

In tema di semplificazione burocratica e di ammodernamento dell'amministrazione

Una nota di Cesare PINELLI e una postilla di Franco BASSANINI

L'introduzione di Franco Bassanini al volume "Semplificare l'Italia"¹ è molto di più dell'introduzione a un volume, sia per il contenuto sia per il momento in cui cade. Quanto al contenuto, è una messa a punto del lavoro finora svolto dal gruppo di riformatori raccolto intorno ad ASTRID per la "modernizzazione" dell'amministrazione, e una indicazione degli obiettivi che questo gruppo intende perseguire in proposito nell'immediato futuro. Né può sfuggire che l'introduzione è scritta alla vigilia di una nuova legislatura, e soprattutto in un momento nel quale si sente il bisogno di riflettere sul percorso di riforme compiuto negli ultimi quindici anni e sulle sue possibili prospettive, tanto più alla luce degli accelerati mutamenti in corso nel sistema politico italiano.

Nel merito la posizione di Franco si può riassumere in una difesa del lavoro svolto, e nella indicazione dei punti in cui va rilanciato e completato. "In quest'opera", scrive, "non si parte da zero, come all'inizio degli anni Novanta. Bene o male, una riforma c'è stata. Non sono mancati errori e contraddizioni...Non è stata attuata con coerenza e determinazione; è stata, anzi, in buona parte svuotata, boicottata e tradita. Richiede certamente correzioni e aggiornamenti, anche importanti. Ma soprattutto occorre oggi riprenderla, rilanciarla, completarla e attuarla, dotandola delle necessarie risorse umane e strumentali". Seguono una serie di "Occorre" che esemplificano l'affermazione finale (quali: mettere al centro la qualità dei servizi e delle prestazioni; sostituire alla cultura burocratica la cultura dei risultati; ripristinare il principio di imparzialità e di autonomia e responsabilità dei dirigenti; riconvertire lo Stato dalla gestione centralizzata all'esercizio di funzioni di regolazione e coordinamento rivedendo la stessa distribuzione di competenze prevista dal Titolo V; semplificare i sistemi di governance multilivello che, se consentono di evitare il sovraccarico delle domande al centro, tendono a moltiplicare organismi decisionali e a introdurre defatiganti procedure di concertazione) (pp. 17-18).

¹ ASTRID, *Semplificare l'Italia*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Firenze, Passigli 2008.

Questa breve nota vuol essere un contributo nella stessa direzione. Ma proprio il bisogno di fare il punto per ripartire meglio nell'opera di riforma mi induce da una parte a sottolineare di più alcuni elementi di riflessione critica sul passato (A), e dall'altra a introdurre questioni che mi sembrano decisive per il successo dell'impresa (B).

A) Il limite maggiore che ha caratterizzato la stagione delle riforme amministrative che abbiamo alle spalle mi sembra quello di non aver dotato le riforme stesse di credibili strumenti per la loro attuazione in sede amministrativa. Se così fosse stato, non staremmo oggi a deprecare che la Corte dei conti non svolge la missione che la legge n. 20 del 1994 le aveva affidato, e che la Corte costituzionale l'aveva incitata a perseguire. Se così fosse stato, non ci chiederemmo oggi che fine hanno fatto i controlli interni sui risultati e la responsabilità per i risultati in assenza di standard di valutazione e in moltissimi casi di una preliminare diffusione nelle amministrazioni di una "cultura della valutazione". Insomma, molte cose sono rimaste sulla carta perché c'era l'alibi pronto: come si fa ad attuare queste cose? Oppure si è avuto il notissimo effetto perverso, grazie al quale la valutazione delle professionalità si è tradotta in emolumenti aggiuntivi per tutti.

Da questo punto di vista, le riforme degli anni Novanta non hanno segnato una significativa soluzione di continuità con la prassi italiana di rispondere alle esigenze o agli stimoli culturali di una certa stagione solo sul piano della legislazione, e a disinteressarsi della relativa attuazione. Le riforme legislative degli anni Settanta furono frutto della stagione della partecipazione, mentre quelle degli anni Novanta hanno rispecchiato istanze, in qualche misura di segno opposto, di modernizzazione ed efficienza. Ma in ambedue i casi non si è andati quasi mai sotto la superficie della legge, col risultato di lasciare campo libero a quanti si proponevano di sabotare le riforme o di tradurle, se proprio le si doveva attuare, in qualcosa di completamente diverso da quanto i loro fautori si proponevano. Mi pare che i sabotaggi e i tradimenti di cui parla Franco abbiano questa spiegazione strutturale (e, se così è, quello che ci distingue dalle altre democrazie europee su questo punto non è il ritardo nei processi di modernizzazione, ma qualche altra cosa, ossia il divario fra dire e fare, fra legiferare e attuare la legislazione in tempi e con modalità conseguenti).

Per la riforma della dirigenza, si può aggiungere che l'affermazione della distinzione tra politica e amministrazione e della contestuale responsabilità dirigenziale per i risultati dell'azione

amministrativa (d.lgs. 29/93) è stata immediatamente vanificata dall'“avvento del maggioritario” e dell'elezione diretta dei capi dell'esecutivo negli enti locali, e più precisamente dalla (bizzarra, e nello stesso tempo interessata) associazione a tali innovazioni dello *spoils system*. Con progressivi cedimenti, nella legislazione nazionale e ancor più regionale, delle regole e dei principi originari a favore di una concezione quasi proprietaria dei vertici amministrativi da parte degli organi di direzione politica, che la Corte costituzionale ha solo in ritardo e parzialmente cercato di contenere.

Secondo me, il Titolo V è un'altra storia. Trattandosi di norme costituzionali, i problemi che ha incontrato non sono stati e non potevano essere - perlomeno a presa diretta - problemi di attuazione amministrativa. Sono stati problemi politici, culturali e interpretativi. Lasciando da parte questi ultimi, mi limito a notare che, all'indomani della sua approvazione, in sede politica nazionale il Titolo V diventò in breve tempo il figlio di nessuno e tale è sostanzialmente rimasto. Né le Regioni hanno mostrato consapevolezza delle opportunità che apriva, preferendo spendere le loro energie in battaglie interne fra Presidenti e Consigli sul riassetto istituzionale, come conferma anche, indirettamente, il grigio capitolo dei nuovi statuti.

B) L'analisi dei limiti dell'approccio riformistico passato ci è utile non solo perché stimola a superarli per il futuro, ma anche perché aiuta a capire su quali forze contare, e quali altre sollecitare nel medio termine, nell'opera di riforma. Da questo punto di vista, il fatto che bene o male una riforma c'è stata, come dice Franco, purtroppo non favorisce i riformatori. Casomai, fa avvertire di più il contraccolpo delle promesse mancate, ai cittadini e ancor più alle amministrazioni che del cambiamento avrebbero dovuto e potuto essere protagonisti.

La situazione, forse già da qualche anno, è di stallo. E' vero che in politica pochi, finora, se la sentono di sbaraccare le riforme degli anni Novanta; ma sono altrettanto pochi quanti si impegnano ad andare avanti, verso il completamento e soprattutto l'attuazione del processo di riforma. Nell'amministrazione tutto ciò favorisce la stasi, in assenza di individuazione di obiettivi e quindi di rendiconti nell'attività amministrativa, e nello stesso tempo pratiche opportunistiche nei rapporti con la politica.

Nel merito posso ovviamente sbagliarmi. Però mi sembra comunque necessario un inventario sia dei punti di sofferenza delle riforme degli anni Novanta, che in grandissima parte non hanno

bisogno di nuova legislazione, sia delle forze – nell'amministrazione anzitutto, ma poi anche nei partiti e nei sindacati – disposte a giocare la partita di un cambiamento che stavolta non potrebbe essere più declamato ma effettivo. ASTRID mi sembra la sola sede in grado di fare tanto, e di capire realisticamente i passi da compiere in questa prospettiva.

Cesare Pinelli

Postilla

Alle condivisibili riflessioni di Cesare Pinelli vorrei aggiungere:

1) che sull'esito delle riforme varate nella XIII legislatura pesarono molto i condizionamenti derivanti dalle condizioni della finanza pubblica dell'epoca. La crisi finanziaria (nel 1995 lo stock del debito pubblico aveva, come è noto, superato il 125% del PIL) e le dimensioni dell'operazione di risanamento della finanza pubblica da compiere per rientrare nei parametri del Trattato di Maastricht (innanzitutto, la riduzione del deficit pubblico di oltre 4 punti di PIL), costrinsero a "fare le nozze con i fichi secchi", cioè a rinunciare a quell'iniziale investimento di risorse (per agevolare il decentramento di funzioni e compiti statali a Regioni ed enti locali, per informatizzare l'amministrazione e reingegnerizzare i processi di decisione e di gestione dei servizi, per incentivare gli incrementi di produttività e premiare le performance, per realizzare i necessari interventi di formazione e riqualificazione del personale) che normalmente accompagna i processi di riforma, anche quelli destinati nel tempo a ridurre i costi complessivi della macchina pubblica: Questo handicap fu avvertito come un limite grave dell'operazione di riforma, ma l'alternativa (rinviare la riforma a tempi migliori) apparve allora – a torto o a ragione – un rimedio peggiore del male. Personalmente continuo a considerare questa scelta rischiosa, ma sostanzialmente giusta (se non inevitabile)....

2) che il cambio di maggioranza politica intervenuto nella primavera del 2001, nella fase cruciale della implementazione della riforma, ebbe effetti molto rilevanti sulla attuazione della riforma. Si era allora – come è noto – nella fase cruciale della implementazione della riforma, al termine di un periodo nel quale, per vero, non era affatto mancata l'attenzione alla sperimentazione di strumenti attuativi adeguati (progetti di change management, attività di formazione degli agenti dell'innovazione, piano d'azione per l'e-government, progetto sportelli unici chiavi in mano, ecc.: vedi Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Cinque anni di riforma della amministrazione pubblica, 1996-2001*, in <http://www.bassanini.eu/public/5anni/copertina.PDF> , spec. pagg.

77-113, 213-247). Poiché la riforma era stata concepita e varata con metodo *bipartisan* (tre delle cinque leggi Bassanini ebbero infatti il voto favorevole della opposizione di centrodestra e tutti di decreti legislativi e i Dpcm attuativi della legge 59/1997 furono approvati all'unanimità dalla Conferenza Unificata), ci si illuse allora che il lavoro di implementazione sarebbe stato proseguito dal governo di centrodestra senza soluzione di continuità (anche in virtù del fatto che il nuovo Ministro della Funzione Pubblica, Franco Frattini, aveva notevolmente contribuito alla definizione delle leggi di riforma con alcune centinaia di emendamenti approvati dalle Camere con il parere favorevole dei precedenti Governi di centrosinistra). Così purtroppo non accadde: prevalse la logica del “ricominciare da zero” propria della interpretazione italiana della democrazia bipolare (secondo la quale ogni nuova maggioranza parlamentare deve dimostrare che la precedente ha sbagliato tutto...), e pesò, in misura anche maggiore, la “rottura” dei rapporti politici fra centrodestra e centrosinistra provocata dalla approvazione a colpi di maggioranza della riforma del titolo V (che molti, nel ceto politico italiano, finirono per confondere con la riforma amministrativa a Costituzione invariata varata dalla legge 59 del 1997);

3) che, ciononostante, diversi “tasselli” della riforma sono sopravvissuti e hanno superato la prova dei cambiamenti di maggioranza, o perché di fatto ormai irreversibili (l'autocertificazione, per esempio, alcune semplificazioni amministrative, il conferimento di cospicue funzioni amministrative statali a Regioni, province e comuni, la contrattualizzazione/privatizzazione del lavoro pubblico, la regolamentazione della rappresentanza e rappresentatività sindacale), o perché sostanzialmente condivisi anche dal Governo di centrodestra (la riorganizzazione dei grandi ministeri, Interni, Esteri, Economia, Difesa, la riforma della giustizia amministrativa, le Agenzie fiscali, il Registro delle Imprese, la riforma delle Camere di Commercio, ecc.); altre sono state richiamate in vita di recente (così la riorganizzazione del Governo prevista dal decreto 300, oggi ripristinata in toto dalla legge finanziaria per il 2008; e forse anche gli UTG);

4) che, comunque, restano acquisiti per effetto della stagione delle riforme amministrative, e nonostante il “disimpegno” del Governo Berlusconi e del secondo Governo Prodi, alcuni risultati rilevanti: così, sul terreno quantitativo, una riduzione strutturale del costo del personale pubblico di circa 2 punti di PIL (dal 12,6 del 1990-1992 al 10,5 del 2000); e, sul terreno qualitativo, i consistenti progressi relativi, nella qualità del nostro sistema amministrativo e di regolazione, certificati dall'OCSE nel monumentale *Regulatory Reform Review in Italy* del 2001. Ma soprattutto sul disegno strategico e sulle linee fondamentali della riforma italiana si sono registrati in questi anni importanti riconoscimenti internazionali; che rafforzano la convinzione che non si tratti tanto di rimetterli in discussione, quanto di darvi più convinta e coerente attuazione.

Franco Bassanini