Formez

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A.
Dipartimento della Funzione Pubblica

INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA E CRESCITA

Rapporto con raccomandazioni

Good governance for growth (Ggg) in funzione di Ricerca e Sviluppo (R&S)

$$\mathrm{Ggg} = f(\mathrm{R\&S})$$

Ricerca Giannini-Formez, II fase

Good governance for growth
Funzione di Ricerca e Sviluppo[1]

di Giuseppe Pennella*

1. Evoluzione delle ricerche

1.1. Gli studi del Formez

In questa nota conclusiva della Ricerca appare doveroso segnalare come il Formez, in tutto il suo processo istituzionale, abbia realizzato significativi programmi di studi sulle pubbliche amministrazioni italiane. Il volume sul Quarantennale del Formez dà conto anche delle ricerche curate, in questo perio-

* Responsabile Ricerca e Sviluppo Formez. Si ringraziano: G. Calabresi, S. Cassese, J.G. Christensen, G. D'Auria, F. Lafarge, B.G. Mattarella, G. Melis, Y. Mény, M. Powell, G. Rizvi, A. Sandulli, R. Stewart, K. Yesilkagit E. Zapico Goni per i commenti ed i suggerimenti ricevuti su questo elaborato. Rimane dell'autore la responsabilità delle tesi sostenute.

1 La Ricerca Giannini-Formez Fase II "Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con raccomandazioni" si è conclusa nella sua parte elaborativa a giugno 2007 con la presentazione dei risultati al CNEL. Successivamente è stata arricchita e sviluppata, tra l'altro, di sezioni speciali, in particolare di 4 volumi sulla comparazione internazionale e di proposte di policy amministrative che integrano alcune delle raccomandazioni già presentate a giugno 2007. Questo documento di studio, si è avvalso, tra l'altro, di seminari di approfondimento nazionali ed internazionali promossi per la diffusione dei risultati della ricerca. Suggerimenti e miglioramenti sono venuti da confronti con la Banca d'Italia, la Confindustria, l'OCSE e con le Nazioni Unite (Undesa), etc.. La ricerca, come è cultura e tradizione del Formez, si è svolta nel pieno dell'autonomia e dell'indipendenza scientifica assicurata, anche in questa circostanza, dagli Organi del Formez. L'indipendenza degli studiosi, la metodologia attivata e la formulazione di raccomandazioni e proposte di policy finalizzate al tema dell'Innovazione amministrativa per la crescita del Paese presenta, seppur in questo segmento speciale degli studi amministrativi, in piccolo, similitudini con i risultati della Commissione presieduta da Jacques Attali in Francia "Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française". Il team della ricerca ha coinvolto circa duecento studiosi esterni ed interni al Formez, esperti, dirigenti e ricercatori che hanno partecipato e commentato risultati in tutto il suo iter ex ante, in itinere ed ex post. Il coordinamento è stato assicurato da Marco D'Alberti e Giuseppe Pennella. Il Comitato d'indirizzo, composto da Guido Corso, Marco D'Alberti, Giuseppe Pennella, Mario Rusciano, Giulio Vesperini, ne ha guidato la programmazione e l'attuazione. Hanno assicurato assistenza tecnica Valeria Russo e Giuseppina Marcella Ascione. La ricerca è stata promossa e finanziata dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito di una Convenzione con il Formez su Semplificazione legislativa ed amministrativa ex lege 241/90. Costante e di grande efficacia è stato il supporto, il confronto ed il raccordo con il DFP, in particolare con il Capo Dipartimento della Funzione Pubblica, cons. Antonio Naddeo, e con la dr.ssa Paola Paduano, Direttore dell'Ufficio per la Formazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni. A tutti è rivolto un ringraziamento, in particolare al Presidente del Formez dr. Carlo Flamment, per il sostegno, la sensibilità ed i suggerimenti ricevuti in tutto l'iter della ricerca.

do, dal Centro[2]. Nel panorama degli studi amministrativi, comune è stato il riconoscimento che la ricerca del Formez voluta dal Ministro della Funzione Pubblica, prof. Massimo Severo Giannini, abbia segnato una svolta nella stagione degli studi e delle ricerche sulle pubbliche amministrazioni italiane. Il Ministro della Funzione Pubblica in carica, nella presentazione, con cui si apre questa pubblicazione su "Innovazione amministrativa e crescita" segnala come vi sia stata una continuità tra l'attuale ricerca del Formez e quella degli anni '80 promossa dal prof. Massimo Severo Giannini. È per questo motivo che si è inteso formulare , come sottotitolo dello studio attuale, *Ricerca Giannini Formez II Fase*. In questo primo capitolo si segnalano le principali correlazioni e le differenziazioni tra i due studi.

La ricerca sull'"Organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato", realizzata dal Formez tra il 1980 ed il 1982, su incarico del Consiglio dei Ministri e del Ministro Giannini, si concluse con la dimostrazione che, con le tecniche proprie del modello aziendale, anche la nostra amministrazione poteva essere misurata. Ci si avvalse di un'analisi entropica e di una metodologia taylorista dell'organizzazione[3].

La ricerca pur segnando uno spartiacque negli studi, non permise alla stessa amministrazione, per il suo carattere "poroso"[4] e dualistico[5], né di trattenere un'innovazione che, nel tempo, assunse, il profilo dell'episodicità e dell'invisibilità, né di metabolizzare i cambiamenti provenienti dall'economia che si rappresentarono con le vesti di una società liquida.

Il Formez diede corso alle risultanze della ricerca con due speciali interventi: l'attivazione di un Master per la formazione di una leadership per l'economia del settore pubblico e di un progetto sull'innovazione e la coesione amministrativa.

La seconda iniziativa progettuale del Formez "Coesione ed Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni"[6], nel prendere atto della diaspora, tuttora in

---

[2] *Il Formez tra memoria e futuro,* pubblicazione presentata in occasione del Convegno sul Quarantennale Formez, tenutosi a Roma il 6 dicembre 2005.

[3] La ricerca, curata dal Formez, fu guidata da un Comitato Tecnico Scientifico composto da: Sergio Zoppi, Massimo Annesi, Piero Bontadini, Sabino Cassese, Giovanni Marongiu, Giorgio Pastori. Il Formez ne assicurò il coordinamento attraverso: Domenico Argento, Paolo Nizza, Raffaele Mariconda, Giuseppe Pennella, Luciano Vicentini e Liliana Astolfi.

[4] G. Melis, *Tra storia ed innovazione.* Postfazione al volume *Amministrazione Liberale – Appunti di lavoro* di G. Pennella, Quaderni Formez n. 12. Scrive Melis "l'idea di partenza di questo lavoro di Giuseppe Pennella che l'amministrazione, come una sorta di immensa lastra fotografica, si lascia impressionare dall'evoluzione storico-sociale che sia con una bella espressione , "fondamentalmente porosa".

[5] S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale*, Milano 1977, Ed Giuffrè.

[6] Formez, Master in Economia del Settore Pubblico, anni 1989/1998
Progetto CIPA – Coesione e Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni promosso dal Formez e realizzato nel periodo 1999/2004, finanziato per dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Due altri progetti di assistenza tecnica furono attivati: un primo definito RAP (Rete delle Amministrazioni Pubbliche), ed un secondo su Sportello Unico per le Attività Produttive.

corso, nei processi decisionali delle istituzioni e delle amministrazioni, segnò anch'essa una svolta. All'innovazione amministrativa si raccordò un nuovo concetto che, a metà degli anni '90, fu definito "coesione amministrativa". L'idea progettuale della "coesione amministrativa" fu di unire, di rendere coesa l'amministrazione nel mentre i processi di decentramento e di federalismo in atto sul terreno costituzionale stavano intaccando la stessa unitarietà del corpo amministrativo. Il collante, per rendere più coesa l'amministrazione, non assunse però (come pure sarebbe potuto avvenire, il carattere del conservatorismo (facendo leva sulla tradizione) ma quello dell'innovazione amministrativa.

I due progetti Formez formativi e di sperimentazione, non conseguirono compiutamente gli obiettivi perseguiti perché, probabilmente, negli anni '80 e '90, non era ancora maturata una adeguata consapevolezza del doversi avvalere, per l'agire amministrativo, sia di una leadership economica che dell'innovazione amministrativa finalizzata allo sviluppo del Paese.

Oggi, invece, il tema appare ineludibile.

La ricerca del Formez "Innovazione amministrativa e crescita" del 2007, simbolicamente richiamata come "Ricerca Giannini-Formez Fase II", segnala una continuità ed un'evoluzione tra le due ricerche, la prima del 1980 finalizzata a studiare un'amministrazione ancora "chiusa", la seconda del 2007, avente ad oggetto e obiettivo un'amministrazione non ancora "aperta". La ricerca del 2007 dà seguito, d'altra parte, ad una pluriennale stagione di studi del Formez sui nodi e sulle prospettive del sistema amministrativo italiano[7]. Si è dimostrato, in questo nuovo ciclo di studi, come le due variabili, l'innovazione amministrativa e la crescita del Paese, fossero in un rapporto funzionale di causa-effetto.

Attraverso un'analisi strutturalista, ed avvalendosi di metodologie connettive, (storiche, giuridiche, economiche finanziarie, letterarie, etc.) è stato rilevato come, a differenza di quanto avvenuto negli anni '80 con la prima Ricerca Giannini e successivi progetti del Formez (vedi nota 5), oggi il contesto fosse completamente mutato. In particolare oggi l'economia ha conseguito elevati livelli di globalizzazione ed il rapporto in Italia tra spesa pubblica e PIL ha raggiunto il livello record del 50%. Se ne è tratta la consapevolezza che fosse utile promuovere policy in direzione di un'amministrazione non più "chiusa" ma "aperta" al mercato e alla società. Da un'amministrazione "opulenta" ad un amministrazione "asciugata"

I due mondi, amministrazione ed economia, superando reciproci steccati, devono relazionarsi.

L'uno dipende rispettivamente dall'altro.

Da entrambi: l'amministrazione e l'economia, dipende lo sviluppo.

---

[7] Vedasi le pubblicazioni a cura di Ricerca e Sviluppo del Formez:
Note e commenti sul sistema amministrativo italiano · 2004 – *Organizzazione, economia e finanza;* Note e commenti sul sistema amministrativo italiano · 2005 – *Federalismo, welfare e concorrenza;* Note e commenti sul sistema amministrativo italiano · 2006 – *Competizione, concorrenza e mercato*

Le attuali società ed istituzioni, disciplinate come nel caso italiano, da sistemi costituzionali fondati sulla presa d'atto dei risultati dei conflitti sociali e sul rispetto delle minoranze e dei deboli[8], appaiono, nell'articolazione dei loro sistemi amministrativi, caratterizzati: da eccessi di offerta, da rendimenti di scala decrescenti o negativi e in, ultima analisi, dalla convivenza di sperperi ed ingiustificate opulenze. Appare, pertanto, legittima un'azione di contrasto che limiti la funzione amorale svolta da tali amministrazioni nella loro attuale configurazione di opulenza.

1.2 Gli studi internazionali[9]

Negli anni novanta si era diffusa nelle scienze sociali l'idea che la crescita non fosse determinata soltanto da fattori di carattere economico, quali il capitale naturale, il capitale fisico e il capitale umano, ma anche dal tessuto sociale, istituzionale ed economico. Già nel 1993 Robert Putnam nello studio sulle regioni italiane raccordò il rendimento istituzionale ed economico all'influenza di alcuni aspetti della struttura sociale[10].

Le scienze sociali, sostiene Marco D'Alberti, sembrano oggi, a differenza del passato, essersi fermate, mentre avrebbero dovuto e potuto essere un ponte per il dialogo[11].

La teoria economica non riesce a spiegare in modo soddisfacente, per esempio, il ritardo dei paesi ex comunisti dell'Europa dell'Est, che pur caratterizzati da dotazioni di capitale fisico e capitale umano comparabili con quelle dei paesi occidentali, non presentano uno stesso tasso di crescita. Si sostiene che la carenza di capitale sociale sia imputabile alla passata attività repressiva dei regimi totalitari nei confronti della società civile[12].

L'importanza del capitale sociale, nel processo di crescita, è, comunque, comunemente accettata. La Banca Mondiale che dedica una parte rilevante dei suoi studi al tema della relazione tra capitale sociale e sviluppo economico, sostiene, allo stesso tempo progetti per il rafforzamento della società civile nelle aree più povere del pianeta. Poiché la diffusione della fiducia è ritenuta particolarmente importante quando le istituzioni formali sono deboli e non garantisco-

---

8 M. Dogliani, *Il fondamento realistico del costituzionalismo,* Relazione tenuta nel corso della Conferenza "Il Diritto Pubblico tra crisi e ricostruzione", Napoli 11-12 aprile 2008

9 Il paragrafo è stato elaborato in collaborazione con Valeria Russo.

10 R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.,1993

11 Intervento tenuto l'8 aprile 2008 al Cnel, Roma, in occasione della presentazione del suo libro *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*

12 M.Raiser, C.Haerpfer, T. Nowotny, e C. Wallace, (2001), *Social Capital in Transition: A First Look at the Evidence*, European Bank for Reconstruction and Development, working paper n. 62. Paldam, M., Svendsen, G.T. (2000), An Essay On Social Capital: Looking For The Fire Behind The Smoke, *European Journal of Political Economy*, Vol 16, 339-366. Rose, R. (1995), Russia as an Hour-Glass Society: A constitution without Citizens, *East European Constitutional Review*, 4(3), 34-42.

no l'efficienza dei mercati, il capitale sociale può costituire uno strumento per alleviare la povertà e proponendo lo sviluppo nei paesi economicamente più arretrati[13]. La Banca Mondiale ha approfondito la conoscenza del legame tra capitale sociale, distribuzione e crescita, fornendo al tempo stesso un contributo attivo al sostegno delle organizzazioni sociali, per promuovere l'accumulazione di capitale sociale a livello nazionale[14].

Il tentativo è di avvalorare la tesi di una correlazione fra capitale sociale, qualità delle istituzioni e delle norme con lo sviluppo economico, misurato in termini di PIL pro capite. La Banca Mondiale ha avviato, da tempo, un'attività di ricerca e monitoraggio di indicatori per la misurazione delle performances dell'azione di governo, con riferimento sia ai paesi in via di sviluppo che a quelli industrializzati. Il lavoro, presentato nella sua originale versione nel 1998, fornisce, rispetto a 175 paesi, il valore di sei indicatori individuati come dimensioni della governance e della qualità istituzionale.

Nei lavori di Shleifer, Glaser, La Porta e Lopez de Silanes[15], si fornisce un ulteriore contributo all'analisi della relazione fra qualità delle istituzioni e crescita. Questo gruppo di economisti sostiene, confutando in parte i risultati cui giunge il gruppo di Kauffman della Banca Mondiale, che la maggior parte degli indicatori della qualità istituzionale, utilizzati per stabilire il legame fra questa variabile e la crescita, sono costruiti in maniera non adatta allo scopo. I risultati delle loro analisi suggeriscono che è il capitale umano, più della qualità delle istituzioni, a determinare il grado di sviluppo. (la tesi si fonda prevalentemente sul confronto fra Corea del Nord e Corea del Sud).

La natura composita del capitale sociale e l'eterogeneità degli studi rendono possibili tante classificazioni della letteratura per quanti aspetti sono rilevabili nel capitale sociale.

Nella determinazione empirica del legame tra le due variabili, finora sono stati compiuti progressi minimi. Seguendo l'impostazione di Stephen Knack[16], è possibile ripartire la letteratura empirica sul legame tra capitale sociale e crescita in due filoni. Il primo filone comprende gli studi che concentrano l'attenzione sul ruolo delle istituzioni formali, il secondo assegna un'importanza alla fiducia, alla cooperazione e all'associazionismo[17].

---

[13] Working papers sui progetti realizzati finora sono disponibili presso il sito web della Banca Mondiale, nella sezione dedicata al capitale sociale, http://www.worldbank.org/poverty/scapital/

[14] Woolcock, M., Narayan, D. (2000), Social Capital: Implications for Development Theory, Research, Policy, *The World Bank Research Observer*, 15, pp. 225-251.

[15] Glaeser, E.L., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., (2004) *Do Institutions cause growth ?* Journal of Economic Growth 9, 271-303

[16] Knack, S. (1999), *Social Capital, Growth And Poverty: A Survey Of Cross Country Evidence*, The World Bank Social Capital Initiative Working Papers, 7

[17] La ripartizione della letteratura empirica è basata sulla distinzione operata da Collier (1998) tra capitale sociale governativo e capitale sociale civile. Il primo comprende le istituzioni formali, quali governo, parlamento e sistema giudiziario, il secondo comprende le reti di relazioni sociali volontarie e altri indicatori della fiducia generalizzata e della partecipazione civica.

La prima indagine statistica cross-country sul legame tra capitale sociale governativo e risultati dell'economia è stata effettuata da Roger Kormendi et al.[18]. Si considera un campione di 47 Paesi nel periodo 1950-77. Gli autori trovano una correlazione positiva e significativa tra due indicatori sull'andamento dell'economia, costituiti rispettivamente dal tasso di crescita medio annuo del reddito pro capite, dal rapporto tra investimenti e prodotto lordo, e da un'elaborazione dell'indice delle libertà civili ideato da Raymond Gastil[19].

Anche sul piano teorico, la relazione tra capitale sociale e crescita economica non ha ancora ricevuto una dimostrazione rigorosa e soddisfacente. L'idea diffusa tra gli economisti è che il capitale sociale, inteso come densità e vitalità delle associazioni orizzontali esistenti in una comunità, determini la formazione della fiducia. Quest'ultima contribuisce all' incremento della produzione, attraverso la riduzione dei costi di transazione. Tuttavia, per il momento, manca una definizione chiara e definitiva delle variabili esplicative di questo processo. Non è ancora stata effettuata una ricostruzione della struttura formale dei meccanismi di interazione di tali variabili nel processo produttivo. Una volta spiegata l'efficacia del capitale sociale nell'aumento della produzione, rimane ancora da spiegare il legame tra l'accumulazione e la crescita economica.

Antoci et al.[20] mostrano, nell'ambito di un modello di crescita con un processo di accumulazione di capitale sociale e capitale privato, che queste due variabili possono essere correlate sia positivamente che negativamente, secondo i valori assunti dai parametri dell'economia.

L'analisi concentra l'attenzione sul rapporto tra capitale sociale e beni relazionali: secondo le diverse ipotesi, più elevati livelli di capitale sociale determinano aumenti di redditività del tempo destinato alla partecipazione sociale e incentivano il consumo di beni relazionali. Una maggiore partecipazione sociale ha, invece, come effetto collaterale l'accumulazione di capitale sociale. Nel modello esistono tre beni: un bene di consumo privato, usato per soddisfare i bisogni di base, un bene relazionale e un secondo bene di consumo privato che può fungere da sostituto per il bene relazionale. Secondo le ipotesi adottate dagli autori, il consumatore può decidere come allocare il tempo a sua disposizione tra il lavoro, che determina un aumento di reddito, le altre opportunità di consumo privato (che per ipotesi non richiedono tempo), e la partecipazione sociale. Una riduzione della partecipazione sociale determina simultaneamente un aumento dell'offerta di lavoro e una sostituzione dei beni privati ai beni relazio-

[18] Kormendi, R.C. e Meguire, P.G. (1985), Macroeconomic Determinants Of Growth: Cross-Country Evidence, *Journal of Monetary Economics*, 16, 141-163

[19] Gastil, R.D. (1990), The Comparative Survey of Freedom: Experiences And Suggestions, Studies in *Comparative International Development*, 25/1, 25-50. Dal 1970 gli indici delle libertà civili e delle libertà politiche sono costruiti da Gastil per la redazione della *Comparative Survey of Freedom* pubblicata dalla Freedom House.

[20] Antoci, A., Sacco, P.L., Vanin, P. (2001), *Participation, Growth and Social Poverty: Social Capital in a Homogeneus Society*, Università di Bologna; Beugelsdijk, S., Smulders, S. (2004), *Social Capital and Economic Growth*, Tilburg University, Department of Economics, mimeo.

nali. Nelle decisioni individuali di consumo, si determinerà un aumento della produzione dei beni privati che favorirà la crescita del reddito. Questo processo genera esternalità negative sulla produttività della partecipazione in termini di produzione di beni relazionali e danneggia, nel lungo periodo, l'accumulazione di capitale sociale.

Questa analisi, pur lasciando aperto il problema della determinazione del ruolo del capitale sociale nel processo di crescita, mostra il pericolo che lo sviluppo possa condurre l'economia in una delle trappole di povertà sociale, caratterizzate da un inaridimento delle relazioni umane e da una progressiva erosione del capitale sociale, come già mostrato da Putnam[21] nei suoi studi sul costante declino, negli ultimi trenta anni,del capitale sociale nella società americana.

2. Nodi, valutazioni ed effetti sullo sviluppo

La ricerca "Innovazione amministrativa e crescita" organizzata in tre macro aree:

- Istituzioni, regole, risorse e mercato
- Territorio, cittadini, imprese e sviluppo
- Competizione, cooperazione internazionale, raccomandazioni,

segnala in che modo si potrà pervenire, attraverso una relazione di causa-effetto ad un rapporto dialogico con il mercato e ad un'amministrazione che, progressivamente, dovrà, sempre più, assumere profili più liberali in cui l'esercizio della funzione pubblica trovi la sua legittimazione nella parità dei diritti: quello pubblico e quello dei singoli cittadini. Le regole che disciplinano l'azione amministrativa hanno assunto, infatti, nel tempo, un profilo sempre più ibrido in ragione di una crescente coamministrazione tra gli ordinamenti pubblicisti e civilisti. Un diritto fondato su regole proconcorrenziali, orientato a disciplinare mercati pluralistici, potrà, a tale proposito apportare una maggiore dose di chiarezza allo stesso sistema giuridico.

In questo nuovo quadro ideale il diritto soggettivo si modifica, nasce un diverso modo di intendere la discrezionalità, la responsabilità amministrativa: il processo e la tutela giurisdizionale assumono un ruolo nuovo, viene meno il peso del principio di sovranità amministrativa che si esprimeva attraverso le attività sanzionatorie, esercizio delle concessioni e le stesse modalità di attivazione delle autorizzazioni[22].

[21] Putnam, R. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster

[22] Quaderni Formez n.12, *L'amministrazione liberale. Appunti di lavoro*, di Giuseppe Pennella. Lo studio, che analizza l'evoluzione storica del percorso liberale del sistema amministrativo italiano, non si propone di formulare policy amministrative ma suggerisce un percorso a cui dovrebbe tendere l'amministrazione italiana.

L'erosione della sovranità nazionale e del connesso localismo costituzionale, accentuato dall'attuale presenza dei fondi sovrani, è solo apparentemente espressione, a livello globale, di un nuovo interventismo economico statuale. Con manovre monetarie e di stabilità dei cambi questo fenomeno trova, infatti, lontane radici negli accordi dei Bretton Woods del 1944.

La lex-mercatorum o autoregolazione economica, per essere meglio interpretata,deve tenere conto della contestuale ricerca di un equilibrio tra i nuovi pesi e contrappesi che mediano e determinano la stessa sostenibilità del modello. Tra i nuovi pesi e contrappesi, Kelsen invita a dedicare attenzione: alla rilevanza assunta dalle prassi, alla depolicitizzazione del diritto e alla crescente importanza del giurisdizionalismo derivante da sentenze di Autorità sovranazionali come la Corte di Giustizia[23].

Il superamento di una pura dimensione quantitativa dell'azione pubblica è riconducibile alla relazione "meno quantità più qualità". Su questa problematica ci si soffermerà nel paragrafo successivo. Il conflitto insito in tale equilibrio può essere superato da un'amministrazione sostenibile intesa come un processo di progressiva acquisizione di capacità autoregolativa per sé e per i suoi amministratori[24].

L'amministrazione, stressata da una crisi di sovraccarico, può essere indotta verso scorciatoie di semplificazione. Tali scelte appaiono sintomatiche sia dell'attuale stato di fragilità dell'amministrazione che delle politiche da essa promosse. Queste policy amministrative non aiutano a riordinare le contraddizioni presenti nelle PA; è come se si formulasse un puro superamento delle regole solo perché questo appaiono opache e confuse[25].

È necessario, invece, interrogarsi sul perché queste condizioni siano la sintomatologia di comportamenti opportunistici e non cooperativi che si alimentano su un terreno di asimmetrie informative. Reti lunghe e reti brevi non comunicano e sono mal connesse. In questo elaborato ci si sofferma sul nesso tra innovazione amministrativa e crescita, quest'ultima variabile è intesa come una sottocategoria di una più ampia concettualità che attiene al concetto di sviluppo.

Può, infatti, esserci una mancata crescita, espressa in termini di PIL, occupazione, etc. ma, attraverso finalizzate policy pubbliche, si può, congiuntamente, generare uno sviluppo economico di segno positivo derivante dal conseguimento di un più sostenibile e coeso tessuto sociale ed economico.

---

[23] G. Azzariti, *Può il costituzionalismo moderno sopravvivere?,* relazione tenuta nel corso della Conferenza "Il diritto pubblico tra crisi e ricostruzione", Napoli 11-12 aprile 2008.

[24] G.Pasqui, *Sviluppo in Italia: esperienze e possibilità, ,* relazione tenuta al seminario AISLo "Ripensare approcci, temi, priorità per lo sviluppo locale", Bari 14 marzo 2008; in corso di pubblicazione sulla Rivista "Territorio", n. 44, 2008

[25] C. Donolo, *Transazioni verso territori capaci: nuove idee per lo sviluppo locale, fra sostenibilità e capacitazione,* relazione tenuta al seminario AISLo "Ripensare approcci, temi, priorità per lo sviluppo locale", Bari 14 marzo 2008

Crescita e sviluppo rimangono, in ogni caso, variabili di difficile interpretazione e prevedibilità. Consci di tale complessità, la cultura cattolica invoca, a tal fine, la discesa terrena della Divina Provvidenza.

Il superamento di un approccio quantitativo/distributivo delle politiche pubbliche, assunte come una sorte di risarcimento per un mancato esercizio di funzioni pubbliche, implica necessariamente il superamento di un approccio del conflitto tra Stato e Mercato a somma zero. Il nuovo baricentro delle relazioni si sta, pertanto, spostando dalla rappresentazione degli interessi collettivi ai bisogni che le singole persone esprimono nel contesto istituzionale ove i loro diritti trovano una loro rappresentanza.

E' necessario disporre di un approccio interpretativo fondato su un positivismo evoluzionista[26] che, recuperi l'esercizio di effettività acostituzionale del mercato concorrenziale a volte vissuto come un "male" e, altre volte, come un nuovo "bene" pubblico puro.

L'equilibrio tra libertà ed autorità, tra diritto privato esclusivo e diritto pubblico inclusivo in ogni caso, comporta una regolazione finalizzata alla promozione, alla cura, alla salvaguardia e al controllo dei duplici interessi che, in tale mercato proconcorrenziale, sono rappresentati: quelli dei produttori e quelli dei consumatori.

Molte volte, sono gli stessi rappresentanti del mercato, produttori e consumatori, come è avvenuto nel caso delle crisi di Evron, Cirio e Parmalat, e mutui sub prime, che hanno richiesto al diritto pubblico inclusivo di intervenire, con nuove forme di regolamentazione, per eliminare le anomalie che, la sola lex mercatorum non era stata in grado di risolvere.

Andrea Ranieri, nel sostenere questa tesi, ha segnalato che l'amministrazione, nella formazione della nuova catena del valore, deve aver cura, in maniera prioritaria, dei diritti orizzontali rispetto a quelli ascendenti e discendenti[27]

Rileva Giuliano Amato[28] che questo assunto di priorità è particolarmente vero nel passaggio dalla lex mercatoria –autoregolazione- all'ordinaria azione regolatoria. La priorità assegnata alla sussidiarietà orizzontale comporta, secondo Amato, un obbligo motivazionale già nella fase preregolatoria. In questo nesso motivazionale trovano fondamento tutte le procedure di valutazione pre-decisionali VIA, RIA. Queste innovative procedure di valutazione sono rivolte non tanto a dimostrare l'esistenzialità di uno Stato e di un'Amministrazione minimale ma segnalano l'importanza di promuovere uno Stato ed un'amministrazione sostenibile. Su questo tema stesso Richard Stewart, per valutare la regolazione e

[26] G Azzariti, *op. cit.*

[27] A. Ranieri, relazione tenuta al seminario AISLo "Ripensare approcci, temi, priorità per lo sviluppo locale", Bari 14 marzo 2008

[28] Intervento tenuto l'8 aprile 2008 al Cnel in occasione della presentazione del libro di Marco D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione.*

l'autoregolazione, suggerisce che potrebbe essere utile un processo di comparazione e benchmarking che ne misuri i differenti effetti[29]

Infine, ha recentemente sostenuto Sabino Cassese[30] che the rule of law, in un contesto globale, si deve riconiugare con le problematiche delle regolazioni nazionali sia del trade che degli human rights che disciplinano e, allo stesso tempo, condizionano un estendimento globale di tale principio.

Attraverso un'analisi, fondata sulle metodologie dell'economia del diritto, sono state selezionate, nel presente documento di studio, ciò che si ritiene siano i sette punti nodali per lo sviluppo dell'amministrazione, non escludendo, evidentemente, la possibile rilevanza anche di altre questioni che potrebbero anche essere ritenute centrali sul divenire delle pubbliche amministrazioni.

In questo studio se ne sono misurati prima le cause e valutati poi gli effetti sulla crescita. La metodologia d'intervento ha utilizzato, come strumento d'intervento, un sistema di premialità proprio di un approccio economico. Si è intervenuti sulle variabili indipendenti, espressione della regolazione giuridica al fine di rilevarne i possibili effetti sulla variabile dipendente della crescita - vedi tabella n. 1.

Per ciascuno dei sette nodi studiati: Contesto nazionale ed internazionale, Regole e mercato, Dirigenze e organizzazione, Risorse e strumenti, Cooperazione

Tabella n. 1

Nodi, valutazioni, effetti, sviluppo

Variabili indipendenti	*Effetti moltiplicativi*	*Variabile dipendente*
ι Contesto nazionale ed Internazionale	I maggiori investimenti internazionali in Italia	
ρ Regole e mercato	R più adeguate regole pro-concorrenziali	
δ Dirigenze e organizzazione	S separazione tra politica ed amministrazione	G
σ Risorse e strumenti	A maggiore autonomia e maggiore responsabilità	R
κ Cooperazione e competizione	C mix tra le due variabili, cooperazione e competizione	= G O W
υ Territorio e utenti	D maggiore ruolo della domanda e del territorio	T
τ Quantità e qualità	Q - quantità, + qualità	H
Metodologia di intervento	Incentivi e premialità	

[29] Commenti di R. Stewart a questo stesso documento di ricerca.

[30] Intervento tenuto l'8 aprile 2008 al Cnel in occasione della presentazione del libro di Marco D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*

e competizione, Territorio e utenti, Quantità e qualità, prima si è proceduto ad analizzarli attraverso specifici focus di approfondimento e, successivamente, ne sono stati valutati gli effetti sullo sviluppo.

È stata formulata, per ciascun punto nodale, una proposta di policy amministrativa.

L'impianto è fondato sulla definizione di una strategia nazionale di policy amministrativa e su procedimenti attuativi affidati al management e ai funzionari pubblici[31].

Per il primo focus, contesto nazionale ed internazionale correlato alle performance amministrative italiane, sono stati selezionati tre livelli di approfondimenti oggetto di valutazione da parte: delle Società di rating internazionali (World Economic Forum, International Institute for Management Development, Economist Intelligence Unit), degli Organismi internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, Organizzazione Mondiale del Commercio, OCSE, Commissione Europea) e di una comparazione con le prestazioni amministrative di altri paesi con cui è più diretta la concorrenza, anche dal versante economico, (USA, Regno Unito, Francia, Germania, Spagna, Danimarca, Olanda, Belgio).

Dall'analisi comparata è emerso come il nostro Paese, a livello internazionale, è collocato mediamente al 50° delle graduatorie internazionali. La cattiva valutazione in buona parte è stata attribuita dagli analisti: ad un presunto ma non sempre riscontrabile sul piano oggettivo, basso rendimento del sistema amministrativo italiano[32].

Gli effetti sullo sviluppo sono stati tali che gli investimenti diretti esteri (IDE) che si effettuano in Italia, escluse le fusioni e le incorporazioni, sono stati nel 2007 pari al 7% dell'insieme di investimenti che annualmente si effettuano in Europa.

---

[31] La relazione può essere rappresentata simbolicamente come una relazione matematica:
$G = f(\iota\ I, \rho\ R, \delta\ S, \sigma\ A, \kappa\ C, \upsilon\ D, \tau\ Q)$

[32] Le medesime risultanze sono state confermate nel Forum degli investitori esteri tenutosi a Verona nell'Auditorium della Glaxo il 28 febbraio 2008.
The Lisbon Council, *European Growth and jobs Monitor*, 2008. L'indicatore di Lisbona viene elaborato annualmente al fine di stilare una classifica di 14 economie europee (Finlandia, Irlanda, Danimarca, Svezia, Polonia, Regno Unito, Grecia Germania, Paesi Bassi,Spagna, Belgio Francia, Austria e Italia) sulla base dei criteri derivati dall'originaria Agenda di Lisbona. Il suo valore indica la performance di ciascun paese rispetto al raggiungimento di tali obiettivi. L'indicatore si compone di sei sotto-indicatori; per ognuno di essi è segnalato il valore di benchmark di riferimento: crescita economica, produttività della forza lavoro, Tasso di occupazione, istruzione e capitale umano, investimenti in Ricerca & Sviluppo e tecnologia, sostenibilità della Finanza pubblica. Nella graduatoria generale, l'Italia è ultima tra i 14 paesi selezionati, in posizione analoga al 2007. La Finlandia occupa il primo posto. I paesi che hanno registrato i miglioramenti più significativi sono Regno Unito e Germania. Il valore complessivo dell'indice per l'Italia è passato dal valore di 0.39 nel 2006 a 0.66 nel 2007. Scomponendo l'indice le aree in cui si è rilevato un miglioramento dell'Italia sono per la produttività del lavoro (da - 0.26 a +0.53) e per la sostenibilità della finanza pubblica (da 0.09 a 0.60).
World Investment Report, United Nations 2007. Gli investimenti stranieri diretti in Italia nell'anno 2006 presentano un valore di 39.159 milioni di dollari, si è registrato un aumento rispetto all'anno precedente. Nel contesto europeo l'ammontare degli investimenti verso l'Italia è pari a circa il 54% dei corrispondenti investimenti effettuati in Belgio (71.997) e al 28% del Regno Unito (139.543). Rispetto al totale degli investimenti realizzati in tutti i paesi europei la percentuale relativa all' Italia è del 7%; tale valore scende al 4,5% considerando l'insieme delle economie sviluppate.

Nel processo di integrazione con l'Unione europea è stato altresì valutato un basso livello partecipativo della nostra amministrazione. Alcuni problemi appaiono esemplari: a) la modesta influenza della nostra amministrazione nei procedimenti decisionali ascendenti o di coamministrazione; b) l'irrisolto problema del sistema di governo per le politiche comunitarie, considerato specialmente nel profilo del coordinamento delle varie amministrazioni interessate, la cui esigenza è cresciuta per il rilievo comunitario diretto assunto da regioni ed enti locali; c) l'implementazione, in maniera parziale, di iniziative di benchmarking volte alla valutazione dell'azione amministrativa in contesto europeo[33]. Il rating internazionale del nostro Paese nei prossimi tre anni. con una finalizzata policy, potrà salire dal 50° al 25° posto, conseguentemente, potranno raddoppiare gli investimenti esteri (IDE) dal 7 al 14%. Bisognerà definire pertanto strategie unitarie ma articolate, per ciascun Ministero ed Agenzia finalizzate a far raddoppiare, in tre anni, gli investimenti IDE in Italia.

1. *Proposta di policy in tema di "Contesto nazionale ed internazionale.*

Si ipotizza che si debba pervenire ad una funzione pubblica che assuma un profilo europeo attraverso la costituzione di un unico Dipartimento (Ministero). Questa Unità di Governo dovrebbe assumere competenze esclusive sia per l'Europa sia per la Funzione pubblica italiana. È necessario, infatti, costituire un presidio delle politiche comunitarie, anche di quelle regionali, raccordate con il buon funzionamento della funzione pubblica italiana. L'obiettivo è di conseguire una migliore integrazione con la funzione pubblica europea anche attraverso un generalizzato processo di benchmarking con i sistemi amministrativi europei[34]. A tal fine, potrà essere rilevante la promozione di un sistema informativo, condiviso con gli altri partner amministrativi europei, che fornisca un'informazione oggettiva sulle performance amministrative europee. Questo innovativo sistema informativo dovrebbe essere messo a disposizione delle Società di rating e delle Organizzazioni internazionali. Si potrà, in tal modo, pervenire ad una più circostanziata ed incontrovertibile valutazione del rating dei sistemi paesi europei.

I benefici connessi ad un aumento di investimenti DIA in Italia potrebbero determinare nei prossimi 3 anni una maggiore crescita economica del nostro Paese stimabile in uno 0,50 punto percentuale del PIL.

[33] M. P. Chiti, *L'impatto dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali*, in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez fase II, Volume I.1, Formez 2008

[34] Di tale accorpamento ci si potrebbe dar carico nell'attribuzione delle funzioni dei nuovi dicasteri, previsto dalla Legge Finanziaria per il 2008. Si è consapevoli, come segnala S. Cassese: che gli attuali Affari Europei si danno carico solo della cosiddetta fase ascendente e della prima fase discendente. Si ritiene che se in tale accorpamento, la Funzione Pubblica italiana non sarà sorda, afona e cieca, si potranno determinare reciproci utili effetti sia per la funzione pubblica che per gli affari europei. È come se sullo stesso pianerottolo convivessero due famiglie con differenti stili e comportamenti di vita. Sull'attivazione di una sede unica di concerto Stato-Regioni-Autonomie locali per l'innovazione dell'e-government e delle società dell'informazione hanno esposto simili indicazioni anche Carlo Buttari e Sergio Talamo alla Convention del Formez tenutasi a Fiuggi il 22-23 febbraio 2008

Sul secondo focus, Regole e Mercato, articolato in due sezioni, Regole interne (procedure, semplificazione, AIR, VIR, etc.) e Regole esterne (abuso posizione dominante e comportamenti anticoncorrenziali, regolamentazione mercati dei servizi economici (energia, telecomunicazioni, credito, assicurazioni, etc.) è stato rilevato come, fino ad oggi, si sia attivato un processo per tappe, con una logica incrementale, senza un piano organico di intervento. E' stata valutata l'importanza di promuovere una metodologia d'intervento, già attivata nel 2007 con il piano di azione per la semplificazione, estendendola ad altre aree dell'azione regolativa[35].

In presenza degli attuali procedimenti regolatori gli effetti sullo sviluppo sono stati misurati, a livello internazionale, dall'OCSE. Avvalendosi di una scala di valori da 0 a 6, la regolazione amministrativa italiana è stata stimata a +3, la regolamentazione economica a +3,5[36]. Il nostro Paese, nei prossimi tre anni, potrà salire, con apposite policy, in tale scala internazionale raggiungendo il punteggio di 5 punti su 6. Una mirata azione di regolazione potrà, infatti, determinare uno sviluppo del PIL dello 0,50%. Ad aprile 2008 si sono potuti apprezzare i primi risultati del progetto pilota MOA 1 del Dipartimento della Funzione Pubblica relativo al Piano d'Azione per la semplificazione e la qualità della Regolazione. La metodologia di misurazione e la Eu Standard Cost Mondial (S.C.M.) adottata dalla Commissione Europea. Si ipotizza, con questo piano, la riduzione complessiva del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012[37].

2. Proposta di policy amministrativa in tema di Regole e mercato.

Si ipotizza che tutti gli assetti delle riforme, ivi comprese quelle amministrative, dovrebbero confluire in un piano nazionale di azione prosviluppo di titolarità di un futuro Ministero del Mercato e dello Sviluppo Economico[38]. Questo Ministero dovrebbe diventare l'istituzione di riferimento delle Autorità indipendenti ed il pivot delle riforme e delle innovazioni regolative promercato che, in ogni caso, dovrebbero prescindere, per quanto possibile, da interventi normativi. È stato suggerito, altresì, che sarebbe utile disciplinare un articolato piano di sperimentazioni dell'autoregolamentazione, in primo luogo per le imprese che operano sulla frontiera dell'innovazione ad elevata competizione internazionale[39]

[35] M. D'Alberti, *Amministrazione e mercato,* in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez fase II, Volume I.1, Formez 2008

[36] OCSE Economic Development Working Paper 2005

[37] Su questo specifico Piano d'Azione per la semplificazione e la qualità della regolazione si veda il volume V. Misurazione amministrativa di questa stessa pubblicazione.

[38] La formulazione attuale del Ministero dello Sviluppo Economico dovrebbe anche contenere il tema del mercato che rappresenterebbe, in tal modo, la modalità con cui perseguire lo sviluppo. Di tale accorpamento funzionale ci si potrebbe dar carico nell'attribuzione di funzioni ai dicasteri, vedi Legge Finanziaria per il 2008.

[39] Note e commenti sul sistema amministrativo italiano · 2006 – Competizione, concorrenza e mercato, a cura di Ricerca e Sviluppo Formez, Quaderni Formez 51

Il terzo focus, Dirigenze e assetti organizzativi, è stato studiato sotto il profilo storico, giuridico, finanziario, economico e retributivo. In particolare, è stato analizzato il rapporto tra politica ed amministrazione correlandolo con modelli e correlate soluzioni organizzative. Le analisi hanno registrato come, fino ad oggi, si sia proceduto, senza una continuità progettuale, non tenendo conto della mancata uniformità della dirigenza e della presenza, per inverso, di un complesso articolato di "dirigenze" pubbliche[40]. Si avverte la necessità di un piano, articolato ma differenziato, in cui dovranno essere tenute separate le differenze dirigenziali, premiati i migliori e valorizzati i talenti[41]. Sarà, in primo luogo, necessario:

- identificare quali sono le posizioni dirigenziali di tipo fiduciario selezionandole tra quelle che non comportano poteri di amministrazione e gestione;
- ridurre gli incarichi dirigenziali agli esterni stabilendo l'obbligo della motivazione in caso di rimozione;
- stabilire meccanismi efficaci di protezione dei contratti collettivi da una micro legislazione ed inversamente salvaguardare il potere del datore di lavoro dalla intromissione della contrattazione in ordine a profili organizzativi[42].

Sarà, a tal fine, bene individuare e delimitare, con precisione, l'area degli uffici e degli incarichi dirigenziali di natura fiduciaria, in quanto riferibili a compiti in stretta collaborazione con l'organo di governo e a posizioni di snodo fra politica ed amministrazione: gli unici, alla luce delle ultime pronunce della Corte Costituzionale, suscettibili di essere sottoposti ad un regime di spoil system[43]. La dirigenza appare come se avesse sottoscritto di fatto un patto con la politica, configurandosi in una posizione di sottomissione rispetto ad essa facendosi "ancella" della prima. In contropartita sembra aver ricevuto solo la possibilità di un autogoverno separato dall'economia e dai diritti comuni[44].

È stato rilevato come, l'assenza di una sorta di amministratore delegato (segretario generale, capo dipartimento, direttore generale, etc.), abbia determinato, soprattutto per le grandi amministrazioni, effetti negativi nelle politiche dello sviluppo[45]. Se ne sono registrati effetti negativi da un duplice punto di vista: mancanza di unitarietà nel comando e connessa polverizzazione del processo

[40] G. Melis, L'evoluzione recente e i problemi aperti dell'amministrazione italiana, in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, , Ricerca Giannini-Formez fase II, Volume I.1, Formez 2008
Sul tema dell'accesso e della valorizzazione dei talenti nelle Pubbliche Amministrazioni si veda il contributo di Jim Ewanowich, Talent Management – human capital management and executive in public administration, sull'esperienza canadese tenuto nel corso del ciclo di seminari su
[41]Innovazione frontiera promossi da Ricerca e Sviluppo del Formez, settembre 2004.
42S. Battini, La privatizzazione del lavoro pubblico: problemi e correttivi, in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez fase II, Volume II.1, Formez 2008

[43] G. Melis, op. cit

[44] G. Melis in L'amministrazione liberale. Appunti di lavoro, di G. Pennella, op. cit,

[45] F. Lafarge ha rilevato che la figura del segretario generale pur essendo generalizzata in Francia, non presenta altresì le funzioni normalmente assegnate nella nostra proposta all'amministratore delegato.

decisionale. Il policentrismo amministrativo, accompagnato da processi di deperefilizzazione, si è avvalso, similmente a quanto avvenuto nella governance dei sistemi politici, di un modello basato sul metodo della coalizione. Le amministrazioni e le loro leadership, specchio del sistema politico, hanno, anch'esse, assunto il medesimo profilo, diventando, di fatto, amministrazioni di coalizione. Una economia liberale e globale necessita, tuttavia, di un nuovo assetto dei poteri pubblici economici nazionali, non più riconducibili agli estenuanti effetti derivanti dalle amministrazioni di coalizioni. C'è un bisogno di una differente concentrazione e rafforzamento della governance nazionale per assicurare al sistema economico indirizzi unitari, coerenti, tempestivi e finalizzati[46]. E' in questo nuovo disegno istituzionale che si colloca la necessità di avvalersi di una leadership che, allo stesso tempo, faccia propri, gli insegnamenti di Colbert, fondati sul diritto nazionale-esclusivo, e territoriale, temperati dall'esperienze di Menichella rivolta all'affermazione di un diritto inclusivo - regolatorio e proconcorrenziale. La metodologia orlandiana potrebbe, a tal fine, essere considerata una tecnalità di cui avvalersi.

Le uniche effettive innovazioni tra amministrazioni e mercato sono derivate dalle Autorità di controllo e di regolamentazione dei mercati. Queste amministrazioni, anche attraverso i propri vertici, hanno esercitato nell'ambito di funzioni loro attribuite, un esercizio congiunto del comando, coordinamento, indirizzo e controllo sugli operatori del mercato. Un futuro amministratore delegato delle pubbliche amministrazioni, similmente a quanto avviene per le imprese, potrebbe assicurare la governance delle politiche perseguite. Sarà utile prevedere nelle società per azioni, soprattutto per quelle quotate in borsa, che tale ipotizzato d'amministratore delegato, non assuma, né direttamente né indirettamente, la funzione di pubblico ufficiale, ma che i suoi obblighi, le sue responsabilità siano sottoposti solo alla disciplina della Consob e del diritto societario[47].

3. Proposta di policy amministrativa in tema di "Dirigenze e organizzazione".
Appare rilevante chiudere una stagione caratterizzata da profili di ambiguità ed incertezze tra direzione politica ed amministrativa. Sarà utile chiudere una stagione di precarietà e di connessa dipendenza della politica e dar vita alla figura dell'amministratore delegato delle grandi policy amministrative, assegnare ad essa l'unitarietà e la certezza sulla posizione di comando e la connessa responsabilità. Bisognerebbe, conseguentemente, dar piena e completa attuazione ai dispositivi delle sentenze della Corte Costituzionale del 2007 n. 103 e n. 104 del 2007, in particolare attraverso la messa a punto di articolate procedure di valutazione delle dirigenze che, nel fornire garanzie di indipendenza dalla politica, perseguano un "giusto procedimento"[48].

46 G. Marcon, Politiche di liberalizzazione ed espansione del diritto pubblico, relazione tenuta nel corso della Conferenza "Il diritto pubblico tra crisi e ricostruzione", Napoli 11-12 aprile 2008

47 P. Capaldo, Aziende, nelle indagini un primo filtro a Consob, Corriere della Sera dell'8 marzo 2008

48 Sentenze della Corte Costituzionale nn. 103 e 104 dicembre 2007 e L. Zoppoli, A dieci anni dalla Riforma Bassanini: dirigenza e personale, il saggio è destinato agli Studi in onore di Michele Scudiero.

Il quarto focus, Risorse e Strumenti, è stato affrontato sia dal punto di vista delle risorse umane, sia di quelle finanziarie e degli strumenti di cui l'amministrazione è titolare.

Le analisi hanno principalmente riguardato:

- per le risorse umane: la selezione e lo sviluppo professionale, il sistema retributivo, la formazione[49], la flessibilità, l'etica, la valutazione dei risultati[50];
- per le risorse finanziarie: i rapporti tra livelli di governo, gli effetti sui settori economici e su alcuni settori sensibili, p.e. giustizia[51];
- per gli strumenti, i temi analizzati riferiscono: al bilancio, alla contabilità e all'unitarietà dei conti pubblici, ai sistemi di programmazione, alla valutazione, al controllo e all'accountability[52], al passaggio dall'e-government all'm-governance[53].

Gli studi inducono a non valutare positivamente gli effetti che, fino ad oggi, sono derivati sullo sviluppo. Ciò è dipeso da una divaricazione e da una polverizzazione dei centri e dei sistemi decisionali. Tali fenomeni hanno determinato una mancata puntuale attribuzione della titolarità delle funzioni attribuite. Si è determinato, in tal modo, una incertezza a chi spettasse la responsabilità sul rendimento complessivo delle risorse e degli strumenti di cui le singole ammi-

[49] Gianni Agnesa, nella Convention del Formez tenutasi a Fiuggi il 22-23 febbraio 2008, ha segnalato la necessità di definire un'azione di accompagnamento della formazione per ogni grande legge di riforma con particolare attenzione alla qualità della formazione, in accompagnamento all'intero ciclo di vita del personale pubblico, per quelle attività che incidono più direttamente sulla qualità della vita. Fra i punti cruciali ancora non risolti vi è la politica del personale (precarietà dei dirigenti, titolarizzazione dei cosiddetti precari promozioni automatiche, gonfiamento dei vertici).

[50] B.G. Mattarella Le regole di etica pubblica in un contesto nazionale ed internazionale, M. Rusciano, M. Cerbone, Le risorse umane nelle amministrazioni pubbliche e G. Valotti, Una riforma fondata sulle competenze e la responsabilità, in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez fase II, Volumi I.1 e II.1, Formez 2008.

[51] G. Corso, L'amministrazione nazionale fra Stato, regioni ed enti locali, G. Fares, I conflitti fra i livelli di governo, A. Sandulli, I giudici dell'amministrazione, D. Sarno, Sviluppo finanziario, efficienza del sistema legale e crescita delle imprese: un'analisi territoriale, G. Ascione, G. Pennella, Amministrazione, giustizia e mercato, in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez fase II, Volumi I.1 e III, Formez 2008.

[52] E' stato segnalato dal gruppo di lavoro su Performance e accountability delle amministrazioni pubbliche la rilevanza dell'integrazione degli strumenti di valutazione ed accountability in particolare sul tema della qualità totale, delle performance, dei servizi e del funzionamento delle organizzazioni, Convention Formez, Fiuggi 22-23 febbraio 2008.

[53] F. Battini, La rete dei controlli come sistema, G. D'Auria, I controlli e le responsabilità di gestione, R.Perez, L'inadeguatezza della disciplina finanziaria e le possibili correzioni, A.Petretto, M. Bordignon, Elementi per la razionalizzazione ed il controllo della spesa pubblica in Italia, I. Snellen, M Thaens, From e-government to m-government, G. Brosio, Tasselli di una strategia per migliorare l'azione delle pubbliche amministrazioni a fini di promozione dello sviluppo, S. Biasco, Il sistema di imposizione fiscale sulle imprese come elemento di competitività, in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez fase II, Volumi II.1 e VIII, Formez 2008.
Francesca Ferrara nella Convention del Formez tenutasi a Fiuggi il 22-23 febbraio 2008, ha segnalato l'utilità della messa a regime degli strumenti consolidati nell'area della regolazione attraverso un progetto di lungo periodo e di benchmarking europeo. I. Borrello, P. Ferro, Coordinamento e controllo dei conti pubblici, stesura non definitiva.

nistrazioni hanno titolarità e di cui ne dispongono l'uso. La distribuzione, territoriale ed istituzionale, delle risorse umane e finanziarie è in pieno caos. Convivono, in maniera stocastica, virtù e deficit, opulenze e povertà delle amministrazioni. Un risanamento prosviluppo, deve contemperare l'equità-solidarietà con l'efficienza-competitività, si vedano le positive procedure del "patto per l'Università" tra il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Università italiane. Le procedure proefficienza e procompetitività dovrebbero essere estese ad altri comparti. Sul versante dell'innovazione tecnologica, come era già stato rilevato, anche in un recente passato, l'amministrazione sta, sempre più, acquisendo il profilo di un'Amministrazione-banca dati[54]. Bisognerà, pertanto, sostenere i processi di interoperabilità avviando una profonda riorganizzazione anche del back office. Il fine è di rendere effettiva l'evoluzione dei servizi sostenendo un rapporto transattivo-interattivo con i cittadini e le imprese. Bisognerà risolvere, per esempio, all'interno delle amministrazioni, tutte le richieste di informazioni necessarie per la conclusione del procedimento. Sarà utile, nel converso, muoversi verso un governo elettronico dell'amministrazione agevolando un passaggio dialettico dall'e-government[55] alla m-governance. Bisognerà dar vita, in ciascuna Amministrazione, ad un realistico patto per lo sviluppo, tra produttori (Principale ed Agente) finalizzato al recupero di produttività dell'1% annuo. In tale patto bisognerà sancire, che una quota consistente degli aumenti certificati di produttività e delle economie di gestione a cui si è pervenuti, rimangano, per una quota molto consistente, alle Agenzie e ai singoli operatori-produttori che le hanno rese possibili [56].

4. Proposta di policy amministrativa in tema di "Risorse e Strumenti.

Si ipotizza di attivare, in ciascuna amministrazione, un'unica responsabilità manageriale a cui sia assegnata ampia delega nella programmazione e gestione unitaria sia delle risorse (umane, finanziarie e assets) sia degli strumenti (bilancio, procedure e tecnologia). Si dovrebbe pervenire ad un'unicità nell'indirizzo e nel comando: un direttore generale che risponda e ne pubblicizzi in maniera circostanziata, i risultati nell'utilizzazione ottimale, imparziale, efficiente ed efficace dell'insieme delle risorse e degli strumenti assegnati.

Il quinto focus, centrato su Cooperazione e competizione interistituzionale, è stato articolato su due grandi temi: contesto internazionale (settori economici e paesi concorrenti) cui si è fatto riferimento al punto 1 di questo documento di studio e contesto nazionale (tra i livelli di governo e tra amministrazioni). Non meno rilevante, ma non oggetto di questo studio, sono i conflitti con il sistema produttivo ed i cittadini.

[54] G. Pennella, L'amministrazione liberale · Appunti di lavoro, Quaderni Formez 12

[55] I. Snellen, M. Thaens, From e-government to m-government. European cases, e L. Nuzzi, M. Bucci, An IT infrastructure for public administrations in an international context, in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez fase II, Volume VIII, Formez 2008

[56] Il prezzo dell'Amministrazione, traduzione italiana a cura del Formez del volume The price of Government, di Peter Hutchinson e David Osborne.

Le analisi, per entrambi i contesti, segnalano un processo crescente di precarizzazione e di polverizzazione del sistema decisionale sottoposto ad eccessivi impulsi commistivi. Il processo decisionale di co-amministrazione, *co*-partecipazione, co-desione (co.co.co) che ne è conseguito, non definito nelle regole e nelle procedure, ha determinato, a tutti i livelli decisionali, una precarizzazione, ed un'incertezza nella titolarità della responsabilità finale del procedimento definita nei diritti ma indefinita nei doveri [57]. In secondo luogo, è stato rilevato che, per frenare le forme anomale di cattiva cooperazione ed esasperata competizione, temi già segnalati nelle sentenze della Corte Costituzionale nn. 430 e 433 del 2007[58], sarebbe utile nel processo decisionale avvalersi del modello arbitrale sia nella fase preventiva che quella in itinere. Le procedure di conciliazione e arbitrato, attualmente previste per alcuni servizi di rilevanza industriale integralmente o parzialmente liberalizzati soggetti a procedure di regolamentazione (comunicazioni elettroniche, energia elettrica e gas), dovrebbero essere estese ad altri servizi: centrali e locali , nei quali gli operatori pubblici e privati competono, come, per esempio, le poste e i servizi di trasporto[59]. Bisognerà ridurre nei prossimi tre anni il contenzioso interistituzionale di un ammontare pari al 25%. Nei grandi sistemi economici a rete, nazionali e transnazionali, è stata confermata la necessità di separare la proprietà degli assets delle reti dalla titolarità dei beni trasportati promuovendo una concorrenza nelle reti e tra le reti. Lo scopo è di individuare, in particolare nelle funzioni concorrenti tra Stato e Regioni, un giusto mix che migliori la cooperazione e sviluppi la competizione[60]. In campo energetico sono state registrate, infatti, incertezze sulle fonti, sui tempi e sui costi di approvvigionamento. Evidenti sono stati gli effetti negativi per le imprese e lo sviluppo.

5. Proposta di policy in tema di "Cooperazione e competizione".

Si ipotizza l'utilità di attivare una direzione nazionale, che potrebbe essere istituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica europea[61] che agevoli il passaggio da un'amministrazione fondata su un caotico policentrismo ed un sistema che educhi le amministrazioni al dialogo e alla cooperazione. Un secondo obiettivo sarà finalizzato alla riduzione di 1/4 dell'attuale livello di contenzioso intra-istituzioni. Questa direzione, a cui dovrebbe essere assegnato l'indirizzo strategico della good governance multilevel, avrebbe il compito del coordinamento e della regia preventiva di ciò che potrebbe essere definito il benessere ed il buon andamento funzionale tra le amministrazioni pubbliche.

[57] Note e commenti sul sistema amministrativo italiano · 2004 – Organizzazione, economia e finanza, a cura di Ricerca e Sviluppo Formez, Quaderni Formez 38

[58] Sentenze della Corte Costituzionale nn. 430 e 433 dicembre 2007.
G. Della Cananea, Alternative alla giurisdizione? Pubbliche amministrazioni e procedure di risoluzione delle controversie, e A. Sandulli, Competitività e giustizia amministrativa, in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez fase II, Volumi I.1 e II.1, Formez 2008

[60] G. Pennella, Governance, competitività and networks in the Euro-Mediterranean Regio*n: transports, energy and telecommunications*, ottobre 2006

[61] Vedi la prima proposta di policy di questo stesso documento di studio

pare un rapporto dialogico e processuale che agevoli la formazione delle decisioni sintonizzandosi con il territorio e i suoi rappresentanti. Bisognerà rapportarsi a queste variabili come risorse e non solo come vincoli. Un territorio che esprime valori è da considerare un bene posizionale facilitante lo sviluppo[62]. Una buona amministrazione che abbia acquisito capacità di apprendimento dovrà assumere, conseguentemente, la tutela e la valorizzazione. La sostenibilità delle risorse (territorio e utenti) permette il superamento di un puro conflitto sulla spartizione delle spoglie e dei benefici. La funzione giustiziale sarà centrale in un'amministrazione orientata allo sviluppo. Con una procedura dibattimentale si dovrà fare in modo che le parti concorrano alla formazione delle decisioni. Sarebbe utile sostenere una partecipazione programmata dei cittadini e delle imprese ai processi decisionali individuali e collettivi, soprattutto nella realizzazione delle grandi opere infrastrutturali con la determinazione di un termine indifferibile nella conclusione del procedimento consultativo[63]. Potrà, a tal fine, essere rilevante prendere spunto da quanto, da alcuni anni a questa parte, è stato realizzato nei procedimenti di consultazione dall'amministrazione francese[64]. E' stato rilevato, infatti, che nel nostro Paese la cattiva e/o la mancata partecipazione della domanda, nelle sue diverse articolazioni, alla formazione dei grandi processi decisionali, abbia determinato effetti negativi nella realizzazione delle opere (p.e. TAV, riclassificatori, inceneritori, ampliamento dell'aeroporto di Vicenza, etc.). Nella maggior parte dei casi infatti, fino ad oggi, si è operato con operazioni tampone e ad opere già avviate. Per dare completa attuazione alla 241/90 potrebbe essere utile partire con gli atti di pianificazione e programmazione generale[65]. L'obiettivo è di diminuire di 1/3 i tempi medi standard di realizzazione, in primo luogo, delle grandi infrastrutture di rete.

6. Proposta di policy in tema di "Territorio e utenti"

Si è ipotizzato che, per la realizzazione delle grande infrastrutture, sia necessario rimodulare il sistema di offerta non basandolo più solo su un'offerta rigida ma promuovendo una democrazia dibattimentale in cui anche una domanda, ad elasticità definita, abbia una sua legittimazione. Bisognerebbe, a tal fine, partendo dai grandi interventi, attivare, un'amministrazione di prossimità che persegua un equilibrio condiviso tra domanda e offerta.

Il settimo punto Quantità e Qualità attiene ad una questione centrale e conclusiva della ricerca. Ci si riferisce ad un nuovo equilibrio a cui tendere tra quanti-

[62] C. Donolo, *op. cit.*

[63] Volume IV, *Cittadinanza amministrativa,* in Innovazione amministrativa e crescita Ÿ Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez Fase II, Formez 2008

[64] Commission Nationale du Débat Public: origine et évolution, Rapport Annuel 2006/200. F. Lafarge sottolinea che solo apparentemente le funzioni assegnate sono adeguate a quelle effettivamente svolte.

[65] M. D'Alberti, *op. cit.* e G. Vesperini, M. Savino, *L'europeizzazione, l'internazionalizzazione e la disciplina dei procedimenti "generali" della regolazione,* in Innovazione amministrativa e crescita · Rapporto con Raccomandazioni, Ricerca Giannini-Formez fase II, Volume I.1, Formez 2008.

tà e qualità dell'intervento pubblico. Il tema è stato analizzato sia dal versante delle spese sia delle entrate, rilevando come l'attuale configurazione quantitativa dell'intervento pubblico rispetto al PIL avesse determinato effetti negativi sullo sviluppo.

In sintesi dall'analisi è stato rilevato che:

- è cresciuta la dimensione quantitativa dell'intervento pubblico rispetto al PIL. Metà del PIL è oggi di titolarità pubblica. Negli ultimi 10 anni (1996-2005) un processo di riqualificazione della spesa pubblica consolidata è già, in parte, avvenuto. Nel mentre la spesa pubblica per investimenti in termini nominali è cresciuta del 50%, quello per il personale del 28%. Nel contempo, la crescita del Paese è rallentata se non si è frenata;
- è necessario aumentare la sussidarietà fiscale, orizzontale e verticale, attraverso una ristrutturazione non solo della spesa ma anche delle entrate. Bisognerà agevolare la partecipazione alle decisioni dei contribuenti definendo gli obblighi a cui le PA dovranno attenersi nella definizione delle spese. Non bisognerà tassare per tre anni il valore aggiunto che generi sviluppo;
- in altri paesi, p.e. Australia e Nuova Zelanda, l'intervento pubblico/PIL è diminuito. Congiuntamente è aumentata la qualità e il rendimento amministrativo.

La crescita quantitativa e non qualitativa della spesa pubblica sta determinando un effetto di spiazzamento simile al modello di Gresham in cui la cattiva moneta ha eliminato la buona. Nel caso dell'intervento pubblico, si è verificato che "la cattiva spesa sta cacciando la buona spesa". È stato rilevato che per conseguire una migliore qualità dell'intervento pubblico potrebbe essere almeno sufficiente in una prima fase, una diminuzione delle sole quantità della spesa. Gli effetti sullo sviluppo saranno tanto più rilevanti, quanto più consistenti sarà la diminuzione dell'intervento pubblico/PIL, accompagnata da finalizzate politiche di riqualificazione.

7. Proposta di policy in tema di Quantità e Qualità.

Si ipotizza una diminuzione consistente dell'intervento pubblico (entrate e spese) sul PIL. Questa diminuzione, la cui dimensione quantitativa afferisce alle specifiche strategie di governo, potrà comportare, se accompagnata da adeguate politiche pubbliche, un miglioramento dell'azione pubblica nel medio periodo. In particolare sarebbero utili investimenti in ricerca, innovazione e sviluppo dell'amministrazione. Su questa specifica area di intervento pubblico potrebbe essere utile estendere alle PA il principio del credito d'imposta, già disciplinato per le imprese da direttive dell'Unione europea e dalla Legge Finanziaria 2008. Si potrebbe, infatti, concordare con la Commissione Europea che, almeno, la spesa per investimenti in ricerca e sviluppo delle PA non influisca più nella determinazione del rapporto deficit/PIL.

La governance della riqualificazione della spesa dovrebbe essere assicurata da un finalizzato progetto e da una forte cooperazione tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e Dipartimento della Funzione Pubblica (europeo).

3. Metodologie per le riforme. Il sistema della premialità

Per dare attuazione alle sette policy di cui sopra potrebbero essere applicati anche all'attività ordinaria dell'azione amministrativa italiana, gli stessi metodi e le medesime procedure di premialità già adottate nella nuova programmazione dei fondi strutturali europei. Nel nuovo Q.S.N. 2007/2013 è, infatti, assegnato nel settennio al tema della premialità, un budget di 3 miliardi di euro pari all'1% delle spese previste che supera un approccio originale fondato sui procedimenti interni avvalendosi di servizi finali. I criteri di selezione degli indicatori a cui attenersi sono gli stessi già applicati nel nuovo QSN. Questi criteri ed i connessi indicatori sono simili a quelli già attivati nei programmi di riqualificazione della spesa pubblica dalle amministrazioni dell' Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Norvegia, Svezia, Francia, Germania, Spagna, Svizzera. Si tratta di dar vita ad un piano prosviluppo che sia codefinito con il sistema amministrativo nelle sue diverse forme di rappresentanza (Conferenza Stato Regioni Autonomie locali). Sarà necessario condividere sia la definizione delle regole di formazione degli indicatori che le procedure di verifica ed il monitoraggio dei risultati. Bisognerà assegnare, a ciascun indicatore, un punteggio che, in caso di conseguimento dei risultati programmati, faccia scattare dei benefici finanziari. La programmazione e l'attivazione del piano dovrà essere affidato al management e ai funzionari pubblici. Come si potrà rilevare, la strumentazione giuridica è molto semplice ed efficace. Si tratta di stabilire un processo di benchmarking condiviso nelle regole che preveda, a conclusione del percorso, una premialità per le amministrazioni che hanno conseguito migliori performance prosviluppo. Ci si avvarrà di procedure di soft-low, di un diritto dolce, non invasivo e, per quanto possibile semplice e condiviso.

Nel nuovo QSN (2007-2013) i criteri per la formazione degli indicatori di premialità sono così riassunti:

1. *misurabilità* – attraverso informazioni statistiche riconosciute come adeguate, affidabili e misurabili;
2. *responsabilità* – attraverso la chiara indicazione del responsabile dell'attuazione e dell'erogazione del servizio;
3. *comprensione e condivisione* – definiti in maniera partecipativa dagli attuatori e di facile comprensibilità dai cittadini.

Nella tabella n. 2 è esposto un primo test dei tre criteri del QSN 2007-2013 applicato ai sette nodi strutturali dell'amministrazione italiana, così come sono stati rilevati nella ricerca del Formez.

Tabella n. 2
Premialità per un'innovazione amministrativa pro-sviluppo

1. Contesto nazionale ed internazionale	• Numero e dimensione finanziaria delle iniziative di cooperazione internazionale delle singole amministrazioni • Partecipazione e vincite di gare internazionali • Tempi di adozione di regolamenti e direttive Ue • Benchmarking con amministrazioni internazionali
2. Regole e mercato	• Adozione e verifica dell'efficacia di procedimenti ed azioni proconcorrenziali • Riduzione dei tempi e miglioramento dell'efficacia nell'erogazione di servizi e di azioni amministrative pro-imprese • Sviluppo e realizzazione di azioni di partenariato pubblico/privato nella finanza e nelle attività produttive • Ridurre gli assets di titolarità pubblica • Completamento delle privatizzazioni dei servizi con particolare riferimen-
3. Dirigenze ed assetti organizzativi	• Dirigenze - completare il processo di separazione tra politica ed amministrazione - valorizzare e premiare il merito dei dirigenti con una verifica dei risultati concordati e con un incremento sistematico del salario di produttività - esercizio e misurazione dei risultati della delega ai dirigenti - sottoscrizione di codici etici e codici di condotta da parte dei dirigenti • Assetti organizzativi - semplificazione e verifica dei risultati dei processi decisionali - aumentare e monitorare la mobilità (verticale e orizzontale), la flessibilità, la funzionalità e la semplificazione dei modelli organizzativi - misurare il rendimento degli assetti organizzativi adottati
4. Risorse e strumenti	
4.1 Risorse umane	• Avvalersi di un processo di selezione e primi inserimenti di profili innovativi pro-sviluppo affidandone la selezione e la formazione a soggetti terzi indipendenti • Migliorare ed aumentare la spesa per la formazione e lo sviluppo professionale dei singoli e delle aree organizzative omogenee • Prevedere procedure di accelerazione di carriera per i talenti • Aumentare il salario di produttività non distribuito erga-omnes • Rescindere i rapporti di lavoro per gli insufficienti • Aumentare la flessibilità, la mobilità orizzontale e verticale • Valorizzare il merito personale, di équipe e di strutture omogenee • Ridurre il numero di personale in servizio sostituendoli con giovani professionalizzati in aree di competenze innovative
4.2 Risorse finanziarie	• Ridurre e distribuire equamente il carico fiscale tra cittadini ed imprese • Aumentare le spese per lo sviluppo in termini reali • Diminuire, in termini reali, le spese correnti e del personale • Migliorare i rapporti tra costi e rendimenti delle azioni amministrative e tra costi e benefici degli investimenti pubblici realizzati • Minimizzare l'allungamento temporale del debito • Ridurre i costi per unità prodotte • Migliorare il rendimento degli assets di propria titolarità

segue

4.3 Strumenti	• Pubblicizzare sistematicamente l'efficacia e i risultati dei sistemi di controllo interno • Sottoporsi al controllo sul rendimento amministrativo da parte di società di rating • Migliorare l'accesso e l'utilizzabilità degli strumenti di innovazione tecnologica sia all'interno che all'esterno, cittadini ed imprese • Completare il processo di interoperabilità della tecnologia digitale adottata • Approvare e pubblicizzare, in maniera comparativa, congiuntamente il bilancio di previsione ed il consuntivo di due anni precedenti • Pubblicazione del piano strategico ed i risultati conseguiti • Partecipare positivamente alla costruzione dei conti del settore pubblico italiano
5. Cooperazione e competizione	• Realizzare accordi di rilevanza economica ed amministrativa con altre amministrazioni internazionali, nazionali, regionali e locali • Condividere scelte che riferiscono ad altre Autorità di governo ma che afferiscono ai propri territori amministrati • Cooperare con il sistema delle imprese nelle procedure di appalti ex ante, in itinere ed ex post • Misurare e valutare la collaborazione intraorganizzativa su obiettivi comuni • Ridurre il contenzioso correlato ad una competizione con altre amministrazioni e livelli di governo concordando, attraverso procedure di arbitrato, eventuali e possibili conflitti amministrativi • Aumentare la concorrenza tra le reti separando la titolarità delle reti dai beni trasportati • Sostenere la concorrenza tra le reti regionali, nazionale, internazionali nei settori a forte vocazione economica (energia, telecomunicazioni, acqua, ciclo dei rifiuti, etc.)
6. Territorio e utenza	• Definire e condividere le procedure e verificare sistematicamente i risultati di un sistema, dialogico, funzionale e processuale di raccordo con il territorio nelle sue diverse configurazioni (territorio, ambiente e rappresentanze del sistema imprenditoriale e sociale) applicato ai grandi processi decisionali in corso • Misurare e pubblicizzare, attraverso metodi condivisi con le imprese e il sistema di rappresentanza degli utenti i risultati sul rendimento conseguito dalle amministrazioni • Migliorare la partecipazione degli utenti ai processi decisionali finalizzando e condividendone le regole • Garantire un facile accesso ai procedimenti amministrativi codefinendo le regole e le relative procedure.
7. Meno quantità più qualità	• Ridurre la spesa pubblica di propria titolarità in termini reali, aumentando la spesa per la ricerca e l'innovazione amministrativa. • Assegnare a soggetti terzi indipendenti la redazione di rapporti sistematici sulla qualità delle risorse e sugli strumenti di propria titolarità, sugli assets, sulla finanza e sui modelli organizzativi • Assegnare a soggetti terzi la redazione di rapporti sui costi dei servizi di propria cura e titolarità • Costruire un percorso interno che definisca quali nuovi valori non solo quantitativi ma anche qualitativi devono essere assunti per una nuova concettualizzazione dello sviluppo, definendo un piano di azione, pubblicizzandone e monitorandone i risultati

Sulla base di quanto emerso dall'analisi della relazione tra punti nodali, effetti sullo sviluppo e proposte di policy amministrative pro-sviluppo, possono essere formulati tre possibili modelli e metodologie di applicazioni della riforma che qui di seguito sono esposti:

1. *riforme "progressive"* potranno dare continuità agli interventi realizzati negli ultimi 15 anni finalizzandoli alle aree dell'amministrazione più sensibili allo sviluppo;
2. *riforme "organiche"* potranno permettere la realizzazione di un organico progetto normativo per tutte le amministrazioni che presentino una più marcata finalizzazione con lo sviluppo;
3. *riforme ad "opzione zero",* l'ipotesi è di non intervenire più, con leggi, regolamenti, disposizioni normative sugli assetti amministrativi già ampiamente disciplinati. Si ritiene, infatti, conclusa la fase di elaborazione normativa bisognevole solo di un processo di restyling e di codificazione. Nel prossimo quinquennio, bisognerà predisporre un piano di azione nazionale che incentivi e premi quelle amministrazioni che, con il loro operare, determinino effetti positivi per la crescita del Paese.

Per ciascuna delle tre diverse opzioni e relative metodologie per la riforma è stato individuato un punto di forza e di criticità che, qui di seguito, sono presentati:

1. *riforme "progressive"*
   - Punto di forza: si darebbe continuità ai risultati già conseguiti negli ultimi 10/15 anni.
   - Punto di criticità: i risultati, pur essendo stati realizzati in maniera continuativa, rischiano ancora una volta di non essere sistematici. Gli effetti sullo sviluppo, se anche fossero rilevabili, avrebbero bisogno di un orizzonte di lungo periodo mentre c'è il bisogno di rinnovamento nel breve periodo.

2. *riforme "organiche"*
   - Punto di forza: si rimetterebbero in gioco tutte le possibili alternative attivando un piano normativo, organico e coerente, che superi il modello, fin qui attivato, di riforme progressive ma discontinue.

   - Punto di criticità: per l'elaborazione e l'approvazione di un tale nuovo assetto normativo, con molta probabilità, si dovrebbe investire tutto l'iter della prossima legislatura avendo necessità di un piano e di un consenso politico difficile da costruire.

3. *riforme ad "opzione zero"*
   - Punto di forza: si prenderebbe atto dell'eccesso di normazione attuale

progressiva ma discontinua e della difficoltà, se non dell'impossibilità, di intaccare la titolarità delle funzioni già assegnate ai diversi livelli di governo. Si dovrebbe dar luogo sia ad un restyling o alla codificazione dell'esistente normativa sia ad un piano di azione nazionale, pluriennale e a scorrimento annuale, fondato sulla premialità e non sulla sanzionabilità. Le amministrazioni sarebbero libere di aderire o meno sia alla fase di programmazione sia di attivazione. Lo scopo è di promuovere, senza obbligo, una virtuosità delle amministrazioni che operino con politiche prosviluppo attraverso una forte emulazione-competizione tra le amministrazioni. Bisognerà tendere all'innesto di regole proconcorrenziali e di libertà di mercato attraverso un bilanciamento tra libertà economiche ed esercizio di interessi pubblici[66].

- Punto di criticità: si determinerebbe uno speciale dualismo amministrativo in cui conviverebbero amministrazioni a due velocità: alcune più veloci, efficienti e virtuose, altre impegnate a rincorrere ed emulare le prime. Sviluppo e dualismo hanno, d'altro parte, convissuto per tanti anni. Il dualismo è stato l'altra faccia della crescita determinando, in alcune circostanze, anche lacerazioni e strappi tra territori, istituzioni, amministrazioni, economia e società del nostro Paese. Il nuovo modello di dualismo amministrativo proposto, caratterizzato da un profilo dialettico, non toglie niente a nessuna amministrazione ma si propone, a differenza del dualismo passato, un processo basato su una condivisione delle regole e su libere scelte delle amministrazioni. L'obiettivo è conseguire una virtuosità amministrativa, condizione che appare necessaria ed indispensabile per la crescita del paese.

4. Commenti conclusivi

1) Gli scenari economici a livello internazionale, che potranno essere caratterizzati da diversi gradi di globalizzazione e/o di protezionismo, condizioneranno, con molta probabilità, anche i contenuti delle future policy amministrative. La definizione di tali policy non potrà che rimanere di titolarità esclusiva dell'azione dei singoli governi. Esse, probabilmente, potranno essere , tanto più efficaci quanto più saranno condivise. Le policy amministrative potranno assumere, conseguentemente, secondo l'evoluzione dei mercati e le specifiche strategie dei governi, profili più liberali o più interventisti e/o più statalisti. Dovrà rimanere , invece, comune l'obiettivo di rafforzare l'indipendenza e la terzietà dell'Amministrazione, intesa come una

[66] M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione,* Collana "Universale Paperback il Mulino", 2008

delle forme soggettuali dell'articolazione dello Stato. L'obiettivo del bene comune e della terzietà dell'Amministrazione dovrebbe essere perseguito senza incertezze, con una formulazione bipartisan.

2) Nel caso la globalizzazione mantenga l'attuale grado d'intensità, all'azione amministrativa si richiederebbe l'innesto di politiche amministrative di profilo più liberale e una sostenibile regolazione economica ed amministrativa[67]. Congiuntamente, per una sorta di contrappeso, bisognerebbe avvalersi, in misura più determinata, di una nuova leadership amministrativa di alta discrezionalità regolativa che si richiami congiuntamente agli insegnamenti di Colbert e di Menichella[68].

3) I nuovi modelli di riferimento non sono più la Svezia ed i Paesi Bassi ma l'Australia e la Nuova Zelanda[69]. Queste ultime amministrazioni, a differenza dei paesi del nord Europa, hanno, infatti, ridotto la quantità, aumentato la qualità amministrativa e generato una più alta crescita economica. L'obiettivo, anche per il nostro Paese, è di far crescere il PIL di un ammontare corrispondente, se non superiore, alla possibile riduzione dell'intervento pubblico/PIL (entrate e spese).
4) Bisognerà generare una nuova qualità dell'azione amministrativa, tema fino ad oggi molto trascurato, che contemperi i temi dell'efficienza, efficacia ed economicità con una nuova gamma valoriale che l'azione amministrativa dovrà perseguire. Questo riorientamento qualitativo, seppur si presenta a costo zero, si muove in uno schema che coinvolgerà congiuntamente individualità e collettività, ed implica una particolare attenzione dell'amministrazione p.e.:
   - alla rilettura dei beni e dei luoghi relazionali, collettivi e di comunità, di natura pubblica e privata, individuali e plurali[70];
   - alle differenze e alle diversità intese come risorse – sesso, età, religione, etnie, territori –etc.;
   - ai tempi e allo spazio in cui si esercita il ciclo della vita degli individui;
   - al sostegno dei processi di volontariato sociale, individuale e collettivo;
   - al perseguimento di un nuovo equilibrio, tra tradizione e innovazione, dei temi etici e morali che afferiscano sia alla sfera personale che a quella collettiva, etc.;

[67] G. Pennella, *L'amministrazione liberale. Appunti di lavoro,* op.cit.
[68] Crispi Nitti Menichella Sturzo Di Vittorio, *Storie interrotte. Il Sud che ha fatto l'Italia,* (a cura di) F. Barca, Leandra D'Antone, Renato Quaglia
[69] I riferimenti a paesi lontani dall'Italia, come l'Australia e la Nuova Zelanda intendono non riproporre nel nostro Paese, meccanicamente modelli amministrativi differenti, ma segnalare che una nuova governance amministrativa, basata su una più alta qualità e minore quantità, è possibile.
[70] G. Tremonti, *La paura e la speranza. Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla,* Ed. Mondadori, Milano 2008

- all'attivazione di regole proconcorrenziali nella doppia rappresentazione degli interessi (imprese e consumatori).

5) Sarà necessario impostare un nuovo rapporto tra intelligenze tecniche e intelligenze fluide, affinché queste operino in uno stretto rapporto con i territori, le imprese e i cittadini. Il fine è di generare linguaggi condivisi che superino uno schema fordista di interpretazione di apprendimento da parte dei sistemi organizzativi. Sarà utile continuare a lavorare sui nuovi profili e caratteri di ciò che già oggi si sta configurando come una democrazia dibattimentale e una amministrazione di prossimità. Allo stesso tempo, sarà utile orientarsi verso un'organizzazione "plastica" caratterizzata sia da una forte ed innovativa leadership amministrativa sia da una formazione sostenibile[71]. Si dovrà tendere verso un modello di policentrismo amministrativo che trovi il suo equilibrio tra pesi e contrappesi. Se ne segnalano due capisaldi: un forte federalismo fondato su un'autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria e su una connessa autorevole leadership della dirigenza amministrativa.

6) Nel nuovo Q.S.N. 2007/2013 il Governo italiano ha già assegnato al sistema della premialità 3 miliardi di euro pari all'1% di tale prevista spesa per tali investimenti. Se dovesse valere per l'Amministrazione pubblica italiana questa stessa percentuale dell'1% per investimenti di propria titolarità in immobili e mobili, sulla base dei dati di cassa del 2005 del settore pubblico allargato italiano, ne corrisponderebbe un budget annuale stimabile in 600 milioni di euro. Questo budget non modificherebbe né gli aspetti quantitativi né i saldi di spesa ma, solo per una piccolissima quota, la destinazione della spesa. L'ammontare disponibile, stimato in 600 milioni di euro annui, dovrebbe essere destinato ad un piano nazionale pluriennale, a scorrimento annuale, finalizzato ad una premialità prosviluppo delle amministrazioni pubbliche italiane. La governance di tale piano prosviluppo amministrativo dovrebbe essere assegnata ad un organismo nazionale.

7) Sarà utile, allo stesso tempo, promuovere ed incentivare piani di azione prosviluppo delle Pubbliche Amministrazioni sostenuti da forti innesti di innovazione amministrativa. Questi piani non dovranno più configurarsi come programmi "puzzle-multiplechoice", in cui tutti fanno tutto ed il contrario di tutto. Si dovrà perseguire un solo grande obiettivo prosviluppo coerente con la mission dell'istituzione di riferimento.

[71] E. Rullani, *Ripensare i modelli di sviluppo locale: il ruolo della formazione manageriale,* intervento tenuto nel corso della VI Giornata della Formazione Manageriale ASFOR "Formazione manageriale: un progetto per lo sviluppo del Paese", Milano 19 febbraio 2008

8) Il Governo deve governare le politiche prosviluppo premiando le "istituzioni – amministrazioni" che, nel rispetto della propria autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria, concorrano, con libera scelta, senza obblighi e senza sanzioni, con coerenti e virtuosi comportamenti amministrativi, ad un obiettivo strategico nazionale: la crescita del Paese.

9) Se fossero attuate le policy amministrative sopra definite, una stima prudenziale farebbe ritenere, come molto probabile che, nel prossimo triennio, il PIL potrebbe crescere tra l'1 e l'1,5%. Questo effetto sul PIL, che tiene conto che le amministrazioni sono tra le principali reti infrastrutturali necessarie per la competizione e lo sviluppo, in buona parte, dipende dal nesso funzionale che tiene insieme le quattro funzioni qui di seguito riportate:
   - Una buona azione di governo *(Gov)* ha necessità di una buona amministrazione;
   - Una buona amministrazione *(Amm)* ha necessità di un mercato competitivo;
   - Un mercato competitivo *(Merc)* ha necessità di una *good governance for growth (Ggg*
   - Una good governance for growth (*Ggg)* ha necessità di Ricerca e Sviluppo (*R&S)*[72].

Una good governance for growth (Ggg) potrà essere assicurata dal Formez in primo luogo per il suo know-how di conoscenze, studi e ricerche sulla fenomenologia del sistema amministrativo. Al Formez è riconosciuta, altresì, una duttilità, operatività e capacità di accompagnamento e manutenzione e sviluppo dell'innovazione.

Il modello, avvalendosi dell'approccio di economia del diritto, seguito nel presente documento di studio, perviene ad una soluzione matematica di quattro equazioni in quattro incognite

$$\begin{aligned} \text{Gov} &= f\ (\text{Amm}) \\ \text{Amm} &= f\,(\text{Merc}) \\ \text{Merc} &= f\,(\text{Ggg}) \\ \text{Ggg} &= f\,(\text{R\&S}) \end{aligned}$$

[52] Le relazioni possono essere simbolicamente rappresentate dalle quattro funzioni: *Gov = f(Amm); Amm = f(Merc); Merc = f(Ggg); Ggg = f(R&S)*