

Franco BASSANINI

Le riforme amministrative degli anni novanta: che cosa si è fatto che cosa resta da fare¹

(pubblicato in *Astrid Rassegna*, n. 17/2008)

1. E' del tutto improprio parlare di riforma Bassanini, come si fa nel titolo di questo convegno. Per varie ragioni: innanzitutto perché il processo di ammodernamento del nostro sistema amministrativo negli anni novanta è stato un processo lungo e complesso, cominciato nel decennio precedente con un'importante elaborazione parlamentare, che portò alla approvazione delle leggi 142 e 241 del 1990: io vi diedi un contributo, penso non del tutto irrilevante; ma si trattò di un'opera collegiale. Vorrei ricordare qui soprattutto il contributo del compianto Silvano Labriola, allora presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera.

Venne poi il decreto 29, che diede il via alla contrattualizzazione/privatizzazione del lavoro pubblico: una rivoluzione rispetto alla tradizione pubblicistica dominante fin dall'unità d'Italia (e da prima ancora); dovuta al primo governo Amato e al sottosegretario Sacconi. Il decreto 29 fu poi ampiamente modificato dal governo Ciampi e dal ministro Sabino Cassese; ma è controverso se la novella Cassese abbia migliorato o peggiorato l'impianto originario, ed è comunque indiscutibile che l'asse della riforma restò quello definito dal governo Amato.

Quanto alle leggi Bassanini, furono anch'esse il prodotto di un lavoro collegiale: credo che Sandro Pajno, Massimo D'Antona, Luisa Torchia o Vincenzo Cerulli Irelli (che presiedeva la commissione bicamerale competente) potrebbero mettere il... nome in ditta tanto quanto il Ministro dell'epoca. Ho fatto contare gli emendamenti approvati nel corso dell'iter parlamentare delle 5 leggi Bassanini: è risultato che ben 142 emendamenti (approvati dalla Camera col parere favorevole del Governo) erano a firma di Franco Frattini, dunque del più autorevole esponente dell'opposizione nella materia in oggetto. Non solo dunque si è trattato di un lavoro collegiale, di un lavoro di squadra, e di una squadra assai numerosa; ma anche di un lavoro *bipartisan*: così, delle cinque c.d. leggi Bassanini, tre furono votate dalla opposizione di centro-destra, ed ebbero il voto contrario della sola piccola pattuglia dei parlamentari di Rifondazione Comunista. E i centodieci decreti legislativi e dPCM emanati per l'attuazione delle deleghe previste dalla legge 59 ebbero tutti, alla fine, l'unanime parere favorevole della Conferenza Unificata, indipendentemente dalle appartenenze partitiche dei suoi membri.

¹ E' con qualche correzione e integrazione, il testo della relazione tenuta al Convegno su *Le riforme amministrative a dieci anni dalla Riforma Bassanini*, organizzato dall'Università di Roma Tre a Roma, il 30-31 gennaio 2008.

2. Veniamo a una seconda questione. Possiamo considerarla una riforma fallita, collocabile ormai nell'affollato cimitero delle riforme abortite? Condivido in gran parte l'approccio giacobino di Vincenzo Cerulli; ma penso che occorre esprimere, sul punto, una valutazione più articolata.

Cominciamo da qualche dato numerico. E innanzitutto da quelli relativi alla riduzione dei costi della macchina amministrativa, che all'inizio degli anni Novanta rappresentò il primo obiettivo della riforma, di fronte alla impetuosa crescita del debito pubblico.

Tra il 1992 e il 2000, il costo dell'aggregato "retribuzioni del personale pubblico", complessivamente considerato (Stato, Regioni, enti locali, enti pubblici, Forze Armate e corpi di polizia), è diminuito di due punti rispetto al PIL, dal 12,6% al 10,6% (dati Istat rettificati). La P.A. in quegli anni ha dato dunque 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 (tra il 1995 e il 1998) 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: ciò che consente di sostenere che il problema del sistema amministrativo italiano non è oggi tanto il costo delle PPAA (che naturalmente deve essere contenuto e se possibile ulteriormente ridotto), ma la qualità dei servizi e delle prestazioni che da esse vengono erogati ai cittadini e alle imprese.

Non irrilevanti sono stati tuttavia anche i risultati ottenuti dalle riforme amministrative degli anni Novanta sul terreno – per dir così – qualitativo. Importanti settori economici (dalla siderurgia alle telecomunicazioni, dal credito all'energia), fino ad allora dominati da monopoli o oligopoli pubblici, furono in quegli anni liberalizzati e privatizzati. Le istituzioni territoriali furono dotate di assetti istituzionali più moderni, di governi più stabili, di compiti, poteri e risorse molto più rilevanti, anticipando processi di decentramento oggi avviati in tutte le principali democrazie europee. La struttura del Governo fu totalmente ridisegnata, riaggregando e riaccorpando i ministeri per missioni omogenee e diversificando i modelli organizzativi (agenzie, Utg), allineandosi (in questo caso con molto ritardo) ai modelli dei maggiori Stati europei. Sia pur con adattamenti e deroghe, furono largamente importati, nel settore pubblico, metodi gestionali e rapporti di lavoro da lungo tempo in uso nel settore privato. Programmazione strategica, controllo di gestione, valutazione delle performance, responsabilità, merito, *customer satisfaction* cessarono di essere parole estranee alla cultura delle amministrazioni pubbliche e divennero, almeno sulla carta, strumenti ordinari della loro attività. Tra i primi al mondo, l'Italia si dotò degli strumenti necessari per la digitalizzazione dell'amministrazione (dal documento elettronico alla firma digitale, dalla informatizzazione del fisco alla sperimentazione della carta d'identità elettronica). Il successo della autocertificazione faceva sperare in una rapida realizzazione del progetto di totale decertificazione e di radicale digitalizzazione e reingegnerizzazione delle amministrazioni delineato nel piano di e-government del 2000. L'introduzione dell'analisi dell'impatto

della regolazione prometteva un forte alleggerimento dei carichi regolativi e burocratici.

Così alla fine del decennio, il rapporto OCSE del marzo 2001, sulla *Regulatory Reform in Italia*², attestava gli “impressionanti progressi” realizzati in pochi anni dal nostro Paese sul terreno della qualità della regolazione, della semplificazione burocratica e dell’ammodernamento dell’amministrazione, elencando dati positivi dei quali, per vero, né l’opinione pubblica né il ceto politico italiano sembravano consapevoli (mentre – singolarmente – la riforma italiana veniva apprezzata all’estero, e in ispecie in Francia³).

3. Che cosa è vivo e che cosa è morto di quella stagione di riforme a sette anni dall’inizio del nuovo secolo? Che cosa è sopravvissuto e che cosa è abortito?

Dalle liberalizzazioni non si è tornati indietro (anche se alcune tra esse hanno rivelato i difetti di una impostazione troppo dominata dalle esigenze di risanamento della finanza pubblica); ma non si è neppure andati avanti, estendendo l’apertura alla concorrenza a settori altrettanto importanti come i servizi pubblici locali e le attività professionali.

L’autocertificazione è stata e rimane un successo; ha eliminato tre quarti dei certificati e l’85% delle autentiche di firma richieste dalle amministrazioni pubbliche. Oggi gli italiani ricorrono all’autocertificazione perfino senza saperlo, per esempio quando iscrivono un bambino a scuola per le classi successive alla prima; fino al ‘97 dovevano produrre tutti gli anni il certificato di nascita, oggi firmano un modulo nel quale la formula della autocertificazione è già inclusa, senza che gran parte di loro se ne renda conto. Ma il piano di radicale decertificazione delineato nel 2000 è rimasto al palo di partenza.

La riorganizzazione dei grandi ministeri (Interni, Esteri, Difesa, Economia e Finanze), prodotta dal decreto legislativo 300, è sopravvissuta pressoché intatta ai cambiamenti di maggioranza parlamentare e di governo; e la drastica semplificazione della struttura architettonica del Governo, smantellata dal secondo Governo Berlusconi e soprattutto dal secondo Governo Prodi con un irrazionale “spacchettamento” dei ministeri, è stata ora integralmente ripristinata dalla legge finanziaria per il 2008. Ma si è completamente rinunciato a quella coraggiosa semplificazione e snellimento dell’amministrazione periferica dello Stato che era delineata dal decreto 300 con la costituzione degli Uffici Territoriali del Governo.

La riforma delle regole sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale ha superato il vaglio di due cambi di maggioranza e di governo ed è stata collaudata da tre tornate di votazioni delle rappresentanze sindacali, sempre con un’alta partecipazione al voto (più dell’80% dei dipendenti pubblici). Non torneremo più all’epoca nella quale il Ministro della Funzione Pubblica (Frattini lo ricorda certamente), doveva convocare 102 organizzazioni sindacali al tavolo delle trattative con l’Aran, compreso chi...rappresentava solo se stesso. Ma la contrattazione integrativa, anche per carenza di risorse finanziarie, ha completamente fallito l’obiettivo

² OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris 2001.

³ Rinvio, per tutti a Roger FAUROUX et Bernard SPITZ, *Notre Etat. Le livre vérité de la Fonction Publique*, Paris 1999. Ma anche a Pierre WINICKI, *Réussir la réforme publique*, Paris 2007.

affidatole dalle leggi di riforma, quello di essere uno strumento efficace di promozione della produttività e di valorizzazione del merito.

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. Ma finora non lo sono state e la digitalizzazione dell'amministrazione va annoverata fra le grandi occasioni (finora) perdute.. Eppure siamo stati – come ricordavo – 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 si è addirittura pensato che si potesse separare la riorganizzazione della P.A. dalla sua digitalizzazione, come se fossero due realtà separate, gestite da due diversi ministri che quasi non si parlavano tra loro!

Hanno retto ai cambi di maggioranza la riforma delle Camere di Commercio, il registro delle imprese, le agenzie fiscali. Sulla carta anche l'autonomia scolastica: ma nei fatti è stata tuttavia svuotata di gran parte delle sue potenzialità innovative grazie all'abile resistenza gattopardesca della burocrazia di viale Trastevere.

Della riforma della giustizia amministrativa ha parlato poco fa da par suo Sandro Paino: grazie alla legge 205, ma prima ancora alla legge 127 e al decreto 80, sembrano oggi pezzi di antiquariato gli editoriali di Eugenio Scalfari, che denunciavano la giustizia amministrativa e i pareri del Consiglio di Stato come una delle fonti fondamentali del declino del Paese e della lentocrazia della P.A.; i pareri sugli atti normativi del Governo, che allora richiedevano da sei mesi a quattro/cinque anni, vengono ora resi quasi tutti nel termine di legge di 45 giorni, e la giustizia amministrativa è un modello di rapidità e snellezza nei confronti della giustizia civile e della giustizia penale. Ma la legge di “copertura amministrativa” della riforma, decaduta per fine legislatura nel 2001, non ha poi visto la luce.

Quanto al cosiddetto federalismo amministrativo, di esso è comunque sopravvissuta una rilevante redistribuzione di poteri e compiti tra Stato, Regioni ed enti locali. Valga tra tutti il caso delle province. Dieci anni fa erano un'istituzione residuale, dotata di competenze frammentate e marginali; oggi le province sono molto simili a quegli enti intermedi di area vasta che ritroviamo negli assetti istituzionali di tutti i Paesi di dimensioni geografiche e demografiche paragonabili alla nostra (ai tanti illustri “opinionisti”, che propugnano l'abolizione delle province, è il caso infatti di ricordare che in Europa tutti i paesi che hanno più di 6 milioni di abitanti, dunque tutti i Paesi più grandi della Danimarca, dispongono di un ente intermedio fra regioni e comuni, o analoghe istituzioni territoriali). La resistenza delle burocrazie centrali ha prodotto tuttavia una sostanziale disapplicazione delle disposizioni delle leggi di riforma che imponevano il contestuale smantellamento o ridimensionamento delle strutture statali già titolari delle funzioni, delle attività e dei servizi conferiti a Regioni ed enti locali e la parallela riallocazione delle risorse finanziarie e umane dedicate al loro svolgimento; la duplicazione di funzioni e di strutture e la ridotta riallocazione di risorse umane e finanziarie hanno finito così col generare

difficoltà e problemi che potranno essere risolti soltanto con una rigorosa e corretta attuazione delle disposizioni del nuovo articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale.

Emblematico al riguardo mi pare il caso del Corpo Forestale dello Stato: pur di non dare attuazione alle disposizioni della legge 59/1997 e del conseguente decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 - che disponevano il trasferimento alle Regioni (competenti in materia di foreste ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, già in virtù dell'originario Titolo V) della gran parte dei relativi beni e risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative - il Corpo Forestale dello Stato è stato trasformato in "quinto corpo di polizia dello Stato", costringendo le Regioni ad assumere nuovo personale per l'espletamento delle funzioni e delle attività di gestione del patrimonio forestale in precedenza svolte dal Corpo. Nelle more di questa trasformazione del CFS in Corpo di Polizia, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che aveva disposto il trasferimento alle Regioni delle risorse del Corpo è stato annullato dal TAR Lazio per vizio di forma, e cioè perché - secondo la sentenza del TAR - la Presidenza del Consiglio aveva omesso di sentire il parere (obbligatorio ma non vincolante) della Amministrazione interessata, prescritto dall'art. 7 della legge n. 59 del 1997; in effetti, l'Avvocatura dello Stato, richiestane dal TAR, aveva omesso di produrre la cospicua documentazione esistente agli Atti della Presidenza che avrebbe dimostrato che, nel corso del lungo e defatigante procedimento, non solo la Presidenza aveva acquisito ben quattro successivi pareri scritti del Ministero delle Risorse agricole e forestali, ma anche che lo schema di Dpcm era stato oggetto di più di una riunione tra la Presidenza del Consiglio e i ministri interessati e di cinque successivi esami da parte della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonome Locali, nel corso dei quali il Ministro delle Risorse agricole e forestali in persona aveva più volte prospettate le ragioni della sua amministrazione.

4. E' dunque vero che alcune parti della riforma amministrativa degli anni novanta sembrano ormai essersi consolidate in modo irreversibile, che alcune delle innovazioni di quegli anni hanno resistito, che sopravvivono ancora esperimenti di eccellenza, *best practices* di notevole qualità. Ma dubito che l'OCSE reitererebbe oggi l'entusiastica (e forse troppo generosa) valutazione del suo rapporto del 2001. Le analisi svolte da grandi organizzazioni internazionali - ancorché non sempre svolte con metodologie accurate e attendibili ⁴ - indicano ancora oggi nella bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche e nell'alto livello dei costi da regolazione e burocratici due tra i principali fattori del declino della competitività italiana.

Il costo del personale pubblico rispetto al PIL è tornato a crescere, pur restando ancora (di poco) inferiore alla media dei Paesi OCSE. Un federalismo incompiuto ha generato sovrapposizioni e conflitti di competenze tra Stato, Regioni e enti locali, sprechi di risorse, esasperato contenzioso. Lo "spacchettamento" dei ministeri ha prodotto effetti analoghi nelle amministrazioni centrali dello Stato e ha soprattutto ingenerato la convinzione che l'organizzazione amministrativa non sia il prodotto di una razionale progettazione degli strumenti di attuazione delle politiche pubbliche, ma una variabile dipendente dalle esigenze di

⁴ V. al riguardo per tutti P.RANCI e A. FORTI, *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona*, in http://www.astrid-online.it/Economia-e/Studi--ric/MPS-Indicatori-competitivit- Rapporto-finale-20_11_07.pdf

sistemazione di un ceto politico pletorico e assetato di incarichi e di prebende. Il piano di e-government è rimasto al palo. Il lavoro di semplificazione dei carichi regolativi e burocratici, appena avviato, si è fermato, cedendo il passo a un ritorno alla cultura della iperregolazione. Responsabilità, merito, valutazione delle performance restano l'eccezione, non la regola; e sono state travolte da pratiche di spoil system, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di una cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili.

5. Due esempi, due casi, possono bene illustrare il giudizio or ora sinteticamente espresso. Sono due casi in qualche modo emblematici, anche perché concernono due delle più significative innovazioni introdotte dalla riforma del 1997-99 in tema di semplificazione organizzativa e funzionale: gli uffici territoriali del governo e gli sportelli unici per le attività produttive. Gli uffici territoriali del governo furono istituiti dall'art. 11 del decreto legislativo 300 del 1999. Riprendendo una (allora recente) esperienza francese, si prevedeva la riagggregazione della gran parte degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato in un'unica struttura, nascente dalla riorganizzazione delle prefetture: un ufficio polifunzionale, a competenza generale e residuale (ovviamente, nei limiti delle competenze costituzionalmente spettanti alla amministrazione dello Stato), collegato con i vari ministeri mediante molteplici rapporti di dipendenza funzionale, delimitati dall'ambito di competenza amministrativa di ciascun Ministero. Mantenevano la loro autonomia organizzativa, tuttavia, e dunque non confluivano nell'Ufficio territoriale del governo, le amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali, e delle amministrazioni costituite in forma di agenzia. Per alcune di esse, e in specie per le amministrazioni *régaliennes* (Esteri, Difesa, Giustizia) le ragioni della esclusione appaiono evidenti e apprezzabili, per altre forse meno (anche se una *ratio* unitaria delle esclusioni poteva essere colta nella relativa indifferenza di tutte le amministrazioni escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali). Ciononostante, era incontestabile che la costituzione degli UTG avrebbe potuto rappresentare un notevole passo avanti sul piano della semplificazione della architettura amministrativa dello Stato; e avrebbe potuto consentire consistenti sinergie e notevoli risparmi di spesa (quanto meno nei settori della logistica, degli approvvigionamenti, della gestione del personale, della contabilità, dei servizi generali), e un più agevole ed efficace coordinamento degli interventi e dei servizi dello Stato deconcentrati sul territorio. In più, offrendo una nuova piattaforma organizzativa e gestionale ad amministrazioni periferiche fortemente investite dal processo di trasferimento di funzioni e risorse finanziarie e umane alle Regioni e agli enti locali, evitava la sopravvivenza di "spezzoni" o "frammenti" di amministrazioni periferiche, privi della dimensione necessaria per continuare ad operare in autonomia. In tal modo, peraltro, la costituzione degli UTG valeva anche a contrastare il diffondersi, in seno a ciascuna amministrazione di settore, della tentazione di riconquistare tale perdita "dimensione critica" opponendosi con le unghie e con i denti alla devoluzione di compiti e risorse alle istituzioni territoriali.

Che l'attuazione della innovazione avrebbe incontrato resistenze e difficoltà nelle amministrazioni interessate, era stato fin dall'inizio previsto. Che tali resistenze fossero cavalcate (per convinzione, per insipienza, per opportunismo, a seconda dei casi), da alcuni dei ministri ad esse preposti, era stato parimenti messo nel

conto. Che queste resistenze non fossero validamente contrastate né dall'Amministrazione dell'Interno (che con la istituzione degli UTG otteneva il risultato di sgombrare definitivamente il campo dal rischio di venire ridotta a mera "amministrazione di polizia"), né dai ministri preposti alla regia della attuazione della riforma e del processo di modernizzazione dell'amministrazione (il Ministro della Funzione Pubblica e, in ultima analisi, la Presidenza del Consiglio) è per vero un po' più sorprendente. Date queste condizioni, non ha sorpreso invece che l'esito fosse l'"onorata sepoltura" degli UTG, sostituiti dalla attribuzione al Prefetto di poteri di coordinamento degli uffici periferici dello Stato (di cui, nella sostanza, il Prefetto già disponeva), ma rinunciando del tutto a conseguire gli obiettivi di semplificazione organizzativa e funzionale che avevano ispirato questo pezzo della riforma.

Non meno esemplare la vicenda dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), istituito dal decreto legislativo 112 del 1998. Esso coniugava tre elementi chiave del percorso di riforma: la semplificazione dei procedimenti, la riduzione e concentrazione delle sedi e delle responsabilità decisionali, e la unificazione verso il basso delle competenze. Si trattava dunque di uno dei non molti casi nei quali il miglioramento della funzionalità dell'amministrazione e la riduzione degli oneri che essa pone a carico della società si accompagna all'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà o di prossimità, allo spostamento verso il basso dei poteri e delle competenze, con ciò mostrando come l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica non implichi affatto necessariamente centralizzazione e riduzione dello spazio di autogoverno e autonomia locale. L'idea - del resto imitando quanto si stava facendo negli stessi anni in altri paesi occidentali - era che la nascita di nuove imprese e lo sviluppo delle attività produttive e dei servizi sarebbero stati facilitati da una drastica riduzione dei tempi e dei costi burocratici e dalla presenza di un unico punto di interfaccia con l'amministrazione pubblica tanto più se esso non si limitava a svolgere un ruolo passivo, ma svolgeva contemporaneamente una funzione promozionale, attraverso attività e iniziative di marketing territoriale.

Per raggiungere questo obiettivo, il decreto 112, nel conferire ai Comuni tutte le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, fino ad allora suddivise fra diverse amministrazioni, ha previsto che tali funzioni siano esercitate tramite una sola struttura, costituita nell'ambito dell'amministrazione del Comune, o dei Comuni associati. Lo stesso decreto legislativo (art. 25), nel dettare i principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative comunali in materia di insediamenti produttivi, ha stabilito espressamente che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento produttivo è unico, e ha individuato i principi per la sua semplificazione.

Si trattava dunque di un esempio di ricorso a tecniche diverse di razionalizzazione congiuntamente utilizzate al fine di semplificare una pluralità di procedimenti amministrativi. La pluralità di procedimenti costituisce la risposta tradizionale al problema della regolazione amministrativa di una fattispecie che coinvolge una molteplicità di interessi pubblici affidati ciascuno ad una amministrazione diversa: è una risposta che produce inevitabilmente carichi amministrativi particolarmente pesanti per le imprese, incertezza e lunghezza dei tempi necessari per completare i procedimenti e una forte frammentazione dei soggetti od organi legittimati a partecipare alle attività amministrative (decisionali o istruttorie) interessate. Le predette tecniche di razionalizzazione tendono, come è noto, a rispondere alla frammentazione "unificando" i procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, identificando, ove possibile, un unico soggetto o organo competente a adottare il provvedimento amministrativo conclusivo del

procedimento, procedimentalizzando la partecipazione delle varie amministrazioni coinvolte alle attività istruttorie, autorizzative e di controllo in modo da garantire tempi certi e rapidi, riducendo per quanto possibile il numero delle amministrazioni coinvolte e garantendo comunque agli interessati un unico interlocutore. A questo fine, il decreto 112 ha operato “trasversalmente” attraverso l’utilizzo di vari strumenti, tra i quali il conferimento in blocco di competenze distribuite fra varie amministrazioni a una sola tra esse, l’autocertificazione, la denuncia di inizio attività, la conferenza dei servizi fra tutte le amministrazioni interessate con tempi scanditi e contingentati, e l’informatizzazione dell’intero procedimento: è stato così disegnato un nuovo procedimento unitario, obbligatoriamente informatizzato, la cui titolarità è del comune, che adotta direttamente o richiede (“*può richiedere*”) alle amministrazioni di cui intende avvalersi gli atti istruttori e i pareri tecnici previsti dalle normative vigenti. Sulla base di tale avvalimento viene a costituirsi una rete di amministrazioni, nella quale amministrazione procedente è l’amministrazione comunale, ma a cui le altre amministrazioni ed enti pubblici partecipano, se gli enti locali decidono di avvalersene anche affidando ad essi singoli atti istruttori del procedimento (art. 24, comma 4).

Tale disegno è stato tuttavia quasi subito mutilato da due sentenze della Corte costituzionale che, inopinatamente, hanno dato una interpretazione fortemente riduttiva della portata innovativa del nuovo istituto. Si tratta innanzitutto della sentenza n. 206 del 26 giugno 2001, che, nell’esaminare la costituzionalità della speciale ipotesi di conferenza di servizi prevista dall’art. 25 del d.P.R. n. 447 del 1998 (regolamento di attuazione dello SUAP), ha ritenuto illegittima, in quanto suscettibile di produrre una lesione della competenza regionale in materia, la disposizione che riconosce al Comune la facoltà di procedere ad una variante urbanistica superando, in sede di conferenza di servizi e applicando la regola della maggioranza, il dissenso espresso dall’amministrazione regionale. Altrettanto significativa è la sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 23 luglio 2002, avente ad oggetto le modifiche introdotte dalla legge n. 340 del 2000 alla disciplina dello sportello unico. Anche in questa sentenza la Corte ha fatto prevalere sulle esigenze di semplificazione quelle di tutela delle sfere di competenza delle amministrazioni coinvolte, respingendo, tra le possibili interpretazioni della nuova disciplina, quelle che potevano comportare il rischio di un annullamento dei poteri decisionali delle amministrazioni intervenienti, e dunque quelle che tendevano a ricondurre al comune, in qualità di unico responsabile del procedimento, la competenza in materia, e non solo a riconoscergli (come ha invece ritenuto la Corte) un mero ruolo di coordinamento. Con ciò la Corte ha in sostanza accolto una lettura delle disposizioni istitutive dello sportello unico come tendenti a definire una sorta di “procedimento di procedimenti”, cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano atti e adempimenti, rientranti nella competenza di amministrazioni diverse, ma tutti richiesti dalle norme in vigore perché l’insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano “atti istruttori” al fine dell’adozione dell’unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell’intervento richiesto. Ma, sempre secondo la Corte “*ciò non significa tuttavia che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti*”. Entrambe le sentenze si basano su una ricostruzione interpretativa assai discutibile, certamente alla luce del disposto del nuovo articolo 118 della Costituzione (che definitivamente supera il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative delle Regioni) e della lettera *p*) del secondo comma del

nuovo articolo 117 della Costituzione (che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva per la determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni); ma, probabilmente, anche alla luce del cessato articolo 128 dell'originario titolo V, che riservava a "leggi generali della Repubblica" la competenza a definire le funzioni delle Province e dei Comuni. La Corte non sembra infatti aver prestato adeguata considerazione al fatto che l'articolo 25 del d.P.R. n. 447 del 1998 ha il suo fondamento nel disposto degli articoli 23-25 del decreto legislativo n. 112 del 1998, che, ad ogni effetto, può ritenersi una "legge generale della Repubblica", legittimata, sulla base della legge di delega n. 59 del 1997, a determinare mediante conferimento nuove funzioni dei Comuni; e che tali disposizioni, a loro volta, traggono origine da una delega legislativa (titolo I della legge 59 del 1997) concernente per l'appunto, in primo luogo, il conferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali. In piena coerenza con l'oggetto e i criteri della delega, il contenuto primario della norma delegata sta, coerentemente, nel conferimento ai Comuni (singoli o associati) di "tutte" le funzioni amministrative in materia di localizzazione, realizzazione e messa in esercizio di impianti produttivi, ovviamente spogliando di tali competenze e responsabilità le altre amministrazioni in precedenza competenti; e sta, ma solo in seconda battuta, nella previsione che i Comuni svolgano tali funzioni mediante la creazione di uffici (sportelli) unici informatizzati, titolari del procedimento e responsabili dell'unico provvedimento amministrativo che lo conclude. L'effetto di semplificazione e unificazione del procedimento doveva conseguire, dunque, dall'avvenuto conferimento delle funzioni e compiti, e dunque dalla loro ricomposizione/aggregazione in capo ad un unico ufficio di un unico soggetto istituzionale. Ma da ciò ovviamente discende che non può in nessun caso configurarsi al riguardo l'ipotesi di una lesione di competenze amministrative regionali: se infatti tutte le competenze amministrative in materia appartengono ormai al Comune, in applicazione di una legge statale avente ad oggetto materia di esclusiva competenza legislativa dello Stato (le funzioni fondamentali dei Comuni), e la Regione è stata perciò legittimamente spogliata di ogni competenza amministrativa in materia, per effetto del decreto legislativo 112, il conseguente regolamento di attuazione non può avere illegittimamente sottratto competenze alla regione né a qualunque altra amministrazione per la semplice ragione che esse non ne avevano più alcuna, nella materia considerata.

Non si può, a dir il vero, negare che l'interpretazione riduttiva seguita dalla Corte abbia trovato qualche riscontro in diverse disposizioni dei primi regolamenti attuativi della nuova normativa, peraltro corrette poi "in corso d'opera". Né che essa sia stata nei fatti seguita dalla maggior parte delle amministrazioni coinvolte (restie a cedere del tutto ai Comuni le competenze loro precedentemente spettanti nella materia), e sia stata *bon gré mal gré* accettata nei fatti dalla stragrande parte delle amministrazioni comunali (timorose ed incerte di fronte alle nuove consistenti responsabilità che avrebbero dovuto assumersi, spesso senza disporre di adeguate risorse umane e tecniche). Ma, da una parte, il testo legislativo non è equivocabile, tanto sul punto del completo conferimento/attribuzione ai comuni di tutte le funzioni amministrative in materia (art. 23, comma 1), quanto sulla conseguente sottrazione delle stesse funzioni alle amministrazioni prima competenti, delle quali i Comuni "possono (facoltativamente) avvalersi" e alle quali "possono (facoltativamente) affidare singoli atti istruttori dei procedimenti".

Dall'altra, pare lecito supporre che proprio questa lettura riduttiva abbia di fatto limitato le potenzialità dell'innovazione, lasciando nelle mani della pluralità di amministrazioni in precedenza competenti efficaci strumenti per opporsi a una reale semplificazione e accelerazione del procedimento. Resta tuttavia il fatto che, dopo alcune sperimentazioni di avanguardia che avevano registrato risultati anche superiori alle attese in termini di semplificazione del procedimento e di accelerazione dei tempi del rilascio dell' (ormai unico) provvedimento

autorizzatorio per lo start up di nuovi impianti produttivi, l'innovazione introdotta dallo SUAP sembra, nella maggior parte dei casi, essersi ridotta ad una sorta di front office unificato, che consente all'impresa di presentare un'unica istanza e un unico progetto, mancando invece totalmente l'obiettivo della semplificazione organizzativa e di una effettiva unificazione delle responsabilità e delle competenze. Risultato, nel complesso, comunque utile, ma di utilità alquanto marginale.

6. Perché il processo di riforma si è arrestato? Perché si è arrestata quella spinta propulsiva? Perché alcune innovazioni sono addirittura abortite?

La prima risposta l'ha data Marco Cammelli ponendo la questione della continuità.

Nelle condizioni in cui era la nostra amministrazione vent'anni fa, impietosamente ma esattamente dipinta dal rapporto Giannini, poteva avere successo solo una riforma radicale, *tous azimuth*. Ma una riforma di questo genere non si fa in una legislatura; al massimo, in una legislatura possono essere varate le leggi di riforma (come avvenne nella XIII legislatura tra il 1996 e il 2001), ma certo non ne può essere completata la implementazione. E la fase della implementazione è decisiva: innanzitutto perché le leggi da sole non cambiano la vita degli uomini e delle donne, e neppure il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Ma anche per un'altra ragione: perché nessuna riforma nasce perfetta, e solo nella fase della sua implementazione si scopre che cosa non ha funzionato, che cosa deve essere corretto, rivisto, integrato; si può fare in altri termini, quel lavoro di manutenzione, ordinaria e straordinaria, che consente di correggere quei tasselli del disegno riformatore, magari anche solo dei dettagli, che impediscono il corretto e convincente funzionamento dell'intera riforma. E' per questo che le riforme amministrative devono essere progettate e varate con metodo *bipartisan*: per evitare che successivi cambi di maggioranza blocchino la riforma nella sua fase decisiva, quella della sua implementazione.

Ma la riforma amministrativa degli anni novanta, come si è detto, era stata progettata e varata con metodo *bipartisan*: Frattini lo potrà, tra poco, confermare. Come mai dunque il cambio di maggioranza politica del 2001 ha determinato l'arresto del processo di attuazione di un complesso di riforme che pure era stato costruito attraverso un dialogo e una sostanziale condivisione tra maggioranza e opposizione? Come mai ciononostante c'è stata una rottura, una discontinuità? Secondo me ciò è stato determinato soprattutto da due fattori.

Il primo può essere rinvenuto nelle caratteristiche anomale, se non schizofreniche, della democrazia maggioritaria italiana, del bipolarismo italiano, così come si è venuto configurando in questo ultimo decennio. Abbiamo interpretato il nostro tardivo passaggio alla democrazia dell'alternanza in modo manicheo; quasi che la democrazia maggioritaria debba necessariamente comportare che chi vince prende tutto, si appropria di tutto, e deve cancellare tutto quello che hanno fatto i suoi predecessori, perfino quando ciò che hanno fatto è stato concordato e condiviso tra maggioranza e opposizione. Anche quando chi subentra è animato dalle migliori intenzioni, e vorrebbe proseguire nell'attuazione di riforme costruite e approvate con spirito e metodo *bipartisan*, gli risulta comunque difficile

far capire alla propria maggioranza, ai propri colleghi di governo che non vi è ragione di fare tabula rasa e proporre nuove leggi di riforma, ma c'è solo da proseguire, correggere, integrare, completare una riforma che è stata costruita e impostata assieme.

Un secondo fattore è dato – pare a me – dalla riforma del titolo V della Costituzione. Cerulli Irelli ha ragione: si è trattato di una riforma importante e ben costruita per gran parte delle sue disposizioni, diciamo per l'80% del suo testo; penso, per esempio, alla riscrittura dell'articolo 118, dunque alla riformulazione dei principi costituzionali del sistema amministrativo; o alla definizione dei principi del federalismo fiscale in quell'articolo 119 la cui paternità è rivendicata da Tremonti e da Salvati, e del quale, dunque, è difficile contestare la genesi bipartisan. Ma del titolo V fa parte anche la nuova ripartizione dei poteri legislativi tra Stato e Regioni contenuta nell'articolo 117: da una parte essa presenta vistosi punti deboli, a partire dalla mancanza di quella clausola di supremazia che nelle costituzioni federali contemporanee garantisce contro derive confederali o addirittura secessionistiche e che nell'ordinamento federale degli Stati Uniti fu costruita per via giurisprudenziale già nell'800; la mancanza della clausola di supremazia ha portato ad un'eccessiva espansione delle materie di legislazione concorrente, e ha reso per altro verso meno sostenibile la sottrazione al legislatore statale di materie che richiedono viceversa una disciplina unitaria a tutela degli interessi fondamentali del paese e dei suoi cittadini. D'altra parte, il dissenso tra maggioranza e opposizione sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni ha prodotto un duro conflitto politico, che il centrosinistra ha improvvidamente deciso di tranciare di netto a colpi di maggioranza. Ringrazio Giuliano Amato di avere ricordato qui la mia personale posizione di netta opposizione: in effetti, in una agitata riunione del Consiglio dei Ministri del febbraio 2001, sostenni invano la tesi che non si dovesse arrivare all'approvazione finale della riforma del titolo V, se non si fossero potuto costruire le condizioni per una convergenza bipartisan sul suo testo. Una riforma costituzionale non dovrebbe mai essere varata a colpi di maggioranza; avere violato questo principio ha rappresentato un incentivo alla discontinuità, che ha finito per esondare anche nel campo della riforma amministrativa, che pure era stata invece il prodotto di una collaborazione bipartisan. Tra addetti ai lavori ciò può sembrare incomprensibile; ma il fatto è che l'opinione pubblica, e lo stesso ceto politico confondono la riforma costituzionale del titolo V, con la riforma amministrativa “a Costituzione invariata” innescata dalla legge 59 del 1977 (forse perché il suo Titolo I era dedicato al cosiddetto “federalismo amministrativo”). E dunque lo scontro che ha marcato le sorti della riforma costituzionale (e ne ha ostacolato l'attuazione) ha finito per danneggiare anche la riforma amministrativa.

7. Ma rilevante è anche un'altro fattore sottolineato da Cammelli. E' vero, è difficile fare grandi riforme con i fichi secchi. Pochi giorni fa, il presidente francese Sarkozy, dopo aver letto le 316 proposte di riforma suggerite nel Rapporto della commissione Attali, ha puntualmente indicato ai

commissari le 5 proposte che non condivide e alle quali dunque non darà attuazione: e la prima riguardava proprio la questione del finanziamento delle riforme. Non ha negato Sarkozy che la Francia debba varare e attuare un rigoroso piano di riduzione di una spesa pubblica complessiva che è assai più alta di quella dei suoi maggiori competitori europei (Italia compresa): ma ha sottolineato che senza un adeguato investimento di risorse finanziarie le importanti riforme proposte dalla Commissione (e da lui condivise) non avrebbero avuto alcuna chance di successo; e dunque la riduzione della spesa avrebbe dovuto venire modulata nel tempo, e soprattutto accompagnata da una impegnativa operazione di riallocazione di risorse e di riqualificazione della spesa pubblica. La Francia di oggi può forse permetterselo. A metà degli anni Novanta noi non potevamo. Le condizioni della finanza pubblica dell'epoca (con lo stock del debito pubblico che aveva superato il 125% del PIL) e l'incombere dell'esame finale per l'ammissione all'Unione monetaria europea non consentivano di destinare una quota delle risorse finanziarie pubbliche agli investimenti per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. La riforma dell'amministrazione doveva anzi contribuire al risanamento finanziario. E come si è detto, lo ha fatto, riducendo il costo del personale pubblico di due punti di PIL all'anno.

Ma ciò ha significato non disporre delle risorse necessarie per gli investimenti nella informatizzazione della P.A., per l'incentivazione della produttività (contrattazione di secondo livello), per il miglioramento della qualità dei servizi, per la formazione e la professionalizzazione del personale, per il reclutamento di giovani e dunque per l'inserimento nelle amministrazioni di professionalità nuove e di personale dotato di cultura tecnologica e organizzativa moderna.

La questione è ancora attuale oggi, in un momento nel quale, tra un "tesoretto" e l'altro, le condizioni della finanza pubblica sono certamente meno drammatiche che negli anni novanta. Basti pensare al Memorandum d'intesa sul pubblico impiego, stipulato quasi un anno fa tra il Governo e le organizzazioni sindacali. Nonostante qualche passaggio che ha suscitato perplessità e dissensi, esso contiene diverse scelte coraggiose e innovative, in tema di valorizzazione del merito e della professionalità, di misurazione della qualità dei servizi e di valutazione delle performance, di incentivazione della produttività e di lotta all'assenteismo. La scorsa settimana a Parigi, nel corso di una riunione della *Conférence permanente sur les valeurs, les missions e les métiers de la fonction publique*, presieduta dal ministro del Bilancio e della Funzione pubblica Eric Woerth, ne ho letto alcuni passi. André Santini, il sottosegretario di Stato delegato alla Funzione Pubblica ha confessato la sua meraviglia di fronte al fatto che avesse ottenuto la firma delle organizzazioni sindacali del settore pubblico un documento che parla di valutazione della produttività, di avanzamenti in carriera legati esclusivamente ai risultati, e di remunerazione correlata alle performances e alla produttività. Ho dovuto confessare a Woerth e a Santini che quel memorandum, a un anno dalla sua firma, è tuttavia rimasto del tutto inattuato. Colpa dei sindacati che ci hanno ripensato? mi hanno domandato. Ho dovuto dir loro la verità: colpa del governo, e in *primis* del ministro dell'Economia, che, pur avendo vantato la firma del memorandum

come un suo personale successo, non ha poi avviato alcuna operazione di riallocazione delle risorse o di riqualificazione della spesa pubblica che consentisse di finanziare incrementi di produttività e premiare il merito nelle pubbliche amministrazioni.

8. Altri due meccanismi fondamentali della riforma non hanno funzionato, pregiudicandone l'esito complessivo: per il primo di essi si può parlare di vero e proprio sabotaggio.

Alludo alla riforma del bilancio e della contabilità dello Stato varata con la legge Ciampi, numero 94 del 1997, coeva alla legge 59 e ad essa strettamente correlata. Mi stupisco che non se ne sia parlato in questo convegno. Essa intendeva (*rectius*: avrebbe voluto) riorganizzare i bilanci pubblici per missioni e per programmi, assegnare le risorse necessarie per l'attuazione di ciascun programma alla amministrazione responsabile in modo aggregato, garantire a ciascuna amministrazione e ai suoi dirigenti piena autonomia nella gestione delle risorse finanziarie ed umane ad essa assegnata: condizione necessaria per attivare meccanismi di responsabilità delle amministrazioni e dei loro dirigenti in relazione alle performances e ai risultati conseguiti. Essa anticipava di alcuni anni, in buona sostanza, i meccanismi della LOLF francese, la legge sulla riforma del bilancio e della *loi de finance*, che è oggi in Francia il principale strumento per l'ammodernamento della P.A.

Che ne è della riforma Ciampi? Per quasi dieci anni, ha prevalso la resistenza ostruzionistica della ragioneria generale dello Stato: un caso di successo in una operazione di sabotaggio, organizzata con le più raffinate tecniche del gattopardismo italiano: come è naturale, quando un'operazione di sabotaggio ha successo, ci sono responsabilità del sabotatore ma ci sono anche forme di tolleranza o di omissione *in vigilando* da parte di chi dovrebbe far rispettare le leggi e attuare le riforme votate dal parlamento.

Qualcosa si è mosso, per vero, negli ultimi mesi: il bilancio dello Stato è stato articolato per missioni e per programmi, ancorché, per ora, solo a fini conoscitivi. Speriamo segua al più presto, secondo l'originaria impostazione della riforma, il riconoscimento a ciascuna amministrazione di una effettiva autonomia e flessibilità nella gestione del budget di risorse assegnato a ciascun programma....

9. La categoria del "sabotaggio" non basta a spiegare, viceversa, un altro dei fattori di criticità che hanno molto influito sull'esito complessivo del processo di riforma. Tra i segmenti della riforma rimasti in mezzo al guado, in assenza di una determinata e convinta attività di implementazione, uno infatti era ed è certamente fondamentale, perché avrebbe dovuto incidere in profondità sulla cultura e sul funzionamento di tutte le amministrazioni, realizzando una vera e propria "rivoluzione culturale" (dalla cultura del formalismo giuridico a quella delle performances, dei risultati, della qualità delle prestazioni e dei servizi ai cittadini, della valorizzazione del merito e della professionalità). 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 (*chiffrés*, dicono i francesi), 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 deve essere correlata ai risultati ottenuti: e che i dipendenti pubblici possono essere licenziati secondo le stesse regole del diritto privato, e dunque per giusta causa. Quelle leggi sono ancora in vigore. Ma la loro attuazione lascia molto a desiderare. Gli obiettivi, quando ci sono, sono spesso generici e vaghi; le performances non vengono misurate o sono valutate in modo sommario e discrezionale; la quota delle retribuzioni legata ai risultati è spesso minima; e non di rado viene distribuita a tutti, indipendentemente dai risultati. Ancora: nel 2006 ci sono stati nel settore pubblico 72 licenziamenti; da un lato ciò significa che quelle disposizioni di legge possono, volendo, essere applicate; ma poiché 72 licenziati su una popolazione di 2,8 milioni di dipendenti pubblici contrattualizzati sono gocce nel mare, ciò significa anche che la rivoluzione culturale di una amministrazione orientata ai risultati, alla qualità dei servizi, alla valorizzazione del merito e della professionalità non è (ancora) stata realizzata, salve encomiabili, ma isolate 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 e ad attivare meccanismi obiettivi e affidabili per verificarne il raggiungimento. Ciò – credo - 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, altrimenti rischia il posto e l'indennità di risultato, sarà più difficile per il politico 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 dunque un ceto politico capace di comprendere che l'assunzione di responsabilità di governo va onorata dedicandosi a tempo pieno, e ad essa sacrificando impegni di partito, di corrente, di collegio elettorale *et similia*.

Ma anche il ceto burocratico ha la sua parte di colpa. Abituato all'esercizio di un potere irresponsabile, sottoposto da sempre 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, in assenza di indicatori di performance e strumenti di valutazione dei risultati, necessariamente a tutti, meritevoli e incapaci, diligenti e fannulloni.

Meriterebbe di essere raccontata, in proposito, la vicenda imbarazzante e oscura del primo provvedimento di determinazione delle nuove retribuzioni dei dirigenti dello Stato, sottoposto furtivamente alla firma del presidente del Consiglio, nel pieno dell'estate del 1999, accuratamente evitando che ne fossero informati il ministro del tesoro dell'epoca, Giuliano Amato, e il sottosegretario alla presidenza del consiglio delegato al coordinamento dell'attuazione della riforma amministrativa (che era il sottoscritto): esso elevava in misura consistente le retribuzioni dei dirigenti, in linea con lo spirito della riforma (attrarre i migliori nelle amministrazioni pubbliche, contendendoli al settore privato), ma, in plateale contraddizione con la sua lettera e il suo spirito, concentrava l'aumento sulla retribuzione fondamentale, erogata a tutti i dirigenti indipendentemente dalla responsabilità di ciascuno e dai risultati ottenuti. Da allora, i dirigenti italiani sono pagati assai meglio di quelli della maggior parte degli altri paesi europei; ma è sempre più difficile dare ai nostri colleghi stranieri spiegare questa asimmetria in modo virtuoso ("sì, sono pagati meglio, perché vogliamo avere i giovani migliori nelle amministrazioni pubbliche, e perché una quota consistente della loro retribuzione è legata al risultato, dunque spetterà soltanto a quelli che la meriteranno").

9. Veniamo così ad un altro nodo fondamentale del dibattito che questo convegno ha notevolmente approfondito: la questione dello spoils system. Beninteso, nel sistema delle spoglie in uso negli Stati Uniti, il dirigente rimosso dall'incarico in seguito al cambio di amministrazione perde il posto. Nell'ordinamento italiano, il dirigente sostituito perde l'incarico, ma non il posto, quanto meno se si tratta di un dirigente di ruolo (e dunque nella stragrande maggioranza dei casi), e dunque il cambio di governo e di maggioranza parlamentare dà luogo, per lo più, a una mera rotazione degli incarichi. Ma la perdita dell'incarico può rilevare quasi quanto la perdita del posto, se si tratta di un incarico ambito e importante. E soprattutto: se la perdita dell'incarico è legata alla insufficienza delle performances o dei risultati ottenuti, si mette in opera un incentivo potente all'efficienza delle amministrazioni; se al contrario essa è legata a valutazioni politiche, a rapporti di fiducia personale o a logiche clientelari, si finisce invece per disincentivare l'efficienza delle amministrazioni e il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini.

Il punto essenziale è che, nel decreto 80 e nel Testo Unico del 2001, la revocabilità degli incarichi, connessa non ai risultati ottenuti dal dirigente nella sua attività di direzione, ma al mero cambio di governo, era rigorosamente limitata soltanto ai ruoli apicali, che sono il momento di snodo tra la politica e l'amministrazione, imitando così, a ben vedere, le discipline in vigore anche in Francia e in quasi tutti gli altri Paesi europei pure allergici a forme di spoils system. Nei limiti stabiliti dal decreto 80, la Corte Costituzionale ha ritenuto questa disciplina compatibile con il principio di imparzialità dell'amministrazione, mentre ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni della legge Frattini, che nel 2002 l'ha modificata su due punti cardine: l'estensione del meccanismo della rotazione degli incarichi anche a dirigenti non apicali e l'abrogazione della disposizione che prevedeva una durata minima inderogabile degli incarichi dirigenziali, sufficiente a garantire che il dirigente potesse poi essere valutato in relazione ai risultati conseguiti e non sulla base di pregiudizi o valutazioni politiche.

La verità è che sia la Corte Costituzionale, sia il legislatore del 1998 (*in primis* Massimo D'Antona), avevano esattamente colto, nella ricostruzione del nostro sistema costituzionale, un punto-chiave, che la legge Frattini ha invece rimesso in discussione: il principio della distinzione tra politica e amministrazione. La ridefinizione dei rapporti tra politica e amministrazione in termini di rigorosa distinzione di ruoli e di compiti, rappresenta infatti un passaggio cruciale: spetta alla politica definire le politiche pubbliche, ma spetta all'amministrazione realizzarle; l'amministrazione deve essere valutata sui risultati ottenuti nella realizzazione delle politiche, in termini di qualità e quantità dei servizi e delle prestazioni erogate al cittadino, non sulla sua disponibilità a piegarsi agli interessi e alle logiche "partigiane" del ceto politico.

Sistematicamente accolto nella legislazione italiana solo nell'ultimo quindicennio, a partire dalla legge 142 del 1990 sul riassetto dell'amministrazione locale, il principio della distinzione tra politica e amministrazione trova in realtà un preciso fondamento nel nostro sistema costituzionale. Valgono in materia, infatti, tre principi costituzionali (o gruppi di principi costituzionali). Il loro combinato disposto costituisce il parametro della legittimità costituzionale della disciplina della dirigenza. Il primo principio costituzionale rilevante ai fini della disciplina della dirigenza pubblica è quello che connota teleologicamente la missione delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche (nel loro insieme: le istituzioni e le amministrazioni *della Repubblica*, nel senso ormai sancito dal nuovo articolo 114 della Costituzione) come strumenti per la garanzia e per l'attuazione dei diritti fondamentali dei cittadini. E' infatti *ictu oculi* evidente che la realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini riconosciuti dagli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e dalla sua intera parte prima richiede idonei comportamenti e azioni delle pubbliche amministrazioni. Per garantire a tutti il diritto all'istruzione occorre una buona scuola pubblica. Per garantire a tutti il diritto alla salute occorre un efficiente sistema sanitario. Per garantire ai cittadini il diritto alla sicurezza occorrono efficaci apparati di prevenzione e repressione dei reati. Più l'amministrazione è moderna e efficiente, cioè offre servizi e prestazioni di elevato livello qualitativo e quantitativo, in relazione alle risorse disponibili, più risponde all'obiettivo di assicurare una soddisfacente tutela dei diritti dei cittadini, meglio risponde all'obbligo di concorrere ad attuare il programma costituzionale. Dunque l'amministrazione e le istituzioni sono al servizio dei cittadini e sono gli strumenti per garantire e soddisfare i loro diritti. Non sono al servizio di esigenze clientelari del ceto politico.

Il secondo principio è il principio democratico (art. 1 e ss. della Costituzione). La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione: la esercita in forma diretta (referendum, iniziativa popolare delle leggi, petizioni), ma, per lo più in forma indiretta, utilizzando gli strumenti della democrazia rappresentativa. Il popolo sceglie chi lo rappresenta e, scegliendo chi lo rappresenta, approva un programma politico; chi è eletto – ai vari livelli istituzionali – ha il diritto e il dovere di attuare quel programma politico, di mantenere, se se ci riesce, le promesse e gli impegni presi con gli elettori; e, per farlo, si avvale dell'amministrazione, alla quale deve potere, quanto meno, indicare obiettivi, politiche da realizzare, risultati da conseguire. Come

l'amministrazione deve operare per tutelare e realizzare i diritti dei cittadini e gli interessi generali, così la legittimazione a stabilire come in concreto questo debba essere fatto è attribuita, in un sistema democratico, all'autorità politica espressa dal voto dei cittadini, che definisce le politiche pubbliche, alloca le risorse, indica gli obiettivi da raggiungere.

Il terzo è il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). La pubblica amministrazione deve bensì lealmente attuare le direttive dell'autorità politica, deve realizzarne le strategie, ma nel farlo non può parteggiare per questo o per quello, né partecipare alla competizione politica, né introdurre discriminazioni tra i cittadini, perché è e resta strumento per realizzare i loro diritti, che sono diritti di tutti. Nell'organizzare e gestire servizi pubblici, non può privilegiare né discriminare nessun cittadino in relazione alle sue opinioni politiche, religiose o culturali. Le pubbliche amministrazioni e i loro dirigenti e dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.), non di una parte, ancorché si tratti della parte che ha vinto le elezioni e che dunque rappresenta la maggioranza degli italiani.

Come si compongono tra loro, come si armonizzano i tre principi costituzionali ora menzionati? È intuitivo che il modello dello *spoil system* contrasta sicuramente con il terzo principio (l'imparzialità dell'amministrazione), ma non garantisce il rispetto neppure del primo: nel quadro del sistema delle spoglie, i dirigenti possono infatti essere selezionati in base a logiche partitico-fiduciarie, non sulla base delle loro capacità manageriali. Si è visto tuttavia che di *spoil system*, in Italia non si può parlare: negli Stati Uniti, quando cambia il governo, la nuova amministrazione è legittimata a licenziare alcune migliaia di dirigenti; in Italia invece non va a casa nessuno; tutti i dirigenti restano nei ruoli delle amministrazioni dello Stato e continuano a percepire lo stipendio; al massimo cambiano di incarico. Ma è per l'appunto della preposizione (e della conferma) negli incarichi che dunque, in Italia, si deve discutere, valutandone la disciplina alla luce dei principi costituzionali.

Metà della nostra alta dirigenza statale, cinquant'anni fa come oggi, aveva ed ha un incarico "precario": in qualunque momento l'autorità politica poteva e può sollevare dall'incarico un prefetto, un ambasciatore, un generale di corpo d'armata o di divisione, e rimuoverlo dalla direzione della prefettura, dell'ambasciata o dell'unità militare, destinarlo ad altro incarico o anche metterlo a disposizione. La precarietà nell'incarico mette il dirigente alla mercé dell'autorità politica. Come lo *spoil system* in senso proprio, essa soddisfa al secondo dei tre principi costituzionali, non agli altri due: rischia di mettere in discussione l'imparzialità dell'amministrazione, e non attiva una responsabilità del dirigente per i risultati, per la qualità dei servizi e delle prestazioni. La facoltà dell'autorità politica di revocare l'incarico in qualsiasi momento e senza obbligo di motivazione può essere utilizzata per sostituire i dirigenti incapaci, ma anche, all'opposto, per far prevalere logiche di lottizzazione e di spartizione degli incarichi tra i partiti della maggioranza. È vero che, nella storia dell'amministrazione italiana, l'elevata qualità professionale e il forte spirito di corpo delle burocrazie interessate, ha di fatto per lo più indotto i Governi a fare un uso moderato dei poteri loro attribuiti, evitando che le tre amministrazioni in questione (Interni, Esteri e Difesa) fossero dominate da meccanismi di brutale lottizzazione partitica. Ma ciò è stato pagato al prezzo di un'accentuata autoreferenzialità delle amministrazioni stesse, e del prevalere di meccanismi burocratici, gerontocratici e di cooptazione.

Prima della riforma del 1998, l'altra metà della nostra dirigenza beneficiava, viceversa, di un regime di sostanziale inamovibilità nell'incarico. I dirigenti

generali dei ministeri erano tutti scelti discrezionalmente dall'autorità politica; se un posto di dirigente risultava vacante, il Governo poteva liberamente scegliere il nuovo dirigente anche tra estranei all'amministrazione, anche tra chi non aveva mai vinto un concorso pubblico. Ma una volta nominato, il dirigente poteva conservare l'incarico a vita: condizione ideale per garantire l'imparzialità nei confronti delle pressioni della politica; ma condizione nient'affatto idonea ad incentivare il dirigente a dimostrare la capacità di assicurare servizi di buona qualità ai cittadini, di tutelare i loro diritti; e nient'affatto idonea a garantire della sua lealtà nell'attuazione dei programmi e delle strategie fissate dall'autorità politica. Così si rispettava il terzo principio costituzionale, ma non i primi due.

Le riforme degli anni Novanta hanno cercato di affrontare il problema. Ci sono riuscite solo in parte. Non hanno sostanzialmente riformato le carriere speciali, prefettizia, diplomatica e militare, ancora rette dal regime della precarietà negli incarichi (e da una persistente influenza di tradizionali modelli gerarchici e gerontocratici). Per il resto della dirigenza (dello Stato e degli enti locali) hanno bensì introdotto regole nuove ispirate ai principi della distinzione dei ruoli tra politica e amministrazione, della autonomia e responsabilità dei dirigenti sul piano dei risultati, della temporaneità degli incarichi, della contrattualizzazione della dirigenza, della valutazione delle performance. In base alle nuove regole, la preposizione agli incarichi venne bensì mantenuta nella responsabilità dell'autorità politica (limitatamente ai dirigenti generali o equiparati), ma le si impose di scegliere tra i vincitori di concorso, e di adottare criteri di competenza e capacità (ancorché nella pratica frequentemente disattesi); la scelta di estranei alla amministrazione, non selezionati mediante un pubblico concorso, fu rigorosamente circoscritta da limiti numerici e consentita solo per incarichi temporanei. All'autorità politica fu riservata la competenza a fissare gli obiettivi, e a determinare i risultati da conseguire; ai dirigenti la competenza a darvi attuazione, con piena autonomia gestionale. Si stabilì che, alla fine del periodo contrattuale, fossero valutati i risultati ottenuti, adottando per questa verifica criteri e meccanismi per quanto possibile oggettivi. In caso di risultati positivi si riconobbe al dirigente il diritto alla conferma nell'incarico, o alla preposizione con il suo consenso ad altro incarico equivalente o più impegnativo. In caso di risultati negativi, si stabilì che al dirigente dovesse essere conferito un incarico di minor rilievo, o addirittura che, nei casi più gravi, si potesse disporre il suo collocamento a disposizione, e persino il licenziamento.

Vi era in queste scelte una evidente, quasi ovvia consequenzialità. È possibile realizzare un forte riorientamento del *modus operandi* delle amministrazioni verso i risultati, la produttività, la qualità dei servizi resi ai cittadini, solo se i dirigenti di ciascuna struttura sanno che la loro carriera e anche una parte della loro retribuzione dipendono dai risultati ottenuti, non dalla tessera di partito o dalla disponibilità a farsi carico delle istanze clientelari della maggioranza del momento; e solo se la valutazione dei risultati ottenuti è affidata a criteri e indicatori oggettivi e ad arbitri imparziali; solo, dunque, se la dirigenza è, insieme, leale all'autorità politica, e cioè attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, ma anche imparziale, e dunque al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, ed infine efficiente, cioè capace di

promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, che sono poi i concreti strumenti di tutela dei diritti dei cittadini. E se è certa di essere, poi, valutata col metro dei risultati conseguiti, non della fedeltà al potente di turno e della disponibilità ad assecondarne ogni capriccio.

Ma si può dire che, dopo la riforma del 1998, la dirigenza pubblica italiana è retta da un ordinamento rispettoso dei principi costituzionali sopra ricordati? Abbiamo ora, nel suo insieme, una dirigenza pubblica responsabile, autonoma, leale all'autorità politica, imparziale, competente ed efficiente, moderna e innovativa? Funziona, nell'attuale sistema amministrativo italiano, il modello or ora sommariamente descritto?

Il primo insuccesso la riforma lo registrò già alla fine degli anni novanta, ancora nella sua fase genetica: risultò politicamente impossibile estendere la nuova disciplina della dirigenza alle amministrazioni *'régaliennes'*. Vi fu, su questo punto, una resistenza insormontabile. Giocò a questo proposito il fatto che prefetti e ambasciatori sono bensì dirigenti di importanti amministrazioni ma anche rappresentanti del Governo con responsabilità e compiti assai contigui a quelli della politica; e contarono anche – come già si è notato – la autorevolezza, la professionalità e il forte spirito di corpo delle relative burocrazie, che di per sé bastavano per imporre alle autorità politiche un uso moderato dei poteri formalmente ad esse riconosciuti. Ma, anche a prescindere dalle amministrazioni *régaliennes*, la riforma è stata applicata poco e male. Non mancano un certo numero di *best practices*. Ma per lo più – come già si è detto – l'autorità politica si è rivelata poco interessata se non incapace di tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica, di definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere; e, per converso, assai restia ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nella gestione dell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici. Conseguentemente, assai di rado sono stati definiti obiettivi precisi e quantificati, assistiti da idonei indicatori di performance; altrettanto di rado sono stati attivati meccanismi adeguati di valutazione e verifica dei risultati, della produttività delle strutture amministrative, e del rendimento dei dirigenti.

La verità è che la riforma del '98 non fece i conti fino in fondo con i residui del passato: con la persistenza, nel ceto politico e nel ceto burocratico, della vecchia cultura dello scambio politico, della collusione tra esigenze clientelari e di sotto-governo (la *party politics* nel senso deterioro della parola); con il rifiuto della responsabilità, della cultura della valutazione e della meritocrazia da parte delle dirigenze amministrative.

Ma pesò anche la convinzione di potere – sfumati nel tempo (e nel sopravvenire dei termini di prescrizione dei reati) gli effetti di Tangentopoli – recuperare una centralità della politica che di nuovo sconfinava in una sorta di pretesa di onnipotenza di un ceto politico che si vorrebbe *legibus solutus*. E pesò, parimenti, la singolare interpretazione *bipartisan* che in Italia è stata data della trasformazione della forma di governo (statale, regionale e locale) in direzione di quella che si usa chiamare democrazia maggioritaria, o democrazia di mandato; una democrazia maggioritaria per lo più intesa come legittimazione della maggioranza *pro tempore* ad

impadronirsi delle istituzioni e piegarle alla tutela dei propri interessi di parte (o addirittura dei propri interessi privati).

È espressione di questa cultura la forte opposizione che ancora incontrano fra gli amministratori comunali le disposizioni di legge che danno attuazione al principio della distinzione tra politica e amministrazione, come le disposizioni che sottraggono a sindaci e assessori la competenza a rilasciare concessioni e autorizzazioni amministrative, che molti vedono come una indebita limitazione del mandato che hanno ricevuto dagli elettori, una invenzione antidemocratica di ingegneri delle istituzioni.

Ma è, parimenti, espressione della stessa cultura la crescita abnorme degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, degli amministratori regionali e locali. La istituzione degli uffici di diretta collaborazione è, in realtà, diretta conseguenza del riconoscimento del principio della distinzione tra politica e amministrazione. È infatti opportuno che, nell'esercizio delle sue funzioni proprie - nell'elaborazione delle strategie e delle politiche pubbliche e nella attività di valutazione dei risultati - l'autorità politica (sindaco, presidente di regione, ministro) sia coadiuvata da strutture che ne condividano valori e obiettivi. Ma questo naturalmente presuppone, da una parte, che le amministrazioni, e la dirigenza amministrativa, siano effettivamente autonome e responsabili nella gestione delle attività amministrative di loro competenza, dall'altra, che gli uffici di diretta collaborazione siano dimensionati in modo da evitare la tentazione di operare come un doppione dell'amministrazione, una sorta di amministrazione parallela. Abbiamo invece assistito, in pochi anni, a una crescita esponenziale del numero degli addetti agli uffici di diretta amministrazione, a un evidente impoverimento della loro qualificazione tecnica e professionale e a una crescente confusione tra il loro ruolo e quello delle amministrazioni di *line*.

Ancor più ha pesato, peraltro, la mancata "manutenzione" della riforma della dirigenza varata nel 1998-1999. La fase della manutenzione è cruciale in ogni riforma. Essa implica una intelligente e coerente opera di implementazione delle innovazioni introdotte dalla riforma, che ha successo solo se è governata da una forte e determinata regia centrale (dimensione *top down*) e se è alimentata dalla mobilitazione di un largo numero di innovatori capaci di inventare e sperimentare soluzioni applicative innovative (dimensione *bottom up*); contemporaneamente, essa implica una attenta analisi dei problemi e delle criticità, emergenti nel corso della implementazione della riforma, e una rapida correzione degli elementi del disegno di riforma che si siano rivelati carenti, inefficaci o sbagliati. Ai fini che qui interessano, molto rilevante appare la già sottolineata carenza di questa attività di manutenzione per quanto concerne i controlli sulle amministrazioni (decreto 286/1999) e la valutazione dei dirigenti.

La ancora diffusa carenza di procedure e strumenti affidabili di valutazione non è per nulla riconducibile alla adozione dello strumento contrattuale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro. La contrattualizzazione al contrario poteva e doveva essere lo strumento col quale si potevano introdurre nel lavoro pubblico le prassi e le garanzie del diritto privato, e dunque principi ed esperienze capaci di rendere meno autoritari i rapporti tra le amministrazioni pubbliche ed i loro dirigenti. Ma le potenzialità di questa innovazione sono state travolte dalla legge 145 del 2002 che, ledendo il principio della stabilità e affidabilità dei contratti, ha introdotto, sia pure temporaneamente - *una tantum* - un radicale *spoils system*. Essa non ha infatti soltanto soppresso la disposizione che

garantiva ai dirigenti pubblici un periodo minimo di permanenza nell'incarico dirigenziale loro attribuito; ma ha anche azzerato i contratti in essere in modo da consentire al nuovo governo di sostituire *ad nutum* i dirigenti in carica. E ciò, nonostante la riforma del 1998-99 avesse introdotto ben tre correttivi al precedente regime di inamovibilità dei dirigenti: il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali; la già accennata istituzione di uffici di diretta collaborazione ai quali potevano essere preposti o applicati dirigenti e altri addetti sulla base di un rapporto fiduciario (*intuitu personae*); e, infine, la facoltà di ogni nuovo governo, nei primi tre mesi dal suo insediamento, di sostituire i dirigenti apicali di ciascuna amministrazione (segretari generali, capi dipartimento), dunque quelli che stanno nel punto di snodo tra politica e amministrazione (sul modello già sperimentato alla Presidenza del Consiglio a partire dalla legge 400 del 1988). Azzeramento dei contratti in corso, eliminazione della durata minima degli incarichi: si tratta, a ben vedere, di due innovazioni-chiave, coerentemente volte a porre i dirigenti alla mercé delle scelte dell'autorità politica, da un lato rendendo precaria la validità del contratto, ma dunque anche la durata dell'incarico, dall'altra consentendo alla autorità politica di tenere costantemente "sotto schiaffo" il dirigente, mediante l'attribuzione di incarichi di cortissima durata.

10. Missione impossibile, dunque? Dobbiamo rassegnarci a considerare il nostro sistema istituzionale e amministrativo un handicap, una palla al piede, più che una risorsa per crescere e competere? E magari ad abbracciare le teorie dello "Stato minimo", e ad attrezzarci per fare, per quanto possibile, a meno di un'amministrazione pubblica che non riesce a divenire moderna e efficiente? La risposta è no, e la motivazione è banale: semplicemente perché non possiamo permettercelo. Nell'epoca della competizione globale, l'handicap di un sistema amministrativo inefficiente, ingombrante e costoso non può essere aggirato con scelte autarchiche o isolazioniste, con svalutazioni competitive, o soltanto riducendo drasticamente il perimetro delle attività e dei servizi gestiti dal pubblico. Nessun grande Paese democratico ha percorso questa strada. Le esperienze e le ideologie dello "Stato minimo" non hanno avuto successo duraturo. I sondaggi di opinione rivelano ovunque una nuova domanda di "pubblico". Ma di un pubblico moderno, efficiente, rispettoso dell'autonomia del privato, capace di accompagnare e promuovere la crescita civile e lo sviluppo economico.

La ripresa di un processo di riforma e di ammodernamento della macchina amministrativa che consenta in tempi brevi di ridurre le distanze rispetto ai paesi che dispongono di amministrazioni più performanti e più innovative, rappresenta dunque oggi una scelta non eludibile. Non meno necessaria essa appare, peraltro, se il problema della ripresa della crescita e del rilancio della competitività del Paese viene affrontato dal punto di vista delle azioni necessarie per risolverlo. Nessun dubita della necessità, a tal fine, di forti ed efficaci politiche pubbliche. Ma nessuna politica pubblica può essere concretamente realizzata (e, forse, neppure progettata) se mancano amministrazioni capaci di farlo. La politica può definire

indirizzi e strategie, non supplire alle carenze di progettualità, efficienza ed efficacia di una “macchina” per troppi versi ancora inadeguata.

In quest’ opera 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. Ma essa è stata – come già si è notato – largamente apprezzata all’estero (in Francia, negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, nelle conferenze internazionali), forse più che in Italia. Non è stata attuata con coerenza e determinazione; è stata, anzi, in buona parte svuotata, boicottata o tradita. Richiede certamente correzioni, integrazioni, aggiornamenti, anche importanti. Ma soprattutto occorre oggi riprenderla, rilanciarla, e attuarla, dotandola delle necessarie risorse umane e strumentali. Le Amministrazioni pubbliche italiane non hanno bisogno di una nuova rivoluzione normativa, bensì di un complesso di azioni che incidano in modo radicale sulla cultura, sulla organizzazione, sugli strumenti, sui processi e sui prodotti delle pubbliche amministrazioni.

Gli obiettivi e le scelte da fare non sono difficili da individuare.

Occorre innanzitutto contrastare l’interpretazione plebiscitaria e assolutistica della democrazia maggioritaria che è largamente diffusa, se non prevalente, in Italia. Affermare quello che, con linguaggio giornalistico, è stato definito un “bipolarismo mite”. Chi vince ha diritto a disporre degli strumenti necessari per attuare il programma approvato dalla maggioranza degli elettori, non ha il diritto di occupare l’amministrazione come fosse il bottino del vincitore, deve accettare e rispettare in concreto il principio costituzionale della imparzialità della amministrazione e la connessa distinzione tra politica e amministrazione. Non deve conseguentemente considerare l’amministrazione come uno strumento di potere o di costruzione del consenso politico-elettorale, ma di servizio ai cittadini e di attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche approvate dal Parlamento. Deve dunque rispettare il principio di continuità, non piegare l’amministrazione e la sua organizzazione alle esigenze di parte, della parte di volta in volta uscita vittoriosa dalle elezioni.

La decisione del Parlamento, che ha, con la legge finanziaria per il 2008, richiamato in vigore il decreto 300 del 1998 sulla organizzazione del Governo, è sotto questo profilo incoraggiante e significativa: essa non determina solo la “risurrezione” di un segmento rilevante della riforma, ma rappresenta anche una forte risposta a chi (il Governo Berlusconi nel 2001, ma più ancora il Governo Prodi nel 2006), “spacchettando” i ministeri per mere esigenze di spartizione del potere tra i partiti della maggioranza uscita dalle elezioni, aveva inferto un grave vulnus a quel principio e aveva introdotto un forte precedente nel senso della precarietà della organizzazione della P.A. e della sua subordinazione ai contingenti interessi della politica. Naturalmente l’architettura organizzativa delineata dal decreto legislativo 300 non è la Bibbia; essa può essere rivista e anche radicalmente ridisegnata; ma se necessario, ciò andrà fatto sulla base di studi e riflessioni adeguate, e dunque allo scopo di migliorare l’efficienza e l’efficacia del Governo, non di moltiplicare poltrone e incarichi.

Occorre poi mettere al centro la qualità dei servizi e delle prestazioni; essa deve diventare una priorità strategica, e insieme il parametro per misurare

successi e insuccessi, per premiare il merito e punire l'incompetenza, l'incapacità, il disimpegno. Occorre, conseguentemente, sostituire alla cultura burocratica la cultura dei risultati e della valutazione dei risultati, delle performance e della loro misurazione, del servizio pubblico e della soddisfazione del cittadino-utente. Occorre ripristinare il principio della autonomia e responsabilità dei dirigenti, e modularne la carriera sulla base dei risultati conseguiti e oggettivamente misurati: dunque fermare la deriva verso lo *spoil system*, il clientelismo, il ritorno a pratiche diffuse di lottizzazione e di corruzione. Le recenti sentenze della Corte costituzionale⁵ - che hanno ribadito con forza la coerenza dell'impianto della riforma del 1988-1999 con i principi costituzionali, l'irrinunciabilità della distinzione fra politica e amministrazione, e, per converso, l'incostituzionalità delle disposizioni della legge 145 che hanno messo in discussione gli uni e l'altra - costituiscono un buon argine contro le ricorrenti tentazioni di *spoil system*, diffuse su entrambi i versanti dello schieramento politico, e riaprono la strada a un rilancio della riforma nella sua ispirazione originaria.

Occorre, dunque, un governo che sappia promuovere, con forte determinazione, la diffusione della cultura del merito, della qualità, dei risultati, della valutazione nelle pubbliche amministrazioni, e costringere politici e burocrati a comportamenti virtuosi (o, quanto meno, rispettosi delle leggi di riforma). Può anche servire, a tal fine, l'attivazione di disposizioni drastiche a carattere temporaneo (sul modello delle regolazioni asimmetriche con finalità procompetitive, necessarie per agevolare l'entrata sui mercati di *newcomers*): per esempio quelle prospettate nel disegno di legge sulla dirigenza che presentai al Senato nel 2003⁶, insieme a Treu, Mancino e Villone (e al quale lavorò soprattutto Gianfranco D'Alessio). Esso muoveva dalla constatazione che già dal 1998 le leggi prevedono che una quota delle retribuzioni fosse legata al risultato, ma che, in assenza di qualunque indicazione normativa sulla sua quantificazione, succedeva che quasi sempre tale quota risultasse in fatto del tutto esigua; inoltre, in attesa di attivare meccanismi di valutazione, questa indennità veniva accordata a tutti, e dunque non riusciva a essere 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. Beninteso, il punto di partenza non sta nella valutazione delle performance dei singoli dirigenti o dipendenti, ma delle unità amministrative. Se un ospedale o un laboratorio di analisi riesce a raggiungere l'obiettivo di una consistente riduzione delle liste d'attesa, va da sé che la valutazione di risultato dei suoi dirigenti (o della loro grande maggioranza) sarà positiva; se ciò non avviene, occorreranno forti ragioni per riconoscere risultati positivi alla maggioranza dei dirigenti della struttura che ha fallito gli obiettivi previsti.

⁵ N. 103 e 104 del 2007.

⁶ A. S. 1966, presentato il 30 gennaio 2003.

Ma occorre anche investire sul capitale umano delle amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione, e su un sistema di incentivi (materiali e morali) adeguato a premiare il merito, l'innovazione, la produttività, i risultati. E occorre utilizzare fino in fondo le ICT come risorsa decisiva per reingegnerizzare i processi e reinventare i prodotti delle amministrazioni, reimpostando dalla base (dal cittadino) i procedimenti amministrativi.

Occorre anche adeguare la macchina amministrativa alle esigenze di un sistema decentrato, che richiede forte capacità gestionale da parte delle amministrazioni territoriali, ma abbisogna anche di una rinnovata amministrazione centrale. Uno Stato centrale che non si ritira, ma si riconverte dalla gestione centralizzata della produzione di beni e servizi pubblici all'esercizio incisivo delle funzioni di regolazione, di promozione, di coordinamento e di supporto, necessarie ad assicurare la coesione, la coerenza e l'efficienza di un sistema multilivello a rete (non rinunciando, beninteso, a rivedere la stessa distribuzione di competenze definita dal nuovo titolo V, anzi riconsiderandola alla luce di una rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità).

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 sua 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 siano 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.

Occorre ripristinare e rafforzare gli strumenti per la revisione e riqualificazione del sistema normativo e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, per realizzare in tempi rapidi una radicale riduzione dei carichi regolativi e burocratici gravanti sulle famiglie e sulle imprese (*regulatory reform*) e per portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici ai livelli delle migliori performance europee⁷. La semplificazione

⁷ Rinvio, sul punto, a F.BASSANINI, S.PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione, una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2005; e a F. BASSANINI, *Qualità*

normativa e procedimentale dovrà andare di pari passi con la semplificazione dell'architettura organizzativa del nostro sistema politico-amministrativo, intesa non solo a ridurre i costi della politica e a eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di strutture e conflitti di competenze, ma anche a rendere più snelli e rapidi i procedimenti di decisione e di gestione di interventi e servizi, unificando le responsabilità e i compiti –per quanto possibile – in capo ad una unica autorità amministrativa, identificata applicando il principio di sussidiarietà. La strada degli sportelli unici va ripresa e rilanciata nella sua ispirazione originaria, utilizzando fino in fondo la potestà legislativa esclusiva riconosciuta al Parlamento dalla lettera *p* del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. Parimenti andrà fatto per grandi progetti di razionalizzazione e ammodernamento della struttura amministrativa, come gli uffici territoriali del governo e il sistema delle agenzie.

Le esperienze di questi anni devono essere utilizzate al meglio. Per riprendere, rilanciare, implementare ciò che ha funzionato, magari anche solo a livello di best practices (diffondere e generalizzare le best practices); per correggere ciò che non ha funzionato; per introdurre i rimedi necessari a superare resistenze, difficoltà, ostacoli.

Proprio la forza di queste resistenze, difficoltà e ostacoli, impone di recuperare il metodo di collaborazione *bipartisan* che caratterizzò le riforme amministrative degli anni novanta. Se resistenze e ostacoli trovano una sponda in una opposizione irresponsabile e faziosa, difficilmente una maggioranza, per quanto ampia, riuscirà a vincerle. Ma la collaborazione bipartisan è imposta anche dalla stessa già sottolineata esigenza di continuità: l'ammodernamento del nostro sistema amministrativo non si risolve in una legislatura; non può ripartire da zero a ogni cambio di maggioranza; deve dunque impegnare insieme la maggioranza parlamentare di oggi e quella di domani.

Per far ciò non occorrono necessariamente governi di grande coalizione, che pure non sono estranei alla esperienza delle grandi democrazie, allorché esse devono affrontare sfide di grande difficoltà. E' sufficiente che maggioranza e opposizione ritrovino il senso di una responsabilità comune, che si traduce in una apertura reale della maggioranza alle proposte e alle critiche della opposizione, e in una disponibilità di quest'ultima a dare un contributo costruttivo e, se le sue proposte vengono accolte, un sostegno leale.

Quanto alla cultura istituzionale e amministrativa, a me pare ovvio che essa deve essere disposta a dare la sua collaborazione a chiunque la chieda con il proposito serio e rigoroso di realizzare le riforme necessarie a rendere più moderno e più efficace il nostro sistema amministrativo, dunque più forte la nostra democrazia.