

Oltre la crisi fiscale dello Stato

Dalle riforme amministrative a un progetto di trasformazione delle pubbliche amministrazioni

a cura di Gianfranco Reborà

Questo intervento apre un discorso che l'autore intende avviare e proseguire attraverso una pluralità di luoghi di confronto culturale e politico: l'idea di fondo è che il nostro Paese abbia bisogno di pubbliche amministrazioni diverse da quelle che conosciamo e che ci sia un problema di sistema e di strutture non solo di comportamenti di gruppi e singoli. Cambiare strutture e sistema diviene necessario anche per valorizzare e diffondere quei comportamenti positivi che oggi vengono in tanti modi scoraggiati. Commenti e suggerimenti sono graditi. (greborà@liuc.it – www.gianfrancoreborà.org)

1. Venti anni dopo. Perché le riforme amministrative dal 1990 ad oggi non hanno prodotto i risultati desiderati?

Nel corso degli ultimi due decenni le riforme Amato-Cassese, Bassanini, Brunetta e Calderoli hanno cambiato tutte le leggi sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni (da ora in poi: P.A.) (1).

Perché però tutto questo non ha cambiato il modo in cui i cittadini vedono lo Stato e le altre amministrazioni (2) ? Perché di fronte ai continuamente enunciati principi

1. Per P.A. si intende Pubbliche Amministrazioni, al plurale, perché ci si riferisce al sistema pubblico come "un insieme di istituti o enti connessi da relazioni di varia intensità (...) ma dotati di reciproca autonomia (...) In tale prospettiva ci si distacca nettamente da ogni visione della Pubblica Amministrazione come entità o soggetto unitario..." (G. REBORÀ, M. MENEGUZZO, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino 1990, p. 2).

2. Così si potrebbe probabilmente riproporre ancora oggi quanto scrivevo nel 1999 (G. REBORÀ, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999, p. 293): "Un ipotetico profondo conoscitore delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione pubblica, che avesse fermato il proprio aggiornamento agli inizi del 1990, si troverebbe 10 anni dopo a fronteggiare una realtà completamente nuova e modificata. Tuttavia, se ci si pone da un diverso punto di vista, quello del cittadino non particolarmente informato che si vale delle specifiche prestazioni offerte dalle amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali, la percezione del mutamento potrebbe essere molto più

di autonomia, decentramento amministrativo e federalismo, regioni ed enti locali si sono visti imporre lacci e laccioli sempre più pervasivi? Perché abbiamo avuto tagli al bilancio che aumentano la spesa, semplificazioni che complicano, controlli che generano illegalità?

Sono soprattutto gli attori e i soggetti più impegnati nelle autonomie territoriali, come molti sindaci e amministratori locali, ad avere vissuto l'evidenza di questa realtà di anno in anno sempre più forte e sconcertante.

Tutta la sfera delle amministrazioni territoriali si è trovata sempre più stretta nella morsa della contraddizione tra le istanze e i discorsi di decentramento, federalismo, devolution e i vincoli del bilancio pubblico consolidato sfocianti nella varie riedizioni del patto di stabilità e nelle sempre più pervasive conseguenze delle manovre economiche previste dalle leggi finanziarie dei diversi anni. Ciò comporta, come si era del resto facilmente previsto già prima della svolta del secolo, una contraddizione difficilmente sanabile senza trasformare il sistema pubblico, in modo da incidere in profondità su confini e perimetro, sulle strutture, sulle risorse controllate e gestite, sulle logiche di decisione e di intervento.

Il primo "decennio di riforme", partito nel 1990 e concluso con l'inizio del nuovo secolo, ha visto un'esplosione di normative che hanno toccato i principali temi "trasversali" (semplificazione amministrativa, gestione delle informazioni e miglioramento dei rapporti con l'utenza, organizzazione e razionalizzazione delle risorse, gestione del personale e relazioni sindacali, decentramento amministrativo) e i maggiori settori di presenza e impegno delle P.A. (autonomie locali, camere di commercio, ministeri, sanità, scuola e università).

Questa fase ha trovato coronamento nella riforma costituzionale del "Titolo V" che ha rilanciato l'attenzione verso aspetti formali e di principio senza che nulla di nuovo fosse realizzato per risolvere la contraddizione della persistente dicotomia tra la legislazione delle riforme (improntata alla retorica delle autonomie) e la legislazione economica (condizionata dalla dura realtà del debito pubblico e dalla conseguente e necessaria centralizzazione).

Negli anni successivi al 2001 si è superata la fase di novità per entrare in un periodo di continui aggiustamenti. Una nuova corrente normativa, copiosa e inarrestabile, si è caratterizzata per interventi puntuali, correttivi e integrativi, non sempre coerenti

contenuta e, forse, quasi inesistente." Del resto, lo stesso attuale Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, nella sua audizione presso le Commissioni riunite I e XI della Camera dei Deputati (dicembre 2011) ha riconosciuto che "l'amministrazione di oggi non è più certo quella descritta dall'allora ministro Massimo Severo Giannini, nel famoso Rapporto del 1979. Sono tuttavia consapevole che occorre ancora rendere "percepibili" dall'utenza molti di questi cambiamenti e attaccare le criticità e le sacche di inefficienza ancora presenti nell'amministrazione".

con il quadro precedente. Si è trattato il più delle volte di interventi rivolti a risolvere questioni specifiche, problemi emersi nell'applicazione operativa delle norme dei più diversi campi, come gli adeguamenti normativi europei, il pubblico impiego, gli acquisti e gli appalti, il funzionamento degli organi amministrativi, le emergenze che toccano il territorio, ecc. Le manovre finanziarie annuali e i ricorrenti decreti "milleproroghe" sono stati i contenitori legislativi più frequentemente utilizzati in questo senso. Le politiche generali di riforma, che erano nate con un respiro maggiore, si sono così sempre più involupate in percorsi casuali senza seguire un disegno organico. Esigenze contingenti, pressioni dei diversi soggetti interessati, necessità di rimediare ad errori inducono aggiustamenti continui che non sono privi di effetti ma determinano difficoltà crescenti per coloro che sono chiamati ad operare negli enti.

A partire dal 2008, la riforma Brunetta e il federalismo fiscale hanno configurato nuovi tentativi di riforma organica delle P.A. per via legislativa, il primo spinto dai toni aggressivi del Ministro Brunetta nel presentare la sua "rivoluzione" del merito e dell'efficienza, il secondo veicolato dalla retorica "nordista" del Ministro Calderoli sulla sua valenza di paradigma fondamentale per uno stato federale. Tuttavia questi disegni ambiziosi di riforma hanno dovuto fare i conti non solo con la situazione di grande confusione normativa sulla quale si sono innestati, ma anche e soprattutto con il proseguire di una contemporanea e parallela corrente di provvedimenti di emergenza e aggiustamento, divenuta impetuosa e inarrestabile sotto la spinta di un Ministero, e un Ministro, dell'economia sempre più potenti.

Il "ventennio di riforme amministrative" si è quindi chiuso significativamente in coincidenza con il passare la mano da parte dei governi "politici" al governo Monti.

Dovrebbe essere ormai chiaro a tutti quale è stato il filo rosso che ha contrassegnato il percorso compiuto e che ci può aiutare a interpretare quanto è avvenuto, se non a spiegare la ragione ultima degli insuccessi che si possono constatare: fin dall'inizio c'è stata una scissione tra il pensiero alla base delle riforme amministrative e la gestione dell'economia pubblica; questa scissione si è progressivamente aggravata e accresciuta sino ad assumere dimensioni macroscopiche.

Mentre Bassanini promuoveva le sue riforme e ne otteneva l'approvazione in Parlamento, Ciampi, Ministro del tesoro, realizzava gli accordi di Maastricht e ne gestiva le conseguenze tenendo ben saldi in mano i "cordoni della borsa"; dal 2001, il potere di controllo si accentrava ancora più nel nuovo grande Ministero dell'economia, promosso proprio dalla riorganizzazione "Bassanini" con l'accorpamento di Tesoro, Bilancio e Finanze; per gran parte del decennio è stato Tremonti il titolare di questo potere, ma le cose non sono state diverse nel biennio del governo Prodi con Padoa Schioppa all'economia.

Non si tratta però di un problema legato alle figure specifiche dei Ministri che si sono succeduti e nemmeno di un problema di orientamento politico dei diversi governi.

Il problema è quello del divario, originario e poi crescente nel tempo, tra le politiche di riforma e la gestione economica delle P.A. (3).

Incentrate su principi astratti, orientate al medio-lungo periodo, impregnate di retorica autonomistica le prime; concrete, orientate al breve periodo e all'emergenza, pragmatiche, realistiche, ispirate da una cultura di centralismo ministeriale, le seconde.

Vale la pena di soffermarsi un momento su quest'ultimo aspetto, la cultura del controllo centrale della finanza pubblica, che è espressione delle strutture ministeriali nei suoi nuclei professionalmente più agguerriti, come la Ragioneria dello Stato, il Tesoro, la stessa Corte dei Conti. Basta leggere le leggi annuali di finanza pubblica (le "finanziarie" di una volta come le "manovre economiche" degli ultimi tempi) lungo l'intero ventennio per rendersi conto come i provvedimenti che si sono succeduti portano il segno di questa cultura forte, che poi è quella dei funzionari che scrivono i testi.

Non si intende però qui sostenere che i riformatori hanno fallito perché le loro buone intenzioni sono state ostacolate dalle strutture centrali dello Stato; diversamente si deve dire che hanno fallito perché non hanno saputo tener conto nelle proprie impostazioni di riforma dell'esigenza primaria e insopprimibile di dare risposte efficaci e affidabili alla crisi fiscale dello Stato italiano nel contesto di regole dell'Unione europea. Altri quindi hanno dovuto provvedere in questo senso e lo hanno fatto naturalmente in base alla propria cultura e agli strumenti di cui disponevano. Lo hanno fatto, inevitabilmente anche in un logica di difesa e di accrescimento dello spazio di influenza e di potere delle strutture e dei centri decisionali di appartenenza.

Naturalmente, la riforma del federalismo fiscale avrebbe il potenziale per configurare una risposta anche alla crisi fiscale dello Stato diversa da quella offerta dal centralismo del Ministero dell'economia.

Di fatto questo non è sinora avvenuto, è stato solo affermato retoricamente come

3. La "manovra Monti" di fine 2011 (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, coordinato con la legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214) costituisce solo l'ultimo episodio di una lunga serie di occasioni nelle quali regioni ed autonomie locali hanno ritenuto di ravvisare lesioni all'autonomia riconosciuta dalla Costituzione da parte di leggi e regolamenti dello Stato. Così il 23 gennaio 2012 il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia (CAL) ha votato all'unanimità la richiesta alla Giunta Regionale di proporre ricorso alla Corte Costituzionale "per illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 23, commi 14-21 della legge 214/2011" riguardanti le province e i relativi organi, adducendo tra l'altro la motivazione secondo cui "le province, enti locali di governo espressamente previsti dalla Carta costituzionale, 'sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione'; la recente legge n. 214/2011 intende trasformarle, invece, in enti di secondo grado, con mere funzioni di coordinamento delle attività proprie dei comuni". Amministratori locali appartenenti a tutte le formazioni politiche, in pratica, contestano apertamente le norme approvate in Parlamento a grande maggioranza trasversale. Ma il conflitto tra aspirazioni del mondo delle autonomie e decisioni di Governo e Parlamento nazionale non nasce certo con il Governo Monti e caratterizza invece tutto il decennio successivo alla Riforma del Titolo V della Costituzione che ha visto l'intensificazione dei ricorsi delle regioni alla Corte Costituzionale per violazione degli spazi di autonomia in modo del tutto indipendente dalla composizione politica dei diversi governi nazionali e regionali.

annuncio per il futuro. Ma il complesso di norme non si può considerare risolutivo di questo nodo critico neanche in prospettiva futura, perché la loro elaborazione si è involupata in tecnicismi, come il farraginoso metodo di calcolo dei costi standard, che sembrano pensati solo per rimandare a un'analisi tecnica problemi che non si ha la forza di affrontare direttamente se non sul piano politico almeno su quello di una policy chiaramente definita. L'ambiguità estrema di questa situazione è stata incarnata dalla stessa figura del Ministro Giulio Tremonti, che è apparso contemporaneamente come il massimo garante del centralismo statale e come uno dei propugnatori della riforma federalista, l'ispiratore dei "tagli lineari" ai bilanci delle amministrazioni territoriali e anche l'alleato delle forze politiche che più premono per riorientare le risorse di finanza pubblica verso i territori più dinamici e competitivi. Una contraddizione non facile da sostenere per un tempo lungo e che alla fine ha portato il Ministro a perdere consensi nella stessa sua maggioranza di governo, fin da prima della sua caduta e ancora dopo di questa.

Una analisi puntuale delle norme sul federalismo fiscale va oltre l'orizzonte di questo documento; sicuramente, bisognerebbe chiarirne meglio la *ratio* e la genesi; in questa sede si può comunque affacciare l'ipotesi che l'applicazione delle idee di fondo del federalismo fiscale sia stata in qualche modo "filtrata" dalla cultura centralistica ministeriale di cui si è detto, con il risultato di creare un ibrido, una sorta di compromesso che non genera soluzioni per nessuno dei problemi sul tappeto.

La lettura proposta del trascorso ventennio di riforme amministrative porta quindi a constatare un irrisolto problema di metodo e di cultura della trasformazione. C'è soprattutto la mancanza di una strategia del cambiamento che accomuna tutti i principali soggetti che hanno prodotto uno sforzo in questo senso.

Queste riforme, già dal disegno iniziale e poi per tutto il successivo percorso, hanno subito l'egemonia della cultura giuridica, che ha accolto in una veste superficiale una serie di principi di ordine economico e manageriale, riducendoli all'aspetto tecnico e strumentale senza mettere in discussione l'assetto strutturale del sistema pubblico e senza affrontare il nodo critico dell'impatto delle normative in gestazione sul comportamento di attori e decisori ai diversi livelli.

Questa cultura non solo ha privilegiato lo strumento legislativo rispetto a una più vasta gamma di interventi, ma ha riprodotto una serie di difetti originari nell'ambito delle diverse sfere di azione:

- la prevalenza di principi astratti che tutti sembrano condividere ma di cui sono oscure e non governate le conseguenze operative;
- una grande attenzione alla ripartizione di competenze tra molteplici entità e organismi sulla base di evidenze meramente formali che non considerano la reale prassi in atto nelle strutture di base;
- una ricerca di efficienza ed efficacia prevalentemente per linee verticali, che privile-

gia la razionalizzazione dell'assetto interno di ogni singolo ente o amministrazione rispetto a una visione sistemica e di rete, che consideri adeguatamente i rapporti di integrazione e possibile ristrutturazione per linee orizzontali;

- una mancanza di empirismo e di sperimentazioni o verifiche pratiche nell'impostare le nuove soluzioni;
- modalità solo meccaniche e formali di valutare le ricadute economico-finanziarie delle nuove normative via via introdotte;
- l'assenza di interesse per gli effetti reali derivanti dall'attuazione dei provvedimenti di riforma.

C'è stata una carenza di realismo, una pretesa di poggiare l'azione su un astratto dover essere, senza una sufficiente consapevolezza del grado di complessità della realtà che è oggetto di intervento; in questo modo i problemi continuano ad essere affrontati con schemi concettuali e strumenti non coerenti con la loro natura e questo ha prodotto circoli viziosi che allontanano gli esiti effettivi da quelli attesi.

Questo approccio non ha funzionato in modo apprezzabile perché le regole di applicazione generale sono risultate troppo astratte rispetto alle condizioni specifiche presenti nelle diverse realtà, o comunque una eccessiva distanza, fisica, culturale, organizzativa e psicologica, separava i tavoli di progettazione dai momenti di applicazione operativa. Più di tutto è mancato e manca una visione in termini di strategia e processo di cambiamento; un aspetto destinato a diventare ancora più centrale e critico nella nuova fase che si apre con il 2012: ora non si può ragionare sulle riforme delle P.A. senza considerare le conseguenze della crisi in corso.

Occorre ormai prendere atto che l'assetto attuale dello Stato e anche delle autonomie regionali e locali non è adeguato a fronteggiare la crisi economica, sociale e culturale in atto. Il metodo stesso di decisione e funzionamento delle amministrazioni non riesce a produrre soluzioni all'altezza dei problemi.

È necessario un diverso utilizzo delle ingenti risorse, umane, economiche, patrimoniali e tecnologiche controllate dallo Stato centrale e dal sistema delle autonomie per favorire una ripresa della competitività e prosperità del Paese.

In uno scenario di cambiamento, forzato e imposto dalla gravità della crisi fiscale dello Stato, serve un progetto complessivo di transizione, impostato con forte senso della realtà e sulla base di una adeguata conoscenza di assetti, funzionamento, problemi e risultati delle attuali strutture, evitando approcci pregiudiziali o basati su generalizzazioni improprie.

La crisi accelera i processi, impone di affrontare in ottica di emergenza questioni che si sono trascurate per troppi anni; però la spinta della crisi può essere utilizzata anche guardando al futuro meno immediato, uscendo da una logica di mera emergenza.

Gestire la trasformazione significa combinare una visione dall'alto, di disegno e pro-

getto del sistema, con una dal basso che consideri punti di vista e motivazioni degli attori diffusi.

Servono interventi fondamentali di cambiamento del disegno complessivo dello Stato e delle autonomie territoriali, che rendano possibile una sostanziale economia di risorse e nuovi assetti organizzativi a sostegno di politiche pubbliche innovative.

Ma non basta il progetto, perché tutto questo può funzionare solo se si mettono in moto agenti di cambiamento diffusi, all'interno delle organizzazioni pubbliche, ma che siano recettivi rispetto sia alla spinta sociale, di cittadini e utenti, sia agli impulsi che vengono dall'alto, dagli organi che assicurano la regia del processo.

2. L'Idra di Lerna: le facili "ricette" non bastano

L'insostenibilità dell'attuale situazione è testimoniata dalla durezza della critica sociale, che stigmatizza i comportamenti negativi veri o presunti delle P.A. con argomenti sempre più polemici, sostenuti da opinionisti e commentatori attivi sui vari media, ma alimentati anche da molti esponenti politici, da diversi operatori dei servizi pubblici, da tanti semplici cittadini.

Tentando di fare una sintesi, si potrebbe dire che la denuncia dei mali delle P.A. investe almeno sette diversi aspetti, individuati come fattori che impediscono e bloccano il rinnovamento delle stesse e sui quali occorre quindi intervenire con misure drastiche.

1. L'inerzia dei dipendenti "fannulloni" o "nullafacenti" che si annidano nelle strutture pubbliche, quasi indisturbati, dato che non vengono licenziati nonostante la loro presenza alteri l'equità di trattamento dei lavoratori e impedisca alle amministrazioni pubbliche di essere organizzazioni "normali".
2. Il potere delle varie "caste" e lobbies, che si inventano una grande varietà di modi, anche formalmente legali ma sostanzialmente iniqui, per appropriarsi di risorse pubbliche.
3. I conflitti tra fazioni, non solo politiche, ma collegate alle più diverse logiche di appartenenza, che depotenziano la coesione interna alle amministrazioni, costruiscono muri invisibili tra entità che dovrebbero cooperare, inducono comportamenti opportunistici a tutti i livelli.
4. L'obsolescenza delle tecnologie e di molte strutture logistiche che aggrava i costi, blocca le possibili innovazioni, inaridisce lo sviluppo delle competenze e della professionalità del personale.
5. La selva, in continua crescita, di leggi, regolamenti, procedure che complica enormemente l'attività dei funzionari, crea barriere verso il pubblico, impedisce la stessa corretta definizione delle responsabilità.
6. La tendenza espansiva delle strutture che ha portato nel tempo alla istituzione di nuovi enti, agenzie, comitati e commissioni, senza che in parallelo si riescano a

sopprimere gli stessi “enti inutili” (4); con evidenti riflessi sui costi e sulla spesa corrente; questa antica tendenza ritorna in occasione dei processi di decentramento amministrativo che non vedono una riduzione delle strutture centrali in parallelo al trasferimento di funzioni alle autonomie territoriali.

7. L'opacità di enti e amministrazioni, riferite alla dotazione e destinazione di risorse, ai processi gestiti, ai risultati ottenuti, che nega la trasparenza e impedisce ai cittadini di farsi un'idea corretta dell'efficacia ed efficienza delle gestioni.

Contro ciascuno di questi “mali” sono sempre più spesso invocati rimedi e contro-misure, come i licenziamenti o “il bastone e la carota” per i fannulloni, come criteri oggettivi di meritocrazia per arginare le caste, come l'ordine gerarchico per i conflitti di potere, come l'e-government e il digital-government per l'obsolescenza tecnologica, come la semplificazione per la selva normativa, come i tagli alla spesa per la tendenza espansiva e come misure di trasparenza per l'opacità.

Alcune di queste strade sono state anche percorse negli scorsi anni, con più o meno forte determinazione. Gran parte delle normative successive al 2005 si sono confi-

4. Si tratta di un dato generalizzato, che investe paradossalmente gli stessi settori più innovativi delle P.A., o gli ambiti investiti da riforme dagli intenti ambiziosi. Un documento emblematico di questa situazione è la lettera del 4 novembre 2011, inviata dal Presidente dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'innovazione e riportata sul sito web della stessa Agenzia, dove si legge tra l'altro: “Ritengo necessario sottoporvi alcune considerazioni, circa il futuro dell'Agenzia che ho l'onore di presiedere. (...)”.

Sinteticamente osservo che:

1. ci sono molte, direi troppe, istituzioni analoghe che operano in Italia, sia con riferimenti nazionali che regionali, sicché il loro coordinamento è, al tempo stesso, un lavoro enorme e infruttuoso;
2. la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, fra le piccole e medie aziende, può farsi non dal centro verso le aziende, ma, semmai, favorendo i contatti fra le aziende stesse, non può essere pianificata e centralizzata, ma lasciata al lavoro tipico dell'imprenditore (...);
3. il successo di “Italia degli innovatori” è davvero notevole, ma proprio per questo rischia di sovrapporsi al ruolo di altri, incaricati del commercio estero o dell'attività camerale, il che non sarebbe affatto negativo se si ragionasse in una logica di competizione, ma lo diviene se porta ad una duplicazione di costi e strutture;
4. il mescolarsi di missione originaria e successi ottenuti crea una contraddizione che affianca compiti previsti, che si rischia di trascurare, e opportunità nuove, che si rischia di non dotare sufficientemente dal punto di vista economico e strutturale.

In altre parole, vedo il pericolo di creare un ulteriore centro di costo, che pesa sulla spesa pubblica, di cui la parte preponderante nasce già con il destino dell'improduttività, mentre, al tempo stesso, si sarà costretti a praticare la lesina su quel che è più promettente.

Per tali ragioni ritengo indispensabile che siate Voi a compiere le scelte necessarie, non rientrando, queste, nell'autonomia decisionale dell'Agenzia. Il bivio è netto: a. o si punta a valorizzare “Italia degli Innovatori”, facendone un esempio di buona pratica nel portare all'estero le nostre imprese e, quindi, assegnandogli il ruolo che merita, rendendo coerenti gli sforzi organizzativi e finanziari che lo Stato dedica a tale attività, al tempo stesso favorendo i contatti fra le piccole e medie aziende innovative; oppure, b. si eviti di stabilizzare e far burocraticamente crescere una struttura, quella dell'Agenzia, che non appena perderà lo slancio di questa esperienza diventerà uno dei tanti enti incaricati dell'innovazione che devono fare altri, quindi un ente inutile che, al pari di altri, sarà costoso e di difficile soppressione.”

gurate come reazione a qualcuna di queste problematiche; ciò vale certamente per le leggi Brunetta, ma anche per tanti provvedimenti episodici contenuti nelle ultime finanziarie.

Ma i problemi indicati si riproducono rapidamente quando vengono affrontati con provvedimenti di origine reattiva, improntati alla logica causa-effetto. Circoli viziosi e paradossi si ripropongono continuamente all'interno e all'intorno della Pubblica Amministrazione italiana.

Quanto è avvenuto con le riforme degli anni '90 e successive, continua a riprodursi anche oggi nelle discussioni che enfatizzano i mali della Pubblica Amministrazione. Volta a volta ci si focalizza su un problema, certo reale e molto spesso grave, e subito viene individuato il rimedio, profilando un'azione rivolta a risolverlo.

Sembra un po' la lotta di Ercole contro l'Idra di Lerna: la battaglia non può essere vinta tagliando una singola testa, o affrontando un solo problema alla volta; ciò che serve è neutralizzare tutte le teste simultaneamente, o meglio operare secondo un approccio sistemico, affrontando complessivamente le situazioni critiche.

Il problema di fondo del settore pubblico è dato dalle logiche di intervento, non dal personale o dall'arretratezza tecnologica: la questione centrale è di "modificare, riequilibrare i rapporti tra gli attori sociali, Stato, imprese e società civile oggi in realtà basati su relazioni troppo spesso lasciate alla forza negoziale che le parti di volta in volta manifestano ..." (5).

3. I motivi per un cambiamento profondo, strutturale e sistemico, delle P.A.

È il momento di riconoscere che gli sforzi degli ultimi 20 anni non hanno prodotto il risultato che era giusto attendersi, non hanno trasformato le P.A. italiane: non abbiamo né uno Stato centrale forte e autorevole, né autonomie regionali e locali capaci di rispondere alle diversificate esigenze dei territori producendo sviluppo e coesione sociale.

Le motivazioni del cambiamento richiesto sono tante: quelle di sempre sono divenute più pressanti, mentre se ne sono aggiunte di nuove. Ma nel considerarle occorre uscire dalla logica reattiva, che porta alle facili ricette; occorre ampliare la visione ad includere le correnti e le spinte di trasformazione che interessano le più ampie realtà sociali ed economiche cui l'Italia partecipa nelle quali è necessario inserirsi per un cambiamento che abbia probabilità di successo.

Nell'insieme possiamo riconoscere almeno 10 motivi forti, dieci fattori che spingono per un cambiamento delle P.A. come struttura e sistema, come modalità di funzionamento, come ruolo assolto nel contesto economico e sociale.

5. R. RUFFINI, *Editoriale. Non che la speme il desiderio è spento*, in questa *Rivista*, 2011, n. 4-5, pp. 13.

1. La competitività del sistema Paese richiede un assetto delle P.A. che gravi meno sull'economia e promuova le condizioni per lo sviluppo dei territori.
2. Le tecnologie digitali offrono straordinarie opportunità per lo snellimento organizzativo delle amministrazioni e per la gestione innovativa di tutti i principali servizi pubblici.
3. Il livello del debito pubblico rappresenta una forma di continua pressione nel senso del riassetto del patrimonio pubblico e di diversa valorizzazione di tutte le risorse detenute dalle P.A.
4. In senso più generale, gli obiettivi di risanamento individuati dall'Unione europea per la salvaguardia dell'area Euro costituiscono un sfida che mette in discussione complessivamente il nostro sistema pubblico nel suo assetto di governance e si ripercuote su strutture, risorse, logiche di funzionamento.

A questi assetti più strutturali si aggiungono altri fattori:

5. La transizione demografica in atto in tutto il mondo occidentale appare particolarmente marcata in Italia e richiede un ripensamento non solo delle politiche sociali e del welfare, ma di tutti i sistemi di servizio pubblico.
6. L'evoluzione culturale della società con l'affacciarsi di generazioni più istruite, di nativi digitali, di immigrati di eterogenea provenienza accentua fortemente la diversità sociale e mette in questione le modalità tradizionali di relazione tra P.A. e cittadini.
7. L'evoluzione delle competenze professionali disponibili per i diversi settori di intervento con il profilarsi ad esempio di nuove specializzazioni nelle aree del diritto, dell'economia, del welfare richiede un salto di qualità nella capacità di integrare diversi apporti e diverse discipline nell'ambito delle organizzazioni pubbliche.
8. La capacità di protesta, e in senso più generale di *voice* (6), da parte di gruppi sociali in sofferenza per i più disparati motivi ed anche da parte di singoli individui, amplificata dai media sia tradizionali che innovativi, espone le P.A. a uno stato continuativo di tensione.
9. Il verificarsi di emergenze, legate sia a cause naturali (disastri, ecc.) che a cause di ordine tecnologico, economico e sociale, produce frequentemente situazioni che richiedono interventi straordinari, o comunque che comportano il superamento delle modalità organizzative correnti e l'approntamento di soluzioni e risposte *ad hoc*, sulla misura dei fenomeni emergenti.
10. La crescita nei diversi campi dell'intervento pubblico di normative prodotte non solo dagli organi legislativi di diverso livello (europeo, nazionale e regionale) ma anche

6. A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970.

da autorità ed enti di regolazione di settore, introduce sempre nuovi e sempre più pervasivi criteri di conformità, standard di prestazione, requisiti di qualità cui le P.A. devono attenersi anche adeguando i comportamenti operativi e le soluzioni organizzative.

Questa gamma ampia di motivazioni che spingono il cambiamento rappresenta qualcosa di più di un argomento di ordine logico-razionale; ciascuno dei fattori indicati è una potenziale fonte di energia utile ad alimentare progetti di trasformazione, dando forza e offrendo spazi di azione per una rete diffusa di possibili agenti del cambiamento.

Un pieno recepimento di questi stimoli incontra tuttavia molti ostacoli, deve superare potenti forme di inerzia radicate non solo nelle P.A. ma nelle relazioni e nelle connessioni che sono in atto tra queste e la società italiana. Ostacoli pesanti derivano da fattori strutturali e sistemici diffusi nel Paese e che sono sostenuti dalle culture e sub-culture che influenzano segmenti importanti della popolazione.

Se esiste al fondo un problema di relazioni tra Stato (e quindi sistema delle P.A.), imprese e società, quella strategia di cambiamento che è sinora mancata può essere impostata solo considerando complessivamente le correnti evolutive che sono in atto, in modo da valorizzare l'energia sociale che queste possono generare e diffondere.

4. Le idee guida per una strategia di trasformazione delle P.A.

Di fronte alla vastità del problema di una ricostruzione complessiva del sistema pubblico che ne diminuisca i costi e ne aumenti l'efficacia c'è evidentemente il rischio di smarrirsi. Le proposte non mancano e molte delle più recenti si sforzano di elencare le cose fondamentali da fare in una prospettiva di urgenza (7).

Per non perdersi nella complessità serve una visione d'insieme, che integri in un disegno coerente le idee guida fondamentali per una strategia e un progetto di trasformazione.

Questo documento tenta di identificare le linee portanti per un progetto di questo tipo, evitando di configurare soluzioni politico-istituzionali radicalmente nuove, ma

7. M. BONARETTI, *Dieci idee per innovare la Pubblica Amministrazione (in modo rapido e fattibile)*, in questa *Rivista*, 2010, n. 6, pp. 9-20; Associazione Giovani Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni (AGDP), *Spendere meno per fare di più. Le tesi dell'AGDP*, Taormina, 5-6 novembre 2011; F. BUTERA, B. DENTE, *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, Milano, 2009; CERTET BOCCONI (a cura di L. SENN e R. ZUCCHETTI), *Una proposta per il riassetto delle Province*, Unione Province Italiane, Assemblea Unione Province Italiane, Roma, 6 dicembre 2011; CNEL, *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, Dicembre 2011; N. MELIDEO *La resa delle province. Benefici e rischi connessi alla abolizione/trasformazione delle Province. Scenari probabili, soluzioni possibili*, in "Local Government Network", novembre 2011, pp. 1-46); L. IEVA, *Un'architettura amministrativa razionale come base per una sana finanza pubblica*, in "Amministrazione in cammino", 2011.

basandosi sul quadro attuale, come è definito dalle riforme approvate anche se ancora in corso di attuazione (federalismo fiscale) e da quelle sulle quali si sta delineando una direzione di marcia sia pure attraverso provvedimenti ancora chiaramente incompleti (abolizione delle province come enti e impulso alle gestioni associate di funzioni e servizi comunali).

Schematicamente, si potrebbe proporre quanto segue.

1. **Un obiettivo-vincolo economico forte per il processo di trasformazione**, come può essere la riduzione della spesa pubblica corrente di una quota importante (dal 10 al 20%) in un orizzonte temporale definito, per esempio la durata di una legislatura; si tratta di qualificare il progetto nell'ottica di risparmio, ricupero e ridestinazione di risorse che nell'assetto attuale non generano valore pubblico sufficiente. Ciò serve a legittimarlo oltre che a rispondere ad alcune delle motivazioni originarie e fondamentali. Alleggerire la pressione economica che il settore pubblico esercita sulle famiglie e sulle imprese attraverso la spesa pubblica corrente significa operare sulle premesse strutturali di un più equilibrato rapporto tra gli attori fondamentali di un'economia civile, nella quale "lo Stato è sussidiario e sviluppa una politica del *con*: con chi fare le attività, come costruire percorsi comuni, come coprodurre i servizi" (8).
2. **Un obiettivo altrettanto importante di cambiamento di cultura e metodo dell'amministrazione pubblica**, chiamata ad entrare in un nuovo ordine di pensiero, di idee di fondo sul proprio stesso ruolo, funzionamento, logica operativa. Il cambiamento concettuale fondamentale consiste nell'apertura a una maggiore trasversalità e a una logica di politiche pubbliche, che superi il dominio del paradigma burocratico manageriale (9), che è imperniato su una visione "verticale", di una P.A. formata da entità separate. Diversamente si tratta di promuovere una visione di amministrazione aperta che fa perno sull'idea che il core business si è spostato dalla produzione di servizi al governo delle reti che vedono una fitta connessione di attori nei processi che producono i beni comuni essenziali per la prosperità dei territori, la sicurezza delle comunità, il benessere dei cittadini e il loro accesso alle informazioni e a processi decisionali partecipati.

8. R. RUFFINI, *Editoriale. Non che la speme il desiderio è spento*, cit., p. 14.

9. I fondamenti paradigmatici del management di organizzazioni complesse o di azienda sembrano in buona parte acquisiti e assimilati nell'ambito della cultura professionale del personale dirigente e direttivo operante nelle amministrazioni più evolute, soprattutto dei governi locali, come è stato verificato in un'analisi condotta in Lombardia (G. REBORA, *Il cambiamento organizzativo degli enti locali in Lombardia: potenzialità e limitazioni nella transizione al federalismo*, in "Rapporto per Eupolis Lombardia", Milano, 2011). In questo senso i contenuti manageriali si innestano ormai nella più tradizionale cultura giuridico-amministrativa, fino ad esprimere in pratica un nuovo predominante paradigma che potremmo denominare burocratico-manageriale; questo riflette certamente anche i contenuti essenziali delle riforme dell'ultimo ventennio stabilite su base nazionale, ma senza risolvere le contraddizioni e i limiti che queste normative manifestano proprio nei contesti di maggiore complessità.

Il concetto di governo delle reti e di gestione integrata e sistemica delle risorse è tuttavia quanto di più lontano esista dalla attuale e radicata cultura delle nostre P.A., e anche da quello stesso paradigma burocratico-manageriale che le riforme dell'ultimo ventennio hanno propagato. Al di là degli edifici fisici che ospitano le diverse P.A., e sono divenuti simboli di identificazione, per i Ministeri non diversamente dai comuni o dalle regioni, esistono muri invisibili che separano le diverse entità amministrative, influenzando la coscienza di sé degli operatori pubblici in modo che previene ed ostacola i comportamenti collaborativi, i rapporti di rete e il gioco di squadra.

Occorre quindi forzare l'inerzia sia dei comportamenti sia dei sistemi stabiliti con misure strutturali che abbiano forte impatto e capacità di trascinamento: i principi dell'*open government* e della trasparenza totale si prestano ad essere diffusi e difesi da norme cogenti, con l'ampliamento delle misure di trasparenza già contenute nella riforma Brunetta prevedendo la pubblicizzazione obbligatoria sui siti Internet degli enti di tutti gli atti amministrativi rilevanti per i quali non esistano specifici motivi di riservatezza, e di tutto quanto riguarda beni patrimoniali degli enti, gestione delle risorse finanziarie, compensi e retribuzioni riconosciuti. Ciò rappresenta un indispensabile strumento di pubblica assunzione di responsabilità. Tuttavia serve anche un deciso impulso allo sviluppo dell'amministrazione digitale per linee orizzontali e trasversali, che rappresenta un indispensabile vettore di trasformazione dotato di forte impatto anche culturale.

3. **La scelta di operare per il conseguimento degli obiettivi di trasformazione in modo strutturale e sistemico**, orientando prioritariamente l'attenzione verso le risorse (personale, edifici, tecnologie, ecc.) e verso le strutture che le gestiscono, più che verso le entità giuridico-istituzionali. Sono infatti soprattutto strutture e risorse che determinano costi e generano valore pubblico. Per migliorare l'assetto strutturale delle P.A. nell'ottica di un bilancio valore/costi serve intervenire sull'assetto sistemico delle risorse. Si tratta così di evitare non solo tagli lineari ma anche una *spending review* troppo ancorata alle strutture amministrative esistenti, operando invece economie e tagli strutturali di sistema, riguardanti sia la riduzione dei livelli di governo politico, che il ridisegno della architettura, o del reticolo di istituzioni/amministrazioni e soprattutto l'integrazione delle strutture operative in logica di rete. Questi aspetti possono essere affrontati in modo combinato puntando alla riqualificazione e rivitalizzazione delle P.A., nella prospettiva anche di sciogliere il nodo critico dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali e funzionali secondo una logica di sussidiarietà verticale e soprattutto orizzontale.
4. **La distinzione tra due fondamentali ambiti di intervento di trasformazione** (nel senso di cui ai punti precedenti), collegati ma che richiedono distinte modalità operative, riferiti rispettivamente agli obiettivi di:

a) ridefinire le strutture centrali dello Stato in un assetto federale;

b) riorganizzare funzioni e servizi pubblici nei territori.

La mancata valorizzazione delle risorse pubbliche dipende anche dalla eccessiva numerosità delle P.A., dalla frammentazione dei processi decisionali e dei centri di responsabilità.

L'obiettivo di un complessivo ridisegno della rete delle P.A. del Paese richiede però la definizione di ambiti di intervento specifici, che si prestino a dare luogo a un processo di transizione e cambiamento che rientri nel disegno d'insieme e sia realistico e governabile.

L'assetto dello Stato centrale e la rete delle funzioni pubbliche e dei servizi diffusi nei territori costituiscono i due nuclei essenziali per il funzionamento di un sistema federale considerato non tanto sotto il profilo istituzionale quanto nella sfera più operativa delle strutture di intervento e delle risorse attivate.

Le due aree configurate non sono la risultante della distinzione giuridica tra le strutture che fanno capo allo Stato da una parte e alle autonomie regionali, locali e funzionali, dall'altro; perché una parte di funzioni e servizi pubblici diffusi nei territori continueranno a essere gestiti da entità statali come avviene oggi, è il caso ad esempio dei servizi scolastici e degli uffici territoriali di enti statali (come Inps, Inail e altri) oppure di amministrazioni statali periferiche. Le due aree non sono indipendenti e separate e ne andranno approfondite le connessioni; ma è utile considerarle distintamente perché seguendo un approccio attento a risorse, strutture e impatto socio-economico è importante abbracciare in ottica di sistema non solo gli interventi che producono valore pubblico a livello nazionale ma anche quelli che operano nei territori; e in questo secondo caso si devono considerare in modo integrato risorse e strutture che fanno capo ai diversi livelli istituzionali, Stato regione, enti locali e quant'altro può avere rilievo.

5. L'attivazione di strutture *ad hoc* (piattaforme) per gestire la fase di transizione e i processi di cambiamento.

La gestione di processi di cambiamento della portata indicata non richiede solo uno sforzo intenso sul piano operativo ma l'adozione di misure adeguate e strutturali di gestione della transizione, non limitate a modifiche degli assetti istituzionali formali (come l'accorpamento di enti troppo piccoli e la riduzione della frammentazione che riguarda determinati settori) ma che investano direttamente strutture operative e risorse. La messa in atto di **piattaforme di transizione** rappresenta lo strumento essenziale proposto per affrontare efficacemente questo problema. Il ruolo di queste piattaforme verrà meglio descritto nei due prossimi capitoli unitamente ai contenuti dei processi di cambiamento riguardanti le due grandi aree delle P.A. centrali e territoriali; questa distinzione assume importanza anche ai fini della definizione dei centri di responsabilità cui affidare la conduzione del processo di trasformazione; a questo tema sarà dedicato in particolare il capitolo 7.

6. L'adozione di criteri di riferimento innovativi per quanto riguarda tre temi di particolare rilevanza strategica:

- a) **trasparenza e open government**
- b) **il ruolo del datore di lavoro pubblico**
- c) **i sistemi di controllo e valutazione.**

Si tratta di materie già in parte toccate dagli interventi prospettati ai precedenti punti, ma che meritano un maggiore approfondimento cui sarà dedicata la parte finale di questo documento.

5. Ridefinire le strutture centrali dello Stato in un assetto federale

Per lo Stato si tratta di affrontare finalmente quel processo di riprogettazione complessiva degli apparati centrali, che rafforzi l'esercizio delle funzioni fondamentali e produca un sostanziale alleggerimento delle strutture e degli organici che un assetto federale richiede. Il riferimento attuale è ancora la riforma organica compiuta nel 1999 (d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300), dopo la quale si sono avuti diversi ritocchi parziali che non hanno mutato l'assetto di base.

L'idea forte di allora è stata quella di diminuire i centri di comando e coordinamento, sia al livello politico che dell'amministrazione, individuando i ministeri come strutture forti focalizzate intorno ad ampie funzioni e politiche, in pratica grandi aree funzionali di materie omogenee, riconducibili a una "missione pubblica" unitaria. La riorganizzazione aveva così prodotto una maggiore aggregazione organizzativa e la ricomposizione di materie prima collocate in ambiti separati.

Contestualmente, una serie di attività "a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale" sono state riportate ad agenzie di nuova istituzione, concepite come strutture al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali, dotate di piena autonomia e sottoposte alla vigilanza di un ministro.

All'interno di ogni ministero, il dipartimento è stato concepito come modulo fondamentale di organizzazione delle funzioni statali (10); questa struttura, definita in ragione di un insieme integrato e omogeneo di funzioni e politiche, è diretta da un manager pubblico (capo dipartimento), dispone al proprio interno delle unità di staff, delle risorse e del personale necessario per adempiere alle proprie funzioni, e non è soggetta ad altri centri di coordinamento che non siano gli stessi responsabili politici (ministri o sottosegretari). Il dipartimento diviene così la cerniera tra la struttura tecnico-amministrativa e la sfera della responsabilità politica, assistita quest'ultima dai suoi uffici di collaborazione diretta.

10. V. anche B. DENTE, *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna, 1999.

Nella riforma del 1999 ha così prevalso la definizione di un macro-schema organizzativo uguale per tutti i ministeri, facendo prevalere quindi un astratto *esprit de geometrie*, sulla ricerca di un adattamento alle situazioni concrete. Si tenga conto che i ministeri condividono tra loro l'ambiente generale e il territorio di riferimento, ossia il sistema-Paese, mentre differiscono molto per quanto riguarda funzioni e processi e, di conseguenza, per l'ambiente più specifico (il *task environment*, secondo una terminologia organizzativa tradizionale). Ognuno di essi, in pratica, costituisce qualcosa di unico, di privo di equivalenti almeno nella realtà italiana.

È proprio questa focalizzazione predominante sulle strutture l'aspetto critico che ne ha frenato nel tempo il necessario alleggerimento, dotando ciascuna di queste di tutti quegli strumenti di auto-amministrazione che ne esaltano l'autonomia ma anche ostacolano la ricerca di sinergie per linee orizzontali e l'apertura a relazioni di rete.

Così ritroviamo oggi sempre più gravi tutti quei problemi che già all'epoca avevo individuato come irrisolti, commentando il nuovo assetto delle strutture ministeriali (11).

11. G. REBORA, *Un decennio di riforme*, cit., pp. 134-136: "I nuovi modelli organizzativi delle amministrazioni statali potranno quindi emergere nei prossimi anni, sviluppando anche le potenzialità insite nello schema per dipartimenti, solo se si sapranno affrontare una serie di problemi inizialmente solo sfiorati e che restano comunque irrisolti. Mi riferisco in particolare:

- a uno *snellimento delle strutture operative* dei ministeri, nei termini assai concreti del personale occupato e delle risorse manovrate, molto più forte ed incisivo di quello sinora profilato; l'attuazione del decentramento di funzioni alle regioni ed enti locali, da un lato, alle agenzie dall'altro, dovrebbe in questa logica comportare un completo *reengineering* di strutture ed attività dei ministeri, con drastica riduzione delle rispettive dimensioni, tenendo anche conto che non vi è solo l'esigenza di trasferire una serie di compiti ad altri ambiti, ma anche di individuare quelle attività che possono essere *tout court* soppresse, senza alcun danno per l'interesse pubblico;
- a *misure di coordinamento dei diversi ordini di intervento* non solo affidate ad accorpamenti strutturali e schemi di riferimento gerarchici, ma anche a ruoli e meccanismi di integrazione operanti a livello intermedio e diffuso nel tessuto dei rapporti inter-amministrativi; così l'interessante innovazione di trasformare le prefetture in "uffici territoriali del governo", con compiti di coordinamento delle amministrazioni periferiche e di raccordo con le autonomie locali (art. 11 della riforma dei ministeri) si potrebbe prestare a una completa riorganizzazione delle amministrazioni periferiche, che la stessa legge delega (legge n. 59/1997) sembrava profilare. Ciò invece non solo è rimandato a provvedimenti futuri di incerta gestazione, ma escluderà i ministeri più importanti come Affari esteri, Difesa, Tesoro e Finanze, Pubblica Istruzione, Beni culturali;
- a *misure di promozione di una nuova e diversa attitudine* delle amministrazioni, dei loro uffici, dei dirigenti e funzionari a "fare rete" e "gioco di squadra", nel perseguire obiettivi di rilevanza generale; questo richiede decisi e coordinati interventi sul sistema premiante e sugli altri meccanismi che possono influenzare la cultura organizzativa dominante e i conseguenti comportamenti; in questo bisognerebbe però tenere conto che la situazione di partenza è bloccata su orientamenti consolidati del tutto antitetici rispetto a queste esigenze e difficilmente può essere modificata ricorrendo a strumenti come una generica anche se diffusa "formazione" che non agiscono sulle reali determinanti dei comportamenti. Questo aspetto coinvolge in particolare l'attuazione di nuove politiche del personale (...).

I tre aspetti naturalmente interagiscono tra loro e si potrebbero saldare in un percorso di cambiamento incisivo: solo un vero e forte snellimento di strutture e risorse determina le condizioni favorevoli per una maggiore integrazione e per modificare realmente i comportamenti propri di una realtà "bloccata" e abituata ad operare per "compartimenti stagni".

In effetti gran parte delle discussioni ed anche delle polemiche che hanno accompagnato i diversi passaggi dell'attuazione di questa riforma hanno avuto per oggetto il numero dei nuovi ministeri e l'aggregazione delle competenze, come è avvenuto nel caso emblematico del Ministero della sanità (o salute) per il suo controverso inglobamento nel Ministero del welfare, che è stato poi variamente risolto nel tempo con l'avvicinarsi dei governi.

Se la logica è sempre quella di stabilire confini rigidi, si può capire anche la posizione di chi contrasta soluzioni come questa, ritenendo che un settore tanto delicato possa essere meglio tutelato e promosso attraverso un presidio specifico e dotato di piena dignità ministeriale.

Una riforma che agisce solo sulle configurazioni istituzionali formali può ridefinire in modo più logico e appropriato i confini tra le diverse sfere di attività, ma continua così a delimitarle con strumenti che sono rigidi quanto muri di pietra. Questo rafforza l'assunto già fortemente radicato nella cultura amministrativa secondo cui l'essere dentro o fuori dalle mura di un ministero conta tantissimo, con tutte le conseguenze che questo ha sull'inveterata abitudine a non collaborare tra i diversi rami dell'organizzazione statale.

L'esigenza che si pone oggi è quella della gestione comune e coordinata delle risorse fondamentali: personale, tecnologie, strutture edilizie, elementi patrimoniali.

In questa chiave non si propongono modifiche alla definizione formale dei ministeri rispetto alle norme vigenti, ma una gamma di misure che fanno perno sull'adozione di una **piattaforma di transizione**, cui sia affidata la gestione delle risorse comuni delle P.A. statali in una fase temporale che potrebbe corrispondere a un'intera legislatura.

La "piattaforma per la trasformazione delle funzioni pubbliche statali" costituisce una centrale di regia, coordinamento, progettazione e gestione di progetti tendenti a favorire l'integrazione delle diverse strutture ministeriali e la gestione comune di una parte delle risorse operative (personale, sedi ed edifici, tecnologie e strumenti, ecc.) al fine prioritario di generare economie e miglioramenti dell'efficacia complessiva.

La governance della piattaforma dovrebbe prevedere lo stesso Consiglio dei Ministri come organo di indirizzo politico-istituzionale ed una direzione operativa affidata a un team di professionisti dotati di competenze ed esperienze diversificate, in particolare nei processi di riorganizzazione aziendale, nell'innovazione tecnologica e nel diritto pubblico e privato.

L'esigenza è quindi quella di affrontare insieme questi aspetti operando una radicale "reingegnerizzazione", che riorienti l'attenzione dagli aspetti riferiti alla normativa verso quelli riferiti all'organizzazione, al personale, alle risorse.

Si tratterebbe, come anticipato, di una struttura temporanea che verrebbe a cessare i suoi compiti una volta conseguito il risultato di promuovere e realizzare una prassi di gestione integrata delle risorse disponibili per l'amministrazione centrale dello Stato. Le funzioni affidate alla piattaforma di transizione possono riguardare aspetti come i seguenti:

Funzioni progettuali

Predisporre piani industriali finalizzati a:

- istituire centri di servizi condivisi per le funzioni di auto-amministrazione dei ministeri (informatica, gestione del personale, bilanci e amministrazione economica, gestione del patrimonio) che siano in grado di offrire prestazioni in condizioni ottimali dal punto di vista delle economie di scala e della gestione di un'offerta.
- Istituire centrali di acquisto e stazioni appaltanti in grado di servire ampi aggregati di enti, anche in collaborazione con enti nazionali come Consip e con le piattaforme di transizione operanti per le autonomie territoriali.
- Coordinare l'elaborazione di un modello generale di riorganizzazione degli uffici territoriali del governo e delle connesse strutture periferiche delle amministrazioni statali, in collaborazione con i Ministeri interessati, al fine di realizzare economie e semplificazioni.
- Collaborare con le piattaforme di transizione istituite a livello territoriale al fine di definire le modalità di applicazione del modello generale di cui al punto precedente nelle diverse realtà territoriali.

Funzioni operative

- Esercitare le funzioni di datore di lavoro e di riferimento per le relazioni sindacali e per i processi di mobilità, con riguardo al personale in organico a tutti gli enti soppressi con provvedimenti di legge (quelli delle manovre finanziarie degli ultimi anni e quelli eventualmente interessati da future decisioni), oltre che ad eventuali quote del personale dei ministeri e di altre strutture statali dichiarate in esubero.
- Attivare una gestione centralizzata di tutte le risorse economiche rientranti nei fondi per la retribuzione accessoria del personale dei ministeri, con l'obiettivo di perequare, entro l'arco temporale di vigenza della piattaforma, i trattamenti economici, istituendo un fondo unico per le retribuzioni accessorie del comparto da distribuire con criteri condivisi da tutte le strutture.
- Attivare un numero limitato di organismi indipendenti di valutazione che possano svolgere le attività previste per questi organi in base alle direttive della Civit in relazione ai diversi ministeri e agli altri enti pubblici nazionali, sostituendo le analoghe strutture previste presso ogni amministrazione e assumendo anche le funzioni dell'organismo di coordinamento operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

- Dirigere e coordinare tutti i piani industriali di riorganizzazione elaborati e approvati dagli organi competenti, con possibile affidamento di fasi e parti degli stessi a soggetti diversi, quali i diversi ministeri, enti pubblici non economici o di altro tipo, società di servizi professionali.

6. Riorganizzare funzioni e servizi pubblici nei territori

Il secondo fondamentale ambito di intervento riguarda la riorganizzazione di funzioni e servizi pubblici nei territori, con riferimento sia alla sfera delle autonomie locali che a quella delle amministrazioni periferiche statali.

Le manovre economiche degli ultimi anni non hanno mancato di intervenire su questi aspetti; è stato previsto in particolare un ruolo più incisivo degli uffici territoriali del governo nel coordinare le strutture statali periferiche; per le autonomie locali nel corso del 2011 sono stati presi diversi provvedimenti che spingono i piccoli comuni verso le gestioni associate delle funzioni fondamentali e profilano il contenimento dell'azione delle province alle sole funzioni core in vista di una successiva possibile abolizione. Si tratta nel complesso di provvedimenti concepiti in modo confuso, sulla spinta delle sole esigenze di contenimento della spesa nell'immediato, e che rimandano a successivi adempimenti da parte di livelli diversi di responsabilità istituzionale e che preludono sicuramente a nuovi interventi del legislatore.

L'idea forte che si intende sostenere è la necessità di operare in questo ambito dei territori una riprogettazione complessiva delle strutture della pubblica amministrazione, finalizzata naturalmente al contenimento della spesa ma anche alla semplificazione del reticolo istituzionale e al rafforzamento delle capacità di decisione e intervento. Da questo punto di vista non è pensabile che si possa attuare una riorganizzazione efficace in un contesto decisionale frammentato in una miriade di centri responsabili solo per aspetti del tutto parziali e limitati, sia dal punto di vista dell'area territoriale che dell'orizzonte temporale di riferimento.

L'aspetto fondamentale per condurre una ristrutturazione di questa portata è quindi la definizione di una conduzione unitaria riferita a un'area territoriale di scala conveniente e adeguata rispetto al problema. Un'impasse logica è data dalla difficoltà di individuare questo centro di riferimento in corrispondenza alle realtà istituzionali attuali, i comuni, le province, le regioni e le stesse amministrazioni statali. Ciascuna di queste infatti è parte del problema e le corrispondenti strutture operative dovrebbero quindi essere oggetto (e non diretto soggetto progettuale) dell'intervento di ristrutturazione. Sul piano politico-istituzionale, gli organi di governo eletti democraticamente in questi ambiti dovrebbero partecipare in modo equo e bilanciato (concorrente) al *decision making* di ordine strategico e comunque di validazione ultima dei progetti di trasformazione; questo, eventualmente, con esclusione degli organi di governo delle province, se

fosse decisa l'abolizione di questo livello di rappresentanza come direttamente eletto dalla popolazione.

Sul piano della competenza e capacità progettuale (propositiva rispetto alle sedi di decisione politica) si potrebbe allora definire anche in questo caso lo strumento essenziale di intervento in una serie di **piattaforme di transizione**, o "piattaforme per la trasformazione delle funzioni pubbliche territoriali": una prospettiva che pone due problemi fondamentali, la definizione dell'area territoriale di ciascuna piattaforma e quella dell'assetto di governance delle stesse.

La *definizione territoriale delle piattaforme*, potrebbe basarsi utilmente sulle attuali province, aggregandone i territori in modo da individuare circa 50 aree per tutto il Paese, in modo che le regioni più piccole potrebbero configurare un'unica area, mentre alcune province più grandi e popolate potrebbero coincidere con la piattaforma. Più complesso è definire la governance: l'organo di indirizzo politico-istituzionale dovrebbe naturalmente rappresentare in modo bilanciato le autonomie territoriali di diverso ordine e lo Stato stesso. Mentre la direzione operativa dovrebbe essere affidata analogamente di quanto considerato per le P.A. centrali in team di professionisti dotati di competenze ed esperienze diversificate, in particolare nei processi di riorganizzazione aziendale, nell'innovazione tecnologica e nel diritto pubblico e privato. Occorre avvertire che la "piattaforma per la trasformazione delle funzioni pubbliche territoriali" non costituisce un nuovo livello di governo ma una struttura finalizzata a gestire la transizione verso un assetto nuovo e più adeguato delle funzioni pubbliche distribuite sul territorio.

La piattaforma risponde a un organo di governo composito, che rappresenta le istituzioni fondamentali, i comuni, la regione e lo Stato.

Alla piattaforma vengono però affidate una serie di funzioni di alta criticità nella gestione di una fase di transizione, la cui durata non può essere breve e potrebbe corrispondere ad una intera legislatura regionale. Si tratta in particolare di assicurare le seguenti funzioni:

Funzioni progettuali

Predisporre piani industriali finalizzati a:

- razionalizzazione e accorpamento degli uffici periferici delle amministrazioni statali nel territorio di competenza;
- razionalizzazione delle strutture operative dei comuni di minore dimensioni (al di sotto delle soglie cui corrispondono specifici obblighi di legge);
- istituzione di centri di servizi condivisi, su scala territoriale, in grado di offrire prestazioni in condizioni ottimali dal punto di vista delle economie di scala e della gestione di un'offerta, con riguardo sia ad aree rivolte al pubblico (polizia locale, servizi sociali, demografici, culturali come reti di musei e biblioteche, ...), sia a

funzioni progettuali e di servizio interno alle amministrazioni (informatica, gestione del personale, bilanci e amministrazione economica);

- istituzione di centrali di acquisto e stazioni appaltanti in grado di servire ampi aggregati di enti, anche in collaborazione con le piattaforme operanti in altri territori;
- definizione di strutture di impostazione e gestione di politiche pubbliche di area vasta, cui corrispondano spazi strategici commisurati alla scala dei problemi in campi come trasporti, smaltimento dei rifiuti, sicurezza, sviluppo economico dei territori, gestione delle acque, pianificazione urbanistica, ecc.

Funzioni operative

- Direzione e coordinamento di tutti i piani industriali di riorganizzazione elaborati e approvati dagli organi competenti, con possibile affidamento di fasi e parti degli stessi a soggetti diversi, quali enti territoriali compresi nell'area e società di servizi professionali.
- Sovrintendere alle funzioni operative delle amministrazioni provinciali comprese nel territorio di pertinenza dal momento di cessazione degli organi elettivi.
- Esercitare le funzioni di datore di lavoro e di riferimento per le relazioni sindacali e per i processi di mobilità, con riguardo a tutto il personale dipendente dagli enti più direttamente coinvolti dai processi di riorganizzazione, ed in particolare dagli enti in via di soppressione.

In sostanza, la piattaforma territoriale opera come centrale di regia, coordinamento e progettazione e gestione di progetti di cambiamento, al fine prioritario di generare economie e miglioramenti dell'efficacia intervenendo per linee orizzontali e interorganizzative sulle strutture operative degli enti pubblici del territorio. Ciò non comporta quindi alcun intervento sugli organi di rappresentanza politica delle popolazioni e sulle rispettive funzioni.

I progetti e i piani industriali elaborati in sede di piattaforma sono sottoposti all'approvazione degli organi di indirizzo, che includono rappresentanze degli enti territoriali; e vengono quindi attuati a cura delle strutture operative della piattaforma.

La prevista abolizione delle amministrazioni provinciali, attraverso una eventuale riforma costituzionale, può essere considerata un'occasione importante per migliorare l'allineamento tra la scala dei problemi e quella degli interventi pubblici in una molteplicità di settori. È l'occasione per riconsiderare in un quadro d'insieme quella molteplicità disordinata di assetti gestionali dove la risposta ai bisogni dei territori è perseguita con una varietà di soluzioni aggiustate nel tempo anche in base alla capacità di iniziativa e di attrazione di risorse da parte dei diversi soggetti istituzionali locali. Per coglierla, occorre però uscire da una visione statica e ragioneristico-contabile, che interpreta le economie conseguibili in termini di mero calcolo di somma-sottrazione rispetto alle voci di spesa attuali.

Al contrario, serve una proiezione dinamica che consideri i possibili effetti di processi e progetti di cambiamento in contesti interorganizzativi. Per questo diventa essen-

ziale la dotazione delle piattaforme di territorio di risorse professionali di alto livello, attentamente selezionate in base agli obiettivi del progetto complessivo.

7. La gestione della transizione e gli attori del cambiamento

Un grande processo di trasformazione non può avere successo se considerato soltanto negli aspetti di razionalità tecnica. Occorre gestire la fase di transizione offrendo una prospettiva chiara a tutti gli attori coinvolti, in modo da combinare i necessari interventi “dall’alto” con l’iniziativa e il contributo che viene dalla base estesa di operatori, dirigenti, amministratori.

La chiarezza dei ruoli chiamati a concorrere alla trasformazione è quindi fondamentale e richiede un’attenta definizione nell’insieme e per ciascuno dei due grandi ambiti individuati, al livello dell’intervento sulle strutture centrali dello Stato in un assetto federale, da una parte, e della riorganizzazione di funzioni e servizi pubblici nei territori, dall’altra.

Per la regia generale del processo si può quindi proporre in prima approssimazione che:

- il Consiglio dei Ministri e la Presidenza dello stesso costituiscano il punto di riferimento politico-istituzionale per il riordinamento a livello statale, valendosi del Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione e utilizzando il supporto tecnico delle agenzie Aran, Civit, DigitPA e degli enti nazionali di formazione; la **piattaforma di transizione** costituisce tuttavia, per il periodo di vigenza, l’organo tecnico di regia e conduzione dei processi di trasformazione nel cui ambito potranno trovare inserimento le competenze professionali presenti nel Ministero per la P.A. e nelle Agenzie richiamate che mantengono comunque le rispettive funzioni ordinarie; la linea di responsabilità per il progetto deve essere chiara e netta: CdM –PdCM- piattaforma di transizione. Gli altri organismi hanno un ruolo di collaborazione, operano in posizione di staff, il Ministero per la P.A. rispetto a CdM e PCdM, le agenzie tecniche rispetto alla piattaforma di transizione.
- La Conferenza Unificata (Stato-Regioni e Stato-Città) costituisca il punto di riferimento per il riordinamento a livello dei territori, dotandosi per il supporto tecnico delle piattaforme di transizione istituite nei territori; per il coordinamento tra queste potrà essere utile istituire un’Agenzia nazionale, oppure una serie di agenzie di progetto, istituite per ampi ambiti territoriali ciascuno dei quali comprenda almeno una decina di piattaforme di transizione.
- Il Ministero dell’economia sia incaricato di definire le coordinate di finanza pubblica complessive da rispettare da parte sia delle amministrazioni statali, sia del sistema delle autonomie territoriali considerato nelle sue principali componenti, tenendo conto delle normative attuative del federalismo fiscale; il Ministero non dovrebbe avere altri compiti nell’intero processo oltre a porre i necessari “paletti” di ordine

finanziario e vigilarne il rispetto nelle diverse fasi, con il potere di bloccare la spesa delle strutture che eventualmente sfiorino i limiti posti.

La rilevanza per l'intero Paese dei processi di trasformazione ipotizzati impone che la loro conduzione faccia riferimento ai vertici politici delle istituzioni a livello di Stato, regioni ed enti locali.

La natura del progetto conferisce peraltro grande importanza agli organismi tecnici chiamati a svolgere le funzioni progettuali e di attuazione dei cambiamenti; è opportuno che i due grandi ambiti delineati facciano riferimento non soltanto a centri di responsabilità politica differenziati, come si è proposto, ma anche a diverse tecnostrutture di regia, coordinamento, progettazione e attuazione.

Infatti, l'esperienza delle riforme del passato ha sempre avuto uno dei punti fondamentali di debolezza nell'impostazione generale data dal legislatore in un'ottica fondamentalmente incentrata sul contesto delle amministrazioni statali; l'implementazione si è poi sempre rivelata debole, perché gli organismi centrali di regia e coordinamento, come il Ministero della funzione pubblica (o i suoi equivalenti) e le sue agenzie hanno dovuto diluire la propria azione su uno spettro di enti troppo ampio e dal canto loro regioni ed enti locali hanno potuto giocare i propri spazi di autonomia tutelati dalla Costituzione per sottrarsi all'applicazione integrale di norme percepite come troppo rigide proprio perché pensate all'origine per il contesto statale.

Lo schema di ruoli proposto è quindi semplice: due ambiti distinti, che recepiscano il coordinamento economico da parte del Ministero dell'economia, ma dispongano di tecnostrutture distinte per la conduzione tecnica dei progetti di riorganizzazione.

Le strutture tecniche fondamentali sono state già individuate nelle "piattaforme di transizione", una per le amministrazioni statali centrali e le altre operanti in ambiti pluriprovinciali per i territori.

In questo secondo ambito è opportuna la formazione di un organismo, nella forma di Agenzia nazionale, per il coordinamento tecnico e l'impulso dell'attività delle piattaforme (o in subordine di più agenzie istituite per macroregioni). L'Agenzia potrebbe essere organizzata in rami specializzati per le questioni principali, dotate di collegamenti funzionali con le Agenzie nazionali di settore competenti per specifiche tematiche: l'Aran per le relazioni negoziali, le varie scuole per la formazione, DigitPA per l'informatica, ecc. Si tratta anche di una opportunità per la riorganizzazione e il rilancio di queste Agenzie. Gli organismi attualmente operanti in funzioni di questa natura a livello regionale o locale potrebbero essere compresi in questa riorganizzazione e trovare riassorbimento nelle piattaforme territoriali.

Infatti per la riorganizzazione delle amministrazioni centrali esiste un riferimento naturale nelle strutture e agenzie collegate al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, e che dispone del resto di risorse professionali che conoscono bene soprattutto questa realtà. Per tutta la sfera delle amministrazioni territoriali non esiste

invece un riferimento naturale e diviene così necessario formare strutture *ad hoc* con la possibilità di attingere a un ampio bacino di risorse professionali che negli ultimi due decenni hanno sviluppato notevoli esperienze operando nella sfera del governo locale in ruoli manageriali ed anche di consulenti, formatori, partecipanti a progetti di innovazione. La natura delle piattaforme di transizione come strutture non permanenti, ma legate a un arco temporale ben tempificato, è importante perché dà sostanza all'idea di trasformazione ed imprime a tutto il processo un carattere, nel senso del *project* e del *change management*. Consente anche di costituire strutture del tutto nuove, pensate per la trasformazione, che possono attingere alle professionalità e competenze adeguate provenienti da diverse strutture ed esperienze senza subire il condizionamento di realtà già stabilite; il periodo di attività prestato in queste strutture, sia da dipendenti pubblici che da professionisti si presta ad essere valorizzato come premessa per evoluzioni professionali interessanti; l'inserimento al termine del processo in strutture pubbliche permanenti può diventare opportunità importante per favorire una rete emergente (12) di manager e professional capaci di operare come agenti di cambiamento delle amministrazioni in coerenza con i contenuti progettuali da essi stessi elaborati nel periodo di appartenenza alla piattaforma.

L'impostazione proposta per questo ampio progetto di trasformazione si basa quindi su un chiaro assetto delle funzioni e responsabilità attribuite agli organi di coordinamento stabiliti a livello nazionale e a livello territoriale; ma si basa anche su una concezione dinamica, processuale ed evolutiva.

Tutto ciò non è quindi fine a se stesso, ma costituisce una pre-condizione per aprire spazi di intervento a una base molto più ampia di agenti di cambiamento, diffusi nelle amministrazioni sia centrali che territoriali.

È infatti fondamentale che la conduzione tecnica degli specifici progetti realizzativi si valga di una partecipazione diffusa di agenti di cambiamento, di innovatori già sperimentati in passato nelle diverse realtà pubbliche o comunque dotati di competenze rilevanti.

12. G. REBORA, E. MINELLI, *Change management. Come vincere la sfida del cambiamento in azienda*, Etas, Milano, 2007, pp. 166-167: "Le reti o i circuiti di ruoli di questo tipo sono composti da persone che assumono un profilo tra loro simile, che si presentano accomunati da modelli culturali di riferimento, da schemi cognitivi e di comportamento, non di rado generati o rafforzati da processi formativi o esperienze operative condivise, o comunque riflettenti gli stessi contenuti. (...) Essi costituiscono quindi un circuito che può efficacemente mobilitarsi per attivare cambiamenti, sia all'interno di singoli enti che nel tessuto dei rapporti interaziendali. (...) Tale modalità si presta alla diffusione e amplificazione di un processo di cambiamento imperniato su agenti diffusi negli strati intermedi dell'organizzazione e che in modo graduale e quasi "naturale" assumono via via responsabilità anche formali di maggior rilievo. (...) Il "legante" di tali reti e circuiti è di solito costituito non solo dall'evidente interesse personale che i singoli hanno a parteciparvi ma da valori e cultura condivisi, con risvolti al tempo stesso di tipo etico e di tipo professionale, tendenti cioè ad affermare sia una funzione socialmente positiva, che una logica e un metodo operativo professionalmente validi e praticamente incisivi di fronte ai problemi di cambiamento affrontati".

Una parte di questi attori sono rappresentati dai professional inseriti nelle strutture di piattaforma. Si deve quindi prevedere l'istituzione di posizioni di lavoro a termine nell'ambito di tutte queste strutture con condizioni che possano attrarre le professionalità necessarie, prefigurando anche le possibilità di inserimento in fasi successive nelle strutture permanenti delle amministrazioni.

Ma attori altrettanto importanti per la trasformazione ipotizzata sono i dirigenti, i funzionari, i professional e gli altri operatori degli enti; occorre quindi che gli attori diffusi dei sistemi pubblici siano esplicitamente chiamati a partecipare a un grande progetto di ristrutturazione, basato sull'idea del rilancio delle amministrazioni pubbliche come forze traenti del sistema socio-economico; dal suo successo dipenderà la sopravvivenza stessa e la rivitalizzazione di istituzioni, aziende ed enti pubblici al servizio del Paese e quindi la salvaguardia e il possibile sviluppo di posizioni di responsabilità, incarichi, posti di lavoro, ricompense.

Un approccio di *change management* dovrebbe quindi improntare la gestione di tutti i progetti ai diversi livelli, riattualizzando le esperienze di tutti quegli enti che negli anni passati hanno saputo applicare le linee riformatrici in modo positivo, nonostante le difficoltà generali che vi sono state.

Il *change management* richiede per sua natura concentrazione di risorse e mobilitazione di attenzione in un contesto delimitato, dove vi sia rispondenza e proporzionalità di dimensioni tra le energie degli agenti del cambiamento attivabili e le forme di inerzia da superare. Il *change management* richiede la configurazione di progetti delimitati in modo da essere governabili dagli attori coinvolti, in modo che sia possibile considerare in modo integrato le diverse direttrici necessarie per operare un cambiamento in profondità, per coordinare le diverse dimensioni dell'ordinamento formale, del disegno di strutture, delle tecnologie, della formazione ed anche dell'aspetto emotivo che incide sui comportamenti.

La grande trasformazione ipotizzata può avere esito positivo solo sviluppandosi attraverso una nuova generazione di progetti di cambiamento che seguano un approccio a 360 gradi, con interventi coordinati sulle macrostrutture, sul microambiente di lavoro e sul layout, sulle tecnologie operative, sui profili e i compiti del personale ai vari livelli, sui sistemi retributivi, sul monitoraggio dei risultati e sulla trasparenza esterna. In questo ambito la formazione assumerebbe un ruolo fondamentale di accompagnamento, mentre innovazioni normative *ad hoc* potrebbero consentire deroghe alle regole generali. Ciò configura un processo sperimentale, nel cui ambito i processi di apprendimento, lo sviluppo di idonee risorse e l'attivazione di un potere positivo concorrerebbero nel generare energia di cambiamento e incanalarla in direzioni utili. L'analisi dei risultati ottenuti da queste sperimentazioni diverrebbe così condizione e passaggio essenziale per l'estensione delle innovazioni in ambiti più vasti.

8. Trasparenza, *open government*, sussidiarietà

Il memorandum che Barack Obama (13) ha indirizzato ai capi dei dipartimenti e delle agenzie del suo governo come primo atto amministrativo della propria presidenza costituisce forse la migliore sintesi del paradigma di "*Open Government*": trasparenza, partecipazione pubblica e collaborazione sono le parole chiave, mentre la tecnologia appare solo sullo sfondo, come una leva di attuazione di questi principi.

Un altro personaggio di grande notorietà, Tim Berners-Lee "fondatore" di Internet, mette in evidenza come la messa a disposizione di tutti di grandi masse di dati, anche di dettaglio, da parte delle P.A., costituisca una nuova risorsa economica e sociale, un nuovo tipo di bene pubblico (14). Le rilevazioni attinenti i più diversi fenomeni, dalla meteorologia, alla criminalità, ai percorsi dei mezzi di trasporto, sono un patrimonio pubblico costituito a spese della collettività; alle P.A. che li detengono compete il dovere di consentire l'accesso generalizzato ai dati mediante le nuove tecnologie, ma non spetta di decidere l'utilizzo che possono farne i cittadini, le imprese, le università e i centri di ricerca; saranno questi soggetti ad esprimere la propria creatività e a dare luogo a nuovi beni e servizi, come avviene del resto su Internet, dove le persone riutilizzano i contenuti immessi da altri in modi che questi non potevano immaginare. Le esperienze britanniche e americane stanno quindi divenendo un paradigma di riferimento cui inizia ad ispirarsi anche qualche amministrazione italiana, dopo la fase infelice dei grandi appalti per soluzioni tecnologiche del tipo del portale "Italia.it" (15). In questa prospettiva, la trasparenza e l'accesso alle informazioni sono il fondamento per un rapporto di fiducia tra le P.A. e i cittadini e quindi costituiscono un elemento di capitale sociale che diviene rilevante anche per l'economia. In un Paese come l'Italia questo procede "controcorrente", se si considera la tendenza verso un progressivo cedimento della fiducia che le istituzioni, o la maggior parte di esse, e soprattutto coloro che le governano, riscuotono nell'opinione dei cittadini come evidenziato da molteplici rilevazioni e sondaggi. Tuttavia è possibile anche pensare al recupero e alla nuova attualizzazione di quell'idea di economia civile che "fa già parte della tradizione culturale ed economica italiana, ricca di imprenditori seri ed illuminati, di cittadini che si riuniscono in comunità, di un tessuto familiare relazionale, che per qualcuno sarà anche 'familismo amorale' ma che in molti casi è solidarietà e rete di

13. Il memorandum intitolato "*Transparency and Open Government*" si apre con queste parole: "*My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.*"

14. T. BERNERS-LEE, N. SHADBOLT, *There's good to be mined from all our data*, in "The Times", 31 dicembre 2011.

15. V. anche G. DOMINICI, *Il bisogno di un nuovo paradigma per modernizzare la P.A.*, Dossier *Verso l'open government che parla italiano*, ForumPA, 2011.

relazioni fondamentali per il risparmio e gli investimenti” (16). La globalizzazione da un lato, i nuovi social media dall’altro mettono ormai ovunque in crisi il ruolo di intermediazione sociale svolto dallo Stato e dalle P.A. secondo i canoni propri dei modelli classici, liberali o di welfare; ma questo offre spazio a un diverso “modello emergente delle relazioni tra governi, imprese e società civile” (17), che vede l’intermediazione rispetto ai soggetti economici e sociali assumere riferimenti nuovi meno legati alla dimensione politico-istituzionale e più orientati in una direzione di *soft government* dove “le relazioni tra istituzioni e attori sociali si giocano sempre più spesso su un piano associativo di tipo orizzontale e non di contrattualistica bipolare” e sviluppano quindi percorsi di sussidiarietà sia verticale che orizzontale.

Sono dimensioni di rinnovamento delle P.A. orientate a recuperare coesione sociale che soprattutto alcune medie città hanno sperimentato quando hanno cercato di realizzare “un progetto strategico complessivo di territorio al di là degli specifici ruoli e interessi individuali” (18). L’esperienza ha posto in luce come i modelli organizzativi e di management presenti nelle amministrazioni “rispondono all’obiettivo di produrre beni e servizi, non a quello di governare la fitta rete di attori e progetti” (19). Servirebbero nuove competenze professionali più orientate ad elaborare e gestire politiche pubbliche (20).

Si vede quindi come emerge una precisa convergenza tra un ridisegno istituzionale “particolarmente finalizzato a superare i conflitti istituzionali tra amministrazioni che altrimenti diventano inevitabili stante la frammentazione delle rappresentanze” (21), una logica di governo aperto e trasparente, un utilizzo delle tecnologie orientato alla

16. R. RUFFINI, *Editoriale. Non che la speme il desiderio è spento*, cit., p. 14.

17. R. RUFFINI, *Oltre l’impresa. Come la cultura d’azienda genera cambiamento sociale*, Bruno Mondadori, Milano, 2008, l’autore individua diverse caratteristiche di queste forme emergenti di intermediazione tra governi, imprese e società civile. Così, nell’ambito della competizione economica l’intermediazione delle P.A. può orientarsi alla “creazione di un contesto negoziale relazionale che incentiva (e quindi controlla) l’orientamento sociale dell’impresa”, tenendo conto del fatto che le imprese per motivi reputazionali e di politiche di marca “sono sempre più motivate a relazionarsi con i clienti in modo aperto”, riferito a istanze plurali comprese quelle di carattere sociale generale. La dimensione sociale si arricchisce a sua volta di una dinamica pre-politica legata alla presenza nella società civile di una moltitudine di soggetti che interagiscono in modo autoregolato in un dialogo costante al di fuori delle istituzioni, anche grazie ad una “copertura mediatica globale e veloce che è in grado di mobilitare l’opinione pubblica in brevissimo tempo su un’agenda sociale e ambientale planetaria, definita al di fuori dei processi politico-istituzionali”. Nella dimensione delle regole, l’intermediazione emerge come processi auto-regolatori non autoritari: qui “l’autorità pubblica può intervenire a seconda delle necessità come partecipante, come aggregatore di forze, o facilitatore”.

18. G. DEL RIO, *Città delle persone. L’Emilia, l’Italia e una nuova idea di buon governo*, Donzelli, Roma, 2011, p. 113.

19. *Op. cit.*, p. 114.

20. R. RUFFINI, *Oltre l’impresa*, cit. pp. 134-135.

21. *Op. cit.*, p. 134.

collaborazione paritaria tra soggetti autonomi ed una crescita delle competenze professionali in nuove direzioni.

9. Riformare il ruolo del datore di lavoro pubblico: la revisione delle regole organizzative e del personale pubblico

L'ipotesi di una ristrutturazione drastica degli assetti organizzativi delle P.A. come quella qui profilata appare destinata a coinvolgere una quota rilevante del personale in servizio; ad esempio, nel caso dei governi locali, quasi un quarto del personale totale sarebbe destinato a cambiare riferimento organizzativo nell'ambito di processi di riorganizzazione che investano le province, tutti i comuni sotto i 5.000 abitanti, i vari enti intermedi, consorzi e comunità montane. In più si dovrebbe tener conto degli addetti operanti nelle strutture di vario tipo collegate a questi enti.

Si è già detto come una riorganizzazione di questa portata non possa essere gestita in un contesto di responsabilità frammentate, sia per l'aspetto progettuale che per l'esercizio dei poteri del datore di lavoro. Sono così destinati al superamento, o quantomeno ad una temporanea disattivazione, le regole e gli strumenti che riguardano l'ordinaria gestione delle risorse economiche, tecnologiche ed umane degli enti più direttamente investiti dalla riorganizzazione. Le piattaforme di transizione, o apposite agenzie, dovrebbero assumere l'esercizio dei poteri del datore di lavoro in molte situazioni, con riferimento particolare ai processi di mobilità e la conduzione del relativo confronto sindacale.

Ma c'è da tener conto che le stesse regole ordinarie per l'organizzazione e per la gestione del personale pubblico perdono senso più complessivamente all'interno di un processo di ridisegno complessivo del sistema delle pubbliche amministrazioni che travalichi i confini delle attuali organizzazioni. Questo riguarda in particolare i numerosi dispositivi previsti dalla "riforma Brunetta", come i piani di performance delle amministrazioni ed i sistemi di retribuzione incentivante per i dirigenti ed il personale, già di fatto comunque svuotati dalle diverse misure di risparmio recentemente definite o comunque prospettate e dal blocco imposto alla contrattazione.

In alternativa, servono diversi strumenti che escano dall'ordinario, collegati ai piani industriali di ristrutturazione di cui si è detto e a progetti integrati di *change management*; in questa ottica servono anche risorse distribuibili per incentivare e sostenere i cambiamenti sul piano retributivo, ma che dovranno essere gestiti con maggiore flessibilità e "giocati" anche nell'ambito della contrattazione.

L'avvio di un progetto di trasformazione comporta una revisione delle norme connesse alle riforme dell'ordinamento del personale pubblico che datano dagli anni '90; queste sono state ormai assorbite e metabolizzate nella cultura e nella prassi gestionale degli enti pubblici, con modalità che si sono però tradotte in atto secondo

una sorta di curvatura conservativa, visibile in aspetti come la predominanza del criterio di anzianità nelle progressioni di carriera, la ripetitività degli accordi legati alla contrattazione decentrata, la sterilizzazione di molte potenzialità innovative rispetto alle pratiche tradizionali.

I contenuti manageriali si sono alla fine innestati nella più tradizionale cultura giuridico-amministrativa, fino ad esprimere quel predominante paradigma “burocratico-manageriale” che si è in precedenza richiamato. Nell’esperienza pratica degli enti l’istituzione di un collegamento forte tra il sistema premiante e i documenti di pianificazione nella logica di una “direzione per obiettivi”, che è stata ancor più rafforzata dalla “Riforma Brunetta”, subisce l’influenza di una logica difensiva e non strategica che coinvolge l’uso dei principali strumenti e finisce per influenzare negativamente sia la gestione delle risorse umane sia la stessa pianificazione.

Al termine della fase di transizione si tratterà quindi di definire una più organica e complessiva impostazione delle norme che regolano questo ambito.

Tuttavia, già nella fase di transizione, ma ancor più forse nei futuri assetti sarà opportuno tenere conto, diversamente da quanto avvenuto in passato, dell’esigenza che è stata bene espressa da un gruppo di responsabili del personale di enti locali (22) in un “manifesto” che trae spunto dalla constatazione che “le regole della gestione del personale sono quasi saltate” per porre una serie di richieste per una riforma dell’impiego pubblico che “porti a semplificare l’attività degli addetti e non moltiplichi gli adempimenti burocratici”.

10. Dare attenzione all’audit society: riconsiderare la sfera dei controlli e della valutazione

Qualsiasi progetto di trasformazione delle P.A. è destinato a incontrare nella tematica dei controlli e della valutazione un aspetto di particolare criticità che inevitabilmente ne condiziona l’attuazione, sovrapponendosi alle questioni già toccate della trasparenza/apertura e delle regole/politiche delle risorse umane.

Chi ha studiato il modo in cui lo sviluppo delle istituzioni è stato sostenuto nell’esperienza storica dei Paesi democratici da competenze professionali e conoscenze scientifiche ha messo in evidenza come la prospettiva originariamente dominante delle “scienze

22. Nel Manifesto dei capi del personale (in questa *Rivista*, 2009, n. 4-5, pp. 15-21), si legge tra l’altro: “Una delle esigenze più sentite dagli operatori è di semplificare tutti i meccanismi che portano alla definizione delle risorse a disposizione per realizzare le politiche del personale e di chiarire i fattori che le compongono, in modo da evitare qualsiasi dubbio interpretativo capace di innescare pareri contrastanti tra i soggetti preposti ai controlli. Tra le tante, la semplificazione dei tetti di spesa di personale e dei fondi per il salario accessorio porterebbe ad un notevole recupero di tempo di lavoro degli addetti ed alla riduzione del contenzioso, con ovvi benefici per i bilanci pubblici. È possibile semplificare non perdendo il controllo”.

del diritto e delle leggi”, sia stata progressivamente affiancata e integrata prima dalla scienza delle finanze pubbliche, della contabilità e dei budget, e successivamente dalla teoria e dalla prassi del management pubblico (evoluto nei termini del *New Public Management*). Nel tempo, però, ha acquisito consistenza anche una quarta, diversa e complementare, prospettiva di analisi e valutazione delle politiche pubbliche(23). Per l'Italia Gloria Regonini (24) ha riscontrato “la quasi totale assenza dell’analisi e della valutazione delle politiche pubbliche (...) tra le competenze formalmente utilizzate dalle istituzioni italiane”.

La tematica dei controlli risente fortemente dallo squilibrio inerente le diverse prospettive di analisi e le connesse competenze professionali, dove l’ottica giuridica formale mantiene un peso preponderante, affiancata negli ultimi tempi da una crescente attenzione alla prospettiva della finanza pubblica; il management appare reinterpreted, come si è già visto per altri aspetti, in una versione “burocratica”, in assenza totale di sensibilità verso un approccio di policy. La stessa natura di magistratura contabile dell’organo massimo di controllo, la Corte dei Conti, evidenzia quanto pesi questa realtà.

Di fatto, anche organismi nuovi, potenzialmente vettori di nuove culture e competenze, come la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) e come l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp), portano il segno di un perdurante predominio del binomio diritto-finanza, o ragioneria pubblica.

Questo tipo di squilibrio ha pesato fortemente sull’attuazione delle riforme amministrative degli ultimi 15-20 anni, condizionando gli sforzi che si sono prodotti per introdurre criteri di gestione manageriale, di direzione per obiettivi e di valutazione dei risultati. La stessa ambiguità terminologica prevista dalla normativa originaria degli anni ‘90, che prevedeva i “nuclei di valutazione o servizi di controllo interno”, come organi incaricati presso tutte le P.A. di “verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità e il buon andamento dell’azione amministrativa”(25) è stata subito ed emblematicamente risolta nelle amministrazioni centrali acquisendo il più familiare concetto di “controllo interno”.

Nella prassi di questi organismi la valenza ampia della norma citata ha finito per essere largamente inapplicata, in quanto gli adempimenti valutativi riguardanti le retribuzioni

23. G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in “Rivista italiana di politiche pubbliche”, in corso di pubblicazione 2012.

24. *Op. cit.*: “A differenza di quanto avviene in molti Paesi europei, negli Stati Uniti, in Canada o in Australia, questo tipo di specializzazione non costituisce il fulcro di alcuna struttura tecnica a sostegno dell’attività dei legislativi e degli esecutivi, né compare tra i profili professionali richiesti dall’amministrazione”.

25. Art. 20, d.lgs. n. 29/1993.

incentivanti, in particolare dei dirigenti, hanno prevalso largamente sulle altre funzioni che la legge attribuisce ai servizi di controllo interno. Anche dopo l'introduzione, con le norme del 1999 (26), del nuovo concetto di "controllo strategico" si è continuato a valutare quasi solo per retribuire, ignorando tutti gli aspetti che riguardano l'analisi dei risultati delle politiche pubbliche a scopo di miglioramento e apprendimento.

La stessa prospettiva manageriale è stata così applicata alla valutazione, anche dagli enti più aperti all'innovazione, come molti comuni di rilevanti dimensioni e diverse regioni, nei termini riduttivi di metodologia a supporto (e legittimazione) delle politiche retributive. Questa tendenza è stata alla fine accettata e rinforzata dalla stessa "riforma Brunetta" nel definire i compiti dei nuovi "Organismi indipendenti di valutazione", che divengono in pratica garanti della correttezza dei procedimenti valutativi, di controllo interno e di trasparenza, vincolati tra l'altro dall'obbligo di comunicare le "criticità riscontrate" non solo alla Civit ma anche alla Corte dei Conti e all'Ispettorato per la funzione pubblica. L'insistenza sul performance management da parte sia del principale decreto attuativo della "legge Brunetta" sia da parte della Civit con le sue delibere e altre iniziative, sembra interpretare la prospettiva di management pubblico in modo troppo scolastico e legato alla forma più che alla sostanza.

Ciò che manca è la consapevolezza che le forme evolute di valutazione e controllo sulle pubbliche amministrazioni devono fare i conti con la complessità di uno scenario della "audit society" (27) in cui sono sempre più coinvolte tutte le organizzazioni pubbliche e private e nel cui ambito occorre porre attenzione a distinguere gli effetti previsti e voluti da quelli inaspettati e indesiderati, gli usi corretti dagli abusi, le pratiche virtuose da quelle viziate da errori o superficialità (28).

La pratica dei controlli richiede soprattutto una reinterpretazione nell'ottica del cambiamento del sistema delle P.A., che sia sensibile quindi in particolare ad aspetti come:

- gestire il rischio di una proliferazione di momenti di pianificazione formale e apparente che aumentano e non riducono lo scarto rispetto ai comportamenti reali;
- valorizzare forme semplici di rendicontazione di risultati o performances, anche

26. D.lgs. n. 286/1999.

27. M. POWER, *The audit society*, Oxford University Press, Oxford, 1977.

28. Dalle ricerche che ho compiuto negli ultimi anni risulta un enorme problema di governance che ricade sui controlli: l'indifferenza degli organi di governo per i risultati delle valutazioni è il dato che emerge con evidenza e che del resto non riguarda solo le P.A. ma anche banche, imprese e organizzazioni non profit (v. G. REBORA (a cura di), *La crisi dei controlli. Imprese e istituzioni a confronto*, Pearson Education, Milano, 2007, pp. 613; E. MINELLI, G. REBORA, M. TURRI, *Why do controls fail? Results of an Italian survey*, in "Critical perspectives on accounting", 2009, vol. 20: p. 933-943). Manager e amministratori in genere non amano essere controllati e monitorati, tantomeno in un contesto di trasparenza pubblica, al di là di ciò che riguarda i rapporti con gli "azionisti di riferimento", o comunque i centri decisionali da cui dipendono i loro stessi incarichi. Quindi alla fine si accetta la valutazione e il controllo *oborto collo* solo in quella parte che serve a distribuire soldi ai dirigenti e al personale.

- slegate dagli obiettivi, come misure di trasparenza e di stimolo potenziale secondo una logica di "open data";
- soddisfare con sistemi e prassi specifici di intelligenza organizzativa i due versanti ineliminabili della valutazione dei risultati, il lato "illuminato" del miglioramento e quello "oscuro" ispettivo e sanzionatorio;
 - considerare quindi per il primo aspetto la dimensione di apprendimento, utilizzando l'analisi degli interventi passati come risorsa per una revisione e riprogettazione delle politiche;
 - utilizzare per il secondo aspetto strumenti meno banali e meno esposti alle pratiche opportuniste, adottando metriche multiple, non correlate tra loro e che cambiano nel tempo, in modo da mantenere il controllo organizzativo senza una misura univoca della performance fino a rinunciare anche a definirla esattamente;
 - aprire in senso più generale a ordini multipli di valore e forme distinte di razionalità, quali creatività, produttività, mercato, cittadinanza, reputazione, lealtà (29), come fondamento per misure multiple di performance orientate alla gestione dell'incertezza e dell'innovazione.

Si tratta quindi di andare oltre il *New Public Management* soprattutto in materia di incentivi legati alla performance, cancellandone in particolare le pasticciate interpretazioni italiane orientate in senso formale-burocratico. La prospettiva emergente di analisi delle politiche pubbliche si ricollega alla teoria e alla prassi della "*research evaluation*", orientata a preparare il futuro analizzando il passato e il presente, ponendosi a distanza rispetto al piano dell'azione di management ed offrendo un contributo di conoscenza da una posizione di distacco e di riflessione critica. Questo implica che si guardi al rafforzamento delle capacità di trasformazione in un orizzonte ampio, sia temporalmente che per lo spettro dei contenuti considerati. Il management è ancora considerato protagonista e responsabile del cambiamento, ma l'attività valutativa offre un contributo di conoscenza elaborato con maggiore autonomia.

Bibliografia

- AA.VV. (2010), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, Franco Angeli, Milano
- ASSOCIAZIONE GIOVANI CLASSI DIRIGENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (AGDP) (2011), "Spendere meno per fare di più. Le tesi dell'AGDP", Taormina, 5-6 novembre
- BARABASCHI N., GASPARRINI S., VIGNOCCHI C. (2011), "Misurare l'efficienza della P.A.: l'applicazione di un metodo e le sue ricadute sulle politiche del personale", in "Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n. 2, pp. 17-56

29. L. BOLTANSKY, L. THÉVENOT, *De la justification*, Gallimard, Paris, 1991.

- BERNERS-LEE T. AND SHADBOLT N. (2011), "There's good to be mined from all our data", *The Times*, 31 december
- BERTOCCHI M., BISIO L., LATELLA G. (2011), *Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali*, Maggioli
- BISIO L. MAZZOLENI M. (2008), *Manuale di management dell'ente locale*, Il Sole 24 Ore, Milano
- BISIO L., M. NICOLAI (2009, a cura), *Il patto di stabilità e gli strumenti di finanza locale. Analisi evolutiva e prospettive per il futuro*, Maggioli
- BOLTANSKI L. ET THÉVENOT L. (1991), *De la justification*, Gallimard, Paris
- BONARETTI M. (2010), "Dieci idee per innovare la pubblica amministrazione (in modo rapido e fattibile)" in "Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n. 6, pp. 9-20
- BONARETTI M. (2011), "Governare la rete: dalle parole ai fatti", in "Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n. 3, pp. 49-64
- BUTERA F. E DENTE B. (2009), *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, Milano
- CERTET BOCCONI (2011) (a cura di SENN L. E ZUCCHETTI R.), "Una proposta per il riassetto delle Province", *Unione Province Italiane, Assemblea Unione Province Italiane Roma* - 6 dicembre
- CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (CNEL) (2011), "Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini", dicembre, Roma
- D'ADAMO A., FIORANI G., FARINA F. (2010), *Autonomia differenziata e regionalismo differenziato: le tendenze in atto a livello nazionale*, Mc Graw-Hill, Milano
- DEL RIO G. (2011), *Città delle persone. L'Emilia, l'Italia e una nuova idea di buon governo*, Donzelli, Roma
- DENTE B. (1999), *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna
- DOMINICI G. (2011), "Il bisogno di un nuovo paradigma per modernizzare la P.A.", *Dossier Verso l'open government che parla italiano*, ForumPA
- LEVA L. (2011), "Un'architettura amministrativa razionale come base per una sana finanza pubblica", "Amministrazione in cammino"
- HIRSCHMANN A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- "MANIFESTO DEI CAPI DEL PERSONALE" (2009), "Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n. 4-5, pp. 15-21

- MELIDEO N. (2011), "La resa delle province. Benefici e rischi connessi alla abolizione / trasformazione delle province. Scenari probabili, soluzioni possibili", Local Government Network, novembre, pp. 1-46.
- MINELLI E., REBORA G., TURRI M. (2009), "Why do controls fail? Results of an Italian survey", "Critical perspectives on accounting", vol. 20: p. 933-943
- MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE e l'Innovazione (2011), "Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione 2010-2011", ottobre, Roma
- PATRIMONIPA NET (2011), "Libro Verde. Analisi, indirizzi e proposte per il mercato dei servizi di gestione per i patrimoni pubblici", Forumpa, Roma
- POWER M. (1977), *The audit society*, Oxford University Press, Oxford
- REBORA G. *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999
- REBORA G. (2007, a cura), *La crisi dei controlli. Imprese e istituzioni a confronto*, Pearson Education, Milano, pp. 613
- REBORA G. (2009), "Chi gestirà il cambiamento?" in "Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n. 4-5, pp. 137-142
- REBORA G. (2011), "Il cambiamento organizzativo degli enti locali in Lombardia: potenzialità e limitazioni nella transizione al federalismo", *Rapporto per Eupolis Lombardia*, Milano
- REBORA G. e MENEGUZZO M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, pp. VIII, 363
- REBORA G. e MINELLI E. (2007), *Change management. Come vincere la sfida del cambiamento in azienda*, Etas, Milano
- REGONINI G. (2012), "Scienze del pubblico e istituzioni", "Rivista italiana di politiche pubbliche", in corso di pubblicazione
- RUFFINI R. (2008), *Oltre l'impresa. Come la cultura d'azienda genera cambiamento sociale*, Bruno Mondadori, Milano
- RUFFINI R. (2011), "Editoriale. Non che la speme il desiderio è spento", in "Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n. 4-5, pp. 9-14.
- SUZZI R. (2007), "I paradossi del tetto di spesa di personale per gli enti locali", in "Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n. 6, pp. 193-198
- SUZZI R. (2010), "Tragico finale di partita per la definizione del criterio di misurazione dei risparmi da attuarsi sulle spese di personale", in "Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n. 2, pp. 213-217
- SUZZI R. (2011), "Eliminare gli ostacoli allo sviluppo delle gestioni associate dei servizi tra enti locali", in "Risorse Umane nella pubblica amministrazione", n. 1, pp. 207-213