

FRANCO BASSANINI

Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)¹

ABSTRACT

La questione della riforma e dell'ammodernamento dell'amministrazione pubblica, storica palla al piede della crescita e della competitività italiane, è oggi tornata tra le priorità del governo. Nonostante significative innovazioni, prevalgono gli elementi di continuità rispetto alle riforme degli anni novanta (Cassese, Bassanini), le più importanti dall'unità d'Italia. Per valutare questa scelta, si traccia un bilancio di quella stagione di riforme amministrative, dei suoi risultati quantitativi e qualitativi, dei suoi successi ed insuccessi. Vengono analizzate le cause degli insuccessi e del successivo arresto del processo di attuazione della riforma, che ha bloccato l'introduzione nelle P.A. di moderni meccanismi di valutazione delle performance, di incentivazione della produttività, di gestione meritocratica delle risorse umane, di responsabilizzazione della dirigenza per i risultati conseguiti. Su questi nodi si concentra ora la riforma Brunetta, di cui vengono valutati punti di forza e criticità. Cruciali per il successo della riforma saranno la definizione degli obiettivi e il ridimensionamento del ruolo della politica, la riqualificazione della spesa, e, soprattutto, la fase della implementazione, appena avviata.

1. Le riforme degli anni novanta: i risultati acquisiti

Dopo alcuni anni di sostanziale inerzia (secondo e terzo governo Berlusconi, secondo governo Prodi), il quarto governo Berlusconi ha riaperto il cantiere dell'ammodernamento del sistema amministrativo italiano, che era stato, negli anni novanta, uno degli impegni cruciali dei governi Amato, Ciampi, Prodi e D'Alema. Nel merito, tra i due tentativi di riforme prevalgono gli elementi di continuità rispetto alle poche, ancorché non irrilevanti, innovazioni². Si tratta di un fatto inconsueto, in un paese abituato

¹ E' la traduzione italiana di un articolo di imminente pubblicazione in *The Journal of European economic History*, n.1/2010.

² Gli elementi che giustificano la conclusione anticipata nel testo sono ovviamente contenuti nelle pagine seguenti. Sul punto, in senso tuttavia assai più problematico, v. ora L. ZOPPOLI, *La riforma del lavoro pubblico dalla "deregulation" alla "meritocrazia": quale continuità?*, in L. ZOPPOLI, *Ideologia e*

a ripartire da zero, nei processi di riforma, ad ogni cambio di maggioranza politica. Apprezzabile nel metodo, questa continuità mi pare apprezzabile anche nel merito, se si considera che le riforme degli anni novanta, ancorché incompiute, hanno pur sempre rappresentato - nonostante contraddizioni, insuccessi e incertezze - il più importante tentativo di ammodernamento della P.A. italiana dall'Unità ad oggi, come dimostra un rapido bilancio di quella stagione e dei risultati da essa prodotti.

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), diminuì di due punti rispetto al PIL, dal 12,6% al 10,6% (dati Istat rettificati), 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, l'Italia contava così quasi due milioni di dipendenti pubblici meno della Francia e del Regno Unito. 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. Dal 2000 in poi, è dunque lecito sostenere che il problema dell'amministrazione pubblica italiana non è 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, nonché la qualità della regolazione e i costi regolativi e burocratici ai medesimi imposti.

Non irrilevanti sono stati - come è noto - i risultati delle riforme degli anni novanta anche sul terreno 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,

tecnica nella riforma del lavoro pubblico, Napoli 2009, pagg. 1 e segg. Pone più l'accento sulla discontinuità anche il *pamphlet* del ministro Renato Brunetta, *Rivoluzione in corso*, Milano 2009. Trattasi tuttavia, a ben vedere, di asserzioni ascrivibili, più che a valutazioni oggettive, aglieccessi di autocelebrazione propagandistica propri della odierna comunicazione politica.

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 (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). 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*³, 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 Francia⁴).

2. Un bilancio della c.d. riforma Bassanini: luci ed ombre

Che cosa è vivo e che cosa è morto di quella stagione di riforme a dieci anni dall'inizio del nuovo secolo? Che cosa è sopravvissuto e che cosa è abortito?

Il "dimagrimento" delle dimensioni "fisiche" della macchina amministrativa italiana ha resistito nel tempo, mantenendoci al di sotto delle medie OCSE anche se 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.). Risultati alterni (ma complessivamente inferiori alle attese) ha registrato il progetto – contenuto nella legge delega del 1997 – di ripensare e rivedere il "perimetro" dell'intervento e dei servizi pubblici, concentrando le

³ OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris 2001.

⁴ 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.

PP.AA. sul loro *core business*, e facendo ricorso in modo sistematico a processi di esternalizzazione.

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 le attività professionali. Per i servizi pubblici locali, ci si sta provando di nuovo ora, con una legge recentissima che è alla prova della sua implementazione.

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 saperlo⁵. 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 300/1999, 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 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 si tornerà più all'epoca nella quale il Governo 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 affidatole dalle leggi di riforma, quello di essere uno strumento efficace di promozione della produttività e di valorizzazione del merito.

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 servizi e delle prestazioni pubbliche e la riorganizzazione della P.A. Ma il piano,

⁵ 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.

pur approvato all'unanimità, è rimasto nei cassetti e la digitalizzazione dell'amministrazione va annoverata fra le grandi occasioni (finora) perdute...

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.

La semplificazione normativa e burocratica, dopo un brillante avvio alla fine degli anni novanta⁶, e qualche successo iniziale (più di 200 autorizzazioni e permessi soppressi), 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.

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 nostra⁷. 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 della legge delega n. 42/2009 in tema di federalismo fiscale.

⁶ V. AA.VV., *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. VANDELLI e G. GARDINI, Rimini, Maggioli, 1999; F. PETRICONE, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 663 ss.; M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 385 ss.; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002

⁷ 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.

3. *L'arresto del processo di modernizzazione (2001-2008).*

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 attendibili⁸ - indicano ancora oggi nella bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche⁹ e nell'alto livello dei costi da regolazione e burocratici¹⁰ 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. L'effimero "spacchettamento" dei ministeri operato dal II Governo Prodi 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 sistemazione di un ceto politico pletorico e assetato di incarichi e di prebende. Il piano di e-government è rimasto al palo¹¹. 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 *spoils system*¹², dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di un

⁸ V. per tutti ASTRID, *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona*, a cura di P. Ranci e A. Forti, Firenze, 2008.

⁹ Cfr. F.BASSANINI, *L'ammmodernamento del sistema amministrativo italiano: note per un programma di governo*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2005, e *Lo stato delle riforme amministrative, il "perimetro" della Pubblica Amministrazione e i problemi del public procurement*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2007

¹⁰ V. F.BASSANINI, S.PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione, una risorsa per competere*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2005; e F. BASSANINI, *Qualità della regolazione, crescita e competitività del Paese*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2008.

¹¹ V. per tutti A.OSNAGHI, *Riflessioni sull'e-government*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2008, e *Lo stato della cooperazione applicativa tra i sistemi informativi delle amministrazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2009.

¹² 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.

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.

4. *Le cause dell'arresto della modernizzazione: la discontinuità politica e il bipolarismo italiano*

Perché il processo di riforma si è arrestato? 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 implementazione¹³.

La riforma amministrativa degli anni novanta era stata 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

¹³ Che, in generale, l'alternanza tra Governi diversi e diversamente orientati possa ostacolare o ritardare il processo di ammodernamento dell'amministrazione e di riforma della regolazione è sottolineato dall'Ocse: OECD, *Regulatory Reform in Italy*, cit., p. 11.

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 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 portato ad un'eccessiva espansione della legislazione concorrente, e ha reso 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 sull'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.

5. Il problema delle risorse finanziarie.

Ma rilevante è stato anche un'altro fattore. A metà degli anni Novanta, 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 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.

Ma ciò ha significato non disporre 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 della professionalità, 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, la crisi economico-finanziaria lascia un'eredità pesante sulle spalle di tutti gli Stati ad economia matura: un indebitamento pubblico che ha superato i livelli di guardia, ritornando per l'Italia verso il 120% del PIL. Non ci sono oggi, dunque, condizioni migliori di quelle di allora. Ancora una volta sarà giocoforza fare.... le nozze con i fichi secchi!

6. La riforma del bilancio e l'autonomia gestionale delle amministrazioni.

Un altro dei meccanismi fondamentali della riforma non ha funzionato, pregiudicandone l'esito complessivo: la riforma del bilancio e della contabilità dello Stato varata con la legge Ciampi, n. 94 del 1997, coeva alla legge 59 e ad essa strettamente correlata. 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 assegnate: 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.¹⁴

La legge Ciampi incontrò tuttavia una dura resistenza ostruzionistica della Ragioneria generale dello Stato, che si avvale delle più raffinate tecniche del gattopardismo italiano: ovviamente, quando un'operazione di sabotaggio ha successo, ci sono responsabilità del sabotatore, ma ci sono anche responsabilità per omissione *in vigilando* da parte di chi avrebbe dovuto far rispettare le leggi e attuare le riforme votate dal parlamento....

Anche qui qualcosa si è mosso negli ultimi anni: il bilancio dello Stato è stato articolato per missioni e per programmi, ancorché, inizialmente, solo a fini conoscitivi; questo limite è stato superato con la riforma della contabilità e del bilancio, di recente approvata dal Parlamento (legge 31 dicembre 2009, n. 196); ma essa, nonostante molte novità positive, non sembra compiere una scelta netta a favore del riconoscimento a ciascuna amministrazione di una effettiva autonomia e flessibilità nella gestione del budget di risorse assegnato a ciascun programma.

Un contributo forse più rilevante può venire dalla legge delega sul federalismo fiscale (n.42 del 2009), ispirata ad una forte responsabilizzazione delle istituzioni territoriali nell'impiego delle risorse, nel controllo della spesa e nella valutazione dei risultati conseguiti, che, ovviamente, imporrà una conseguente responsabilizzazione delle singole strutture amministrative per i costi e la qualità dei servizi. Ma in concreto ciò dipenderà da una legislazione delegata che presumibilmente incontrerà ostacoli e resistenze formidabili.

7. La valutazione delle performance: una rivoluzione meritocratica contrastata.

Tra i segmenti della riforma rimasti in mezzo al guado, in assenza di una determinata e convinta attività di implementazione, 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 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 che ha trovato disciplina nei primi articoli del decreto 80 del 1998 e poi del testo unico del 2001:

¹⁴ V. Edward ARKWRIGHT, Christian DE BOISSIEU, Jean-Hervé LORENZI et Julien SAMSON, *Economie politique de la LOLF*, Paris 2007 ; R. PEREZ, *La LOLF e la modernizzazione dell'amministrazione in Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, n. 1.

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 in vigore da un decennio. Ma solo qualche amministrazione le ha convintamente applicate. 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. I casi di licenziamenti di incapaci e fannulloni si contano sulle dita delle mani.

E' questo il terreno sul quale la riforma degli anni novanta ha registrato il suo principale insuccesso (ed è di qui – come si vedrà – che, non a caso, ha preso le mosse la riforma Brunetta). Quali ne sono le cause? Innanzitutto la renitenza del ceto politico italiano a fissare obiettivi precisi di produttività, 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 massmedia).

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.

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 performances 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).

8. Politica e amministrazione: i principi costituzionali e la riforma del 1998.

Prima della riforma Bassanini (1998), 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 giuridicamente inamovibile. Su questa seconda metà intervennero le riforme del 1997-98, 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 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 conciliare in concreto principi apparentemente contraddittori, come quelli accennati? Le riforme degli anni Novanta hanno cercato di affrontare il problema¹⁵. 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 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,

¹⁵ Cfr. ASTRID, *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, a cura di G. D'ALESSIO, Bologna 2008.

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 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.

9. 2001-2008: il ritorno alla collusione tra politica e burocrazia.

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 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 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 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 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 amministrative¹⁶.

Ma in più, tra il 2001 e il 2008, 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 forte commitment del Presidente del Consiglio, e su ampi poteri di indirizzo, impulso e coordinamento di un ministro delegato. Lo spaccettamento 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:

¹⁶ 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.

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.

E' vero che la Corte costituzionale¹⁷ ha poi dichiarato la incostituzionalità di queste disposizioni della legge 145, ribadendo con forza la coerenza dell'impianto della riforma del 1988-1999 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 *spoil 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 *spoil system*¹⁸.

9. La riforma "Brunetta": continuità e discontinuità con la riforma "Bassanini".

Il rilancio del progetto di ammodernamento del sistema amministrativo italiano, avviato nel 2008 dal Ministro Brunetta, non rimette sostanzialmente in discussione i risultati acquisiti dalle riforme degli anni novanta (anche se meno nitida risulta la scelta privatistica per la disciplina del rapporto di lavoro pubblico e

¹⁷ N. 103 e 104 del 2007.

¹⁸ 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 *linea*.

ridimensionata l'area della contrattazione rispetto a quella della disciplina pubblicistica). Ma cerca di scardinare le difficoltà e le resistenze che quelle riforme avevano incontrato nei punti critici evidenziati nei paragrafi precedenti.

L'ispirazione originaria della legge delega 4 marzo 2009, n. 15, pare apprezzabile: allineare agli standard internazionali la qualità dei servizi e delle prestazioni, priorità strategica, e insieme parametro per misurare successi e insuccessi, per premiare il merito e punire l'incompetenza, l'incapacità, il disimpegno. Sostituire, dunque, 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. Ripristinare i principi dell'autonomia e della responsabilità dei dirigenti, e modularne la carriera sulla base dei risultati conseguiti e oggettivamente misurati. Rivedere criteri, parametri, meccanismi e procedure, sistemi premiali e sanzionatori per la valutazione delle performance collettive e individuali.

Questi principi ispiratori sono svolti dal decreto legislativo delegato 27 ottobre 2009, n. 150, attraverso un complesso di strumenti e di innovazioni, in parte sostanziali, in parte non minore soprattutto formali.

Tra le innovazioni sostanziali, importanti e apprezzabili appaiono la fissazione di una soglia minima per la retribuzione di risultato (che colma una delle più gravi lacune della riforma degli anni novanta), l'istituzione di una Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche scelta con procedura *bipartisan* (ma dotata di poteri e strumenti probabilmente inferiori a quanto sarebbe stato auspicabile), le maggiori garanzie di indipendenza dei nuovi "organismi indipendenti di valutazione della performance" rispetto ai precedenti Servizi di controllo interno¹⁹, l'accesso per concorso alla qualifica di dirigente di prima fascia per il 50% dei posti disponibili, l'introduzione di regole e parametri per la differenziazione delle valutazioni, idonei ad impedire l'erogazione a pioggia dei premi e degli incentivi.

Discutibili appaiono la consistente riduzione dello spazio della contrattazione collettiva²⁰, l'indebolimento dei meccanismi di garanzia della dirigenza contro pratiche surrettizie di *spoil system*, la rigidità dei meccanismi di valutazione della performance e la preferenza accordata alla valutazione delle performance individuali rispetto alla valutazione dei risultati ottenuti collettivamente da ciascuna struttura amministrativa e da diverse amministrazioni

¹⁹ V. S. BATTINI e B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica*, cit., pp. 261 e segg.

²⁰ V. L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica*, cit., pp. 15 e segg.

interagenti fra loro²¹. Quest'ultima innovazione in particolare appare gravida di rischi per l'esito complessivo della riforma: da una parte potrebbe innescare conflitti e forme esasperate di competitività individuale all'interno delle amministrazioni, dall'altra può in pratica vanificare l'efficacia della incentivazione delle performance collegate ad indicatori di risultato e a strumenti di benchmarking della qualità dei servizi e delle prestazioni, finendo col riconoscere a una frazione dei dipendenti di strutture che hanno conseguito risultati scadenti premi maggiori di quelli attribuiti a molti dei dipendenti delle strutture "virtuose".

11. Il nodo irrisolto: la definizione degli obiettivi e il ruolo della politica.

La più significativa lacuna della riforma Brunetta sta tuttavia – a mio avviso – nell'assenza di regole e strumenti che costringano o, quanto meno, fortemente incentivino l'autorità politica a fare la parte che le spetta nel circuito della qualità e della valutazione.

Come si è notato, la riforma degli anni novanta, pur ispirata ai medesimi principi produttivistici e meritocratici, trovò una delle sue principali criticità nella renitenza delle autorità politiche a definire gli obiettivi dell'azione delle amministrazioni e dei servizi pubblici. E, naturalmente, a costruire obiettivi sfidanti ma credibili, tali da costringere a significativi miglioramenti della qualità dei servizi e delle prestazioni. Un compito difficile, che richiede a monte capacità di elaborazione e definizione delle politiche pubbliche delle quali la determinazione degli obiettivi è uno strumento essenziale; e capacità di dialogo e confronto con le strutture amministrative e i loro dirigenti, da un lato, e con i cittadini-clienti-utenti dall'altro. Senza una adeguata definizione degli obiettivi tutto il meccanismo della riforma si inceppa, come un aereo che decolla senza sapere quale dovrà essere l'aeroporto di destinazione.

Certo, non è facile identificare meccanismi premiali e sanzionatori che inducano il ceto politico a comportamenti virtuosi (o, quanto meno, rispettosi delle leggi di riforma). Costruire efficaci obblighi di fare a carico di istituzioni politiche è, notoriamente, una delle imprese più difficili nel diritto pubblico. Ma qualcosa ci saremmo aspettati dalla fertile fantasia del ministro Brunetta. Per parte nostra, suggerimmo, qualche anno fa, di far ricorso, per avviare il processo, a disposizioni drastiche a carattere temporaneo (sul modello delle regolazioni asimmetriche con finalità procompetitive, necessarie per agevolare l'entrata sui mercati di *newcomers*).

²¹ V. su quest'ultimo punto R. MERCURIO e V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture*, in L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica*, cit. , p. 251, e R. SANTUCCI e P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, ibid., p. 299-300..

Proponevamo allora per esempio che la quota di retribuzione legata al risultato 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 (quale potrebbe essere oggi la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle PP.AA.); ma che, nel frattempo, l'Autorità politica fosse privata del 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 rendimento²².

12. Le sfide cruciali: l'implementazione della riforma e la riqualificazione della spesa.

E' comunque difficile prevedere ora se la riforma Brunetta avrà successo o meno. Se riuscirà a produrre quella "rivoluzione culturale" che anche le riforme degli anni novanta avevano progettato, ma che finora è rimasta solo una *best practice* delle amministrazioni più virtuose.

Ora come allora, la partita decisiva non si gioca sul terreno della predisposizione delle leggi di delega e dei decreti legislativi delegati, ma sul terreno della loro implementazione. Allora, quella partita fu giocata da giocatori diversi da quelli che avevano ideato e progettato la riforma: restarono così acquisite le innovazioni che non richiedevano tempi lunghi per la loro implementazione (come l'autocertificazione, il riassetto dei ministeri, il federalismo amministrativo, le liberalizzazioni bene o male attuate); ma si persero quelle che richiedevano un lavoro di lunga lena.

Oggi il ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche amministrazioni ha davanti a sé un buon numero di anni prima della fine della legislatura: se vuole, ha il tempo per giocare e vincere la partita della implementazione. Non è chiaro se avrà tuttavia la determinazione, la pazienza e l'umiltà per fare un lavoro che è certo meno esaltante e meno gratificante di quello della progettazione normativa e dell'annuncio di grandi riforme. L'annuncio della sua intenzione di voler dedicare nei prossimi anni una quota significativa del suo tempo e del suo impegno ai compiti e alle responsabilità del governo di una grande città fa tuttavia pensare che, purtroppo, la durezza e le difficoltà della implementazione delle riforme amministrative siano ancora una volta sottovalutate da chi dovrebbe assicurarne la indispensabile regia....

²² Queste proposte erano contenute nel disegno di legge A. S. 1966, presentato al Senato il 30 gennaio 2003, a firma, oltre che dell'Autore del presente articolo, anche dei senatori Treu, Mancino e Villone.

La prognosi resta riservata anche per un'altra non meno rilevante ragione. L'introduzione di meccanismi efficaci di incentivazione della produttività, delle performance e della professionalità richiede, quanto meno nella fase iniziale, una qualche disponibilità di risorse. Contano certo anche gli incentivi morali (che furono efficacemente utilizzati dalla *National Performance Review* di Clinton e Gore). Ma, da soli, difficilmente bastano.

Ora, l'attuazione della riforma incrocia oggi – come si sa – una crisi economico-finanziaria che ha già prodotto un consistente accrescimento dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni. E' dunque evidente che le risorse necessarie per alimentare i meccanismi incentivanti e premiali previsti dalla riforma dovranno essere recuperate da operazioni di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni.

Sul versante delle amministrazioni territoriali, sia pure a macchia di leopardo, qualche risultato è già stato ottenuto. E la legge delega sul federalismo fiscale – se sarà correttamente e rigorosamente attuata – costringerà le amministrazioni locali e regionali a procedere su quella strada con ancora maggiore determinazione.

Sul versante delle amministrazioni statale, viceversa, i segnali sono per ora deludenti. La razionalizzazione e la riqualificazione della spesa delle amministrazioni dello Stato non sembra oggi una priorità nell'agenda del Ministro delle riforme e dell'innovazione nelle PP.AA. E sembra lontana l'epoca nella quale (alla fine degli anni novanta) Palazzo Vidoni era diventato l'alleato più fedele ed efficace del Ministro del Tesoro nella difficile opera di risanamento della finanza pubblica....