

L' ammodernamento delle amministrazioni pubbliche

Note per un programma di governo

di *Franco Bassanini*

con la collaborazione di *Luisa Torchia, Giulio Vesperini e Antonio Liroi*

1. Dopo quattro anni di governo del centrodestra, sembra fallito il tentativo di trasformare il sistema delle pubbliche amministrazioni italiane in una risorsa per la crescita e la competitività del Paese.

Negli anni del centrosinistra, pur con incertezze e contraddizioni, un processo di ammodernamento e di riforma era stato avviato. Il rapporto Ocse del marzo 2001, sulla Regulatory Reform in Italia, ne aveva apprezzato i primi risultati, elencando dati positivi dei quali neppure l'opinione pubblica italiana sembrava consapevole. Alcuni di quegli esperimenti di innovazione hanno resistito, sopravvivono ancora isole di eccellenza, best practices qua e là emergenti: ma gli indicatori rilevati da grandi organizzazioni internazionali, ancorché non sempre accurati e attendibili, indicano nella qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche e nel livello dei costi da regolazione e burocratici uno dei fattori rilevanti del declino della competitività italiana. Più che una risorsa per crescere e competere, il nostro sistema amministrativo sembra tornato ad essere un handicap, una palla al piede.

L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano rappresenta dunque una tra le priorità programmatiche meno discutibili.

Non meno necessario esso appare, peraltro, se il problema della ripresa della crescita e del rilancio della competitività del paese viene affrontato dal punto di vista delle azioni necessarie per risolverlo. Nessun dubita della necessità, a tal fine, di forti ed efficaci **politiche pubbliche**. Ma nessuna politica pubblica può essere concretamente realizzata (e, forse, neppure progettata) se mancano amministrazioni capaci di farlo. La politica può definire indirizzi e strategie, non supplire alle carenze di progettualità, efficienza ed efficacia di una "macchina" per troppi versi ancora inadeguata. Anche sotto questo profilo, emerge dunque la necessità di un grande progetto di ammodernamento del sistema amministrativo che consenta in tempi brevi di ridurre le distanze rispetto ai paesi che dispongono di amministrazioni più performanti e più innovative.

2. Nelle attuali condizioni della finanza pubblica, anche le pubbliche amministrazioni devono essere chiamate a dare il loro contributo al risanamento finanziario del paese (come fecero del resto negli anni novanta, quando l'incidenza delle spese per il personale pubblico si ridusse di 2,1 punti di PIL tra il 1992 e il 2000). Occorre tuttavia evitare un approccio esclusivamente ragionieristico al problema dell'amministrazione pubblica italiana. Il contributo al progetto di rilancio della competitività del Paese che le amministrazioni pubbliche italiane possono dare non è in primo luogo quello di ridurre la spesa. Per due ragioni:

a) perché nel benchmarking internazionale, le AA.PP. italiane non costano troppo: sono (sia pur di poco) al di sotto della media Ocse, sia in termini di costo

complessivo che per numero di dipendenti rispetto alla popolazione residente; più che un problema di costi per i bilanci pubblici, abbiamo dunque un problema di qualità dei servizi e delle prestazioni e di costi indiretti da regolazioni e da adempimenti burocratici per le imprese e le famiglie;

b) perché il maggior valore aggiunto che le nostre PP.AA. possono dare alla competitività del paese - più che nel pur necessario contributo alla riduzione della spesa e alla creazione di risparmio pubblico - sta, a ben vedere, nella capacità di progettare e realizzare le efficaci politiche pubbliche necessarie per rimettere in moto l'Italia, una volta che una nuova dirigenza politica, un nuovo governo le abbia definite nei loro termini strategici. Sta, in altri termini, nella capacità di progettare e realizzare le azioni pubbliche necessarie per rilanciare lo sviluppo e la crescita, favorire il riposizionamento e la riconversione del nostro sistema produttivo, ridurre il disagio sociale, rispondere al bisogno di sicurezza, tutelare efficacemente i diritti di cittadinanza, garantire qualità ambientale, coesione sociale e qualità della vita, integrare i lavoratori stranieri, ridurre i costi regolativi e burocratici ai livelli raggiunti dalle democrazie più avanzate e efficienti, dotare il paese delle infrastrutture materiali e immateriali necessarie a competere nell'economia globale, e creare con tutto ciò condizioni più favorevoli agli investimenti produttivi. Il risanamento finanziario ha bisogno della ripresa dello sviluppo, della crescita, della competitività del paese. Senza di che rischia di essere passeggero ed effimero. E di essere pagato a caro prezzo in termini di qualità della vita, e di garanzia dei diritti fondamentali di cittadinanza.

3. Un'analisi accurata dei dati disponibili (ancorché non molto noti né facilmente reperibili) dimostra tuttavia che permangono, anzi si sono negli ultimi anni accresciute consistenti aree di spreco, di spesa improduttiva e comunque di inefficienza nella spesa, in ispecie delle amministrazioni statali (e di una parte delle amministrazioni regionali e locali). Ciò è evidenziato dall'impetuoso aumento delle spese per acquisto di beni e servizi (dovute, fra l'altro, al dilagare degli incarichi di consulenza, all'aumento delle spese di rappresentanza, agli effetti di misure di outsourcing non razionali e non controllate, a crescenti fenomeni di clientelismo favoriti dallo spoil system e da un'interpretazione estensiva del principio maggioritario nel senso dell'assegnazione al vincitore di un illimitato potere di appropriazione delle risorse pubbliche). Ma anche nelle spese per il personale vi sono margini consistenti di razionalizzazione.

E' dunque possibile conciliare l'obiettivo prioritario di un forte miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogati dalle AA.PP. con l'obiettivo di un loro consistente contributo al riequilibrio della finanza pubblica. Ciò ad alcune condizioni, che sono di séguito sinteticamente indicate.

4. Occorre innanzitutto progettare e lanciare un **grande piano di modernizzazione, innovazione e rinnovamento del sistema delle amministrazioni pubbliche italiane**. Con tre obiettivi prioritari. Primo: un consistente, visibile miglioramento della **qualità dei servizi e delle prestazioni** pubbliche, dalle quali dipende la coesione sociale, la qualità ambientale, la sicurezza, l'istruzione, l'esercizio dei diritti costituzionali delle donne e degli uomini che vivono nel nostro paese. Secondo: la creazione di un **ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita, alla competitività** del nostro sistema produttivo, con migliori servizi alle imprese e minori costi burocratici e da regolazione. Terzo: una **riduzione dei costi** della macchina amministrativa rispetto al PIL.

Parliamo di un grande piano, **non** di una *grande riforma*. La riforma dell'amministrazione è infatti già stata fatta, dal Governo Prodi. E' stata largamente apprezzata all'estero (in Francia, negli Stati Uniti, in Gran Bretagna), forse più che in Italia. E' stata poi in buona parte svuotata, boicottata o tradita dai governi della destra. Essa richiede certamente correzioni, integrazioni, aggiornamenti. Ma soprattutto occorre riprenderla, rilanciarla, e attuarla, dotandola delle necessarie risorse umane e strumentali. Le AA.PP. italiane non hanno bisogno di una nuova rivoluzione normativa. Hanno bisogno di una grande opera di innovazione, modernizzazione e riqualificazione.

5. Più che nuove leggi, occorre dunque un complesso di azioni che incida sulla cultura, sulla organizzazione, sugli strumenti, sui processi e sui prodotti delle pubbliche amministrazioni.

In estrema sintesi:

- mettere al centro la **qualità** dei servizi e delle prestazioni; la qualità dei servizi e delle prestazioni deve diventare la priorità strategica, e insieme il parametro per misurare successi e insuccessi, per premiare il merito e punire l'incompetenza, l'incapacità, il disimpegno;

- conseguentemente, sostituire alla cultura burocratica la **cultura** dei risultati e della valutazione dei risultati, delle performance e della loro misurazione, del servizio ai cittadini e della soddisfazione del cittadino-utente;

- ripristinare il principio della **imparzialità** delle amministrazioni, e della **autonomia e responsabilità** dei dirigenti, misurata sui risultati conseguiti: dunque fermare la deriva verso lo spoil system, il clientelismo, il ritorno in forza di pratiche diffuse di lottizzazione e di corruzione;

- valorizzare il lavoro pubblico e la sua qualità, con un forte investimento sul **capitale umano** delle amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione, e su un sistema di incentivi adeguato a **premiare il merito**, l'innovazione, la produttività, i risultati, favorendo una nuova stagione di partecipazione e corresponsabilità;

- utilizzare fino in fondo le **ICT** come straordinaria risorsa per reingegnerizzare i processi e i prodotti delle amministrazioni, reimpostando dalla base (dal cittadino) i procedimenti amministrativi;

- ripristinare e rafforzare gli strumenti per la revisione e riqualificazione del sistema normativo e dei procedimenti amministrativi, per realizzare in tempi rapidi una radicale **riduzione dei carichi regolativi e burocratici** gravanti sulle famiglie e sulle imprese (*regulatory reform*) e portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici ai livelli delle migliori performances europee e OCSE.

- adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un **sistema decentrato**, che richiede forte capacità gestionale dalle amministrazioni territoriali, ma abbisogna anche di una rinnovata amministrazione centrale: uno Stato centrale che non si ritira, ma si riconverte dalla gestione centralizzata della produzione di beni e servizi pubblici all'esercizio incisivo delle funzioni necessarie ad assicurare la coesione, la coerenza, il coordinamento e l'efficienza di un sistema a rete (non rinunciando, beninteso, a rivedere la stessa distribuzione di competenze definita dal nuovo titolo V, riconsiderandola alla luce di una rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità).

Di seguito, si indicano alcuni indirizzi generali circa il metodo e le condizioni per la definizione e l'attuazione di questo piano di modernizzazione, innovazione e rinnovamento del sistema amministrativo, rinviando ad altra sede l'indicazione più puntuale delle principali linee di intervento, riorganizzazione e innovazione¹.

6. La definizione e l'attuazione del piano di modernizzazione richiederà un forte investimento di **risorse**. Si tratta solo in misura (relativamente) modesta di risorse finanziarie, peraltro (come si dirà) tutte reperibili reinvestendo nelle amministrazioni una parte dei risparmi derivanti dalla attuazione delle misure di razionalizzazione previste dal piano stesso. Si tratta invece innanzitutto di **risorse politiche, istituzionali, culturali, umane e tecnologiche**.

- **Risorse politiche:** il piano di modernizzazione delle amministrazioni deve essere concepito, comunicato e sentito come una delle principali scelte strategiche della nuova maggioranza e del nuovo governo, come una carta decisiva per riprendere il cammino della crescita. Dovrà prevedere un forte *commitment* del vertice del governo e una forte **regia politica:** dovrà far capo direttamente alla responsabilità e alla direzione strategica del Presidente del Consiglio; dovrà concentrare efficaci poteri di coordinamento nel ministro della Funzione pubblica o in altro ministro ad hoc, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio.

- **Risorse istituzionali:** il piano di modernizzazione dovrà riguardare l'intero sistema delle AA.PP. e dovrà innovare sostanzialmente il rapporto tra P.A. imprese e famiglie. Dovrà dunque essere concertato tra il Governo, le istituzioni politiche territoriali e le parti sociali; dovrà avere l'approvazione del Parlamento, con l'istituzione di adeguati strumenti di controllo parlamentare sulla sua attuazione; dovrà prevedere il costante coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata nella definizione delle sue misure di attuazione; dovrà attivare forme efficaci di consultazione con le parti sociali, le associazioni di consumatori e utenti dei servizi pubblici, le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

- **Risorse culturali:** il piano di modernizzazione implica un cambio di cultura: dalla cultura burocratica, dalla celebrazione dei riti del formalismo giuridico, dalla logica statalistica e autoritaria nei rapporti con i cittadini e le imprese, alla cultura delle performance, dei risultati, della valutazione, del benchmarking, della meritocrazia, dell'innovazione, della sperimentazione, della qualità dei servizi, dell'autonomia e della responsabilità delle amministrazioni e di chi le dirige. Dovrà dunque mobilitare risorse culturali (nelle amministrazioni, nelle università, nei think tanks, nelle imprese private) per promuovere il cambio di cultura, per elaborare indicatori di risultato e di performance, per attivare strutture di valutazione e dotarle di personale qualificato.

¹ Rinvio per questo a F.BASSANINI e altri, *La riforma del sistema amministrativo italiano – Note per un programma di governo*, in <http://www.astridonline.it/Riforma-de1/doc6.pdf> e, ivi, in specie ai paragrafi : II - La semplificazione e la qualità della regolazione (di Silvia Paparo e Alessandro Natalini, con la collaborazione di Antonio Liroso e Franco Bassanini) - III - L'e-government e la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche (di Michele Morciano, Sandro Osnaghi, Marco Mena, Renzo Rovaris, Silvia Paparo) - IV - Il capitale umano delle pubbliche amministrazioni: il lavoro pubblico (di Michele Gentile e Silvana Riccio, con la collaborazione di Gianfranco D'Alessio, Alessandro Natalini, Franco Bassanini, Stefano Battini, Antonio Liroso) - V - Il capitale umano delle pubbliche amministrazioni: la formazione (di Gianfranco D'Alessio) - VI - I dirigenti pubblici (di Gianfranco D'Alessio, con la collaborazione di Antonio Liroso, Gianfranco Vecchio, Franco Bassanini)

• **Risorse umane:** il piano di modernizzazione richiede una forte mobilitazione e coinvolgimento delle amministrazioni, dei loro dirigenti e dipendenti (o almeno della loro parte migliore), richiede la diffusa convinzione che il successo dell'opera di ammodernamento e rinnovamento delle AA.PP. sia la condizione sine qua non per la valorizzazione del lavoro pubblico, per il recupero di riconoscimento e apprezzamento sociale per il lavoro dei dipendenti pubblici. La partecipazione dei dirigenti e lavoratori pubblici e la capacità di motivarli sono stati gli strumenti principali di una delle più grandi operazioni di modernizzazione dello scorso secolo, la *National Partnership for Reinventing Government* realizzata dall'amministrazione Clinton-Gore negli Stati Uniti. Ma il piano di modernizzazione richiede altresì professionalità e competenze nuove o rinnovate: e dunque un investimento importante nel reclutamento di nuove figure professionali (di giovani manager e di giovani tecnici) e nella formazione e riprofessionalizzazione del personale già in servizio. E richiede un moderno sistema di incentivi, capace di premiare effettivamente i risultati, l'innovazione, la crescita professionale. Senza di che, la parola meritocrazia resterebbe l'oggetto di dibattiti politico-letterari privi di ogni concretezza.

• **Risorse tecnologiche:** la digitalizzazione dell'amministrazione richiede un investimento nella reingegnerizzazione e nella messa in rete dei back office delle amministrazioni, nella reinvenzione dei servizi erogati in forma elettronica, e nel reclutamento e formazione del personale².

7. Uno dei limiti più pesanti della riforma degli anni novanta nacque dalla necessità di concepirla come riforma a costo zero. Mancò allora ogni possibilità di accompagnare la rivoluzione normativa e organizzativa avviata negli anni novanta con i necessari investimenti. Fu un errore, ancorché giustificato dalle drammatiche condizioni della finanza pubblica.

Per l'attuazione del piano di modernizzazione, innovazione e rinnovamento del sistema amministrativo che noi proponiamo, occorrono investimenti significativi. Ma essi sono tutto sommato modesti (certo, non comparabili con quelli che si rendono necessari per dotare il paese di un sistema infrastrutturale competitivo, o per ridurre sostanziosamente il cuneo fiscale, o per realizzare un moderno sistema di ammortizzatori sociali); possono essere coperti mediante risparmi ottenuti riducendo e razionalizzando la spesa delle amministrazioni; e produrranno in futuro risparmi assai superiori alle somme investite.

Se si ripercorre l'analisi delle risorse necessarie, delineato nel paragrafo precedente, si vedrà infatti che solo quattro misure non sono a costo zero e richiedono dunque nuovi investimenti pubblici: il reclutamento di nuove professionalità; la formazione del personale in servizio; la attuazione del piano di e-government; la realizzazione di un adeguato sistema di incentivi per gli incrementi di produttività e il miglioramento della qualità dei servizi.

Si tratta di investimenti capaci di produrre elevati ritorni di redditività per il paese, se rigorosamente finalizzati all'aumento della produttività delle AA.PP. e al miglioramento della qualità dei loro servizi e delle loro prestazioni. Ma si tratta anche di investimenti suscettibili di produrre risparmi pubblici assai elevati, ancorché forse non immediati.

² Vedi il paragr. III del dossier citato in nota 1

L'ipotesi da cui partiamo è comunque ancora più radicale: che le risorse finanziarie necessarie a questi fini possano essere reperite senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, **destinando a questi investimenti una quota significativa dei risparmi realizzati** da ogni amministrazione nella attuazione dello stesso piano di modernizzazione, e dunque mediante operazioni di razionalizzazione, riorganizzazione, innovazione dei processi e dei prodotti delle AA.PP.

8. Occorrerebbe innanzitutto puntare – come fece la *National Partnership* di Clinton e Gore - sulla responsabilità delle singole amministrazioni, consentendo loro di gestire **in piena autonomia** le risorse loro assegnate in bilancio, senza interferenze e senza inopportune rigidità. La possibilità di gestire flessibilmente una quota (la metà, due terzi) dei risparmi realizzati sulla gestione di queste risorse incentiverebbe le amministrazioni a comportamenti virtuosi.

La **legge finanziaria** potrebbe (dovrebbe) fissare obiettivi rigorosi, ma complessivi, sull'ammontare complessivo della spesa (per competenza) consentita anno per anno ad ogni amministrazione, in modo da garantire che una quota dei risparmi concorra alla riduzione della spesa pubblica complessiva, e una quota agli investimenti necessari per l'innovazione e la modernizzazione delle amministrazioni. Per esempio: sommate insieme tutte le spese di funzionamento (per retribuzioni al personale, per acquisti di beni e servizi) registrate nell'anno di riferimento, la finanziaria autorizzerebbe l'iscrizione in bilancio della stesso ammontare di risorse aumentato in misura pari al tasso di inflazione programmata (o al tasso di inflazione programmata più la metà dell'incremento previsto per il Pil in termini reali), in modo da produrre una riduzione dell'incidenza rispetto al PIL della spesa imputabile ad ogni amministrazione. Nell'ambito di questo budget l'amministrazione si muoverebbe liberamente, ma col vincolo di non ridurre, anzi di migliorare la quantità e qualità dei servizi erogati (v. infra)..

Corollari indispensabili dell'adozione di questo metodo appaiono comunque:

- La garanzia alle amministrazioni di ragionevoli condizioni di certezza sull'ammontare delle risorse ad esse attribuite e di programmabilità dell'impiego delle medesime, abrogando il cosiddetto decreto "**taglia-leggi**" e rivedendo opportunamente le procedure di bilancio;

- L'attribuzione alle singole amministrazioni di 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 loro spese per il personale e spese per l'acquisto di beni e servizi;

- La ridefinizione del **patto di stabilità** tra Stato e istituzioni territoriali in modo da vincolare bensì queste ultime a comportamenti rigorosi e virtuosi per quanto concerne la gestione delle risorse finanziarie, ma ponendo ad esse vincoli e obiettivi esclusivamente in termini di saldi complessivi di bilancio;

9. In prospettiva, si dovrebbe puntare tuttavia a un traguardo più ambizioso. Quello di determinare, per esempio mediante la legge finanziaria, obiettivi di incremento di produttività per le singole amministrazioni, quantificabili mediante precisi indicatori di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate, parametrando le risorse al raggiungimento di questi obiettivi, così come si tenta oggi di fare in Francia, sia pure ancora in termini poco più che sperimentali (e con qualche difficoltà applicativa connessa anche alla determinazione di un unico obiettivo – il 2%

annuo di incremento di produttività – per tutte le amministrazioni pubbliche: soluzione semplice e efficace, ma poco flessibile).

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 (v. *infra*); esse serviranno dunque a premiare e dunque a incentivare i miglioramenti della quantità e della qualità dei servizi e delle prestazioni.

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

E' tuttavia evidente che si tratta di una soluzione in concreto non praticabile fino a che non siano stati identificati e validati idonei indicatori di risultato e fino a che non siano state attivate affidabili procedure e istituiti organi di valutazione delle performance effettivamente realizzate dalle amministrazioni. Richiede dunque un lavoro preparatorio di notevole impegno. Se iniziato nei primi mesi della legislatura, si potrebbe cominciare a sperimentare il nuovo metodo negli ultimi due anni della legislatura stessa, magari scegliendo un "paniere" di amministrazioni da utilizzare per la fase sperimentale.

10. 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 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'applicazione (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 e del 2005).

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).

E' da valutare anche l'ipotesi di dotare questo organismo, sempre ad imitazione del modello americano, 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.

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*, istituito in Francia presso l'Ufficio del Primo Ministro (nell'esperienza francese esso è presieduto da un autorevole ex-ministro *en réserve de la République*, ed è composto da esperti di vari paesi, dai ministri in carica per la funzione pubblica e per la riforma dello Stato, da esponenti del settore privato dell'industria e dei servizi).

11. La costruzione del piano di modernizzazione, innovazione e rinnovamento del sistema amministrativo dovrebbe essere avviata fin dai prossimi mesi, in modo da potere avviare fin dalle prime settimane della prossima legislatura il lavoro di concertazione con le istituzioni territoriali e con le parti sociali.

Oltre a quanto evidenziato nei paragrafi precedenti, alcune ulteriori indicazioni utili per il lavoro di costruzione del piano di modernizzazione sembrano le seguenti:

A. Riprendere la strada dell'innovazione. Non serve una nuova stagione di riforme, occorre invece riprendere il filo delle riforme degli anni novanta. A tal fine, bisogna certamente apportare gli aggiustamenti normativi necessari per rimediare ai guasti del governo di destra. Ma, come sopra si è già detto, occorre porsi soprattutto il problema dell'attuazione delle riforme. Un'attuazione coerente ed efficace richiede di affrontare i nodi degli apparati di governo e di controllo sul processo stesso; del modo nel quale si ottiene che il processo di riforma, nelle sue varie articolazioni, possa trovare attuazione anche nelle regioni e negli enti locali; delle risorse strumentali da impiegare; della riqualificazione del personale. Nelle schede che seguono sono contenute alcune indicazioni progettuali precise su questi argomenti.

B. I fattori nuovi. Occorre tenere presenti alcuni fatti nuovi (o non adeguatamente considerati nell'elaborazione delle riforme degli anni novanta):

- Una rinnovata richiesta di politiche pubbliche da parte dei cittadini (v. indagine Ipsos 2005), che richiede un'attenta considerazione delle politiche di intervento diretto e delle politiche di regolazione, ma soprattutto una ridefinizione della responsabilità pubblica per la resa dei servizi.

- La nuova collocazione dell'amministrazione in un sistema politico-amministrativo multilivello. Manca ancora un'idea condivisa di quale debba essere il ruolo dell'amministrazione centrale in un sistema fortemente decentrato: l'attenzione è

centrata solo sul riparto delle funzioni e dei compiti, mentre resta in ombra la necessità di sviluppare nuove funzioni e nuovi compiti dell'amministrazione centrale per garantire sia l'unitarietà sia l'efficienza del sistema nel suo complesso. Occorre, in proposito, anche ripensare le sedi di collaborazione a livello politico e gli strumenti di cooperazione a livello amministrativo, per evitare che tutte le decisioni e tutti i procedimenti diventino più complessi, più lunghi, più difficili e più condizionati dai veti.

C) la ridefinizione del “perimetro” dell'amministrazione e l'**esternalizzazione** di compiti e funzioni. In linea di principio, nulla osta alla esternalizzazione di funzioni strumentali, della produzione di beni e servizi, quando non si tratti di funzioni strategiche e quando il mercato è in grado di assicurare servizi di migliore qualità a costi inferiori per la finanza pubblica e/o per gli utenti e di assicurare effettivamente condizioni di uguaglianza nell'accesso ai servizi. In concreto, si è spesso proceduto, in questi anni, a processi di esternalizzazione non coerenti con questi criteri, dominati dall'esigenza di far cassa o addirittura dall'obiettivo di assicurare a privati posizioni di rendita e facili opportunità di profitto. Bisogna ripensare e ridefinire il rapporto tra amministrazione, esternalizzazione di funzioni e reclutamento di competenze. In questi ultimi anni l'amministrazione non ha fatto concorsi, ma è ricorsa massicciamente agli esterni, scelti spesso secondo criteri di affiliazione, o, in alternativa, si è affidata a società di consulenza o, ancora, ha messo funzioni strategiche in “veicoli” connessi al comando politico, ma non all'amministrazione (società per azioni, fondazioni, ecc.). Occorre riportare dentro l'amministrazione le funzioni strategiche, rivedere il rapporto tra uffici di linea e uffici di staff (riducendo drasticamente questi ultimi), valutare attentamente l'effettivo apporto delle competenze esterne e l'utilità delle esternalizzazioni, avviare la ricostituzione di corpi tecnici all'interno dell'amministrazione che siano in grado di assolvere ai compiti strategici della progettazione, della regolazione, del monitoraggio e del controllo sugli *outsourcer* e sulla qualità delle prestazioni e dei servizi. Ciò ha concorso a determinare un diffuso nuovo precariato nelle AA.PP. con conseguenze pesantemente negative sulla qualità dei servizi pubblici, sulla imparzialità delle amministrazioni, sui diritti dei lavoratori.

D) Il **quadro di comando** dei processi di modernizzazione. Già si è detto della necessità di un forte *commitment* del Governo (e, in primis, del Presidente del Consiglio) e di una forte *regia* politica del processo (Presidente del Consiglio e ministro delegato). Vanno tuttavia identificati anche all'interno delle singole amministrazioni i responsabili della attuazione del piano di modernizzazione. Ministri nelle amministrazioni centrali, Sindaci, Presidenti di Regione e di provincia nelle amministrazioni territoriali (con eventuali assessori delegati nelle grandi amministrazioni), per quanto concerne le responsabilità politiche; i segretari generali delle amministrazioni (ove previsti nei relativi organigrammi) o figure analoghe, per quanto concerne le responsabilità esecutive-operative. Nella più recente esperienza francese, i segretari generali sono stati istituiti anche laddove non erano originariamente previsti, con la funzione di motori e responsabili delle azioni di riforma e modernizzazione (funzione che possono essere o meno accoppiate a quelle di coordinamento dell'intera struttura). La tendenza è a renderli specificamente responsabili, in positivo o in negativo, dei risultati ottenuti.

E) Gli **strumenti di controllo e monitoraggio** sullo stato di avanzamento del piano di modernizzazione. Rinvio a quanto detto sopra, al paragrafo 8.

F) La riforma del **bilancio dello Stato**. Occorre pervenire, come già si è accennato, ad una “budgetizzazione” del bilancio dello Stato – almeno per ciò che concerne le spese di funzionamento - mediante l'accorpamento in un'unica voce, per singolo Ministero, delle decine di unità previsionali in cui oggi si articola il bilancio. Si eviterebbero così dannose misure generalizzate di contenimento della spesa (tipo il taglio del 2%), lasciando tali decisioni alla negoziazione, pluriennale e annuale, del budget complessivo tra i singoli ministri e il titolare del ministero dell'economia, in sede di predisposizione del progetto di bilancio. La distribuzione del budget tra i vari centri di responsabilità rientrebbe nelle competenze del singolo Ministro (mentre oggi le somme destinate alle unità previsionali sono di fatto determinate dalla Ragioneria generale anche in base ai dati storici), che potrebbe differenziare, in base agli obiettivi assegnati, le risorse tra le unità amministrative, in correlazione con la programmazione strategica e tenendo conto dei risultati ottenuti e dei risparmi di spesa conseguiti.

G) I **nuovi modelli organizzativi**. In un quadro di autonomia, correlata ad una forte ed effettiva responsabilità per i risultati conseguiti, le amministrazioni dovrebbero essere lasciate libere di adottare soluzioni organizzative innovative, sperimentando i modelli delle amministrazioni di missione e delle amministrazioni per progetto.

H) La **dimensione europea**. Il peso della “europeizzazione” di norme, strutture, procedimenti è cresciuto enormemente in questi anni. E' impossibile continuare a parlare di modernizzazione amministrativa, senza tenere conto del fatto che una parte crescente delle regole sono di origine comunitaria. Occorre individuare gli interventi necessari per consentire all'amministrazione italiana di giocare un ruolo adeguato nelle sedi comunitarie e internazionali e per dare piena attuazione alle regole e agli impegni che derivano dall'ordinamento comunitario. Quest'opera di aggiornamento e modernizzazione vale sia per l'amministrazione centrale, sia per le amministrazioni regionali e locali.

Ma la “carta europea” può diventare ancor più decisiva 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 la nuova Costituzione europea, 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 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.

In questa legislatura, l'iniziativa italiana si è spenta, ma altri paesi hanno raccolto il testimone. Occorre che l'Italia torni a svolgere un ruolo attivo e propositivo. Riproponiamo una sorta di ***Maastricht delle amministrazioni e dei servizi pubblici***. Da un lato, il **vincolo esterno (europeo)** può essere 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.