

Potere politico e dirigenze amministrative.
Riflessioni sull'esperienza italiana dell'ultimo decennio¹

di Franco BASSANINI

1. – Il modello dello *spoil system* e la sua presunta importazione nell'ordinamento italiano. 2. – La disciplina della dirigenza fino al 1998: un sistema schizofrenico. 3. – Le riforme amministrative degli anni Novanta e la distinzione tra politica e amministrazione. 4. – I principi costituzionali: le PP.AA. strumento per l'attuazione dei diritti costituzionali; il principio democratico; il principio di imparzialità e buon andamento. 5. – L'applicazione (e l'armonizzazione) dei tre principi costituzionali nella riforma del 1998. 6. – L'attuazione della riforma del 1998: difficoltà, ostacoli, resistenze. 7. - Le sentenze n. 103 e 104 della Corte costituzionale, la ripresa del processo riformatore e i suoi presupposti politico-culturali.

1. E' diffusa la convinzione che si sia passati in Italia nell'ultimo decennio da un ordinamento fondato sui principi di imparzialità e neutralità dell'amministrazione, e dunque sulla autonomia della dirigenza amministrativa, ad un sistema di *spoil system*, caratterizzato da una accentuata precarizzazione della dirigenza e da una sua forte soggezione alla autorità politica. Questa evoluzione è da molti collegata all'introduzione di forme di democrazia di investitura, o di democrazia maggioritaria, e all'evoluzione del nostro sistema partitico in senso bipolare, con una conseguente forte propensione del ceto politico a considerare la vittoria elettorale come legittimazione a occupare le istituzioni e le amministrazioni pubbliche,

¹ E' il testo rivisto e integrato della relazione svolta al Convegno su *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative - Repräsentative Regierung und Führende Beamte*, tenutosi a Trento, il 9-10 giugno 2005. Testo aggiornato a aprile 2007.

affidandole alla direzione di personale di fiducia della maggioranza politica *pro tempore*.

Si tratta di una convinzione che coglie, ancorché in modo superficiale e impreciso, alcuni aspetti delle trasformazioni intervenute nel sistema politico istituzionale e nella legislazione italiana, per quanto concerne tre profili ai nostri fini rilevanti: l'evoluzione della forma di Stato e di governo; la trasformazione dei modelli di relazione tra potere politico e amministrazione; i mutamenti intervenuti in materia di status e prerogative dei dirigenti pubblici. Ma essa dà tuttavia una immagine distorta del nostro ordinamento. Ancor più dopo che, con le sentenze n. 103 e 104 del 2007, la Corte costituzionale ha sostanzialmente ripristinato l'ordinamento della dirigenza introdotto dalla riforma del 1998 (decreto legislativo 80 del 1998 e Testo Unico 165 del 2001), dichiarando la illegittimità di alcune delle disposizioni della legge 15 luglio 2002, n. 145, che avevano sostanzialmente modificato l'impianto di quella riforma in alcuni punti molto rilevanti.

Beninteso, di *spoils system* in senso proprio non si può parlare, nell'esperienza italiana, né prima né dopo le riforme degli anni novanta. Come si sa, lo *spoils system* caratterizza il rapporto tra politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America. Ma non è un modello connaturato alla forma delle democrazie maggioritarie, visto che è in uso solo in alcune tra esse. Fa dunque una operazione arbitraria e scientificamente infondata chi predica come un dato che deriva dall'osservazione degli ordinamenti comparati il necessario parallelismo tra *spoils system* e democrazia maggioritaria, o democrazia di investitura.

Anche negli Stati Uniti, del resto, lo *spoils system* si applica – come è noto – solo ad una parte dei dirigenti delle amministrazioni e agenzie federali. Peraltro il sistema americano prevede una serie di importanti *checks and balances*, che mitigano fortemente un uso improprio del “sistema delle spoglie”: molte delle nomine di maggior rilievo non sono efficaci fino a che il

Presidente non abbia ottenuto l' *advice and consent* del Senato; né mancano incarichi regolati dal principio dell'intesa *bipartisan*, come nel caso del *Comptroller general*, preposto alla guida del potente *General Accounting Office*.

In ogni caso, nel sistema delle spoglie in uso negli Stati Uniti, il dirigente rimosso dall'incarico in seguito al cambio di amministrazione perde il posto. Nell'ordinamento italiano, anche nei limitati casi nei quali l'avvicinarsi dei governi e delle maggioranze legittima l'autorità politica a procedere a una rotazione degli incarichi, il dirigente sostituito perde l'incarico, ma non il posto, quanto meno se si tratta di un dirigente di ruolo (e dunque nella stragrande maggioranza dei casi). Dunque la convinzione che l'Italia abbia adottato una "variante italiana" dello *spoils system* è priva di fondamento scientifico.

2. Altrettanto infondata è l'opinione che l'alta dirigenza italiana ed il suo ordinamento siano stati caratterizzati fino alle riforme degli anni '90 dalla regola della inamovibilità negli incarichi. Così come non è vero, reciprocamente, che la rimovibilità dei dirigenti dall'incarico, sia stata introdotta in correlazione con l'adozione di sistemi maggioritari o di sistemi di democrazia di investitura (anche se qualche correlazione può essere rinvenuta fra i due fenomeni, soprattutto negli enti locali e nelle Regioni).

Da gran tempo infatti – e dunque anche nei decenni nei quali sono stati in vigore sistemi elettorali proporzionali – valeva in Italia una disciplina della dirigenza fortemente differenziata: sostanziale inamovibilità nell'incarico (*job for life*) per una parte della dirigenza (tutti i ministeri con l'eccezione di Esteri, Interni, Difesa e, dal 1988, Presidenza del Consiglio), precarietà degli incarichi per l'altra parte, comprendente per altro la larga maggioranza dei funzionari dello Stato di più alto grado: ambasciatori (*rectius*, capi degli uffici diplomatici e consolari), prefetti, capi delle grandi unità militari. Essi potevano e possono essere – cent'anni fa, come oggi – sollevati dall'incarico e messi a disposizione dell'amministrazione, per decisione dell'autorità politica non soggetta ad

obbligo di motivazione (deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente).

Un regime di *precarietà* nell'incarico caratterizzava dunque e caratterizza tutt'ora la maggior parte della dirigenza apicale dello Stato, in grande maggioranza concentrata nelle amministrazioni *régaliennes*. Esso non è stato messo in discussione neppure dalle più intransigenti vestali del principio della imparzialità dell'amministrazione. E' vero tuttavia che, nei periodi migliori della storia d'Italia, questo regime di precarietà è stato notevolmente temperato, in fatto, dal forte spirito di corpo e dalla coesione delle amministrazioni interessate (Esteri, Interno e Difesa) e delle relative burocrazie di *élite*: esse hanno di fatto scoraggiato (fino a renderlo – in alcuni periodi - quasi eccezionale) un uso troppo partigiano o clientelare del potere di nomina e revoca, riconosciuto all'autorità politica in misura formalmente illimitata.

All'opposto di quanto era stabilito per prefetti, ambasciatori, generali e ammiragli in comando, in tutte le altre amministrazioni vigeva viceversa – come si è già ricordato - il principio dell'*inamovibilità* nell'incarico. I loro dirigenti erano anch'essi di "nomina politica", nel senso che anche per essi la preposizione nell'incarico nasceva da una decisione discrezionale della autorità politica. Anzi essi potevano essere scelti liberamente anche tra estranei alla pubblica amministrazione e quindi tra persone che non avevano vinto un pubblico concorso a dirigente dello Stato, alla sola condizione che il posto in ruolo a cui venivano nominati fosse vacante. Ma, una volta nominati, non potevano essere rimossi o destinati ad altro incarico, se non con il loro consenso.

Vigeva dunque un sistema schizofrenico: da una parte, nei ministeri *régaliens*, una generale precarietà nell'incarico dirigenziale; dall'altra parte, negli altri ministeri, una inamovibilità dei dirigenti che si traduceva inevitabilmente in una loro sostanziale irresponsabilità rispetto ai risultati, alle

performance conseguite o mancate. Questo regime schizofrenico ha caratterizzato la amministrazione statale italiana fino al 1998, con una sola attenuazione, introdotta dalla legge del 1988 sulla organizzazione del Governo, che da allora consente al Presidente del Consiglio di avvicendare i capi dei dipartimenti della Presidenza, a séguito della formazione di un nuovo Governo.

E' ipotizzabile che questo regime fosse l'epifenomeno di un rapporto di sostanziale in distinzione/confusione tra politica e amministrazione, fondato su una sorta di scambio politico: il potere politico otteneva dall'amministrazione una totale disponibilità ad assecondare le sue richieste, anche quando queste violavano platealmente il principio di imparzialità dell'amministrazione pubblica, pur formalmente affermato dalla Costituzione repubblicana; in cambio, i dirigenti, massimamente quelli dei ministeri non *'régaliens'*, ottenevano che non fosse messo in discussione quel regime di inamovibilità che li rendeva di fatto immuni da ogni responsabilità per i risultati della loro gestione, che li esentava dal dover rendere conto della loro attività di manager pubblici.

3. Questo rapporto di complicità e confusione di ruoli tra autorità politica e dirigenza amministrativa costituì – a ben vedere – una delle concause di quella crisi dell'amministrazione pubblica italiana che il ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini descrisse, venticinque anni fa, invocando una radicale riforma. Pur da tutti (o quasi) osannato, tuttavia quel rapporto non diede l'avvio alla invocata grande riforma, per tutto il successivo decennio. Correano gli anni Ottanta(c'è chi ne parla come dei 'meravigliosi anni ottanta'; non sono tra questi). Anni di stabilità politica. Di esplosione della spesa e del deficit pubblico. Di immobilismo riformatore. Anni nei quali una crescita impetuosa che aveva portato l'economia italiana fra le prime cinque del mondo rallentò fin quasi a fermarsi; e il paese si trovò d'un colpo risospinto ai margini dell'Europa, in una spirale verso un declino che alcuni ritenevano inarrestabile.

Ma poi vennero gli anni Novanta. La musica cambiò. Sull'orlo dell'abisso, il Paese seppe fermarsi e trovare in se stesso risorse sconosciute, per fermare la deriva verso il declino. Il risanamento della finanza pubblica e l'ammissione all'Unione Monetaria europea rappresentò di quel decennio il risultato di maggiore rilevanza. Ma gli anni Novanta sono stati anche una stagione di riforme istituzionali e amministrative, di tentativi di ammodernare l'architettura e l'organizzazione dello Stato italiano: tentativi affannosi, spesso contraddittori, non sempre lucidi, ma comunque tenaci e reiterati. Segnati da successi e insuccessi. Alla fine scarsamente incisivi, quanto alla riforma della forma di governo e dei cosiddetti rami alti del sistema costituzionale. Ma certamente rilevanti (quale che ne sia il giudizio sul merito) per quanto concerne i cosiddetti rami bassi del sistema istituzionale (basterebbe citare il nuovo titolo V e l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle Regioni) e la riforma del sistema amministrativo (*in primis* con le leggi 241 del 1990, 59 e 127 del 1959, col decreto 29 del 1993 e il Testo Unico sul lavoro pubblico del 2001).

A spingere verso una serie di interventi riformatori radicali sull'amministrazione italiana concorrevano vari elementi. Innanzitutto la stessa grave condizione di inefficienza che il Rapporto Giannini aveva descritto. Una delle grandi leggi della scienza dell'amministrazione dimostra infatti che è sempre più facile ottenere i consensi necessari per riformare un'amministrazione totalmente disastrosa, che un'amministrazione caratterizzata da un livello di efficienza ancora accettabile².

Il secondo elemento che sollecitava radicali interventi di riforma era dato dai profondi mutamenti intervenuti nella missione delle amministrazioni pubbliche (*rectius*, delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche). Sono enormemente cresciuti i compiti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche:

² Cfr sul punto, anche per un confronto tra i processi di modernizzazione dei sistemi amministrativi italiano e francese, F.BASSANINI, *Réformer l'Etat: la réforme de l'administration italienne*, in <http://www.astrid-online.it/Riforma-de1/Studi-e-ri/Archivio-21/BASSANINI-R-forme-de-l-Etat-UMP.pdf>.

nuove prestazioni e nuovi servizi nel campo dei servizi alle persone, del territorio e dell'ambiente, dell'intervento e della regolazione dell'economia (un secolo fa, per esempio, esulavano totalmente dalla sfera delle competenze delle istituzioni pubbliche attività come la tutela dell'ambiente, lo smaltimento dei rifiuti, la lotta all'inquinamento dell'aria e dell'acqua, o alla congestione del traffico urbano). Ai nuovi compiti e ai nuovi servizi si è fatto fronte anche avviando processi di esternalizzazione, e dunque trasferendo funzioni e servizi dalla mano pubblica a soggetti privati o del terzo settore o al settore *non-profit*; ma l'amministrazione pubblica deve in tal caso attrezzarsi per svolgere funzioni diverse, ma non meno importanti di quelle della erogazione diretta di prestazioni e servizi, deve attrezzarsi per regolare e monitorare le attività e i servizi esternalizzati, e per garantire che siano rispettati i diritti costituzionali dei cittadini, a partire dall'universalità dell'accesso ai servizi.

Trasformazioni non meno importanti hanno investito la forma dello Stato intesa in senso lato. Poteri, competenze – anche, in parte, poteri sovrani – sono stati devoluti alle istituzioni europee, con una vera e propria cessione di sovranità (consentita dall'articolo 11 della Costituzione), altri sono stati trasferiti a livello locale, con la conseguente necessità delle amministrazioni statali di trasformare, anche in tal caso, la loro missione dalla erogazione diretta di servizi e prestazioni ai cittadini allo svolgimento di funzioni di coordinamento, monitoraggio, supporto e assistenza alle amministrazioni locali.

Ma non di meno incidono i mutamenti dello scenario socioeconomico globale: l'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea rende impossibile eludere il vincolo di bilancio attraverso svalutazioni competitive o attraverso l'espansione dell'indebitamento pubblico. Di conseguenza, le amministrazioni pubbliche sono chiamate, con risorse progressivamente decrescenti, a far fronte a domande crescenti di migliori servizi e prestazioni da parte di cittadini più esigenti. Sono costrette quindi a procedere ad una straordinaria razionalizzazione della loro organizzazione e del loro modo di funzionare. Si

impone una sprofonda reingegnerizzazione della amministrazione pubblica per fornire servizi e prestazioni migliori per quantità e qualità con risorse decrescenti, riuscendo a contenere la spesa pubblica.

E ancora: la globalizzazione rende molto più serrata e ineludibile di quanto non fosse alcuni decenni fa la competizione tra i sistemi economici, tra i sistemi-paese. Uno dei più importanti fattori positivi o negativi, ai fini della competitività di un Paese, è rappresentato dalla qualità servizi che le pubbliche amministrazioni rendono al sistema, alle imprese come ai cittadini, dalla capacità dei sistemi di dotarsi delle infrastrutture necessarie alla crescita, dalla qualità dei sistemi di regolazione³. Ma ciò richiede, come è evidente, sistemi istituzionali e amministrativi efficienti e moderni, dotati di adeguata capacità di regolazione e di controllo sul rispetto della regolazione, di gestione di prestazioni e servizi affidati alla mano pubblica, nonché di vigilanza, di controllo, di monitoraggio di quelli affidati alla mano privata ma che concorrono alla produzione di beni pubblici o di servizi pubblici. Se un sistema non è in grado di garantire tutto ciò, questo sistema declina, perde competitività. E' condannato a perdere posizioni nella competizione mondiale. Si arresta la sua crescita.

Vi è dunque, come mai è avvenuto in passato, la necessità di disporre di pubbliche amministrazioni moderne e performanti, abbandonando la convinzione, radicata nella cultura italiana, che una pubblica amministrazione

³ A proposito di questi ultimi va osservato che il vantaggio o l'handicap competitivo che possono dare alle imprese non consiste solo nei minori o maggiori costi regolativi. L'assenza di regolazioni adeguate che garantiscano la sicurezza dei cittadini, la qualità della vita, il rispetto della concorrenza e della *fair competition* nel mercato, la qualità ambientale, l'incolumità e la salute delle persone costituisce di norma un fattore negativo per la crescita e la competitività di un Paese. Tant'è vero che, quando si ammette un nuovo Paese in un'organizzazione internazionale, si va raramente a misurare i carichi regolativi che impone alle imprese e in genere agli operatori economici, ma ci si preoccupa quasi sempre di accertare se garantisce ai suoi cittadini i beni pubblici fondamentali: l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone e delle attività economiche, la qualità ambientale, il rispetto del principio di legalità, il rispetto delle regole del mercato, l'incolumità delle persone, il buon livello dei sistemi educativi e sanitari.

si misuri esclusivamente dalla sua capacità di rispettare leggi e regolamenti, indipendentemente dalla qualità dei servizi che eroga ai cittadini.

Di qui ha preso le mosse il vasto complesso di riforme dell'amministrazione e dei "rami bassi" del sistema istituzionale che hanno scandito – come già si è detto - l'intero ultimo decennio del Novecento. Da un lato, esse miravano a semplificare le procedure, a ridurre gli adempimenti burocratici, a sostituire l'autocertificazione ai certificati, a razionalizzare l'organizzazione complessiva del governo e del sistema amministrativo rifocalizzandolo intorno alle missioni fondamentali del sistema pubblico, ad applicare il principio di sussidiarietà come principio di razionalizzazione della distribuzione dei compiti tra le diverse articolazioni del sistema. Dall'altro le riforme miravano a ridefinire la cultura, le finalità e il modo di operare delle amministrazioni, dando la priorità alla qualità dei servizi e delle prestazioni e alla soddisfazione dei cittadini-utenti, anche mediante l'introduzione di tecniche di programmazione strategica, di misurazione e valutazione dei risultati, di valutazione della produttività e delle *performance* delle amministrazioni.

E' evidente che questo processo di riforma, inedito in Italia per complessità e dimensioni, non poteva non incidere anche sulla cultura, sulla disciplina, sulla organizzazione della dirigenza. Le riforme camminano con le gambe delle donne e degli uomini chiamati non solo ad applicarle, ma a concorrere alla loro progettazione, alla loro articolazione esecutiva, e a quell'indispensabile lavoro di "manutenzione" delle riforme, che consente, alla prova della loro esecuzione concreta, di correggerne, integrarne o rimodularne le parti che, sulla base della esperienza, si rivelino mal congegnate.

Per riorientare le amministrazioni verso i risultati e le performance e spingerle a misurarsi sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni occorre dunque innanzitutto che la dirigenza sia selezionata alla luce di questo obiettivo, e quindi sulla base di criteri di competenza, capacità imprenditoriale,

cultura dell'innovazione, attitudine *problem solving*; e occorre che la dirigenza sappia che dai risultati dipenderanno la sua carriera e la sua retribuzione.

Il punto di arrivo è dunque una dirigenza selezionata in base alle competenze, e poi premiata o punita, promossa o rimossa sulla base dei risultati, individuando indicatori di produttività o di *performance* il più possibile oggettivi, e organizzando meccanismi, procedure e organi di valutazione il più possibile indipendenti e affidabili. Il punto di partenza stava invece nella introduzione nel nostro sistema del principio della distinzione tra politica e amministrazione. La ridefinizione dei rapporti tra politica e amministrazione in termini di rigorosa distinzione di ruoli e di compiti, rappresentava infatti, a tal fine, un passaggio cruciale: spetta alla politica definire le politiche pubbliche, ma spetta all'amministrazione realizzarle; l'amministrazione deve essere valutata sui risultati ottenuti nella realizzazione delle politiche, in termini di qualità e quantità dei servizi e delle prestazioni erogate al cittadino, non sulla sua disponibilità a piegarsi agli interessi e alle logiche "partigiane" del ceto politico.

4. Sistemáticamente accolto nella legislazione italiana solo nell'ultimo quindicennio, a partire dalla legge 142 del 1990 sul riassetto dell'amministrazione locale, il principio della distinzione tra politica e amministrazione trova in realtà un preciso fondamento nel nostro sistema costituzionale, ancorché ciò sia stato per decenni pressoché ignorato dalla legislazione ordinaria.

Valgono in materia, infatti, tre principi costituzionali (o gruppi di principi costituzionali). Il loro combinato disposto costituisce il parametro della legittimità costituzionale della disciplina della dirigenza. Un parametro che rende – come si vedrà – incontestabile una conclusione: la radicale incostituzionalità tanto del sistema delle spoglie quanto di sistemi basati sull'inamovibilità e irresponsabilità dei dirigenti.

Il primo principio costituzionale rilevante ai fini della disciplina della dirigenza pubblica è quello che connota teleologicamente la missione delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche (nel loro insieme: le istituzioni e le amministrazioni *della Repubblica*, nel senso ormai sancito dal nuovo articolo 114 della Costituzione) come strumenti per la garanzia e per l'attuazione dei diritti fondamentali dei cittadini.

E' infatti *ictu oculi* evidente che la realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini riconosciuti dagli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e dalla sua intera parte prima richiede idonei comportamenti e azioni delle pubbliche amministrazioni. Per garantire a tutti il diritto all'istruzione occorre una buona scuola pubblica. Per garantire a tutti il diritto alla salute occorre un efficiente sistema sanitario. Per garantire ai cittadini il diritto alla sicurezza occorre efficaci apparati di prevenzione e repressione dei reati.

Più l'amministrazione è moderna e efficiente, cioè offre servizi e prestazioni di elevato livello qualitativo e quantitativo, in relazione alle risorse disponibili, più risponde all'obiettivo di assicurare una soddisfacente tutela dei diritti dei cittadini, meglio risponde all'obbligo di concorrere ad attuare il programma costituzionale. Dunque l'amministrazione e le istituzioni sono al servizio dei cittadini e sono gli strumenti per garantire e soddisfare i loro diritti. Quindi non sono al servizio di esigenze clientelari del ceto politico.

Il secondo principio è il principio democratico (art. 1 e ss. della Costituzione). La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione: la esercita in forma diretta (referendum, iniziativa popolare delle leggi, petizioni), ma, per lo più in forma indiretta, utilizzando gli strumenti della democrazia rappresentativa. Il popolo sceglie chi lo rappresenta e, scegliendo chi lo rappresenta, approva un programma politico; chi è eletto – ai vari livelli istituzionali – ha il diritto e il dovere di attuare quel programma politico, di mantenere, se se ci riesce, le promesse e gli impegni presi con gli elettori; e, per farlo, si avvale dell'amministrazione, alla

quale deve potere, quanto meno, indicare obiettivi, politiche da realizzare, risultati da conseguire.

Come l'amministrazione deve operare per tutelare e realizzare i diritti dei cittadini e gli interessi generali, così la legittimazione a stabilire come in concreto questo debba essere fatto è attribuita, in un sistema democratico, all'autorità politica espressa dal voto dei cittadini, che definisce le politiche pubbliche, alloca le risorse, indica gli obiettivi da raggiungere.

Il terzo è il principio di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). La pubblica amministrazione deve bensì lealmente attuare le direttive dell'autorità politica, deve realizzarne le strategie, ma nel farlo non può parteggiare per questo o per quello, né partecipare alla competizione politica, né introdurre discriminazioni tra i cittadini, perché è e resta strumento per realizzare i loro diritti, che sono diritti di tutti. Nell'organizzare e gestire servizi pubblici, non può privilegiare né discriminare nessun cittadino in relazione alle sue opinioni politiche, religiose o culturali.

Le pubbliche amministrazioni e i loro dirigenti e dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.), non di una parte, ancorché si tratti della parte che ha vinto le elezioni e che dunque rappresenta la maggioranza degli italiani.

5. Come si compongono tra loro, come si armonizzano i tre principi costituzionali ora menzionati?

E' intuitivo che il modello dello *spoil system* contrasta sicuramente con il terzo principio (l'imparzialità dell'amministrazione), ma non garantisce il rispetto neppure del primo: i dirigenti potrebbero infatti essere selezionati in base a logiche partitico-fiduciarie, non sulla base delle loro capacità manageriali.

Si è visto tuttavia che di *spoil system*, in Italia non si può parlare: negli Stati Uniti, che, quando cambia il governo, la nuova amministrazione è legittimata a

licenziare alcune migliaia di dirigenti; in Italia invece non va a casa nessuno; tutti i dirigenti restano nei ruoli delle amministrazioni dello Stato e continuano a percepire lo stipendio; al massimo cambiano di incarico.

Ma è per l'appunto della preposizione (e della conferma) negli incarichi che dunque, in Italia, si deve discutere, valutandone la disciplina alla luce dei principi costituzionali. Metà della nostra alta dirigenza statale, cinquant'anni fa come oggi, aveva ed ha un incarico "precario": in qualunque momento l'autorità politica può sollevare dall'incarico un prefetto, un ambasciatore, un generale di corpo d'armata o di divisione, e rimuoverlo dalla direzione della prefettura, dell'ambasciata o dell'unità militare, destinarlo ad altro incarico o anche metterlo a disposizione. La precarietà nell'incarico mette il dirigente alla mercé dell'autorità politica. Come lo *spoil system* in senso proprio, essa soddisfa al secondo dei tre principi costituzionali, non agli altri due: rischia di mettere in discussione l'imparzialità dell'amministrazione, e non attiva una responsabilità del dirigente per i risultati, per la qualità dei servizi e delle prestazioni. La facoltà dell'autorità politica di revocare l'incarico in qualsiasi momento e senza obbligo di motivazione può essere utilizzata per sostituire i dirigenti incapaci, ma anche, all'opposto, per far prevalere logiche di lottizzazione e di spartizione degli incarichi tra i partiti della maggioranza.

E' vero che, nella storia dell'amministrazione italiana, l'elevata qualità professionale e il forte spirito di corpo delle burocrazie interessate, ha di fatto per lo più indotto i Governi a fare un uso moderato dei poteri loro attribuiti, evitando che le tre amministrazioni in questione (Interni, Esteri e Difesa) fossero dominate da meccanismi di brutale lottizzazione partitica. Ma ciò è stato pagato al prezzo di un'accentuata autoreferenzialità delle amministrazioni stesse, e del prevalere di meccanismi burocratici, gerontocratici e di cooptazione.

Prima della riforma del 1998, l'altra metà della nostra dirigenza beneficiava, viceversa, di un regime di sostanziale inamovibilità nell'incarico. I dirigenti generali dei ministeri erano tutti scelti discrezionalmente dall'autorità politica; se un posto di dirigente risultava vacante, il Governo poteva liberamente scegliere il nuovo dirigente anche tra estranei all'amministrazione, anche tra chi non aveva mai vinto un concorso pubblico. Ma una volta nominato, il dirigente poteva conservare l'incarico a vita: condizione ideale per garantire l'imparzialità nei confronti delle pressioni della politica; ma condizione nient'affatto idonea ad incentivare il dirigente a dimostrare la capacità di assicurare servizi di buona qualità ai cittadini, di tutelare i loro diritti; e nient'affatto idonea a garantire della sua lealtà nell'attuazione dei programmi e delle strategie fissate dall'autorità politica. Così si rispettava il terzo principio costituzionale, ma non i primi due.

Le riforme degli anni Novanta hanno cercato di affrontare il problema. Ci sono riuscite solo in parte. Non hanno sostanzialmente riformato le carriere speciali, prefettizia, diplomatica e militare, ancora rette dal regime della precarietà negli incarichi (e da una persistente influenza di tradizionali modelli gerarchici e gerontocratici). Per il resto della dirigenza (dello Stato e degli enti locali) hanno bensì introdotto regole nuove ispirate ai principi della distinzione dei ruoli tra politica e amministrazione, della autonomia e responsabilità dei dirigenti sul piano dei risultati, della temporaneità degli incarichi, della contrattualizzazione della dirigenza, della valutazione delle performance. Ma l'attuazione delle nuove regole ha incontrato difficoltà, ostacoli, resistenze. Taluni delle quali originate, anche, dalla inadeguata formulazione delle norme.

In base alle nuove regole (principalmente introdotte con il decreto legislativo 80 del 1998), la preposizione agli incarichi venne bensì mantenuta nella responsabilità dell'autorità politica (limitatamente ai dirigenti generali o equiparati), ma le si impose di scegliere tra i vincitori di concorso (salvo

limitate eccezioni), e di adottare criteri di competenza e capacità (ancorché nella pratica frequentemente disattesi); la scelta di estranei alla amministrazione, non selezionati mediante un pubblico concorso, fu rigorosamente circoscritta da limiti numerici (5%) e consentita solo per incarichi temporanei. All' autorità politica fu riservata la competenza a fissare gli obiettivi, e a determinare i risultati da conseguire; ai dirigenti la competenza a darvi attuazione, con piena autonomia gestionale. Si stabilì che, alla fine del periodo contrattuale, fossero valutati i risultati ottenuti, adottando per questa verifica criteri e meccanismi per quanto possibile oggettivi. In caso di risultati positivi si riconobbe al dirigente il diritto alla conferma nell'incarico, o alla preposizione con il suo consenso ad altro incarico equivalente o più impegnativo. In caso di risultati negativi, si stabilì che al dirigente dovesse essere conferito un incarico di minor rilievo, o addirittura che, nei casi più gravi, si potesse disporre il suo collocamento a disposizione, e persino il licenziamento.

Vi era in queste scelte una evidente, quasi ovvia consequenzialità. E' possibile pretendere un forte riorientamento del *modus operandi* delle amministrazioni verso i risultati, la produttività, la qualità dei servizi resi ai cittadini, solo se i dirigenti di ciascuna struttura sanno che la loro carriera e anche una parte della loro retribuzione dipendono dai risultati ottenuti, non dalla tessera di partito o dalla disponibilità a farsi carico delle istanze clientelari della maggioranza del momento; e se la valutazione dei risultati ottenuti è affidata a criteri e indicatori oggettivi e ad arbitri imparziali. Solo se la dirigenza è, insieme, leale all' autorità politica, e cioè attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, ma anche imparziale, e dunque al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, ed infine efficiente, cioè capace di promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, che sono poi i concreti strumenti di tutela dei diritti dei cittadini. E se è certa di essere, poi, valutata col metro dei risultati

conseguiti, non della fedeltà al potente di turno e della disponibilità ad assecondarne ogni capriccio.

6 . Si può dire che, dopo la riforma del 1998, la dirigenza pubblica italiana è retta da un ordinamento rispettoso dei principi costituzionali sopra ricordati? Abbiamo ora, nel suo insieme, una dirigenza pubblica responsabile, autonoma, leale all'autorità politica, imparziale, competente ed efficiente, moderna e innovativa? Funziona, nell'attuale sistema amministrativo italiano, il modello ora sommariamente descritto? Qua e là si incontrano amministrazioni che l'hanno correttamente applicato. Ma restano al livello di *best practices*, di isolati casi di eccellenza.

Il primo insuccesso la riforma lo registrò già alla fine degli anni novanta, ancora nella sua fase genetica: risultò politicamente impossibile estendere la nuova disciplina della dirigenza alle amministrazioni '*régaliennes*'. Vi fu, su questo punto, una resistenza insormontabile. Giocò a questo proposito il fatto che prefetti e ambasciatori sono bensì dirigenti di importanti amministrazioni ma anche rappresentanti del Governo con responsabilità e compiti assai contigui a quelli della politica; e contarono anche – come già si è notato – la autorevolezza, la professionalità e il forte spirito di corpo delle relative burocrazie, che di per sé bastavano per imporre alle autorità politiche un uso moderato dei poteri formalmente ad esse riconosciuti.

Ma, anche a prescindere dalle amministrazioni *régaliennes*, la riforma è stata applicata poco e male. Non mancano un certo numero di *best practices*. Ma per lo più l'autorità politica si è rivelata poco interessata se non incapace di tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica, di definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere; e, per converso, assai restia ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nella gestione dell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici.

Conseguentemente, assai di rado sono stati definiti obiettivi precisi e quantificati, assistiti da idonei indicatori di performance; altrettanto di rado sono stati attivati meccanismi adeguati di valutazione e verifica dei risultati, della produttività delle strutture amministrative, e del rendimento dei dirigenti.

La verità è che la riforma del '98 non fece i conti fino in fondo con i residui del passato: con la persistenza, nel ceto politico e nel ceto burocratico, della vecchia cultura dello scambio politico, della collusione tra esigenze clientelari e di sotto-governo (la *party politics* nel senso deteriore della parola); con il rifiuto della responsabilità, della cultura della valutazione e della meritocrazia da parte delle dirigenze amministrative.

Ma pesò anche la convinzione del ceto politico di potere - sfumati nel tempo (e nel sopravvenire dei termini di prescrizione dei reati) gli effetti di Tangentopoli – recuperare una centralità della politica che di nuovo sconfinava in una sorta di pretesa di onnipotenza di un ceto politico che si vorrebbe *legibus solutus*. E pesò, parimenti, la singolare interpretazione *bipartisan* che in Italia è stata data della trasformazione delle forme di governo statali, regionali e locali in direzione di quella che si usa chiamare democrazia maggioritaria, o democrazia di mandato; una democrazia maggioritaria per lo più intesa come legittimazione della maggioranza *pro tempore* ad impadronirsi delle istituzioni e piegarle alla tutela dei propri interessi di parte (o addirittura dei propri interessi privati). Non è così nelle grandi e storiche democrazie anglosassoni, dove il sistema maggioritario dà bensì a chi vince le elezioni gli strumenti per governare per l'intera legislatura, ma nel rispetto delle regole, nel rispetto della distinzione tra ciò che è legittimamente appannaggio della maggioranza di governo e ciò che invece esula dai suoi poteri (perché i sistemi costituzionali moderni sono basati sul principio della divisione dei poteri; perché ogni potere deve incontrare dei limiti, altrimenti rischia di degenerare in dittatura). In Italia, invece, si è venuta affermando diffusamente un'idea della democrazia maggioritaria secondo cui chi vince è, sia pure *pro tempore*, il padrone delle istituzioni e della amministrazione, quindi anche dei suoi dirigenti.

E' espressione di questa cultura la forte opposizione che ancora incontrano fra gli amministratori comunali le disposizioni di legge che danno attuazione al principio della distinzione tra politica e amministrazione, come le disposizioni che sottraggono a sindaci e assessori la competenza a rilasciare concessioni e autorizzazioni amministrative. Per quale ragione – si domandano – il sindaco non deve rilasciare personalmente le licenze edilizie? Non pochi amministratori locali rifiutano di riconoscere che si tratta solo di una conseguenza del principio della distinzione tra politica e amministrazione che ha preciso fondamento nella Costituzione e che giova nello stesso tempo alla credibilità della politica e alla efficacia dell'amministrazione. Molti lo ritengono soltanto una indebita limitazione del mandato che hanno ricevuto dagli elettori: una invenzione antidemocratica di ingegneri delle istituzioni.

Ma è, parimenti, espressione della stessa cultura la crescita abnorme degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, degli amministratori regionali e locali. La istituzione degli uffici di diretta collaborazione è, in realtà, diretta conseguenza del riconoscimento del principio della distinzione tra politica e amministrazione. È infatti opportuno che, nell'esercizio delle sue funzioni proprie - nell'elaborazione delle strategie e delle politiche pubbliche e nella attività di valutazione dei risultati - l'autorità politica (sindaco, presidente di regione, ministro) sia coadiuvata da strutture che ne condividano valori e obiettivi. Ma questo naturalmente presuppone, da una parte, che le amministrazioni, e la dirigenza amministrativa, siano effettivamente autonome e responsabili nella gestione delle attività amministrative di loro competenza, dall'altra, che gli uffici di diretta collaborazione siano dimensionati in modo da evitare la tentazione di operare come un doppione dell'amministrazione, una sorta di amministrazione parallela. Abbiamo invece assistito, in pochi anni, a una crescita esponenziale del numero degli addetti agli uffici di diretta amministrazione, a un evidente impoverimento della loro qualificazione tecnica e professionale e a una crescente confusione tra il loro ruolo e quello delle amministrazioni di *linea*.

Ancor più ha pesato, peraltro, la mancata “manutenzione” della riforma della dirigenza varata nel 1998-1999. La fase della manutenzione è cruciale in ogni riforma⁴. Essa implica una intelligente e coerente opera di implementazione delle innovazioni introdotte dalla riforma, che ha successo solo se è governata da una forte e determinata regia centrale (dimensione *top down*) e se è alimentata dalla mobilitazione di un largo numero di innovatori capaci di inventare e sperimentare soluzioni applicative innovative (dimensione *bottom up*); contemporaneamente, essa implica una attenta analisi dei problemi e delle criticità, emergenti nel corso della implementazione della riforma, e una rapida correzione degli elementi del disegno di riforma che si siano rivelati carenti, inefficaci o sbagliati.

Ai fini che qui interessano, molto rilevante appare la carenza di questa attività di manutenzione per quanto concerne i controlli sulle amministrazioni (decreto 286/1999) e la valutazione dei dirigenti.

La ancora diffusa carenza di procedure e strumenti affidabili di valutazione non è per nulla riconducibile alla adozione dello strumento contrattuale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro. La contrattualizzazione al contrario poteva e doveva essere lo strumento col quale si potevano introdurre nel lavoro pubblico le prassi e le garanzie del diritto privato, e dunque principi ed esperienze capaci di rendere meno autoritari i rapporti tra le amministrazioni pubbliche ed i loro dirigenti. Ma le potenzialità di questa innovazione sono state travolte dalla legge 145 del 2002 che, ledendo il principio della stabilità e affidabilità dei contratti, ha introdotto, sia pure temporaneamente – *una tantum* – un radicale *spoil system*. Essa ha infatti soppresso la disposizione che garantiva ai dirigenti pubblici un periodo minimo di permanenza nell’incarico

⁴ Per maggiori indicazioni sul punto rinvio a F. BASSANINI, *La manutenzione straordinaria del “nuovo” titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. 7 del 2007 (<http://www.astrid-online.it/rassegna/13-04-2007/BASSANINI-ManutenzStraordTitV-1.pdf>), e *La Méthode et l’Architecture des réformes*, in *Astrid Rassegna*, n. 13 del 2006 (http://www.bassanini.eu/public/BASSANINI_AspenChantilly_defrev.ppt).

dirigenziale loro attribuito; e ha azzerato i contratti in essere in modo da consentire al nuovo governo di sostituire *ad nutum* i dirigenti in carica. E ciò, nonostante la riforma del 1998-99 avesse introdotto ben tre correttivi al precedente regime di inamovibilità dei dirigenti: il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali; la già accennata istituzione di uffici di diretta collaborazione ai quali potevano essere preposti o applicati dirigenti e altri addetti sulla base di un rapporto fiduciario (*intuitu personae*); e, infine, la facoltà di ogni nuovo governo, nei primi tre mesi dal suo insediamento, di sostituire i dirigenti apicali di ciascuna amministrazione (segretari generali, capi dipartimento), dunque quelli che stanno nel punto di snodo tra politica e amministrazione (sul modello già sperimentato alla Presidenza del Consiglio a partire dalla legge 400 del 1988). Azzeramento dei contratti in corso, eliminazione della durata minima degli incarichi: si tratta, a ben vedere, di due disposizioni chiave, coerentemente volte a porre i dirigenti alla mercé delle scelte dell'autorità politica, da un lato rendendo precaria la validità del contratto, ma dunque anche la durata dell'incarico, dall'altra consentendo alla autorità politica di tenere costantemente "sotto schiaffo" il dirigente, mediante l'attribuzione di incarichi di cortissima durata.

7. Sia pure con quattro anni di ritardo, sulla questione è tuttavia intervenuta ora la Corte costituzionale. Che ha ribadito con forza la coerenza dell'impianto della riforma del 1988-1999 con i principi costituzionali, l'irrinunciabilità della distinzione fra politica e amministrazione, e, per converso, l'incostituzionalità delle disposizioni della legge 145 or ora ricordate. Con ciò la Corte ha sbarrato la strada alle tentazioni di *spoils system*, diffuse su entrambi i versanti dello schieramento politico.

Proprio di qui si può ripartire per riannodare la trama di una riforma della dirigenza coerente con il progetto di ammodernamento della amministrazione italiana. Come? Altrove si è cercato di delineare proposte precise e indicazioni

dettagliate⁵. Qui accenniamo soltanto ad alcune premesse concernenti lo “scenario politico-culturale”.

Occorre innanzitutto contrastare l'interpretazione plebiscitaria e assolutistica della democrazia maggioritaria che è largamente diffusa, se non prevalente, in Italia. Affermare quello che, con linguaggio giornalistico, è stato definito un “bipolarismo mite”. Chi vince ha diritto a disporre degli strumenti necessari per attuare il programma approvato dalla maggioranza degli elettori, non ha il diritto di occupare l'amministrazione come fosse il bottino del vincitore. Deve accettare e rispettare in concreto il principio costituzionale della imparzialità della amministrazione e la connessa distinzione tra politica e amministrazione.

Occorre, in secondo luogo, un Governo che sappia promuovere, con forte determinazione, la diffusione della cultura del merito, della qualità, dei risultati, della valutazione nelle pubbliche amministrazioni. Può anche servire, a tal fine, l'attivazione di disposizioni drastiche a carattere temporaneo, sul modello delle regolazioni asimetriche con finalità procompetitive, necessarie per agevolare l'entrata sui mercati di *newcomers*: per esempio, stabilire che i dirigenti giunti al termine del loro mandato contrattuale abbiano diritto alla conferma nell'incarico fino a che non siano effettivamente stati previsti, in quella amministrazione, obiettivi strategici definiti e indicatori precisi di performance, e fino a che non siano stati attivati strumenti di valutazione delle performance e dei risultati conseguiti, validati come affidabili da un organismo indipendente⁶; e, per converso, riservare una quota significativa della

⁵ Cfr. F.BASSANINI, *L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano: note per un programma di governo*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2005 (e più ampiamente in http://www.bassanini.eu/public/dossier_ammmodernamento.pdf) e *Lo stato delle riforme amministrative, il “perimetro” della Pubblica Amministrazione e i problemi del public procurement*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2007

⁶ In questo modo si costringerebbe il ceto politico, di qualunque colore ed a qualunque livello (Stato, Province, Regioni, Comuni), ad accettare l'introduzione di

retribuzione dei dirigenti alla retribuzione di risultato, e stabilire che tale quota resti congelata fino alla attivazione dei predetti meccanismi di valutazione, idonei ad accertare che i risultati siano stati effettivamente raggiunti.

Innovazioni che servirebbero tuttavia a poco se non inserite in un complessivo disegno di rilancio del processo di ammodernamento dell'amministrazione italiana che punti fortemente sull'autonomia delle singole amministrazioni e dei loro dirigenti, e sulla valutazione delle loro performance – come fece la *National Performance Review* di Clinton e Gore.

Occorre innanzitutto consentire alle amministrazioni di gestire in piena autonomia le risorse loro assegnate in bilancio, senza interferenze e senza inopportune rigidità, possibilmente con un bilancio articolato in un numero limitato di missioni e programmi. Nell'ambito di ciascun budget di programma, l'amministrazione deve potersi muovere liberamente, ma col vincolo di non ridurre, anzi di migliorare la quantità e qualità dei servizi erogati. La possibilità di destinare a premi e incentivi una quota significativa dei risparmi eventualmente realizzati nella gestione di queste risorse incentiverebbe le amministrazioni a comportamenti virtuosi.

Alle amministrazioni dovrebbero essere inoltre garantite ragionevoli condizioni di certezza sull'ammontare delle risorse finanziarie ad esse attribuite e di programmabilità e flessibilità nell'allocazione e nell'impiego delle medesime, abrogando il cosiddetto decreto “*taglia-spese*” e rivedendo opportunamente le procedure di bilancio. Alle amministrazioni dovrebbe essere anche riconosciuta una effettiva autonomia (e responsabilità) per la gestione delle risorse umane, organizzative e finanziarie, secondo la ispirazione originaria della legge 94 del 1997, a partire dalla possibilità di compensare fra

procedure di valutazione delle *performance* e dei risultati e a collegare la rimozione e la conferma del dirigente ai risultati di queste verifiche. Altrimenti, e sia pure provvisoriamente, la regola tornerebbe ad essere – *bon gré mal gré* - quella dell'inamovibilità del dirigente.

loro spese per il personale e spese per l'acquisto di beni e servizi. La legge finanziaria, o un apposito provvedimento collegato, dovrebbe definire obiettivi di incremento di produttività per le singole amministrazioni, quantificabili mediante precisi indicatori di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate, e parametrando le risorse al raggiungimento di questi obiettivi, così come si tenta oggi di fare in Francia, nel quadro della attuazione della LOLF⁷, sia pure ancora in termini poco più che sperimentali.

Ciò consentirebbe l'adozione di 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 – come si è detto - da indicatori oggettivi e da valutatori affidabili; esse serviranno dunque a premiare e dunque a incentivare i miglioramenti della quantità e della qualità dei servizi e delle prestazioni⁸.

Anche sotto questo profilo, appare dunque evidente che l'attivazione di meccanismi attendibili di valutazione della produttività delle amministrazioni rappresenta comunque una delle priorità strategiche. Occorre dunque avviare, anche potenziando gli strumenti di cooperazione e benchmarking già attivati in sede europea, l'elaborazione 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

⁷ V. Edward ARKWRIGHT, Christian DE BOISSIEU, Jean-Hervé LORENZI et Julien SAMSON, *Economie politique de la LOLF*, Paris 2007 ; R. PEREZ, *La LOLF e la modernizzazione dell'amministrazione in Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, n. 1.

⁸ La definizione di obiettivi e target in termini di produttività delle singole amministrazioni presenta indubbi vantaggi perché permette di tener conto di eccezionali variazioni delle quantità e qualità dei servizi e delle prestazioni erogate dalla singola amministrazione (per esempio quando si renda necessario provvedere alla regolarizzazione di un alto numero di immigrati irregolare, per effetto di una legge di sanatoria dell'immigrazione clandestina...).

incentivazione dei miglioramenti di produttività; introdurre strumenti affidabili di verifica della soddisfazione dei cittadini e delle imprese, utenti dei servizi e delle prestazioni amministrative. In tal senso, potrebbe essere opportunamente finalizzata la stessa attività del Comitato tecnico istituito dal Dpr 286 del 1999. Andrebbero anche potenziate le carte dei servizi, o, meglio, sostituite con contratti di servizio, da configurare come contratti a favore degli utenti, i quali siano dunque legittimati a pretenderne l'applicazione⁹.

Va anche valutata l'opportunità di apportare una parziale ma significativa correzione all'impianto della riforma dei controlli del 1999: essa 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 sempre più come un'attività indipendente e imparziale, dunque affidabile per tutti. Sul modello del *General Accounting Office* americano, 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, 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

⁹ Anche per le attività burocratiche, uno statuto dei diritti del cittadino dovrebbe aiutare a riconfigurarle come "servizi burocratici" a favore dei cittadini e delle imprese, riprendendo e potenziando il percorso avviato con le leggi sul procedimento amministrativo del 1990 (n.241) e del 2005 (n. 15).

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). Sono da valutare anche le forme di partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti a queste attività di valutazione e di controllo o 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.

Potrebbe anche essere sperimentata l'attivazione di un organismo autorevole e indipendente di monitoraggio dell'attuazione del piano di modernizzazione, sul modello del *Comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme*, costituito in Francia presso l'Ufficio del Primo Ministro all'epoca dei governi Raffarin (nell'esperienza francese esso era presieduto da un autorevole ex-ministro *en reserve de la République*, ed era composto da esperti anche stranieri, dai ministri in carica per la funzione pubblica e per la riforma dello Stato, da esponenti del settore privato dell'industria e dei servizi).

Infine. Le resistenze politico-partitiche e burocratiche potranno essere più agevolmente superate se si riuscirà a far leva sulla cooperazione europea per imporre un vincolo esterno al processo di modernizzazione del nostro sistema amministrativo.

Con l'Agenda di Lisbona (e con il progetto di Trattato costituzionale al momento "congelato"), la qualità dei servizi amministrativi e la qualità dei sistemi di regolazione hanno assunto specifica rilevanza come fattori della

competitività dell'Europa; non sono più estranei al perimetro della costruzione europea, come questioni di esclusiva competenza e sovranità nazionale.

Nella scorsa legislatura, l'Italia aveva assunto il ruolo di motore della cooperazione europea in questo settore, promuovendo l'elaborazione di indicatori europei di qualità dei servizi e delle prestazioni amministrative, attivando strumenti di benchmarking, avviando una riflessione sulla definizione di standard europei di qualità e di risultato dell'azione amministrativa, innescando i primi strumenti di cooperazione per la qualità delle regolazioni nazionali ed europea. Nell'ultima fase della XIII legislatura, i nostri governi avevano fortemente sottolineato la necessità di innescare processi virtuosi di convergenza tra gli Stati membri verso alti livelli di qualità dei sistemi di regolazione e dei sistemi amministrativi, per evitare distorsioni alla concorrenza nel mercato interno, ma soprattutto per migliorare la competitività europea nell'economia globale.

Negli ultimi anni, l'iniziativa italiana sembra essersi spenta. Ma altri Paesi hanno raccolto il testimone. Occorre ora riproporre una sorta di *Maastricht delle amministrazioni e dei servizi pubblici*.

Da un lato, il vincolo esterno (europeo) può essere infatti un formidabile strumento di riqualificazione dell'amministrazione italiana, così come lo fu, negli anni novanta, per il risanamento della finanza pubblica. Dall'altro, la competitività dell'Europa nel suo insieme dipende, anche, dalla qualità dei servizi e delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche europee. Infine, un impegno forte e concreto delle istituzioni europee per promuovere il (e costringere al) miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche può molto contribuire a costruire la cittadinanza europea, a ricreare più larghe basi di consenso per la costruzione europea.