

“Leggi Bassanini” dieci anni dopo

di Stefano Sepe

“Il mondo gira in tondo” soleva dire Ursula Iguaran in *Cent’anni di solitudine* con ciò intendendo che non cambia mai niente. Il giudizio corrente sulle amministrazioni pubbliche italiane non è molto dissimile. Eppure si tratta di un luogo comune che contraddice la realtà. Soprattutto se ci si riferisce agli ultimi due decenni, nei quali il nostro sistema amministrativo è stato investito da riforme che non hanno paragone in tutto il periodo repubblicano per radicalità ed estensione.

Resta il dilemma. Le riforme (normative) producono automaticamente cambiamenti (nei modi di operare) delle istituzioni? Evidentemente no. Almeno, non sempre. Di fatto l’esito di processi che incidono in organismi fortemente sedimentati e che interessano (in modo diretto o indiretto) gran parte della collettività dipende da una serie di fattori, i cui effetti possono sommarsi o, al contrario, elidersi. Il saldo va fatto sullo scostamento tra progetto e realizzazione. Se si prova a fare un sommario bilancio dei risultati delle riforme amministrative dello scorso decennio, che videro nelle “leggi Bassanini” del 1997 il punto focale, emergono due scenari compresenti. Segmenti di amministrazioni o ambiti di attività nei quali la trasformazione c’è stata ed è percepibile. Altri nei quali, per ragioni diverse, il cambiamento non è avvenuto o ha preso strade diverse da quelle ipotizzate.

Le riforme degli anni Novanta hanno un “padre nobile”: Massimo Severo Giannini. Le intuizioni del *Rapporto* da lui redatto quando era ministro per la Funzione pubblica sono state il filo conduttore di quasi tutte le riforme successive. Ma ancor prima Giannini era stato a capo della Commissione per il “completamento dell’ordinamento regionale”, alla quale si devono le proposte che portarono all’emanazione del DPR 616 del 1977. In quella commissione c’erano i migliori studiosi dell’amministrazione, molti dei quali sono stati i protagonisti del processo riformatore dello scorso decennio. Con le leggi 59 e 127 del 1997 fu portato a termine il percorso iniziato vent’anni prima e, nel contempo, si gettarono le basi per un nuovo assetto costituzionale delle amministrazioni pubbliche. Vi è un innegabile legame (culturale e ideale) tra la stagione della “regionalizzazione” e quella delle riforme amministrative degli anni Novanta. Con una differenza di fondo. Nel primo caso incombeva l’obbligo di adeguare l’amministrazione alla nuova dislocazione di poteri determinata dalla nascita delle Regioni. Nel secondo si trattava di tener dietro alle trasformazioni prodotte dalla globalizzazione dell’economia e dal progresso tecnologico.

In entrambi i casi le riforme cercarono di essere una risposta alle esigenze delle società. Le leggi 59 e 127 del 1997 sono state, senza dubbio, il tentativo più articolato di ridisegno complessivo delle funzioni pubbliche, che aveva per obiettivo uno Stato “leggero” ma non evanescente. Con un nuovo rapporto tra società e poteri pubblici che ridesse autorevolezza a questi, cercando di responsabilizzare maggiormente i cittadini. Non tutto è andato per il verso giusto. È mancato il lavoro di “manutenzione straordinaria” che doveva assicurare l’attuazione delle riforme. Ha fatto poca strada la cultura della valutazione (quel governo “misurabile” che è fondamento delle vere democrazie). E vi è stata un’attenzione insufficiente agli interessi di coloro che dovevano applicare le leggi. Ciò ha prodotto carenza di partecipazione al disegno riformatore.

Nonostante ciò l’amministrazione pubblica italiana è cambiata. Ora è necessario riprendere il cammino. Nella passata legislatura vi è stata una pesante battuta d’arresto su alcune questioni nodali come la semplificazione delle procedure o l’e-government. Il governo Prodi sembra intenzionato a rilanciare il progetto di modernizzazione dell’amministrazione. È in dirittura d’arrivo il Testo unico sull’ordinamento locale che ridisegna i rapporti tra Stato e amministrazioni territoriali, per armonizzarli con le modifiche intervenute nel titolo V della Costituzione. Il ministro Nicolais ha presentato in Parlamento un pacchetto di provvedimenti finalizzati a snellire le

procedure e accorciarne i tempi, per rendere meno onerose le incombenze dei cittadini e delle imprese nei loro contatti con le amministrazioni pubbliche. Nessuno dubita né della buona volontà del governo, né tanto meno della bontà delle proposte. Intanto occorre sperare che esse vengano approvate in tempi ragionevoli. È auspicabile, inoltre, che vi sia l'impegno costante e caparbio a tradurre in fatti ciò che c'è scritto nelle leggi. Il resto parole a fare quella "manutenzione straordinaria" che è mancata finora.