

Lo stato delle riforme amministrative, il “perimetro” della Pubblica Amministrazione, e i problemi del *public procurement*¹

FRANCO BASSANINI

Negli anni Novanta, le amministrazioni pubbliche italiane furono investite da una tumultuosa ma appassionante stagione di riforme. Dopo decenni di sostanziale immobilismo e di defatiganti quanto inutili dibattiti, il processo di ammodernamento del sistema amministrativo (ed anche del sistema istituzionale, quanto meno nei suoi “rami bassi”) sembrava, pur tra incertezze e contraddizioni, avviato in modo ormai irreversibile.

All’inizio, l’urgenza di una riforma radicale nasceva essenzialmente dalla necessità di ridurre i costi per concorrere al risanamento della finanza pubblica e per rientrare nei parametri di Maastricht. Nell’ultimo quinquennio del Novecento, la spinta alla riforma trasse tuttavia alimento anche dalla convinzione che il Paese non avrebbe potuto affrontare le sfide della competizione globale, del mercato europeo, della rivoluzione digitale, dei grandi fenomeni migratori del nuovo secolo senza un sistema istituzionale e amministrativo più moderno, efficiente e performante: non solo meno costoso per i bilanci pubblici, dunque, ma anche capace di imporre minori costi regolatori e burocratici alle imprese e alle famiglie, e capace di fornire prestazioni e servizi di migliore qualità alle une e alle altre. Ma contava soprattutto il fatto che tale convinzione non era ormai più soltanto il patrimonio di una ristretta élite di illuminati innovatori (come era stato fino a qualche anno prima, all’epoca dello sconsolato Rapporto Giannini). Essa venne adottata dai Governi della seconda metà degli anni Novanta, venne assunta a fondamento e motivazione di una politica di riforme amministrative finalmente radicali, fu (con maggiore o minore consapevolezza) condivisa dalla grande maggioranza delle forze sociali e della pubblica opinione e fu sostenuta, in Parlamento, da un largo schieramento *bipartisan*.

Così, tra il 1990 e il 2000, il costo del personale pubblico diminuì di due punti rispetto al PIL (dal 12,6% al 10,6%) collocando l’Italia nella fascia dei Paesi OCSE dotati di una amministrazione pubblica meno costosa. Importanti settori economici (dalla siderurgia alle telecomunicazioni, dal credito all’energia), fino ad allora dominati da monopoli o oligopoli pubblici, furono liberalizzati e privatizzati. Le istituzioni territoriali furono dotate di assetti

¹ E’ la prefazione al volume di ASTRID. *Lo Stato compratore. L’acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni*, a cura di Luigi FIORENTINO, in corso di stampa per le edizioni de “Il Mulino”.

istituzionali più moderni, di governi più stabili, di compiti, poteri e risorse molto più rilevanti, anticipando processi di decentramento oggi avviati in tutte le principali democrazie europee. La struttura del Governo fu totalmente ridisegnata, riaggregando e riaccorpendo i ministeri per missioni omogenee e diversificando i modelli organizzativi (agenzie, Utg), allineandosi (in questo caso con molto ritardo) ai modelli dei maggiori Stati europei. Sia pur con adattamenti e deroghe, furono largamente importati, nel settore pubblico, metodi gestionali e rapporti di lavoro da lungo tempo in uso nel settore privato. Programmazione strategica, controllo di gestione, valutazione delle performance, responsabilità, merito, *customer satisfaction* cessarono di essere parole estranee alla cultura delle amministrazioni pubbliche e divennero, almeno sulla carta, strumenti ordinari della loro attività. Tra i primi al mondo, l'Italia si dotò degli strumenti necessari per la digitalizzazione dell'amministrazione (dal documento elettronico alla firma digitale, dalla informatizzazione del fisco alla sperimentazione della carta d'identità elettronica). Il successo dell'autocertificazione faceva sperare in una rapida realizzazione del progetto di totale decertificazione e di radicale digitalizzazione e reingegnerizzazione delle amministrazioni delineato nel piano di e-government del 2000. L'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione prometteva un forte alleggerimento dei carichi regolativi e burocratici.

Alla fine del decennio, il rapporto OCSE del marzo 2001, sulla *Regulatory Reform* in Italia, attestava gli "impressionanti progressi" realizzati in pochi anni dal nostro Paese sul terreno della qualità della regolazione, della semplificazione burocratica e dell'ammodernamento dell'amministrazione, elencando dati positivi dei quali, per vero, né l'opinione pubblica né il ceto politico italiano sembravano consapevoli. L'obiettivo di trasformare il sistema delle pubbliche amministrazioni italiane in risorsa e fattore decisivo della crescita e la competitività del Paese sembrava allora a portata di mano.

A sette anni dall'inizio del nuovo secolo, che cosa è rimasto di quella spinta propulsiva? Alcuni di quegli esperimenti di innovazione hanno resistito, sopravvivono ancora isole di eccellenza, *best practices* di notevole qualità. Ma le analisi svolte da grandi organizzazioni internazionali - ancorché non sempre svolte con metodologie accurate e attendibili - indicano ancora nella bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche e nell'alto livello dei costi da regolazione e burocratici due tra i principali fattori del declino della competitività italiana. Il costo del personale pubblico rispetto al PIL è tornato a crescere, pur restando ancora (di poco) inferiore alla media dei Paesi OCSE. Un federalismo incompiuto ha generato sovrapposizioni e conflitti di competenze tra Stato, Regioni e enti locali, sprechi di risorse, esasperato contenzioso. Lo "spacchettamento" dei ministeri ha prodotto effetti analoghi nelle amministrazioni centrali dello Stato. Il piano di e-government è rimasto al palo. Il lavoro di semplificazione dei carichi regolativi e burocratici, appena avviato, si è fermato, cedendo il passo a un ritorno alla cultura della iperregolazione. Responsabilità, merito, valutazione delle performance restano l'eccezione, non la regola; e sono state travolte da pratiche di spoil system, dalla

distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di una cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili.

Missione impossibile, dunque? Dobbiamo rassegnarci a considerare il nostro sistema istituzionale e amministrativo un handicap, una palla al piede, più che una risorsa per crescere e competere? E magari ad abbracciare le teorie dello "Stato minimo", e ad attrezzarci per fare, per quanto possibile, a meno di un'amministrazione pubblica che non riesce a divenire moderna e efficiente? La risposta è no, e la motivazione è banale: semplicemente perché non possiamo permettercelo. Nell'epoca della competizione globale, l'handicap di un sistema amministrativo inefficiente, ingombrante e costoso non può essere aggirato con scelte autarchiche o isolazioniste, con svalutazioni competitive, o soltanto riducendo drasticamente il perimetro delle attività e dei servizi gestiti dal pubblico. Nessun grande Paese democratico ha percorso questa strada. Le esperienze e le ideologie dello "Stato minimo" non hanno avuto successo duraturo. I sondaggi di opinione rivelano ovunque una nuova domanda di "pubblico". Ma di un pubblico moderno, efficiente, rispettoso dell'autonomia del privato, capace di accompagnare e promuovere la crescita civile e lo sviluppo economico.

La ripresa di un processo di riforma e di ammodernamento della macchina amministrativa che consenta in tempi brevi di ridurre le distanze rispetto ai paesi che dispongono di amministrazioni più performanti e più innovative, rappresenta dunque oggi una scelta non eludibile. Non meno necessaria essa appare, peraltro, se il problema della ripresa della crescita e del rilancio della competitività del Paese viene affrontato dal punto di vista delle azioni necessarie per risolverlo. Nessun dubita della necessità, a tal fine, di forti ed efficaci politiche pubbliche. Ma nessuna politica pubblica può essere concretamente realizzata (e, forse, neppure progettata) se mancano amministrazioni capaci di farlo. La politica può definire indirizzi e strategie, non supplire alle carenze di progettualità, efficienza ed efficacia di una "macchina" per troppi versi ancora inadeguata.

In quest'opera non si parte da zero, come all'inizio degli anni Novanta. Bene o male, una riforma c'è stata. Non sono mancati errori e contraddizioni. Ma è stata, ciononostante, largamente apprezzata all'estero (in Francia, negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, nelle conferenze internazionali), forse più che in Italia. Non è stata attuata con coerenza e determinazione; è stata, anzi, in buona parte svuotata, boicottata o tradita. Richiede certamente correzioni, integrazioni, aggiornamenti, anche importanti. Ma soprattutto occorre oggi riprenderla, rilanciarla, e attuarla, dotandola delle necessarie risorse umane e strumentali. Le Amministrazioni pubbliche italiane non hanno bisogno di una nuova rivoluzione normativa, bensì di un complesso di azioni che incidano in modo radicale sulla cultura, sulla organizzazione, sugli strumenti, sui processi e sui prodotti delle pubbliche amministrazioni.

Gli obiettivi sono ormai largamente condivisi. Occorre innanzitutto mettere al centro la qualità dei servizi e delle prestazioni; essa deve diventare la priorità strategica, e insieme il parametro per misurare successi e insuccessi, per premiare il merito e punire l'incompetenza, l'incapacità, il disimpegno. Occorre, conseguentemente, sostituire alla cultura burocratica la cultura dei risultati e della valutazione dei risultati, delle performance e della loro misurazione, del servizio pubblico e della soddisfazione del cittadino-utente. Occorre ripristinare il principio della imparzialità delle amministrazioni, e della autonomia e responsabilità dei dirigenti, e modularne la carriera sulla base dei risultati conseguiti e oggettivamente misurati: dunque fermare la deriva verso lo *spoils system*, il clientelismo, il ritorno a pratiche diffuse di lottizzazione e di corruzione. Occorre investire sul capitale umano delle amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione, e su un sistema di incentivi (materiali e morali) adeguato a premiare il merito, l'innovazione, la produttività, i risultati. Occorre utilizzare fino in fondo le ICT come risorsa decisiva per reingegnerizzare i processi e reinventare i prodotti delle amministrazioni, reimpostando dalla base (dal cittadino) i procedimenti amministrativi. Occorre ripristinare e rafforzare gli strumenti per la revisione e riqualificazione del sistema normativo e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, per realizzare in tempi rapidi una radicale riduzione dei carichi regolativi e burocratici gravanti sulle famiglie e sulle imprese (*regulatory reform*) e per portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici ai livelli delle migliori performance europee.

Occorre anche – *last but not least* – adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un sistema decentrato, che richiede forte capacità gestionale da parte delle amministrazioni territoriali, ma abbisogna anche di una rinnovata amministrazione centrale. Uno Stato centrale che non si ritira, ma si riconverte dalla gestione centralizzata della produzione di beni e servizi pubblici all'esercizio incisivo delle funzioni di regolazione, di promozione, di coordinamento e di supporto, necessarie ad assicurare la coesione, la coerenza e l'efficienza di un sistema multilivello a rete (non rinunciando, beninteso, a rivedere la stessa distribuzione di competenze definita dal nuovo titolo V, riconsiderandola alla luce di una rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità).

Ai problemi della ripresa del processo di modernizzazione dell'amministrazione italiana ASTRID ha dedicato molte riflessioni, fin dalla sua fondazione, nel 2001. Dalla riforma istituzionale all'attuazione del titolo V, dal federalismo fiscale alla riforma dei servizi pubblici locali, dalla preforma della regolazione alla semplificazione burocratica, dalla revisione delle procedure di bilancio alla riforma degli strumenti di controllo della spesa pubblica, dall'amministrazione scolastica all'amministrazione del welfare e a quella della giustizia, dalla riforma della dirigenza al reclutamento e alla formazione dei dipendenti pubblici, dall'aggiornamento del piano di e-government al codice dell'amministrazione digitale, le riflessioni collegiali dei gruppi di esperti riuniti

da Astrid hanno in questi anni prodotto analisi e proposte che sono state spesso al centro del dibattito.

I temi della esternalizzazione e dell'acquisto di beni e servizi da parte della amministrazione pubblica, affrontati in questo quaderno di Astrid, non sono meno importanti. Lo sono per l'ammodernamento dell'amministrazione; lo sono per creare un ambiente amministrativo meno chiuso ai valori di efficienza e trasparenza; lo sono per promuovere l'innovazione dei modelli organizzativi e gestionali delle amministrazioni pubbliche. Ma anche per aprire effettivamente il mercato italiano alla competizione e alla concorrenza; per offrire al sistema produttivo italiano il sostegno di una domanda pubblica trasparente e orientata ai prodotti e ai servizi più innovativi; e per garantire – *last but not least* – pagamenti in tempi rapidi e certi.

Non è compito di una prefazione riassumere l'accurata analisi dei problemi del procurement contenuta nel volume; né l' articolato pacchetto di proposte che viene avanzato per migliorare l'efficienza di questa attività sempre più rilevante per il concreto funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Ma credo necessario sottolineare, perché potrebbe non essere immediatamente evidente, che due nodi fondamentali della problematica dell'ammodernamento del sistema amministrativo possono trarre da questa ricerca suggestioni utili e importanti. Sono due nodi sui quali la riflessione e l'esperienza degli anni più recenti, ben ricostruite nel volume, consentono di fare passi avanti non irrilevanti.

Il primo concerne la ridefinizione del “perimetro” dell'amministrazione e l'esternalizzazione di compiti e funzioni da essa tradizionalmente svolte in passato. La focalizzazione delle amministrazioni pubbliche sul loro *core business*, con l'esternalizzazione di funzioni non strategiche, è – come è noto – uno degli strumenti più rilevanti di cui le amministrazioni possono far uso per ridurre i costi e migliorare la qualità delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini: sia dei servizi *core* ancora erogati direttamente dalle amministrazioni, sia di quelli esternalizzati, e dunque acquistati dai privati ma comunque regolati e vigilati mediante l'uso dei poteri pubblici. Ma tutto ciò a ben precise condizioni.

In linea di principio, nulla osta alla esternalizzazione di funzioni non strategiche e all'acquisto da terzi di beni e servizi di utilità generale prodotti dal mercato in regime di concorrenza. Ma il problema non va affrontato in termini ideologici, ma pragmatici. Deve trattarsi, per l'appunto, di funzioni non strategiche. E occorre verificare che effettivamente il mercato sia in grado di assicurare servizi di migliore qualità a costi inferiori per la finanza pubblica e/o per gli utenti. Occorre anche verificare che siano effettivamente assicurate a tutti condizioni di uguaglianza nell'accesso ai servizi esternalizzati. E occorre infine che l'amministrazione disponga di poteri efficaci e sia o si metta in condizione di esercitare un costante monitoraggio sulle attività e i servizi esternalizzati, in modo da garantire il rispetto dei contratti di servizio e più in generale in modo da garantire che la qualità dei servizi e il rispetto dell'uguaglianza nell'accesso siano costantemente assicurati.

In concreto, si è spesso proceduto, in questi anni, a processi di esternalizzazione non coerenti con questi criteri, e dominati dall'esigenza di far cassa o addirittura dal non confessato ma evidente obiettivo di assicurare a privati posizioni di rendita e facili opportunità di profitto. Occorre dunque ripensare e ridefinire il rapporto tra amministrazione, esternalizzazione di funzioni, reclutamento di competenze adeguate ad assicurare la qualità dei servizi erogati direttamente dalle amministrazioni, e a esercitare in modo efficace le funzioni di regolazione e monitoraggio sui servizi esternalizzati. Quest'ultimo profilo non deve essere trascurato: nel rispetto del blocco delle assunzioni, in questi ultimi anni l'amministrazione ha indetto pochi concorsi, non si è dotata di manager giovani e capaci e di tecnici innovativi e competenti, ma è ricorsa massicciamente agli esterni, scelti spesso sulla base delle tessere di partito, o si è affidata, in alternativa, a società di consulenza o ha appaltato, non di rado, funzioni strategiche a "veicoli" privati sottoposti di fatto al comando politico, ma non alla vigilanza dell'amministrazione (società per azioni, fondazioni, ecc.). Occorre rivedere il rapporto tra uffici di linea e uffici di staff (riducendo drasticamente questi ultimi), valutare attentamente l'effettivo apporto delle competenze esterne e l'utilità delle esternalizzazioni, avviare la ricostituzione di corpi tecnici all'interno dell'amministrazione che siano in grado di assolvere ai compiti strategici della progettazione, della regolazione, del monitoraggio e del controllo sugli *outsourcer* e sulla qualità delle prestazioni e dei servizi da essi erogati. Occorre anche, in qualche caso, reinternalizzare attività strategiche, o comunque i servizi che l'amministrazione può gestire direttamente assicurando un miglior mix tra qualità e costi.

Dalle pagine che seguono nascono – come il lettore potrà constatare – suggestioni interessanti anche per quanto concerne il reperimento delle risorse finanziarie necessarie per alimentare il processo di ammodernamento dell'amministrazione. Uno dei limiti più pesanti della riforma degli anni novanta derivò dalla necessità di concepirla come riforma a costo zero, anzi "a risparmio garantito", poiché le esigenze di risanamento della finanza pubblica imponevano una riduzione netta non indifferente dei costi complessivi della P.A. Mancò così allora ogni possibilità di accompagnare la rivoluzione normativa e organizzativa avviata negli anni novanta con i necessari investimenti.

Orbene, anche se gran parte delle misure necessarie erano allora e sono tuttora a costo zero (si pensi, per esempio, all'autocertificazione o alla riduzione dei carichi normativi), è tuttavia vero che la modernizzazione del sistema amministrativo non può prescindere da alcuni investimenti significativi. Se si adotta, come si deve, una impostazione rigorosa, essi possono essere contenuti in dimensioni tutto sommato modeste (e, certo, non comparabili con quelle che si rendono necessarie, per esempio, per dotare il paese di un sistema infrastrutturale competitivo o per realizzare un moderno sistema di ammortizzatori sociali). Ma ciò a condizione di una loro rigorosa finalizzazione (e limitazione) al perseguimento di tre soli obiettivi strategici. Innanzitutto la

riqualificazione del capitale umano delle amministrazioni pubbliche mediante la formazione e riprofessionalizzazione del personale già in servizio e il reclutamento di nuove figure professionali di elevata competenza e propensione all'innovazione (una nuova leva di giovani manager e di giovani tecnici). In secondo luogo, la creazione di un efficace sistema di incentivi, capace di premiare effettivamente (e in modo non irrilevante) i risultati, l'innovazione, la crescita professionale; senza di che, la parola meritocrazia resterebbe l'oggetto di dibattiti politico-letterari privi di ogni concretezza. Infine, le risorse tecnologiche per la digitalizzazione dell'amministrazione, compresa la reingegnerizzazione e la messa in rete dei back office delle amministrazioni, e la reinvenzione dei servizi da erogare ormai in forma elettronica. Si tratta – come è evidente - di investimenti suscettibili di produrre elevati ritorni di redditività per il paese, se rigorosamente finalizzati all'aumento della produttività delle amministrazioni pubbliche e al miglioramento della qualità dei loro servizi e delle loro prestazioni. Ma si tratta anche di investimenti suscettibili di produrre nel tempo risparmi notevoli, ancorché forse non immediati.

Orbene, la ricerca svolta dal gruppo di Astrid dimostra che consistenti risparmi di spesa sono possibili proprio utilizzando gli strumenti della esternalizzazione di funzioni non strategiche e della razionalizzazione delle attività di *procurement*, anche grazie alle tecnologie digitali e alla conseguente attivazione di *market place* elettroniche. Dimostra anche che ancora oggi permangono, che anzi si sono negli ultimi anni perfino accresciute consistenti aree di spreco, di spesa improduttiva e comunque di inefficienza nella spesa per acquisto di beni e servizi, e rilevanti fenomeni di uso non razionale e non efficiente dello strumento dell'*outsourcing*. Lo evidenzia del resto l'impetuoso aumento registrato negli ultimi anni dalla spesa per acquisto di beni e servizi, senza corrispondente riduzione della spesa per il personale della P.A. e per il funzionamento delle amministrazioni (un uso razionale dello strumento dell'esternalizzazione può ovviamente generare aumenti nel primo aggregato, ma in tal caso tuttavia essi dovrebbero essere più che compensati da maggiori risparmi nel secondo). Beninteso l'aumento della spesa per acquisto di beni e servizi si deve, presumibilmente, non soltanto alla inadeguatezza dei sistemi di procurement, ma anche ad altri fattori sui quali pure è necessario e urgente intervenire, come il dilagare degli incarichi di consulenza, l'aumento delle spese di rappresentanza, i crescenti fenomeni di clientelismo favoriti dallo *spoils system* e da un'interpretazione estensiva e distorta del principio maggioritario (nel senso dell'assegnazione ai vincitori delle elezioni di un illimitato potere di appropriazione delle risorse pubbliche).

Sembra a me che questa analisi possa offrire supporto a una proposta in parte innovativa che merita di essere approfondita; e che consentirebbe di conciliare l'obiettivo di un rapido e consistente miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogati dalle amministrazioni pubbliche con l'obiettivo di un loro significativo contributo al contenimento della spesa e al risanamento della finanza pubblica. Le risorse necessarie per finanziare gli

investimenti necessari all'ammodernamento del sistema amministrativo (rigorosamente selezionati come sopra accennato) potrebbero essere reperite senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, destinando a questi investimenti una quota dei risparmi realizzati da ogni amministrazione, mediante operazioni di razionalizzazione del *procurement* e di esternalizzazione o reinternalizzazione di attività e servizi (nel senso e alle condizioni sopra accennate), oltre che di reingegnerizzazione dei processi, e di innovazione dei prodotti e dei servizi erogati. Si potrebbero così definire, per esempio mediante la legge finanziaria, obiettivi di incremento di produttività per le singole amministrazioni, quantificabili sulla base di precisi indicatori di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate, parametrando al raggiungimento di questi obiettivi le risorse a ciascuna amministrazione attribuite (con piena autonomia budgetaria), così come si tenta oggi di fare in Francia, nell'ambito della attuazione della LOLF. Coerentemente, andrebbe adottata una regola virtuosa per il finanziamento dei contratti del settore pubblico: in forza della quale le risorse aggiuntive - rispetto a quanto necessario per mantenere invariato il livello delle retribuzioni in termini di potere d'acquisto - dovranno essere correlate agli incrementi di produttività effettivamente registrati, e misurati da valutatori affidabili sulla base di indicatori oggettivi, in modo da premiare e dunque da incentivare i miglioramenti della quantità e della qualità dei servizi e delle prestazioni. La definizione di obiettivi e target in termini di produttività delle singole amministrazioni, presenta infatti indubbi vantaggi, perché permette di tener conto di eccezionali variazioni delle quantità e qualità dei servizi e delle prestazioni erogate (e così per esempio quando si renda necessario provvedere alla regolarizzazione di un alto numero di immigrati, per effetto di una legge di sanatoria dell'immigrazione irregolare).

E' evidente che si tratta di una soluzione in concreto non praticabile fino a che non siano stati identificati e validati idonei indicatori di risultato e fino a che non siano state attivate affidabili procedure e organi di valutazione delle performance effettivamente realizzate dalle amministrazioni. E' dunque assolutamente necessario e urgente avviare, anche potenziando gli strumenti di cooperazione e benchmarking già attivati in sede europea, l'elaborazione sistematica di indicatori quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi; istituire nuovi organismi di valutazione o strumenti di monitoraggio e validazione degli organismi esistenti; sperimentare metodi di incentivazione dei miglioramenti di produttività; introdurre strumenti affidabili di verifica della soddisfazione dei cittadini e delle imprese, dunque degli utenti dei servizi e delle prestazioni amministrative. Andrebbero anche potenziate le carte dei servizi, o, forse meglio, andrebbero sostituite con contratti di servizio, da configurare come contratti a favore degli utenti, i quali siano dunque legittimati a pretenderne l'applicazione (anche per le attività burocratiche, uno statuto dei diritti del cittadino dovrebbe aiutare a riconfigurarle come "servizi amministrativi" a favore dei cittadini e delle imprese, riprendendo e potenziando il percorso avviato con le leggi sul procedimento amministrativo del 1990 e del 2005).

In connessione, va valutata l'opportunità di apportare una parziale ma significativa correzione all'impianto della riforma dei controlli del 1999: quest'ultima configurava correttamente il controllo di gestione come attività propria dell'amministrazione (di *line*), e attribuiva all'autorità politica le attività di programmazione strategica, valutazione dei risultati e delle performance e valutazione dei dirigenti (funzioni di *staff*, svolte da organi di diretta collaborazione). Ma se è incontestabile la responsabilità della politica per la programmazione strategica (e dunque anche per la indicazione degli obiettivi e dei risultati da raggiungere), la valutazione dei risultati e delle performance dovrebbe configurarsi invece - sembra a me - come un'attività indipendente e imparziale, dunque affidabile per tutti. Sul modello del *General Accounting Office* americano o dell'*Audit Office* britannico, al suo vertice potrebbe essere preposta una personalità indipendente, scelta di comune intesa fra Governo e opposizione (nominata dai Presidenti delle Camere, se questi ultimi fossero eletti a maggioranza qualificata, o comunque tornassero a configurarsi come organi di garanzia; altrimenti nominata dal Governo, ma con il parere favorevole a maggioranza qualificata dei due terzi espresso dalle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere o da un apposito Comitato bicamerale per il parere sulle nomine).

Sempre ad imitazione del modello americano, questo organismo dovrebbe essere dotato di adeguati servizi ispettivi, al servizio del Parlamento e della sua funzione di controllo, ma anche della Presidenza del Consiglio, e della sua funzione di direzione e coordinamento dell'intera attività del Governo. Dovrebbero essere previsti strumenti efficaci di partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti a queste attività di valutazione e di controllo o, quanto meno, strumenti di interlocuzione con gli organismi ad esse preposti.

Quest'ultima esigenza suggerisce di valutare anche l'ipotesi di attribuire al Cnel il compito di esprimere l'organismo predetto. Il Cnel rappresenta infatti, nell'epoca del bipolarismo "selvaggio", una delle poche istituzioni ancora aperta ad un dialogo *bipartisan*, e comprende al suo interno rappresentanti delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori, dunque dei principali utenti dei servizi pubblici.

Già prospettate in una nota di Astrid dell'estate del 2005, ipotesi analoghe a quelle or ora accennate sono tornate all'attenzione dell'opinione pubblica e della politica tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007. Hanno suscitato un dibattito anche appassionato, ma spesso confuso. Possono essere articolate in soluzioni tecniche assai diverse: ciascuna di esse richiede valutazioni non superficiali. Ma quello che a me par certo è che il problema che con queste ipotesi si è affrontato e tentato di risolvere non può essere eluso.