

# Bassanini, La rivoluzione incompiuta

*L'ex ministro ripercorre i 10 anni che avrebbero dovuto sconvolgere la Pubblica amministrazione*

di Laura Cortina

in *Rassegna Sindacale*, giugno 2007

Nel 1997 la riforma Bassanini, forse per la prima volta in forma organica e strutturata nel nostro paese, ha messo mano agli assetti formali, organizzativi e di indirizzo della Pubblica amministrazione italiana nata dal dopoguerra. Sono passati dieci anni e l'anniversario cade a poche settimane dalla firma di uno storico accordo per il nuovo contratto del pubblico impiego. *Rassegna* ripercorre insieme all'ex ministro Franco Bassanini, ispiratore dei testi di riforma, questo periodo cruciale.

**Rassegna** In quale contesto nacque quel progetto?

**Bassanini** La riforma della Pa, avviata già nel 1992, accelerò nel 1997 durante il primo governo Prodi come risposta ad alcuni grandi problemi del paese. Il primo era il risanamento economico e dunque il contenimento della spesa pubblica. L'Italia che si trovò in eredità quel primo governo di centro sinistra era sull'orlo del baratro: bisognava ridurre di 6 punti il disavanzo pubblico per rispettare i parametri di Maastricht. A questo obiettivo si aggiungeva quello di avere una Pa moderna ed efficiente, all'altezza delle sfide del nuovo secolo: competizione globale, integrazione europea, grandi flussi migratori, rivoluzione tecnologica. La modernizzazione della Pa fu messa al centro dell'attenzione del paese. Il messaggio che passò, dentro e fuori i luoghi del lavoro pubblico, fu che la riforma era la strada maestra per portare il paese fuori dal guado. Lo condivise anche il sindacato confederale, che si dimostrò culturalmente aperto ai cambiamenti che la riforma avrebbe introdotto nell'organizzazione e nei contenuti del lavoro. Il dipendente pubblico si sentì investito di responsabilità importanti e protagonista di un grande processo di cambiamento.

Nel 2000, a tre anni dal primo testo di riforma, il costo del personale delle pubbliche amministrazioni era sceso dal 12,6- 12,7 per cento del Pil del biennio '90- '92, al 10,6 per cento. Dei 6 punti di disavanzo tagliati in pochi anni dal governo Prodi-Ciampi, 2 sono venuti dal settore pubblico. Non dobbiamo dimenticarlo: la Pa, i dipendenti del pubblico impiego, hanno dato allora un contributo straordinario al risanamento del paese. Ma insieme si avviarono riforme importanti: federalismo amministrativo a Costituzione invariata, autocertificazione, semplificazione dei procedimenti, riorganizzazione dei ministeri, agenzie fiscali, sportelli unici, informatizzazione dell'amministrazione, legge sulla rappresentanza sindacale, contrattualizzazione dell'80 per cento dei rapporti di lavoro pubblici.

**Rassegna** Che cosa è stato attuato del testo di riforma di allora e che cosa rimane da fare?

**Bassanini** Ogni riforma ha bisogno di manutenzione, di essere attuata con determinazione e continuità e sottoposta a correzioni e aggiustamenti durante le diverse fasi di implementazione. Questo lavoro è mancato durante i governi Berlusconi. Oggi ci sono parti della riforma che sono state realizzate a pieno, penso ad alcuni processi di semplificazione, al fisco elettronico che ci pone al primo posto nel mondo, all'autocertificazione, alle nuove norme sulla rappresentanza sindacale. Ma molte altre sono rimaste a metà del guado. Ad esempio siamo rimasti al palo sulla digitalizzazione della Pa e sul piano di E-government, che rimane sostanzialmente quello del 2000. Lo stesso è accaduto per la semplificazione legislativa e burocratica. Rimane aperto il nodo della qualità e dell'efficienza del lavoro pubblico, della valutazione della produttività e delle performances, nonché quello della qualità e della quantità dei servizi pubblici offerti.

**Rassegna** Sarà una speciale commissione del Cnel a occuparsi della qualità del lavoro pubblico,

mentre è tramontata l'idea di un'authority. Qual è la sua opinione in proposito?

**Bassanini** Il Cnel è l'unica istituzione in cui sono presenti governo, parti sociali, associazioni dei consumatori, associazioni di impresa. Ritengo che sia stata una scelta appropriata proprio per questa sua struttura bipartisan. Quanto alla questione della valutazione esistono due distinti ordini di problemi. Quello della misurazione e valutazione dei risultati conseguiti dalle amministrazioni e quello della valutazione del lavoro di chi dirige quella amministrazione. È quasi sempre vero che dietro buoni risultati c'è una buona regia, ma non è sempre vero il contrario. In materia esiste già un decreto, il 286, che prevede un meccanismo di verifica. Solo in poche amministrazioni è stato tuttavia attivato: in questo caso la riforma va integrata attivando meccanismi che validino l'affidabilità degli organi di controllo interno (presso il Cnel, ad esempio) e prevedendo sanzioni nei confronti di chi non li abbia attivati (politici e dirigenti). Ma poi vanno previsti incentivi al miglioramento della produttività e dei risultati; e questi debbono essere adeguatamente finanziati. Come? La mia proposta è di utilizzare le risorse che si potrebbero risparmiare riducendo seriamente i costi della politica. Il governo, ad esempio, avrebbe dovuto dimezzare il personale degli uffici di diretta collaborazione con i ministri, peraltro già ampiamente gonfiato durante il governo Berlusconi. E dare così il buon esempio a regioni ed enti locali.

**Rassegna** Nei giorni scorsi è stato firmato l'accordo sul nuovo contratto per il pubblico impiego, che prevede tra l'altro il rinnovo contrattuale da sperimentare con valenza triennale. Una proposta da condividere?

**Bassanini** È un accordo sicuramente impegnativo non solo per il sindacato ma anche per il governo, sia per la parte economica sia perché lo impegna a mettere sul tavolo idee nuove e nuova progettualità. La triennializzazione non può essere un espediente per ridurre il potere d'acquisto delle retribuzioni pubbliche. Deve invece aprire più spazio alla contrattazione di secondo livello, che però ha senso solo nelle amministrazioni che possono usufruire di risorse proprie. Il governo mette a disposizione risorse anche per le altre, ad esempio per incentivare una drastica riduzione delle liste d'attesa nella sanità pubblica? Insomma, per la triennializzazione occorrono risorse significative al servizio di un progetto altrettanto significativo, credibile e convincente per il sindacato, i lavoratori e l'opinione pubblica.

**Rassegna** Non si possono negare i cambiamenti, ma il cittadino-utente continua a muovere gli stessi rimproveri di sempre all'amministrazione: burocrazia, scarsa efficienza, lentezza...

**Bassanini** Innanzitutto bisogna capire qual è l'oggetto di queste critiche, di questa insoddisfazione. Se guardiamo bene, più l'amministrazione è prossima, locale, municipale, meno il cittadino se ne lamenta. La qualità della nostra amministrazione non è la medesima in tutto il paese. Ci sono situazioni molto diverse all'interno delle stesse regioni. Le generalizzazioni, in questo caso, non valgono e sono fuorvianti. Guardiamo ad esempio alle procedure e ai tempi per aprire una società. Le classifiche della Banca Mondiale ci inseriscono al 13° posto su 145 paesi, mentre nei tempi dei procedimenti giudiziari civili scendiamo al 144° posto. Sulla cattiva reputazione della nostra Pa mi sento di fare due appunti. Il primo concerne le modalità, spesso poco scientifiche, con cui sono confezionate certe ricerche sulla competitività. La seconda riguarda certe campagne stampa basate spesso su luoghi comuni, vedi quello dell'impiegato nullafacente. Il problema della nostra Pa non è quello dell'eccessivo numero degli addetti, o quello dei costi complessivi. In entrambi i casi siamo sotto la media dei paesi Ocse. Il problema è la qualità e la quantità dei servizi che riusciamo a erogare e che spesso risulta inadeguata. Quante donne in più potrebbero lavorare se trovassero posto negli asili nido pubblici per i loro bambini? Mi auguro che questo governo, insieme a tutti i protagonisti del settore pubblico, sindacati confederali in testa, riesca a riaccendere la speranza e la voglia di impegno comune che dieci anni fa sono state determinanti per risollevare il paese e avviare il processo, tuttora incompiuto, di ammodernamento della Pubblica amministrazione.