

# SENATO DELLA REPUBBLICA

Legislatura 14°

Aula

Resoconto stenografico della seduta n. 962 del 28/02/2006

## RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del presidente PERA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17,07).

**Discussione e approvazione del disegno di legge:**

**(3793) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione (Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale)(ore 17,08)**

.....

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bassanini. Ne ha facoltà.

BASSANINI (DS-U). Signor Presidente, questo disegno di legge segna il mesto finale, per non dire la mesta sepoltura, di una legislatura del tutto perduta ai fini dell'ammodernamento del nostro sistema amministrativo.

E' un disegno di legge che ha rischiato, come diversi altri in questa legislatura, di trasformarsi in una specie di grande carrozzone, in un coacervo di misure clientelari e corporative, confusamente accatastate come in un suk arabo. La vigilanza del Quirinale e le resistenze dei gruppi di opposizione alla Camera dei deputati hanno portato a cancellare molte delle disposizioni più discutibili; ed anche qualche disposizione accettabile.

Questo provvedimento ha corso il rischio di fare la fine dell'ultimo treno per Yuma, su cui si carica tutto alla rinfusa, compresi i manigoldi e i banditi; ma anche l'ultimo treno per Yuma, se parte troppo tardi, deve essere alleggerito in corsa di molti vagoni, altrimenti non arriva in tempo. E così è accaduto.

Resta il fatto, però, signor Presidente, che questo disegno di legge segna la fine di una legislatura nella quale molto poco si è fatto - forse anche per il rapido avvicendamento di Ministri diversi alla guida di Palazzo Vidoni - per continuare, anzi possibilmente per accelerare lo sforzo di modernizzazione, di rinnovamento della

pubblica amministrazione che aveva segnato la legislatura precedente; e che, pur tra successi ed insuccessi, tra luci ed ombre, aveva rappresentato un momento di forte trasformazione e anche di forte *commitment*, di forte impegno di molte pubbliche amministrazioni per migliorare la qualità del loro lavoro e sperimentare forti elementi di innovazione.

Il rapporto dell'OCSE del marzo 2001 sulla *regulatory reform* in Italia, che il predecessore del ministro Baccini usava sempre citare senza ricordarne la data (e dunque quasi per darle merito alla sua gestione), riconobbe gli eccezionali risultati che il nostro sistema amministrativo aveva registrato negli anni precedenti; straordinari progressi, se si teneva conto del punto di partenza: e questo è il punto essenziale. In base a quel rapporto, infatti, noi non ci trovavamo improvvisamente promossi tra i Paesi di testa del gruppo delle democrazie più avanzate; restavamo ancora lontani da esse in termini di qualità e efficienza delle amministrazioni pubbliche: Ma avevamo risalito molte posizioni e l'OCSE ce ne dava un forte (e giusto) riconoscimento. Altrettanto accadde nelle due Conferenze internazionali sulla qualità dell'amministrazione svoltesi, negli anni immediatamente successivi, a Copenaghen e Rotterdam.

Dunque, il processo di innovazione e di ammodernamento del nostro sistema amministrativo, che negli ultimi anni dello scorso secolo si era venuto svolgendo, per tumultuoso e non privo di errori, ha avuto significativi riconoscimenti internazionali. Ma doveva essere proseguito e accelerato. E invece?

Questo è, probabilmente, l'ultimo provvedimento in materia di pubblica amministrazione che questa Assemblea è chiamata ad esaminare e votare. E dunque, oggi possiamo dire che questa è stata una legislatura perduta: inaugurata all'insegna di un brutale *spoils system* che ha demotivato la parte più qualificata della dirigenza pubblica, essa è proseguita con una serie di provvedimenti ispirati in modo evidente e coerente all'idea prevalente in questa maggioranza: che la pubblica amministrazione sia sostanzialmente una palla al piede, un peso morto per il Paese; che essa, al massimo, possa servire come strumento per operazioni clientelari, per operazioni di raccolta e organizzazione del consenso politico-elettorale.

L'idea che la pubblica amministrazione, certo potenziandola e rinnovandola mediante un forte e incisivo processo di modernizzazione e di innovazione (che solo in parte era stato compiuto negli ultimi anni dello scorso decennio), possa diventare fattore propulsivo della crescita del Paese, strumento per promuovere lo sviluppo sostenibile e per consentire un recupero di competitività, è estranea alla cultura di questa maggioranza di destra. E così essa neppure ha capito che la rinuncia dell'amministrazione pubblica a gestire direttamente quelle attività o a produrre quei beni e servizi che il mercato e il terzo settore possono efficientemente ed

adeguatamente assicurare, si accompagna necessariamente a un forte potenziamento della sua attività di regolazione, di stimolo, di promozione e di garanzia del rispetto delle regole e della coesione sociale; e che per ciò resta essenziale anche la gestione pubblica di servizi e prestazioni essenziali per la garanzia di diritti universali (scuola, sanità).

Abbiamo registrato così in questi anni una sequela di provvedimenti confusi, contraddittori, ma quasi sempre devastanti e incoerenti con l'obiettivo della modernizzazione e della promozione della miglior qualità delle prestazioni e dei servizi che le pubbliche amministrazioni rendono ai cittadini: molti tra essi, bene o male, l'opposizione è riuscita a ridimensionare e a contrastare; per altri, la maggioranza ha imposto la legge dei numeri; su alcuni di essi vi è stato anche un qualche concorso di colpa da parte dell'opposizione: Ma il fatto è che alla fine di questa legislatura, la grande spinta verso l'innovazione e l'ammodernamento, la mobilitazione degli innovatori, si è arrestata.

La stessa attività di semplificazione, di deregolazione, di miglioramento della qualità della regolazione che in questo ultimo provvedimento vede l'ennesima revisione della disciplina di uno degli strumenti recentemente introdotti, si è sostanzialmente arrestata per tutti i primi quattro anni di questa legislatura: abbiamo addirittura assistito allo smantellamento degli strumenti, come il Nucleo e l'Osservatorio per la semplificazione, che erano stati istituiti per accelerare la produzione di misure di semplificazione e per lavorare a questa immane opera di snellimento di un sistema ipernormato, iperlegificato ed estremamente burocratizzato qual è, ancora, il nostro. Avevano dato dimostrazione di lavorare bene, anche grazie a un forte raccordo con le parti sociali (le prime vittime della sclerosi burocratica e dell'eccesso di vincoli legislativi non necessari). Sono stati soppressi. Nell'ultimo anno si è ritornati a comprendere, anche sui banchi della maggioranza e del Governo, che senza un forte impegno di semplificazione dei carichi normativi e burocratici il sistema Paese finisce per essere impastoiato e trascinato a fondo da eccessivi oneri e da eccessivi pesi.

Si sono rimessi in moto alcuni strumenti, ma il fatto stesso che uno di questi strumenti debba essere già ridefinito nel primo articolo di questo provvedimento, dà ulteriore dimostrazione del fatto che questa resipiscenza è stata tardiva. In ogni caso essa ancora stenta a dare concreti risultati. Siamo ancora nella fase del reimpianto di un insieme di strumenti tecnici ed istruttori che alla fine degli anni '90 esistevano e funzionavano; e funzionavano talmente bene che ce ne davano espressamente atto tutti i principali rapporti internazionali.

Certo, questa può essere una prova ulteriore di quanto possa negativamente pesare l'avvicinarsi di diversi responsabili nel governo del nostro sistema. Questa legislatura è stata caratterizzata da una qualche stabilità di Governo e di

maggioranza. Ma ciononostante diversi ministri si sono avvicinati alla guida di ministeri-chiave: E ciò è avvenuto anche per la guida della Funzione pubblica, che ha visto succedersi tre Ministri diversi: e, per dire la verità, tre ministri portatori di visioni del futuro della nostra amministrazione pubblica tra loro non del tutto convergenti. E' dunque un'eredità fallimentare per l'amministrazione pubblica, quella che lascia questa legislatura: con questa eredità dovranno fare i conti il Governo e il Parlamento che dopo il 10 aprile saranno chiamati ad assumere la responsabilità della guida del Paese. In buona sostanza, dovremo ricominciare da capo un lavoro di riforma e ammodernamento che cinque anni fa era stato avviato, non senza difficoltà e contraddizioni, ma comunque era stato avviato. Per vero, tutto faceva sperare che quel lavoro potesse continuare nonostante il cambio di maggioranza parlamentare, perché era stato avviato nella scorsa legislatura con metodo e con spirito *bipartisan*, da una parte e dall'altra, dall'allora maggioranza e dall'allora opposizione. Sembravano esserci, sulla carta, tutte le condizioni perché, con le correzioni necessarie, il processo di ammodernamento del nostro sistema amministrativo continuasse e progredisse.

Non è stato così. Mi auguro che nella prossima legislatura si possa ripartire da capo. Perché ne abbiamo bisogno. Il nostro Paese non può vincere le sfide della competizione, non può riprendere la strada della crescita, senza dotarsi di un sistema amministrativo moderno ed efficiente. Di un sistema che riduca sostanzialmente gli ostacoli e i carichi burocratici e regolativi che pesano sulle attività del sistema economico, sulle imprese e sulle famiglie; e che nel contempo sia in grado, da una parte di garantire buone regole (tutte le regole necessarie) e grande capacità di farle rispettare a tutti; e, dall'altra, sia in grado di garantire la qualità di quei servizi e di quelle prestazioni essenziali che non possono che essere erogati dalle istituzioni pubbliche e che garantiscono la coesione del Paese e la tutela dei fondamentali diritti costituzionali.

.....