

Volume sottoposto a peer review anonimo.

Stampa: Druckstudio Leo Frangart/o

Cover design: doc.bz

© 2015 Bozen-Bolzano University Press



This work—excluding the cover and the quotations—is licensed under the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

www.unibz.it/universitypress

ISBN 978-88-6046-081-3 (pdf/print)

Indice

Inhalt

Introduzione – Efficienza, efficacia della pubblica amministrazione e attuazione del principio di eguaglianza sostanziale
Stefania Baroncelli 1

Parte I

Efficacia ed efficienza: il quadro giuridico

Effektivität und Effizienz: Entwicklung aus juristischer Sicht

La riforma Brunetta e la CIVIT
Alessandro Natalini 13

La Riforma Brunetta nel quadro dell'autonomia regionale
Massimo Carli **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Efficienza ed efficacia come risultanti delle attività lavorative: mito o realtà?
Gaetano Zilio Grandi **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Parte II

Efficacia ed efficienza come pratica manageriale

Effektivität und Effizienz in der Unternehmensführung

Performance Measurement als Element der Governance von öffentlichen
Verwaltungen
Regina W. Schröder **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Federalismo fiscale e performance delle amministrazioni locali nella prospettiva
economico-aziendale
Riccardo Mussari **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Errori di valutazione e motivazione del personale ☹☹☹
Lucia Marchegiani, Tommaso Reggiani, Matteo Rizzolli **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Parte III

Efficacia ed efficienza fra pubblico e privato

Effektivität und Effizienz im öffentlichen und privaten Sektor

I limiti dell'efficacia: il rapporto tra gestione delle risorse e legittimità degli atti
Marcello M. Fracanzani **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Attività amministrativa di diritto privato e paradigma dell'efficienza
Cristina Fraenkel-Haeberle **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Sussidiarietà e responsabilità sociale: l'esperienza di pluralismo economico del welfare ambrosiano
Federica Viganò **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Complessità e semplificazione dei procedimenti amministrativi autorizzatori all'installazione degli impianti di energia rinnovabile – Il caso italiano e tedesco a confronto
Lorenzo De Gregoriis..... 179

Parte IV

Case studies: Austria e Alto Adige

Fallstudien: Österreich und Südtirol

Leistungsfähigkeit und Effizienz der öffentlichen Verwaltung in Österreich
Kurt Promberger..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Kritische Aspekte der Reform des öffentlichen Dienstes aus der Sicht einer Provinz mit Sonderstatut / Aspetti critici della riforma del pubblico impiego dal punto di vista di una Provincia con Statuto di Autonomia Speciale
Engelbert Schaller **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

La sanità in Alto Adige in tempi di spending review
Marco Cappello **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

Autori / Autoren.....249

Introduzione – Efficienza, efficacia della pubblica amministrazione e attuazione del principio di eguaglianza sostanziale

Stefania Baroncelli – Libera Università di Bolzano

Il libro affronta la questione del buon andamento della pubblica amministrazione (p. a.) usando un approccio interdisciplinare, ove i concetti di efficacia ed efficienza sono analizzati dal punto di vista giuridico, politologico, aziendalistico, ed economico. Come noto, i concetti di efficienza e di efficacia sono stati definiti nell'ambito delle scienze aziendalistiche, ma hanno avuto un impatto ben più ampio che non si è arrestato al modo di operare delle organizzazioni, pubbliche o private. Un sistema amministrativo efficiente ed efficace, infatti, incide sul sistema di valori che sono a base della nostra società, poiché rende possibile ai cittadini fruire concretamente dei servizi che sono loro riconosciuti dall'ordinamento normativo. Nonostante le diverse impostazioni ideologiche che sono alla base dell'intervento statale, e che si richiamano a un approccio neoliberale o socialdemocratico, gli Stati membri dell'Unione europea condividono un "nocciolo duro" che attiene al concetto stesso di appartenenza e che implica un obbligo di protezione dello Stato nei confronti dei propri cittadini e residenti. Tale esigenza non è mai venuta meno, sebbene di recente i suoi confini si siano ridotti sul piano quantitativo per le note esigenze di riequilibrio del debito pubblico e abbiano assunto dimensioni parzialmente nuove e mutevoli.

Una pubblica amministrazione in grado di funzionare bene è una delle migliori garanzie per assicurare i servizi nei diversi ambiti, da quello sociale a quello economico, permettendo così agli individui di inserirsi nel contesto sociale e politico e di vivere in una società con valori condivisi. Una comunità che assicura alle persone servizi economici o alla persona, nell'ambito educativo, sanitario, di raccolta dei rifiuti, di trasporto locale, e così via, è

una società che rimuove gli ostacoli economici e sociali che impediscono, di fatto, l'eguaglianza delle persone e che ne ostacolano il pieno sviluppo sociale e politico.

Tale esigenza, sebbene presente in tutte le democrazie europee, appare ancora più pregnante in Italia, ove il principio di c.d. eguaglianza "sostanziale" è riconosciuto dalla Costituzione, all'art. 3, comma 2. I padri costituenti, nel 1947, non si limitarono, infatti, a dettare un principio formale di uguaglianza, secondo il quale tutti sono uguali davanti alla legge senza discriminazioni di sesso, razza, lingua, nazionalità e condizioni sociali. Posero, anche, un principio di uguaglianza sostanziale, riconoscendo che, nella realtà dei fatti, esistono ampie differenze fra le condizioni personali di donne e uomini, che possono rendere la dichiarazione dei diritti costituzionali un esercizio meramente declamatorio. E per questo prevedono che è compito dello Stato e dei pubblici poteri rimuovere tali differenze, tramite interventi normativi diretti a prevedere forme organizzative atte a rendere accessibile a tutti la fruizione dei diritti di libertà e di eguaglianza. Questa impostazione fondamentale permette di definire l'efficacia e l'efficienza non in termini formali e astratti, ma sulla base della realtà sociale e si pone come finalità la realizzazione del benessere dei cittadini.

Nell'Unione europea, manca un principio generale simile a quello dell'eguaglianza sostanziale, ma è possibile ricavarlo in via interpretativa, basandosi sulle varie accezioni date al principio di eguaglianza e di non discriminazione dalla Carta dei diritti fondamentali. In questo testo, divenuto vincolante con il trattato di Lisbona, i diritti del sesso sottorappresentato, dei bambini, degli anziani e dei disabili assumono una valenza specifica e richiedono un intervento attivo dello Stato nell'assicurare un livello di protezione adeguato (artt. 20-26).

L'esigenza di garantire una pubblica amministrazione che funzioni nelle diverse parti del territorio comunitario è comunque ricavabile dal diritto a una buona amministrazione e dal riconoscimento dei servizi di interesse economico generale. Il diritto a una buona amministrazione è riconosciuto dall'art. 41, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali. Esso si sostanzia nella pretesa di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate non solo in modo equo ed imparziale ma anche entro un termine

ragionevole. Tali principi sono poi specificati nei commi successivi, che elencano una serie di diritti particolari: di essere ascoltato prima che sia adottato un provvedimento individuale con effetti pregiudizievoli, di accedere al fascicolo di pertinenza, e di conoscere i motivi della decisione (art. 41, comma 2).

Per quanto riguarda l'efficacia dei servizi pubblici, rileva soprattutto l'articolo 14 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che disciplina i servizi di interesse economico generale. Tale disposizione non fa che prendere atto delle diversità sociali degli individui e vede nello sviluppo dei servizi di interesse economico generale un fattore importante per la promozione della coesione sociale e territoriale e per la riduzione delle disuguaglianze che esistono a livello sociale ed economico fra le persone, nelle varie parti dell'Unione. Data la forte diversità fra il livello di qualità e le modalità di erogazione dei servizi aventi un interesse generale nei vari Stati dell'UE, l'articolo 14 TFUE esige che i servizi siano erogati in modo efficace, ossia che funzionino in base a principi e condizioni economiche e finanziarie tali da permettere di assolvere alle proprie funzioni, in primis quella di promuovere una società integrata a livello locale.

Tale approccio è confermato anche dall'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali, che richiede che sia garantito l'accesso ai servizi di interesse economico generale, pur rispettando le diversità legislative e di prassi adottate dagli Stati membri, in conformità ai Trattati dell'Unione europea. È così posto l'accento sui diritti dei cittadini utenti, tanto è vero che il concetto di servizio di interesse economico generale è collocato fra i principi di cittadinanza europea e i valori fondamentali, fra i quali la necessità di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'UE.

La normativa europea si incentra soprattutto sulle attività che hanno rilevanza economica, sebbene la definizione di queste non sia un'operazione semplice. Invece, per i «servizi di interesse generale non economico» il diritto UE lascia la più ampia libertà agli Stati per la fornitura, commissione e organizzazione (art. 2 del protocollo n. 26). Infatti, la normativa UE sui servizi di interesse economico generale si incentra soprattutto sulle modalità organizzative e sul tipo di affidamento per la gestione dei servizi.

Infine, la normativa dell'Unione europea che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio ha avuto un'influenza enorme sulle scelte finanziarie relative alla gestione delle amministrazioni pubbliche, sia a livello statale sia a livello locale. Queste, infatti, si sono trovate sempre più a giustificare l'economicità delle proprie scelte sulla base di parametri quantitativi simili e a permettere la misurazione e la valutazione delle proprie performance da parte di soggetti esterni neutrali.

Per quanto concerne l'esperienza italiana, una risposta alle esigenze di buon andamento della PA è stata data dalla c.d. "Riforma Brunetta" introdotta con i d.lgs. nn. 150/2009 e 198/2009, la quale ha introdotto strumenti provenienti dalla teoria economica e manageriale. Il d.lgs. n. 150/2009 ha la finalità di migliorare la performance dei lavoratori pubblici senza aumento di costi e prevede un sistema di incentivi in caso di raggiungimento del risultato o, in caso contrario, di sanzioni. Il miglioramento della produttività del lavoro, invariato il numero dei lavoratori, dovrebbe produrre un miglioramento della performance esterna dell'attività amministrativa. Il libro si propone di fare il punto sull'applicazione della Riforma Brunetta, a livello sia statale sia regionale, evidenziandone i punti critici, con riferimento alla stratificazione normativa, al mancato allineamento delle nozioni giuridiche ed economiche, e alla sovrapposizione fra livello pubblico e privato, facendo altresì riferimento al contesto di crisi economica in corso.

Nella prima sezione, dedicata ai principi di efficienza e di efficacia dal punto di vista giuridico, gli autori introducono il tema della misurazione e valutazione delle pubbliche amministrazioni, in base alla recente normativa. Già negli anni '90, la riforma Cassese (d. lgs. n. 29/1993) aveva introdotto la misurazione e la valutazione delle pubbliche amministrazioni. A causa dei deludenti risultati cui la riforma aveva dato prova, furono approvate le leggi Bassanini (d. lgs. 286/1999) che la sostituirono, dando un nuovo impulso all'uso delle discipline aziendalistiche per il miglioramento delle attività amministrative. Tuttavia, anche tale cambiamento non portò grandi frutti, poiché non incise sul modo di operare degli uffici pubblici, limitandosi a introdurre nuovi obblighi e uffici. È in questo clima, contraddistinto anche da una sfiducia generalizzata verso cambiamenti interni del modo di gestire le amministrazioni e la necessità di ridurre la spesa pubblica alimentata dalla

crisi economico-finanziaria, che vede la luce la Riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009), così chiamata dal Ministro che l'ha proposta. Tale normativa intende avviare il controllo di gestione nelle pubbliche amministrazioni statali e regionali al fine di aumentarne la produttività, introducendo nuovi vincoli legislativi la cui osservanza è eseguita dalla CIVIT, una struttura indipendente connessa con ciascuna amministrazione. È proprio sul contenuto di tale riforma e sulle sue applicazioni pratiche che si incentrano gli interventi di Alessandro Natalini e Massimo Carli; il primo tratta della applicazione della riforma nelle amministrazioni statali, usando la lente privilegiata di membro "interno" della CIVIT. Il secondo si occupa di analizzare i vincoli che dal testo normativo derivano alle Regioni, sia speciali sia ordinarie, e considera il margine di manovra che deriva alle amministrazioni regionali nell'applicazione della riforma.

Il quadro che emerge dall'analisi è variegato. Da una parte, gli autori affermano che la misurazione e la valutazione della performance sono metodi che sono necessari per valutare il merito ed evitare di modificare il comportamento delle amministrazioni con meri tagli orizzontali, con il risultato di deprimere ancora di più il livello delle prestazioni. D'altra parte, il fatto che la riforma Brunetta incentri la valutazione della performance sul solo comportamento individuale (e, in particolare, dei dirigenti) e non sull'attività dell'organizzazione, rende evidente come la normativa trascuri il profilo dell'evoluzione organizzativa in senso strategico. Tali limiti applicativi sono aggravati dall'esistenza di intese concluse fra Governo e sindacati e dal blocco dei livelli retributivi dei dipendenti pubblici, che hanno condotto a un congelamento della valutazione individuale. Entrambi gli autori, inoltre, puntano il dito sulla uniformazione degli adempimenti richiesti dalla normativa, che non distingue fra il tipo e la dimensione dell'ente pubblico, senza tenere in conto le enormi differenze che sussistono fra funzioni e dimensioni delle istituzioni pubbliche soggette alla valutazione.

L'intervento di Massimo Carli, in particolare, sottolinea come la Riforma Brunetta abbia introdotto dei principi uniformi in tutto il territorio italiano, facendo prevalere le competenze esclusive statali – quali i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili" che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e la materia dell'"ordinamento civile" - su quelle

delle Regioni, sia speciali sia ordinarie. Alle Regioni a statuto speciale il decreto si applica compatibilmente con le prerogative previste dagli Statuti e dalle norme di attuazione. Tuttavia, i livelli essenziali dei servizi possono rientrare nel limite dell'interesse nazionale previsto in quasi tutti gli Statuti speciali, mentre i limiti del diritto civile, del rispetto della Costituzione (incluso dunque l'art. 97 Cost.) e i principi generali dell'ordinamento, sono previsti da tutti gli Statuti speciali. Tale restringimento dell'autonomia regionale – argomenta Carli – è richiesta dalla necessità di assicurare una uniforme applicazione della normativa a tutto il territorio italiano, al fine di accrescere l'efficacia e l'efficienza degli uffici pubblici, ma trova un grosso limite giustificativo nella procedura utilizzata. Il decreto legislativo in esame, infatti, è stato adottato sulla base di un mero parere della conferenza Stato-Regioni, senza ricorrere a un metodo partecipato.

La parte I si conclude con il saggio di Gaetano Zilio Grandi, che approfondisce il tema dell'efficacia e dell'efficienza della p.a. con riferimento al rapporto di lavoro pubblico. L'autore ricostruisce la normativa che regola il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, iniziando con le riforme introdotte negli anni 1992-1993, tese ad estendere ai dipendenti delle p.a. la normativa applicabile ai lavoratori delle imprese private, con poche e limitate eccezioni (d.lgs. n. 165/2001). Il fallimento di tale normativa, secondo Zilio Grandi, è da identificare soprattutto nelle mancanze applicative, dovute per lo più al modo di operare della contrattazione collettiva, in particolare integrativa e, anche, nella impreparazione della dirigenza nel gestire le relazioni sindacali. La riforma successiva, delineata con il d.lgs. n. 159/2009, sposta, invece, le competenze regolative dal contratto collettivo alla legge, nella convinzione che il processo di modernizzazione delle p.a. debba essere raggiunto con una gestione del personale ispirata all'efficienza aziendale, attraverso un insieme di premi e di sanzioni stabiliti con legge. L'autore, infine, paventa il rischio di affievolimento degli strumenti dell'"efficienza aziendale", per il necessario operare di controlli e adempimenti burocratici.

La seconda parte si concentra sui concetti di efficacia ed efficienza come pratica manageriale. Regina Schroeder, nel suo capitolo, chiarisce come la misurazione della *performance* possa essere applicata alla p.a., di cui costituisce un

importante elemento di *governance*. I sistemi di misurazione delle prestazioni si sono sviluppati all'inizio degli anni '80 in seguito alla carenza dei sistemi di misura tradizionali. Sebbene nel frattempo la *governance* pubblica abbia conosciuto un crescente sviluppo, la letteratura ci offre pochi esempi di misurazione delle prestazioni nel settore pubblico; per questi è usato il concetto di *balanced scorecard*. Il capitolo, dopo essersi occupato del concetto di *governance* pubblica, si concentra sulla misurazione delle prestazioni e sui sistemi collegati, dedicando una particolare attenzione alla nozione di *balanced scorecard* e alla sua compatibilità con il c.d. triangolo magico (compatibilità fra costi, qualità e tempo) dal punto di vista prettamente teorico. Il concetto di misurazione della performance è ripreso anche dal capitolo di Riccardo Mussari, il quale lo applica alle amministrazioni locali, nel quadro di un'ipotesi federalista attualmente in corso da realizzarsi sul piano istituzionale e fiscale. Dopo avere delineato il quadro teorico entro il quale collocare la relazione logica fra l'ipotesi federalista (sul piano fiscale-istituzionale) e la *performance* delle amministrazioni locali, l'autore sottolinea i rischi di incoerenza che possono crearsi fra la misurazione della *performance* nella prospettiva introdotta dal federalismo e il processo di armonizzazione contabile che interessa le amministrazioni pubbliche in Italia. La sezione si chiude con il capitolo di Lucia Marchegiani, Tommaso Reggiani e Matteo Rizzolli, che si incentra su uno degli argomenti più discussi della Riforma Brunetta: la valutazione della produttività da parte dei superiori gerarchici. La critica principale agli operatori pubblici è la loro scarsa produttività: essi sarebbero scarsamente produttivi perché i loro incentivi non sono allineati a quelli dei rispettivi principali, nella catena di comando gerarchica. Una sensazione condivisa da molti è quella per la quale nella p.a. prevalgano le valutazioni indulgenti. Spesso, infatti, sappiamo che nella p.a. sostanzialmente i premi di produzione vengono elargiti a tutti i lavoratori indistintamente. L'autore sottopone a critica queste affermazioni, sulla base di risultati ottenuti nell'ambito di esperimenti empirici: egli sostiene che, per qualche ragione, l'atteggiamento indulgente a parità di altre condizioni, induce più lavoratori a effettuare lo sforzo richiesto anche se la situazione dovrebbe essere disincentivante. Inoltre, l'autore sottopone a critica l'assunzione

secondo la quale le valutazioni indulgenti sono una prerogativa delle sole amministrazioni pubbliche.

La terza parte affronta il difficile confine fra pubblico e privato nella gestione delle p.a. Cristina Fraenkel-Haeberle introduce il tema, ricostruendo il concetto di efficienza dal punto di vista storico-comparato. L'autrice individua il paradigma dell'efficienza, nel XIX° secolo, nell'esigenza di contrastare le situazioni di privilegio e di specialità dei soggetti pubblici, con riferimento soprattutto al fisco. A tali privilegi subentra la "razionalità del moderno Stato di diritto" che propugna la parità di trattamento di tutti i cittadini, insieme a una maggiore trasparenza e prevedibilità dell'azione amministrativa: in questa prospettiva, l'azione pubblica è più efficiente perché equa e giusta. I concetti di efficienza e di efficacia sono poi declinati in tre settori strategici di cooperazione fra amministrazioni pubbliche e soggetti privati: l'esternalizzazione di servizi pubblici, l'outsourcing di atti del procedimento amministrativo e la *private public partnership* (PPP). Per ogni settore si evidenzia lo spirito riformatore che spinge verso una maggiore efficacia dell'azione pubblica, non sottacendo tuttavia i pericoli che la logica efficientista può determinare per la tutela delle libertà fondamentali.

Un approccio più critico e problematico verso l'uso degli strumenti del diritto privato nella sfera pubblica è rintracciabile nello scritto di Marcello Fracanzani, dedicato ai limiti dell'efficacia. Secondo l'autore, la possibilità di usare gli strumenti del diritto privato nella sfera pubblica è una finzione, perché i funzionari pubblici devono comunque rispondere ai controlli della Corte dei conti, senza però avere a disposizione i vecchi strumenti autoritativi. Non solo. L'uso degli strumenti privatistici si tradurrebbe anche in una minore garanzia verso l'esterno, dunque per i cittadini, che vedono i loro diritti affievoliti e di incerta esigibilità e, anche, non bancabili.

Segue il capitolo di Federica Viganò, che analizza il concetto di efficacia ed efficienza dal punto di vista della sussidiarietà orizzontale, intesa come paradigma ordinatore dei rapporti tra Stato, formazioni sociali e individui, in una logica di complementarietà fra le parti. L'articolo parte dall'assunto che la sussidiarietà serve a favorire il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi erogati ai cittadini. Per questo, l'ente pubblico deve mantenere fondamentali poteri di governo - identificati nell'autorizzazione e

nell'accreditamento dei soggetti della filiera - secondo un sistema di valutazione che assicuri un'alta qualità dei servizi. L'autrice applica questi concetti al settore dei servizi sociali e sanitari, dove la funzione dell'ente pubblico nell'attuazione di un sistema di controllo della qualità diviene essenziale. Esaminando il caso della Regione Lombardia, il capitolo analizza il metodo di accreditamento usato nell'ambito socio-sanitario - dove è possibile osservare una reciproca responsabilizzazione fra le parti - e nel settore socio-assistenziale - dove invece il bilancio di sussidiarietà evidenzia maggiori criticità (emblematico il caso dei voucher) -.

Conclude la sezione III il capitolo di Lorenzo De Gregoriis. L'autore offre un esame puntuale delle ragioni del deficit di efficacia nella diffusione dell'energia pulita in Italia. In particolare, il capitolo analizza i procedimenti autorizzatori alla diffusione delle energie rinnovabili in Italia e li compara con la normativa usata nell'ordinamento giuridico tedesco, considerato paese leader in Europa per la diffusione dell'energia alimentata da fonti rinnovabili, con particolare riferimento ai procedimenti di assenso agli impianti eolici. Lorenzo De Gregoriis individua i maggiori ostacoli alla diffusione dell'energia rinnovabile nella frammentazione normativa, il livello eccessivo di dispersione delle funzioni in materia ambientale e, anche, nella difficile partecipazione delle comunità interessate alla installazione delle opere di energia rinnovabile. Tali questioni, comuni ai due paesi, sono affrontate in modo diverso in Italia e in Germania. Una peculiarità dell'ordinamento tedesco consiste nel prevedere un potere della p.a. vincolato al rilascio dell'autorizzazione; sono così eliminate alla radice i problemi attinenti alla sfera della discrezionalità esistenti in Italia.

La quarta e ultima parte del libro tratta di alcuni esempi significativi provenienti dalle realtà del Tirolo e dell'Alto Adige. Kurt Promberger identifica le inefficienze dell'amministrazione austriaca nella struttura federale. Tale distribuzione di compiti implica l'esistenza di nove *Länder*, 2537 Comuni e 22 istituti di sicurezza sociale: tutti dotati di amministrazioni che si devono coordinare fra loro e che devono essere finanziate. Tale sovrabbondanza è considerata anche un freno alle riforme, data la distanza che separa l'amministrazione statale da quella locale. L'autore propone, dunque, di ridurre le inefficienze attraverso una redistribuzione dei compiti tra Stato federale, istituzioni dei

Länder, Stato, Comuni e assicurazioni sociali secondo il principio di concorrenza e di responsabilità finanziaria: se un Comune deve svolgere una funzione pubblica deve essere dotato di risorse finanziarie adeguate, in modo che possa assumersi la responsabilità del risultato.

Il contributo di Engelbert Schaller si incentra su alcuni aspetti e conseguenze derivanti dalla privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego nella Provincia Autonoma di Bolzano, con riferimento alla giurisprudenza della Corte Costituzionale intercorsa negli ultimi anni. Inoltre, approfondisce il tema della valutazione del personale, introdotto dalla Riforma Brunetta, con riferimento all'esperienza e ai metodi usati dalla Provincia autonoma di Bolzano. La *spending review* e le conseguenze per il settore della sanità in Alto Adige sono affrontate da Marco Cappello nell'ultimo capitolo. L'autore enfatizza gli ambiti dove la razionalizzazione della spesa incide maggiormente (riduzione dei posti letto e dei costi delle prestazioni con riferimento ai prezzi standard, rinegoziazione dei contratti, ecc.) e mette in luce come sia difficoltoso garantire le stesse prestazioni con mezzi ridotti, così come richiesto dalla normativa. Tuttavia, egli ritiene che, ad alcune condizioni, la riforma possa rivelarsi un'occasione favorevole per aumentare l'efficienza e l'economicità della pubblica amministrazione.

Parte I

Efficacia ed efficienza:
il quadro giuridico

Effektivität und Effizienz:
Entwicklung aus juristischer Sicht

La riforma *Brunetta* e la CIVIT¹

Alessandro Natalini – Università Parthenope, Napoli

1. Le riforme sulla *performance*

La legge n. 190/2012 ha designato la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - la CIVIT¹ come autorità nazionale per la lotta alla corruzione. Le ha conferito nuovi poteri e compiti, formando un *puzzle* che attende di essere completato da alcuni decreti legislativi che contribuiranno a ridefinirne la missione. Questa nuova disposizione impatta su un tessuto normativo che era precedentemente disciplinato dal d.lgs. 150/2009, a cui i mass media si riferiscono con il termine di riforma *Brunetta* dal nome del Ministro che l'ha promossa, che si proponeva essenzialmente di mettere a sistema la misurazione e valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni. Si trattava del terzo tentativo di introdurre il controllo di gestione dopo che i due che lo avevano preceduto non avevano conseguito i risultati attesi.

All'inizio degli anni '90 la riforma *Cassese* (d.lgs. 29/1993) aveva previsto l'introduzione in via generalizzata della misurazione e della valutazione di tutte le amministrazioni come era già previsto per gli enti locali. Sul finire

1 Il saggio che segue si riferisce allo stato delle disposizioni di legge e della loro attuazione al novembre 2012 che successivamente sarà oggetto di una complessa vicenda normativa. Infatti, prima il decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 ha tentato di spostare le competenze in materia di *performance* della CIVIT, ridenominata Autorità Nazionale Anticorruzione, all'Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni, ma la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125 ha prodotto la revoca di questa decisione. Successivamente il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, art. 19, co. 9 ha previsto lo spostamento delle competenze in materia di *performance* in favore del Dipartimento della funzione pubblica prevedendo anche che l'intera materia della misurazione e valutazione della *performance* sia oggetto di un riordino da effettuarsi con un regolamento ai sensi dell'art. 17, co. 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Per i dati aggiornati sulla attuazione nelle pubbliche amministrazioni del d.lgs. n. 150 nel periodo successivo al novembre 2012 si rimanda alla Relazione sulla *performance* delle amministrazioni centrali dell'A.N.AC del febbraio 2014.

dello stesso decennio, dopo che si erano constatati i ritardi applicativi delle prima riforma, con le leggi *Bassanini* (in particolare il d.lgs. n. 286/1999) si è dato nuovo impulso all'utilizzo di queste tecniche gestionali. L'effetto conseguito anche da questa seconda iniziativa è stato essenzialmente quello di introdurre nuovi adempimenti e nuovi uffici, senza incidere effettivamente sul modo di lavorare delle amministrazioni.

In seguito, dopo un non breve periodo in cui le istanze di modernizzazione sembravano sopite, nell'ultimo quinquennio due fattori hanno rimesso il problema dell'efficienza e dell'efficacia delle amministrazioni pubbliche al centro dell'agenda di governo. Il primo è quello della crisi fiscale, a cui, ad avviso delle istituzioni europee, occorre dare risposta anche attraverso un aumento della produttività nel settore pubblico. Nei fatti questo sta inducendo i governi italiani ad operare drastici tagli trasversali nei bilanci delle amministrazioni pubbliche senza attivare progetti mirati di modernizzazione. Il secondo è legato al permanere della scarsa fiducia dei cittadini e delle imprese (ma anche e forse soprattutto degli investitori internazionali) nelle istituzioni, il che ha reso poco credibili le risposte dei diversi governi alla crisi e ha prodotto una progressiva erosione del consenso dei governi in carica, favorendo il perdurare di una situazione di instabilità politica.

Questo è il contesto in cui è stato concepito il d. lgs 150/2009 che muove dal presupposto che le amministrazioni pubbliche non sono in grado o non hanno interesse a spostarsi da una linea inerziale che privilegia le posizioni di rendita e le inefficienze. Ogni tentativo di aumentarne la produttività passa quindi per l'introduzione di ulteriori vincoli che dovrebbero imporre alle riluttanti burocrazie di perseguire una maggiore efficienza ed efficacia. E' stata quindi costituita una struttura neutrale - la CIVIT - dotata di uno statuto d'indipendenza e dotata di particolari prerogative, oltre ad introdurre in ciascuna amministrazione gli Organismi Indipendenti della Valutazione (OIV), che hanno, o dovrebbero avere, forti competenze tecniche. L'idea di fondo è quindi che questa iniezione di *tecnici* esterni possa favorire un riassetto, più virtuoso, dei rapporti tra vertice politico e burocrazie professionali.

Inoltre, il d.lgs. n. 150/2009 avrebbe dovuto produrre una profonda revisione del ruolo svolto dai vertici politici delle amministrazioni pubbliche e dai loro

uffici di diretta collaborazione: non dovrebbero essere più coinvolti nella gestione di singole pratiche, ma indicare obiettivi e strategie di intervento perseguite dagli apparati amministrativi sotto la responsabilità della dirigenza pubblica. Per poter assolvere questa missione, come già previsto anche dalle riforme *Cassese* e *Bassanini*, la politica deve disporre di sistemi di misurazione funzionali a valutare se questi obiettivi siano stati effettivamente conseguiti.

In terzo luogo, la riforma Brunetta ha molto enfatizzato il ruolo del cittadino, il quale dovrebbe fungere da revisore esterno (quello che in Inghilterra chiamano *l'armchair auditor*) grazie ad una generalizzazione del principio di trasparenza. Per rafforzare questa pressione dal basso dei destinatari dell'azione amministrativa si è introdotta la *class action*, la quale avrebbe dovuto permettere ai cittadini di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni che non garantiscono adeguati livelli di servizio. Nei fatti, anche per i limiti con cui è questo strumento di rivalsa è stato previsto nel nostro ordinamento, non è stato poi utilizzato in modo apprezzabile.

Un tratto caratteristico del d.lgs. n. 150/2009 è legato alla fiducia che in esso si ripone nel potere taumaturgico delle leggi. Questo si evidenzia in tre ambiti. Il primo è quello della trasparenza in cui l'affermazione della *total disclosure* è stato affiancata dalla previsione di un notevolissimo numero di obblighi specifici di pubblicare dati sui siti delle amministrazioni pubbliche². Il secondo è quello della valutazione del dirigente che dovrebbe essere legata al raggiungimento degli obiettivi attribuiti da caso a caso dal vertice politico, ma che è stata poi corroborata da una trentina di vincoli specifici previsti per legge. Il terzo è il sistema della valutazione del personale per la quale le amministrazioni sono state obbligate a corrispondere la parte della retribuzione legata al merito secondo fasce di merito prefissate dalle norme (25-50-25 per cento).

2 Erano 97 nel 2012 e a seguito della entrata in vigore del d.lgs. n. 33 del 2013 sono diventati circa 270.

2. I compiti della CIVIT: performance, trasparenza e integrità

Il riparto di competenze per l'attuazione al d.lgs. n. 150/2009, illustrato nella figura sottostante (Fig. 1), è particolarmente articolato e si basa sull'adozione da parte delle singole amministrazioni di programmi sulla trasparenza, standard di qualità, piani della performance, relazioni sulla performance e attestazioni del rispetto degli obblighi di trasparenza.



Fig 1 – Organizzazione del processo di riforma

In questo quadro s'inserisce la CIVIT, che, come evidenziato in precedenza, è un'autorità centrale indipendente e deve vigilare sulla effettività dei processi di cambiamento attivati dalle amministrazioni centrali e locali in un contesto istituzionalmente molto frammentato.

Per le amministrazioni locali e territoriali rinvio al contributo di Massimo Carli, pubblicato in questo volume. Riguardo alle amministrazioni statali il panorama è molto articolato. Vi sono, infatti, amministrazioni pubbliche che, ai sensi della normativa, sono esplicitamente sottratti alla vigilanza della CIVIT, come la Presidenza del consiglio dei ministri e il ministero dell'Economia. In altri settori, come le Università o la Scuola, agiscono invece altri organismi che si occupano di valutazione – rispettivamente l'ANVUR e l'INVALSI – e con cui la CIVIT coopera a seguito di intese.

La CIVIT è parte di un disegno organizzativo reticolare che, come accennato in precedenza, trova in ciascuna amministrazione i propri punti di riferimento negli Organismi Indipendenti di Valutazione – OIV e nei Responsabili della trasparenza. Ma questo perno centrale è debole in quanto dispone di una struttura esigua, composta da una trentina di collaboratori e 10 esperti e si confronta con amministrazioni pubbliche numerosissime e che svolgono una notevole varietà di funzioni. Il sistema acquista senso solo se si procede ad una diversificazione settoriale delle modalità con cui sono attuati i principi del d.lgs. n. 150/2009. E' impensabile che il ciclo della performance sia identico per i vigili del fuoco e per la scuola. Realtà organizzative diverse richiedono strumenti gestionali specializzati. Pertanto all'interno di questo sistema a rete gli elementi di integrazione tra ciascun sottosistema devono essere tenuti presenti, ma non devono portare ad un eccesso di uniformità e rigidità, come invece sta spesso accadendo.

La CIVIT ha prodotto e via via aggiornato le linee guida per la *performance* e la trasparenza per dare ad amministrazioni pubbliche spesso impreparate allo svolgimento del proprio compito dei punti di riferimento che rappresentano premessa necessaria a svolgere la successiva attività di monitoraggio e valutazione. In materia di trasparenza ha accertato, tramite gli OIV e con verifiche dirette sui siti web delle pubbliche amministrazioni, cosa effettivamente è stato pubblicato e cosa no, la qualità dei dati resi accessibili, il loro aggiornamento, la loro completezza, nonché il grado di apertura del loro formato.

L'attuazione della riforma Brunetta si basa su una serie di incentivi. Il primo, fondamentale, è quello reputazionale. La CIVIT (<http://www.anticorruzione.it/>) pubblica tutti i documenti del ciclo della performance e i propri monitoraggi sul proprio sito. In particolare pubblica i dati sul livello di trasparenza effettiva per ciascun Ministero e per ciascun obbligo informativo. Questo sta producendo un effettivo miglioramento della quantità e della qualità dei dati pubblicati dalle amministrazioni pubbliche. Inoltre, la legge anticorruzione conferisce alla CIVIT un potere di ordinanza, al fine di attivare o far venir meno comportamenti che ostacolano la tutela dell'integrità (es.: mancata pubblicazione di dati). Infine, nel momento in cui le amministrazioni non rispettano le linee guida della CIVIT e le disposizioni

del d.gs. n. 150/2009, gli OIV non devono validare la relazione sulla *performance* precludendo al personale di percepire la parte incentivante della propria retribuzione.

3. Il monitoraggio

I dati di cui disponiamo al novembre 2012 scattano un'istantanea degli esiti dell'attuazione del d.lgs. n. 150/2009 al suo avvio in quanto si è appena chiuso il primo ciclo della *performance*, riferito al 2011. Le evidenze acquisite mostrano quanto ci sia ancora da fare: in molti casi si avvertono le forti resistenze al cambiamento. Il dato (tabelle 1 e 2) ci mostra un alto livello di *compliance* nell'ambito dei sistemi di misurazione e valutazione. Le amministrazioni producono quindi molti documenti e costituiscono nuovi uffici (o cambiano semplicemente nome a quelli prodotti dalle precedenti riforme e che erano stati soppressi dalle norme perché ritenuti poco funzionali), ma si tratta di adempimenti spesso solo formali.

Tipologia Amministrazioni	Media Compliance	Media Qualità
Ministeri	86%	37%
Enti Previdenziali	89%	44%
Enti di Ricerca	74%	29%
Enti Parco	65%	23%
Altri Enti	71%	31%
TOTALE	74%	30%

Tabella 1 – Monitoraggio sistemi 2011

Tipologia Amministrazioni	Media Compliance	Media Qualità
Ministeri	73%	40%
Enti Previdenziali	72%	41%
Enti di Ricerca	57%	30%
Enti Parco	53%	28%
Altri Enti	47%	31%
TOTALE	57%	32%

Tabella 2 – Monitoraggio piani della performance 2011

Dalla lettura di queste tabelle emerge che per le amministrazioni di maggior dimensione il livello di *compliance* e di qualità è più elevato per effetto di un'economia di scala. La riforma Brunetta prevede, tuttavia, che il ciclo della performance sia attivato anche in enti dalle dimensioni ridotte, con organici ridotti e senza disporre di personale con le competenze adeguate: in questi casi si può formulare l'ipotesi che lo strumento sia poco sostenibile in questi numerosi contesti organizzativi.

Inoltre, i sistemi di valutazione della *performance* pongono maggior enfasi sulla valutazione individuale rispetto a quella organizzativa. Essi sembrano più concentrati sull'assegnazione degli obiettivi (al momento quasi sempre facilmente raggiungibili) ai singoli dirigenti e di verificarne il conseguimento per erogare loro la parte di retribuzione incentivante che sul rendere riconoscibili le strategie perseguite dalle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e dalle singole unità che le compongono. Tuttavia, le intese con i sindacati adottate dal governo a livello nazionale, connesse al congelamento dei livelli stipendiali dei dipendenti pubblici, hanno portato ad un blocco della valutazione individuale finalizzata alla corresponsione della retribuzione incentivante. Questo ha determinato un arresto della valutazione individuale, che avrebbe dovuto essere comunque alla base almeno del conferimento degli incarichi e degli interventi formativi, ma non ha portato ad uno spostamento dell'attenzione su quella organizzativa. Quindi la valutazione individuale è stata posta al centro del sistema della *performance*, ma (essendo stata sottoposta a blocco) ha influenzato negativamente tutto il ciclo di misurazione e valutazione.

In materia di trasparenza, come evidenziato sopra, si dispone ora di un sistema di monitoraggio che fa perno sugli OIV di ciascuna amministrazione e che produce rapporti periodici reperibili on-line sul sito della CIVIT. I risultati relativi ai ministeri e alle altre tipologie di enti che pertengono al livello centrale mostrano un apprezzabile livello di adempimento con riguardo agli obblighi specifici di trasparenza che si attesta al 59%. Peraltro, occorre rilevare che il livello di completezza e aggiornamento dei dati pubblicati è ancora inadeguato: un conto è pubblicare le retribuzioni effettive dei singoli dirigenti altro è rendere conoscibile solo la retribuzione media del comparto; oppure i dati forniti sono vecchi di due anni, o non sono forniti in

formato aperto. Il problema è allora non solo quello della quantità di dati pubblicati, ma anche e soprattutto quello della loro qualità.

L'altra evidenza che emerge è che gli sforzi delle amministrazioni si concentrano sui dati maggiormente oggetto dell'attenzione dei mass media, ad esempio quelli relativi alle retribuzioni e agli incarichi svolti; molto meno, invece, è pubblicato sul costo dei servizi e degli appalti, nonché sulla qualità delle prestazioni. Abbiamo quindi una trasparenza finalizzata a soddisfare la richiesta di moralizzazione delle amministrazioni pubbliche (o forse ancor di più ad alimentare le campagne scandalistiche sugli sprechi e le malefatte delle burocrazie e dei politici) mentre incontra maggiori difficoltà quella tesa a rendere visibile la *performance*.

4. Le questioni aperte

La prima questione lasciata aperta riguarda l'integrazione della nuova legge anticorruzione n. 190/2012 con il d.lgs. 150/2009, in cui abbiamo elementi, come le istituzioni, che al momento si sovrappongono, mentre altri, come gli strumenti e i poteri, necessitano di essere integrati. Occorre operare una attenta ricognizione e adottare le giuste misure per far convivere in modo sinergico le due discipline normative, ragionando, in particolare, sulla effettività realizzabilità dei compiti oggi affidati alla CIVIT con il proprio organico.

La seconda questione concerne la specializzazione dei sistemi di valutazione: gli enti locali, la scuola, le Università non possono suonare uno stesso spartito sotto la guida di un unico direttore d'orchestra perché svolgono funzioni diverse, hanno culture diverse e diverse modalità di azione e quindi ognuno di essi deve poter coltivare strumenti gestionali settorialmente appropriati.

La terza questione si riferisce al monitoraggio che deve gradualmente spostarsi dal grado di adempimento delle norme, l'unica cosa misurabile nella fase di innesco del processo di cambiamento, all'effettivo utilizzo dei report che produce il ciclo della *performance* e delle sue ricadute sulle organizzazioni. Non è sufficiente che un'amministrazione rediga una relazione per la performance se le informazioni in essa contenute non orientano le scelte

