

1 Un primo commento alla direttiva ministeriale “per una Pubblica Amministrazione di qualità”: vecchi problemi e nuove prospettive di riforma.

La direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione del 19 dicembre 2006 inaugura un piano triennale il cui scopo è quello di accrescere gli standards qualitativi che presiedono all'erogazione dei servizi pubblici. Tra i contenuti, si pone particolare attenzione a tre elementi, ovvero: l'incentivazione del processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, la riforma del sistema di formazione dei dipendenti e l'introduzione di nuovi strumenti di controllo. L'analisi che segue intende offrire una panoramica generale dei contenuti del documento ed un approfondimento critico degli strumenti operativi da questo contemplati.

2

Il piano pluriennale per accrescere la qualità dei servizi pubblici

La direttiva firmata il 19 dicembre 2006 dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione titola “per una Pubblica Amministrazione di qualità”. Essa inaugura un complesso piano triennale intenzionato ad accrescere, nel corso della legislatura, gli *standards* qualitativi che presiedono all'erogazione dei servizi pubblici. Gli obiettivi e gli strumenti operativi che, rispettivamente, animano e strutturano il piano pluriennale sono stati presentati ufficialmente in occasione del vertice di Caserta, tenutosi presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione in data 11 gennaio 2007¹. Nel corso dell'evento il Governo ha reso note le linee programmatiche per favorire l'aumento della competitività del Paese. Sono emerse, al riguardo, tre necessità: incentivare il contenimento delle spese²; favorire l'introduzione di procedure snelle e funzionali per agevolare gli investimenti, l'industria e la ricerca; migliorare il sistema dei controlli. In questo contesto, al primo posto, è stata

¹ Il vertice, caratterizzato da un notevole riscontro mediatico causato (anche) dalle polemiche che lo hanno accompagnato, ha avuto al centro dell'attenzione il tema della crescita. Dal documento programmatico, che può essere consultato sul sito del governo, all'indirizzo http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/seminario_caserta/agenda_crescita.pdf, si evince la necessità di perseguire tale crescita attraverso il raggiungimento di dieci obiettivi. I più importanti tra questi riguardano la difesa dell'ambiente, l'incentivazione della ricerca e dell'istruzione e lo sviluppo del Mezzogiorno.

² La premessa al piano chiarisce che “gli obiettivi finali della riforma consistono nel migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e ridurre i costi della macchina amministrativa. Il conseguimento di questi risultati contribuisce in maniera sostanziale alla creazione di un ambiente più favorevole alla crescita”. Cfr. anche FORMEZ, *Efficienza e produttività nella pubblica amministrazione. Concetti teorici ed analisi empiriche*, Napoli, 1985, pagg. 250 ss.

collocata la riorganizzazione delle strutture pubbliche e lo sviluppo dell'efficienza³.

Alle previsioni contenute nel piano triennale e nella direttiva si accompagna un'appendice illustrativa. In questa si indicano una serie di traguardi, che, in parte, anticipano gli obiettivi generali del 2007 da approvarsi definitivamente a marzo, in occasione del varo del "piano d'azione"⁴. Per altra parte, invece, reiterano alcune stime previsionali già contemplate dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007). Gli aspetti più interessanti riguardano la previsione di multe per le Amministrazioni che non rispettano i tempi procedurali; la riduzione, entro il 2012, del 25% degli oneri amministrativi per i cittadini e per le imprese; l'individuazione di nuovi L.e.p. (i livelli essenziali delle prestazioni); infine, la redistribuzione degli incarichi dirigenziali.

La qualità dei servizi pubblici nel confronto tra presente e passato

La direttiva ministeriale in commento è, in ordine di tempo, l'ultimo atto di un percorso di riforma intrapreso dal Legislatore italiano a partire dai primi anni Novanta⁵ e proseguito fino ai giorni nostri. Una circostanza, questa, che impone di

3 Il concetto di efficienza è stato oggetto di frequenti e ripetuti richiami nella dottrina. Si confrontino, in particolare, MERCATI L., *Efficienza*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, pagg. 2144: "(...) l'efficienza indica una relazione fra ciò che si deve fare ed i mezzi di cui si dispone, il che si traduce, sul piano giuridico, in un principio di elasticità dell'azione organizzativa della pubblica amministrazione"; D'AURIA G., *I controlli*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pag. 1363 ss.; CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, pag. 207: "All'economicità e all'efficacia, enunciati dalla legge, viene a volte accostato il principio di efficienza: in termini generici, esso è sinonimo di buon andamento; in termini specifici, riguarda il rapporto tra costi e benefici, quindi implica l'effettiva utilità della decisione"; CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2005, pag. 50 ss.; CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1994, pagg. 411 ss.; GALATERIA L., STIPO M., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 1993, pagg. 226 ss.; AVAGLIANO LUPÒ M.V., *L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Milano, 2001, pagg. 12 ss.; IANNOTTA L., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1998, pagg. 302 ss.; IANNOTTA L., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità*, Milano, 2000, pagg. 37 ss.; LEDDA F., *Dal principio di legalità al principio d'infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro Amministrativo*, 1997, pagg. 3303 ss.

4 Il piano d'azione per la semplificazione amministrativa è attualmente in fase di completamento. Maggiori informazioni possono essere ricavate sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consultabile al seguente url: www.governo.it

5 Si vedano, in proposito, ARALDI A., *Pubbliche amministrazioni, qualità dei servizi e gradimento dei cittadini*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, XXIII-XXIV, pagg. 2601 ss.; MERCATI L., *Efficienza*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, pagg. 2146 ss.; CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pag. 2169 ss.; CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, I, pagg. 79 ss.; NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006, pagg. 20 ss.; D'AURIA G., DE BENEDETTO M., ROCCHIO H., SAVINO M., *Cronache amministrative 1998-2000*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, IV, 1993, pagg. 913 ss. Per la dottrina straniera cfr. FARNHAM D., HONDEGHEM A., HORTON S., *Staff participation and public management reform. Some international comparisons*, Basingstoke, New York, 2005, pag. 10: "The reform movement appeared first in Anglo-Saxon countries and then spread to continental Europe during the 1980s and 1990s. After the collapse of communism in 1989 it spread to

svolgere alcune brevi considerazioni preliminari sulle principali innovazioni legislative apportate alla gestione delle politiche pubbliche, per due ragioni. Anzitutto, perchè è la stessa direttiva a farvi riferimento, nelle considerazioni preliminari, ove ravvisa un legame tra la diffusione degli strumenti di gestione della qualità nei servizi pubblici ed il conseguente accrescimento delle aspettative dei cittadini⁶. Inoltre, perchè per il tramite di questa panoramica preliminare è possibile definire il contesto generale nel quale si colloca il provvedimento e, di conseguenza, elaborare un giudizio più completo.

Un primo ordine di considerazioni è legato alla definitiva maturazione della volontà politica di dare vita a riforme del settore pubblico⁷. La crisi da cui fu investita la classe politica italiana nei primi anni Novanta del secolo scorso condusse all'esigenza di rinnovare, assieme ad essa, anche quella dirigenziale e, più in generale, l'immagine della Pubblica Amministrazione, divenuta l'emblema del malgoverno precedente.

Fu in particolare il Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni, pubblicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 1993, a dare un quadro della crisi ed a costituire, al tempo stesso, il punto di partenza per il rinnovamento⁸. Benché infatti questo ultimo non fosse il primo documento a

eastern European countries. The reforms that have been taken place have had a number of common political purposes”.

6 La direttiva chiarisce che gli strumenti di gestione della qualità dei servizi pubblici, a partire dall'inizio degli anni '90, hanno prodotto il progressivo penetramento nelle amministrazioni della cultura dell'orientamento al cittadino ed hanno favorito l'evolvere degli approcci alla qualità.

7 Cfr. SAVINO M., *Le riforme amministrative*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pag. 2276 ss., laddove si riconduce la prolungata inerzia degli esponenti della classe politica in alla mancanza di determinazione ed alla conseguente prevalenza delle politiche conservatrici; CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, I, pagg. 79 ss.

8 Si confronti, in merito, RIGHETTINI M.S., *Elementi di scienza dell'amministrazione. Appunti sul caso italiano*, Roma, 2005, pag. 38: “Il Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni (...) dà un quadro realistico delle condizioni della crisi: esso è il risultato di una intensa attività di studio e analisi delle disfunzioni di cui soffre il sistema amministrativo italiano alla vigilia della bufera giudiziaria”

svolgere un'analisi così complessa – ed, anzi, vantasse precedenti illustri⁹ – fu il primo ad offrire un quadro dettagliato ed approfondito della situazione.

Una conseguenza diretta della volontà legislativa di dar vita a riforme efficaci fu il profondo ripensamento del complesso dei rapporti tra sfera politica e sfera burocratica, derivando, da questo, la rinnovata capacità delle amministrazioni di provvedere alle proprie innovazioni¹⁰. L'introduzione, ad opera dell'art. 3 del D.Lgvo 3 febbraio 1993, n. 29¹¹, di criteri certi che distinsero tra l'esercizio delle competenze programmatiche (politiche) e di quelle attuative (burocratiche) favorì infatti un migliore bilanciamento tra le istanze democratiche e le esigenze di imparzialità¹². Permise, in altre parole, di costruire un modello di azione amministrativa improntata al risultato e dunque all'efficienza qualitativa.

In ragione di quanto si è appena detto, se confrontiamo la direttiva ministeriale con il provvedimento cronologicamente più vicino: la direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004, recante “Rilevazione della qualità percepita dai cittadini”¹³, cogliamo alcune significative analogie.

In entrambi i testi, anzitutto, si esige dalle Amministrazioni pubbliche l'assunzione di un impegno alla periodica rilevazione della qualità dei servizi, così come percepita dall'utenza. A tal fine, entrambe le direttive promuovono, a livello

9 Il precedente più significativo è costituito sicuramente dal Rapporto Giannini del 1979, che sintetizzava i principali problemi dell'amministrazione italiana e proponeva dei rimedi adeguati. Tuttavia, la legge quadro sul pubblico impiego del 1983, che avrebbe dovuto recepirne il contenuto, finì per disattenderlo, mancando di introdurre innovazioni sostanziali nei principi organizzativi e negli assetti del pubblico impiego. Per un approfondimento si veda RIGHETTINI M.S., *Elementi di scienza dell'amministrazione. Appunti sul caso italiano*, Roma, 2005, pagg. 46 ss.; BERLINGUER G., *Le riforme amministrative a quattro anni dal Rapporto Giannini*, Roma, 1984; D'AURIA G., *Giannini e la riforma amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, IV, pagg. 1211 ss.; FRANCHINI C., *Giannini legislatore*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, IV, pagg. 1277 ss.; MATTARELLA B.G., *L'opera di Giannini attraverso le sue "carte"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, IV, pagg. 1307 ss.; MELIS G., *Giannini e la politica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, IV, pagg. 1249 ss.

10 Cfr. AVAGLIANO LUPÒ M.V., *L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Milano, 2001, pag. 15 ss.; CASSESE S., FIORENTINO L., SANDULLI A., *Casi e materiali di diritto amministrativo*, Bologna, 1990, pagg. 222 ss.; AMOROSINO S., *Su alcune configurazioni reali dei rapporti tra relazione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano*, in *Foro amministrativo*, 1995, IV-V, pagg. 1153 ss.

11 La disciplina della dirigenza pubblica è stata parzialmente modificata dal D.Lgvo 31 marzo 1998, n. 80 e dal D.Lgvo 30 marzo 2001, n. 16. Si deve inoltre considerare, per ciò che riguarda gli Enti locali, il D.Lgvo 18 agosto 2000, n. 267. Infine,

12 Cfr. CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, pag. 142: “La dirigenza è oggetto di una disciplina speciale e particolarmente importante perchè si colloca al crocevia del rapporto tra politica e amministrazione. La disciplina sull'alta burocrazia definisce, infatti, in concreto, l'equilibrio tra il principio democratico e il principio di imparzialità”.

13 Per un commento esaustivo e dettagliato della direttiva si rimanda a ARALDI A., *Pubbliche amministrazioni, qualità dei servizi e gradimento dei cittadini*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, XXIII-XXIV, pagg. 2601 ss.

endogeno, la cultura della misurazione dei risultati e del continuo miglioramento¹⁴. In proposito, la direttiva del Ministro Nicolais richiama l'attenzione delle Amministrazioni sulla necessità di garantire la qualità delle prestazioni, perseguendone il miglioramento continuo e responsabilizzando i vertici dirigenziali per l'adozione di politiche decisionali qualitativamente in linea con le esigenze nazionali ed internazionali¹⁵.

La direttiva del 2006, come quella del 2004, ribadisce poi la necessità di coinvolgere nelle politiche di miglioramento sia i vertici decisionali burocratici, sia, anche, quelli politici. Si delinea pertanto una politica di sviluppo della qualità da svolgersi ed attuarsi sotto l'egida del Dipartimento della Funzione pubblica.

Infine, entrambe accentuano il ruolo del cittadino-utente sotto un duplice profilo: quale fautore di esigenze cui le Amministrazioni debbono dare la massima rilevanza e quale soggetto da coinvolgere con nuove forme di collaborazione per la cura dell'interesse pubblico¹⁶.

L'influenza dell'ordinamento comunitario ed internazionale

L'ultima considerazione sulle politiche di riforma dell'amministrazione italiana merita un approfondimento separato, in ragione dell'ampiezza e complessità dei fattori che la contraddistinguono. Si tratta della necessità di adeguare il livello qualitativo delle prestazioni pubbliche agli *standards* europei¹⁷.

Lo confermano due considerazioni. Anzitutto, tanto nel contesto europeo quanto in quello italiano la qualità nell'erogazione dei servizi pubblici è stata perseguita sviluppando un ripensamento radicale delle strutture amministrative, in particolare quelle centrali. È calzante, per quanto riguarda l'Europa, non solo l'esempio della Comunità europea, ma anche quello dei singoli Stati.

14 Una valutazione critica della definizione di amministrazione che opera per risultati, è sviluppata da CASSESE S., *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, IX, pag. 941: "Se vogliamo, continuiamo pure a parlare di amministrazione di risultati. A condizione, però, di essere avvertiti che – a rigore – la formula è imprecisa e può servire come teoria del flogisto, inutile per sé, ma efficace per le ricerche che stimolò. E a patto di trarne l'unico insegnamento utile che ne deriva: l'esigenza di misurazione del fenomeno amministrativo".

15 Alla direttiva si è accompagnata, secondo le previsioni di un ulteriore documento, l'assegnazione dei nuovi incarichi dirigenziali, funzionale agli obiettivi da questa posti.

16 Cfr. TROMBINO D., *L'ascolto per il benessere organizzativo e l'efficienza dei servizi pubblici. Le direttive del dipartimento della funzione pubblica del 24 marzo 2004*, in *L'amministrazione italiana*, 2006, VI, pagg. 865 ss.

17 V. BASSANINI F., *Tendenze delle riforme amministrative – Inaugurazione dell'anno accademico S.P.I.S.A. 1997-1998*, Bologna, 1998, pag. 3: "La tendenza ad accrescere il ruolo, le responsabilità, i poteri e i compiti dei governi locali è in Europa quasi generale". L'autore, al tempo Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, individua la causa di questa tendenza in tre fattori: la crescente complessità delle società contemporanee; la globalizzazione dell'economia, degli scambi culturali e del lavoro; infine, i processi di innovazione tecnologica; ASTONE F., *Riforma della P.A. E ordinamento comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, I, pagg. 47 ss.

Per quanto riguarda il primo dei due aspetti considerati, il livello europeo, lo sviluppo di un'organizzazione di tipo policentrico (anziché gerarchico) ha permesso alla Comunità europea di esercitare le proprie funzioni in modo rapido ed efficace, superando la naturale ritrosia dei Governi nazionali a cedere porzioni di sovranità, ed assicurando una tutela diretta nei confronti dei cittadini¹⁸. In questo contesto le agenzie hanno assunto un'importanza crescente.

In alcuni casi poi, l'amministrazione europea è stata strutturata secondo il modello conosciuto come "sistema comune", nel quale, l'interdipendenza tra livello sovranazionale e livello nazionale è presieduta da un'agenzia che svolge funzioni di coordinamento¹⁹. Un esempio è quello del sistema europeo per la sicurezza alimentare²⁰.

A livello nazionale, è interessante il caso del Regno Unito, dove si è provveduto a decentrare l'esercizio delle funzioni pubbliche, affidandone la cura al modello reticolare delle agenzie²¹.

Altrettanto significativo, in proposito, è il ruolo svolto dal Governo olandese. Anche in questo caso il ripensamento delle politiche pubbliche si è realizzato a partire dai primi anni Novanta, attraverso la creazione di agenzie para-governative deputate a svolgere, secondo i principi del decentramento, le funzioni amministrative.

18 V. CHITI E., *Il diritto di accesso ai documenti nel caso The Guardian*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, II, pag. 366: "Un sistema non gerarchico, nel quale l'esercizio di una determinata funzione amministrativa spetta ad una serie di organismi legati l'uno all'altro attraverso un *network*, tende, in principio, a superare la classica concezione che oppone libertà e autorità (...)"; CHITI E., FRANCHINI C., *Le figure organizzative*, in DELLA CANANEA G. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2006, pagg. 66 ss.; CHITI E., FRANCHINI C., GNES M., SAVINO M., VERONELLI M., *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, Milano, 2005, pagg. 95 ss.; CHITI E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002; GRECO G., *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizionali della tutela degli interessati*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, pagg. 27 ss.

19 Cfr. CHITI E., FRANCHINI C., *Le figure organizzative*, in DELLA CANANEA G. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2006, pagg. 67 ss.

20 Si tratta di un sistema nel quale la celerità e l'efficienza nella trasmissione delle informazioni costituiscono fattori essenziali per il buon funzionamento delle politiche decisionali. Per gli opportuni approfondimenti si veda CASSESE S., *Proposte per un'autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in *Rassegna giuridica della sanità. Rivista mensile di dottrina, giurisprudenza, documentazione d'interesse socio-sanitario*, 2004, pagg. 206 ss.; CASSESE S., *La nuova disciplina alimentare europea*, in *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002, pagg. 13 ss.

21 Il processo di *agencification* è stato lungamente studiato dalla dottrina. Per quanto riguarda la Francia, la Spagna e la Germania si confronti CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, I, pagg. 84 ss.; CHITI E., *Il diritto di accesso ai documenti nel caso The Guardian*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, II, pagg. 362 ss.

Per quanto riguarda l'Italia è stato, in particolare, il D.Lgvo n. 300 del 1999 che, realizzando un risultato lungamente atteso²², ha provveduto a riformare i Ministeri ed introdurre il modello delle Agenzie²³.

Nel contesto europeo hanno assunto grande rilievo anche le questioni legate alla politica dei controlli e l'introduzione di nuove tecnologie – temi ai quali, non a caso, la direttiva italiana attribuisce grande importanza. Per ciò che riguarda in particolare la politica dei controlli può essere preso in considerazione l'esempio francese. Il processo di riforma, iniziato nel 2001, si è concentrato sulla creazione, a livello interministeriale, di organismi specializzati di coordinamento che favorissero il più rapido ed efficiente scambio di informazioni tra le singole amministrazioni. A livello ministeriale, invece, la riforma ha riscritto le norme sulla responsabilità dei singoli ministri di fronte al potere legislativo per ciò che riguarda l'attività del proprio apparato ed ha introdotto nuovi strumenti di controllo²⁴ (tra i quali il CAF²⁵).

I governi inglesi, a loro volta, hanno dapprima ripensato completamente il rapporto tra amministrazione ed utenza sviluppando il modello delle *Citizen's Charters*, successivamente esportato e riproposto nel contesto italiano dal Governo Ciampi²⁶ con la direttiva del 27 gennaio 1994, titolante “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici”²⁷. Successivamente, con riguardo al problema dei controlli e della incentivazione all'informatizzazione dei procedimenti amministrativi, l'IdeA²⁸, l'Agenzia britannica di miglioramento e sviluppo della Funzione

22 V. FRANCHINI C., *La riforma dei ministeri*, in VESPERINI G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, pagg. 1 ss.; MERLONI F., *Le agenzie a cinque anni dal D.lgs n. 300: l'abbandono del modello generale?*, in VESPERINI G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, pagg. 22 ss.

23 Cfr. MERLONI F., *Le agenzie a cinque anni dal D.lgs n. 300: l'abbandono del modello generale?*, in VESPERINI G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, pagg. 1 ss. ;

24 Cfr. GAMMALDI A., MARZILLI P., D'ALOIA P., *Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. Tre casi europei a confronto*, Roma, 2004, pagg. 34 ss.

25 Lo strumento, enucleato nella *Cadre d'auto-evaluation des fonctions publiques*, consultabile presso il sito internet www.dmgsp.gov.fr, è stato utilizzato in modo massiccio a partire dal 2000, a seguito dell'elaborazione della metodologia nel vertice di Lisbona.

26 Per un approfondimento sul concetto di qualità si veda GROSSI G., MUSSARI R., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale*, Roma, 2004, pagg. 109 ss.; IEVA L., *Il principio della qualità del servizio pubblico e “la carta dei servizi”*, in *Foro amministrativo*, 2001, III, pagg. 229 ss.

27 Anche gli altri governi europei si sono adeguati, elaborando strumenti analoghi. Si veda, per una ricognizione generale, CASSESE S., *Argomenti sulla riforma amministrativa negli Stati Uniti d'America, nel Regno Unito, in Francia*, in *Corriere giuridico*, 1994, pagg. 229 ss.

28 Cfr. GAMMALDI A., MARZILLI P., D'ALOIA P., *Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. Tre casi europei a confronto*, Roma, 2004, pag 50: “Il ruolo di IdeA è quello di attrattore di competenze, di consulente e di *sparring partner* per le soluzioni che un ente locale intende testare. Per fare questo l'Agenzia opera sulla base di una missione governativa alle dirette dipendenze del Gabinetto del primo ministro, con una dotazione di circa 150 addetti operanti in gran parte sul quartier generale londinese e su

Pubblica, ha elaborato cinque assi preferenziali lungo i quali perseguire il miglioramento qualitativo. Ai primi posti, risultano proprio l'incentivazione dell'*e-government* e la costruzione di competenze specializzate (*capacity building*) da realizzarsi soprattutto con l'identificazione prima, e la redazione poi, di reportistiche dettagliate basate su precisi indicatori di *performance*.

In Olanda, infine, hanno ricevuto largo credito sia la necessità di dotare le Amministrazioni di strumenti informatici adeguati, sia l'opportunità di garantire alle stesse il costante monitoraggio dei risultati di breve, medio e lungo termine²⁹.

L'innovazione tecnologica nelle Amministrazioni ed il sistema di formazione dei pubblici dipendenti

Le osservazioni appena svolte legittimano il sospetto per cui, al di là dei proclami politici che accompagnano il documento - che, come tali, esulano dall'interesse di questa ricerca - non tutte le misure qualitative adottate dalla direttiva possono considerarsi realmente apportatrici di innovazioni significative, o addirittura, come pure si è sostenuto, dirompenti. Alcune di queste misure costituiscono semmai una riproposizione di temi e prospettive noti. Di più: una rielaborazione di concetti oramai pienamente assimilati dai protagonisti del dibattito sul miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione. Ciò nonostante, la direttiva non manca di presentare profili di interesse, sui quali (ed anzi: limitatamente ai quali) è bene soffermarsi nelle pagine che seguono. Si tratta, nello specifico, dei profili inerenti l'incentivazione alla informatizzazione dei processi amministrativi, delle novità legate al sistema di formazione dei dipendenti pubblici, e l'introduzione di un nuovo strumento di valutazione, il *Common Assessment Framework* (d'ora in avanti: CAF) di derivazione comunitaria.

Cominciamo dal tema dell'innovazione tecnologica. Gli strumenti operativi tramite i quali la direttiva si propone di realizzare i propri obiettivi sono due. Il primo consiste nell'elaborazione di una lista di impegni che le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a rispettare.

Tra questi, sembra connotarsi per un margine apprezzabile di innovatività quello che sollecita un più intenso sfruttamento delle risorse tecnologiche. Si badi: l'esigenza di informatizzare l'attività amministrativa per conseguire risultati più efficienti non è di certo una novità recente. Da anni gli scienziati dell'amministrazione sottolineano i vantaggi del cd. *e-government*³⁰. Una formula

13 delegazioni variamente sparse nel Paese".

29V. GAMMALDI A., MARZILLI P., D'ALOIA P., *Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. Tre casi europei a confronto*, Roma, 2004, pagg. 75 ss.

30 Per una esposizione generale sul tema, con particolare attenzione al caso italiano, si veda NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006, pagg. 149 ss.; BOMBARDELLI M., *Informatica pubblica - e-government e sviluppo sostenibile*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, V,

con la quale si è soliti riassumere le teorie favorevoli all'introduzione di nuove tecnologie in ausilio (o sostituzione) allo svolgimento degli *itinerari* decisionali delle Amministrazioni³¹.

In questa direzione possono essere letti gli interventi del Governo italiano a partire dal 1993, con il D.Lgvo n. 39, recante "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421"³². Si è giunti infine, a seguito di ulteriori e significativi interventi³³, ai più recenti D.Lgvo n. 42 del 2005 e D.Lgvo n. 82 del 2005 (quest'ultimo parzialmente modificato con il D.Lgvo n. 159 del 4 aprile 2006³⁴). Con questi è stata inaugurata la seconda fase³⁵ del processo di

pagg 991 ss.; FARNHAM D., HONDEGHEM A., HORTON S., *Staff participation and public management reform. Some international comparisons*, Basingstoke, New York, 2005, pag. 9: "The impact of information and communication technologies (ICTs) is profoundly affecting science, politics, democracy, education, culture and not least public management systems. Many public management reforms would not have been possible without the technological means to carry them through (...)" ; D'ORTA C., *I tre pilastri della riforma digitale della P.A.*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2006, IX, pagg. 299 ss. ; SITZIA S., *Informazione, nuove tecnologie e cambiamenti relazionali tra PA e cittadini*, in *Diritto dell'internet*, 2006, VI, pagg. 615 ss.

31 Gli stessi studiosi finiscono per derivare un giudizio sull'efficienza delle amministrazioni in ragione del maggiore o minore grado di modernizzazione che, presso le stesse, è stato implementato. Cfr., ad esempio, PIRAS P., *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, in *Diritto dell'internet*, 2006, VI, pagg. 550 ss.. V. anche BASSANINI F., *Tendenze delle riforme amministrative – Inaugurazione dell'anno accademico S.P.I.S.A. 1997-1998*, Bologna, 1998, pagg. 3 ss.

32 Cfr. DI PAOLO A., *La riforma dell'amministrazione pubblica italiana attraverso l'applicazione dei principi del New Public Management*, in *L'amministrazione italiana*, 2006, VII-VIII, pag. 992 ss. ; CARINGELLA F., *Il diritto amministrativo*, Napoli, 2004, pagg. 737 ss.

33 Il processo di informatizzazione dell'Amministrazione italiana dal 1993 al 2005 si è strutturato lungo quattro tappe principali. Nel 1999, con l'articolo 4, comma 2, del D.Lgvo n. 300, con il quale si è stabilito che tutti i Ministeri i quali si avvalgono dei propri sistemi informativi automatizzati sono tenuti ad assicurare l'interconnessione con i sistemi analoghi delle altre amministrazioni centrali e locali per il tramite della "Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione". Nel 2000, con l'articolo 36 del D.P.R. n. 445 (successivamente modificato dal D.Lgvo n. 10 del 2002) che ha dettato le norme di principio per il rilascio della carta d'identità e di altri documenti di riconoscimento su supporto magnetico e informatico. Con la legge di semplificazione del 2001, il cui art. 10 ha previsto una delega al Governo per il coordinamento ed il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione. Infine, nel 2003, con l'art. 176 del D.Lgvo n. 196, che istituisce il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) per favorire l'integrazione e l'interconnessione dei sistemi informativi delle Amministrazioni Pubbliche, anche attraverso l'emanazione di norme tecniche e criteri per la progettazione, la realizzazione e la gestione dei sistemi informativi automatizzati pubblici.

34 Cfr. CAMMAROTA G., *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, IX, pagg. 943 ss.

35 V. CARINGELLA F., *Il diritto amministrativo. Appendice di aggiornamento 2005*, Napoli, 2005, pagg. 51 ss.

informatizzazione attraverso l'introduzione, rispettivamente, del “Sistema pubblico di connettività”³⁶ e del “Codice dell'amministrazione digitale”³⁷.

La direttiva – ed è questo l'aspetto più interessante – tenta di farsi carico della necessità di tradurre in termini pratici le linee programmatiche in tema di informatizzazione, conciliandole con l'obiettivo della qualità. Risponde così alle critiche mosse da alcuni autori, e dalla giurisprudenza³⁸, sulla presenza di una significativa discrepanza tra le previsioni legislative e la loro attuazione pratica nella vita quotidiana di ciascuna amministrazione³⁹.

Il richiamo alle tecnologie è presente in tre snodi fondamentali del documento. Nella premessa, laddove si lamenta la scarsa diffusione dell'attenzione alla qualità dei processi, nonostante l'incentivazione all'uso delle tecnologie più recenti.

Nel punto terzo, laddove si richiamano le Amministrazioni a favorire “il miglioramento continuo delle prestazioni pubbliche”.

Infine, nell'elencazione degli impegni che vincolano le Amministrazioni. In particolare dove si specifica che una pianificazione programmatica che sfruttasse l'interconnessione dei sistemi informativi degli attori coinvolti nelle politiche

36 V. NATALINI A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006, pag. 159: “I sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni nei prossimi anni migreranno dalla Rupa al Sistema pubblico di connettività”.

37 Il D.Lgvo n. 82 del 2005 attua la delega contenuta nell'art. 10 della Legge n. 229 del 2003, raccogliendo per la prima volta in modo organico la disciplina sull'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, nonché la disciplina dei principi giuridici fondamentali in tema di informatizzazione dei servizi pubblici. Per un confronto tra le fonti del diritto e l'insieme dei provvedimenti sull'amministrazione digitale si veda MARONGIU D., *Le fonti del diritto e l'amministrazione digitale: l'armonizzazione tra livelli di normazione nell'attuale sistema*, in *Diritto dell'internet*, 2006, VI, pagg. 600 ss.

38 Il riferimento va, in particolare, al parere n. 11995 del 7 febbraio 2005, nel quale il Consiglio di Stato sottolineava la necessità che il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione favorito dall'introduzione di strumenti informatici, in tanto potesse adeguatamente svilupparsi in quanto vi si accompagnassero alcuni strumenti operativi pratici, necessari al conseguimento degli obiettivi indicati dal legislatore. I Giudici di Palazzo Spada sottolineavano nella medesima occasione anche l'opportunità di diffondere un adeguato livello di alfabetizzazione informatica tra tutti i dipendenti pubblici. Si confrontino in proposito le osservazioni svolte da CAMMAROTA G., *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, IX, pagg. 943 ss.

39 Cfr. D'ORTA C., *I tre pilastri della riforma digitale della P.A.*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2006, IX, pag. 303: “Perché l'e-government sia veramente leva per un cambiamento profondo della nostra pubblica amministrazione (...) gli organi di governo e i dirigenti delle amministrazioni devono saper sfruttare la nuova architettura – giuridica e tecnologica – digitale per trasformarla in reale miglioramento delle amministrazioni e dei servizi”. V. anche PIRAS P., *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, in *Diritto dell'internet*, 2006, VI, pagg. 551 ss. ; CAMMAROTA G., *Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, IX, pagg. 943 ss. ;

pubbliche garantirebbe con maggiore facilità il raggiungimento di risultati qualitativamente elevati⁴⁰.

Il sistema di formazione ed apprendimento dei pubblici dipendenti ed il nuovo sistema di controllo (Common Assessment Framework)

Il secondo aspetto significativo della direttiva fa capo all'esigenza di riconsiderare integralmente l'apparato formativo dei pubblici dipendenti. Il documento, infatti, parte dal presupposto che, in presenza di un vincolo che deriva la qualità delle prestazioni dalla ri-qualificazione dei soggetti che vi sono preposti, si crea la necessità di introdurre adeguati strumenti per incentivare la formazione dei dirigenti e dei funzionari⁴¹.

A tale scopo, il Piano programmatico triennale fa leva sul varo di strategie che siano in grado di riqualificare il capitale umano a disposizione del settore pubblico. Una riqualificazione che passa, per un verso, attraverso l'individuazione di nuove professionalità. Che, per altro verso, ed in misura (così, almeno, parrebbe) preponderante, pone rinnovata fiducia nella formazione e nella equilibrata re-distribuzione delle competenze di ciascun dipendente.

Si tratta, anche in questo caso, di una scelta a lungo sostenuta dai precedenti Governi, sebbene con risultati talora discutibili. Alcuni dei progetti inerenti la formazione che si sono già conclusi, o in fase di conclusione⁴², non hanno prodotto i risultati auspicati dai programmi ministeriali che li avevano elaborati.

La direttiva, appunto allo scopo di evitare l'inutile dispendio di risorse che deriverebbe dallo sviluppo di progetti formativi ambiziosi, ma carenti nella fase realizzativa, recepisce, da una parte, le linee programmatiche contenute nel piano triennale. Dall'altra parte, però, si limita ad offrire pochi e generici cenni alla formazione, specificando che le Amministrazioni dovranno impegnarsi a: "inserire

40 V. DI PAOLO A., *La riforma dell'amministrazione pubblica italiana attraverso l'applicazione dei principi del New Public Management*, in *L'amministrazione italiana*, 2006, VII-VIII, pagg. 993 ss.

41 L'esigenza di riformare il *management* ed il personale è posta in evidenza già in CASSESE S., *La gestione delle amministrazioni pubbliche*, in *Politica del diritto*, 1987, I, pag. 124: "(...) una delle cause del malessere amministrativo è il mancato sviluppo, in Italia, di una cultura del *management* amministrativo".

42 Per una disamina complessiva su alcuni di questi progetti si veda GAMBALDI A., *I Diversi aspetti della valutazione in ambito formativo*, in FORMEZ (a cura di), *L'impatto delle riforme amministrative*, Roma, 2004, pagg. 204 ss., in cui si fa riferimento a tre progetti, due nazionali ed uno europeo. Il primo, denominato *Gymnasium*, è stato finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2002-2003, ed ha realizzato due percorsi formativi misti, in presenza ed *online*, destinati ad operatori pubblici provenienti da pubbliche amministrazioni locali. Il secondo, denominato *Continuum*, è stato focalizzato espressamente sulle problematiche della formazione continua dell'Amministrazione, nota già a livello europeo come *life-long learning*. Lo scopo del progetto era quello di realizzare un'analisi comparativa di esperienze realizzate nelle pubbliche amministrazioni italiane ed europee sul tema della valutazione ed offrire un sostegno alle amministrazioni nel miglioramento delle pratiche valutative. L'ultimo progetto, che prende il nome di *Rete Titinet*, è stato coordinato dall'ISFOL ed ha coinvolto tre Paesi, oltre l'Italia: il Regno Unito, il Portogallo e la Francia.

nei propri piani annuali di formazione interventi volti al rafforzamento delle competenze di dirigenti e funzionari su approcci, strumenti e tecniche di gestione della qualità”.

L'unico aspetto realmente interessante pare, in definitiva, quello costituito dal richiamo all’Agenzia per la formazione-Scuola nazionale della pubblica amministrazione che tuttavia non è contenuto nella direttiva ma nel documento illustrativo. Questo la definisce una “struttura di governo e coordinamento unitario del sistema della formazione pubblica tenuta a garantire una selezione rigorosa della dirigenza dello Stato”. In pratica il Governo intende perseguire la riqualificazione del personale attraverso il ripensamento delle strutture organizzative che sono preposte al sistema di formazione dei dipendenti. Una scelta questa, seppur condivisibile, non suscettibile, allo stato attuale, di valutazione nel merito. Nè, pertanto – e com'è logico attendersi - adeguatamente illustrata dalla direttiva.

Altrettanto generici sembrano i riferimenti al secondo strumento operativo: il CAF. Va detto che attualmente gli strumenti di valutazione che sono già a disposizione delle amministrazioni sono molteplici. Si pensi agli standards ISO 9000, al modello EFQM, alla *Balance Scorecard*, al *Benchmarking* o anche alla stessa Carta dei Servizi. In cosa, dunque, il CAF si distingue rispetto agli strumenti già esistenti? Cominciamo col dire che costituisce il frutto della cooperazione tra i Ministri ed i Direttori Generali dell’Unione Europea, e che era già noto ad alcune amministrazioni europee nonché ad alcune Amministrazioni italiane, nel quale era stato introdotto in via sperimentale. È dunque uno strumento di valutazione della qualità che ha già avuto modo di essere testato – si direbbe con buoni risultati – presso le pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda gli aspetti funzionali, si può dire che è costituito da una “griglia” di valutazione, basata su nove criteri di base. Di questi, cinque prendono il nome di “fattori abilitanti e consistono nelle azioni poste in essere da una struttura amministrativa per raggiungere risultati efficienti. Tra questi devono quindi considerarsi la *leadership*, le strategie decisionali e le politiche attuative, la gestione del personale, delle risorse, della *partnership* e dei processi.

I restanti quattro criteri, invece, contemplano i risultati raggiunti dalla struttura relativamente ai seguenti fattori: i cittadini/utenti; il personale; l'impatto delle azioni sulla società; infine, i risultati ottenuti attraverso le prestazioni chiave.

C'è da aggiungere che per ognuno dei criteri la griglia di autovalutazione offre esempi pratici, affinché costituiscano un *vademecum* di riferimento per le Amministrazioni. Al tempo stesso, e con le medesime finalità, si invitano le Amministrazioni a prendere visione delle linee guida che offre il Centro Risorse

CAF europeo⁴³ (il quale offre anche assistenza gratuita alle Amministrazioni che intendano utilizzare questo strumento).

La necessità di verificare i risultati conseguiti non può tuttavia esaurirsi con l'autovalutazione. A questo proposito, la direttiva impone il ricorso ad un secondo controllo, stavolta di carattere comparativo. Richiede, in altre parole, che i risultati dell'autovalutazione vengano sottoposti a processi di validazione esterna, attraverso tre modalità. Si tratta della *peer evaluation*, ossia la valutazione svolta tra pari⁴⁴; la certificazione; la partecipazione a premi.

Le ragioni che inducono la direttiva a definire un nuovo sistema dei controlli sono significative. Essa evidenzia come la “cultura del risultato”, ed in particolare gli strumenti di auto-valutazione⁴⁵, costituiscano, il primo e fondamentale strumento per perseguire la qualità del risultato⁴⁶. L'idea, in estrema sintesi, è che attraverso un processo condiviso e diffuso all'intera struttura, caratterizzato da sistematicità, periodicità e condivisione dei risultati, si possa puntare all'eccellenza del risultato.

Conclusioni

La direttiva lavora sul lungo periodo. Lo dimostra l'introduzione del piano pluriennale e la previsione degli strumenti operativi che essa contempla. A questo ultimo proposito, benché gli strumenti indicati – almeno in questa prima fase – non paiano estremamente innovativi, sarà interessante verificare in quale misura e con quale livello di partecipazione le amministrazioni sapranno adeguarsi alle rinnovate esigenze di miglioramento ed all'introduzione dei nuovi sistemi di valutazione.

43 Le linee guida sono consultabili in lingua inglese a questo indirizzo: <http://www.eipa.org>

44 La direttiva chiarisce espressamente, a questo proposito, che l'uso del CAF serve a promuovere un linguaggio ed una comprensione comuni della cultura della qualità nei sistemi amministrativi dell'UE, favorendo così anche lo scambio di esperienze e di buone pratiche (*benchlearning*) e la comparazione sistematica delle *performance* (*benchmarking*) delle amministrazioni pubbliche a livello europeo.

45 La direttiva riporta la definizione di auto-valutazione fornita dalla *European foundation for Quality Management*, che la qualifica come “un'analisi esauriente, sistematica e periodica delle attività e dei risultati di un'organizzazione. Il processo di valutazione che consente ad una amministrazione di individuare chiaramente i punti di forza e aree di miglioramento, deve tradursi in azioni pianificate e monitorate nel tempo per verificarne l'andamento”.

46 La qualità del risultato nell'erogazione di un servizio pubblico, secondo GROSSI G., MUSSARI R., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale*, Roma, 2004, pagg. 93 ss., deve scindersi in tre fattori. Quello che consideri il rapporto tra qualità ed economicità, ovvero il rapporto tra gli *inputs* e gli *outputs*; quello che prenda in considerazione il rapporto tra qualità ed efficienza, ovvero l'attitudine del processo produttivo a trasformare le risorse (*inputs*) in risultato (*output*); infine, quello che consideri il rapporto tra qualità ed efficacia, da intendersi come tentativo di realizzare un'attività che permetta il conseguimento degli obiettivi programmati. Si veda anche DELL'ARINGA C., *Valutazione e valutazione nella formazione*, in FORMEZ (a cura di), *L'impatto delle riforme amministrative*, Roma, 2004, pagg. 199 ss.

In conclusione, le previsioni programmatiche elaborate dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione sembrano destinate a definire gli obiettivi, richiamando l'attenzione delle singole Amministrazioni sulla necessità di migliorare procedure e servizi, piuttosto che ad ottenere risultati concreti. Il clima di fiducia che dovrà instaurarsi con le Amministrazioni, la buona volontà dei singoli, la ricerca delle necessarie intese politiche permetteranno, nel futuro prossimo, di decretarne il successo o il fallimento.