

Riformare per crescere

La ricetta di Franco Bassanini

Cristina Tuci

di prossima pubblicazione in "Il Tremisse pistoiese. Rivista quadrimestrale di cultura della Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia"

Che una moderna Pubblica Amministrazione non possa più sottrarsi al ruolo di volano dell'economia, è pensiero da molti condiviso. Un'opinione autorevolmente avallata dal professor Bassanini in questa intervista, dove spazia fra le sue più recenti esperienze italiane e francesi.

Dieci anni fa era appena stata avviata in Italia la riforma della pubblica amministrazione che porta il suo nome. Oggi si sta concludendo in Francia il lavoro della Commissione Attali di cui ha fatto parte assieme a Mario Monti. Due esperienze con vari punti di contatto.

Fino a un certo punto. L'oggetto della Commissione Attali non era di per sé l'ammodernamento della pubblica amministrazione. Ma è vero che la riforma italiana ha suscitato molto interesse all'estero: il governo Zapatero l'ha utilizzata come modello per la riforma approvata poco più di un anno fa e ora in corso di attuazione. La stessa Francia, prima con Raffarin, poi con Sarkozy e Fillon, in minor misura con Villepin, ha dimostrato forte interesse per quanto fatto in Italia, e ancor più per quanto avevamo progettato, anche quando i progetti sono stati attuati solo in parte.

La Commissione Attali, dicevo, nasce all'avvio della presidenza Sarkozy con lo scopo di identificare gli ostacoli, i freni che intralciano la crescita e la competitività francese, e individuare le riforme necessarie per liberare lo sviluppo. Infatti l'organismo si chiama "Commissione per la liberazione della crescita francese".

E' una Commissione internazionale, indipendente, multipartisan, che ha prodotto un lavoro che Attali definisce *non partisan*, composta da membri che coprivano un arco molto variegato di posizioni politiche, culturali ed anche di esperienze individuali. Giuristi, economisti, sociologi, psicologi, letterati, oltre a personaggi provenienti dalla finanza, dal sindacato, dai servizi. Un mosaico arricchito ulteriormente da una rappresentatività multinazionale: Mario Monti ed io per l'Italia, Ana de Palacio per la Spagna, il presidente, austriaco, della Nestlè, l'ex amministratore delegato, svedese, della Volvo, Evelyne Gebhardt, brillantissima eurodeputata tedesca e lo storico inglese Zeldin.

Un gruppo di eccellenza. Come ha lavorato questa fabbrica delle idee?

Prima di tutto bisogna dire che il lavoro della Commissione può essere ed è importante non solo per la Francia. Per questo Monti ed io abbiamo accettato di farne parte.

Il dato di partenza era che l'Europa si trova di fronte a grandi trasformazioni e deve combattere sfide vitali. La globalizzazione, per esempio. Termine che comprende una serie di trasformazioni profonde: la sfida competitiva dei grandi paesi del SudEst asiatico, i fenomeni migratori, i problemi delle società multietniche, il terrorismo, la sicurezza interna, le questioni derivanti dalla rivoluzione digitale, l'emergenza climatica-ambientale, quella energetica, l'aumento dei prezzi delle principali commodities, la finanziarizzazione dei mercati

A fronte di tutto questo, l'Europa continentale, regione di grande civiltà, cultura, livello e qualità della vita, si trova in difficoltà. Un dato: nel 2006 più di cento paesi al mondo hanno avuto un tasso di crescita del Pil superiore al 5%. Cosa di per sé importante, perché apre la possibilità che miliardi di persone escano dalla povertà e dal sottosviluppo. La crescita, beninteso, non significa automaticamente democrazia e rispetto dei diritti dei cittadini. Ma è anche vero che in una situazione di miseria, non si può dare istruzione, non ci sono le condizioni materiali per aprire poi il problema dei diritti e della democrazia.

Bene, con cento paesi che hanno un tasso di crescita sopra al 5%, l'Europa cresce la metà, l'Italia la metà della metà, e la Francia poco più dell'Italia. Problema centrale per l'Europa: come conciliare l'alto livello di protezione sociale, di tutela dei diritti, di qualità della vita, che è proprio dei Paesi dell'Europa centrale e occidentale con le esigenze della competizione globale.

In questo quadro, l'idea di fondo, chiaramente espressa da Sarkozy nel discorso di insediamento della Commissione, è che solo rimuovendo gli ostacoli derivanti da rendite corporative, da protezioni ingiustificate a loro volta originate da interessi costituiti e privilegi, da inefficienze e disfunzioni burocratiche, da eccesso di lacci e laccioli, è possibile rilanciare la crescita e creare quindi i presupposti per poter difendere il modello sociale europeo, renderlo sostenibile nelle nuove condizioni e affrontare i nuovi problemi.

Lo accennava lei prima: quarantatré componenti, sette nazionalità, posizioni politiche e idee spesso diversissime. Come è stato possibile armonizzare fino alle proposte finali il lavoro della Commissione Attali?

Una delle caratteristiche più interessanti della Commissione è stata proprio questa. Un governo, pur dotato di una maggioranza parlamentare molto solida, ha ritenuto di dover sollecitare suggerimenti ed idee ad esperti scelti indipendentemente dal loro orientamento politico, e messi in condizione di avanzare proposte anche dirimpenti. E fra parentesi, alcune idee dirimpenti lo erano davvero. Tanto che c'è chi dice che con queste proposte abbiano contribuito alla sconfitta del partito di Sarkozy alle municipali del marzo scorso. Chissà se è vero.

Nei fatti, il lavoro della Commissione è stato realmente indipendente ed il contributo dei componenti stranieri è stato accolto, contrariamente a quanto si pensa spesso in Italia riferendosi allo sciovinismo francese, col massimo rispetto e il massimo interesse.

L'indipendenza della Commissione, la sua composizione multipartita, l'apertura ai contributi stranieri. E' il primo punto di metodo che voglio sottolineare. Il secondo: la Commissione ha scelto di dire ai francesi, anche impietosamente, la verità. Ogni paragrafo del rapporto si apre infatti con un'analisi molto dura dei ritardi della Francia rispetto ai paesi con cui deve confrontarsi. Per convincere i francesi che le riforme vanno fatte, era necessario demolire il mito secondo il quale la Francia è comunque un paese all'avanguardia. Che ha la migliore amministrazione, i migliori

servizi pubblici del mondo. Una cosa vera solo in parte. A volte siamo più bravi perfino noi.

Basta un dato che sorprende sempre gli italiani: pur avendo Francia e Italia la stessa popolazione, la Francia ha quasi due milioni di dipendenti pubblici in più. Spende per i loro stipendi, tre punti e mezzo di Pil più di noi. Ed ha una pressione fiscale superiore a quella italiana. Ha una spesa pubblica, rispetto al Pil, superiore alla nostra di 3,5 punti, che diventano 7 se si considera la spesa al netto degli interessi. Tra il '92 ed il 2000, l'Italia ha ridotto di due punti l'incidenza della spesa per il personale della pubblica amministrazione rispetto al Pil, passando dal 12,6/12,7 del Pil al 10,5, dato del 2000. Il risanamento della finanza pubblica e l'ingresso nella Unione monetaria europea sono stati possibili non solo grazie alla riduzione della spesa per interessi, per 3,5 punti, ma anche alla diminuzione della spesa per il personale, pari a 2 punti di Pil. La riduzione della spesa per il personale è uno degli elementi della nostra riforma che più ha interessato la Francia, insieme all'autocertificazione, alla contrattualizzazione del pubblico impiego e al federalismo amministrativo.

Terzo, la Commissione ha scelto, paragrafo per paragrafo, di identificare le migliori pratiche in uso nel mondo per indicarle alla Francia. Una metodologia che personalmente avevo utilizzato nel formulare la riforma dell'amministrazione italiana, utilizzando largamente idee e soluzioni "copiate" da altre esperienze. Quando si concorre al Nobel, si devono sfornare idee originali, ma per riformare un'amministrazione, è bene invece guardarsi attorno e valutare gli interventi che hanno funzionato altrove, distinguendoli da quelli che sono falliti. Per fortuna il mondo è grande, ben collegato, e scoprire cosa hanno fatto gli altri non è poi così difficile. Per questo non mi colpisce la critica di Berlusconi che dice di non aver letto nel rapporto Attali proposte e idee nuove: non abbiamo lavorato per il premio Nobel! La Commissione Attali ha attinto dunque, senza pregiudizi né paracchi, con spirito direi assolutamente scientifico, dalle migliori esperienze dei Paesi scandinavi, del Canada, dell'Australia, della Gran Bretagna, dell'Irlanda, della Germania e via di seguito. A volte anche dell'Italia.

Messa così sembrerebbe un'operazione quasi semplice, una sorta di collage. Ma confezionare le proposte finali non deve essere stato poi tanto facile.

Naturalmente la fase di elaborazione ha visto discussioni approfondite, talvolta non agevoli, ma sempre fruttuose. Come amo ripetere, le buone idee non sono di destra né di sinistra. Sono buone idee e basta. E alla fine ognuno ha collaborato a completare il mosaico. A facilitare il lavoro credo sia stato anche l'approccio adottato in partenza, particolarmente stimolante. Quello di vedere l'obiettivo crescita come centrale, ma interpretandolo in termini non meramente economicistici.

Quel Sarkozy che ha voluto la Commissione Attali, è lo stesso che recentemente ha chiesto a due grandi economisti di sinistra, Amartya Sen e Joseph Stiglitz, di elaborare un indicatore diverso dal Pil, in grado di tenere assieme i vari elementi della crescita, in cui contano non solo l'aumento della produzione di beni e servizi, ma anche la qualità della vita, la coesione sociale, la tutela dei diritti delle persone, eccetera. Quindi un'idea di crescita più ampia, più complessiva, più equilibrata che permetta di vedere come, da una parte, sia necessario rimuovere una serie di ostacoli alla crescita anche economica, ma dall'altra ciò debba avvenire in modo da non provocare affatto una minore tutela dei diritti ed una minore attenzione alle situazioni di disagio. Così, per esempio, nel momento in cui si propone una maggiore flessibilità

del lavoro, contestualmente si prevedono misure di garanzia, di protezione sociale per chi il lavoro dovesse perderlo. Noi diremmo forti ammortizzatori sociali.

Ecco, con questo spirito la Commissione Attali ha elaborato 316 proposte, molto precise, concrete, che rientrano in una visione organica del processo di modernizzazione e di riforma. Se si procede per pezzi, si rischia di non raggiungere il risultato complessivo. Mi spiego. Prendiamo le liberalizzazioni delle professioni e delle attività commerciali. Colpiscono rendite di posizione. Una cosa quindi è se dall'insieme complessivo del processo di modernizzazione tutti capiscono che traggono un vantaggio superiore allo svantaggio rappresentato dalla perdita di un privilegio, di una protezione corporativa. Altra cosa è se una categoria finisce per sentirsi come l'unica colpita.

In questo schema, uno dei capitoli del rapporto è dedicato alla pubblica amministrazione, che può costituire un ostacolo alla crescita, oppure un motore della crescita. E' un ostacolo, anche quando è mediamente efficiente come quella francese se è troppo costosa e pletorica, e quindi sottrae risorse agli investimenti produttivi; e lo è, ovviamente quando, come quella italiana, non è nel complesso troppo costosa, ma mediamente non produce beni e servizi di alta qualità. In entrambi i casi il rapporto qualità/costo non è eccellente.

Una curiosità. In Francia lei è ben noto e stimato. Vado a memoria e cito solo le cose principali. Nel consiglio di amministrazione dell'Ecole Nationale d'Administration dal 2001 al 2005, ha fatto parte dal 2003 anche del Comité d'Evaluation des Strategies de Réforme voluto da Raffarin. Come è entrato nella Commissione Attali?

Mi ha chiamato Attali, che personalmente non conoscevo, ai primi di agosto del 2007. Ma penso che il mio nome gli sia stato suggerito da Sarkozy. Con Sarkozy comincio con una telefonata. Un giorno della primavera del 2002 la mia segretaria mi chiama: "C'è un signore al telefono che dice di chiamarsi Sarkozy. Chiede di te". Il signore in questione si presenta: "Sono appena stato nominato ministro degli interni in Francia e sto organizzando la prima assemblea nazionale dei prefetti e dei viceprefetti francesi. Due giorni di lavoro, con una giornata dedicata ai processi di modernizzazione dell'amministrazione pubblica in Europa. Vorrei che lei facesse una relazione sulla riforma Bassanini in Italia". Accetto, vado al convegno e svolgo la mia relazione. Alla fine Sarkozy si rivolge al pubblico e conclude: "Adesso avrete finalmente capito. So che molti di voi hanno mugugnato perché ho voluto dedicare un'intera giornata per capire cos'hanno da insegnarci gli altri. Perché noi abbiamo la migliore amministrazione del mondo. Meglio, l'avevamo. Due secoli fa. Poi ci siamo addormentati sugli allori, e oggi molti paesi possono esserci di esempio. Italia compresa". Sarkozy mi chiamò poi, appena divenuto presidente dell'UMP, a tenere una relazione sulla riforma dell'amministrazione nel corso di una delle prime conferenze programmatiche del Partito.

Aggiungo che le parole allora pronunciate da Sarkozy esemplificano perfettamente quanto divide la Francia dall'Italia riguardo l'atteggiamento nei confronti della pubblica amministrazione. I francesi debbono essere convinti che le riforme sono necessarie. Sono restii a accettare l'idea di riforme radicali, perché ritengono la loro amministrazione ancora la migliore; gli italiani hanno – a ragione o a torto – la convinzione opposta, pensano che riforme radicali sarebbero necessarie, ma spesso pensano che sia inutile tentare di farle perché tanto non daranno esiti, perché poi non saranno attuate, e infine perché se anche saranno attuate non funzioneranno.

Torniamo in Italia, all'attuazione della riforma Bassanini. Bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto?

Della riforma degli anni '97/99, alcune cose sono sopravvissute. Anche al cambio di maggioranza. Come l'autocertificazione, come il trasferimento di competenze dallo Stato alle amministrazioni regionali e locali, anche se poi nella fase di attuazione non è stato adeguatamente seguito dal previsto trasferimento di risorse finanziarie e umane. E' sopravvissuta la radicale riorganizzazione dei grandi ministeri, dall'economia, agli interni, agli esteri.

Altre parti della riforma hanno avuto un cammino attuativo molto lento, come l'informatizzazione, la trasformazione digitale dell'Amministrazione, proprio là dove alla fine degli anni '90 eravamo assolutamente all'avanguardia. Siamo stati i primi a riconoscere il pieno valore giuridico della firma digitale e del documento informatico; i primi a mettere in legge la carta d'identità elettronica che avrebbe potuto contenere anche dati biometrici. Allora venivano qui delegazioni dalla Finlandia, da Singapore, dalla Svezia per prendere nota di quanto avevamo fatto, dopodichè, negli anni successivi questi paesi hanno attuato questi progetti, e noi non voglio dire che siamo rimasti al palo di partenza, ma quasi...

Ma ci sono anche parti della riforma che sono rimaste completamente inattuato. E sono fondamentali. Come quella che introduceva nel funzionamento delle amministrazioni una rivoluzione culturale copernicana, che solo alcune amministrazioni hanno applicato. Parlo della valutazione sistematica della produttività, delle *performances*, della qualità dei servizi e delle prestazioni, così da collegare incentivi materiali e morali – dalle promozioni agli aumenti di stipendio – ai risultati ottenuti, al miglioramento della produttività e della qualità delle *performances*. E' un'innovazione che stenta molto ad affermarsi perché richiede un ceto politico realmente disposto ed impegnato a tradurre i programmi in obiettivi quantificati dell'attività dell'amministrazione. Poi bisogna instaurare meccanismi affidabili di controllo dei risultati. Inoltre, i responsabili di ogni unità amministrativa devono avere vera autonomia nella gestione delle risorse. E infine occorre collegare ai risultati di queste valutazioni la carriera e gli aumenti retributivi.

Non mi sembra impresa da poco. Si tratta di riscrivere una cultura.

Un'operazione che torna a vantaggio di tutti. Mi spiego con un paio di esempi. In tutte le strutture sanitarie in cui esistono liste di attesa, gli aumenti retributivi si possono legare alla riduzione dei tempi medi di attesa, secondo una percentuale ragionevole. Diciamo un 10% all'anno. Una società indipendente di certificazione, scelta mediante una gara europea, misura i tempi medi di attesa in ogni struttura sanitaria oggi, tra 365 giorni, tra 2 anni... Periodicamente si tirano le somme e si attribuiscono gli aumenti. Stessa cosa si può fare con gli uffici che rilasciano passaporti e permessi di soggiorno nelle questure.

La valutazione della produttività, quantitativa e qualitativa, è applicabile, con i debiti accorgimenti, ad ogni ente o amministrazione. Vi sono casi in cui è più difficile, per esempio le ambasciate, ma i canadesi e gli australiani ci riescono. Ma, ripeto, è necessaria una vera autonomia budgettaria. Se il nostro console a Sidney a settembre ha finito la carta per fotocopie ma ha ancora una larga disponibilità nel capitolo di bilancio per l'acquisto di carta igienica, per spostare i soldi da una parte all'altra e poter così continuare a fotocopiare i documenti, deve richiedere la variazione di bilancio a Roma. Come si fa a responsabilizzare sui risultati un'amministrazione e chi

la dirige, se non in presenza di un minimo di autonomia e di flessibilità nell'impiego delle risorse?

Questa una parte della riforma era contenuta nella legge Ciampi di riforma del bilancio del '97; ma è stata sabotata fino a renderla del tutto inapplicata. Guarda caso è la stessa impostazione che sta alla base della successiva riforma di bilancio francese, la cosiddetta LOLF. Mi auguro che nell'attuarla abbiamo maggior fortuna di noi.

Altri rimpianti?

Mi limito a due esempi. Entrambi punti emblematici della riforma. Il primo: gli Uffici Territoriali del Governo. Un'idea semplice. Dopo che col federalismo amministrativo avevamo attribuito a Regioni ed enti locali molte competenze dei ministeri, restavano in molti casi, ad esempio gli uffici del lavoro, o i provveditorati alle opere pubbliche, spezzoni di amministrazioni che non avevano sufficiente massa critica per stare da soli; decidemmo di riunificarli nelle ex prefetture ribattezzate Uffici Territoriali del Governo, così da realizzare importanti sinergie.

Nel caso del lavoro, gli uffici periferici, Uffici del Lavoro ed Ispettorati del Lavoro, contavano quasi undicimila dipendenti. Con la riforma, più di seimila sono passati alle Province. I restanti 4000, gli ex Ispettorati, per intenderci, avrebbero dovuto dar vita ad uffici interni degli Uffici Territoriali del Governo, mettendo in comune gli uffici strumentali e di supporto. Ma questa parte della riforma, già dettagliata nei provvedimenti esecutivi, è stata affossata dai ministeri settoriali che volevano mantenere una loro struttura autonoma sul territorio; la verità è che la loro prevedibile resistenza non è stata efficacemente contrastata dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministro della Funzione Pubblica dell'epoca (2002-2004).

Seconda nota dolente, gli Sportelli Unici per le Attività Produttive. Un modello copiato con successo da altri paesi (e, ora, dall'Unione europea), che in sostanza proponeva di concentrare competenze disperse tra alcune decine di amministrazioni e di uffici in un unico ufficio, in modo che l'impresa avesse un unico provvedimento e un'unica autorizzazione allorchè avesse bisogno di realizzare, mettere in esercizio, ampliare o ristrutturare un impianto produttivo. Queste competenze sono state unificate ed attribuite al comune o a comuni associati, che possono chiedere assistenza alle Camere di Commercio. Pensiamo, solo per fare un esempio, a cosa significhi per un'impresa che intende costruire un nuovo stabilimento, produrre un'unica documentazione ad un ufficio che ha potere di dire sì o no, piuttosto che presentarne quindici in quindici uffici diversi ognuno dei quali deve dare la propria autorizzazione. Gli effetti positivi sono evidenti: snellimento, efficienza, risparmio di tempo e di denaro.

Ma un paio di Regioni fecero ricorso alla Corte costituzionale sostenendo che la legge dello Stato non poteva incidere sulle competenze ad esse spettanti in materia. L'Avvocatura dello Stato non difese adeguatamente la legge, non riuscì a spiegare alla Corte che il legislatore statale aveva esercitato semplicemente la competenza che gli spetta per definire le funzioni fondamentali dei Comuni, ed il ricorso fu accolto, col risultato che oggi lo Sportello Unico è un mero front office unificato, risparmia qualche costo di fotocopiatura delle domande e dei progetti, ma ottiene non più del 15% dei suoi originari obiettivi.

Insomma, l'ennesimo muro di gomma

Sorretto da un solido immobilismo. C'è, con tutta evidenza, un problema di svecchiamento di culture e mentalità. E' un problema che concerne molti corpi dello Stato, incapaci di seguire le modernizzazioni. Faccio un nome: la Corte dei Conti, che spesso tratta le amministrazioni con interpretazioni giurisprudenziali che privilegiano chi non innova, chi non fa nulla. Come se ogni innovazione fosse comunque foriera di danno erariale per lo Stato.

Non risale a troppo tempo fa un episodio esemplare nella sua assurdità. In un paese della Toscana, all'alba di una domenica, una frana si abbatte su una strada provinciale. Alle sette del mattino l'assessore competente è sul posto e constata il blocco del traffico nei due sensi. La soluzione più semplice è chiamare qualcuno del posto che con una ruspa liberi la carreggiata. Prudentemente, chiama a casa il presidente della Provincia per chiedere l'autorizzazione ad operare l'intervento. Ma, la telefonata viene effettuata con il telefonino di servizio, e la Corte dei Conti apre una procedura perché "mediante il telefono di servizio chiamava un'utenza privata". Alla fine l'assessore fu assolto, ma dopo una lunga serie di udienze, procedure, indagini. Con questi presupposti, si comprende come la rivoluzione copernicana che dobbiamo fare sia spesso paragonabile a un percorso di guerra. Un percorso, però, da compiere a tutti i costi. Pena la decadenza, il declino del nostro Paese.

Box

Franco Bassanini uomo politico e studioso, è stato più volte ministro della Repubblica. Professore di Diritto Costituzionale, deputato dal 1979 al 1996 e senatore dal 1996 al 2006, è presidente di Astrid, un think tank specializzato nello studio delle riforme istituzionali e amministrative. A lui si devono importanti iniziative volte a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione. Già membro del consiglio d'amministrazione dell'ENA, nel 2007 è stato chiamato da Nicolas Sarkozy a far parte della Commission pour la libération de la croissance française, presieduta da Jacques Attali, con il compito di predisporre un progetto per l'ammodernamento dell'amministrazione francese. È Vicepresidente della Cassa Depositi e Prestiti nonché componente della ICT Task Force Advisory Board delle Nazioni Unite. Ha insegnato nelle Università di Roma, Milano, Firenze, Sassari e Trento e ha pubblicato 17 libri e circa trecento articoli su argomenti inerenti le riforme costituzionali e amministrative, il diritto pubblico, le istituzioni europee, il diritto dell'economia.