1994, n. 20 (in particolare, l’art. 3, 4° c.) assegna la funzione, tra l’altro, alla Corte dei conti di *accertare*, anche in base all’esito di altri controlli (cioè, oltre a quelli effettuati dalla stessa Istituzione anche in proprio), la “*rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge*”; nel fare questo tipo di controllo (il più complicato di tutti gli altri... messi insieme), deve valutare comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa posta in essere, naturalmente da istituzioni simili (AUSL con AUSL, Comune di piccole dimensioni con Comune sempre di piccole dimensioni, un Istituto scolastico con un Istituto scolastico...).

Nel fare *audit/accounting*, quindi, l’Istituto è tenuto a esprimersi con tempestività, non contraddicendo al suo ruolo più antico sulla legittimità degli atti posti in essere, nel corso dell’esercizio finanziario, dal dirigente che sia responsabile della gestione affidatagli o in cui, di fatto, si sia ingerito (valutazione che, fra l’altro, può essere fatta anche in maniera concomitante, cioè senza dover più attendere la presentazione del rendiconto o della contabilità speciale, utilizzando, all’uopo, i poteri investigativi di cui all’8° c.); nonché sulla regolarità contabile della gestione stessa, nel senso della verifica del rispetto delle norme contabili che risultano a quella data vigenti.

Ma l’Istituto è chiamato, annualmente, nei settori e nelle materie (definiti ai sensi del richiamato art. 3, 4° c.) ad esprimersi *a mezzo di una relazione di fine anno*, o anche

77 Nel fare valutazione delle politiche pubbliche, il Magistrato relatore (che è stato lo stesso che ha svolto la relativa indagine, deve usare un linguaggio diverso sicuramente da quello che egli usa quando accerta ipotesi di illegittimità o di irregolarità contabile. Dovendo, sulla base di esperienze amministrative similari, ricorrere a un linguaggio in cui la sollecitazione a migliorare i processi decisionali è di uso comune, egli utilizzerà i verbi al condizionale (ad es. sarebbe opportuno che ..., oppure sarebbe auspicabile che...). Il suo linguaggio diventa quello del giornalista di cronaca, di una cronaca complessa in cui i soggetti da osservare e descrivere sono molti...; e le cui interrelazioni si dimostrano complesse come risultano definite dall’art. 11 della legge n. 15 del 2009 (c.d. legge Brunetta).

di relazioni specifiche in corso d'esercizio, o/e anche, più semplicemente, con l'invio di osservazioni all'amministrazione sottoposta ad accertamento.

Le relazioni, che devono contenere gli esiti del controllo eseguito (nei suoi aspetti di legittimità, regolarità, di valutazione dell'intervento legislativo assoggettato ad esame sulle "comunità") devono essere comunicate agli Organi rappresentativi della volontà popolare (Parlamento e Consigli regionali (c. 5°), nonché Amministrazioni interessate (in quanto le burocrazie sono le naturali esecutrici di piani/programmi approvati dai decisori politici).

Queste ultime sono tenute a comunicare alla Corte e agli organi elettivi le misure consequenzialmente adottate<sup>(78)</sup>.

Non è chi non veda come l'intrigante funzione di svolgere azione di *consulting*<sup>(79)</sup>, come consequenziale (o connaturale?) a quella di *audit*<sup>(80)</sup>, da parte della magistratura contabile in ordine alla gestione delle risorse finanziarie assegnate a una certa istituzione richieda l'acquisizione, da parte della stessa dirigenza assoggettata a controllo di funzionalità, di una *spiccata cultura dei dati, delle informazioni*.

Non si può dire che il percorso fatto dagli operatori che hanno partecipato al Progetto FEPA non sia tornato utile.

Lo si può riconoscere attraverso il riscontro delle definizioni che l'opera intellettuale è riuscito ad elaborare per dare un significato proprio alle "parole simbolo", e a farle diventare patrimonio culturale delle burocrazie italiane.

Così l'efficienza, qualificata come "il rapporto tra risultato raggiunto e risorse impiegate per ottenerlo", risulta costituita dal rapporto tra "obiettivo prefissato" e "risorse impiegate per raggiungerlo". (Relazione al Parlamento sullo stato della PA, 1989).

Mentre la prima definizione sottolinea gli aspetti "gestionali", la seconda si riferisce in modo particolare agli aspetti "istituzionali".

In entrambe le definizioni si tratta di un rapporto in cui, comunque, viene evidenziato l'ottimale utilizzo delle risorse: un servizio, una attività, un prodotto è tanto più efficiente quanto più basso è il rapporto tra quantità di servizio reso, di attività svolta, di prodotto elaborato e quantità di risorse (utilizzate a tal fine).

La formula matematica è, dunque, la seguente:

$E_i = P/R$ , in cui  $E_i$  = Efficienza;  $P$  = Prodotto;  $R$  = Risorse.

In tale contesto, risulta utile, al fine di sgomberare il campo da false rappresentazioni, distinguere tra "efficienza istituzionale" ed "efficienza gestionale".

### A. Efficienza istituzionale

L'efficienza istituzionale è quella che fa capo a quegli organi che, in una determinata istituzione (privata o pubblica che sia), hanno la "responsabilità politica" della istituzione.

Esempi:

- a) *l'efficienza vista dal Parlamento nell'approvare una legge che istituisca nuovi servizi, che decide risorse da destinare ad investimenti, ...*

78 Il fatto stesso che le sollecitazioni al cambiamento possano non essere prese in considerazione dall'Amministrazione cui sono dirette, sta a dimostrare che le relative deliberazioni non determinano alcuna coazione o limitazione di autonomia della istituzione controllata.

79 V. Corte costituzionale, sent. n. 110/2023. Cfr. F. SCALIA, "Il principio contabile del divieto del soccorso finanziario a fronte di situazioni deficitarie irreversibili riguardanti la gestione di servizi pubblici locali", in *Management locale*, ed. Asfel, n. 5/2023, 65-97.

80 L'*audit* può assumere diverse forme: 1. *audit* dell'efficienza; 2. *audit* dell'efficacia; 3. *audit* delle capacità di *performance management*; 4. *audit* delle informazioni sulla performance; 5. valutazione del rischio; 6. analisi della migliore operatività; 7. analisi del *general management*. Tali tipologie di *audit* richiedono che si sia effettuata una attenta analisi della organizzazione. Nel 2019, per la prima volta, nella storia del Dipartimento della Funzione Pubblica, viene emanata una circolare avente ad oggetto "Indicatori comuni per le funzioni di supporto delle Amministrazioni Pubbliche - ciclo della *performance* 2020-2022", a firma del Ministro Fabiana Daidone.

b) *l'efficienza riferita ad una giunta comunale, provinciale, regionale, etc.*

L'efficienza istituzionale si dimostra essere una efficienza di obiettivi; è *soprattutto una efficienza ex ante*.

La formula generica dell'efficienza, se riferita alla efficienza istituzionale, può essere meglio espressa con:

$$E_{ist} = O/R,$$

in cui i valori di Obiettivi e di R(risorse) sono variabili modificabili, di massima ed entro certi limiti, da parte dei responsabili istituzionali.

La quantificazione dell'efficienza istituzionale risulta oggettivamente difficile, soprattutto nelle istituzioni pubbliche. A ciò va aggiunto che a livello istituzionale non è facile distinguere l'efficienza dall'efficacia.

Comunque, averla concettualmente distinta da quella gestionale, non solo facilita una maggiore comprensione ed una più corretta valutazione di quest'ultima, ma costituisce anche un ottimo strumento metodologico per la delimitazione della responsabilità fra politica e amministrazione nelle istituzioni pubbliche.

L'efficienza istituzionale – a conclusione delle analisi fatte nel corso della attuazione del Progetto FEPA – è quasi sempre il rapporto tra obiettivo programmato e risorse finanziarie destinate a realizzarlo.

Si ponga mente alla “efficienza istituzionale” nel caso di rapporto fra gli interventi a favore di zone colpite da un sisma e le risorse previste dal bilancio dello Stato per tali interventi.

Si ponga mente alla efficienza istituzionale nel rapporto fra nuovi prodotti realizzati in una industria e somme investite per realizzarli.

La caratteristica principale della “efficienza istituzionale” è che essa è essenzialmente una efficienza valutata in termini di costi (sarebbe difficile, peraltro, una valutazione più disaggregata o di tipo organizzatorio come quella relativa al solo personale, o alla sola tecnologia).

## **B. Efficienza gestionale**

L'efficienza gestionale è quella che fa capo a quegli organi che, in una determinata istituzione, hanno la “responsabilità gestionale” dell'istituzione.

Esempi:

- a) l'efficienza riferita al direttore dello stabilimento in cui si produce il nuovo prodotto “voluti” dalla proprietà;
- b) l'efficienza riferita al direttore dell'Ufficio tecnico di un Comune per quanto riguarda la costruzione di un asilo-nido “voluti” dalla Giunta municipale.

Anche l'efficienza gestionale è costituita dal rapporto tra obiettivo e risorse impiegate, ma mentre l'efficienza istituzionale non può che essere riguardata “*ex ante*” (di tipo programmatico) quella gestionale non può che essere analizzata “*ex post*” (a consuntivo).

Ed è su questa diversa valutazione dell'efficienza che si accende il contrasto fra proprietà e management, e soprattutto tra direzione politica e direzione tecnico-amministrativa.

Da questo contrasto origina la sfiducia che spesso si riscontra nelle strutture pubbliche fra “amministratori” e “burocrati”; i primi accusano frequentemente i secondi di inefficienza. I secondi ricambiano con accuse di comportamenti demagogici e di incompetenza (E. Valentini).

Nel settore privato l'esistenza di questo contrasto o porta al fallimento dell'impresa o al licenziamento del manager.

Il mercato ha in sé, quindi, il sistema per “eliminare gli inefficienti”. Nel pubblico

ciò non possibile, non tanto perché non è licenziabile il dirigente inefficiente, ma perché non esiste il fallimento del “proprietario” imprevidente.

Ne consegue che “fisiologicamente” un certo tasso di minore efficienza del settore pubblico rispetto al settore privato va dato per acquisito; sulla entità e tollerabilità di tale tasso, la valutazione non può che essere politica in considerazione del fatto che alcune “produzioni” non possono non essere che di tipo pubblico e che, in certe situazioni, anche le produzioni non necessariamente pubbliche vengono “politicamente” rese pubbliche.

Ma tutto questo non esime la classe dirigente di un Paese dal non tenere conto dell'efficienza; da ciò l'esigenza di trovare strumenti, di mettere a punto metodologie che monitorino e valutino l'efficienza delle istituzioni pubbliche.

Nel contesto della fase sperimentale del FEPA, per ciò che riguarda la misurazione della efficienza gestionale, si è pervenuti a mettere a punto una serie di indici (o indicatori) utili allo scopo:

- Indice di produzione effettiva (IPE, in sigla), definito come rapporto tra le Unità di prodotto e carico di lavoro;
- Tempo medio per unità di prodotto (TMP, in sigla), individuato come rapporto tra il tempo impiegato effettivamente per la realizzazione dei prodotti ed il numero degli addetti;
- Tempo medio per addetto (TMA, in sigla) definito dal rapporto tra il tempo impiegato nella produzione ed il numero degli addetti;
- Produzione media per addetto (PMA, in sigla), ricavata dal rapporto tra le Unità di prodotto realizzate ed il numero degli addetti;
- Carico di lavoro medio per addetto (CMA, in sigla), determinato dal rapporto fra il carico di lavoro ed il numero degli addetti.

Intendendo per:

1. carico di lavoro, il flusso delle Unità di prodotto “da realizzare” nel corso del periodo di tempo oggetto di rilevazione;
2. unità prodotte, cioè quelle realizzate dall'Unità operativa interessata nel corso del periodo di rilevazione;
3. tempo impiegato in giorni/uomo, che è dato dal numero delle giornate effettivamente dedicate nell'anno da tutti gli addetti alla realizzazione delle Unità di prodotto.

Al termine del Progetto, la NTG 5 è risultata molto più semplice con la individuazione dei seguenti indici: 1. Indice di produzione effettiva (IPE), distintamente per prodotto, per settore, per ente, inteso come rapporto tra produzione e risorse umane impiegate; 2. Indice di presenza (IPz), distintamente per settore e per ente, definito come il rapporto fra ore di presenza effettiva e ore di presenza contrattuali; 3. indice di costo (ICS), distintamente per settore e per ente, inteso come rapporto tra produzione realizzata e costi sostenuti per realizzare la produzione.

Maneggiare le informazioni che un qualsiasi sistema informativo, presente in un computer anche portatile, può oggi elaborare con i dati ad esso forniti, rappresenta per il management un grande passo avanti in quel campo che si individua con il termine “gestione delle risorse umane”.

E costituisce la base cognitiva che può consentire alla Corte dei conti, in quel tipo di controllo che richiede la comparazione tra due enti o strutture simili di esse, di svolgere il suo lavoro, cioè di evidenziare la produttività del lavoro e il perseguimento dei suoi obblighi di servizio. La disciplina dell'economia del lavoro finalmente può trovare ingresso in un mondo che si è dimostrato sinora refrattario ad esso.

Anche dell'efficacia si è discusso, arrivando a conclusioni che sono assolutamente plausibili.

È sufficiente qualificare la stessa con questo rapporto:

$Efcia = Obra/Obpr$

dove  $Obpr =$  obiettivo prefissato, e  $Obra =$  obiettivo raggiunto.

E anche per l'efficacia è opportuno distinguere tra "efficacia istituzionale" ed "efficacia gestionale". Si ha efficacia istituzionale allorché l'obiettivo prefissato riguarda il cosa produrre, il cosa conseguire: ad es., la Giunta di un Comune decide di aprire un certo numero di asili-nido...

Anche per l'efficacia gestione vale la definizione di "rapporto fra obiettivo prefissato e obiettivo realizzato", ma limitatamente alla gestione intesa come concreto operare in vista dell'ottimale raggiungimento degli obiettivi (risultati) stabiliti in sede istituzionale.

L'efficacia gestionale non concerne quindi il "cosa produrre" ma il "come produrre" il "cosa".

Mentre l'efficacia istituzionale riguarda il proprietario o il responsabile "politico" di una certa istituzione, quella gestionale riguarda il management della istituzione stessa.

### **Gli indici di efficienza**

#### **Secondo il Progetto FEPA.**

- 1. Indice di produzione effettiva di prodotto**
- 2. Indice di produzione effettiva di Settore e di Ente**
- 3. Indice di produzione contrattuale**
- 4. Indice di presenza**

È evidente che l'efficacia istituzionale è complementare a quella gestionale, ma la separazione concettuale e metodologica si dimostra necessaria per facilitare la delimitazione del terreno della responsabilità che risulta calpestato sia dalla politica che dalle burocrazie.

È facile constatare che in maggiore "interesse manageriale" nei riguardi dei temi (trascurati) della efficienza e dell'efficacia istituzionali, cioè nei riguardi della "produttività istituzionale" (buone leggi, ma soprattutto obiettivi perseguibili), potrebbe contribuire a migliorare il Paese Italia molto di più delle tante riforme istituzionali (passate, ma con effetti permanenti; future, ma senza alcun costrutto).

Come anche per l'efficienza, l'efficacia istituzionale, dato che si riferisce ad obiettivo della Istituzione interessata, dovrebbe essere preventivamente determinata, soprattutto per una *realistica quantificazione del raggiungibile*.

*Il "cosa" produrre, il "cosa" conseguire nelle Istituzioni pubbliche viene, però, deciso frequentemente (obiettivo prefissato) dopo una lunga fase preparatoria di tipo formalmente giuridico, ma che ha formato oggetto di mediazione.*

Ne deriva da tale modo di operare, che riceve il supporto dei giuristi presenti da sempre nelle organizzazioni ministeriali (e regionali), a livello sia di Capo di Gabinetto che di Capo di Ufficio Legislativo, che l'efficacia realmente perseguita non è sempre quella "correttamente" istituzionale.

Per valutare la "correttezza istituzionale" degli obiettivi l'ordinamento prevede diversi controlli (compreso quello parlamentare sull'agire dell'Esecutivo...).

Comunque, l'efficacia di una Istituzione pubblica è il rapporto fra l'obiettivo formalmente approvato in conformità all'ordinamento giuridico e quello realizzato.

Spetta alla Corte dei conti, quale Istituzione superiore di controllo, utilizzare, nella predisposizione dei relativi questionari sulla funzionalità del sistema dei controlli interni, "recuperare" a sé i risultati di una ricerca effettuata nel corso di poco più di cinque anni dalle diverse burocrazie; ricerca che usa parole-simbolo il cui significato si dimostra universalmente riconosciuto e accettato.

Il che costituisce un traguardo culturale notevole, soprattutto se esso si consegue in

un clima di sostanziale “*mediocritas*” delle classi dirigenti, ormai incapaci di “leggere” la realtà da governare e di assumere le misure necessarie.

Ma, al contempo, ci si può ritenere convinti del fatto che di una “cultura dei dati” la Corte dei conti abbia bisogno su tutti i fronti: sia sul versante interno, e che si determina nella gestione delle risorse (umane, finanziarie e strumentali) di cui dispone; sia sul versante esterno, quello appena indicato.

Questa nuova funzione, che è ormai nel diritto vigente, fa parte dei contenuti del controllo moderno, quello che sinteticamente si indica come “controllo(qualificato) sulla gestione”; ed essa, per poter essere svolta, abbisogna di ricorrere a una professionalità che sia fondata, appunto, sulla “cultura dei dati”<sup>(81)</sup>, che è anche “cultura delle informazioni” acquisite in presa diretta, senza alcuna intermediazione.

Infatti, la cultura della valutazione che è implicita, che fa da presupposto a quelle attività della Corte che usiamo indicare, con discutibile proprietà, “*attribuzioni referenti*”, o si fondano su una adeguata conoscenza di dati e di fenomeni e soprattutto su una comparazione di andamenti e di fenomeni, o decadono a sequela di osservazioni di buon senso, di vago apprezzamento, che poi rappresentano l'aspetto più fragile dei “*referti*” (S. Ristuccia).

Una osservazione molto pertinente, ma che, oggi, dopo il controllo esteso dal d.l. n. 174/2012 sui Rendiconti generali delle Regioni a statuto ordinario – tende a perdere di consistenza.

La normativa richiamata ha consentito di affermare alla Corte Costituzionale con la sentenza n. 29/95: “*Oltreché sotto il profilo dell'estensione oggettiva del “controllo sulla gestione” previsto dalle norme impugnate (dalle regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Regione Emilia-Romagna n.d.a.), quest'ultimo non può essere fondatamente contestato neppure sotto il profilo della sua imputazione soggettiva alla Corte dei conti.*

*Come organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di neutralità al fine di svolgere imparzialmente ... il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale ..., la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria.”*

Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, *la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione* (n.d.a.: tale si può qualificare la legge n. 20/94) hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il modo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità”.

Questa autorevole interpretazione del ruolo, cui è chiamato ad assolvere il massimo Organo costituzionale di controllo indipendente esterno potrebbe essere utilizzato per riscrivere quella parte che ogni buon manuale amministrativo di diritto amministrativo dedica all'istituzione “Corte dei conti”.

81 Sul tema della poliedrica professionalità che va posseduta, ormai, dal Magistrato della Corte dei conti si è espresso F. STADERINI, “*La formazione professionale del magistrato contabile*”, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2004, ed. Wolters Kluwer Italia, Milano, p. 1043-1047, con riferimento al ruolo del “Seminario permanente dei controlli”, istituito con delib. SS.RR. n. 2/1997. Ora, “Scuola di alta formazione”, istituita con delibera del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti il 30 aprile 2020. V. anche S. ROSA, “*Il ruolo del Seminario della formazione permanente, per una cultura omogenea del controllo e dell'accertamento della responsabilità*”, in “*La cultura del controllo indipendente nell'ordinamento italiano*” (Atti del Convegno di Matera, a cura di R. SCALIA), ed. Cacucci, Bari, 2020, 111-122.



E potrebbe essere utilizzato per porsi – le diverse comunità amministrate – una domanda per alcuni aspetti conseguenziale al nuovo dover essere della Corte dei conti nel contesto dell'ordinamento nazionale<sup>(82)</sup>.

Alcuni segnali forti, di vera, sostanziale innovazione, si stanno avvertendo: le amministrazioni cominciano ad essere richieste, da parte della Corte dei conti, di invio di dati e informazioni utili allo scopo; si effettuano, poi, da parte di alcuni magistrati contabili, ispezioni dirette in U.S.L. o aziende ospedaliere; si propongono, ancora, specifici questionari di controllo<sup>(83)</sup> che stimolano la dirigenza a un ripensamento organizzativo dei servizi ...; si impiantano i primi nuclei dell'istituto del Servizio di controllo interno ...

C'è chi immagina che la Corte dei conti non abbia ancora riorganizzato il suo apparato per lo sviluppo di quella attività investigativa propedeutica al tipo di audit da svolgere nei confronti delle istituzioni presenti nel territorio.

Non si può disconoscere che le difficoltà esistono, anche di natura culturale; ma la stessa legge fornisce i rimedi per superare gli eventuali gaps, o scostamenti dall'optimum.

D'altra parte – e qui ci si riferisce alla esperienza che si sta cercando di maturare sul campo – i modelli organizzatori di controllo, utili allo scopo, vi sono <sup>(84)</sup>.

Sulla base della esperienza maturata dai “valutatori” del General Accounting Office, si possono ricavare utili indicazioni perché l'attività di controllo tout court dei Magistrati addetti al controllo sulla gestione sia supportata da un complesso di Linee-guida che ancora sono tutte da elaborare.

In particolare, bisogna riconoscere come una performance elevata nella Pubblica Amministrazione dia raggiungibile se si realizzano alcune condizioni di base: 1. Che si dia una definizione della performance (risultati) che si intende raggiungere; 2. Che si attuino programmi potenzialmente efficaci; 3. Che si verifichi la performance (cioè i risultati all'inizio, *in itinere* e alla fine); 4. Che si stimoli una performance elevata; 5. Che si elaborino referti, periodici e uno finale, in merito alla performance conseguita.

In tal modo i Magistrati, diventati esperti in specifiche politiche pubbliche (specializzazione) possono aiutare la classe politica e i responsabili di programma ad adempiere ai loro compiti istituzionali.

## 5. Un confronto tra Paesi: la responsabilizzazione delle dirigenze e il miglioramento delle “performances” degli apparati. L'esperienza francese.

Nello stesso periodo storico in cui si attuano, in Italia, le “Grandi Riforme” (d.lgs. n. 29/93; L. n. 19 e 20 del 1994), in altri Paesi che presentano una tradizione amministrativa analoga, sotto l'influenza delle teorie manageriali degli USA, si approntano misure che si indicano, da parte del Governo, come destinate a migliorare l'azione amministrativa delle diverse istituzioni.

Il che succede anche in occasione delle Riforme (P.A e giustizia) richieste dal Piano europeo di ripresa e resilienza; riforme che intervengono in settori ormai agonizzanti (H. Bonura).

82 V. di recente, R. SCALIA, *Il ruolo della Corte dei conti nell'ordinamento nazionale*, in Rivista della Guardia di Finanza, n. 6/2022, 1553-1592.

83 Da parte, in particolare, della Sezione delle Autonomie con la messa a punto di linee-guida che richiedono ai destinatari (decisori politici, Collegio dei revisori, etc.) l'obbligo di completarli e di rinviarli compilati in ogni loro parte alle competenti Sezioni regionali di controllo.

84 V., *ex multis*, L. PICOZZI, *Il General Accounting Office negli Stati Uniti d'America*, in Riv. C.d.c., Roma, 1949, parte 1, p. 45-52; C. COSTANZA, *Il criterio del controllo esterno in ambito governativo del General Accounting Office degli Stati Uniti d'America*, in Riv. C. d.c. IPZS, Roma, 1991, fasc. n. 1, parte 3. Di recente, si consenta di rinviare a F. SCALIA, *Leggi oscure e violazione dell'art. 3 della Costituzione: il processo di formazione delle leggi e l'auspicabile contributo della Corte dei conti. Un profilo ancora da esplorare per un miglioramento della elaborazione delle leggi*, in Riv. C.d.c., n. 5/2023, 146-147.

È della esperienza francese, però, che si intende parlare, dovendosi fare tesoro della prescrizione normativa contenuta nell'art.1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001.

E, quindi, riferire in presa diretta, anche per prendere coscienza del fatto che il rinnovamento di organizzazioni complesse richiede tempi lunghi e disponibilità al cambiamento che, a volte, non ci sono.

Si deve riconoscere quale e quanto sia stato – nel periodo storico che va dagli anni novanta del secolo scorso ai primi del 2000 – l'impegno francese riguardo alla modernizzazione delle amministrazioni, inserendosi esso in quel movimento di innovazione che intendeva mirare a trasformare l'"amministrazione per procedimenti" in una "amministrazione di responsabilità", una "amministrazione di attribuzioni" in una "amministrazione di risultati".

Così facendo – e come la maggior parte delle riforme sviluppate negli altri Paesi dell'OCSE – essa ha inteso assegnare maggiore autonomia ai servizi gestionali ma fissando loro degli obblighi di risultato ed esigendo che essi rendessero conto di come avevano operato (costi/risultati).

È corretto sottolineare che questa modernizzazione in Francia si sviluppa in un contesto assai decentralizzato dato che i servizi pubblici di Stato sono essenzialmente organizzati sul territorio.

Praticamente tutti i Ministeri sono dotati di una amministrazione centrale e di servizi decentrati attivi in ciascun dipartimento e Regione.

In termini di persone in servizio, il 95% degli operatori pubblici statali lavora nei servizi decentrati, solo il 5% nelle amministrazioni centrali.

L'esposizione più sintetica della politica di modernizzazione dell'amministrazione francese è senza dubbio quella sviluppata nella circolare del Presidente del Consiglio, Michel Rocard, datata 23 febbraio 1989. Con ciò siamo a ridosso degli anni novanta...

Questa circolare ha il merito di fissare i grandi principi che devono guidare la modernizzazione degli apparati pubblici<sup>(85)</sup>:

- sviluppo dell'autonomia e della responsabilità dei servizi,
- messa a regime di un controllo di gestione e sviluppo della valutazione, contropartita della accordata autonomia;
- priorità alla gestione delle risorse umane;
- apertura ai fruitori (cioè, ai cittadini/alle imprese) dei servizi.

Questi principi, che hanno avuto come fine il miglioramento delle performances del servizio pubblico a fronte delle attese dei cittadini, avrebbero dato risposta all'esigenza di cambiamento che deve contraddistinguere il rapporto tra l'Amministrazione e i suoi utenti; esigenza che si è tradotta, nel corso degli anni, nel rilancio vigoroso della politica di decentramento posta oggi al centro della modernizzazione.

Questo rilancio si è concretato – in Francia – nella legge 6 febbraio 1992 che riguarda l'organizzazione territoriale della Repubblica; essa prescrive, fondandosi sul principio di sussidiarietà:

- "articolo 1: *L'amministrazione territoriale della Repubblica è assicurata dalle collettività territoriali e dai servizi decentrati dello Stato ...*
- articolo 2: *... Sono affidati alle amministrazioni centrali le sole missioni che "presentano un carattere nazionale o la cui esecuzione, in virtù della legge, non può essere delegata a un livello territoriale. Le altre missioni sono affidate ai "servizi decentrati".*

Così la politica di decentramento in Francia si è dovuto tenere in debito conto le

<sup>85</sup> In Italia, nel 1993, si diramò un documento di 20 pagine con il titolo "Indirizzi per la modernizzazione delle Amministrazioni Pubbliche", a cura del Ministro per la Funzione Pubblica, edito da IPZS.

esigenze degli utenti, cioè si deve vedere l'Amministrazione adattarsi per gestire un equilibrio tra due principi che devono essere poste a base dell'attività dello Stato:

- il principio di eguaglianza di trattamento e del metodo amministrativo nell'applicazione delle politiche dello Stato,
- il principio di adattamento dell'attività alla domanda sociale: identificazione delle facoltà necessarie per la presa in considerazione delle specificità locali.

Per decentramento non bisogna dunque più intendere solamente – come ciò si è verificato troppo spesso fino ad oggi – la volontà di attribuire l'esecuzione delle attività dello Stato ai livelli decentrati meglio adatti, ma anche la necessità di responsabilizzare i servizi decentrati lasciando loro i margini necessari per adottare le modalità della messa in opera delle politiche nazionali alle specificità locali.

La coppia “decentramento-responsabilizzazione” costituisce, ancora oggi, l'asse essenziale della modernizzazione dell'amministrazione francese, la cui finalità è il miglioramento delle “*performances*” del servizio pubblico per rispondere alle attese dei cittadini.

La sua messa in opera ha richiesto che essa fosse accompagnata da una capacità di valutazione delle “*performances*”, che si è sviluppata in Francia sotto le forme del “controllo amministrativo”, del “controllo di gestione” e della “valutazione dei servizi”.

Il funzionamento di una amministrazione decentrata, seguendo i principi sopra indicati, continua a richiedere una funzione di controllo amministrativo del tutto uguale a quella esercitata fino ad ora dai corpi di controllo e dagli ispettorati generali operanti presso ciascun ministero.

Si avrà modo di sottolineare come la necessità della “valutazione delle attività pubbliche” ha condotto i corpi di controllo e gli ispettorati generali a considerare la valutazione del funzionamento del servizio pubblico come la naturale prosecuzione della loro attività.

Si avrà modo di evidenziare, prendendo spunto da esempi concreti, come la scelta di una buona strategia di introduzione del “controllo di gestione” abbia permesso di costruire una alleanza tra la responsabilizzazione dei servizi e il miglioramento delle “*performances*”.

Allo sviluppo delle politiche di “valutazione dei servizi” e alle misure prese a tal riguardo per assicurare la necessaria professionalità per migliorarli si è dedicata altrettanta attenzione.

#### **A. Il controllo della Corte dei conti: le sue evoluzioni.**

In Francia, come in diversi altri Paesi, la vocazione della Corte dei conti è quella di effettuare il controllo di conformità (alle leggi) e di regolarità (alla disciplina della contabilità pubblica) dei conti pubblici.

Dal 1967, la Corte è stata incaricata esplicitamente di controllare “il buon impiego del denaro pubblico”, essendo intesa questa espressione nel senso del controllo di gestione e di efficienza, espressione che può anche intendersi come valutazione delle politiche pubbliche.

Nel corso degli ultimi anni, la Corte ha portato a termine delle valutazioni e, oltre al rapporto pubblico annuale, sono stati pubblicati dei rapporti pubblici particolari a conclusione dei lavori di valutazione.

Si può citare, a titolo di esempio, l'analisi condotta sulla politica della circolazione stradale, quella in favore degli handicappati, quella a favore della casa.

Questa evoluzione della Corte attraverso lo sviluppo degli approcci analitici non è maturata a scapito della sua missione storica di controllo e non cambia la sua posizione tra le istituzioni della Repubblica, ma ciò permette ad essa d'arricchire i risultati del

controllo, venendo le certezze del controllo a rafforzare le conclusioni dell'analisi.

Il controllo e l'analisi non si pongono dunque in posizione concorrenziale; essi, invece, si completano e si rafforzano.

Anche perché si è potuto creare un collegamento con altri Organismi di controllo interno, quali sono gli Ispettorati generali.

Storicamente gli Ispettorati generali sono stati creati per controllare i servizi decentrati; vi è dunque una lunga tradizione in tal senso e i servizi decentrati sono il terreno d'azione privilegiato degli ispettorati generali agendo a titolo di controllo.

Stando così le cose, si sottolinea che, se è vero che tutti gli ispettorati generali hanno l'incarico di esercitare il controllo o l'ispezione, un gran numero di essi hanno visto aggiungersi, però, ai loro incarichi di controllo delle attribuzioni che si avvicinano all'amministrazione attiva: tra esse, la funzione di "studio" è quella che più spesso si pone in evidenza.

Ma al di là delle disposizioni particolari che disciplinano ciascuno degli ispettorati, vi è da riscontrare il fatto che il modo di lavorare è influenzato dalla storia stessa di ciascun corpo ispettivo e dall'evoluzione che esso ha progressivamente subito.

A partire dalla tradizionale, originale funzione di controllo, il campo d'azione degli ispettorati generali si è effettivamente allargato ad altre funzioni.

E già nel 1979 sembrava che il controllo non occupasse più il primo posto tra le attività di un certo numero di ispettorati centrali, salva l'eccezione rappresentata da quella del corriere diplomatico e consolare.

Tuttavia, i più importanti per numero, cioè l'ispettorato generale di finanza, quello dei lavori pubblici e il controllo generale delle Armi esercitano ancora il controllo secondo un metodo sistematico (o tradizionale), ma ciò non costituisce più per essi la sola loro attività. Gli altri lo curano sotto la forma del controllo circostanziato, richiesto con decisione del Ministro *pro-tempore* in caso di incidenti o di crisi.

Così gli Ispettorati si sono trovati in generale portati a ricercare in altre aree di lavoro un sostituto alle funzioni di controllo.

A tal riguardo le funzioni "studi, inchieste" e "consulenza" si sono sviluppati. Ma accade anche che l'Ispettorato generale si inserisca nell'attività amministrativa per assumere delle missioni che, logicamente, potrebbero far risorgere dei servizi.

Infine, da qualche anno la necessità di valutare le attività pubbliche ha condotto gli ispettorati generali a investire nella valutazione del funzionamento del servizio pubblico.

Così si è assistito, anche se in modo assai diversificato, a delle evoluzioni che hanno condotto gli Ispettorati generali a completare i loro tradizionali controlli di conformità o di opportunità con degli approcci valutativi.

Allorché nello stesso tempo il Governo ha dato all'analisi delle politiche pubbliche uno "statuto solenne", si sono sviluppati dei dibattiti attorno alla nozione, rispettivamente, di controllo e di analisi; da qui la considerazione finale secondo cui la frontiera tra i due è quanto mai fluida ed è bene ammettere che analisi e controllo si arricchiscano vicendevolmente:

- l'analisi può nutrirsi vantaggiosamente delle informazioni scaturenti dal controllo;
- al contrario, i risultati o i metodi dell'analisi possono essere ricondotti nel contesto della attività di controllo.

Per il momento, appare chiaramente che bisogna evitare la confusione dei (due) generi e considerare l'analisi come una attività specifica che è bene distinguere dai controlli abituali. Ciò rinvia alla necessità che ha ciascun corpo ispettivo di appropriarsi di metodi propri di un campo dove l'esigenza metodologica è più che mai avvertita.

Riassumendo si constata, oggi, che le attività degli Ispettorati generali si suddivi-

dono essenzialmente tra:

- l'ispezione e il controllo;
- gli studi;
- l'analisi, e ciò secondo proporzioni e con metodi e tecniche caratterizzati da una grande diversità.

Secondo alcuni studiosi di pubblica amministrazione di Francia, è da ritenere che gli Ispettorati generali dovranno conoscere nei prossimi anni delle diverse evoluzioni del loro ruolo, tenuto conto delle importanti trasformazioni legate alla messa in opera di una politica di decentramento-responsabilizzazione.

Infatti, quest'ultima rimette in discussione le funzioni, rispettivamente, delle amministrazioni centrali e dei servizi decentrati e richiede agli Ispettorati generali che si tenga conto:

- dell'esperienza necessaria alle amministrazioni centrali in termini di pianificazione, sintesi, prospettive;
- del controllo e delle garanzie di buona applicazione delle politiche sul territorio;
- dell'esigenza di valutazione dei risultati dell'attività pubblica, e del seguito delle osservazioni contenute nell'analisi;
- della razionalizzazione dell'attività amministrativa necessaria a una trattazione interministeriale di numerosi problemi.

## **B. Il ricorso alle tecniche del controllo di gestione. La costituzione dei centri di responsabilità**

La circolare del Primo Ministro del 23 febbraio 1989 riguardante il rinnovamento del servizio pubblico è stata in verità il punto di partenza di una strategia di diffusa responsabilizzazione degli apparati burocratici, enunciando i principi direttivi dei "progetti di servizio" e dei "centri di responsabilità".

Il "progetto di servizio" costituisce essenzialmente uno strumento di mobilitazione e di integrazione degli operatori pubblici in un progetto di strategia e di cambiamento; esso serve a precisare le missioni e i valori del servizio, a concretizzarli in strategie e in piani d'azione.

Cinque anni dopo il loro lancio, il bilancio che si può fare – da parte del Commissariato Generale per il Piano – è positivo: infatti, l'idea "progetto di servizio" ha portato i suoi frutti ... sviluppando la cooperazione tra funzionari e tra servizi, insistendo sulla ricerca di obiettivi e di soluzioni politiche, insistendo sulle ricerche di obiettivi e di soluzioni pratiche e mettendo l'accento sui risultati.

Il modo di "lavorare per progetto" ha cominciato a impiantare nel servizio pubblico le premesse di una "cultura dell'efficacia".

La costituzione di un "centro di responsabilità" è all'inizio un prolungamento del "progetto di servizio" che responsabilizza il servizio in una relazione alle amministrazioni centrali.

Concretamente, il "centro" riceve una dotazione globale di funzionamento e ottiene degli snellimenti procedurali della gestione interna da parte del Ministero.

Esso è autorizzato a utilizzare liberamente le economie realizzate in rapporto ai mezzi finanziari (di bilancio), previa autorizzazione eventuale a fornire un rapporto. Delle semplificazioni nella gestione delle risorse umane sono ugualmente ammissibili.

Come contropartita, l'esistenza di un "progetto di servizio", la messa a punto di un sistema di controllo di gestione e una buona matrice dei costi, che deve essere ottenuta in un lasso di tempo di tre anni, costituiscono le condizioni preliminari per la creazione

ne di un “centro di responsabilità”.

È bene chiarire come le semplificazioni siano determinate a mezzo convenzioni concluse tra, da una parte, i Ministeri di riferimento e i centri e, dall'altra parte, il Ministero del bilancio, il Ministero della funzione pubblica e il Ministero del collegamento.

Per fare qualche esempio concreto, oggi, presso il Ministero dei lavori pubblici, tutte le direzioni dipartimentali sono state qualificate “centro di responsabilità”. Ma non tutti i Ministeri si ritrovano nelle sue stesse condizioni.

E ciò è dovuto al fatto che la Francia - a differenza dell'Italia - ha fatto la scelta di una procedura d'apprendistato piuttosto che di una riforma globale e imposta dall'alto a tutte le istituzioni.

In sostanza, i Ministeri sono stati liberi di scegliere i ritmi della messa a punto del “controllo di gestione”, e la scelta dei “centri di responsabilità” è lasciata al loro apprezzamento.

Così al Ministero dei lavori pubblici lo sviluppo del “controllo di gestione” è stato contestualmente associato alla messa in opera di una politica di responsabilizzazione dei quadri locali.

A seguito del decentramento e del cambiamento della politica economica che ha conosciuto la Francia nel 1984 il Ministero dei lavori pubblici ha dovuto far fronte a una evoluzione importante delle sue attribuzioni e delle sue relazioni con gli utenti.

Questi sono, senza dubbio, i due fattori che hanno provocato una modernizzazione prima del tempo. L'obiettivo è stato facilitato dalla forte cultura tecnica di questo Ministero, costituito essenzialmente da ingegneri.

È interessante analizzare le condizioni alle quali il controllo di gestione è stato introdotto nelle direzioni dipartimentali dei lavori pubblici (DDE) a partire dal 1986, alla luce delle difficoltà incontrate venti anni prima negli stessi servizi quando fu fatta una esperienza di miglioramento organizzativo R.C.B. (razionalizzazione delle scelte di bilancio) per la quale il Ministero in questione era già struttura-pilota.

A differenza che in passato, il modo di lavorare che si è avuto cura di adottare è caratterizzato da un forte pragmatismo, aderente alle attese di base e sviluppantesi per passi successivi tra il (livello) nazionale che fornisce impulsi e inquadra e il (livello) locale che si adatta in funzione delle sue specificità.

È dunque nel corso dell'attività che si vanno a costruire progressivamente gli strumenti con una implicazione, successivamente, dei due livelli più interessati, quello della direzione dipartimentale e quello della divisione.

La prima tappa del programma, denominato operazione CLAI-RE, ha richiesto l'acquisizione di informazioni a livello dei direttori dipartimentali.

Essa ha avuto per obiettivo primario di stabilire i conti per ciascun soggetto pubblico (Stato, dipartimenti, comune) per sapere ciò che ciascuno apporta e ciò che ciascuno riceve da una direzione dipartimentale dei lavori pubblici. Si perviene a un conto di analisi assai semplificato, facilmente accessibile per essere utilizzato come uno strumento di dialogo.

Questa tappa non ha richiesto l'utilizzo di disposizioni sofisticate, ma essa ha permesso, comunque, un primo approccio di costo globale della direzione dipartimentale dell'equipaggiamento e del suo funzionamento economico.

Rispondendo sotto una forma semplice alle attese dei direttori, l'operazione CLAI-RE ha inteso - e questo è il secondo obiettivo - permettere la diffusione di una “cultura della gestione” motivando le direzioni dipartimentali dei lavori pubblici alla messa a punto di strumenti di misura e di metodi di valutazione al fine di passare progressivamente da una “amministrazione per atti” a una “amministrazione di risultati”.

La seconda tappa ha preso in considerazione, questa volta, il livello delle divisioni,

là dove si realizza la maggior parte delle prestazioni delle direzioni dipartimentali dei lavori pubblici e dove esiste uno stato d'animo propizio allo sviluppo del controllo di gestione in considerazione del fatto che il lavoro quotidiano favorisce la messa a punto di una contabilità analitica.

Si richiama l'attenzione, poi, sul fatto che il livello divisionale è quotidianamente impegnato su questioni del tipo:

- come utilizzare al meglio il personale e il materiale di cui si è responsabile?
- come misurare i risultati della propria attività e conoscere l'efficacia del proprio servizio?
- come misurare il più correttamente possibile il costo delle prestazioni rese dai comuni?

A questo livello si è, dunque, elaborato uno strumento di verifica dell'attività (l'informatico "CORAIL") che è una specie di contabilità analitica a livello locale rivolta a tenere sotto controllo la produzione dei contatti quotidiani.

Concretamente CORAIL permette di misurare le attività, di ottimizzare e di rendere conto di tutte le cose che rispondono alle attese del livello divisionale confrontate con le nuove esperienze nate dal decentramento.

La diffusione di questi strumenti di gestione è stata accompagnata da una politica di responsabilizzazione e di trasformazione delle relazioni tra l'amministrazione centrale e i direttori dipartimentali con la messa a punto progressiva in tutte le direzioni dipartimentali di uno strumento di pianificazione, necessariamente, delle attività e delle risorse necessarie che è un "piano obiettivi-mezzi" (P.O.M.), la cui durata è stata fissata in tre anni.

Ciascun piano precisa, rispettando i quadri nazionali tanto in termini di mezzi che delle politiche, le evoluzioni previste a tre anni dal punto di vista dei volumi di produzione e degli organici del personale sia in termini di numero e di qualifiche professionali. La sua finalità è di sviluppare la gestione previsionale delle attività e degli impieghi nel quadro di relazioni contrattuali che esistono tra il livello nazionale e il livello locale.

Si sa come la cultura degli ingegneri dei lavori pubblici è caratterizzata da una buona base di pragmatismo, e l'integrazione con la realtà del territorio locale è certamente stata un elemento che ha facilitato il successo della riforma.

La decisione presa per la concezione dei nuovi metodi di gestione, di un procedimento interattivo tra il centro e la periferia, ha egualmente permesso di predisporre gli strumenti nel corso dell'attività: ciò si raccorda perfettamente alla cultura degli ingegneri il cui gusto per l'azione è uno degli elementi forti di essa.

Infine, tutti questi strumenti di gestione, nella loro concezione, farebbero appello alle nuove tecnologie e alle potenzialità della micro-informatica, che non potevano che essere ben accolti dagli ingegneri.

Attraverso il racconto di questa esperienza del Ministero dei lavori pubblici si vede che, a mano a mano che si sviluppa la responsabilizzazione dei servizi decentralizzati con il necessario margine di autonomia che la deve accompagnare, si ricrea un ruolo nuovo per le amministrazioni centrali, molto più impegnativo di quello che è loro proprio oggi, di sapere effettuare il pilotaggio dei servizi decentralizzati.

Questa funzione di pilotaggio si può riassumere come segue:

- fissare degli obiettivi sintetici ai servizi decentrati;
- allocare i mezzi corrispondenti;
- misurare l'efficacia della loro attività attraverso dei sistemi d'informazione e il controllo di gestione.

Il rafforzamento e l'adattamento dei sistemi di informazione, consentendo una co-

noscenza concreta e affidabile delle attività dei servizi, e la formulazione di indicatori pertinenti rende necessario che la si associ alla creazione di questa funzione di pilotaggio dei servizi decentrati, la creazione a livello centrale dei Ministeri di una struttura di controllo di gestione posizionata nella direzione d'amministrazione centrale con l'incarico di questo pilotaggio.

Questo sembra essere una delle azioni di accompagnamento del processo di decentramento e di responsabilizzazione del tutto prioritario.

Beninteso, sarà ugualmente indispensabile tenere nel dovuto conto la specificità delle missioni dei Ministeri anche nella concezione del giusto controllo di gestione.

### C. La valutazione dei servizi.

Nel contesto di sviluppo della valutazione delle politiche, contraddistinto dalla messa in funzione del dispositivo interministeriale istituito dal Decreto del 22 gennaio 1990, parecchi Ministeri, in Francia, si sono dotati di unità specializzate in materia di valutazione.

Queste unità prendono le forme (configurazioni) più diverse.

Due Ministeri hanno costituito – ad esempio – delle direzioni specifiche: la direzione della valutazione e della prospettiva (DEP) creata nel 1987 al Ministero dell'educazione nazionale, e la direzione dell'amministrazione, della ricerca, degli studi e delle statistiche (DARES) creata nel 1992 al Ministero del lavoro.

Tuttavia, la missione della valutazione è sovente assunta in carico da strutture più leggere e più ridotte, sotto forma di incarichi svolti nell'ambito dell'ufficio del direttore generale.

Nate spesso in un contesto di decentramento e sotto lo slancio modernizzatore degli anni ottanta, queste strutture sono naturalmente molto orientate a seguire l'attività dei servizi decentrati.

Ricorrendo a due esempi differenti, quello della missione di esperienza e di collegamento (MEL) della Direzione generale delle imposte e quella della missione di valutazione e prospettiva (MEP) della Direzione del personale e dei servizi, si può analizzare il ruolo della diffusione dell'esperienza oltre che la promozione di una cultura di valutazione nei servizi.

Queste due missioni condividono una stessa volontà di aiuto (assistenza) alla decisione ma esse presentano delle concezioni differenti e si basano su delle disposizioni assai contrastanti.

Così la loro messa a confronto permette di individuare le principali questioni legate all'introduzione di pratiche di valutazione in una amministrazione.

L'individuazione di questi due esempi si basa sui lavori realizzati nel 1993 dal Comitato per la riorganizzazione e la decentralizzazione delle amministrazioni, che si occupa del nuovo ruolo assegnato alle amministrazioni nel quadro della messa in pista della "carta del decentramento".

Le conclusioni del Comitato sono conseguenti allo studio dettagliato di alcune strutture, particolarmente significative, delle nuove professionalità necessarie nell'amministrazione centrale.

È in questo quadro che è stato analizzato in particolare il funzionamento della MEL, della MEP così come della DEP (direzione della valutazione e della prospettiva) del dicastero dell'educazione nazionale.

In sintesi, si è potuto riscontrare come gli studi e le consulenze effettuati nei servizi dalla MEL dalla MEP sono stati rivolti a rendere chiare le decisioni prese dai capi dei servizi locali.

Questi ultimi sono, dunque, assai strettamente associate al processo amministrativo posto in essere e, poi, analizzato.



Si è egualmente accertato come lo stato d'animo che contraddistingue i lavori consiste nel reperire sistematicamente le disfunzioni e nell'individuare i punti forti al fine di ottimizzare le cose buone e di valorizzare le iniziative locali.

Tuttavia, in ambedue i casi analizzati, si sono poste alcune domande di fondo in ordine a un tema di base: quale debba essere considerata la migliore organizzazione possibile di un "servizio di valutazione delle politiche pubbliche:

- sulla messa a punto di una attendibile capacità di ingegneria (istituzionale) in materia di valutazione occorre capire se bisogna costituire un corpo di controllori professionali o si dimostra più utile fare ricorso a esperti esterni?

In quest'ultimo caso, quale sistema di vigilanza e di pilotaggio mettere a punto?

- quali competenze sarebbero necessarie in sede centrale e nei servizi decentrati per promuovere una attendibile cultura della valutazione nella valutazione?

Questo problema è essenziale in un contesto di decentramento.

Si può immaginare, a tal proposito, l'evoluzione che potrà subire "la direzione della valutazione e della prospettiva", che accanto a sintesi nazionali, sviluppi sempre di più delle attività specifiche presso le Università e degli enti al fine di promuovere questo "riflesso valutazione".

#### **D. Il problema del raccordo tra dirigenza interna e valutazione**

Il rapporto esistente tra valutazione e modernizzazione è chiaramente esplicitato nella circolare Rocard richiamata, dove è sottolineato che cultura della valutazione e cultura d'iniziativa sono consustanziali.

La valutazione è resa a sua volta necessaria e possibile dal riconoscimento dell'autonomia dei servizi gestionali.

Vi è da notare che in pratica queste connessioni tra *valutazione*, *decentramento* e *modernizzazione* non si realizzano senza difficoltà.

Difatti, lo sviluppo della valutazione ha avuto la tendenza a sostituire un nuovo formalismo amministrativo a un altro piuttosto che a promuovere una vera dinamica di cambiamento.

La concezione di una valutazione come "spina del cambiamento", è dunque assai integrata nel modo di fare pilotaggio e sollecitazione dei servizi decentrati, resta assai insolita.

La questione della valutazione dei servizi rinvia così inevitabilmente al problema del pilotaggio di questi servizi da parte dell'amministrazione centrale.

La valutazione manageriale non ha senso se non quando essa stessa consente, grazie all'elaborazione di rapporti tra i risultati conseguiti e gli obiettivi prefissati, di migliorare, di adattare o di rettificare una attività.

Per essere legata al processo concreto di modernizzazione dei servizi, la valutazione deve dunque:

- riferirsi agli obiettivi dell'attività valutata;
- permettere un ripensamento di questi obiettivi.

In pratica, questi meccanismi si attuano difficilmente.

Certamente, il movimento di decentramento perseguito negli anni ottanta-novanta ha consentito di rinunciare definitivamente al modello tradizionale: "il centro decide e la periferia esegue".

Oggi, si ammette che siano i responsabili operativi, vicini agli utenti e al territorio, a definire gli obiettivi e, tuttavia, questa mutazione del modello tradizionale resta ancora assai imperfetta, facendo dire ad alcun che il processo resta in larga parte bloccato e che "la modernizzazione è in mezzo al guado".

Si trova conferma di ciò nelle difficoltà incontrate dalle amministrazioni centrali per assicurare questo ruolo di pilotaggio assegnato dalla “carta del decentramento”.

Nel migliore dei casi, questi obiettivi non sono altro che la semplice sintesi degli obiettivi dei servizi decentrati. *Spesso le amministrazioni centrali continuano a funzionare in maniera tradizionale.* Gli obiettivi sono definiti da qualche esperto indipendentemente dalle difficoltà della messa in opera.

Mancando di una effettiva funzione di pilotaggio, la valutazione sembra così che si sia anch'essa arrestata in mezzo al guado: lo sviluppo delle pratiche valutative ha incontestabilmente consentito dei progressi e, specificamente, una migliore conoscenza delle pratiche sul campo, ma *la valutazione non si dimostra ancora come un effettivo strumento di miglioramento o di correzione delle politiche, di riformulazione degli obiettivi dell'azione politica.*

Ciò si verifica se si realizza il progetto di un decentramento equilibrato e dinamico, suscettibile di imporre le condizioni di un dialogo rinnovato tra amministrazioni centrali e servizi decentrati.