

SPECIALE COM-PA 2007

L'ammodernamento della pubblica amministrazione: chi ha paura dell'innovazione?

Tavola rotonda inaugurale del Salone della Comunicazione Pubblica 2007
Bologna, 6 novembre 2007

Intervento di

Franco Bassanini, senatore e presidente di Astrid

Mentre parlava l'assessore Alvergnà, e sottolineava che si torna oggi a registrare una diffusa valutazione negativa della pubblica opinione nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche, dei loro costi e delle loro inefficienze, mi venivano in mente alcuni dati, che vanno ricordati non per smentire questa opinione ma perché, trattandosi di dati reali, internazionalmente accettati, possono servire a una riflessione più matura, non limitata a sensazioni e impressioni superficiali.

L'Italia ha, grosso modo, la stessa popolazione di Francia e Gran Bretagna; ma ha 1 milione e 900mila dipendenti pubblici meno della Francia e 1 milione e 400mila meno della Gran Bretagna. Si tratta di dati Ocse, che riguardano tutti i dipendenti pubblici: dallo Stato, alle Regioni, alle Province, ai Comuni, dalla Scuola, alla Sanità, alle Forze armate. Le retribuzioni dei dipendenti pubblici in Italia incidono sul Pil per l'11,1%, in Francia per il 13,7%. Si dirà: l'Amministrazione Pubblica italiana è meno efficiente. Ma costa anche molto meno. Questo risultato è uno dei prodotti delle riforme degli anni novanta. Infatti, nel giro di dieci anni, dal 1990 al 2000, l'incidenza del costo delle retribuzioni dei dipendenti pubblici sul Pil scese (dati Istat) dal 12,6% al 10,5%. Poi è risalita negli anni 2001/2005 all'11,1%. Ma negli anni '90 era scesa di due punti. Dunque, il formidabile processo di risanamento della finanza pubblica realizzato negli anni '90 non è consistito soltanto in una forte riduzione della spesa per interessi, come per lo più si crede, ma anche – e non di poco – in una riduzione della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni.

Sempre nella seconda metà degli anni novanta, l'Italia è stata il primo Paese al mondo a disciplinare la firma elettronica certificata, a riconoscere il pieno valore legale del documento elettronico, a prevedere l'emissione di carte di identità elettroniche. Allora, parlo dei tempi del primo governo Prodi, arrivavano delegazioni da Hong Kong, da Singapore, dalla Finlandia, dalla Svezia, dalla Gran Bretagna e dal Giappone, per studiare le nostre riforme nel settore della digitalizzazione della amministrazione. Purtroppo, tutti questi Paesi ci hanno poi sorpassato, al momento di por mano, negli anni successivi, alla attuazione delle riforme.

Ancora: nella seconda metà degli anni novanta, siamo stati uno dei primi tre Paesi al mondo a informatizzare completamente la gestione delle denunce dei redditi – il fisco telematico. In quegli anni si è anche ridefinita l'architettura del nostro sistema

territoriale raggiungendo su tutto, in seno alla Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali - dove c'erano amministratori di tutti gli orientamenti politici, da Formigoni a a Sassolino, da Alberini a Rutelli – conclusioni unanimi: unanimi perfino sulla necessità di disporre di un Ente di area vasta, di livello intermedio tra Regione e Comuni, dotato di funzioni e risorse significative: e così la Provincia, che era fino a quel momento un Ente residuale, ha compiuto un vero e proprio salto di qualità, acquisendo un ruolo importante nella distribuzione del lavoro e dei compiti tra i livelli istituzionali, anche se permangono ancora sovrapposizioni e duplicazioni che andrebbero eliminate con coraggio. Anche in tal caso si andava controcorrente rispetto alla *communis opinio* che considera le province un ente inutile; ma eravamo confortati dal benchmarking internazionale, dalla constatazione che in Europa tutti i paesi superiori ai sei milioni di abitanti prevedono tre livelli di governo territoriale, come noi abbiamo Regioni, Province e Comuni.

E così, per una breve stagione, alla fine degli anni novanta, cominciò a cambiare anche l'immagine tradizionalmente negativa che le Pubbliche Amministrazioni avevano agli occhi dei cittadini. Un sondaggio di Renato Mannheimer registrò ancora nel 1996 un giudizio negativo sulle pubbliche amministrazioni: solo per il 36% degli italiani meritavano la sufficienza.. Nel 2001, lo stesso sondaggio accertò che questa percentuale era salita al 59,7%, che quindi una maggioranza, seppure ancora risicata, degli italiani dava allora un giudizio di sufficienza della efficacia e della qualità del lavoro delle PP.AA..

Analogamente, ma con maggior rigore scientifico, il Rapporto Ocse sulla Regulatory Reform Review in Italia, pubblicato all'inizio del 2001 e realizzato da un'equipe di esperti di vari Paesi guidati da Scott Jacobs (nessuno era italiano), ha riconosciuto che l'Italia aveva fatto tra il 1996 e il 2000 “impressionanti progressi” sia nel settore della qualità della regolazione sia nel settore della efficienza dell'Amministrazione, sottolineando ovviamente che questo giudizio teneva molto conto dei modesti punti di partenza (diciamo che l'Italia, nelle classifiche Ocse, era risalita in quegli anni dall'ultimo o penultimo posto a una posizione di media classifica).

In quegli anni, qui al ComPA si respirava l'atmosfera di una Amministrazione che si era rimessa in moto, che aveva accettato la sfida della riforma e della modernizzazione; certo non senza contraddizioni ed errori, anche con un certo affanno; si capiva che la valanga di innovazioni approvate una dopo l'altra metteva amministratori e dirigenti pubblici in qualche difficoltà, spesso non avevano il tempo per digerire una riforma che già ne arrivava un'altra. Ma c'erano anche – lo si sentiva in modo palpabile – l'orgoglio e la fierezza di partecipare a un grande progetto per il Paese, di saper affrontare le sfide della modernizzazione e della innovazione, di saper dimostrare la falsità del luogo comune sulla irriformabilità della amministrazione pubblica italiana. E cominciava a penetrare l'idea - che è la stessa che oggi Nicolas Sarkozy sta cercando di interpretare – che con le riforme e l'innovazione possono essere vinte le grandi sfide che questo secolo propone ai Paesi dell'Europa occidentale. Già perché grandi sfide sono davanti a noi - altro che fine della storia! -: la globalizzazione, la competizione delle grandi economie emergenti del Sud e dell'Est asiatico, la rivoluzione digitale, i grandi fenomeni migratori, il terrorismo e il

fondamentalismo islamico, la questione climatica e ambientale: nessuna può essere vinta senza una forte innovazione e, soprattutto, senza una forte innovazione della macchina pubblica, delle Amministrazioni Pubbliche. L'idea che esse si possano vincere facendo a meno delle Pubbliche Amministrazioni, lasciandole vivacchiare nel loro obsoleto conservatorismo, puntando solamente sugli animal spirits del capitalismo, è un'idea sbagliata; ed è altrettanto sbagliato e suicida il riflesso di paura verso il nuovo, verso il cambiamento e verso l'innovazione che spesso attraversa i Paesi Europei, e non solo l'Italia.

Ma nel 2001, con la nuova legislatura e il cambio di maggioranza, tutto è sembrato fermarsi. Nella nuova maggioranza c'era chi proclamava l'idea dello Stato minimo, e sosteneva che della P.A. si può fare a meno (dunque non serve impegnarsi per modernizzarla); e c'era chi progettava un ritorno al vecchio modello di una P.A. al servizio delle esigenze di raccolta del consenso della maggioranza di tutto (strumento per occupare lo Stato e alimentare clientele). E così quel rapporto dell'Ocse non fu neppure tradotto in italiano, e le migliaia di copie in inglese e francese acquistate dal Governo giacciono ancora negli scantinati di Palazzo Chigi e di Palazzo Vidoni; di fatto fu nascosto agli italiani, mentre poteva essere uno stimolo per proseguire. Il piano di e-government approvato nel 2000 all'unanimità (voto bipartisan) dalla Conferenza unificata restò lettera morta. La carta di identità elettronica è rimasta un gadget per pochi. Il nuovo titolo V, inattuato da un Governo ultracentralista, ha prodotto, inevitabilmente, un asfissiante contenzioso tra Stato e Regioni e un consistente aumento della spesa pubblica. Lo spoil system di Frattini ha sepolto il progetto di una dirigenza selezionata con criteri meritocratici e valutata sulla base delle performance. E il governo delle tre "i" ha del tutto ignorato la disposizione che ormai imponeva a tutte le amministrazioni di verificare la adeguata conoscenza dell'inglese e di internet prima di procedere a una nuova assunzione! Così tutti gli indicatori internazionali, che avevano nella seconda metà degli anni novanta registrato bene o male i nostri progressi, hanno ricominciato a peggiorare. Gli indicatori internazionali (World Economic Forum, World Bank, Ocse, Heritage Foundation, IMD) non vanno sopravvalutati, spesso sono realizzati un po' sommariamente, per lo più rivelano più che l'oggettiva competitività di un Paese solo le percezioni degli operatori economici; ma, quando tutti gli indicatori peggiorano, è difficile non prenderne atto: il Paese declina, non cresce, non si ammodernizza.

Ma oggi il cammino della modernizzazione della amministrazione è ripartito. Con qualche incertezza, è vero, con qualche contraddizione, con qualche ritardo. Ma io resto convinto che ce la possiamo fare, che l'innovazione paga. I primi risultati si cominciano a vedere e ci vengono riconosciuti. Ma soprattutto ci aiuta la consapevolezza della necessità e dell'urgenza di riprendere con forza la strada della modernizzazione della macchina pubblica. Aiuterà la convinzione che si tratta di una scelta assolutamente necessaria per l'avvenire del Paese. Vedo un parallelismo con quanto è avvenuto negli anni 1996-1998. Anche allora avevamo di fronte una sfida che per molti sembrava fuori dalla nostra portata, l'ingresso nell'Unione monetaria

Europea. Io ricordo ancora quando l'allora e ora presidente del Consiglio Romano Prodi, nel 1996, annunciò durante un telegiornale: "Se non centreremo i parametri di Maastricht, mi dimetterò". Quella sera il professor Spaventa mi chiamò al telefono e mi disse: "Ma che è saltato in mente al nostro amico Romano? E' impazzito? E' praticamente impossibile che si riesca a rientrare nei parametri di Maastricht. Tecnicamente è impossibile". Invece fu quella la scossa che ci voleva per mobilitare le energie del paese. Anche in questo caso, lo straordinario risultato ottenuto è stato da molti svalutato, come se fosse stato solo un gioco di contabilità e di finanza pubblica creativa; mentre è stato l'effetto di uno sforzo, di una mobilitazione di energie di gran parte degli italiani, a cui hanno concorso il governo, come le amministrazioni regionali e locali, il sistema delle imprese, le famiglie, i cittadini, il terzo settore.

Bisogna riprendere quella strada. Qualche buon segnale in questo anno e mezzo lo abbiamo avuto e ne voglio subito segnalare due, perché possono introdurre una riflessione finale su quello che occorrerebbe fare. Il primo segnale importante, di cui poco si parla, è la ristrutturazione del bilancio dello Stato. Se ne parlava da una decina d'anni, il ministro Tremonti ne aveva parlato senza produrre risultati, nel frattempo la Francia aveva realizzato, con la "Lolf", una grande riforma del bilancio aggregandolo per grandi missioni pubbliche e per pochi programmi o progetti nell'ambito di ciascuna missione. Non 6.000 capitoli o 6000 voci ma 30-40 missioni e 100-200 programmi e progetti. Anche il nostro bilancio è stato finalmente pensato così: è una innovazione di grande importanza, soprattutto se sarà seguita dalla effettiva attuazione di due altre riforme fondamentali, in linea di principio già adottate nell'ambito della riforma dell'amministrazione del 1997-1999: l'obbligo di accompagnare a ciascun programma l'indicazione di obiettivi precisi, possibilmente quantificati o il più possibile quantificati - anche la qualità dei servizi e delle prestazioni si può, con tecniche appropriate, quantificare; e il riconoscimento alle singole Amministrazioni e a chi le dirige di un'effettiva autonomia e responsabilità nella gestione delle risorse attribuite per l'attuazione di ciascun programma (perché può essere chiamato a rispondere dei risultati ottenuti soltanto chi ha la possibilità di gestire autonomamente le risorse attribuite per ottenerli).

Il secondo fatto positivo è che questo governo ha finalmente presentato un disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale. Vedete, noi abbiamo fatto negli anni '90 (legge 59 per la parte relativa al cosiddetto federalismo amministrativo) e in seguito con la riforma del Titolo V, pur con tutti suoi difetti e contraddizioni, una riforma molto importante. Certo non perfetta, anzi bisognosa di correzioni e aggiustamenti. Ma se, prima di varare una riforma si attende che sia perfetta, essa diventa obsoleta e si perdono gli appuntamenti con la storia. Il punto è che, una volta varata una riforma importante, e necessariamente non perfetta, occorre poi, nella fase della sua implementazione, che deve essere determinata, rapida e convinta, identificare, sulla base della esperienza applicativa, contraddizioni, errori, imperfezioni e procedere, con flessibilità e spirito critico, e apportare alla riforma tutte le correzioni necessarie per farla funzionare al meglio. Questo è quello che è mancato anche alle grandi riforme degli anni novanta. All'approvazione del nuovo

Titolo V della Costituzione non è seguita la sua attuazione. L'impostazione di quella riforma è infatti difficilmente contestabile. Verso una architettura molto più decentrata dello Stato muovono pressoché tutti i Paesi, persino quelli più centralisti come la Gran Bretagna e la Francia, perché le moderne società complesse richiedono una articolazione delle responsabilità tra diversi livelli istituzionali. Le domande sociali alle quali il sistema istituzionale deve far fronte sono enormemente aumentate negli ultimi decenni (pensate solo a problemi come lo smaltimento dei rifiuti o l'inquinamento dell'aria, fino a qualche decennio fa ignoti agli amministratori pubblici: semplicemente non rientravano tra i problemi che le amministrazioni pubbliche dovevano affrontare e risolvere); se tutte dovessero trovare risposta da un unico livello istituzionale si rischierebbe un forte sovraccarico con l'ingolfamento del sistema. Occorre quindi una razionale divisione del lavoro che si ha applicando il principio di sussidiarietà e i principi di adeguatezza e di differenziazione, quelli che sono entrati nella nostra legislazione nel '97 e sono stati poi consacrati a livello costituzionale nel 2001. Ma ciò richiede un sistema di finanza pubblica basato sulla responsabilizzazione e sull'autonomia dei centri di spesa. E' scritto nel Titolo V, nell'articolo 119. Il Titolo V è entrato in vigore nell'autunno del 2001, per 5 anni del federalismo fiscale non si è parlato. E' stata istituita una Alta Commissione che fece un buon lavoro, ma ricordo che la sua relazione finale non venne nemmeno pubblicata sul sito del Tesoro.

Bene, oggi le cose si stanno invece muovendo. Il Governo ha approvato un disegno di legge che può essere migliorato in alcuni punti. A mio avviso principio di autonomia e responsabilità deve valere non solo nei rapporti tra Stato e Regioni ma anche tra Regioni e Comuni; nessuno deve potere spendere e ottenere risorse a "piè di lista": il meccanismo dell'autonomia va attivato fino in fondo: un sindaco, un presidente di Regione, un Presidente di Provincia, una volta che ha avuto le risorse che gli spettano e che sono necessarie per far funzionare i servizi e le prestazioni da erogare alla sua comunità, deve poter dire ai suoi cittadini: "Volete servizi migliori? Sono costretto ad aumentarvi o le tasse o il prezzo dei servizi. Volete invece la riduzione delle tasse? Allora bisogna diminuire la quantità o la qualità dei servizi. Oppure : riesco a dimostrarvi che saremo così bravi nel rendere più efficiente l'amministrazione, che miglioreremo la qualità dei servizi senza aumentare le tasse o che ridurremo le tasse senza ridurre la quantità e la qualità dei servizi". Questa scelta virtuosa si impone solo se funziona il meccanismo dell'autonomia e della responsabilità

Per modernizzare l'amministrazione, non ci dobbiamo inventare moltissime cose nuove. Molte riforme sono già state progettate e varate negli anni '90, vanno migliorate, integrate e soprattutto attuate. Per esempio, il lavoro di semplificazione burocratica, di miglioramento della regolamentazione iniziò allora, poi si è fermato, sono state perfino soppresse le strutture dedicate che erano state istituite accogliendo le raccomandazioni dei rapporti dell'Ocse. Oggi il governo ha fatto ripartire il lavoro: ci sono da ridurre carichi regolativi e oneri burocratici, per evitare di caricare di un enorme fardello le spalle delle famiglie, le imprese e le stesse Amministrazioni Pubbliche. Le regolazioni eccessivamente complicate, sono un intralcio per la

competitività del Paese, ma anche per l'efficienza e l'efficacia delle Pubbliche Amministrazioni.

Una strada già tracciata dunque, da percorrere con convinzione e rapidità. Non vi nascondo tuttavia che il nodo più complicato e difficile sarà far valere davvero nelle Amministrazioni, in modo diffuso e sistematico, il principio per il quale le Amministrazioni, i loro dirigenti, i loro dipendenti vanno misurati, valutati, premiati o puniti in relazione all'efficienza, alla produttività, alla qualità dei servizi resi.

Ricordo gli articoli di Pietro Ichino, e le polemiche che hanno suscitato. Ma proprio Ichino ha dovuto riconoscere che esiste già nelle leggi il potere del dirigente di licenziare il fannullone o l'incapace. E ogni tanto avviene: il presidente della Provincia di Bolzano ha recentemente riferito di aver licenziato 14 dipendenti negli ultimi due anni, applicando il testo unico del 2001.

Le leggi dunque ci sono. Dove sta dunque il problema? Che fino a quando non avremo istituito in concreto meccanismi che costringano l'autorità politica - non solo ministri ma anche sindaci, assessori, presidenti di Provincia e Regione - a definire in modo chiaro e netto gli obiettivi di produttività, di risultato che ciascuna struttura amministrativa deve raggiungere, il sistema non funzionerà. Deve trattarsi, beninteso, di obiettivi quantificati. Esempio: vogliamo ridurre le liste d'attesa nelle strutture sanitarie ospedaliere del 10% all'anno? Vogliamo ridurre il tempo di rilascio dei passaporti e dei permessi di soggiorno e di lavoro per i lavoratori regolari? Vogliamo aumentare il livello di apprendimento medio della matematica, o della lingua straniera, del 20% all'anno? Questi sono obiettivi quantificati. Definirli è uno dei compiti principali dell'autorità politica.

Bisogna poi che le strutture amministrative siano valutate in relazione alla loro capacità di raggiungere gli obiettivi stabiliti. Se un obiettivo è la riduzione delle liste d'attesa, io Ministro della Sanità o Presidente di Regione provvederò ad indire una bella gara europea : chi la vince avrà l'incarico di misurare i tempi d'attesa oggi, tra 365 giorni, tra 730 giorni e così via. Ai risultati di queste misurazioni saranno collegate conseguenze premiali o sanzionatorie, in termini anche retributivi, per il dirigente e i dipendenti. Supponiamo che un dirigente abbia nella sua struttura ospedaliera cento dipendenti tra cui cinque fannulloni e dieci incapaci, che rischiano di far perdere a tutti i miglioramenti retributivi collegati al raggiungimento dell'obiettivo: credete che non minaccerà di licenziarli, e poi se necessario che non li licenzierà per giusta causa, assumendo al loro posto quindici giovani capaci, volenterosi e magari tecnicamente meglio preparati? E non pensate che gli altri 85 dipendenti saranno dalla sua parte e il sindacato dalla parte degli 85 dipendenti capaci e volenterosi?

Ecco perché ho voluto sottolineare l'importanza della riforma della struttura del bilancio e dell'avvio dell'approvazione della legge sul federalismo fiscale: perché sono due strumenti legislativi necessari per andare verso Amministrazioni responsabili della gestione delle risorse, che rispondano della qualità e della quantità dei servizi che erogano e dell'uso che fanno delle risorse loro affidate. Questo deve diventare regola. E se ciò accade, penso che avremo rimesso in moto il processo di ammodernamento del nostro sistema amministrativo.

Altre scelte ne discenderanno quasi naturalmente. Penso che il ministro Bonino abbia ragione quando dice che il numero dei Ministri o dei Ministeri non può essere un totem, un tabù; ma appena si ragiona in termini di qualità dei servizi e delle prestazioni, si capisce che, tuttavia, la funzionalità dell'organizzazione amministrativa, la riorganizzazione del Governo per missioni, questa resta una esigenza fondamentale. Allora il problema non è la riduzione del numero dei Ministeri ma la riorganizzazione delle Amministrazioni centrali in modo che per ciascuna missione fondamentale vi sia una sola Amministrazione competente, riducendo così i problemi di conflitto, di sovrapposizione, di coordinamento.

Come in tutti gli altri Paesi d' Europa, infrastrutture e trasporti devono essere di competenza di un solo ministero perché una sola è la missione di assicurare la mobilità dei cittadini e delle merci sul territorio. L'insieme delle funzioni che riguardano il welfare è bene che stiano insieme e non che siano divise confusamente fra tre ministeri, come è avvenuto col secondo Governo Prodi. Il commercio estero, come in tutti i Paesi dell'Ocse, o sta con il Ministero degli Esteri o sta con il Ministero dello sviluppo economico o delle attività produttive; che sia tornato a stare da solo è una indifendibile anomalia italiana.

Sono problemi che hanno risposte semplici se si riesce a rimettere in moto la cultura della responsabilità gestionale: poiché le Amministrazioni servono a produrre beni e servizi per la società o a regolarne la produzione per i cittadini, così le Amministrazioni devono essere valutate e misurate sulla qualità delle prestazioni che rendono: questa banale verità è la base della filosofia e della cultura delle Pubbliche Amministrazioni.

Se si riesce a fare ciò, allora il passo seguente è proprio quello di cui si occupa COM-PA: comunicare le azioni. Voi siete in grado di misurare la soddisfazione degli utenti e dei clienti della Pubblica Amministrazione, e così siete in grado di capire se l'Amministrazione sta progredendo, di esercitare in modo esigente i poteri del cittadino, di dar voce e strumenti alla rivendicazione dei diritti dei cittadini e delle imprese ad una Amministrazione moderna ed efficiente.

Può darsi che a quel punto finiremo con scoprire che il cittadino consapevole non domanda, in Italia, di spendere meno per le Pubbliche Amministrazioni, ma di spendere meglio per avere servizi migliori.