

## **L'amministrazione pubblica in Italia: riforma fallita, riforma tradita, riforma incompiuta?<sup>1</sup>**

di Franco Bassanini

Come è evidente al lettore (e nonostante il titolo), le tre lezioni di Paolo Nerozzi, pubblicate nelle pagine precedenti, non sono una storia della funzione pubblica in Italia: sono un importante contributo alla storia del sindacato dei lavoratori pubblici italiani.

Dei loro pregi (e, eventualmente, dei loro limiti) sotto il profilo squisitamente storiografico non sta a me discutere: non ne avrei la competenza. Lo fa invece Francesco Perrone nelle pagine introduttive, motivandone una valutazione largamente positiva.

A me compete invece spiegare perché, nonostante questa rigorosa delimitazione del loro oggetto (o forse anche per questo), le tre lezioni di Nerozzi rappresenteranno – io credo – un passaggio obbligato per chi voglia ricostruire le vicende recenti del nostro sistema di pubbliche amministrazioni. E soprattutto per chi voglia capire le ragioni per le quali, pur con eccellenze riconosciute e indiscutibili, esso tuttora rappresenta - almeno agli occhi dei più (commentatori e opinione pubblica) - non un fattore positivo e decisivo per la crescita e la modernizzazione del Paese, ma ancora un problema da risolvere.

In quest'ottica, le lezioni di Nerozzi consentono innanzitutto di sfatare alcuni radicati luoghi comuni. Primo fra tutti, la convinzione che la macchinosità, l'inefficienza e l'autoreferenzialità delle nostre amministrazioni siano principalmente la conseguenza della opposizione o della resistenza delle organizzazioni sindacali del settore pubblico nei confronti di ogni tentativo di riforma e modernizzazione del sistema amministrativo. È una convinzione diffusa, anzi largamente prevalente, anche perché alimentata incessantemente da commentatori autorevoli quanto superficiali e da leaders e gruppi di potere interessati ad affermare l'onnipotenza della politica marginalizzando ogni intermediazione di corpi intermedi. Le lezioni di Nerozzi rappresentano, sul punto, una sorta di *fact-checking*, difficilmente contestabile.

Occorre, ben inteso, evitare di fare di ogni erba un fascio: resistenze e ostruzionismi non sono mancati, soprattutto in alcuni comparti (basterebbe

---

<sup>1</sup> È la postfazione ad un libro di Paolo NEROZZI, *La funzione pubblica in Italia. Tre lezioni di storia sindacale*, Roma 2018, di prossima pubblicazione.

ricordare gli ostacoli che incontrò tra i sindacati della scuola la riforma avviata alla fine degli anni Novanta da Luigi Berlinguer).

Ma nel complesso, il sindacato italiano pur non rinunciando mai a tutelare i diritti e gli interessi dei propri iscritti (come è giusto e doveroso), non mancò di fare, nei passaggi cruciali analizzati da Nerozzi, scelte responsabili e costruttive: dall'accordo del luglio '93, sulla politica dei redditi e la contrattazione, alla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, dalla condivisione della legge sulla rappresentanza al contributo dialettico ma fortemente propositivo alle riforme Sacconi, Bassanini, Brunetta e Madia, non solo per quanto concerne il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali, ma anche le misure finalizzate alla modernizzazione e all'efficienza del sistema amministrativo.

La mia testimonianza diretta riguarda ovviamente soltanto le vicende più recenti, dagli anni Ottanta ad oggi. Per quanto concerne questo periodo, i miei ricordi coincidono totalmente con la ricostruzione di Paolo Nerozzi. Con l'eccezione, a voler essere molto pignoli, di alcuni dettagli non essenziali. Avrei dato maggior rilievo alla cosiddetta seconda regionalizzazione (legge delega 382 del 1975 e decreti legislativi 616 e 617 del 1977)<sup>2</sup>, che per prima tentò di riformare il nostro sistema amministrativo partendo dall'analisi delle funzioni e della loro allocazione ottimale. Non avrei usato accenti troppo critici nei confronti del ruolo delle Province, che rappresentano (rappresentavano) un utile livello amministrativo di area vasta nel Paese degli 8.000 Comuni. Tra le riforme Amato-Sacconi (1992-93) e Cassese (1993-94), avrei maggiormente sottolineato l'importanza della prima, che Cassese si limitò a ritoccare, non sempre in meglio. Non avrei parlato di "continuità formale", a cavallo del 2001, tra le riforme del centrosinistra e quelle del Governo Berlusconi, che tentò di introdurre uno *spoil system* generalizzato, poi bloccato dalla Corte costituzionale, e di ritornare alla pubblicizzazione del rapporto di impiego pubblico, bloccata dall'opposizione di CGIL-CISL-UIL. Avrei infine attenuato alcuni giudizi critici sul ruolo della CISL, il cui contributo alla riforma, almeno a partire dalla metà degli anni Novanta (segreteria Tarelli), è stato rilevante, alla pari e in sintonia con quello della CGIL.

Ma si tratta, appunto, di dettagli. Non essenziali, nell'ottica prescelta da Nerozzi, focalizzata a ricostruire il ruolo del sindacato essenzialmente nel processo di modernizzazione del rapporto di lavoro pubblico. Emerge così dalle sue lezioni come vengano progressivamente acquisite dal sindacato (o almeno dalle sue componenti maggioritarie, anche se non senza contrasti e discussioni) la scelta di fondo per il modello privatistico/contrattuale, una crescente attenzione ai diritti dei cittadini utenti e dunque alla qualità dei servizi e all'efficienza dell'amministrazione, la

---

<sup>2</sup> Non a caso all'elaborazione dei decreti legislativi 616 e 617 lavorò una Commissione di studio presieduta da Massimo Severo Giannini, e nella quale ebbi il ruolo di coordinatore generale.

conseguente accettazione della regolamentazione dello sciopero nei servizi essenziali, il rifiuto di “coprire” e perfino di “rappresentare” minoranze di “incapaci e fannulloni”, l’acquisizione della convinzione che la modernizzazione della P.A. è necessaria per la crescita e per la coesione sociale del Paese, ed anche per la valorizzazione del lavoro pubblico (per ridare legittimazione e riconoscimento sociale ai funzionari pubblici). Acquisizioni, nel loro insieme tanto più significative quanto più vengano messe a confronto con i comportamenti assai più chiusi e conservatori tenuti dai sindacati dei lavoratori pubblici di altri Paesi a noi vicini (Francia, ma non solo).

Perché dunque, nonostante il comportamento costruttivo del sindacato e nonostante gli ingenti investimenti politici effettuati da diversi Governi sulla riforma e la modernizzazione della P.A., il nostro sistema amministrativo resta ancora – agli occhi di gran parte della pubblica opinione, ma anche del sistema delle imprese - il “grande ammalato” della Repubblica? La risposta non è semplice, ma, anche alla luce delle lezioni di Paolo Nerozzi, qualche ipotesi può essere tentata.

Una prima risposta - diffusa soprattutto fra coloro che hanno con impegno e dedizione lavorato alla costruzione e alla implementazione delle riforme di questi ultimi decenni - è che, anche in tal caso, la percezione non coglie la realtà dei fatti. In effetti, uno sguardo retrospettivo, in particolare, sulle riforme degli anni Novanta (quelle che hanno visto tra i loro protagonisti proprio Paolo Nerozzi, in quanto segretario nazionale della CGIL Funzione Pubblica) sembrerebbe offrire qualche elemento probatorio a favore di questa tesi.

Mi limito, in estrema sintesi, ad alcuni dati, facilmente verificabili. È diffusa l’opinione che la P.A. italiana costi troppo e impieghi troppi dipendenti. La riduzione dei costi della macchina amministrativa rappresentava in effetti, all’inizio degli anni Novanta, il primo obiettivo della riforma (Amato-Sacconi), di fronte alla esplosione del debito pubblico e alla necessità di rientrare nei parametri di Maastricht. Orbene, tra il 1992 e il 2000, il costo dell’aggregato “retribuzioni del personale pubblico”, complessivamente considerato, venne ridotto di due punti rispetto al PIL, dal 12,6% al 10,6% (dati Istat), dando così un notevole contributo (inferiore solo a quello derivante dalla riduzione della spesa per interessi sul debito pubblico) all’operazione di risanamento della finanza pubblica che consentì all’Italia di entrare nell’Unione monetaria europea. A fine 2000, il numero dei dipendenti pubblici rispetto alla popolazione e il costo del personale rispetto al PIL erano entrambi discesi al di sotto della media dei Paesi OCSE e l’Italia contava così quasi due milioni di dipendenti pubblici meno della Francia e del Regno Unito. Dal 2000 in poi, dunque, il problema non è più il costo delle PPAA (che naturalmente deve essere contenuto e se possibile ulteriormente ridotto), ma, semmai, la qualità dei servizi e

delle prestazioni, nonché la qualità della regolazione e i costi regolativi e burocratici imposti a famiglie e imprese.

Ma anche sul terreno qualitativo, i risultati delle riforme degli anni Novanta non sono stati irrilevanti. Molti procedimenti amministrativi vennero semplificati, più di duecento autorizzazioni o licenze soppresse. L'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolazione prometteva un forte alleggerimento dei carichi regolativi e burocratici. Importanti settori economici (dalla siderurgia alle telecomunicazioni, dal credito all'energia), fino ad allora dominati da monopoli o oligopoli pubblici, furono in quegli anni restituiti alla concorrenza e al libero mercato, contribuendo alla riduzione del debito pubblico. 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 avviati in seguito anche in Francia e in UK. La struttura del Governo fu totalmente ridisegnata e semplificata, riaggregando e riaccorpando i ministeri per missioni omogenee e diversificando i modelli organizzativi (agenzie, dipartimenti), 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 e nei sistemi amministrativi anglosassoni. 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). Alcuni milioni di certificati furono sostituiti da autocertificazioni; e 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.

Così alla fine del decennio, il rapporto Ocse del marzo 2001, sulla *Regulatory Reform in Italia*<sup>3</sup>, 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 specie in Francia<sup>4</sup>).

---

<sup>3</sup> OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris 2001.

<sup>4</sup> Rinvio, per tutti, a R. FAUROUX e B. SPITZ, *Notre Etat. Le livre vérité de la Fonction Publique*, Paris 1999, e a P. WINICKI, *Réussir la réforme publique*, Paris 2007.

Diffusa è tuttavia la convinzione che di quella stagione di riforme poco sia sopravvissuto negli anni successivi. Anche perché al varo di importanti leggi di riforma non ha fatto seguito un lavoro coerente di attuazione.

In questa convinzione c'è del vero e del falso. Il "dimagrimento" delle dimensioni "fisiche" della macchina amministrativa italiana ha resistito nel tempo, mantenendoci al di sotto delle medie OCSE. Ma il conseguente contenimento dei costi del personale è stato in parte compensato da un incremento delle spese per acquisto di beni e servizi (consulenze, uffici di diretta collaborazione, esternalizzazioni, ecc.) e il blocco del *turn over* ha generato effetti non positivi di impoverimento dei corpi tecnici dello Stato e degli enti locali e di invecchiamento del personale.

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 e non coerente con la tutela di interessi strategici del Paese); ma non si è neppure andati avanti, estendendo l'apertura alla concorrenza a settori altrettanto importanti come le attività professionali. Quanto ai servizi pubblici locali, è ancora difficile valutare gli effetti della legge Madia, anch'essa peraltro non priva di lacune e contraddizioni rispetto agli obiettivi dichiarati.

L'autocertificazione è stata e rimane un successo: ha eliminato tre quarti dei certificati e una quota ancor maggiore delle autentiche di firma richieste dalle amministrazioni pubbliche; oggi gli italiani ricorrono all'autocertificazione perfino senza saperlo<sup>5</sup>. Ma il piano di radicale decertificazione delineato nel 2000 è rimasto al palo di partenza. La semplificazione normativa e burocratica, dopo un brillante avvio alla fine degli anni Novanta, e qualche successo iniziale, ha segnato il passo; e l'analisi dell'impatto della regolamentazione è diventato un adempimento formale, incapace di frenare la corsa delle amministrazioni e degli uffici legislativi a moltiplicare i carichi regolativi e amministrativi<sup>6</sup>.

La riorganizzazione dei grandi ministeri (Interni, Esteri, Difesa, Economia e Finanze), prodotta dal decreto legislativo 300/1999, è sopravvissuta pressoché intatta ai cambiamenti di maggioranza parlamentare e di governo; e la drastica semplificazione della struttura architettuale del Governo, smantellata dal II Governo Berlusconi e soprattutto dal II Governo Prodi con un irrazionale "spacchettamento" dei ministeri, è stata integralmente ripristinata dalla legge finanziaria per il 2008. Ma si è completamente rinunciato a quella coraggiosa

---

<sup>5</sup> 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 senza saperlo un modulo nel quale la formula della autocertificazione è già inclusa.

<sup>6</sup> La soppressione, nel 2001, del Nucleo per la semplificazione delle leggi e delle procedure – che, sotto la guida di Filippo Patroni Griffi, aveva svolto un gran lavoro nei due anni precedenti – ha rappresentato, emblematicamente, il segnale di un abbandono della priorità strategica dell'impegno per l'alleggerimento dei costi della regolazione e delle complicazioni burocratiche.

semplificazione e snellimento dell'amministrazione periferica dello Stato che erano delineati 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 molti cambi di maggioranza e di governo ed è stata collaudata da cinque tornate di votazioni delle rappresentanze sindacali, sempre con un'alta partecipazione al voto. Non si tornerà più all'epoca nella quale il Governo doveva convocare 130 organizzazioni sindacali al tavolo delle trattative con l'Aran, compreso chi...rappresentava solo sé stesso. Ma la contrattazione integrativa, anche per carenza di risorse finanziarie, ha fallito l'obiettivo affidatole dalle leggi di riforma, quello di essere uno strumento efficace di promozione della produttività e di valorizzazione del merito.

Responsabilità, merito, valutazione delle performance restano l'eccezione, non la regola; e sono state travolte da pratiche di *spoil system*<sup>7</sup>, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalle resistenze di una cultura burocratica dura a morire, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili.

La firma digitale, il documento informatico e il piano di e-government del 2000 avevano aperto la strada per fare delle ICT il *driver* di uno straordinario salto di qualità del sistema amministrativo attraverso la re-ingegnerizzazione dei processi, dei servizi e delle prestazioni pubbliche e la riorganizzazione della P.A., precedute dalla attivazione di alcune piattaforme digitali abilitanti, come il sistema di identità digitale, la firma elettronica certificata, l'anagrafe nazionale dei residenti, la fatturazione e i pagamenti elettronici da e verso la P.A. Ma il piano del 2000, pur approvato all'unanimità, è rimasto per quindici anni nei cassetti e solo negli ultimi anni si è ricominciato da capo riprendendone senza saperlo le scelte, e dunque partendo dalle stesse piattaforme digitali abilitanti. La reingegnerizzazione dei processi, dei servizi e delle prestazioni è però ancora di là da venire. Vent'anni sono passati quasi invano.

Hanno retto ai cambi di maggioranza il registro delle imprese e 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.

Quanto al cosiddetto federalismo amministrativo, di esso è sopravvissuta una rilevante redistribuzione di poteri e compiti tra Stato, Regioni ed enti locali. 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

---

<sup>7</sup> Cfr. F. BASSANINI, *Potere politico e dirigenze amministrative*, in VV.AA. , *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative*, Bologna-Berlin, Duncker & Humblot , 2007, p. 237 e segg.

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, di cui è sintomo il rilevante contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale, alimentato anche da una successiva riforma del titolo V di cui dirò più oltre.

È 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; ed è vero 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<sup>8</sup> - 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.

Perché il processo di riforma si è arrestato? Il dibattito corrente sul tema è molto ampio e articolato. Ma tende a ignorare o sottovalutare tre cause, sulle quali vorrei brevemente riflettere, anche alla luce delle lezioni di Neroszi.

La prima. Nelle condizioni in cui era la nostra amministrazione trent'anni fa, impietosamente ma lucidamente dipinta dal rapporto Giannini, poteva avere successo solo una riforma radicale, *tous azimuths*. 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. È 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.

---

<sup>8</sup> Vedi al riguardo ASTRID, *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana*, a cura di P. Ranci e A. Forti, Passigli 2008.

La riforma amministrativa degli anni Novanta era stata in realtà progettata e varata con metodo bipartisan: delle cinque c.d. leggi Bassanini, tre furono votate anche dall'allora opposizione di centrodestra e tutti i decreti delegati furono approvati all'unanimità dalla Conferenza unificata. 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 erano state condivise tra maggioranza e opposizione? Principalmente per due ragioni. La prima è data dalle caratteristiche anomale, se non schizofreniche, del bipolarismo italiano. 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 tra maggioranza e opposizione. Anche quando chi subentra vorrebbe proseguire nell'attuazione di riforme costruite e approvate con metodo *bipartisan*, gli risulta comunque difficile far capire alla propria maggioranza 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. Si è trattato di una riforma ben costruita per gran parte delle sue disposizioni: penso, per es., alla riscrittura dell'art. 118, dunque alla riformulazione dei principi costituzionali del sistema amministrativo; o alla definizione dei principi del federalismo fiscale in quell'art. 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'art. 117: da una parte essa presenta vistosi punti deboli, a partire dall'eccessiva espansione della legislazione concorrente e dalla mancanza di quella clausola di supremazia che nelle costituzioni federali contemporanee garantisce contro derive confederali o addirittura secessionistiche e che nell'ordinamento federale USA fu costruita per via giurisprudenziale già nell'800; la mancanza della clausola di supremazia ha reso ancor 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 sul nuovo articolo 117 ha prodotto un duro conflitto politico. 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*: nell'opinione pubblica, e nello stesso ceto politico non è chiara la distinzione fra la riforma costituzionale del titolo V e la riforma amministrativa "a Costituzione invariata" innescata dalla legge 59 del 1977 (di cui era parte integrante il 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, su cui si era invece registrata una larga convergenza.

Vengo alla seconda causa. Come è noto, gli anni Novanta sono stati segnati in Italia dall'esplosione della crisi fiscale dello Stato (con fabbisogno e debito pubblico ben al di sopra dei livelli di guardia) e dunque dalla necessità di una impegnativa operazione di riequilibrio della finanza pubblica (*fiscal consolidation*), poi accelerata per l'incombere dell'esame finale per l'ammissione all'Unione monetaria europea. Non era dunque possibile destinare una quota delle risorse finanziarie pubbliche agli investimenti per la modernizzazione delle PPAA. La riforma dell'amministrazione doveva anzi contribuire al risanamento finanziario. E lo ha fatto, riducendo il costo del personale pubblico di due punti di PIL e contenendo in misura significativa anche la spesa per acquisto di beni e servizi.

Ma ciò ha significato non disporre, allora, delle risorse necessarie per gli investimenti nella informatizzazione della P.A., per l'incentivazione della produttività e dei risultati (contrattazione di secondo livello), per la valorizzazione del merito e delle *performance*, 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. Per i riformatori degli anni Novanta fu, per dir così, giocoforza fare... le nozze con i fichi secchi!

Si sarebbe potuto nel primo decennio del nuovo secolo, almeno fino all'esplosione della crisi finanziaria. Le politiche di austerità degli anni Novanta avevano infatti riportato il rapporto tra debito pubblico e Pil verso il 100% (con una riduzione di 20 punti) e ridotto il fabbisogno al di sotto dei limiti di Maastricht. Ma i Governi dell'epoca preferirono fare altre scelte.

Nel successivo decennio, gli spazi finanziari per i necessari investimenti sull'ammodernamento del nostro sistema amministrativo sono risultati di nuovo ridotti, per effetto della crisi economico-finanziaria che ha riportato il debito pubblico a livelli anche superiori a quelli dell'inizio degli anni Novanta. Per necessità obiettive e per vincoli europei, il riequilibrio dei conti pubblici tornava dominante.

È vero che, anche in questo contesto, qualche spazio finanziario per investire sull'ammodernamento della P.A. avrebbe potuto essere trovato, mediante una rigorosa revisione degli obiettivi di spesa e una conseguente riallocazione delle risorse di bilancio. Ma era, come è evidente, una scelta difficile, che avrebbe richiesto vertici governativi dotati di una visione di lungo periodo forte e lungimirante. Non li abbiamo avuti.

Vengo alla terza causa. Tra i segmenti della riforma rimasti fin dall'inizio in mezzo al guado, uno era ed è certamente fondamentale, perché avrebbe dovuto incidere in

profondità sul funzionamento e sull'organizzazione di tutte le amministrazioni, realizzando una vera e propria "rivoluzione culturale": dalla cultura del formalismo giuridico a quella delle *performance*, 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 che ha trovato disciplina nei primi articoli del decreto 80 del 1998 e poi del testo unico del 2001: dove si stabilisce che per ogni amministrazione le autorità politiche hanno la responsabilità di definire le politiche pubbliche, tradurle in direttive strategiche, definire obiettivi precisi (*chiffrés*), 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 norme sono oggi in vigore da vent'anni. Ma solo qualche amministrazione le ha convintamente applicate. Gli obiettivi, quando ci sono, sono spesso generici e vaghi; le *performance* 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. I casi di licenziamenti di incapaci e fannulloni si contano sulle dita delle mani.

È questo il terreno sul quale la riforma degli anni Novanta ed anche le successive riforme Brunetta e Madia hanno registrato il loro principale insuccesso. Quali ne sono le cause? Innanzitutto, la renitenza del ceto politico italiano a fissare obiettivi precisi di produttività e di qualità e quantità dei servizi, e ad attivare meccanismi obiettivi e affidabili per verificarne il raggiungimento. Ciò – a mio parere - per due ragioni: la prima, perché con la riforma 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 l'indennità di risultato e perfino il posto, sarà più difficile per il politico imporgli l'assunzione di amici, clienti e portaborse); la seconda è che la definizione di obiettivi significativi ma realistici è un lavoro impegnativo, che richiede tempo e dedizione 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 dedicandovisi a tempo pieno, e ad essa sacrificando impegni di partito, di corrente, di collegio elettorale *et similia* (ed anche, almeno in parte, la presenza sui giornali, le televisioni, le radio ed altri media).

Ma anche il ceto burocratico (nei suoi vertici, ovviamente) 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 di strumenti di valutazione dei risultati - necessariamente a tutti, meritevoli e incapaci, diligenti e fannulloni.

Si incrocia qui una questione ineludibile: quella dello *spoil system*. Beninteso, mentre negli Stati Uniti, il dirigente rimosso dall'incarico in seguito al cambio di amministrazione perde il posto, in Italia il dirigente sostituito perde l'incarico, ma non il posto, quanto meno se si tratta di un dirigente di ruolo: 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 dipende dalla insufficienza delle *performance* o dei risultati ottenuti, si mette in opera un incentivo potente all'efficienza delle amministrazioni; se al contrario essa dipende da valutazioni politiche, da rapporti di fiducia personale o da logiche clientelari, si finisce invece per disincentivare la produttività e l'efficienza delle amministrazioni e il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini: la moneta cattiva (i portaborse, i leccapiedi) scaccia la moneta buona (i dirigenti preparati, competenti, attenti alla qualità dei servizi e alla soddisfazione degli utenti).

Prima delle riforme della fine del '900, una buona metà dell'alta dirigenza (prefetti, ambasciatori, generali e colonnelli) era revocabile a discrezione dell'autorità politica. L'altra metà, pur scelta discrezionalmente dalla politica, era di fatto difficilmente rimovibile. Su questa seconda metà intervennero le riforme degli anni Novanta, introducendo il principio della temporaneità degli incarichi, confermabili solo in caso di valutazione positiva dei risultati ottenuti. La revocabilità degli incarichi, connessa non ai risultati ottenuti dal dirigente, 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 *spoil system*. La Corte Costituzionale ha ritenuto questa disciplina compatibile con il principio di imparzialità dell'amministrazione, mentre - non a caso - ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni della legge Frattini, che nel 2002 avevano attribuito alle autorità politiche poteri più ampi e maggiore discrezionalità nella revoca e conferma degli incarichi.

Sia la Corte Costituzionale, sia il legislatore degli anni Novanta, avevano esattamente colto, nella ricostruzione del nostro sistema costituzionale, un punto-chiave, che lo *spoil system* contraddice: 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.

Valgono in materia, infatti, tre 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 come strumenti per la garanzia e per l'attuazione dei diritti fondamentali dei cittadini. 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 è 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 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 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 conciliare in concreto principi apparentemente contraddittori, come quelli accennati? Le riforme degli anni Novanta hanno cercato di affrontare il problema<sup>9</sup>. 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 (moderata tuttavia da meccanismi efficaci di selezione della dirigenza e da un forte spirito di corpo). Per il resto della dirigenza (dello Stato e degli enti locali) hanno introdotto regole nuove ispirate ai principi della distinzione dei ruoli tra politica e amministrazione, della autonomia e responsabilità dei dirigenti, 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. E' 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

---

<sup>9</sup> Cfr. ASTRID, *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, a cura di G. D'ALESSIO, Bologna 2008.

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 ora sommariamente descritto? Il primo insuccesso – come ho già accennato - 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 contigui a quelli della politica; e contarono anche la autorevolezza, la professionalità e il forte spirito di corpo delle relative burocrazie, che di per sé bastavano per imporre all'autorità politica un uso moderato dei poteri formalmente ad essa 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 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 e da meccanismi di *benchmarking* con altre amministrazioni italiane e straniere; 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 sottogoverno (la *party politics* nel senso deteriore della parola); e con il rifiuto della

responsabilità, della cultura della valutazione e della meritocrazia da parte delle dirigenze amministrative<sup>10</sup>.

Ma in più, dopo il 2001, è mancata quella forte regia politica che negli anni precedenti aveva consentito il varo e l'avvio di un complesso di riforme nell'insieme molto incisivo: una regia fondata su un diretto *commitment* del Presidente del Consiglio, e su ampi poteri di indirizzo, impulso e coordinamento attribuiti a un ministro delegato. Lo spacchettamento di competenze avviato nel 2001 (Berlusconi) e confermato nel 2006 (Prodi) - che ha per lungo tempo separato le responsabilità della riforma della funzione pubblica da quelle dell'e-government, della semplificazione normativa, della riforma istituzionale, e dei rapporti fra Stato ed autonomie - è tra le cause della mancata "manutenzione" (rectius della sostanziale inattuazione) della riforma della dirigenza varata nel 1998-1999 per quanto concerne i controlli sulle amministrazioni e la valutazione dei dirigenti (decreto 286/1999). Il colpo decisivo è poi venuto dalla legge 145 del 2002 che 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. Azzeramento dei contratti in corso, eliminazione della durata minima degli incarichi: 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.

È vero che la Corte costituzionale<sup>11</sup> ha poi dichiarato la incostituzionalità di queste disposizioni della legge 145, ribadendo con forza la coerenza dell'impianto della riforma del 1998-1999 con i principi costituzionali, e l'irrinunciabilità della distinzione fra politica e amministrazione. Ma lo fece con cinque anni di ritardo, quando era ormai difficile far argine contro le ricorrenti tentazioni di *spoils system*, diffuse su entrambi i versanti dello schieramento politico. Tanto più che il ceto politico e la macchina burocratica avevano ormai avuto modo di sperimentare efficaci *escamotage* per aggirare i meccanismi meritocratici introdotti dalla riforma. *In primis*, con l'utilizzo strumentale di provvedimenti di riorganizzazione delle amministrazioni al fine di rimuovere dal loro incarico dirigenti non graditi ancorché capaci; e anche con la proliferazione degli uffici di diretta collaborazione, soggetti legalmente alla regola dello *spoils system*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> G. D'ALESSIO, *Les «liasons dangereuses» entre la politique et l'administration: le cas italien et les modèles européens*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2009.

<sup>11</sup> N. 103 e 104 del 2007.

<sup>12</sup> 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

Non resta dunque che...arrendersi? Accettare l'idea che la Pubblica Amministrazione non possa diventare anche in Italia un *driver* dell'ammodernamento, della crescita e della coesione sociale del Paese, ma, sia pur con eccezioni e *best practices*, sia destinata a restare anche in futuro una palla al piede quasi impossibile da rimuovere?

Per un Paese che ha già altre formidabili palle al piede (l'elevato debito pubblico, l'alta disoccupazione in ispecie giovanile, l'invecchiamento della popolazione e la crisi demografica, la stagnante produttività dei fattori) si tratta di una conclusione difficile da accettare. Tanto più difficile, quanto più la competizione fra sistemi Paese è diventata dura e accanita, nell'epoca della globalizzazione, della sfida delle economie emergenti, della rivoluzione tecnologica, dei rapidi mutamenti degli scenari geopolitici e geoeconomici. Un sistema amministrativo moderno, efficiente e agile è, in questo contesto, un fattore di competitività determinante e irrinunciabile, per un Paese che non accetti la condanna al declino e all'emarginazione.

È proprio da qui che – a mio avviso - si dovrà e (forse) si potrà ripartire: prima o poi, non potrà non emergere (a livello di ceto politico e anche di opinione pubblica di massa) la consapevolezza che dell'ammodernamento del nostro sistema amministrativo l'Italia non può fare a meno. Che dunque il processo di riforma va ripreso e condotto a termine, senza sconti né indulgenze per nessuno, sgombrando con determinazione la strada dagli ostacoli e dalle resistenze che hanno fin qui paralizzato l'attuazione delle riforme; che vanno trovate le risorse finanziarie per i necessari investimenti riconoscendo all'ammodernamento della P.A. una priorità strategica; che l'obiettivo di una amministrazione moderna e innovativa merita anche un investimento politico importante, e dunque un impegno diretto di chi ha dal voto avuto la responsabilità di guidare un Paese che non rinuncia a guardare al futuro.

---

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*.