

Le Riforme Perdute della Pubblica Amministrazione italiana

(seminario ComPA, Roma 29/30 maggio 2008)

**Intervento di
Franco Bassanini, presidente Astrid**

Valuteremo nelle prossime settimane e nei prossimi mesi questo tentativo di ripresa e rilancio del processo di modernizzazione della nostra P.A. che è oggi affidato al ministro Brunetta, ma anche al ministro Calderoli che ha l'incarico della semplificazione del sistema normativo. Mi auguro che abbia successo, perché il Paese ne ha bisogno.

Condivido molte delle considerazioni che Michele Morciano ha prospettato poco fa. In Italia c'è stata una stagione di riforme, un tentativo di affrontare, in modo finalmente organico e radicale, il problema dell'ammodernamento della nostra P.A.: una stagione contrassegnata da un metodo e da una pratica concreta di collaborazione bipartisan. Delle cinque cosiddette Leggi Bassanini, tre furono votate anche dall'allora opposizione di centro destra, e nel corso dell'iter di quelle leggi ben 241 furono gli emendamenti a firma Frattini che vennero approvati dal Parlamento col parere favorevole del governo di centrosinistra. Le riforme della P.A., come le riforme istituzionali, rientrano infatti nell'ambito di quei provvedimenti che necessitano di una convergenza bipartisan. Un'Amministrazione moderna, efficiente, efficace, performante, che riesca ad assicurare prestazioni e servizi di buona qualità (o gestendone l'erogazione in prima persona, o regolando e promuovendo l'attività di produzione e distribuzione di servizi di pubblica utilità gestita da soggetti privati e dal terzo settore), è cosa che interessa ugualmente tanto la destra quanto la sinistra. E le riforme, in questo settore, non sono né di destra né di sinistra. Sono buone o cattive: e si giudicano dai risultati per i cittadini.

Ci fu allora un tentativo serio, che ha avuto luci ed ombre, ma ha comunque prodotto alcuni risultati non disprezzabili. I risultati documentati e non controvertibili, quelli che stanno (per di così) "nelle carte", meritano di essere ricordati, se non altro per controbattere un atteggiamento rinunciatario ricorrente in Italia: quando negli anni 1990 lavoravo alle riforme amministrative, questo atteggiamento era impersonato soprattutto da Giuseppe De Rita, che usava lanciare dalla pagine del "Corriere" ammonimenti più o meno di questo tenore: "Che si è messo in testa Bassanini? Di riformare l'amministrazione italiana? Un lavoro impossibile, e anche perfettamente inutile: non ce la possiamo fare per ragioni culturali, storiche, di tradizioni. Anzi mettersi ad ammodernarla col bulldozer - come adesso sta cercando di fare Brunetta, aggiungo io - è molto pericoloso, perché si scardinano equilibri costituiti. Sono equilibri di infimo livello, ma se li si intaccano si cadrà ancora più in basso...". Non seguì i suoi moniti e i fatti lo smentirono. Mi limito a un paio di dati. Negli anni 1990 il costo del personale della P.A., secondo le rilevazioni Istat, è sceso dal 12,6 per cento del Pil, dato costante

nel triennio 1990-91-92, al 10,5 per cento. Sono due punti di riduzione, il che vuol dire che la P.A. in quegli anni ha dato un notevole contributo a quella operazione di risanamento della finanza pubblica, che ci ha consentito di passare in pochi anni dalla situazione di quasi bancarotta del 1992 all'ingresso nell'Unione monetaria europea, dopo avere ridotto di ben cinque punti in tre anni il rapporto tra deficit e PIL. Un altro dato significativo: l'Italia conta oggi un numero complessivo di dipendenti pubblici rispetto alla popolazione e un costo del personale rispetto al PIL entrambi lievemente inferiori alla media dei Paesi Ocse. Dunque oggi il nostro problema non è tanto il costo delle PPAA, che naturalmente deve essere contenuto, ma la qualità dei servizi e delle prestazioni che vengono offerte.

Michele Morciano ha ragione quando annovera la digitalizzazione dell'amministrazione fra le grandi occasioni (finora) perdute. Le tecnologie dell'informazione potevano essere lo strumento determinante per realizzare uno straordinario salto di qualità attraverso la re-ingegnerizzazione dei servizi e delle prestazioni pubbliche e la riorganizzazione della P.A. Finora non lo sono state. Eppure siamo stati il primo Paese al mondo a riconoscere il valore giuridico dei documenti elettronici e a introdurre la firma digitale e il primo Paese al mondo a prevedere la carta d'identità elettronica. Allora venivano in Italia dalla Finlandia, da Singapore, da Hong Kong per imparare come fare: poi loro l'hanno fatto e noi no!. Anzi, a partire dal 2001 e per cinque anni abbiamo pensato che si potesse separare la riorganizzazione della P.A. dalla sua digitalizzazione, come se fossero due cose diverse, con due ministri diversi che quasi non si parlavano tra loro!

Secondo il rapporto dell'OCSE sulla "regulatory reform" in Italia, pubblicato nel marzo 2001, il nostro Paese negli anni'90 era risalito, secondo gli indicatori dell'Ocse concernenti la qualità della regolazione e l'efficienza dello Stato e delle PPAA, dagli ultimi posti tra i Paesi Ocse fino a metà classifica: un progresso che lo stesso rapporto definiva "impressionante". Poi il progresso si è fermato, gli indicatori internazionali sono tornati a scendere. Occorre cercare di capirne le cause.

E' solo questione di regia, come ha detto Michele Morciano? Certo occorre una forte regia dei processi di riforma, che sicuramente è venuta a mancare quando si è cominciato a spacchettare la responsabilità della riorganizzazione della P.A. da quella della sua digitalizzazione, e la funzione pubblica dagli affari regionali, come ha fatto il secondo governo Berlusconi nel 2001, ma ancor di più il secondo governo Prodi; quest'ultimo è stato dominato da una vera e propria frenesia di spacchettamento, con ciò diffondendo urbi et orbi un messaggio devastante: che l'organizzazione della P.A. non è in funzione della qualità dei servizi e delle prestazioni offerte, ma è in funzione delle esigenze di sistemazione, di collocazione del personale politico, di spartizione del potere tra i partiti.

Sicuramente è mancata una regia: ma una cosa è sottolineare la necessità di una forte regia, altra cosa pensare che si possa riformare tutto dall'alto e dal centro. Il sistema istituzionale-amministrativo di una grande democrazia moderna non è la Fiat: deve essere basato su forti autonomie; è così dappertutto, anche in Paesi di antica tradizione centralista come la Francia. Perché le moderne società complesse presentano una varietà tale di domande di interventi e servizi pubblici, una tale diversità e complessità di situazioni e di bisogni, una tale differenziazione di preferenze dei cittadini/utenti/clienti dei servizi pubblici, da richiedere inevitabilmente una organizzazione dei poteri pubblici fondata su una razionale

divisione del lavoro tra istituzioni diverse. Aggiungo che tutti sappiamo che uno dei problemi del nostro Paese sono quelli che Giannini definiva i “Comuni-polvere” (non lo ha scoperto Morciano) e che, se potessimo rifare razionalmente la nostra P.A., probabilmente mille Comuni basterebbero invece degli 8mila attuali. Ricordo però che la Francia ne ha 36mila, e che oltr’Alpe erano 38mila quando nel 1958 il generale De Gaulle tornando al potere enunciò tra i suoi obiettivi principali una drastica riduzione del loro numero, salvo poi dovere ammettere che l’impresa si era rivelata del tutto impossibile. Questo per dire che vi sono ragioni oggettive e non banali che giustificano la scelta per una struttura architettuale complessa per un sistema amministrativo che deve far fronte a compiti complessi in una realtà contrassegnata da forte differenziazione territoriale: per una struttura basata, in altri termini, sul principio di sussidiarietà, e sui connessi principi di autogoverno e di autonomia. Occorre dunque una regia centrale forte, ma occorre sapere anche che l’attuazione delle riforme è affidata all’autonomia delle varie Amministrazioni: l’intelligenza del regista sarà dunque in primo luogo quella di concepire un sistema di incentivi e disincentivi che spinga l’autonomia nella direzione giusta.

Una regia forte esige un forte *commitment* da parte del premier. Una riforma complessa e difficile come quella della P.A. deve essere sicuramente affidata a un ministro dedicato, che vi si dedichi a tempo pieno (la nostra P.A ha molto sofferto negli ultimi anni della mancanza di un responsabile della Funzione Pubblica che vi si dedicasse realmente a tempo pieno, rinunciando pro tempore ad altre responsabilità istituzionali o di partito!). Ma è essenziale che egli possa contare sul sostegno del premier nei momenti decisivi, che possa attivarne l’intervento risolutore.. Al riguardo ricordo un episodio che risale all’estate del 1999, quando si discusse nel Consiglio dei ministri la riforma dei ministeri, e cioè quello che divenne poi il decreto legislativo 300 del 1999; pressoché tutti i ministri erano contrari, con poche eccezioni; finito il giro di tavolo il premier D’Alema concluse la discussione più o meno con queste parole: “prendo atto che la proposta di Bassanini è respinta a larghissima maggioranza; a questo punto, non ritengo opportuno proseguire nell’esame dell’ordine del giorno; sospendo la riunione del Consiglio dei ministri, e la riconvoco alle ore 17 con all’ordine del giorno le dimissioni del governo: questo governo non può sopravvivere alla dimostrazione, che abbiamo appena dato, della sua incapacità di attuare un punto fondamentale del suo programma”. A quel punto la discussione si riaprì e la proposta alla fine passò.

la riforma ha bisogno di una regia e di un forte appoggio da parte del presidente del Consiglio, anche per contrastare la collaudata abilità delle nostre burocrazie nell’esercizio delle più raffinate tecniche di insabbiamento gattopardesco di qualunque riforma: qualche settimana dopo che un nuovo ministro si è insediato, i suoi burocrati l’hanno già convinto che il modo migliore per dimostrare la sua forza e la sua affidabilità è di far passare in Consiglio dei ministri le loro proposte ma soprattutto di bloccare tutte quelle che a loro non piacciono. E’ un fenomeno al quale pochi riescono a sottrarsi (tra questi pochi vorrei ricordare, primo fra tutti, il compianto Nino Andreatta). Bisogna quindi che l’asse ministro della Funzione pubblica-Presidente del Consiglio sia solido, forte e determinato.

Ciò che è più mancato in quegli anni è stato, tuttavia, il lavoro di attuazione, di implementazione delle riforme amministrative. Un lavoro decisivo per due ragioni: non solo perché le leggi da sole non cambiano la vita dei cittadini, delle imprese e neppure delle Pubbliche Amministrazioni; ma anche perché è nell’attuazione della

riforma si scopre che cosa nel suo progetto non funziona e quindi lo si corregge. L'implementazione richiede continuità nel tempo: non può essere il lavoro di una sola legislatura, tanto più se buona parte di quella legislatura è stata spesa per progettare e fare approvare la legislazione di riforma. Ma qui si incontra una difficoltà che nasce dalla cultura politica oggi dominante, che ha interpretato la democrazia maggioritaria come l'alterarsi al potere di coalizioni rigidamente contrapposte, impegnate più a distruggere ciò che gli avversari hanno fatto che a risolvere i problemi del paese. Le riforme degli anni novanta, come ho ricordato, erano state impostate e progettate con metodo bipartisan; ma ciononostante sono state poi travolte dal cambio di maggioranza avvenuto nel 2001 e dall'idea che la nuova maggioranza dovesse necessariamente ripartire a progettare una riforma diversa anziché implementare (e correggere) quella esistente, che pure era stata condivisa. Spero che tutto ciò appartenga al passato.

Ma ci sono pur sempre segmenti della riforma che hanno sopravvissuto ai cambiamenti di maggioranza e hanno dato discreti risultati: penso per esempio all'autocertificazione, alle agenzie fiscali, al registro delle imprese, alla riorganizzazione delle Camere di Commercio, alla legge sulla rappresentanza sindacale nel settore pubblico, alla riorganizzazione dei grandi ministeri, come Interni, Esteri, Difesa, Economia e finanze.

Tra le riforme rimaste invece in mezzo al guado, in assenza di una determinata e convinta attività di implementazione, una è certamente fondamentale, perché avrebbe dovuto incidere in profondità sulla cultura e sul funzionamento di tutte le amministrazioni: da essa, non a caso, parte il "piano industriale" di Brunetta. Mi riferisco a quella parte della riforma (dovuta soprattutto alla straordinaria intelligenza e alla grande competenza di Massimo D'Antona) che ha trovato disciplina nei primi articoli del decreto 80 del 1998 e poi del testo unico del 2001: dove è scritto in modo chiaro e preciso che per ogni amministrazione le autorità politiche hanno la responsabilità di definire le politiche pubbliche, tradurle in direttive strategiche, definire obiettivi precisi, introdurre meccanismi di valutazione oggettivi e affidabili, che i dirigenti hanno piena autonomia e responsabilità per la gestione delle loro strutture amministrative, che carriere, promozioni, rimozioni, e anche una parte delle retribuzioni è correlata ai risultati ottenuti. E' tutto scritto nelle nostre leggi; come è scritto che i dipendenti pubblici possono essere licenziati secondo le stesse regole del diritto privato, e dunque per giusta causa (e cos' nel 2006 ci sono stati nel settore pubblico 72 licenziamenti., quindi vuol dire che si possono fare). Ma 72 su una popolazione di 2,8 milioni di contrattualizzati sono una goccia nel mare, il segno che la rivoluzione culturale per una amministrazione orientata ai risultati, alla qualità dei servizi, non è (ancora) stata realizzata, salve encomiabili best practices.

Perché la rivoluzione è ancora bloccata sul bagnasciuga? Innanzitutto perché il ceto politico italiano è renitente a fissare obiettivi precisi di produttività, di qualità e quantità dei servizi. Ciò per due ragioni: la prima, perché in questo modo si sottrae alla politica un potere di valutazione discrezionale, si impedisce di premiare o punire secondo criteri fiduciari o di fedeltà politica, si rende più difficile un uso clientelare della amministrazione da parte della politica (se il direttore sanitario deve dimezzare le liste d'attesa se no rischia il posto e l'indennità di risultato, sarà più difficile imporgli l'assunzione di amici e portaborse del potente di turno!); la seconda è che la definizione di obiettivi impegnativi ma realistici è un lavoro, che

richiede tempo e grande impegno da parte di ministri, presidenti di regioni, sindaci, assessori, richiede, ancora una volta, un ceto politico capace di comprendere che l'assunzione di responsabilità di governo va onorata dedicando visi a tempo pieno, e ad essa sacrificando impegni di partito, di collegio o d'altro tipo.

Ma anche il ceto burocratico ha la sua parte di colpa. Abituato all'esercizio di un potere irresponsabile, sottoposto a controlli di sola legittimità, indifferente ai risultati e alle performance, uso a scambiare la propria sostanziale irresponsabilità con la disponibilità a piegarsi a richieste improprie e clientelari dell'autorità politica, il ceto burocratico ha per lo più interpretato la riforma come uno strumento per aumentare a pioggia i redditi dei dirigenti attraverso quote di retribuzione variabile distribuite a tutti in assenza di indicatori di performance e strumenti di valutazione dei risultati.

Occorre costringere gli uni e gli altri, politici e burocrati, a comportamenti virtuosi (o, quanto meno, rispettosi delle leggi di riforma). Qualche drastica misura asimmetrica può essere temporaneamente necessaria per ottenere il risultato. Ricordo per esempio la proposta contenuta nel disegno di legge sulla dirigenza che presentai al Senato nel 2003, insieme a Giuliano Amato, Treu e Morando. Essa muoveva dalla constatazione che già dal 1998 le leggi prevedono che una quota delle retribuzioni sia legata al risultato, ma, in assenza di qualunque indicazione normativa sulla sua quantificazione, succede che spesso che tale quota sia del tutto esigua; inoltre, in attesa di attivare meccanismi di valutazione, questa indennità è accordata a tutti, e dunque non è consistente per nessuno. Proponevamo allora che la quota legata al risultato non potesse essere inferiore a una certa percentuale delle retribuzione complessiva (15/20%); e che essa venisse congelata fino a che non fossero stati stabiliti obiettivi e indicatori precisi, e non fossero stati attivati meccanismi di valutazione certificati da un'autorità indipendente. Nel frattempo, l'Autorità politica avrebbe perso il potere di sostituire il dirigente giunto al termine contrattuale del suo mandato, considerato che sarebbe mancato così uno strumento affidabile per valutarne i risultati e il rendimento. Si puntava in tal modo a provocare una mobilitazione di iniziative e di pressione a favore della attuazione della riforma.

Ci sono altri due segmenti del processo di riforma che hanno visto un avvio promettendo negli anni novanta, poi una fase di stallo, oggi una ripresa del processo. Il primo riguarda la semplificazione normativa e procedimentale: abbiamo troppe norme, un sistema iperlegificato, con altissimi costi per le famiglie, le imprese e le stesse pubbliche amministrazioni. Le norme sono necessarie, i diritti e le libertà dei cittadini vanno tutelate, gli interessi generali vanno garantiti, ma le norme dovrebbero essere solo quelle strettamente finalizzate a tali obiettivi. Quindi occorre una operazione coraggiosa e radicale di sfoltimento dei carichi normativi e burocratici: che ci sia un ministro propenso più a utilizzare il bulldozer che il fioretto— parlo di Calderoli - può in questa fase andar bene. Poi verrà il momento delle rifiniture.

Dobbiamo anche riflettere bene su quello che i francesi chiamano il perimetro dell'azione dello Stato e delle Amministrazioni Pubbliche. Ci sono attività che devono essere necessariamente garantite e gestite dalle Amministrazioni Pubbliche, beni comuni che non possono che essere prodotti dalla mano pubblica; ma ci sono anche beni e servizi pubblici che possono essere prodotti da privati o dal Terzo

settore mentre la funzione della P.A. è quello di regolarli, garantirne l'accesso a tutti, monitorarne la qualità, così che la P.A. possa concentrarsi sulle sue attività essenziali, offrendo ai cittadini servizi migliori a costi inferiori. Questa azione non è mai stata fatta in modo sistematico. Così continuiamo ad avere un sistema pubblico il quale svolge molte attività che potrebbero essere lasciate ai privati e al mercato, tralasciando altre che sono essenziali e che devono essere gestite dalla mano pubblica. Nella P.A. ci sono poi troppi soggetti che fanno un po' di tutto calpestandosi i piedi a vicenda, con il rischio che poi ci sono funzioni pubbliche che nessuno svolge. Da ciò la necessità di riprendere la strada interrotta di una razionale redistribuzione delle funzioni tra le diverse istituzioni e le diverse amministrazioni, applicando i principi generali opportunamente riassunti nel nuovo articolo 118 della Costituzione.