

**CONVEGNO NAZIONALE AGDP**  
**Associazione Giovani Classi dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni**

**INTERVENTO**  
**del Sig. Presidente della Corte dei Conti**  
**Luigi Giampaolino**

**LO SCENARIO ECONOMICO ITALIANO E IL RUOLO DELLA P.A.**

*Taormina*  
*5 novembre 2011*

**1.**

Molto di buon grado – ancorché preso da molteplici impegni quali derivano dalla complessità delle funzioni dell’Istituto che ho l’onore e l’onere di presiedere – ho aderito all’invito dell’Associazione Giovani Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni, di prendere parte a questo Convegno, nel quale vedo ed incontro, riprendendo antichi rapporti e rinnovando gradevoli ricordi, tanti giovani funzionari con i quali, insieme, talvolta ci siamo impegnati e abbiamo vissuto comuni esperienze, verificando comuni modi di sentire e convinzioni in superiori valori umani e civili.

“Le istituzioni si commuovono”: si potrebbe dire, parafrasando un’espressione di Pier Paolo Pasolini che è stata di recente ricordata nel frontespizio della prefazione di un affascinante, piccolo, libro di uno storico di letteratura greca, il Susanetti, dal titolo “Catastrofi politiche”, libro che ripercorre i ricorrenti e quasi sempre uguali conflitti politici attraverso una approfondita lettura delle tragedie greche.

E “le Istituzioni si commuovono”, perché, pur nel loro oggettivo e, si starebbe per dire, trascendente essere, esse sono formate da uomini e donne nei quali pulsano gli

interessi, i valori, gli ideali, i “conflitti” che le Istituzioni sono chiamate a organizzare e a realizzare.

## 2.

L’annotazione è valida pur nell’accostarsi e, per quanto possibile, nell’introdursi, in un tema così ampio e complesso, come quello indicatomi, dello “Scenario economico generale ed il ruolo della Pubblica Amministrazione”.

## 3.

Veniamo da settimane di notevoli turbolenze, nel corso delle quali il listino della borsa italiana ha subito perdite ingenti, lo *spread* fra Btp e Bund si è ampliato oltre i 450 punti base, il rischio di dissolvimento della moneta unica è tornato, in qualche momento, a concretizzarsi. Ed è particolarmente sfavorevole la sequenza dei dati diffusi ed ai quali la Corte si è riportata alla fine di ottobre: il tasso di disoccupazione è salito all’8,3% e si colloca intorno al 30% per i giovani; l’inflazione al consumo ha raggiunto il 3,4%, sospinta dall’aumento dell’IVA e quindi dalla stessa composizione della manovra di finanza pubblica; le retribuzioni contrattuali sono diminuite in termini reali dell’1,7%, confermando come anche quest’anno il reddito disponibile delle famiglie subirà una riduzione mentre la fiducia delle imprese e dei consumatori ha continuato a diminuire, dando un segnale che rafforza la probabilità che l’economia volga in una nuova fase di recessione.

Ed è su questo sfondo che dobbiamo oggi delineare lo scenario economico dell’Italia e prefigurare quale possa essere, all’interno di esso, il ruolo della PA.

## 4.

Un tema che l’accelerazione degli eventi rende particolarmente complesso da sviluppare.

Alcuni dati consentono, però, di chiarire lo scenario che ci si presenta davanti: sono dati per lo più conosciuti e già discussi in molte occasioni, ma che è utile tornare a mettere in fila, con l'intento di ricondurre su una base più solida la riflessione.

Va ricordato quanto è avvenuto nel biennio 2008-09, quando il Pil dell'Italia si è ridotto del 6,1%<sup>1</sup>, una contrazione di dimensioni mai registrate in precedenza. Nel passato si sono certo verificati altri episodi recessivi e una flessione del prodotto ha avuto luogo sia nel 1975, dopo il primo *shock* petrolifero, sia nel 1993, quando esplose una prima crisi della nostra finanza pubblica.

Episodi molto rilevanti e che hanno lasciato eredità pesanti sugli anni successivi; ma non paragonabili agli eventi del 2008-09.

Se si sommano la perdita di prodotto cumulata nel 1975 e nel 1993, non si raggiungono infatti i tre punti, meno della metà di quanto è stato perso nel 2008-09.

Né trovano un paragone storico le cadute registrate, in quest'ultimo biennio, dagli investimenti fissi lordi (-15%), dalle esportazioni (-19%), dalla produzione industriale (-25%).

Un altro fatto risalta poi nel confronto storico: nel 2009, per la prima volta, la contrazione ha interessato anche il Pil nominale, ridottosi del 3% rispetto al 2008: un elemento che, come meglio vedremo più avanti, assume particolare rilievo per gli andamenti della finanza pubblica e per la discussione su quale possa essere, oggi, il ruolo della PA nel sistema economico italiano.

## 5.

L'evidenza esposta pone un primo, ovvio, interrogativo a cui dovrebbe rispondere un'analisi di scenario: quanto occorrerà per recuperare la perdita subita nel 2008-09?

Lo scorso anno il Pil italiano è tornato ad aumentare, con un incremento che i nuovi dati commisurano all'1,5%. Il problema è che questo impulso sembra essersi già esaurito. I dati trimestrali evidenziano come i saggi di incremento del Pil nella prima parte di quest'anno siano appena la metà di quelli raggiunti nel 2010; ancora più

---

<sup>1</sup> Il dato si riferisce alla nuova serie storica di Contabilità nazionale, revisionata per gli anni 2000-10, v. ISTAT, *I conti nazionali secondo la nuova classificazione delle attività economiche*, Roma, 20 ottobre 2011. Nelle precedenti quantificazioni, la flessione del prodotto nel biennio 2008-09 risultava pari al 6,5%.

drastico è il rallentamento subito dalla produzione industriale che, secondo le stime disponibili, sarebbe aumentata dell'1,5% nel terzo trimestre 2011, contro il 7,5% segnato un anno prima e il picco del 9% toccato nel secondo trimestre 2010.

E' opinione condivisa che il rallentamento della produzione proseguirà nell'ultimo trimestre del 2011 e che il Pil rimarrà quantomeno stagnante nella seconda parte dell'anno.

Questi andamenti sono del tutto insoddisfacenti se si aspira a recuperare quanto perduto nel 2008-2009. Il Pil reale si colloca ancora oggi quasi 5 punti al di sotto del livello pre-recessivo ed è assai difficile che progressi significativi vengano realizzati nei prossimi mesi, dal momento che, come ho ricordato, il ciclo dell'economia italiana sembra essere già tornato in una fase sfavorevole.

La perdita risulta invece recuperata per quanto riguarda il Pil nominale, il cui livello è tornato, alla fine del secondo trimestre 2011, sui valori pre-recessivi.

## 6.

In considerazione di questi andamenti, non sembra possibile prefigurare un rafforzamento dei ritmi di crescita dell'economia italiana nel medio periodo.

Lo scorso settembre, con la Nota di aggiornamento al DEF, il Governo ha aggiornato il quadro macroeconomico per gli anni 2011-14. Nel nuovo profilo della Nota, il tasso di crescita del Pil passa dallo 0,7 per cento del 2011 allo 0,6 per cento del 2012, per poi accelerare moderatamente (0,9 e 1,2, rispettivamente nel 2013 e nel 2014). Il nuovo quadro macroeconomico evidenzia, rispetto alle proiezioni del DEF, una perdita di prodotto interno lordo di circa due punti nel periodo 2011-2014.

Valutazioni più pessimistiche sono state peraltro formulate dagli organismi internazionali e dagli istituti di ricerca: per il 2012 questi ultimi prevedono addirittura una flessione del Pil, mentre nel biennio successivo non si supererebbe una crescita cumulata dell'1,2 per cento.

Uscita dalla recessione del 2008-09, l'economia italiana si ritrova oggi in condizioni di sostanziale stagnazione della crescita.

Arriviamo qui a un punto cruciale per la costruzione dell'analisi di scenario e per la riflessione sul ruolo della PA. Il rapido indebolimento della ripresa, incorporato nelle

stesse previsioni ufficiali, prefigura una cristallizzazione della perdita di prodotto subita nel 2008-09 e l'impossibilità di rientrare nelle condizioni di normalità pre-recessive.

## 7.

Il dilemma con cui si confronta la politica di bilancio dell'Italia è dunque racchiuso nella combinazione di due elementi: da una parte, la perdita permanente di prodotto imporrebbe che la spesa venisse ridotta nei livelli e non soltanto rallentata nei saggi di variazione; dall'altra parte, una riduzione troppo incisiva della spesa comporta una compressione della domanda pubblica, che indebolisce ulteriormente le prospettive di crescita dell'economia.

Un dilemma che non sembra, in verità, aver trovato soluzione nelle manovre correttive varate nel corso dell'estate (decreti 98 e 138/2011): la gestione del bilancio pubblico, pertanto, non sembra avere ancora risolto il bilanciamento fra rigore e sviluppo.

## 8.

E' inevitabile, pertanto, in queste condizioni storicamente difficili, ripensare il ruolo della PA nell'economia italiana, spostando però l'attenzione dagli aspetti meramente quantitativi (i risparmi necessari all'equilibrio del bilancio pubblico) a temi di natura qualitativa, relativi all'*efficientamento* della macchina amministrativa.

In un contesto di progressivo e permanente inaridimento delle risorse, è chiaro che l'obiettivo da perseguire è quello di una Pubblica Amministrazione che sia capace di erogare le stesse quantità di servizi con un minore onere per il bilancio pubblico.

Ed anche nella recente lettera inviata dal Governo italiano alla Ue (Bruxelles, 26 ottobre 2011) ampio spazio è dedicato alla modernizzazione, nel nostro Paese, della pubblica amministrazione, intesa come "volano fondamentale della crescita".

E' ben marcato, pertanto, l'impegno per una pubblica amministrazione pronta ad accompagnare la ripresa, "svolgendo una funzione di servizio allo sviluppo e non di zavorra burocratica", in un'ottica di in cui la semplificazione, la trasparenza e la meritocrazia sono fondamentali.

Ed è proprio in questa direzione che occorre svolgere qualche riflessione, richiamandosi a questa ultima lettera, ma anche alla evoluzione della pubblica amministrazione e direi dell'intero ordinamento, che ha visto, nel tempo, un più ampio ed articolato intervento pubblico nell'economia, con particolare riguardo alle politiche di coesione e di sviluppo di matrice europea.

Ma una tale evoluzione deve necessariamente essere accompagnata da un processo di rinnovamento dell'intero sistema amministrativo al fine di eliminare quelle criticità che da tempo ormai sono state ben individuate.

Mi riferisco, anzitutto, all'esigenza da tempo individuata di portare a termine il processo di semplificazione: questa costituisce sicuramente uno degli aspetti principali per la sfida per una nuova pubblica amministrazione.

Regole chiare e procedure semplici e rapide rappresentano fattori essenziali per assicurare la crescita economica e la competitività.

Le scelte di investimento in un determinato Paese sono infatti fortemente influenzate dall'esistenza di un'amministrazione efficiente, in grado di dare risposte certe in tempi ragionevoli e, a monte di questa, dall'esistenza di regole certe, verificabili, altresì, in tempi congrui, che non superino, nella loro durata media, come è stato talvolta documentato nel nostro Paese, i tempi medi dell'esistenza stessa delle imprese.

Con la semplificazione, si deve contrastare altresì l'altra anomalia, quella della iper-regolamentazione, la quale determina un irrigidimento e un'eccessiva burocratizzazione delle attività economiche che richiedono, invece, un mercato dinamico, retto da strumenti normativi snelli e di agevole applicabilità.

## 9.

L'Italia negli ultimi 15 anni è cresciuta a ritmi molto bassi, inferiori a quelli dei Paesi concorrenti. E causa di questa bassa crescita è stata spesso individuata principalmente in un ambiente normativo e amministrativo ostile, che disincentiva gli investimenti, non agevola la mobilità delle imprese sui mercati e, soprattutto, richiede all'imprenditore di sottrarre tempo e risorse al business per far fronte alla burocrazia.

Se, come risulta evidente, le ragioni della bassa crescita di un Paese sono imputabili in gran parte alle inefficienze del settore pubblico, una seria riforma della PA ed un massiccio processo di semplificazione normativa e amministrativa rappresentano per il nostro Paese, priorità assolutamente indifferibili.

Soltanto attraverso questi interventi sarà infatti possibile, da un lato, ridurre incisivamente la spesa corrente, dall'altro, permettere alle imprese di impiegare risorse importanti non più per affrontare e gestire la burocrazia, ma per il loro sviluppo economico, di fatturato, e di investimenti.

## **10.**

Semplificare significa comunque rispettare il principio di legalità. La necessità, cioè, di affermare sempre il primato della legalità anche nell'esercizio del potere politico, amministrativo ed economico, a prescindere dalle variabili e contingenti maggioranze politiche, dal momento che il principio di legalità inteso in tutta la sua ricchezza costituzionale, è la precondizione della libertà e del rilancio economico, sociale e morale del Paese.

## **11.**

Ma ai fini del ruolo della Pubblica Amministrazione nello scenario economico generale innanzi delineato - che vuole, appunto, un aumento dei fattori di crescita - vanno considerati, soprattutto, i settori economici.

Viene a tal proposito in rilievo, innanzitutto, l'intervento pubblico nell'economia che dal punto di vista giuridico, al quale qui si fa riferimento, deve abbandonare, anche alla stregua di indicazioni che provengono dal diritto comunitario, ogni ambiguità.

Esso può assumere le forme delle società (per azioni o di altre specie) e le relative discipline solo se ha la portata e i caratteri dell'imprenditorialità: si deve muovere in un'area di mercato e quindi di concorrenza; non può godere di privilegi e di privative; deve competere ad armi pari, sotto tutti i sensi, con i privati.

In tutti gli altri casi, le garanzie del regime pubblicistico devono essere mantenute ed è augurabile, però, che sempre più la pubblica amministrazione, in quanto tale, si

ritragga da campi in cui l'imprenditorialità privata, con il suo apporto di predisposizione al rischio e di spirito di innovatività, possa meglio operare, proprio ai suddetti fini dello sviluppo economico del paese.

## 12.

E' questo il caso dei servizi pubblici in genere e di quelli locali, in particolare.

I servizi pubblici costituiscono, infatti, un asset fondamentale del sistema, in ragione del loro ruolo di incentivo per la coesione sociale e per lo sviluppo economico.

Numerose indagini, condotte sia a livello nazionale che comunitario, dimostrano lo stretto legame tra infrastrutturazione e sviluppo dei territori, come è confermato dalla forte correlazione tra dotazione di infrastrutture di servizi, in particolare quelli di rilevanza economica, valore aggiunto pro-capite e attività industriale.

L'attività economica, infatti, ha bisogno di alcuni presupposti fondamentali, in particolare di un insieme minimo di servizi a sostegno sia della produzione in quanto tale, sia dei soggetti in essa coinvolti (dai lavoratori, al management, ai fornitori e ai clienti, a tutti gli altri stakeholders).

L'esperienza del nostro Paese dimostra che gli squilibri che affliggono le zone sotto-dotate di infrastrutturazione di servizi si traducono in situazioni di degrado ambientale e sociale in conseguenza delle quali si innesta un circolo vizioso tra lo stato di arretratezza dei servizi, la sfiducia nelle istituzioni e la ricerca di soluzioni individuali, non sempre lecite, ai bisogni collettivi.

E il problema non è soltanto delle aree del Mezzogiorno, poiché la dotazione infrastrutturale nelle local utilities è caratterizzata, oltreché da rilevanti squilibri tra aree del paese, anche da ritardi che investono le aree sviluppate.

Come è stato da più parti detto, la crisi economica in atto può costituire l'opportunità per un forte rilancio degli investimenti nelle infrastrutture dei servizi in quanto, oltre a contrastare la recessione, consente anche di avviare il superamento di tali squilibri costituendo, in tal senso, una delle riforme strutturali da più parti invocate come presupposto per la crescita.



### 13.

Analogo discorso vale per le infrastrutture, intese come opere pubbliche.

Come è noto, il ruolo delle Pubbliche amministrazioni nel processo di aumento dello stock di capitale fisso dell'intera economia è sia diretto (attraverso la realizzazione di opere e infrastrutture) che indiretto, in termini cioè di contributi in conto capitale alle imprese pubbliche e private.

Nell'analisi economica, gli investimenti pubblici e la dotazione infrastrutturale hanno sempre occupato un posto di rilievo, nella diffusa convinzione che essi rappresentino "le ruote – se non il motore – dell'attività economica".

Ed è per questo che, soprattutto nell'attuale fase di lento recupero delle economie dalla grave crisi internazionale, diversi paesi hanno centrato le politiche di rilancio su vasti programmi di potenziamento delle infrastrutture, con un impegno rilevante di risorse del bilancio pubblico.

Ciò nella convinzione che gli investimenti pubblici producano, allo stesso tempo, uno stimolo alla crescita sia di breve che di lungo periodo.

Ma – come anche in altra occasione ho avuto modo di rilevare<sup>2</sup> - fattori di natura assai diversificata (dai più stringenti vincoli di finanza pubblica alla complessità delle procedure; dalla frammentazione delle competenze e dei poteri, alle "esternalità" negative di tipo ambientale) stanno precludendo all'Italia questo percorso virtuoso di uscita dalla recessione e dal declino strutturale.

Una riflessione sulle prospettive delle politiche delle infrastrutture in Italia deve, pertanto, necessariamente, prendere l'avvio da una puntuale verifica di una situazione di partenza.

Va, però, rilevato che, negli ultimi due decenni, non sono emersi segnali evidenti di un rapporto causa/effetto tra esiguità di risorse finanziarie pubbliche e ritardo infrastrutturale rispetto agli altri paesi europei.

Se il livello della spesa pubblica in conto capitale non si discosta significativamente (almeno fino al 2009, che è l'anno rispetto al quale si dispongono di atti attestati) da quello prevalente altrove, mentre il divario di dotazione infrastrutturale

---

<sup>2</sup> Cfr. Luigi GIAMPAOLINO in "Concorrenza, trasparenza e controlli nella realizzazione delle opere pubbliche", Atti del Convegno di Italia decide scuola per la democrazia, Napoli 6 maggio 2011.

tende, invece, ad ampliarsi, le cause vanno ricercate in altri fattori di natura non finanziaria.

In altri termini, come già altra volta si è osservato<sup>3</sup>, si può affermare che, con una pari mobilitazione di risorse pubbliche, gli altri paesi evidenziano una ben maggiore capacità di realizzazione di interventi infrastrutturali.

Uno scostamento che, di fatto, è ancora più ampio, ove si consideri che le spese pubbliche per investimento registrano, in Italia, una quota molto elevata di interventi di manutenzione straordinaria di opere pubbliche realizzate in anni precedenti.

Alla base del ritardo dell'Italia vi sono, dunque, ostacoli e inefficienze che non ritroviamo nelle esperienze degli altri paesi europei.

Uno studio dell'anno scorso (della Banca d'Italia) ha riassunto efficacemente le criticità specifiche del nostro paese, rapportabili, tutte, per la massima parte, al modo di essere e di operare della P.A., individuandole secondo quest'autorevole fonte<sup>4</sup>, in:

- mancanza di una vera programmazione pluriennale del bilancio pubblico e, in particolare, degli impegni in conto capitale, anche a causa della sovrapposizione di diverse competenze istituzionali;
- assenza di una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei progetti, che concorre a determinare costi unitari elevati nel confronto internazionale;
- frammentarietà delle fonti di finanziamento e conseguente ricorso al finanziamento parziale delle opere;
- carenza dell'attività di monitoraggio che non consente di controllare lo stato di avanzamento dei singoli interventi e di formulare valutazioni generali sull'efficienza del processo di realizzazione delle opere.

Le difficoltà di programmazione e di localizzazione si riflettono, poi, sui tempi e sui costi di realizzazione degli interventi.

Tutti inconvenienti rapportabili, come si è detto, al modo di essere della pubblica amministrazione e della sua concreta attività amministrativa.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> *Cfr.* Banca d'Italia: Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione. Numero 17, aprile 2011

#### 14.

Oltre alla semplificazione è chiaro che il processo che dovrà accompagnare l'evoluzione del ruolo della P.A. dovrà anche necessariamente passare per una maggiore responsabilizzazione della sua classe dirigente, specie in un momento di evoluzione storica dell'ordinamento del Paese che si avvia verso il federalismo.

Non v'è dubbio che il federalismo fiscale italiano, specie nella fase immediatamente successiva al completamento del quadro normativo costituito dagli decreti delegati emanati in attuazione della legge di delegazione n. 42 del 2009, rappresenta la principale novità di carattere ordinamentale che già da alcuni anni la politica e la cultura istituzionale hanno posto al centro dello sviluppo di un nuovo ordinamento istituzionale e dell'elaborazione di nuovi modelli organizzativi e di metodologie economico-finanziarie per il miglior governo territoriale delle funzioni pubbliche e delle risorse collettive.

Sono infatti evidenti le potenzialità innovative che l'attuazione del federalismo è in grado di introdurre nel tessuto dei rapporti economici e sociali, soprattutto attraverso l'autonomia e la capacità di governo che le classi dirigenti sapranno acquisire nella gestione dei bilanci pubblici e, quindi, dei servizi ai cittadini e alle imprese.

A ciò si aggiunge il contestuale versante di proposte di riforma costituzionale che intendono rafforzare nel nostro ordinamento il c.d. principio del pareggio del bilancio in armonia con i vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione europea: in questi sensi il confronto sul federalismo fiscale esige che il nostro sistema ordinamentale persegua l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni, coinvolgendo in tale impegno tutte le componenti territoriali nelle quali si articola la Repubblica (art. 114 Cost.).

#### 15.

Da un canto, dunque, l'obiettivo di proiettare l'ordinamento verso una dinamica della spesa pubblica responsabile, in linea con i principi di sussidiarietà e di solidarietà, dall'altro l'esigenza che tali propositi, tradotti in norme, vengano monitorati attraverso un controllo efficiente intestato ad un organo terzo e imparziale e resi effettivi attraverso adeguati meccanismi e di "chiusura" e di carattere *latu sensu* giustiziale.

Faccio riferimento anzitutto alle disposizioni contenute nel recente d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni” che assegna alla Corte dei conti un ruolo di grande rilievo, nell’ipotesi di “grave dissesto finanziario” tanto sul versante del controllo quanto su quello della responsabilità, nonché a tutti gli altri poteri e competenze che si intestano alla Corte dei conti.

La Corte avverte, in primo luogo, le potenzialità innovative che l’attuazione del federalismo è in grado di introdurre nel tessuto dei rapporti economici e sociali, soprattutto attraverso l’autonomia e la capacità di governo che le classi dirigenti sapranno acquisire nella gestione dei bilanci pubblici e, cioè, dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Voglio solo ricordare che l’Istituto è stato chiamato in audizione presso le competenti sedi parlamentari su quasi tutti i decreti delegati, esaltandone la funzione collaborativa e di ausilio al Parlamento stesso.

Infine l’azione di responsabilità del giudice contabile accerta il rispetto di canoni di correttezza sanciti nell’art.97 della Costituzione e interviene come rimedio estremo, collocato a chiusura di un circuito ordinamentale nel quale le due funzioni, controllo e giurisdizione, manifestano il ruolo speciale della Corte, organo terzo al servizio della Repubblica, deputato a garantire il rispetto dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva.

All’azione di responsabilità è assegnato il compito di contrastare condotte individuali dannose, reimmettendo nel circuito impulsi di deterrenza. Le condanne, infatti, valgono non solo a risarcire l’Erario per il danno infertogli ma, anche, come ammonimento per evitare il ripetersi di violazioni, così potendo reinnescare un funzionamento più virtuoso del circuito.

## 16.

Ma, come spesso ho avuto modo di affermare, ed avviandomi, così, alla conclusione, è l’Amministrazione che dovrebbe trovare da sé, nel suo interno, il rimedio alle sue disfunzioni.

Un ruolo fondamentale – ho spesso avuto modo di affermare - può svolgere l'etica, ed, in particolare, l'etica del servizio, vale a dire la propria, intima, tensione morale del funzionario pubblico al suo corretto agire e alla sua missione.

Ritengo, infatti, che oggi sia necessario prestare una più rilevante attenzione a questo aspetto e spendere un impegno anche personale per dare un maggiore senso civico a tutta la classe dirigente e una migliore diffusione di comportamenti virtuosi, rispettosi delle norme e improntati alla massima considerazione del bene comune e che si identifichino con l'Ufficio, realizzando quella immedesimazione organica che costituisce, nella sua concreta realizzazione, il primo valido congegno per un buon funzionamento della macchina amministrativa.

E con riguardo a questo congegno della immedesimazione organica, qualche ulteriore riflessione e più specifici approfondimenti andrebbero fatti, sia nella teoria che nella pratica, con riguardo agli effetti che su di esso hanno avuto la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, specie con riguardo alle figure dirigenziali, e le concrete modalità con le quali essa è stata attuata e si attua.

E a ciò si può raggiungere, come suggeriscono l'OCSE e le istituzioni europee, anzitutto attraverso la corretta, anzi sempre più meritocratica provvista del personale da parte delle Pubbliche Amministrazioni ed, in particolare, dei suoi dirigenti.

Ma, per la provvista del personale amministrativo, di ogni ordine e grado (come una volta si diceva), un corretto procedimento, anzi un procedimento meritocratico, serio e controllato, è la prima forma di lotta contro la corruzione. “Il valore degli esami è essenzialmente morale”, fu affermato da uno scrittore che fu anche un rilevante uomo politico<sup>5</sup>.

Una seria selezione presuppone una seria preparazione e questa è uno dei fattori che contribuisce alla formazione di quella “tensione morale” che è il sub-strato di ogni eticità.

Al contrario, un accesso ad un pubblico impiego, agli sviluppi delle varie responsabilità in questo, ed, in particolare in quelle dirigenziali, veicolato da pratiche accomodanti o di patente illegittimità, se non addirittura palesemente inquinate, è la prima infezione delle pubbliche amministrazioni, il germe e l'humus di ogni altra corruzione.

---

<sup>5</sup> Cfr. Giorgio Amendola, *Una scelta di vita*, Rizzoli, XIV ed., 1980, p.145

E, poi, la sistematica formazione dei pubblici dipendenti, con il loro concorso, anche di sacrifici, deputata ad innalzare il livello di professionalità nei funzionari pubblici, che è funzionale ad un'applicazione coerente delle norme e, conseguentemente, al raggiungimento degli obiettivi di maggior trasparenza e prevenzione della corruzione.

V'è dunque la necessità di garantire un'effettiva formazione dei funzionari della P.A., in forza del fatto che ogni iniziativa di rinnovamento degli apparati amministrativi presuppone che, a cominciare dalla classe dirigente, vi sia chiara preparazione sia tecnica che professionale.

La figura soprattutto del dirigente deve essere ridefinita e costruita «in modo da esaltarne le capacità decisionali, la responsabilità e l'autonomia operativa» e aderente, come impronta teorica solida, ai «valori di imparzialità, di merito e di responsabilità propri della dirigenza pubblica»

Ed, anche a questo proposito, va affermato che una seria, collaudata, intrinseca, oserei dire, professionalità è un forte rimedio contro una cattiva gestione della pubblica amministrazione e la prima e forse la più plausibile e valida diga contro la corruzione.

## 17.

In conclusione, i valori - e le relative problematiche - che la tematica del ruolo della Pubblica Amministrazione nei confronti di uno scenario economico preoccupante, fa emergere, sembrano essere quelli dei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale (artt. 2 e 3 Cost.); quelli della salvaguardia dell'iniziativa economica privata (articolo 41 Cost.) pure in presenza di un intervento pubblico, specie locale, nell'economia; quelli della concorrenza (art.117, lett. e) Cost.) come metodo per l'organizzazione dei settori economici; quelli del principio della sussidiarietà dell'articolo 118 Cost. nell'attuazione di un più complesso ordinamento amministrativo, specie se fiduciario, nelle modalità nelle quali va attuandosi.

Ma, affinché questi valori possano essere perseguiti e realizzati, occorre, anzitutto, una coscienza consapevole e vigile della comunità; una classe dirigente che ad essi si ispiri e ne faccia costanti regole della propria azione; un ceto professionale, ivi compreso quello chiamato ad operare nei nuovi organismi che emergono nella realtà

economica e giuridica, che agli stessi valori conformi la propria azione esecutrice e ne faccia canoni per lo svolgimento del proprio servizio.

Ancora una volta è necessario, quindi, che “le istituzioni si commuovano”, appellandoci, così, con questa espressione poetica, al più intimo modo di essere di ognuno di noi.