

**PROCESSI DI RIFORMA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI
COMPARATIVA INTERNAZIONALE**

Estratto dal rapporto di ricerca

Dicembre 2005

INDICE

1. Sintesi dei risultati e linee di intervento	4
1.1. Finalità e ambiti dell'analisi comparativa	4
1.2. Sintesi dei principali risultati dell'analisi comparativa	7
1.3. Linee di intervento per la pubblica amministrazione italiana	14
1.4. Considerazioni conclusive	19
2. Riforme amministrative nei paesi di <i>civil law</i>	27
<i>(a cura di Luisa Torchia)</i>	
2.1. Introduzione	27
2.2. Riforma del pubblico impiego	30
2.2.1. La riforma del pubblico impiego in Italia	30
2.2.2. Le tendenze negli altri paesi	33
2.3. Semplificazione amministrativa	34
2.3.1. La semplificazione amministrativa in Italia	36
2.3.2. La semplificazione negli altri sistemi amministrativi	42
2.3.3. Le tendenze generali in materia di semplificazione	43
2.4. Valutazione e controlli	44
2.4.1. I controlli amministrativi in Italia	45
2.4.2. Valutazione e controlli negli altri sistemi amministrativi	46
2.5. Conclusioni	47
3. Riforme amministrative nei paesi di <i>common law</i>	50
<i>(a cura di B. Guy Peters)</i>	
3.1. Introduzione	50
3.2. Caratteristiche della struttura amministrativa	51
3.3. Riforme: il sistema del pubblico impiego	60
3.4. Riforme: modifiche ai sistemi amministrativi	64
3.4.1. Strutture amministrative	64

3.4.2. Procedure amministrative	67
3.5. Riforme: responsabilità e controllo	70
3.6. Democrazia e consultazione	76
3.7. Conclusioni	78
4. Valutazioni comparative realizzate da istituzioni nazionali e internazionali	79
4.1. Valutazioni realizzate dall'Ocse	79
4.2. Analisi comparative sviluppate dal Formez	89
4.2.1. La <i>public governance</i> in Europa (a cura di Valeria de Magistris)	89
4.2.2. L'Analisi d'impatto della regolazione in Europa (a cura di Valeria de Magistris)	99
4.3.3. Amministrazione, mercato e competizione internazionale (a cura di Giuseppe Pennella)	117
Riferimenti bibliografici	168
APPENDICE	172

1. Sintesi dei risultati e linee di intervento

1.1. Finalità e ambiti dell'analisi comparativa

Alla fine degli anni Settanta si è aperta, nella maggior parte dei paesi industrializzati, una stagione di riforme amministrative. I motivi che hanno spinto alla trasformazione degli apparati e delle procedure sono in buona parte comuni ai diversi paesi: crisi fiscale, trasformazioni accelerate del contesto socio-economico, internazionalizzazione dei mercati e crescente competizione tra sistemi-paese, forte insoddisfazione dei cittadini, irresponsabilità delle burocrazie nell'attuazione degli indirizzi di governo lamentata dal potere politico.

Anche gli interventi realizzati sono stati per molti versi ispirati da orientamenti comuni: introduzione di meccanismi di mercato, adozione di logiche e strumenti manageriali, orientamento al risultato, ridefinizione dei rapporti fra politica e amministrazione, decentramento dell'offerta di servizi. Tuttavia, le diverse condizioni di contesto hanno determinato l'adozione di strumenti e il verificarsi di esiti diversi per le differenti realtà nazionali.

In Italia, il processo di riforma è stato avviato in sostanziale ritardo rispetto agli altri paesi evoluti. Soltanto negli anni Novanta sono stati impostati interventi aventi l'obiettivo di realizzare una trasformazione del sistema amministrativo. Il dibattito è stato acceso e i risultati ottenuti hanno avuto letture spesso enfatiche. La realtà è stata diversa. Sono state registrate estese resistenze al cambiamento da parte della burocrazie, ritardi, inerzie e, talvolta, implementazioni incoerenti. E' risultata insufficiente l'informazione riguardo ai processi innescati e ai risultati ottenuti, cosicché risulta impossibile effettuare un bilancio rigoroso. E' anche questo un segnale dei limiti di un processo scarsamente presidiato.

Partendo da queste premesse, la ricerca ha inteso realizzare un'indagine comparativa che potesse fornire spunti per una riflessione sullo stato di avanzamento del processo di modernizzazione del sistema amministrativo italiano, sui passi ancora da compiere e sugli ulteriori percorsi di innovazione da intraprendere.

Sono stati realizzati due studi monografici relativi a sistemi di *common law* e rispettivamente di *civil law*. La scelta dei paesi da includere nei due gruppi ha tenuto conto, da un lato, delle comparazioni usualmente condotte da noi e, inoltre, della presenza di esperienze anticipatrici. I paesi analizzati per i sistemi di *civil law* sono: Italia, Francia, Germania e Spagna; per quelli di *common law* ci si è riferiti ad Australia, Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti.

Sono stati analizzati inoltre i risultati di alcuni recenti studi comparativi effettuati da parte di istituzioni nazionali e internazionali.

La scelta degli ambiti sui quali concentrare la riflessione ha tenuto conto delle tendenze del dibattito in atto, orientandosi verso tematiche legate alle modalità concrete di funzionamento delle amministrazioni. In effetti, anche nel nostro paese, l'interesse si sta progressivamente spostando dagli assetti istituzionali del sistema agli aspetti organizzativi e gestionali dell'azione amministrativa. Sono stati privilegiati alcuni temi che sembra necessario affrontare prioritariamente nel prossimo futuro. In definitiva, l'indagine è stata focalizzata sui seguenti ambiti: riforma del pubblico impiego, semplificazione amministrativa, sistemi di valutazione.

Non bisogna spendere molte parole per giustificare la necessità di soffermarsi sulla problematica del pubblico impiego, per la prevalenza del fattore lavoro fra le risorse impiegate dal settore pubblico in tutti i contesti nazionali. In effetti, il pubblico impiego costituisce l'ambito su cui più hanno insistito gli interventi di riforma di questi ultimi anni, senza riuscire peraltro a incidere sostanzialmente sulle anomalie del sistema. Da un lato, il numero dei dipendenti risulta ancora eccessivo rispetto alle esigenze di snellimento degli apparati amministrativi imposte dalle politiche fiscali, dall'altro, esso risulta insufficiente, a motivo della distribuzione squilibrata fra istituzioni, settori di intervento ed ambiti territoriali e certamente sul piano qualitativo, per garantire livelli di servizio adeguati alle aspettative dei cittadini e delle imprese.

Tabella 1 - Quota del pubblico impiego sul totale degli occupati in alcuni paesi Ocse (valori percentuali) - Anni 1997-1999

PAESI	1997	1998	1999
Italia	15,5	15,4	15,2
Canada	18,5	17,9	17,5
Francia	21,3	n.d	n.d
Germania	12,9	12,6	12,3
Olanda	12,6	12,4	12,2
Portogallo	15,5	15,2	n.d
Regno Unito	12,9	12,7	12,6
Spagna	15,7	15,5	15,2
Stati Uniti	14,6	14,5	14,6

Fonte: Ocse, Public Management Service

In particolare, si registra una forte carenza di competenze e professionalità adeguate e ciò costituisce una delle principali criticità, come segnalano anche analisi recenti di organizzazioni internazionali che hanno osservato il nostro sistema¹. Per quanto riguarda gli squilibri distributivi, l'aspetto distorsivo più evidente è rappresentato dal fatto che, al trasferimento di funzioni dal livello centrale a quello territoriale, non ha fatto seguito un corrispondente trasferimento di risorse umane né, d'altra parte, finanziarie e strumentali.

Le leve per innescare un effettivo cambiamento vanno ricercate, in primo luogo, nella modifica dei sistemi di reclutamento, che soffrono di frequenti *stop and go* (ciò che impedisce un'adeguata programmazione e rende difficile attingere alle professionalità migliori) e, in taluni casi, di inquinamenti clientelari. In secondo luogo, occorre sviluppare adeguati sistemi incentivanti, in grado di orientare i comportamenti. L'esperienza recente ha infatti dimostrato che non è sufficiente cambiare le norme, ma è necessario agire sul sistema di valori che informa l'azione di coloro che sono chiamati ad applicarle ed anche sul modo di intendere l'azione pubblica da parte dei destinatari.

Nell'indagine è stata riservata particolare attenzione alle riflessioni e alle iniziative sviluppate a livello internazionale sul tema della dirigenza. Essa, infatti, svolge un ruolo centrale

¹ In questo senso, si veda, ad esempio, Ocse (2001), *Public sector – an employer of choice? Report on the competitive public employer project*.

nell'implementazione delle riforme che hanno nell'orientamento al risultato, e quindi nell'adeguato sviluppo di capacità manageriali, uno dei tratti fondamentali.

La semplificazione amministrativa è stata considerata nelle sue diverse espressioni: organizzativa, procedurale, riferita alla trasformazione del rapporto tra cittadino e amministrazione. L'analisi comparativa si è soffermata in particolare su quest'ultimo aspetto che sta assumendo grande importanza in particolare nei paesi di *common law*.

Da ultimo, lo sviluppo di sistemi di valutazione costituisce uno degli aspetti maggiormente rilevanti dei processi di riforma e per la stessa tenuta del sistema; allo stesso tempo, rappresenta il fronte più debole dell'esperienza italiana.

In effetti, per un'amministrazione che si orienta all'autonomia e alla diversificazione, la tenuta del sistema non è più assicurata dagli strumenti tradizionali, basati sull'omogeneità dei modelli organizzativi e sulla stabilità dei rapporti gerarchici, ma necessita di strumenti nuovi, idonei a garantire il coordinamento e l'*accountability* delle diverse componenti e, in definitiva, l'efficacia complessiva. Risultano irrinunciabili l'introduzione di procedure di valutazione dei risultati, riferite sia alle politiche di intervento nei vari settori, sia alla gestione corrente dei servizi e, parallelamente, lo sviluppo di sistemi informativi che le sostengano. L'esigenza risulta particolarmente forte in un contesto nel quale il processo di decentramento enfatizza da un lato il problema delle filiere di servizio e del coordinamento interistituzionale e dall'altro accentua la variabilità territoriale dei servizi. La valutazione è inoltre la chiave per introdurre processi di apprendimento nel percorso di innovazione.

1.2. Sintesi dei principali risultati dell'analisi comparativa

La comparazione delle linee di tendenza dei processi di riforma amministrativa deve tenere conto della natura dei sistemi nei quali sono stati innescati. Ciascuna esperienza nazionale deve essere letta e interpretata nello specifico contesto in cui il sistema amministrativo opera. Per questo motivo, la convergenza nelle finalità generali del cambiamento che si rileva in parecchie esperienze analizzate non si è tradotta nell'adozione di strumenti uniformi e, soprattutto, non ha determinato gli stessi risultati.

Un primo elemento di differenziazione tra le diverse esperienze nazionali riguarda i tempi e i modi secondo i quali sono stati realizzati gli interventi di riforma e risulta rilevante la distinzione tra sistemi di *civil law* e sistemi di *common law*.

Alcuni dei tratti fondamentali dei primi, in particolare la tradizionale centralità del cittadino nel rapporto con l'amministrazione e la predisposizione, intrinseca in tale tipologia di ordinamento, ad accettare la differenziazione, hanno facilitato una più rapida risposta alle istanze di cambiamento che sono state espresse alla fine degli anni Settanta in tutti i paesi sviluppati. Il Regno Unito, la Nuova Zelanda, gli Stati Uniti sono considerati tra i primi e più attivi riformatori degli ultimi decenni oltre che, per molti versi, i precursori nell'attuazione di modelli in seguito sviluppati negli altri paesi.

Effettivamente, le soluzioni adottate in quei sistemi hanno spesso ispirato gli interventi realizzati nell'Europa continentale. Ne sono una dimostrazione la tendenza alla progressiva integrazione tra disciplina pubblicistica e privatistica, la crescente attenzione ai rendimenti dell'attività amministrativa e alla qualità dei servizi, l'impiego sempre più frequente di strumenti di carattere negoziale (i quali stanno via via sostituendo i tradizionali modelli autoritativi d'azione), la diffusione di approcci manageriali. D'altra parte, una parziale convergenza tra le due tipologie di ordinamento si osserva anche nella direzione opposta, con il progressivo sviluppo, nei sistemi di *common law*, di regole e istituzioni speciali relative all'azione amministrativa.

Gli elementi di convergenza non devono tuttavia essere enfatizzati. Rimangono differenze cospicue tra i due sistemi riguardo sia ai modelli sia agli strumenti di cambiamento adottati. D'altronde, diversità di rilievo si rilevano anche all'interno di ciascuno dei due gruppi di paesi. Ad esempio, fra le esperienze di tradizione anglosassone, è possibile operare un'ulteriore ripartizione tra sistemi nei quali le riforme sono state più marcatamente ispirate alle teorie del *New public management* (Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito) e quelli maggiormente orientati allo sviluppo di strumenti di legittimazione dell'attività amministrativa attraverso la responsabilizzazione e il coinvolgimento della collettività nella formulazione delle politiche pubbliche (Canada, Stati Uniti).

Risorse umane

I processi di riforma amministrativa realizzati nei diversi contesti nazionali hanno un tratto comune nella forte attenzione prestata alla questione del pubblico impiego e in particolare alla revisione del ruolo della dirigenza.

Questa convergenza si spiega, come già si è accennato, tenendo conto dell'alta incidenza della risorsa umana nei processi produttivi della pubblica amministrazione e, d'altra parte, nell'esigenza generalizzata di ridurre la spesa, che ha fra le maggiori fonti di alimentazione proprio il costo del lavoro dei dipendenti. Inoltre, una delle cause d'inefficienza degli apparati è stata individuata, pressoché in tutti i contesti analizzati, nell'inadeguata organizzazione del lavoro.

La questione del pubblico impiego è stata affrontata in termini simili nei sistemi di *civil law* e in quelli di *common law*. Flessibilità, meritocrazia, imprenditorialità, competitività sono concetti chiave della riforma del pubblico impiego largamente diffusi. Una formula riassume l'insieme di questi obiettivi: avvicinare l'organizzazione del lavoro pubblico a quella delle aziende private. In Italia, questo concetto si è tradotto nella locuzione, probabilmente enfatica, "privatizzazione del pubblico impiego". Comunque, elementi quali la previsione della regolazione del rapporto attraverso un contratto collettivo o la devoluzione delle controversie di lavoro al giudice ordinario fanno del caso italiano un'eccezione nell'ambito dei sistemi di *civil law*. Negli altri sistemi di diritto amministrativo, infatti, il rapporto di lavoro è rimasto sostanzialmente sottoposto a disciplina pubblicistica, giustificata quale strumento a garanzia dell'imparzialità.

Tuttavia, a quasi un decennio dall'avvio di questo processo nel nostro paese, c'è forte scetticismo sulla corrispondenza tra i cambiamenti introdotti sul piano formale e gli esiti concretamente realizzati. La flessibilità e la produttività del settore pubblico non sono aumentate come si sperava e molti dei difetti storici del nostro sistema non possono dirsi rimossi: un esempio per tutti è la permanenza dell'anzianità di servizio come criterio prevalente nella determinazione dei percorsi di carriera.

In altri contesti, gli obiettivi di riforma del pubblico impiego sono stati perseguiti mediante l'introduzione di sistemi diretti ad incoraggiare la responsabilizzazione e la produttività dei dipendenti.

In tutti i casi analizzati particolare attenzione, nell'ambito della più vasta riforma dell'impiego pubblico, è stata dedicata alla dirigenza. Gli interventi hanno mirato a modificare radicalmente il ruolo del dirigente pubblico, assimilandone l'operato e le responsabilità a quelli del manager aziendale.

Le riforme hanno modificato sia i meccanismi di accesso alle cariche, sia la durata degli incarichi, cercando di rimuovere la situazione di inamovibilità ritenuta incompatibile con l'efficienza del sistema. In alcuni casi nazionali ha pesato anche la considerazione che le modalità esistenti avessero favorito l'affermarsi di un sistema di potere esterno al circuito della responsabilità politica, costituendo un ostacolo alla realizzazione degli indirizzi di governo.

Questi orientamenti generali si rilevano sia nei sistemi di *civil law* sia in quelli di *common law*. In questi ultimi, tuttavia, il processo di riforma risulta più avanzato.

Uno sviluppo caratteristico dei paesi di *common law* è stata l'introduzione di nuove modalità di nomina dei vertici, soprattutto nelle agenzie, con la previsione di contratti di durata prefissata legati alle prestazioni (*performance contracts*). Il reclutamento si è rivolto anche a professionisti esterni all'amministrazione. Attraverso questa nuova tipologia di contratti, che specificano le prestazioni richieste e gli obiettivi da raggiungere, e l'apertura all'esterno si è cercato di legare l'accesso alle cariche più elevate e gli avanzamenti di carriera alle competenze possedute e ai risultati effettivamente conseguiti e di accrescere il livello di responsabilità dei dirigenti nei confronti sia dei vertici politici sia della collettività. Il cambiamento è stato meno radicale nei paesi di *civil law*, ad eccezione forse della Francia, dove per il *Grand corp* è frequente l'alternanza di incarichi nel settore pubblico e in quello privato.

Nei sistemi di *common law*, inoltre, l'impiego di meccanismi diretti ad indirizzare la prestazione di lavoro verso il raggiungimento di obiettivi, anche tramite il collegamento con la retribuzione e la progressione di carriera, è stato esteso ai livelli gerarchici intermedi e bassi e, in alcuni casi, anche a figure non propriamente amministrative, come i medici del servizio sanitario britannico, dove questo nuovo sistema di gestione sta cominciando a dare risultati apprezzabili. In Italia, l'introduzione della responsabilità di risultato a livello dirigenziale, per la quale pure sono stati predisposti e attivati meccanismi di valutazione nell'ambito della riforma dei controlli interni, è risultata depotenziata per la drastica riduzione della durata dei contratti e la prevalenza dell'elemento fiduciario nell'assegnazione degli incarichi.

Semplificazione amministrativa

Il tema della semplificazione amministrativa ha trovato nelle diverse esperienze nazionali una maggiore varietà di interpretazioni e di realizzazioni rispetto a quello delle risorse umane. Anche in questo caso, risulta utile distinguere tra sistemi di diritto amministrativo e di diritto comune.

Nei sistemi di *common law* la semplificazione si è tradotta nell'alleggerimento delle unità centrali dell'amministrazione e in interventi di deregolazione. Il decentramento, la cessione al settore privato di alcune funzioni in precedenza svolte da quello pubblico, il passaggio da un assetto basato su grandi strutture dipartimentali ad uno fondato su unità di dimensioni ridotte sono i principali strumenti attraverso i quali si è cercato, in questi sistemi, di garantire flessibilità ed efficienza al sistema amministrativo. La Nuova Zelanda è il paese che ha agito più decisamente in questa direzione, ma tendenze analoghe si rinvengono in tutti i sistemi di tradizione anglosassone. Nell'esperienza britannica, mediante il programma *Next step* avviato alla fine degli anni Ottanta, si è proceduto alla creazione di agenzie specializzate, le quali costituiscono ormai il modulo organizzativo tipico per l'esercizio delle funzioni dell'amministrazione centrale. Anche il Canada si è mosso, seppure con minor vigore, nella stessa direzione, con la creazione delle *Special operating agencies*, ricavate dai tradizionali ministeri federali.

Nei sistemi di diritto amministrativo si osserva la tendenza a transitare da strutture uniformi caratterizzate da rapporti gerarchici stringenti a organizzazioni più diversificate, dotate di sempre maggiore autonomia.

Le caratteristiche proprie dei sistemi di *civil law* hanno tuttavia determinato una più spinta focalizzazione delle politiche di semplificazione sull'azione amministrativa. Il recupero di efficienza è stato perseguito prevalentemente attraverso lo snellimento procedurale, eliminando sovrapposizioni e concentrando competenze ed operatività.

Anche in tema di semplificazione, il caso italiano ha assunto caratteristiche peculiari all'interno del gruppo di paesi di *civil law*. In Francia e Germania, caratterizzati da una maggiore efficienza amministrativa, gli interventi di semplificazione hanno rappresentato uno strumento per aumentare la competitività del paese. In Italia, l'urgenza è stata dettata dalla necessità di razionalizzare un sistema segnato da un'eccessiva frammentazione funzionale e dalla moltiplicazione e stratificazione delle strutture. Di conseguenza, molti degli istituti di

semplificazioni introdotti nel nostro ordinamento rispondono all'esigenza di garantire strumenti di co-decisione, di coordinamento e di integrazione istituzionale (si pensi alla conferenza dei servizi).

In ogni caso, in tutti i paesi di *civil law* le iniziative di semplificazione hanno assunto le caratteristiche di azione permanente, legata, da un lato, alle esigenze di un sistema in continua evoluzione che determina continuamente complessità organizzative e procedurali e, dall'altro, alle opportunità via via offerte dal rapido sviluppo delle tecnologie, in particolare dell'informazione e della comunicazione.

Un tratto comune alle diverse esperienze analizzate, nell'ambito tanto dei sistemi di diritto amministrativo quanto di quelli di diritto comune, risiede nel crescente interesse per la semplificazione dei rapporti con gli utenti.

D'altra parte, la necessità di garantire, in uno stato moderno, la composizione di interessi molteplici e non gerarchizzati dalla legge, porta sempre più frequentemente nei diversi sistemi all'adozione di strumenti d'azione orizzontali e di tipo consensuale. Le esperienze più avanzate, in questo campo, sono rinvenibili all'interno dei sistemi di *common law* e in particolare in Canada e negli Stati Uniti, dove la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche ha costituito il principale orientamento delle iniziative di riforma realizzate negli ultimi decenni.

Negli Stati Uniti, in particolare, l'introduzione di forme di partecipazione, tuttora innovative per altri sistemi, risale al secondo dopoguerra. Già nel 1946, con l'*Administrative procedures act*, è stato previsto l'impiego di procedure informali di consultazione dirette a garantire il coinvolgimento dei destinatari nella definizione delle scelte da parte dell'amministrazione. All'inizio degli anni Novanta le forme di partecipazione sono state ulteriormente estese, con l'introduzione, in diverse aree di intervento, di forme di autoregolazione (*Rulemaking act* adottato nel 1991).

Valutazione

Come già si è accennato, una delle caratteristiche comuni ai processi di riforma realizzati nei sistemi di *common law* è stata la tendenza all'alleggerimento delle strutture centrali, che si è tradotta sia nel decentramento di funzioni a entità autonome e semi-autonome sia nella

deregolazione e nel coinvolgimento di soggetti privati per l'erogazione di servizi pubblici. Ne è derivata, conseguentemente, l'esigenza di individuare nuove forme di controllo idonee al coordinamento di un sistema sempre più differenziato al proprio interno.

Uno dei principali strumenti per garantire, oltre che la responsabilizzazione dei singoli enti, la tenuta complessiva del sistema è stato individuato, in questi sistemi, nell'introduzione di meccanismi competitivi. Si è cercato, cioè, di innescare processi emulativi tra le singole entità, attraverso la pubblicizzazione delle valutazioni comparative e l'assegnazione di incentivi correlati alle *performance*.

D'altra parte, nei sistemi anglosassoni il controllo sull'azione amministrativa è stato tradizionalmente informato dall'orientamento al risultato. Non casualmente, questi paesi, per primi, hanno effettuato valutazioni del settore pubblico e impiegato indicatori di *performance* per migliorare i processi di allocazione delle risorse.

I paesi di *civil law* hanno mutuato strumenti e metodi presenti nei paesi anglosassoni. La tradizionale attenzione dei sistemi di diritto amministrativo ai problemi di legittimità ha in parte ceduto il passo a un crescente orientamento ai risultati, cosicché una delle caratteristiche comuni ai processi di riforma realizzati nei paesi dell'Europa continentale è consistita nel tentativo di sostituire al sistema di controlli *ex ante*, prevalentemente esterni e concentrati sul rispetto di norme e procedure, un sistema di controlli *ex post* basati su parametri di *performance* dell'azione amministrativa svolti essenzialmente da strutture interne alle amministrazioni.

In Germania e Spagna, questi sviluppi sono risultati fortemente connessi alla riforma del processo budgetario, collegato ad un sistema di fissazione di obiettivi e di verifica dei risultati dell'attività amministrativa. In Francia, il rafforzamento dell'approccio valutativo orientato al risultato si è collegato all'apprezzamento di singoli progetti e iniziative.

In tutti i paesi di *civil law*, uno dei problemi da affrontare nel prossimo futuro risiede nella necessità di conciliare due esigenze contrapposte: da un lato, garantire la necessaria differenziazione nei criteri e nei metodi della valutazione riferita ad un contesto sempre più eterogeneo; dall'altro, assicurare forme di integrazione per la coerenza complessiva del sistema.

1.3. Linee di intervento per la pubblica amministrazione italiana

I provvedimenti di riforma adottati nel corso degli anni Novanta hanno disegnato un modello di amministrazione che si pone in forte discontinuità con gli assetti precedenti. Molti aspetti del funzionamento degli apparati pubblici sono tuttavia rimasti immutati.

Una prima spiegazione può essere individuata nell'incapacità degli interventi di conservare, nel medio-lungo periodo, la propria spinta innovatrice. Risulta emblematico, in questo senso, il percorso di attuazione della legge sul procedimento amministrativo. I risultati di una recente indagine condotta dall'Istat² indicano che il processo di applicazione degli istituti introdotti dalla legge 241, dopo l'impulso registrato nella seconda metà degli anni Novanta, si è praticamente interrotto nel quinquennio successivo. Per molte amministrazioni, l'applicazione si è risolta in un mero adempimento burocratico.

Lo scollamento tra disegno normativo e prassi dipende soprattutto dai valori che informano i modelli di comportamento dei soggetti che agiscono all'interno dell'amministrazione. D'altra parte, gli stili degli attori amministrativi trovano spesso corrispondenza in quelli degli utenti, i quali riproducono orientamenti burocratici e formalisti, attenti più all'adempimento amministrativo che ai risultati. Questo modo di comportarsi è evidente, ad esempio, riguardo al servizio scolastico: le famiglie sono interessate più all'ottenimento del titolo di studio che all'apprendimento da parte dei loro figli. In molti casi, l'atteggiamento della collettività nei confronti dell'amministrazione appare disincantato e talvolta scettico rispetto alla possibilità di intraprendere sentieri di cambiamento positivi.

In questa fase occorre quindi tracciare chiare linee strategiche in grado di orientare gli interventi in un quadro coerente e di garantirne la necessaria continuità, presupposto per incidere sulla motivazione e sulla disponibilità al cambiamento degli attori amministrativi e per contrastare lo scetticismo diffuso presso la collettività.

D'altra parte, le aspettative dei cittadini nei confronti dell'amministrazione sono in crescita, motivate, paradossalmente, dalla progressiva riduzione delle risorse a disposizione per l'intervento pubblico. In questo contesto, appare opportuno agire principalmente su tre piani:

² Dipartimento per la funzione pubblica (2005), *Semplificazione e trasparenza. Lo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990*, Edizioni scientifiche italiane, Roma.

miglioramento della qualità del rapporto con i cittadini e le imprese; innalzamento qualitativo delle risorse, in particolare umane; predisposizione di strumenti di attuazione e valutazione delle riforme.

Il coinvolgimento dei destinatari nella formulazione e valutazione delle politiche pubbliche risulta particolarmente importante: da un lato, rappresenta un mezzo per accrescere la attualmente scarsa legittimazione dell'attività amministrativa; dall'altro, contribuisce a ridurre il divario tra aspettative e servizi prestati, consentendo una migliore interpretazione dei bisogni e della loro possibile evoluzione e, conseguentemente, la formulazione di politiche più mirate e la realizzazione di interventi maggiormente orientati al risultato.

Si tratta di istanze non del tutto nuove, come dimostra il consolidamento in altri paesi avanzati di varie forme di partecipazione e consultazione, dirette a garantire maggiore ricettività da parte delle amministrazioni pubbliche delle esigenze dei fruitori dei servizi³. Nel nostro paese, soltanto negli ultimi anni si è iniziato a prestare attenzione alle modalità attraverso le quali sia possibile stabilire un dialogo effettivo tra cittadini e amministrazioni.

Sul piano delle risorse, l'applicazione del nuovo modello di amministrazione richiede anzitutto il rafforzamento delle capacità di guida. Un nodo da affrontare prioritariamente è quindi rappresentato dalla questione della dirigenza. Nei paesi dove le riforme sono state portate avanti con successo, si è operato per garantire ad essa maggiore autorevolezza dotandola, parallelamente, degli strumenti necessari ad orientare e a gestire con la necessaria flessibilità l'azione amministrativa e intestandole precise responsabilità.

L'esempio più significativo nella direzione precedente è costituito dalla creazione di agenzie autonome (*Next step agencies*) nel Regno Unito, le quali rappresentano ormai il modulo fondamentale per la fornitura di servizi da parte dell'amministrazione centrale. Analoghe realizzazioni sono rinvenibili anche in altri paesi di *common law*, come gli Stati Uniti, la Nuova Zelanda (*Crown entities*) e, in misura minore, il Canada (*Special operating agencies*).

In qualche modo, diversificazione e disarticolazione delle strutture hanno riguardato anche il nostro sistema amministrativo. Questi processi non sono stati accompagnati però da una chiara

³ Su questi temi si è recentemente concentrato anche l'interesse delle organizzazioni internazionali. A questo proposito si veda, ad esempio il volume dell'Ocse *Citizens as partners* (Oecd publications, Parigi, 2001), un manuale diretto ai responsabili amministrativi dei paesi membri sulle attività di informazione, consultazione e partecipazione nella formulazione delle politiche pubbliche.

distribuzione delle responsabilità né dall'individuazione di nuovi elementi unificanti del sistema. Si sono combinate differenziazione e stratificazione e ne è derivato un forte disordine organizzativo, con ridondanze, sovrapposizioni e difficoltà di coordinamento.

In questo contesto, risultano centrali riflessioni intorno ai meccanismi di co-decisione e di co-amministrazione, alle modalità di semplificazione e ai criteri di ripartizione dei compiti e delle responsabilità lungo le filiere di produzione dei servizi.

Un elemento essenziale per innescare il cambiamento è rappresentato, si è già detto, dal rafforzamento delle capacità manageriali e dall'introduzione di nuove professionalità nell'amministrazione. Nel Regno Unito, le selezioni per i vertici delle agenzie autonome sono aperte al settore privato, da cui proviene attualmente circa la metà degli incarichi. Anche in paesi di *civil law*, come la Francia, l'interscambio tra settore pubblico e settore privato è piuttosto frequente.

Una possibile leva per valorizzare le competenze all'interno dell'amministrazione è rappresentata dalla sostituzione (o dall'affiancamento) dell'attuale sistema di contrattazione per comparti con un sistema di contrattazione per professioni. D'altra parte, il processo di decentramento in atto, lo svolgimento di funzioni pubbliche attraverso contratti di servizio, quando non direttamente dai privati, comportano la trasformazione del ruolo dell'amministrazione centrale, ed anche locale, e l'impiego di professionalità nuove, dotate di competenze di carattere trasversale (programmazione, indirizzo, valutazione). Per la prestazione diretta dei servizi risulta comunque necessario un rafforzamento significativo delle capacità gestionali.

Il cambiamento culturale e comportamentale del pubblico impiego deve essere sostenuto da adeguati sistemi premianti, che rendano effettivo e trasparente il legame tra valutazione delle prestazioni, livelli retributivi e progressioni di carriera.

Allo stesso tempo, occorre impiegare anche i meccanismi disincentivanti previsti dalla normativa in vigore. In effetti, seppure le modalità di risoluzione del rapporto di lavoro pubblico siano formalmente conformi alla disciplina privatistica, in concreto alcuni istituti, quali ad esempio il licenziamento per giusta causa, vengono usati molto raramente. Anche nel caso della dirigenza, i problemi organizzativi e gli eventuali eccessi di organico sono affrontati con strumenti in qualche misura impropri, come l'istituto del collocamento a disposizione,

introdotto quale previsione eccezionale e temporanea e divenuto rapidamente una modalità frequente e durevole.

I cambiamenti auspicabili nel campo delle risorse umane sono realizzabili soltanto nel medio-lungo periodo. In questo ambito, più che in altri, emerge quindi l'esigenza di garantire la continuità necessaria a programmare e attuare le riforme, scontando la gradualità degli effetti. Occorre un accordo tra le parti politiche che metta al riparo il processo di trasformazione dall'alternanza nella guida del paese.

Relativamente più semplice risulta l'intervento su altri aspetti del sistema, tra i quali certamente la valutazione.

In ogni caso, il recupero di efficienza e il miglioramento dell'efficacia delle amministrazioni hanno un passaggio obbligato nella costruzione di adeguati sistemi di valutazione, riferiti sia alle singole amministrazioni sia alle politiche nel loro complesso. L'impiego di indicatori che consentano la verifica dei risultati raggiunti e l'adeguata assegnazione delle risorse crea i presupposti per esercizi di *benchmarking* che permettano di individuare le inefficienze e di introdurre meccanismi di concorrenza emulativa.

Questa strada è promettente e percorribile, come dimostra l'esperienza degli Stati Uniti, dove, all'inizio dello scorso decennio, è stata avviata la definizione di un sistema di indicatori relativi all'intero spettro delle attività del governo federale (*Government performance and results act* del 1993). Gli indicatori, individuati in accordo con le singole strutture pubbliche attraverso un processo partecipato, sono attualmente impiegati dalle commissioni parlamentari non soltanto per operare una verifica dei risultati dei programmi, ma anche per guidare le decisioni relative all'allocazione delle risorse.

La valutazione è un mezzo per garantire il coordinamento, la coerenza e l'efficienza di un sistema che sta transitando dalla gerarchia alla rete ed è anche una leva fondamentale per dare concretezza ed effettiva applicazione al principio della trasparenza. La disponibilità di strumenti per la formulazione di un giudizio informato è la base per garantire alla collettività la intellegibilità dell'attività amministrativa e, quindi, il diritto di partecipare al processo di miglioramento della qualità dei servizi e di controllarne i risultati. Uno dei punti nodali del cambiamento amministrativo va riconosciuto nel passaggio dalla "pubblicità alla trasparenza,

intesa come diritto a comprendere, non solo a conoscere”⁴, in modo da garantire l’espressione della sovranità popolare anche nello spazio amministrativo.

E’ necessario rimuovere gli ostacoli che hanno limitato finora la valutazione. Parte delle difficoltà sono da attribuire all’ostilità delle amministrazioni alla circolazione delle informazioni sull’attività svolta. In ogni caso, la valutazione richiede competenze tecniche attualmente poco presenti all’interno delle amministrazioni.

Occorre valorizzare il vastissimo patrimonio informativo che risiede presso le amministrazioni, condividendolo e integrandolo, e sviluppare un approccio organico al problema.

Può essere presa a riferimento l’esperienza di altri paesi, dove sono stati impiantati sistemi di indicatori di *performance* che integrano i diversi livelli rispetto ai quali sviluppare l’attività di valutazione (organizzazioni, programmi, politiche).

In Nuova Zelanda ad ogni programma è associato un sistema di obiettivi operativi (*Key results areas*), a sua volta collegato ad un più ampio sistema di obiettivi strategici (*Strategic results areas*). Ispirandosi a questo modello, negli Usa gli obiettivi del sistema di indicatori riguardanti l’azione del governo federale si stanno ampliando dalla misurazione dell’efficacia e dell’efficienza delle singole organizzazioni a quella dei programmi e di intere aree di intervento pubblico (*Performance assessment rating tool*).

Il caso italiano soffre anche di un altro limite, rappresentato dalla scarsa attenzione che la valutazione riceve da parte delle assemblee elettive. Negli Usa, un forte stimolo viene da esplicite previsioni introdotte dal Congresso nella legislazione.

In conclusione, occorre avviare al più presto la definizione di un sistema, che, prima ancora che di valutazione, è di conoscenza della realtà amministrativa e del contesto in cui essa opera. Se gli impegni di riforma dello scorso decennio hanno avuto esiti così parziali, ciò è almeno in parte imputabile alla scarsa consapevolezza delle aspettative dei cittadini e delle imprese, ed anche dei meccanismi che operano all’interno dell’amministrazione. Conseguentemente, sono stati formulati obiettivi talora poco realistici ed è rimasto forte lo scollamento tra percezione dei bisogni e qualità dei servizi erogati.

⁴ Arena G. (2005), *Trasparenza amministrativa e controllo civico*, intervento al convegno su “Buona amministrazione e buona politica. Trasparenza e partecipazione per innovare la pubblica amministrazione”, Roma, 10 novembre 2005.

Risultano quindi necessari un percorso di negoziazione con le diverse parti del sistema e un'ampia partecipazione dei destinatari degli interventi. Questo coinvolgimento, facendo leva sulle aspettative degli attori amministrativi e della collettività, può consentire di rilanciare con la necessaria convinzione un progetto di rinnovamento che sembra aver perso il vigore iniziale.

1.4. Considerazioni conclusive

Dal confronto internazionale emergono alcune riflessioni di carattere generale sui processi di riforma amministrativa:

- C'è forte convergenza sulle motivazioni che hanno indotto i diversi paesi ad intraprendere percorsi di cambiamento: crisi fiscale; internazionalizzazione dei mercati e crescente competizione fra i sistemi-paese; trasformazioni accelerate del contesto socio-economico; crescente scontento dei cittadini; insoddisfazione del potere politico per l'incapacità delle amministrazioni di realizzare le politiche. In particolare, si sta diffondendo la consapevolezza che la qualità della pubblica amministrazione rappresenta un fattore decisivo nel definire la competitività complessiva dei sistemi economici. Ne è una riprova il fatto che, negli indici di capacità competitiva dei paesi espressi annualmente dalle agenzie di *rating* cominciano a trovare posto anche variabili e componenti riferite all'azione amministrativa. Nelle graduatorie internazionali, l'Italia occupa purtroppo posizioni molto basse nel confronto con gli altri paesi avanzati e la componente amministrativa, in particolare, rientra tra i fattori di competitività percepiti come maggiormente critici.

- C'è un forte effetto imitativo sulle misure adottate. Ad esempio, circa il 90% dei paesi dell'area Ocse ha emanato una legislazione sull'accesso all'informazione amministrativa ed ha istituito uffici di garanzia del cittadino sul modello dell'*ombudsman* svedese (difensore civico, da noi). O ancora, in tema di procedure di acquisto, si sta diffondendo l'adozione di misure di razionalizzazione e concentrazione, anche tramite la creazione di unità centrali di committenza o di assistenza tecnica (Consip in Italia, *Office of government commerce* nel Regno Unito, *Junta consultiva de contratación administrativa* in Spagna eccetera). Più in generale, gli interventi realizzati e gli istituti introdotti nell'ultimo ventennio sono ispirati da orientamenti largamente comuni ai diversi paesi (managerialismo, orientamento al mercato, attenzione al risultato, decentramento

dell'offerta eccetera). Permangono tuttavia differenze significative. Se da un lato la classica distinzione tra sistemi di *common law* e di *civil law* conserva la sua validità, dall'altro, anche all'interno di un medesimo gruppo, si presentano divergenze di un certo rilievo. Ad esempio, tra i sistemi di diritto comune si possono isolare due sottogruppi, da un lato Stati Uniti e Canada, dall'altro Regno Unito, Australia e Nuova Zelanda. I primi due paesi hanno fortemente enfatizzato le misure legate alla valutazione e recentemente alla partecipazione; gli altri tre hanno puntato prevalentemente alla costituzione di unità di risposta più sottili e vicine ai bisogni: nel Regno Unito sono state create oltre 130 agenzie e un migliaio di enti pubblici ministeriali, presso i quali attualmente operano i tre quarti del personale dell'amministrazione centrale. Viceversa, si rilevano importanti analogie tra paesi appartenenti alle due tipologie di ordinamento: in Francia, come in Nuova Zelanda è stato valorizzato lo strumento budgetario, collegandolo alla valutazione dei risultati. A prescindere dai modelli e dagli strumenti di cambiamento concretamente impiegati, tutti i paesi hanno tentato di stimolare un'amministrazione che è apprezzata, a torto o a ragione, statica.

- Nessun criterio di riforma, nessun intervento, può essere adottato con efficacia da solo, poiché ogni iniziativa settoriale influisce sull'intero sistema, alterando i precedenti equilibri. Ad esempio, una maggiore autonomia dell'amministrazione solleva questioni in ordine all'equità dell'azione pubblica e alla responsabilità degli attori amministrativi. O ancora, una diversa articolazione delle funzioni operata attraverso un decentramento dei servizi si riverbera sulle competenze dei presidi centrali, suscita problematiche di filiera produttiva richiedendo l'introduzione di meccanismi di coordinamento, può indurre disomogeneità e quindi problemi di equità, rende più difficile disegnare e realizzare strategie di sistema, come testimonia l'importanza assunta, nel nostro come in altri sistemi, dai meccanismi di co-decisione e di co-amministrazione nell'azione pubblica. L'interdipendenza tra le componenti del sistema impone, in ogni caso, coerenza e continuità nell'elaborazione delle strategie.

- Ogni iniziativa, ogni intervento comportano, o possono comportare, vantaggi e svantaggi rispetto alla situazione precedente. Di essi occorre fare un bilancio e valutare se i primi prevalgano sui secondi. Tuttavia, la cautela, pure necessaria, non deve paralizzare e le scelte vanno fatte.

- Ogni intervento è influenzato dal contesto nazionale – istituzionale, amministrativo, culturale eccetera – del paese nel quale si opera, cosicché l'importazione pura e semplice di strumenti adottati da altri sistemi non è consigliabile. Ad esempio, interventi come l'allentamento dei controlli preventivi sull'acquisizione delle risorse o il rafforzamento dell'*outsourcing* hanno implicazioni diverse se impiantati in contesti nazionali in cui il fenomeno della corruzione risulta più o meno accentuato. In generale, le differenze maggiori si rilevano fra i paesi di *common law* e di *civil law*, ma una variabilità di contesto è rilevabile anche all'interno dei due gruppi. Quindi anche le *best practice* devono rappresentare soltanto un punto di partenza, da vagliare con attenzione, per essere eventualmente adattate alle specifiche condizioni ed esigenze nazionali.

- La tecnologia da sola non basta. In tutti i paesi che hanno adottato misure di *e-government* l'enfasi è stata posta sul *government* e non sulla *e*. In effetti la caratterizzazione tecnologica comporta spesso l'impoverimento delle altre dimensioni progettuali, aggirando i problemi legati alla qualità del rapporto tra stato e società. Occorre quindi coniugare temi e tecnologie, restituendo a queste ultime il loro carattere strumentale. La disponibilità di servizi pubblici *on line* è aumentata anche in Italia, dove tuttavia ci si è concentrati soprattutto sulla fase di richiesta e meno su quella dell'erogazione o del coinvolgimento del cittadino. Un esempio positivo in quest'ultima direzione è offerto dall'esperienza del Regno Unito, dove è stato creato un portale che consente un'ampia partecipazione, divenuta ormai parte integrante del processo decisionale.

- Le norme da sole non bastano. Le esperienze di successo realizzate in altri contesti nazionali mostrano che non è sufficiente agire sulle regole, ma occorre far leva sul sistema di valori che informa l'azione di coloro che sono chiamati ad applicarle ed anche sul modo di intendere l'azione pubblica da parte dei destinatari.

Le precedenti considerazioni mostrano chiaramente la complessità dei problemi sollevati e, di conseguenza, le difficoltà che si possono incontrare, allorché si intervenga sulle strutture amministrative. Non casualmente, da qualche tempo, è divenuto di moda anche in ambito pubblico il termine *governance*. Esso implica la considerazione dell'ambiente, degli attori, dei destinatari, delle interazioni all'interno del sistema amministrativo, di questo con il sistema-

paese ed anche del paese nel contesto internazionale. Si tratta di una concettualizzazione senz'altro interessante che considera i rapporti intercorrenti fra potere politico, apparato amministrativo, parti sociali ed economiche, fino alle singole imprese e ai cittadini. Tuttavia, l'approccio non deve risultare paralizzante, sottolineando la complessità dei problemi, né esorcizzante, pensando di poterli risolvere attraverso speculazioni teoriche; deve agevolare le soluzioni e non consentire l'esercizio di diritti di veto.

Anche sul versante della *governance* interistituzionale, dalle esperienze straniere emergono indicazioni utili per il caso italiano, sia nei rapporti verticali (Regno Unito) sia in quelli orizzontali e con le parti sociali (Francia, Germania). Da noi ed anche altrove, le esperienze più interessanti in tema di *governance* sono quelle sviluppate a livello locale, dove si rilevano processi partecipativi strutturati (ad esempio, Torino, Lione, Barcellona) e una maggiore integrazione delle politiche, anche grazie all'esperienza della programmazione negoziata.

Alcune considerazioni specifiche emergono dalla comparazione internazionale con riferimento ai tre ambiti tematici privilegiati nell'analisi e dei cui risultati si è dato conto nel paragrafo 1.3.: risorse umane, semplificazione, valutazione.

Quanto alle risorse umane, l'attenzione maggiore si è concentrata sulla dirigenza, considerata risorsa chiave nel processo di riforma, e si è indirizzata verso tre aspetti: il reclutamento, il contratto e la valutazione delle *performance*.

Il reclutamento si è rivolto sempre più spesso a professionisti esterni all'amministrazione. Nel Regno Unito, le selezioni per i vertici delle agenzie autonome sono aperte al settore privato, dal quale proviene attualmente circa la metà degli incarichi. Tendenze simili si osservano anche in alcuni paesi di *civil law*, come la Francia, dove per il *Grand corp* è frequente l'alternanza di incarichi nel settore pubblico e in quello privato.

In molti sistemi sono stati introdotti contratti di durata prefissata legati alle prestazioni (*performance contracts*) che collegano l'accesso alle carriere e gli avanzamenti alle competenze possedute e ai risultati effettivamente conseguiti, aumentando l'autonomia e accrescendo i livelli di responsabilità dei dirigenti nei confronti sia dei vertici politici sia della collettività. In generale, il managerialismo è divenuto un *leit motif* comune a tutte le esperienze analizzate.

Una possibile leva per valorizzare le competenze all'interno dell'amministrazione può risiedere nell'affiancamento, fino eventualmente alla sostituzione, della contrattazione per comparti con quella per professioni. Ciò varrebbe, in particolare, per i segmenti professionali medio-alti. D'altronde, il processo di decentramento in atto, lo svolgimento di funzioni pubbliche attraverso contratti di servizio o direttamente da parte di privati comportano la trasformazione del ruolo dell'amministrazione sia centrale sia locale e l'impiego di competenze trasversali (programmazione, indirizzo, valutazione).

In generale, si è riconosciuto che, per incidere significativamente sull'amministrazione pubblica, occorre influire sugli atteggiamenti del personale. Se si accetta questo assunto, non è possibile trascurare il personale non dirigenziale il quale, d'altronde, fronteggia gli utenti e sostanzia i servizi. L'attenzione innovativa deve essere quindi generalizzata ed esprimersi nella qualità del reclutamento (che finora ha attinto al segmento di competenze medio-basso), nella formazione mirata (oggi sostanzialmente assente in Italia), nell'aggiornamento continuo, nella valorizzazione della conoscenza collettiva, nella costruzione di identità e di spirito di servizio. La strada da percorrere è dunque lunga, difficile e comporta investimenti non banali. Politiche di consolidamento e di *turnover* mirato potrebbero giovare. In ogni caso, occorre disegnare percorsi chiari di evoluzione, assumere atteggiamenti non contraddittori e quindi definire un accordo *bi-partisan* che possa tenere nel tempo, contrastando le convenienze congiunturali e i correlati opportunismi.

La semplificazione nei paesi di *common law* è generalmente declinata in termini di decentramento territoriale, di alleggerimento delle unità centrali e di semplificazione delle strutture di servizio (*Next step agencies* nel Regno Unito, *Crown entities* in Nuova Zelanda, rimozione di livelli gerarchici in Canada, riduzione dei dipartimenti in Australia).

In Italia, ed anche in Francia, l'intento è di rendere più agevole il rapporto fra amministrazione e cittadini e di superare alcune strettoie, attraverso lo snellimento procedurale, l'eliminazione di sovrapposizioni e di passaggi superflui e la concentrazione di competenze.

In particolare, nel nostro sistema, due istituti hanno assunto particolare rilievo. Il primo è rappresentato dalla conferenza di servizi, volta a recuperare unitarietà a filiere produttive multicompetenza. Meglio sarebbe stato, tuttavia, procedere ad una rivisitazione ed una effettiva semplificazione delle filiere, spesso ingiustificatamente frammentate. In molti casi, la

conferenza non è risolutiva ed è letta dalle amministrazioni come una forma di difesa, piuttosto che di agevolazione.

Il secondo è l'istituto del silenzio amministrativo, il quale tuttavia, seppure eccezionalmente, è declinato anche nella forma del "silenzio-rigetto".

In Francia, gli interventi di semplificazione risultano maggiormente strutturati e poggiano sull'attività di un'unità centrale (la Commissione per la semplificazione amministrativa) che dà impulso e coordina l'azione piuttosto che, come è avvenuto da noi, mettere insieme le proposte, spesso frammentate e poco motivate, delle singole amministrazioni. In ogni caso, in tutti i paesi di *civil law* la pratica di semplificazione ha ormai le caratteristiche di azione permanente, tenendo conto della rapidità dei cambiamenti i quali tendono a produrre aumenti di complessità.

Lo sviluppo di sistemi di valutazione, infine, costituisce uno degli aspetti maggiormente rilevanti dei processi di riforma. Essi rappresentano la chiave per garantire la tenuta di un sistema, come quello italiano, che sta muovendosi verso l'autonomia e la diversificazione. Purtroppo, questo è un campo in cui registriamo un ritardo particolarmente vistoso, per la tradizionalmente scarsa diffusione nella pubblica amministrazione della cultura del risultato e in generale quantitativa.

In particolare, sono poco sviluppati e diffusi, rispetto ad altri sistemi, strumenti di valutazione *ex ante* sui possibili effetti di politiche e programmi. Nel Regno Unito, dove si rileva un ricorso frequente a procedure di analisi di impatto della regolazione, è prevista, ad esempio, la conduzione di test sulle piccole imprese (*Small firms' impact test*), agevolata dall'istituzione di un organismo *ad hoc* (*Small business service*). Negli Stati Uniti, il contenzioso fra lo stato centrale e gli stati federati riguardo al trasferimento di competenze è stato fortemente ridotto dall'effettuazione di valutazioni *ex ante* relative all'impatto organizzativo e sopra tutto finanziario conseguente al trasferimento (procedura per i così detti *unfunded mandates*).

Sempre negli Stati Uniti, un sistema di indicatori relativi all'intero spettro delle attività federali (*Government performance and result act* del 1993) consente di verificare i risultati dei programmi e di guidare le decisioni relative all'allocazione delle risorse.

In Nuova Zelanda, è stato impostato un sistema integrato di valutazione che associa ad ogni programma un insieme di obiettivi operativi (*Key results areas*), a sua volta collegato ad un più ampio sistema di obiettivi strategici (*Strategic results areas*)

Sta emergendo, infine, la valutazione così detta democratica che si esprime in forme di partecipazione dei cittadini alla formulazione e alla valutazione di politiche, soprattutto negli Stati Uniti e in Canada.

Anche in Italia si registrano alcuni progressi nei sistemi di programmazione e controllo, ma resta ancora debole il legame tra misurazione dei risultati e processi di allocazione delle risorse, attraverso l'applicazione di sistemi di incentivi e disincentivi.

Si tratta, d'altra parte, di una caratteristica che condividiamo con altri paesi occidentali. L'indagine Ocse mostra come, a fronte di una tendenza generalizzata all'introduzione di indicatori di *performance* all'interno della documentazione finanziaria da parte dei sistemi dell'area (72% dei casi), solo in una minoranza dei paesi (meno di un quinto) queste informazioni vengano effettivamente impiegate nel processo decisionale da parte della sfera politica.

Negli Stati Uniti, viceversa, le assemblee elettive hanno un ruolo di stimolo nello sviluppo di sistemi di valutazione, attraverso esplicite previsioni introdotte nella legislazione. Maggiore risulta inoltre, in quest'ultimo paese, il legame tra misurazione dei risultati e sistemi di premi e sanzioni diretti ad aumentare la produttività dell'amministrazione. L'attuazione del modello è avvenuta in modo incrementale, attraverso un programma pilota della durata di quattro anni.

Nel nostro sistema difetta questa sensibilità sperimentale nella pubblica amministrazione. Gli interventi possono avere infatti effetti sia positivi, attesi e spesso verificati, sia negativi, insorgenti e in qualche misura non prevedibili. Le alternative dovrebbero quindi essere valutate attraverso realizzazioni prototipali e ne dovrebbe essere verificata la percorribilità, in modo da accumulare l'esperienza necessaria a orientare correttamente gli interventi e ad introdurre gli eventuali opportuni correttivi. Anche nella gestione corrente dei servizi, l'introduzione di sistemi di valutazione è il presupposto per suscitare un atteggiamento costantemente orientato all'innovazione nei processi di produzione con l'intento, anche, di anticipare le risposte riguardo ai bisogni emergenti.

D'altra parte, senza aver accumulato esperienza è difficile innescare novità. La scarsa capacità innovativa del nostro sistema dipende inoltre dal fatto che l'attività di ricerca è insufficiente, spesso delegata all'esterno e i suoi risultati sono percepiti come estranei e quindi non sono interiorizzati dalle amministrazioni.

In secondo luogo, manca la continuità necessaria a produrre reali cambiamenti i quali, per loro natura, possono realizzarsi soltanto nel lungo periodo. Esemplificativa in questo senso è l'esperienza, comunemente riconosciuta di successo, della Nuova Zelanda, dove gli interventi di riforma sono stati portati avanti con coerenza per un ventennio.

Infine, in questa fase, l'Italia dovrebbe approfittare della spinta europea. Le organizzazioni internazionali in genere, e l'Unione europea in particolare, possono infatti influenzare, direttamente e indirettamente, le evoluzioni che caratterizzano i sistemi interni a ciascun paese, permettendo di accelerare i processi di riforma. Ciò fino ad ora è avvenuto soprattutto in tema di qualità della regolazione, attraverso la circolazione dell'informazione sulle buone pratiche e la pubblicazione di linee-guida e raccomandazioni.

In conclusione, i nodi sui quali agire per far leva sul sistema amministrativo sono numericamente limitati, ma qualitativamente significativi. Su di essi occorre intervenire con convinzione e al più presto.