# RISANARE IL CUORE DELLO STATO: RUOLO E PROSPETTIVE PER UN`AUTORITÀ DI TUTELA DELLA LEGALITÀ E DELLA TRASPARENZA

*Gianfranco Rebora*

## Premessa

La proposta del Ministro Di Pietro di istituire una *Authority* per la tutela della legalità e della trasparenza nella pubblica amministrazione ha il merito di sollevare una questione cruciale per il funzionamento e l`ammodernamento delle amministrazioni pubbliche. Non si tratta solo di un problema di lotta alla corruzione, tantomeno di mera repressione. E` in gioco, mi pare, la possibilità di riorientare le modalità di svolgimento delle funzioni più critiche e delicate della pubblica amministrazione, quelle che comportano non solo lo svolgimento di un servizio, ma l`esercizio di un potere, o la disposizione di risorse rilevanti e che danno il segno del modo di rapportarsi con i cittadini e con la società civile.

Il dibattito sull`*Authority* può quindi offrire l`occasione per affrontare in modo sistematico e innovativo una serie di questioni ormai giunte a maturazione: a condizione che non diventi un problema settoriale ma affronti il nodo centrale che investe il «cuore» dell`amministrazione.

Questo contributo, ricollegandosi alla proposta richiamata, ne analizza presupposti e significato, e cerca di delineare alcuni suggerimenti per aumentarne l`impatto sul riorientamento delle nostre pubbliche amministrazioni.

## Alla radice del problema: la sindrome della firma

Nel corso degli anni `90 non c`è stata solo Tangentopoli con l`intervento della magistratura che ha determinato i noti sconvolgimenti.

L`azione giudiziaria contro la corruzione è stata preceduta e seguita da una serie di interventi legislativi che hanno profondamente modificato il quadro di riferimento del decisore pubblico.

Il complesso di nuove norme che hanno regolato il funzionamento degli enti locali (L. 142/90, L. 81/93, D. Lgs. 77/95), i lavori pubblici (legge Merloni e successivi rifacimenti), la trasparenza amministrativa (L. 241/90), la gestione del personale (D. Lgs. 29/93) sono espressione di un orientamento di fondo e di una cultura omogenea; alla fine, nel loro insieme, tali provvedimenti hanno dato luogo ad una serie di fenomeni:

- affidamento ai dirigenti e funzionari di molte prerogative gestionali e di decisione che in precedenza erano affidate ai politici;
- esasperazione di forme di gestione per piani, programmi e obiettivi; ove l`azione appare concepita come conseguenza di previsioni dettagliate che hanno la funzione di garantire i diritti e massimizzare la trasparenza;
- conseguente crescita dei momenti di formalizzazione;
- limitazione esasperata delle forme di discrezionalità o degli spazi di scelta autonoma, benchè ragionata e motivata;
- riferimento continuo ed enfatizzato alle logiche dell`efficienza e della valutazione economica;
- attesa implicita che gli attori amministrativi si conformino a quanto richiesto e previsto dalla legge, senza rilevanti ritardi temporali.

Si tratta di una serie di misure che hanno natura bivalente; da un lato pongono chiaramente un`istanza di razionalizzazione e definiscono punti di riferimento certi per la trasparenza e la responsabilità; dall`altro lato, poggiano su assunti non sempre realistici, cadono in un eccesso di prescrittivismo, ed esprimono la pretesa che i corsi di azione vengano sempre dichiarati in anticipo, cosa che è scarsamente compatibile con le fonti di incertezza sempre più attive e presenti nel contesto amministrativo.

Ma al fondo, queste misure non tengono conto abbastanza della natura e dello stato delle burocrazie pubbliche e quindi delle - non difficilmente prevedibili - reazioni difensive che le stesse sono assai abili ad attivare.

Uno dei risultati più rilevanti di questa situazione, ora sotto gli occhi di tutti, è quello di una riforma del metodo di amministrazione più sulla carta che nei fatti; mentre sono evidenti gli effetti paralizzanti di quella sindrome della firma, rilevata da Di Pietro stesso in relazione al diffuso evitamento delle responsabilità in materia di opere pubbliche, ma che si diffonde anche in altri contesti decisionali.

Più in generale, consiste in un fenomeno che vede aggravati e non risolti i problemi della scarsa rispondenza delle strutture pubbliche ai fini istituzionali ed alle esigenze espresse dalla società, nonostante gli sforzi profusi dalla legislazione degli ultimi anni.

Le burocrazie ed i loro protagonisti, spesso poco considerati socialmente, visti con sospetto dai cittadini e dagli stessi nuovi esponenti politici, che sono stati eletti in genere in nome del cambiamento, resistono abbarbicati alle difese disponibili all`interno del castello kafkiano; essi

non sembrano più di tanto attratti dalle lusinghe delle nuove prerogative gestionali che la legislazione degli anni `90 assegna al dirigente pubblico.

Di qui l`imbarazzo e la difficoltà crescente degli amministratori e degli esponenti politici ai vari livelli: eletti in nome del cambiamento e della risposta rapida alle esigenze della società, si trovano a guidare macchine complesse, che danno l`impressione di essere prive di strumentazione.

La radice del problema sta nel cuore dell`amministrazione, nel nucleo duro di funzioni non delegabili al di fuori, là dove si esercita di fatto una discrezionalità che incide nei rapporti tra amministrazione e cittadini.

Un`uscita da questa situazione di stallo si può avere solo liberando le amministrazioni da un clima di sospetto generalizzato; occorre prendere atto che in un contesto di grande complessità la logica del controllo e della diffidenza non può pervadere ogni momento e aspetto della gestione; ma il controllo stesso può e deve divenire più mirato e circoscritto agli aspetti essenziali. Va quindi restituita ad amministratori e funzionari una chiara area di discrezionalità, delimitando i comportamenti negativi dei quali possono essere chiamati a rispondere con sanzioni anche molto dure. Accanto alle indispensabili misure di riorganizzazione e di semplificazione legislativa c`è spazio per una reimpostazione dei sistemi di controllo che ha bisogno anche di nuove istituzioni, oltre all`abolizione delle forme e modalità obsolete.

## La proposta di Autorità per la tutela della legalità e della trasparenza

Il ministro dei Lavori pubblici ha presentato una proposta di disegno di legge per istituire l`Autorità per la tutela della legalità e della trasparenza nella pubblica amministrazione.

La missione di fondo dell`Autorità consiste nel prevenire i fenomeni di illegalità nella pubblica amministrazione (art.1), verificando in particolare il rispetto degli obblighi di legge da parte dei dipendenti pubblici con qualifica dirigenziale; a questo fine l`Autorità (art.5) svolge d`ufficio o su richiesta del Presidente del consiglio o di singoli ministri funzioni di ispezione, indagine patrimoniale, raccolta e elaborazione di informazioni utili a tale scopo.

Qualora da indagini e accertamenti emergano fatti rilevanti per i diversi profili di responsabilità, l`Autorità inoltra la relativa comunicazione agli organi di rispettiva competenza. Le indagine stesse rientrano a tutti gli effetti nell`ambito dell`attività istruttoria dei provvedimenti disciplinari da instaurarsi a cura dell`amministrazione di appartenenza a carico del dipendente, secondo i rispettivi ordinamenti.

L`Autorità costituisce anche un organo di alta consulenza amministrativa; essa presenta ogni anno una relazione sullo stato della amministrazione statale, dei procedimenti penali e disciplinari nei confronti dei dipendenti pubblici, del livello di effettività della legalità amministrativa. Essa è chiamata anche ad esprimere pareri e proposte a diversi livelli sulle materie di competenza.

Il senso della proposta non è quindi quello di istituire un organismo inquisitorio e di repressione dell`illegalità che si sovrappone all`azione della magistratura.

Al contrario si tratta di un organo di controllo capace di prevenire la corruzione, non di scoprirla *ex post*. In tal senso l`Autorità deve operare nell`ambito dell`ampio spazio informativo che precede l`intervento della Magistratura, disponendo di un potere maggiore di acquisizione delle informazioni e svolgendo un`attività di monitoraggio permanente. Naturalmente, quando l`Autorità dovesse avere notizia di reati, non può intervenire direttamente ma deve informare la Magistratura, o gli organi competenti in caso di violazioni di rilievo solo disciplinare.

La ragion d`essere della nuova istituzione consiste quindi nell`essere un organo «terzo», rispetto alle amministrazioni e alla Magistratura, che opera nell`ambito di un sistema di *checks and balances*, colmando una spazio di azione specifico (la prevenzione attraverso l`informazione) che richiede il possesso di specifiche caratteristiche, istituzionali, organizzative e professionali.

Il disegno di legge si sofferma anche su alcune di queste condizioni, prevedendo la composizione degli organi dell`Autorità (un presidente nominato per sette anni su proposta dei Presidenti delle Camere e cinque membri nominati per cinque anni su proposta del Presidente stesso) e la dotazione di personale (fino a 350 funzionari).

## Una prima valutazione

L`esame dell`effettivo contenuto della proposta rivela quindi subito la scarsa fondatezza di gran parte delle critiche apparse sulla stampa nei giorni immediatamente successivi alla sua presentazione; non si tratta di un`operazione da «stato di polizia», ma di un modo, del tutto compatibile con l`ordinamento costituzionale vigente, di affrontare nell`ottica della prevenzione un problema che ha assunto proporzioni preoccupanti e che il solo intervento repressivo non consente di controllare efficacemente.

Piuttosto, proprio la messa in atto di strumenti di questo tipo consente che la Magistratura assuma in materia un ruolo più circoscritto, evitando di porsi come agente ordinario di controllo dei comportamenti amministrativi.

Per evitare di rilanciare la «cultura del sospetto» e l`interpretazione in senso repressivo e punitivo verso il personale pubblico anche degli strumenti di prevenzione, conta molto, piuttosto, il tipo di profilo non solo istituzionale, ma anche organizzativo e operativo della nuova Autorità.

Da questo punto di vista, può essere utile una ulteriore messa a punto del progetto originario, che ne riconsideri alcuni aspetti alla luce anche di una valutazione delle caratteristiche e delle esigenze che le nostre amministrazioni presentano in questa fase di transizione e di cambiamento.

In questo senso ci pare che la proposta presentata possa essere arricchita e assumere un profilo meno ambiguo, tenendo conto di alcune considerazioni sull`imparzialità dell`amministrazione ed i suoi nessi con l`esigenza di efficienza.

## Coniugare imparzialità ed efficienza

Da sempre si tende a considerare come antagoniste le due istanze dell`imparzialità/legalità, da una parte, e dell`efficienza/economicità, dall`altra. Nella tradizione amministrativa dei paesi dell`Europa continentale e dell`Italia in particolare, la prima sfera ha avuto un ruolo dominante. L`amministrazione veniva concepita prima di tutto come questione di legalità. I costi degli interventi erano una mera conseguenza, da accettare senza specifiche valutazioni, una volta accertata la legittimità dei provvedimenti.

In tempi più recenti, la grande estensione raggiunta dall`intervento pubblico ha portato sempre più l`attenzione sugli aspetti economici e di efficienza nell`impiego delle risorse. Hanno cominciato a divenire evidenti i costi di una concezione che subordinava ogni ragionamento sull`utilizzo economico delle risorse a un concetto astratto e formale di legalità e di equità. E sono così così emerse le istanze forti del contenimento dell`area di presenza pubblica nell`economia (processi di privatizzazione) e dell`applicazione di criteri gestionali economici nell`ambito delle funzioni di servizio destinate a restare pubbliche (processi di aziendalizzazione).

L`amministrazione ha rivolto molta più attenzione all`aspetto economico e si è aperta ad introdurre sistemi di contabilità analitica e di programmazione e controllo della gestione mutuati dalla esperienza e dalla prassi delle imprese modernamente condotte.

Di fronte a queste importanti problematiche, molto meno attenzione è stata dedicata al nucleo più tradizionale delle funzioni pubbliche: le attività che non comportano solo lo svolgimento di un servizio, ma l`assunzione di decisioni eque e imparziali, in un contesto di potenziale conflitto di interessi, fino alla gestione di un vero e proprio potere autoritativo.

Questo «cuore» originario della pubblica amministrazione vede il livello più basso di sostituibilità con l`intervento di altri soggetti (che pure non è totalmente da escludere) ed è destinato a riprendere forse la sua centralità quando i processi di privatizzazione e aziendalizzazione saranno completati.

Per queste attività e funzioni si è implicitamente ritenuto che vi fosse poco da innovare e che un`amministrazione cresciuta nel culto formale dell`imparzialità e della legalità richiedesse al massimo adeguamenti di mezzi e di risorse, ma non un ripensamento di criteri e metodi di azione.

In questo campo, infatti, esiste la presunzione che i sistemi di intervento e azione, ormai lungamente sperimentati nella storia dell`umanità, siano tendenzialmente adeguati e bisognosi soltanto di limitati aggiustamenti.

Lo sforzo di innovazione, recepito anche da importanti provvedimenti legislativi, non ha quindi saputo saldare tra loro i due ordini di esigenze; gli strumenti orientati al controllo economico si sono semplicemente accostati alle tradizionali misure e ai tradizionali controlli rivolti alla legittimità. Più ancora che gli strumenti, le due culture di cui gli stessi erano espressione sono restate o si sono rivelate dicotomiche, antagoniste.

E` mancata una riconsiderazione unitaria dei sistemi di controllo e valutazione dei risultati, che reinterpretasse le condizioni che danno imparzialità all`amministrazione alla luce della maggiore complessità dei processi amministrativi e delle loro sempre più rilevanti implicazioni economiche.

L`intensa luce portata da Tangentopoli sugli aspetti critici e patologici del funzionamento di molte amministrazioni, ha rivelato quali danni derivino da questa mancata integrazione tra la logica della legalità e quella dell`efficienza economica; In tal modo la prima si riduce a mero formalismo, la seconda all`applicazione di criteri avulsi dal contesto effettivo degli interventi.

Coniugare le due istanze e le due culture dell`equità e dell`efficienza, realizzandone le potenziali sinergie, in modo adeguato al livello di complessità organizzativa raggiunto dalle nostre istituzioni, rappresenta il problema di fondo di questa complessa fase di transizione.

## La nuova esigenza di imparzialità dell`amministrazione e le basi professionali dell`imparzialità

Con Tangentopoli si è visto che all`ombra del disinteresse per le problematiche dell`imparzialità e della legalità, la situazione era ormai fuori controllo; ma nella polemica tra garantismo e repressione dei comportamenti illeciti si è finito per perdere di vista l`aspetto sistemico del problema.

In questo modo il «cuore» dell`amministrazione italiana è giunto a non riconoscere più se stesso e a perdere di vista il senso di un`evoluzione.

Infatti anche le funzioni pubbliche che possono sembrare più allineate nella continuità con le esperienze del passato, come avviene per gli interventi di difesa nazionale, o di tutela della legalità e dell`ordine, manifestano a ben vedere connotati ormai nuovi; è infatti notevolmente evoluta la complessità della società nella quale questi interventi si collocano, la ricchezza del contesto delle relazioni intersoggettive, la pluralità e sofisticazione degli strumenti disponibili, l`interdipendenza tra obiettivi e istanze di diverso ordine, tutti meritevoli di salvaguardia e promozione, la sensibilità diffusa ai risvolti molteplici e sovente contraddittori degli interventi stessi.

Sono notevolmente arricchiti inoltre gli strumenti di intervento, spesso estendibili attraverso processi di cooperazione con altri soggetti istituzionali e organizzati, il cui corretto utilizzo implica l`assimilazione di competenze professionali sempre più approfondite e multidisciplinari.

Proprio nell`area delle fondamentali funzioni classiche di ordine pubblico e di tutela della legalità si affacciano i problemi oggi forse più interessanti, proprio perché normalmente meno attentamente valutati e considerati.

La domanda di tutela dei diritti e dell`ordine è in continua ascesa nei sistemi sociali ed economici come gli attuali che vedono una grande crescita delle possibilità di azione degli uomini e della loro interdipendenza, con tutte le conseguenze evidenti in termini di possibilità di prevaricazione, arbitrio, conflitto di interessi.

Ma non si tratta di una crescita soltanto quantitativa che si profila per queste funzioni: il punto critico è la loro evoluzione qualitativa che finisce per rendere obsoleti metodi e strutture ereditati dal passato e che si rivelano particolarmente rigidi e poco orientati al cambiamento.

L`esigenza di qualità che nei sistemi sociali evoluti si indirizza verso tutti i servizi, interessa ormai pienamente le stesse funzioni di ordine e legalità offerte finora quasi esclusivamente dalle amministrazioni pubbliche; e il concetto di qualità configura in questo campo una serie di requisiti particolarmente diversificati (adeguatezza tecnica, tempi di intervento,orientamento all`utenza), riferiti a una pluralità di soggetti (persone e gruppi che subiscono autorità e repressione, persone e gruppi tutelati, altri soggetti che esprimono collegate esigenze e attese), i cui interessi sono strutturalmente in contrasto. Ciò riproduce in termini nuovi e più complessi e stringenti l`antica problematica dell`equità nell`esercizio delle funzioni pubbliche autoritative e coercitive.

Il nuovo contesto e le nuove condizioni degli interventi esaltano ancor più una prerogativa di sempre: l`equità dipende, più che da altri fattori, dai comportamenti professionali degli operatori; la figura e il ruolo del professionista preposto a funzioni di questo tipo è centrale rispetto all`esito dell`intervento e al raggiungimento di un delicato equilibrio tra interessi ed esigenze contrastanti.

Quando siamo nel cuore del funzionamento delle amministrazioni, quando più sembra prevalere il carattere impersonale delle norme e un concetto di legalità astratto dai rapporti concreti, in realtà ci troviamo di fronte ai comportamenti di attori e di soggetti che hanno sempre connotati di professionisti: come sono i funzionari e tecnici che eseguono l`istruttoria per una concessione edilizia, il dirigente che esegue un procedimento di appalto, il tutore dell`ordine che contesta un`infrazione.

L`analisi obiettiva delle modalità di funzionamento svela che dietro all`apparenza di atti dovuti, adempimenti fissati da norme procedurali, prescrizioni e vincoli di varia natura, si realizza invece uno spazio sostanziale di discrezionalità nel cui esercizio si gioca in gran parte l`abilità professionale del funzionario. Di fronte alla grande complessità delle situazioni, all`inevitabile emergere di aree rilevanti di incertezza non risolvibili in base ai regolamenti, le

stesse prescrizioni, procedure, vincoli dettagliati perdono il potere di regolare l`azione e divengono nient`altro che risorse nell`ambito di un gioco di cui il funzionario abile e preparato è inevitabilmente l`arbitro, oppure elementi di una rappresentazione di cui egli stesso è il regista.

Gioco e rappresentazione possono essere rivolti alla realizzazione delle finalità istituzionali, come pure portare acqua al mulino di interessi particolari, dei funzionari stessi o di gruppi di pressione variamente collegati, con piccole o grandi patologie dell`azione pubblica.

Comunque sia, il problema non è quello di negare o restringere lo spazio di discrezionalità e le risorse di potere di cui il funzionario può appropriarsi; perché questo esiste comunque e trova alimento nel livello di complessità delle situazioni.

Il problema è invece correttamente posto nel senso di conoscere e monitorare questo spazio e queste risorse; in modo tale che la professionalità e la relativa deontologia possano essere individuate e valutate.

Le organizzazioni professionali (di professionisti) sorgono appunto quando l`attività collettiva da svolgere supera certi livelli di complessità e incertezza, cosicché diviene necessario affidarsi a personale altamente qualificato che si vale di metodologie difficili da apprendere e comunque applicabili con grossi margini di discrezionalità; inevitabilmente i professionisti godono nel loro lavoro di notevole autonomia.

L`organizzazione può recuperare il controllo dei professionisti e del loro operato non negandone autonomia e discrezionalità , ma mettendo in atto sistemi di monitoraggio e valutazione che consentano di distinguere le performance positive per l`andamento dell`istituzione da quelle negative, tecnicamente scadenti, oppure finalizzate a interessi e obiettivi non accettabili,

La radice del problema dell`imparzialità sta nel cuore del funzionamento di un`amministrazione complessa, nel nucleo duro di funzioni non delegabili al di fuori e inevitabilmente affidate a professionisti di lunga esperienza.

## Il ruolo e la missione possibile per un`Autorità di tutela

Se le considerazioni esposte hanno valore, un`Autorità di tutela della legalità e della trasparenza finalizzata alla prevenzione acquisisce il suo pieno significato e la sua piena ragion d`essere quando diventa un momento forte di riorientamento del «cuore» della pubblica amministrazione, con particolare attinenza per la verifica delle modalità mediante le quali i dirigenti e i professionisti agiscono in nome dell`amministrazione esercitando una sfera di discrezionalità.

Tutelare legalità e trasparenza e prevenirne la violazione significa, nelle condizioni descritte, divenire punto di riferimento delle amministrazioni che costituiscono il cuore dello Stato, agire

per la diffusione di criteri e metodi di amministrazione più evoluti, verificare le modalità attraverso cui le amministrazioni stesse controllano l`operato delle figure professionali cui si riconosce discrezionalità.

In questa ottica, il tipo di compiti specifici che la proposta di disegno di legge profila per l`Autorità si presta a qualche rilievo.

Infatti secondo l`impostazione che si è cercato di delineare, l`attività ordinaria dell`Agenzia dovrebbe assumere un profilo del tutto innovativo, evitando l`effettuazione di massicci controlli a tappeto.

La stessa idea dell`anagrafe patrimoniale dei dipendenti pubblici, sia pure limitata alle figure dirigenziali, rischia di orientare verso l`estensione quantitativa dell`azione, piuttosto che verso l`impostazione di originali moduli di intervento.

Più che fare direttamente, anche sotto il profilo della predisposizione di basi di dati e sistemi informativi, l`Autorità dovrebbe svolgere un ruolo pedagogico e di orientamento nei confronti della amministrazioni: elaborare regole, codici e protocolli, dare indicazioni in materia alle amministrazioni e controllare che le stesse operino nel senso indicato.

Da questo punto di vista è opportuno che l`Autorità disponga piuttosto di un potere sanzionatorio verso le amministrazioni e la loro alta dirigenza; non certo in funzione degli eventuali illeciti accertati, che spetta ad altri reprimere, ma rispetto alle modalità attraverso le quali le amministrazioni stesse gestiscono le verifiche inerenti la legalità e la trasparenza.

In questa ottica assume notevole rilievo la possibilità di collegare l`azione dell`Autorità con due importanti istituti, in corso di introduzione nell`ambito del riordinamento del pubblico impiego (D. Lgs. n. 29/93 e successivi contratti di lavoro di diritto privato):

l`istituzione e il funzionamento dei nuclei di valutazione previsti dall`art. 20 del D. Lgs. n. 29/93;

il ricorso all`istituto del recesso da parte dell`amministrazione nei confronti dei dirigenti, come previsto dai nuovi contratti di lavoro dei primi comparti del pubblico impiego sottoscritti per l`area della dirigenza (per ora enti locali, sanità e parastato; fra breve anche ministeri).

Nel primo caso si deve considerare che molto opportunamente il citato art. 20, comma 2, fa riferimento alla verifica dell`imparzialità, oltre che alla realizzazione degli obiettivi ed economicità degli interventi:

«nelle amministrazioni pubbliche (...) sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l`imparzialità ed il buon andamento dell`azione amministrativa».

Ciò rappresenta il dovuto riconoscimento che uno spazio di innovazione si pone non solo per l`ormai molto enfatizzato ricorso al controllo economico, ma anche per la più tradizionale - e per questo mai ripensata - verifica dell`imparzialità.

Allora è opportuno che sia direttamente la nuova Autorità, specializzata in materia di legalità e trasparenza ad orientare il modo in cui le pubbliche amministrazioni, attraverso i nuclei di valutazione o i servizi di controllo interno, tengono sotto osservazione questo tipo di aspetti.

Nel secondo caso, si deve tener conto che la nuova impostazione secondo canoni privatistici del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica, accolta nei primi contratti collettivi nazionali di area dirigenziale, pone di fronte a problemi del tutto nuovi. Per il dirigente non si configura più un procedimento disciplinare, ma l`attivazione del recesso nei termini del codice civile (art. 2118 e 2119) come sanzione naturale di comportamenti inaccettabili o che rendono grave pregiudizio, anche di immagine, all`amministrazione stessa. Peraltro l`applicazione di questi nuovi istituti è del tutto priva di precedenti nell`ambito del pubblico impiego e non possono più valere orientamenti mutuati per analogia dal vecchio ordinamento pubblicistico. Che fare per esempio di fronte a gravi reati per i quali sia in atto un processo giudiziario: attivare subito il licenziamento, o sospendere dal lavoro in attesa del giudizio? Sono decisioni di competenza delle singole amministrazioni e non certo dell`Autorità; ma il contributo di questa a studiare il problema, esprimere orientamenti e indicazioni, valutare e monitorare il fenomeno può avere grande rilievo e risponde comunque a un`esigenza non eludibile.

Tenuto conto di queste osservazioni l`orientamento di fondo o la missione fondamentale per l`Autorità potrebbe essere così ridefinita:

«Promuovere l`adozione nelle Pubbliche Amministrazioni di opportuni criteri di verifica e adeguate metodologie valutative della legalità e trasparenza del funzionamento, vigilando in particolare sui comportamenti del personale con qualifica dirigenziale o inserito in funzioni critiche dal punto di vista dell`imparzialità».

Mentre funzioni e compiti specifici da affidare alla stessa potrebbero assumere la configurazione esposta nella tavola 1.

## Le modalità organizzative e operative della istituenda Autorità

Quando si tratta di istituire organismi nuovi nell`ambito di un sistema rigido e bloccato come la pubblica amministrazione italiana, anche le modalità operative previste e le risorse dedicate finiscono per influenzare fortemente la fisionomia e il profilo della nascente istituzione, anche al di là della formale definizione di missione ed obiettivi.

Nel caso in questione non si tratta di istituire un ennesimo organo centralistico, ma di attivare un nucleo propulsore che segua l`introduzione di metodologie e criteri di riferimento che le amministrazioni stesse dovranno diffusamente gestire e utilizzare.

Tenuto conto delle caratteristiche delle funzioni indicate, gli elementi basilari di un assetto organizzativo congruente possono essere così sintetizzati:

struttura imperniata su ruoli e figure professionali non su uffici;

riconduzione delle funzioni di orientamento/consulenza e di vigilanza/ispettive a due distinti «poli» organizzativi, ciascuno dotato di risorse professionali dedicate;

definizione di un organico limitato;

grande attenzione ai processi di selezione e formazione delle risorse professionali;

temporaneità degli inserimenti professionali.

## Struttura imperniata su ruoli e figure professionali, non su uffici

Dal punto di vista organizzativo, l`Autorità configura un tipico ente di servizi ad alto contenuto professionale, ma soprattutto dotati di forti connotati relazionali; si tratta di un organismo che proietta la sua azione verso l`intero sistema delle amministrazioni pubbliche nel cui ambito si manifestano i risultati della sua azione.

Sono pertanto i professionisti, da cui dipendono la qualità degli interventi e delle relazioni instaurate, il fulcro dell`attività; rispetto a questo, l`aggregazione delle competenze per uffici assume un ruolo secondario e può essere anche in gran parte sostituita dall`adozione di metodi operativi che privilegiano le aggregazioni temporanee dei professionisti stessi in gruppi di lavoro e di progetto.

## Riconduzione delle funzioni di orientamento/consulenza e di vigilanza/ispettive a due distinti «poli» organizzativi, ciascuno dotato di risorse professionali dedicate;

In ogni caso, sul piano dell`assetto strutturale è importante la configurazione di due distinti «poli» organizzativi per la funzione di orientamento e quella di ispezione; infatti le rispettive modalità operative e soprattutto il modo di rapportarsi con le amministrazioni sono necessariamente ben diversi e non sembra opportuno che gli stessi professionisti si occupino contemporaneamente di aspetti ricadenti in queste due diverse sfere.

## Definizione di un organico limitato

La previsione di un organico proprio dell`Autorità estendibile fino ad un massimo di 350 dipendenti, rischia di dare l`idea di un ente che gestisce corposi processi di routine, di tipo investigativo e ispettivo, sovrapponendosi all`azione di altre entità che svolgono funzioni simili.

In conformità al tipo di funzioni e compiti profilati nel precedente paragrafo, nel configurare la dotazione di risorse umane occorre privilegiare l`aspetto della qualità professionale, rispetto a quello quantitativo.

Sembra raccomandabile quindi, oltre alla naturale gradualità nell`inserimento del personale previsto, evitare comunque di definire un «organico a regime» troppo elevato; un centinaio di persone dovrebbe bastare, se adeguatamente selezionate e formate, ad assicurare il conseguimento dei fini istituzionali nei termini in cui sono stati ipotizzati.

## Grande attenzione ai processi di selezione e formazione delle risorse professionali

Questo è l`aspetto più delicato e decisivo per il successo dell`Autorità. Bisogna tener conto innanzitutto che le funzioni e i compiti della stessa non trovano un preciso corrispondente in nessuna attività già svolta nell`ambito né delle amministrazioni pubbliche, né di ogni altra istituzione pubblica o privata. Si tratta in gran parte di attività e compiti che devono essere progettati ex novo e quasi «inventati». Esistono naturalmente diverse competenze e professionalità che possono costituire un importante requisito e una importante risorsa a questo fine. Ma, soprattutto nella fase iniziale, l`Autorità dovrà curare moltissimo la «fusione» di diversi spezzoni di conoscenze e capacità professionali, secondo una logica interdisciplinare, al fine di «forgiare» e formare le metodologie operative e i modelli professionali utili per la sua azione.

Per questo le regole e le modalità da prevedere per la formazione dell`organico dovrebbero facilitare sin dall`inizio la selezione dei professionisti «giusti», evitando la prevalenza di monoculture, come potrebbero essere quelle dei magistrati o dei funzionari pubblici; si tratta invece di consentire l`accesso all`autorità, attraverso processi di selezione molto rigorosi, di risorse professionali provenienti da esperienze sia pubbliche che private, comprendendo senz`altro categorie come: dirigenti d`azienda e dirigenti pubblici, professori universitari (non solo di materie giuridiche), magistrati, consulenti di direzione, esperti di revisione aziendale, fiscalisti, purché dotati non solo di capacità professionali specifiche e di adeguate garanzie di integrità personale, ma anche di una forte disponibilità e attitudine all`apprendimento e al coinvolgimento nel lavoro di gruppo. Col tempo naturalmente si dovrà dare spazio anche all`inserimento di giovani, da formare appositamente per l`esercizio dei compiti specifici dell`Autorità.

## Temporaneità dell`inserimento professionale

Credo sia anche importante considerare come una grande opportunità di rinnovamento delle amministrazioni il fatto di evitare che l`inserimento professionale in un`Autorità di questo tipo si configuri come una carriera a vita. Invece, si dovrebbe prevedere un numero di anni massimo (8 o

10 per esempio) per la permanenza dei professionisti nell`Autorità, non solo per evitare il consolidamento di assetti di potere pericolosi in questo genere di attività; ma anche per immettere via via nel sistema delle amministrazioni professionalità e culture che, dopo un periodo di servizio nell`Autorità, potrebbero svolgere un ruolo molto positivo anche in funzioni dirigenziali, o in incarichi connessi a controlli di altra natura. In questo senso si dovrebbero prevedere modalità precise per il successivo passaggio ad altre funzioni nell`ambito delle amministrazioni pubbliche, in modo da definire percorsi e opportunità di carriera che possano avere anche un valore motivante per gli interessati.

## Tavola 1 - Schema di riferimento per la missione e le funzioni dell`Autorità per la tutela della legalità e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni

| | |
|---|---|
| **Missione generale dell`Autorità** | **Promuovere l`adozione nelle Pubbliche Amministrazioni di opportuni criteri di verifica e adeguate metodologie valutative della legalità e trasparenza del funzionamento, vigilando in particolare sui comportamenti del personale con qualifica dirigenziale o inserito in funzioni critiche dal punto di vista dell`imparzialità.** |
| **Funzioni di consulenza e orientamento** | Elabora protocolli e standard per la valutazione dell`imparzialità, riferiti a specifici ruoli professionali;<br>emana direttive alle amministrazioni in materia di codici etici e di applicazione degli istituti disciplinari e del recesso;<br>partecipa ai nuclei di valutazione o servizi di controllo interno dei ministeri, delle aziende autonome e dei principali enti non economici, designando un proprio funzionario come membro degli stessi;<br>promuove corsi di formazione e iniziative per la diffusione della cultura della trasparenza e dell`imparzialità e delle relative metodologie di valutazione;<br>esercita ogni altra attività utile alla prevenzione della illegalità e di ogni altra disfunzione nella Pubblica Amministrazione. |
| **Funzioni ispettive e di vigilanza** | Compie ispezioni presso gli organi centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato e delle altre Pubbliche Amministrazioni, rivolte ad accertare la validità dei metodi adottati per tutelare la trasparenza e l`imparzialità e l`eventuale presenza di situazioni negative nelle materie di competenza;<br>esegue indagini patrimoniali sul personale delle amministrazioni pubbliche con qualifica dirigenziale o che rivestono funzioni particolarmente critiche sotto il profilo dell`imparzialità;<br>ha poteri di assunzione di informazioni nelle materie rilevanti per i fini di istituto presso amministrazioni pubbliche, autorità giudiziaria, istituti e società operanti in campo finanziario;<br>comunica alle autorità competenti i risultati degli accertamenti condotti qualora rilevanti ai fini della responsabilità penale, amministrativo contabile e disciplinare. |