

NOTA ISRIL ON LINE

N° 29 - 2012

**CINQUE PROPOSTE PER UNA REALE
FUNZIONALITA' DELLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 – Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



CINQUE PROPOSTE PER UNA REALE FUNZIONALITA' DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

di Carlo D'ORTA

Prima proposta. Come coordinare «alternanza di Governo» e «continuità della PA»?

Come è noto, a partire dagli anni '90 il sistema istituzionale italiano vive un fenomeno nuovo: l'alternanza di governo. Sia a livello statale, sia a livello regionale e locale, si sono succeduti a più riprese esecutivi di centro-destra e di centro-sinistra, sostenuti da maggioranze composte da forze politiche completamente diverse, con diversi programmi e idee ispiratrici¹.

È una vicenda politico-istituzionale mai sperimentata nei primi quarantacinque anni della Repubblica — quando l'apparente instabilità dei governi nazionali (in media, più di uno all'anno) ha, in realtà, dissimulato una sostanziale continuità, costruita intorno alla indispensabile e maggioritaria presenza, in qualsiasi esecutivo, del partito della Democrazia Cristiana² — e con innegabili riflessi sulla costituzione materiale del Paese³.

L'alternanza di governo che ha caratterizzato gli ultimi quindici anni è stata quasi sempre accompagnata anche da due ulteriori eventi, concernenti il settore della pubblica amministrazione.

Il primo è un ricambio significativo dei dirigenti, non solo nelle posizioni di massimo vertice, a seguito dell'insediamento di un nuovo esecutivo. Mentre nel primo quarantennio della Repubblica la classe dirigente delle PA è rimasta sostanzialmente stabile e garantita, rispecchiando la sostanziale continuità dei Governi⁴, a partire dalla seconda metà degli anni '90 ha preso piede la tendenza dei nuovi esecutivi nazionali, regionali e locali a rinnovare prima i dirigenti posti al vertice delle amministrazioni (Segretari generali, Capi Dipartimento e incarichi

¹ L'elenco dei governi della Repubblica dal 1943 ad oggi, con relativa durata e composizione politica, è consultabile sul sito www.governo.it.

² Tutte le diverse stagioni politiche del primo quarantennio — ora di centro-destra, ora di centro-centro, ora di centro-sinistra, fino alla stessa fase della « solidarietà nazionale » — hanno avuto il proprio fulcro nel centro maggioritario rappresentato dalla DC (in proposito, si veda l'attenta analisi di G. GALLI, che parla di « inamovibilità sussultoria »: *Dai bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa*, Universale Paperbacks 11 Mulino, 1975, in particolare p. 33 ss). Al contrario, nei governi a partire dal 1994 il « centro » è stato rappresentato da forze diverse a seconda che si trattasse di governi di centrodestra o di centro-sinistra.

³ Per una prima serie di considerazioni in materia cfr., CASSESE, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Garzanti, I coriandoli, 1995.

⁴ In proposito, si vedano le sempre illuminanti riflessioni di CASSESE sullo « scambio sicurezza-potere » tra politici e burocrazia, nel saggio *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia*, in *PD*, 1981, 220 ss. Anche i legami di affinità politica di singoli dirigenti con questo o quel partito (prevalentemente della maggioranza, ma non di rado anche con partiti non partecipi al Governo, quali il PCI o il MSI), se erano non di rado significativi per conseguire promozioni alle posizioni di massimo livello (dirigente generale), non incidevano tuttavia sulla continuità del rapporto istituzionale tra dirigente e ministro di turno, quale che fosse il partito di quest'ultimo. E lo stesso approccio caratterizzava i livelli regionale e locale.

analoghi) e, poi, anche diversi dirigenti del livello sottostante (capi delle direzioni generali e livelli analoghi).

Il ricambio è stato supportato da apposite norme⁵ che hanno legittimato la rimozione — automatica (decadenza) ovvero per atto espresso, senza o con attribuzione di altro incarico equivalente — dei titolari degli uffici dirigenziali, e si è progressivamente esteso dalle sole posizioni «apicali» a quelle intermedie, e dallo Stato a regioni, enti locali e servizio sanitario, presso i quali ha anzi assunto caratteri spesso anche più intensi⁶. Inoltre, al funzionamento «ordinario» di questi meccanismi di rimozione si sono aggiunti, sempre legittimati da norme apposite, casi di «azzeramento *una tantum*» degli incarichi dirigenziali in essere⁷.

Alla base del ricambio dei massimi vertici dirigenziali è stata posta una motivazione «tecnica»: i poteri degli organi politici in tema di nomine dirigenziali bilancerebbero e sarebbero il complemento della scelta legislativa, assunta negli anni '90, di sottrarre agli organi di governo i poteri di gestione diretta (amministrativa, tecnica e finanziaria) per demandarli, in nome della efficienza e managerialità della gestione, ai dirigenti (si vedano, emblematicamente, gli artt. 4, 16 e 17 del d.lgs. 165/2001)⁸. Più politica e, probabilmente, più vicina al reale sentimento della classe di governo è invece la motivazione che l'adozione, negli anni '90, di sistemi di scelta diretta del governo da parte del corpo elettorale — per effetto del sistema elettorale, come negli enti locali e nelle regioni, o in via di prassi istituzionale/politica, come avviene a livello statale — comporterebbe la esigenza, per il governo, di scegliere su base fiduciaria i massimi dirigenti dell'amministrazione, chiamati ad assisterlo nella realizzazione delle politiche pubbliche su cui ha ottenuto il consenso degli elettori (motivazione, questa, che

⁵ Cfr. innanzi tutto, per gli incarichi di Segretario generale, Capo Dipartimento e Capo degli Uffici generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il combinato disposto degli artt. 9 del d.lgs. 303/1999 e 18 della legge 400/1988, che ne prevede la cessazione automatica all'atto del giuramento del nuovo esecutivo. Un meccanismo analogo, con decadenza automatica di Segretari generali e Capi Dipartimento dei Ministeri al 90^a giorno dopo il conferimento della fiducia al nuovo esecutivo, è stabilito dall'art. 19, comma 8, del d.lgs. 165/2001. Quest'ultimo meccanismo è stato di recente esteso a tutti gli incarichi dirigenziali, anche di base, conferiti nelle amministrazioni statali a soggetti non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione interessata (quindi, a dipendenti di altre amministrazioni e ad estranei alla PA), nonché agli incarichi di Direttore delle Agenzie statali (art. 2, commi 159 e 160, del DL 262/2006, come modificato dalla legge di conversione n. 286/2006).

⁶ L'analisi più organica della normazione concernente la dirigenza di regioni, enti locali e settore sanitario si trova in F. CARINCI - MAINARDI (a cura di), *La dirigenza nelle PA. Dal modello unico ministeriale ai modelli delle diverse PA*, Giuffrè 2005. Per la dirigenza statale si veda poi, da ultimo, BOSCATI, *Il dirigente dello Stato*, Giuffrè, 2006.

⁷ Ci si riferisce alle norme speciali che, nel 1999, 2002 e 2006, hanno consentito ulteriori «azzeramenti *una tantum*» di incarichi dirigenziali in una fase successiva a quella di prima formazione del nuovo esecutivo, riferiti a platee più o meno ampie: cfr. l'art. 8 del D.P.R. n. 150/1999 che azzerò tutti gli incarichi dirigenziali statali di livello generale e di base in occasione della prima attuazione del «ruolo unico» della dirigenza statale (ruolo unico poi soppresso nel 2002), l'art. 3, comma 7, della legge n. 145/2002, che ugualmente azzerò tutti gli incarichi statali in corrispondenza con una riforma della materia e, da ultimo, l'art. 2, comma 161, del citato DL 262/2006, come modificato dalla legge n. 286/2006, che ha consentito l'ultrattività, per 60 giorni dopo la sua adozione, dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. 165/2001.

⁸ Per tale lettura, ma anche per i rischi di abuso insiti nella maggiore discrezionalità politica in tema di incarichi dirigenziali, sia consentito rinviare anche al mio *La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli*, in questa *Rivista*, 1998, p. 347 ss.

sembra fatta propria anche dalla sentenza n. 233 del 2006 della Corte costituzionale)⁹.

Il secondo fenomeno legato all'alternanza di governo è stato quello dei riassetti organizzativi. Sempre più spesso, e soprattutto a partire dal nuovo millennio, la formazione dei nuovi esecutivi si è accompagnata con modifiche sostanziali alle strutture ministeriali o assessorili. Purtroppo, però, non sempre questi riassetti sono stati dettati da ragioni di funzionalità ed efficienza; talora motivazione prevalente è apparsa la ricerca di equilibri tra le diverse forze politiche nella distribuzione dei « portafogli » governativi.

Ecco così i riassetti ministeriali del 2001, che hanno riarticolato il settore dicasteri-agenzie appena due anni dopo i forti accorpamenti e razionalizzazioni del 1999 e, poi, i riassetti del 2006, che hanno ulteriormente ripartito la geografia dei ministeri. In entrambi i casi, ragioni funzionali reali sembrano combinarsi con esigenze di equilibrio politico¹⁰. E problemi analoghi hanno caratterizzato le molte riorganizzazioni interne agli stessi ministeri e a diversi enti pubblici, nelle quali traspare spesso la volontà di promuovere un ricambio dei vertici degli enti¹¹ o, più semplicemente, la risposta ad aspettative di carriera del personale.

Ora, è necessario sottolineare che, come in tutte le cose, anche in materia di riassetti organizzativi l'eccesso produce effetti negativi. Il «riassetto continuo» delle pubbliche amministrazioni — sia sul versante strutture che su quello degli uomini — ha innanzi tutto un costo finanziario, facilmente intuibile e talvolta notevole. Poi, se il cambiamento organizzativo può stimolare crescita e miglioramento quando risponde ad esigenze reali ed è ben progettato e gestito, diventa invece causa di disfunzioni quando è permanente e tale da frastornare l'amministrazione. Infine, il ricambio dei dirigenti, se continuo e troppo diffuso,

⁹ Nella sentenza costituzionale n. 233/2006, concernente alcune norme delle regioni Calabria e Abruzzo, si legge, infatti: «La disposizione appena ricordata attribuisce all'organo politico della Regione il potere di conferire gli incarichi dirigenziali cosiddetti apicali» a soggetti individuati *intuitu personae*, scelti anche (entro determinati limiti percentuali) al di fuori dell'apparato amministrativo regionale. Questa modalità di conferimento mira palesemente a rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.). La pronuncia della Corte ha sollevato diverse perplessità: cfr. ad esempio S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *GDA*, 2006, 8. Preoccupa, tra l'altro, il fatto che la Corte Costituzionale abbia considerato «apicali» tutti gli incarichi di livello dirigenziale generale previsti dall'ordinamento regionale: se tale approccio fosse adottato anche nello Stato, lo *spoils system* si espanderebbe ben al di là di quanto le norme oggi vigenti nello Stato già prevedono!

¹⁰ La motivazione più «politica» che organizzativa del riassetto si coglie, ad esempio, nella vicenda del ministero del welfare, istituito dal d.lgs. 300/1999 e che dalla successiva legislatura avrebbe dovuto riunire tutte le politiche del lavoro, sociali e della salute. Invece, nel 2001, in apertura della XIV legislatura, è stata ricreata la tradizionale ripartizione in due settori: lavoro e politiche sociali da un lato, salute dall'altro; mentre nel 2006, all'avvio della XV legislatura, i ministeri sono diventati tre (Lavoro e previdenza, Solidarietà sociale, Salute) e, inoltre, sono state affidate ad un quarto ministro (senza portafoglio) le Politiche per la famiglia.

¹¹ La soppressione o modifica delle strutture organizzative di ministeri ed enti è, come noto, fattore idoneo a legittimare, anche prima della naturale scadenza, la riassegnazione degli incarichi dei responsabili delle strutture interessate.

finisce per disperdere più know-how e competenza (individuali e collettivi) di quanti ne introduce nell'amministrazione.

Quindi: come per le aziende, anche per le pubbliche amministrazioni periodici processi di revisione delle strutture e del modo di operare sono importanti; tuttavia nelle PA — come e ancora più che nelle aziende — il cambiamento deve rispondere ad esigenze effettive e a logiche organizzative non contingenti. La maggiore complessità delle PA rispetto a gran parte delle aziende, e il fatto che nelle PA vengono in gioco interessi e risorse della collettività e non di un privato, rende, poi, ancora più necessario che ad una stagione di forte cambiamento segua, in nome della economicità e funzionalità, una fase di stabilità e di metabolizzazione delle novità.

La conclusione è che occorre riaffermare, anche da questo punto di vista, il fondamentale principio ispiratore della riforma del 1992-93: la «distinzione» tra politica e amministrazione. Le vicende dell'esecutivo e, in particolare, la logica politica dell'alternanza, non devono riprodursi, come invece troppe volte si è avuto la tendenza a fare, nell'amministrazione, né a livello organizzativo, né a livello di incarichi dirigenziali.

Quale proposta formulare? Oltre a riprendere i recenti suggerimenti di Sabino Cassese per la riaffermazione, attraverso apposite norme e meccanismi, i valori della continuità e professionalità dei funzionari e delle strutture pubbliche, funzionali all'imparzialità e buon andamento dell'amministrazione¹², si potrebbe recuperare un'idea lucidamente avanzata da uno studioso di organizzazione pubblica già nel 1995¹³.

Visto che l'esperienza ha dimostrato la difficoltà di realizzare la distinzione tra politica e amministrazione a livello soltanto di funzioni, occorre trasportare questa distinzione a livello strutturale. Probabilmente è stato illusorio pensare di distinguere ruoli e funzioni degli organi politici e dei dirigenti mantenendo entrambi i soggetti all'interno del medesimo apparato ministeriale, regionale o locale. Meglio, allora, rafforzare la distinzione delle funzioni con una corrispondente distinzione delle strutture.

Da un lato si avrebbe l'organo politico, assistito da strutture « snelle » di diretto supporto, deputate alla elaborazione delle politiche e alle funzioni di indirizzo, monitoraggio e vigilanza sugli apparati gestionali. Qui potrebbe esplicarsi appieno, per le posizioni di responsabilità, il rapporto fiduciario tra organo politico e suoi collaboratori più diretti. Dall'altro lato, starebbe l'amministrazione operativa, incaricata di gestire le politiche, di svolgere le funzioni pubbliche, di erogare i servizi, staccata anche organizzativamente dall'organo di governo e dotata di adeguata autonomia finanziaria e gestionale, sul modello degli enti o delle agenzie. Qui non fattori di fiducia personale, ma valutazioni esclusivamente tecniche e di professionalità — assistite da adeguate procedure comparative su base curricolare — dovrebbero

¹² Cfr. CASSESE, *L'ideale della buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Editoriale scientifica di Napoli, collana « Lezioni magistrali », 2006.

¹³ Cfr. DENTE, *In un diverso Stato*, Il Mulino, 1995.

presiedere alla scelta dei managers, mentre la coerenza tra indirizzi del governo e azione dell'amministrazione verrebbe assicurata da direttive, accordi di servizio, verifiche dei risultati ed eventuali misure conseguenti.

Si tratta, in fondo, della soluzione adottata già dal 1988 nel Regno Unito, primo a seguire in Europa la via del *New Public Management* e della «agentificazione» degli apparati statali. Una via cui, dal 1992, anche il nostro Paese ha cercato di ispirarsi senza, però, tutta la dovuta coerenza e trovandosi, infine, a metà di un guado che sta rivelandosi sempre più tormentato.

Seconda proposta. Come garantire professionalità e know how del management delle PA?

È importante evidenziare che la tendenza, sviluppatasi in Italia dalla seconda metà degli anni '90, ad un ricambio sempre più diffuso dei dirigenti dei livelli alti e medio-alti delle amministrazioni dopo il rinnovo dell'esecutivo¹⁴, costituisce il frutto di una deformazione dell'impianto originario della riforma amministrativa varata con il d.lgs 29/1993 e perfezionata nel 1994. Nelle sue forme esasperate, esso ha inoltre finito col prospettare una modifica strisciante del quadro costituzionale sui pubblici uffici¹⁵.

L'impianto originario della riforma ruotava intorno ai concetti di «distinzione fra politica e amministrazione» e di «autonomia gestionale dei dirigenti pubblici», nella convinzione che per avere — come nello slogan del *National Performance Review* di Clinton e Gore¹⁶ — amministrazioni pubbliche di migliore qualità e meno costose fosse necessario:

- a) valorizzare negli organi di governo, quali interpreti dei bisogni e degli interessi della collettività, le funzioni e responsabilità di indirizzo-controllo-valutazione, inclusa la periodica valutazione sui risultati della gestione;
- b) valorizzare la funzione manageriale dei dirigenti, attribuendo *in toto* ad essi, quali soggetti professionalmente dotati del necessario know how operativo, le funzioni di amministrazione concreta e di gestione tecnica e finanziaria.

Il problema, già denunciato da diversi commentatori a partire dal 1999-2000, è che il capitolo della riforma concernente la definizione, da parte degli organi di governo, di indirizzi e direttive per la gestione e la misurazione e valutazione dei risultati dirigenziali è rimasto sostanzialmente inattuato, per responsabilità congiunta dei politici e dei dirigenti, rendendo monco il sistema. Per converso, e come evidenziato sopra, si è manifestata la tendenza ad allargare, col

¹⁴ Per descrivere questa tendenza si è ricorsi alla espressione americana di *spoils system*. Negli Stati Uniti usualmente il Presidente neo eletto rinnova i vertici delle principali amministrazioni statali. Molto si è discusso sulla congruità del paragone tra modello statunitense e modello italiano e sulla correttezza o meno dell'utilizzazione della espressione americana per descrivere le vicende di casa nostra, ma la querelle nominalistica non apporta alcuna utilità all'analisi.

¹⁵ Cfr., in tal senso, CASSESE, *IL nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale?*, in GDA, 2002, 1341 ss.

¹⁶ Lo slogan del NPR era « An administration that works better and costs less ».

supporto di apposite norme, il «ricambio» dei dirigenti dei livelli anche non apicali sulla base di valutazioni non tecniche ma fiduciarie.

In pratica, non operando i meccanismi tecnici che vi sarebbero stati preposti, mobilità e ricambio dirigenziale sono stati perseguiti *ope legis*, legandoli non più alla valutazione dei risultati (e quindi a logiche professionali oggettive) ma a sentimenti fiduciarî (o talora, nella prassi, a logiche di «appartenenza» politica).

A questo va poi aggiunto il fenomeno, parallelo, della proliferazione dei contratti dirigenziali temporanei conferiti ad «alte professionalità esterne» all'amministrazione. Pensato inizialmente per una quota limitata di posti, e al solo scopo di favorire l'immissione, nelle PA, di soggetti dotati di competenze particolari in esse usualmente non presenti — dunque con la finalità virtuosa di arricchire il *know how* del sistema con pochi innesti esterni di qualità — anche questo meccanismo è stato presto deformato dalla prassi. Per un verso, il numero dei contratti ad esterni è via via cresciuto, anche grazie all'ampliamento delle quote consentite dalla legislazione; per altro verso, il concetto di «alta professionalità esterna» è stato svalutato, considerando tali non soggetti provenienti dalle aziende o da settori totalmente diversi della pubblica amministrazione, ma anche soltanto dirigenti già in servizio presso un'altra amministrazione; infine, un meccanismo che avrebbe dovuto essere applicato quasi solo ad incarichi dirigenziali di alto livello (dirigenziale generale ed equivalenti) è stato invece utilizzato anche per assumere dirigenti del livello di base e, alla fine, anche per «promuovere» a funzioni dirigenziali funzionari della medesima amministrazione, in deroga alla regola generale del passaggio alla dirigenza mediante concorso!¹⁷

Da ciò in pochi anni sono derivati due effetti negativi.

Il primo è una forte sensazione di precarietà dei dirigenti pubblici, consci di dovere la propria posizione più a rapporti personali con l'organo di governo o con altro soggetto politico che a capacità tecniche o performance gestionali. Il rischio che ne derivi un contrasto con il principio di imparzialità dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, non può sfuggire.

Il secondo effetto — opposto a quello perseguito dal riformatore del 1992-93 — è un progressivo indebolimento della professionalità individuale (dei dirigenti) e collettiva (delle amministrazioni). La gran parte delle posizioni dirigenziali nelle PA richiede *know how* specifici, legati alle tematiche di cui si occupa la singola amministrazione e alle peculiarità delle regole amministrative e gestionali del settore pubblico, spesso diverse e più complesse di quelle del settore privato. La

¹⁷ La vicenda è riassunta dalle novelle apportate, all'originario art. 19 del d.lgs. 165/2001, dapprima con l'art. 3, comma 1, lett. *f*) e *g*) della legge 145/2002 (che in pratica ha portato dal 5 al 20 per cento della dotazione organica la percentuale di posti dirigenziali di livello generale conferibili ad esperti esterni alla PA o a dirigenti appartenenti ad altre amministrazioni) e, poi, con l'art. 14-*sexies*, comma 3, del DL 115/2005, come modificato dalla legge di conversione n. 168/2005, che ha precisato che gli esperti cui conferire incarichi dirigenziali con contratto temporaneo possono essere anche dipendenti della stessa amministrazione che conferisce l'incarico.

formazione di questi *know how* abbisogna di tempo e di una certa consuetudine col mondo delle PA. Perciò, se l'inaMOVibilità dei dirigenti pubblici tipica del passato provocava inefficienze e disfunzioni, problemi non minori pone l'odierna precarietà delle posizioni dirigenziali.

In conclusione, occorre rilanciare una politica coerente di accrescimento/valorizzazione della professionalità e del *know how* nelle PA. Per farlo, si possono suggerire cinque azioni:

- a) limitare fortemente l'istituto dello *spoils system* nostrano, sia restringendolo a pochissime posizioni realmente apicali, in quanto a diretto e continuo contatto con l'organo politico (Segretario generale e Capo Dipartimento di ministero, Direttore generale regionale e Direttore generale dell'ente locale, ove nominati), sia sostituendo i meccanismi di decadenza automatica — che deresponsabilizzano la decisione di rimozione — con sistemi di sostituzione espressa;
- b) rafforzare i requisiti professionali richiesti per tutti gli incarichi dirigenziali, compresi quelli apicali soggetti a *spoils system*, e istituire meccanismi comparativi, seppure semplificati, per il relativo conferimento;
- c) restituire stabilità a tutte le altre posizioni dirigenziali (incluse quelle di Direttore di agenzia statale, di ente pubblico, di Asl, e similari), non nel senso della inamovibilità, ma prevedendo meccanismi di periodica rotazione, mobilità e carriera collegati effettivamente alla valutazione dei risultati e assicurando la salvaguardia, salvo valutazione negativa, del livello funzionale e retributivo già conseguito;
- d) ritornare allo spirito originario della norma che consente di reperire dirigenti sul mercato, rendendo eccezionale questa possibilità, che dovrebbe riferirsi soltanto a pochissimi incarichi di livello dirigenziale generale e a professionalità assenti nel sistema delle PA, da acquisire in base a rigorosi requisiti di professionalità specifica e di procedure comparative per titoli;
- e) attivare di un massiccio programma di formazione/aggiornamento per tutti i dirigenti (Stato, regioni, enti locali, università, sanità, ecc.) incentrato su poche ma fondamentali tematiche realmente determinanti per l'innovazione e la qualità dei servizi pubblici: gestione economica e finanziaria, gestione dei fondi UE, appalti pubblici, ICT ed *e-government*, *customer satisfaction*.

Terza proposta. Quale autonomia gestionale per i dirigenti?

Come detto, l'idea (art. 4, 16 e 17 del d.lgs. 29/1993) di spostare sui dirigenti tutti i poteri di amministrazione concreta e di gestione aveva lo scopo di promuovere qualità ed efficienza operativa dell'amministrazione. Nella prassi, però, diversi ostacoli hanno vanificato, fino talvolta a svuotarla, l'autonomia gestionale formalmente conferita ai dirigenti.

Innanzitutto, è la stessa instabilità delle posizioni dirigenziali che, indebolendo psicologicamente i dirigenti, li induce a cercare il previo consenso dell'organo politico su qualsiasi decisione appena significativa. Inoltre, la brevità e precarietà degli incarichi dirigenziali — che nel periodo 2003-2005 hanno a volte avuto durata anche inferiore all'anno! — si pone di fatto in contrasto con qualsiasi

programmazione della gestione secondo logiche economiche e aziendali, giacché il *management by objective* richiede orizzonti operativi almeno di medio termine, mancando i quali l'autonomia di gestione si riduce a mero simulacro.

Anche le politiche di riduzione della spesa pubblica hanno concorso — non di per sé, ma per l'impostazione che le ha caratterizzate — a svuotare l'autonomia gestionale dei dirigenti pubblici. La lotta al deficit pubblico è stata condotta, dalla legislazione finanziaria degli ultimi quindici anni, mantenendo una forte centralizzazione delle decisioni di spesa e degli acquisti di beni e servizi, conservando la logica della gestione per capitoli (anziché per funzioni) e operando tagli «lineari» agli stanziamenti di ciascuna amministrazione (cioè con riduzioni in percentuale fissa rispetto alla spesa storica dell'amministrazione). Salvo poche eccezioni, non si è fatta perciò alcuna distinzione tra le situazioni finanziarie di differenti amministrazioni, né sulla base dei concreti risultati di gestione conseguiti da ciascuna. Va da sé che questo approccio, se di più agevole attuazione dal punto di vista della Ragioneria generale dello Stato, ha però contraddetto e disincentivato l'autonomia gestionale dei dirigenti. Infatti, sia la centralizzazione della spesa che la persistente frammentazione della gestione per capitoli tendono a negare quella discrezionalità delle scelte di gestione che costituisce l'essenza dell'autonomia dirigenziale¹⁸, mentre la politica dei tagli di spesa lineari rende, dal punto di vista della singola amministrazione, persino non conveniente perseguire economie gestionali superiori alla percentuale imposta dalla legge.

Terzo ostacolo è l'ipertrofia del nostro ordinamento. Oltre quindici anni di discussioni e iniziative per la semplificazione delle regole non sono serviti ad alleggerire realmente il carico normativo che aggrava la gestione delle PA. I procedimenti amministrativi restano disciplinati fin nei dettagli e articolati in una miriade di competenze e passaggi diversi. In queste condizioni, i margini per la discrezionalità delle scelte — sostanza di qualsiasi gestione veramente manageriale — restano ridottissimi.

Altrettanto ipertrofico è il sistema dei controlli sull'attività delle PA. In teoria, la riforma amministrativa in direzione manageriale avrebbe dovuto portare anche ad una sostanziale trasformazione dell'oggetto dei controlli. Salvo poche eccezioni, si sarebbe dovuti passare dal controllo di legittimità sugli atti al controllo sui risultati complessivi della gestione. In realtà, nuovi controlli di matrice economica e innovazioni contabili collegate sono stati introdotti dal d.lgs. 286/1999 e da altre leggi (controllo «strategico», controllo «di gestione», contabilità economica e analitica) ma, anziché prendere il posto dei controlli e

¹⁸ Questo approccio e i suoi riflessi negativi sono stati di recente approfonditi da DELLA CANANEA, *Un'amministrazione che costa di più e funziona peggio? Dirigenza pubblica e gestione delle risorse finanziarie*, in questa *Rivista*, 2006, 1093 ss. Si veda anche R. PEREZ (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa pubblica*, Giuffrè, 2003.

contabilità tradizionali, vi si sono aggiunti¹⁹. L'esito è una rara sovrapposizione e ridondanza di adempimenti e verifiche, che ha soltanto appesantito l'azione delle amministrazioni, senza nulla apportare in termini di efficienza, efficacia, qualità, orientamento ai risultati.

Al tema dei controlli si lega poi quello delle responsabilità. Forse non tutti sanno che i dirigenti pubblici sono soggetti a ben sette diverse forme di responsabilità, contro le non più di tre dei loro colleghi privati. Alle ordinarie responsabilità proprie di entrambe le categorie — penale ordinaria, civile per danni a terzi e manageriale per i risultati — i dirigenti pubblici aggiungono, infatti, anche una responsabilità penale speciale in relazione ai cosiddetti «reati propri» della PA, nonché tre responsabilità «amministrative»: quella contabile per maneggio di valori, quella «amministrativa patrimoniale» e quella amministrativa disciplinare.

Per di più, poi, la legislazione degli ultimi anni — soprattutto in tema di contenimento della spesa pubblica, di acquisti e di appalti delle PA — ha di frequente sanzionato in forma disciplinare e/o patrimoniale aspetti di gestione finanziaria che, in una ottica manageriale, dovrebbero essere valutati soltanto in termini economici e di risultato.

In conclusione, se si vuole recuperare l'ispirazione originaria della riforma del 1992-93 e attribuire davvero, ai dirigenti pubblici, autonomia e responsabilità per i risultati della gestione, occorre rimuovere gli ostacoli sopra detti. Occorre, cioè:

- a) perseguire il contenimento della spesa pubblica non più attraverso tagli lineari agli stanziamenti ma attraverso politiche selettive, che premiano le gestioni migliori, più efficaci, efficienti ed economiche;
- b) restituire discrezionalità amministrativa e gestionale al management pubblico, anche attraverso una reale semplificazione di regole e procedimenti;
- c) snellire il sistema dei controlli e delle responsabilità, eliminando sovrapposizioni e ridondanze;
- d) escludere responsabilità per vizi di procedura o per illegittimità di rilievo minore a fronte di risultati gestionali positivi, e prevedere, comunque, nel giudizio di responsabilità della Corte dei Conti, sistemi di bilanciamento/compensazione tra danno imputabile alla illegittimità e risultati positivi della gestione.

Quarta proposta. Quale misurazione e valutazione nelle PA?

Misurare sistematicamente efficienza e qualità dei servizi

Un altro insuccesso delle riforme degli ultimi quindici anni è stato il non essere riusciti a diffondere, nelle PA, la cultura della valutazione. Invece, valutare

¹⁹ Per una panoramica, cfr. D'AURIA, *I controlli*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., I, 1343 ss.; LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo: controlli interni e attività amministrativa*, Giuffrè, 2003.

è essenziale se si vuole davvero spingere le PA verso livelli di efficienza e di qualità più elevati.

Senonché, come valutare senza misurare? Anche in questo campo, occorre fare tesoro dell'esperienza e degli insuccessi degli ultimi quindici anni, per non trovarsi, fra altri anni, a constatare un nuovo fallimento.

In primo luogo, allora, occorre promuovere la sistematica misurazione — che oggi manca — dei servizi erogati dalle PA alla collettività. Per ciascuna tipologia di servizio dovrebbero essere adottati standard e parametri a livello nazionale, così da consentire confronti non solo verticali (diacronici), ma anche orizzontali (territoriali). Un tale sistema sarebbe, tra l'altro, il presupposto per l'attuazione dell'art. 117, lett. a), della Costituzione, che prevede la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

In secondo luogo, va sgombrato il campo da un malinteso che offre, seppur involontariamente, pretesti agli avversari (interessati) del cambiamento nelle PA. Il malinteso è questo: per misurare e valutare i servizi delle PA e l'azione dei dirigenti e del personale pubblico non basta utilizzare acriticamente gli strumenti del settore privato. Anche nelle PA è possibile misurare e valutare, ma per farlo è necessario introdurre, nelle tecniche di misurazione e valutazione, gli adattamenti richiesti dalle specificità del settore e, in taluni casi, elaborare indicatori e parametri *ad hoc*.

Infine, occorre distinguere e attivare due diversi tipi di misurazione e valutazione, che rispondono a finalità differenti: a) misurazione e valutazione dei servizi e delle *performances* della intera amministrazione od ente, nonché dei diversi suoi uffici; b) misurazione e valutazione delle prestazioni individuali, sia dei dirigenti che del restante personale.

Purtroppo, nel nostro Paese questa distinzione non è stata fatta, e oggi ne paghiamo il prezzo. Dalla legge-quadro sul pubblico impiego (n. 93 del 1983) in poi, tutti i tentativi di valutare si sono concentrati, nelle nostre PA, pressoché soltanto su risultati e prestazioni individuali dei dipendenti, e sono stati gestiti come procedura burocratica — all'unico fine di erogare incentivi economici a dirigenti e altri dipendenti — e non come azione sostanziale di management. L'esito — evidenziato da anni dalla Corte dei conti agli operatori del settore²⁰ ed emerso, di recente, anche all'attenzione dei mass media²¹ — è stato fallimentare: salvo eccezioni sempre più rare, tutti sono stati valutati al meglio o, se non vi si è riusciti, è stato per motivate giustificazioni; gli incentivi economici sono perciò stati erogati a tutti e, se proprio è stato necessario distinguere, il riequilibrio è stato ottenuto erogando gli incentivi a turno, ora all'uno ora all'altro.

²⁰ Si vedano le relazioni sul rendiconto generale dello Stato a partire dal 1997 e diversi rapporti *ad hoc* sull'attuazione delle norme sulla dirigenza pubblica.

²¹ Ci si riferisce all'intenso dibattito tra politici, sindacalisti e specialisti attivato dal libro di ICHINO, *I nullafacenti* (Mondadori, 2006) e da alcuni suoi articoli su quotidiani e riviste nell'ultimo trimestre 2006.

Tutto questo, però, non è avvenuto (solo) a causa di ignavia o per la pervicace e malevola volontà di organi di governo, dirigenti e sindacati delle PA, ma piuttosto perché, nel perseguire la «politica della valutazione e degli incentivi» al personale, si sono ignorate poche e semplici realtà:

- a) per essere credibile, nonché proficua per l'amministrazione, la valutazione deve essere quanto più possibile oggettiva; sennonché, è difficile — per non dire impossibile — compiere valutazioni oggettive e credibili sui singoli, se separate da una più complessiva valutazione delle *performance* (efficienza, qualità dei servizi) dell'amministrazione o ufficio cui dirigente e dipendente valutati appartengono;
- b) nel settore pubblico, a differenza che nelle imprese, la valutazione individuale (e l'erogazione dei conseguenti incentivi economici) deve necessariamente essere effettuata — in ossequio ai principi costituzionali sull'azione delle PA — in modo pubblico, trasparente e formalmente motivato, ed è suscettibile di ricorso al giudice amministrativo;
- c) mancando di agganci «oggettivi» alle *performances* dell'amministrazione o del servizio, ed esposta alla verifica sia dei diretti interessati che pubblica, la valutazione dei risultati/ prestazioni individuali ha finito con l'essere percepita, da organi di governo e dirigenti delle PA, come fonte di tensioni e di effetti demotivanti superiori ai vantaggi: accontentare pubblicamente pochi per scontentare molti non è utile ai fini del «clima aziendale» e, alla fine, produce più conflitto che funzionalità, più inefficienza che qualità.

Si deve, allora, rinunciare a valutare le prestazioni del personale delle PA? Si deve rinunciare a legare parte della retribuzione ai risultati conseguiti? Occorre, più in generale, abbandonare il tentativo di diffondere nelle PA la cultura della misurazione e valutazione? Naturalmente no. Però è necessario mutare il metodo.

Perché la cultura della misurazione/valutazione si imponga anche nelle PA, è essenziale puntare in primo luogo su ciò che maggiormente interessa ai cittadini e imprese utenti: efficienza e qualità dei servizi resi dall'amministrazione.

Si deve, in altri termini, uscire dalla logica — tutta interna al rapporto amministrazione-sindacati-personale — per cui la valutazione serve principalmente ad attribuire una quota della retribuzione, per restituire all'attività di misurazione/ valutazione la finalità primaria: evidenziare se l'amministrazione eroga alla collettività i servizi per i quali è stata creata e se questi servizi possono essere migliorati o resi meno costosi.

Detto in altro modo ancora: la misurazione/valutazione dei risultati dei dirigenti e delle prestazioni lavorative dei dipendenti è un mezzo, non un fine. È un mezzo diretto a migliorare il rendimento dell'amministrazione agendo sul rendimento dei singoli. Sarebbe allora ben strano se si omettesse di misurare/valutare il conseguimento del fine (il rendimento dell'amministrazione) e si continuasse a voler misurare/valutare soltanto il mezzo (il rendimento dei singoli dipendenti).

Accanto a questa considerazione logica ve ne è, poi, una molto più pratica: misurare l'efficienza e qualità dei servizi resi dalle PA è tecnicamente assai più agevole che non misurare le prestazioni individuali del personale. È sufficiente, infatti, indi-

viduare pochi parametri essenziali, adatti alla specifica amministrazione e corrispondenti agli effettivi bisogni degli utenti. Le tecniche— e solo per citarne alcune— possono essere puramente quantitative (raggiungimento di un livello di servizio dato), o comparative tra *performances* di uffici che svolgono la stessa attività (per esempio, tra uffici periferici dello stesso ente), o comparative tra *performances* nel tempo della medesima amministrazione o ufficio.

Un sistema di misurazione dei servizi pubblici organico, sistematico e diffuso a livello nazionale avrebbe tre fondamentali funzioni: a) offrirebbe ai cittadini, alle imprese e, in generale, alla pubblica opinione, informazioni trasparenti sul livello delle prestazioni, consentendo agli utenti sia di adottare scelte e comportamenti conseguenti, sia di agire per ottenere eventuali miglioramenti; b) fornirebbe agli organi di governo e ai dirigenti delle amministrazioni dati fondamentali per elaborare politiche pubbliche e scelte gestionali; c) assicurerebbe gli strumenti conoscitivi per una razionale e credibile valutazione/incentivazione economica dei dirigenti e del restante personale delle PA.

Incentivare efficienza e produttività collettive.

A proposito della incentivazione, poi, si apre una ulteriore riflessione. Visti gli esiti per lo più assai deludenti di oltre venti anni di sperimentazione degli incentivi individuali nelle PA, perché non seguire, anche nel settore pubblico, un metodo che sempre più si va diffondendo nelle imprese: la retribuzione di risultato legata non alle *performances* individuali, ma a quelle dell'azienda, o di suoi settori o strutture?

Anche il settore privato ha scoperto, infatti, che la politica degli incentivi individuali non sempre produce effetti soddisfacenti, perché stimola forme di competizione fra dipendenti che, quando esasperate, possono deteriorare il clima aziendale e spinge verso l'individualismo piuttosto che verso il senso di squadra, con riflessi negativi sul funzionamento complessivo dell'organizzazione. La soluzione non di rado preferita è, perciò, quella di un mix tra forme di incentivazione collettiva, legate alle *performances* aziendali (o di struttura, o di gruppo), e forme di incentivazione individuale, legate a particolari prestazioni o risultati personali.

L'adozione, nel settore pubblico, di sistemi di retribuzione di risultato legati alle *performances* collettive dell'intera amministrazione o di suoi settori presenterebbe tre vantaggi: a) legherebbe l'incentivo economico a risultati che sono di immediato interesse per gli utenti; b) favorirebbe lo «spirito di squadra» fra il personale, stimolando anche i meno volenterosi e alimentando una cultura aziendale non acquiescente verso coloro che non concorrono allo sforzo comune; c) in quanto portata ad unire anziché a distinguere o dividere, incontrerebbe, presumibilmente, maggior favore nei sindacati.

Va poi sottolineato che l'utilizzazione diffusa dei premi legati alla produttività collettiva nelle PA favorirebbe, in prospettiva, anche il successo di forme di retribuzione legate alle *performances* individuali. Essa stimolerebbe, infatti, la

diffusione della cultura della misurazione/valutazione, e offrirebbe il parametro oggettivo oggi mancante per poter costruire sistemi di valutazione delle performances individuali percepiti, dagli interessati, come non arbitrari, credibili ed equi.

Avviare questo nuovo percorso non sarebbe difficile. Basterebbe invertire la logica che oggi presiede alla utilizzazione del «fondo di amministrazione» istituito, in base ai CCNL, presso ogni PA.

In via di principio, già oggi i CCNL finalizzano prioritariamente le risorse di tale fondo «a promuovere reali e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza/efficacia dell'amministrazione e di qualità dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione ... di piani produttivi annuali e pluriennali e di progetti strumentali e di risultato»²². In concreto, però, e smentendo il principio subito prima enunciato, gli stessi CCNL fanno poi gravare, sul fondo di amministrazione, la copertura di una gran quantità di trattamenti individuali fissi e accessori, compresi gli oneri delle progressioni economiche individuali di categoria o fascia, i compensi per lavoro straordinario e turnazioni, molte indennità particolari, ecc. Nella pratica, poi, dei contratti collettivi integrativi — cui è demandata la precisazione dei parametri e delle modalità di erogazione delle risorse — soltanto una quota residua e alquanto ridotta dei fondi è realmente destinata a remunerare il miglioramento, effettivo e documentato, della quantità e qualità del servizio erogato. Il risultato è una discutibile concorrenza tra miglioramento dei servizi e carriera economica individuale dei dipendenti, giacché gran parte delle risorse che dovrebbero incentivare produttività e qualità va a finanziare gli incrementi della retribuzione fissa del personale o aspetti della prestazione lavorativa individuale che comunque hanno, sul servizio, un impatto limitato o molto mediato.

In una diversa prospettiva — per esempio, ove si volesse lanciare un «programma nazionale decennale per la produttività e la qualità delle PA» — si dovrebbero, invece, distinguere nettamente risorse destinate a migliorare il servizio, da incrementare e privilegiare, e risorse destinate alle progressioni economiche individuali o ad indennità varie del personale, da sottoporre a forte contenimento.

La via sembra già sperimentalmente tracciata dal Ministero dell'Economia e finanze. Dal 2004²³, infatti, una quota parte delle maggiori somme recuperate attraverso le attività di controllo fiscale e di vendita di immobili statali e dei risparmi realizzati attraverso i miglioramenti della gestione della tesoreria e del debito pubblico è destinata, con decreto del ministro, a premiare il personale degli uffici che hanno conseguito gli obiettivi programmati di miglioramento della produttività e del servizio. Questa dotazione finanziaria è ripartita tra gli uffici interessati in base all'apporto di ciascuno agli obiettivi Dunque, si tratta di una

²² Formula usata in pressoché tutti i CCNL della tornata 1998-2001, che ha istituito e disciplinato i «fondi unici di amministrazione» o «per lo sviluppo delle risorse umane e della produttività» (si vedano, ad esempio, l'art. 32 del CCNL del comparto sia ministeri che enti pubblici, e l'art. 17 del CCNL del comparto regioni-enti locali).

²³ Cfr. l'art. 3, comma 165, della legge 350/2003 (legge finanziaria per il 2004).

forma di incentivazione collettiva, legata alla registrazione di effettivi miglioramenti del servizio^{24 25}.

Quinta proposta. Per una effettiva semplificazione di regole e procedure

Queste riflessioni sui fattori che hanno ostacolato, nel recente passato, gli obiettivi di maggiore efficienza e qualità delle PA non possono chiudersi senza un cenno al tema della semplificazione di regole e procedure. Il tema, ovviamente, chiederebbe da solo molti approfondimenti, che però non sono qui possibili²⁶. «Per memoria», tuttavia, è doveroso ricordare quattro azioni essenziali, da cui largamente dipende il miglioramento delle nostre amministrazioni e dei nostri servizi pubblici.

Semplificazione dell'ordinamento. Come è noto, le norme sono lo strumento per dare protezione qualificata a determinati interessi, elevandoli, dal rango di interessi di fatto o di interessi solo amministrativamente protetti, a quello di interessi giuridicamente protetti. Negli ultimi quindici anni è stata più volte espressa l'intenzione di semplificare l'ordinamento, disboscandolo da norme obsolete, inutili, ormai controproducenti, ecc. Qualcosa si è fatto, ma purtroppo è stata prevalente la spinta opposta a creare nuove norme e a dettagliare sempre più vincoli, procedimenti e tutele. Questo ha reso sempre più difficile l'efficienza delle PA, che richiede flessibilità operativa e spazio per autonomia e discrezionalità delle scelte di gestione, ed ha appesantito di molto anche l'autonomia dei privati. Dunque, resta sul tappeto l'esigenza di eliminare tutte le norme, di qualunque rango e livello, che — nel tempo e spesso per esasperata diffidenza verso l'amministrazione — hanno conferito protezione giuridica ad interessi « minori », la cui cura può essere restituita alla semplice discrezionalità dell'amministrazione o lasciata ai privati. E deve trattarsi di vero snellimento dell'ordinamento, e non di semplice delegificazione, che si limita a dare veste diversa alle norme, senza alleggerirne il peso sull'amministrazione e gli utenti.

Semplificazione dell'organizzazione pubblica. La complessità ed articolazione della PA è di per sé fattore di complicazione delle procedure: quanti più sono le

²⁴ Il comparto che ha fin qui registrato una maggiore effettiva attenzione per la misurazione e incentivazione dei miglioramenti quanti-qualitativi del servizio è quello degli enti pubblici, grazie sia allo stimolo risultante dall'art. 18 della legge n. 88/1989, sia ad una più forte tradizione manageriale degli enti del settore e, in specie, dell'Inps.

²⁵ Negli ultimi anni si sono moltiplicate le disposizioni di legge che hanno incrementato la dotazione del fondo di amministrazione di specifiche amministrazioni statali (p.es.: art. 1, commi 236 e 406, della legge 266/2005, rispettivamente concernenti ministero degli esteri e ministero delle politiche agricole; art. 39-vicies semel, comma 42, della legge 273/2005, concernente il ministero della difesa; art. 1, commi 550, 553 e 567, della legge 296/2006, rispettivamente concernenti i ministeri dell'interno, della pubblica istruzione e degli esteri). Sebbene più o meno genericamente riferite all'incremento delle funzioni e servizi demandati all'amministrazione, queste norme non presentano, tuttavia, la stessa chiara connessione con un effettivo e misurato incremento della produttività/qualità del servizio propria della norma relativa al ministro dell'economia e finanze.

²⁶ In proposito, si rinvia a CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *RTDP*, 1998, 699 ss.; VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Giuffrè, 2006, con scritti di Sciuillo, Chiti, Mattarella, Vandelli; NATALINI, *La semplificazione amministrativa*, Il Mulino, 2002; VESPERTINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *RTDP*, 1998, 655 ss.

amministrazioni e gli uffici che, a diverso titolo e per diversi profili, possono occuparsi di una questione, tanto più la decisione diviene lunga e difficile. Eliminare livelli organizzativi non indispensabili produce dunque immediata e forte semplificazione. È più che doveroso, perciò, domandarsi se sia coerente, con l'esigenza di efficienza e qualità dei servizi pubblici, che i pubblici poteri siano articolati in ben cinque livelli territoriali, dal comune allo Stato, e che moltissime decisioni pubbliche presuppongano l'intervento di tutti questi livelli. Ovvero, se sia coerente con le esigenze di efficienza e qualità la moltiplicazione delle articolazioni e uffici all'interno delle singole amministrazioni, spesso dettata più da aspettative di carriera del personale che da esigenze funzionali.

Semplificazione delle procedure. Una forte semplificazione delle procedure discenderebbe già dalla semplificazione dell'ordinamento e da quella dell'organizzazione. In più occorre accentuare la tendenza, già in atto, ad eliminare tutti i procedimenti di assenso pubblico ad attività private (approvazioni, autorizzazioni, licenze, ecc.) che non siano indispensabili e motivati dalla protezione di interessi o beni primari, e a ridurre drasticamente gli obblighi di avviso, parere, concerto e simili di un organismo pubblico su decisioni di competenza di altro organismo pubblico.

PA digitale ed e-government Occorre che le ICT siano utilizzate non per informatizzare la PA esistente — come ancora per lo più avviene — ma come leva fondamentale per riprogettare completamente organizzazione, procedure e servizi, in funzione delle esigenze di cittadini e imprese e della efficienza dell'azione amministrativa. Questo significa che le PA devono abbandonare l'attuale concezione proprietaria delle banche dati, per transitare a banche dati comuni; devono passare dal procedimento amministrativo cartolare a quello informatico; devono riunire i propri servizi al pubblico in portali unici nazionali, più facilmente accessibili e fruibili; devono dematerializzare davvero archivi e procedimenti (eliminando la documentazione cartacea anziché duplicarla con documenti informatici, con aumento piuttosto che riduzione dei costi).