

LA RIFORMA DEL SETTORE PUBBLICO

(testo delle prolusioni all'inaugurazione del master in scienza dell'amministrazione organizzato dalle università La Sapienza e Luiss-Roma, 23 novembre 2012- e all'inaugurazione dell'anno accademico della SPISA- Bologna, 24 novembre 2012)

Filippo Patroni Griffi
Presidente di sezione del Consiglio di Stato
Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione

*“E’ noto che non vi ha niente di più sciocco e noioso dei discorsi che si fanno, si son sempre fatti e sempre si faranno col censurare l’andamento delle pubbliche amministrazioni e notare negligenze, oziosità falsità, imbrogli, ruberie, viltà, per concludere che le cose vanno male, e anzi che il mondo peggiora e corre alla rovina. Il presupposto di queste censure, chiamate a ragione critiche facili, il presupposto da cui nasce la loro perpetuità, è la perfetta amministrazione, in cui ciascuno adempia con intelligenza perfetta e perfetta volontà il proprio dovere: cioè uno schema astratto che, come tale, non può trovare rispondenza nella realtà”. Così Benedetto Croce scrive nella raccolta di (precedenti) saggi su *Etica e politica*; il filosofo però continua: “Dal che non si trae, dunque, la conseguenza del lasciar correre, che è quella di tutti gli inetti e i cinici... La conseguenza è invece il dovere di un atteggiamento, non certo impaziente, ma fermo e combattente”.*

Dunque, una riforma del settore pubblico dovrebbe avere come obiettivo, come “utopia” in senso marcusiano, la **“perfetta amministrazione”** o, per dirla con Minghetti e – molto dopo - con Cassese, l’**“ideale di una buona amministrazione”**.

In passato si riteneva che un tale obiettivo si limitasse a ricomprendere “la stabilità dell’impiegato, la sua indipendenza da ogni influsso politico, le sue promozioni regolari per anzianità o per merito” (M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, 1881). Attualmente, l’ambito di azione di una riforma viene considerato molto più vasto e di sistema: non soltanto lo stato giuridico dell’impiegato pubblico, ma soprattutto l’organizzazione e le funzioni della pubblica amministrazione complessivamente considerata. In questa direzione si sono del resto mosse le principali

riforme intraprese quanto meno nell'ultimo ventennio, volte a conseguire la maggiore apertura e trasparenza delle amministrazioni, forme più efficaci di *accountability*, il contrasto alla corruzione e ad altre forme di *maladministration*, lo sviluppo di una cultura della qualità e della competitività attraverso semplificazioni, liberalizzazioni, la digitalizzazione, la revisione della spesa pubblica (*spending review*).

Un tale approccio – il cui ambito di intervento è dunque esteso alla pubblica amministrazione complessivamente considerata e non limitato al singolo impiegato – è altresì giustificato dalla **nuova configurazione del settore pubblico** (almeno nei termini in cui si è sviluppato da venti anni a questa parte): il settore pubblico, originariamente collegato alle “funzioni autoritative dello Stato” o – per dirla con Giannini – di “spettanza necessaria dello Stato”, è ormai **il centro dell'erogazione di servizi finali a cittadini e imprese**. In questo senso, è facilmente intuibile perché le complicazioni burocratiche, nonché la c.d. “*maladministration*”, costituiscano un ostacolo alla produttività e allo sviluppo. Mentre, se ben funzionante, la pubblica amministrazione può costituire un volano per lo sviluppo e la competitività del Paese.

Le soluzioni proposte, soprattutto negli anni Ottanta e Novanta, sono state l'esternalizzazione di attività a privati e la privatizzazione di enti pubblici. Si tratta, come noto, dei “cavalli di battaglia” della scuola del *New Public Management* (DUNLEAVY/HOOD, 1994). Tuttavia, tali programmi sono stati oggetto di note critiche, che individuavano le principali cause del fallimento delle politiche di *New Public Management* in vari fattori: le possibili conseguenze sociali dei processi di re-ingegnerizzazione in termini di licenziamenti di massa; le difficoltà nella gestione di processi scarsamente standardizzabili (i procedimenti amministrativi, a differenza di quelli aziendali, sono tanti ed eterogenei, hanno tempi tendenzialmente diversi, soddisfano esigenze differenziate, operano in settori molteplici, ecc.); la eccessiva rilevanza dell'intervento normativo che non consente sempre un pronto e adeguato adattamento delle strutture alle esigenze di produzione; l'assenza di un mercato di riferimento per gran parte dei prodotti dell'amministrazione.

La tendenza attuale è, invece, quella di una **valorizzazione del settore pubblico attraverso un impegno coordinato di *policies***, sicuramente influenzato da considerazioni macroeconomiche di livello non più soltanto nazionale: il settore pubblico va riformato mediante un concorso di politiche pubbliche volte a creare un quadro regolatorio e

amministrativo di sistema, in grado di fornire innanzi tutto servizi di qualità a cittadini e a imprese.

Il denominatore comune a queste politiche e le direttrici lungo le quali esse si muovono sono:

- **Ammodernamento e innovazione, per creare “valore pubblico” in termini economici e sociali** (MOORE, 1995).
- **Riduzione selettiva della spesa e del perimetro pubblico.**

Operativamente, tali direttrici sono state seguite attraverso azioni di settore che possiamo così riassumere:

- a) le politiche di **liberalizzazione**, volte a valorizzare la concorrenza e, soprattutto, a eliminare barriere all'ingresso in settori aventi rilevanza economica;
- b) le **semplificazioni**, volte a eliminare gli oneri ridondanti ma anche e soprattutto a ridisegnare i “percorsi” che conducono alla emanazione dei provvedimenti e alla erogazione dei servizi: cioè, procedimenti e prestazioni;
- c) la **spending review selettiva**, che opera su ambiti precisi e con finalità determinate: politiche del personale; riorganizzazione degli enti; riduzione della spesa per beni e servizi;
- d) l'**incremento della rule of law**, attraverso la valorizzazione della trasparenza totale e un maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle forme dell'accesso civico (come previsti nel testo unico sulla trasparenza in corso di elaborazione, la cui delega è contenuta nella legge anticorruzione n. 190/2012);
- e) forme di prevenzione e contrasto della **corruzione** nelle pubbliche amministrazioni (legge n. 190/2012);
- f) il riordino dei livelli di **governo sul territorio**;
- g) l'introduzione dell'**agenda digitale** (con particolare riferimento a *e-identity*; *e-health*; *e-payments*) volta a una reingegnerizzazione dei processi a monte dei servizi “di sportello”.

- Su alcuni aspetti è utile soffermarsi; in particolare:

- semplificazioni;
- *spending review*;
- lavoro pubblico;
- trasparenza e prevenzione della corruzione;
- riordino del territorio.

- Semplificazioni

I processi di semplificazione (e digitalizzazione) si caratterizzano per tre aspetti:

a) metodo

Al fine di avere una semplificazione degli oneri burocratici che risponda alle effettive esigenze di cittadini e imprese sono essenziali due percorsi metodologici: l'**ascolto degli stakeholders**, cioè dei cittadini e delle imprese, attraverso appositi forum e iniziative di consultazione telematica, sul modello dell'esperienza europea, largamente utilizzata nella predisposizione del decreto cd. "Semplifica-Italia"; la **misurazione preventiva degli oneri amministrativi** su cui si intende intervenire, con la metodologia dello *Standard Cost Model*, in modo da concentrare gli interventi di semplificazione sugli oneri ridondanti o sproporzionati e di eliminare le fasi di procedimento non adeguate allo sviluppo del processo di formazione degli atti.

Occorre però anche sfatare un equivoco culturale di fondo, che la semplificazione possa ridurre gli ambiti o i livelli di tutela sostanziale. La semplificazione è diretta all'eliminazione di oneri *informativi* o di fasi procedurali ridondanti; non incide quindi sulle tutele sostanziali e anzi consente di concentrare le attività di verifica e controllo sul rispetto delle regole sostanziali poste a tutela degli interessi pubblici.

Infine, sempre sul piano metodologico, la semplificazione è diretta a ridurre il fenomeno del *gold-plating* (che consiste nell'imposizione di requisiti nazionali supplementari rispetto a quelli imposti dalla normativa europea ai fini del recepimento delle direttive europee).

b) ambiti di intervento:

Gli ambiti di intervento delle politiche semplificazioni sono quelli tradizionali dei cittadini e delle imprese. A mero titolo esemplificativo, sono riconducibili al primo le semplificazioni introdotte in favore delle persone disabili e la semplificazione del

procedimento per il cambio di residenza. Tra le recenti semplificazioni per le imprese, particolarmente significative sono l'introduzione dell'autorizzazione integrata ambientale per piccole e medie imprese (che riconduce a unità fino a otto procedimenti in materia ambientale), la banca dati per gli appalti (che impone alle stazioni appaltanti di richiedere alla banca dati presso l'Autorità di vigilanza sui contratti la documentazione occorrente per le gare, senza farne onere di deposito alle imprese) e lo sportello unico dell'edilizia, unico interfaccia del cittadino e delle imprese per le procedure attinenti al rilascio dei titoli edilizi.

c) **attuazione**:

Le semplificazioni introdotte a livello normativo non sono efficaci se non attuate in concreto e se non percepite, e quindi utilizzate, dai soggetti interessati. Accanto a necessarie campagne di informazione, anche a cura delle associazioni di categoria, il profilo dell'attuazione delle semplificazioni impatta inevitabilmente nel sistema multilivello di governo cui è improntato il nostro ordinamento: la maggior parte dei provvedimenti e dei servizi sono erogati da amministrazioni locali, le quali godono di ampia autonomia e sono tenute al rispetto di una legislazione regionale tutt'altro che omogenea. Lo strumento giuridico per gestire questo aspetto dell'attuazione delle politiche di semplificazione, in modo da assicurare quanto meno una tendenziale omogeneità a livello nazionale, è quello dell'intesa o dell'accordo in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-enti locali; è per questo che sono al lavoro tavoli tecnici volti, in questa fase, a perseguire una maggiore omogeneità di procedure e documentazione da presentare a corredo in tema di rilascio di titoli edilizi e di valutazione di impatto ambientale di competenza regionale.

- **Spending review**:

La *spending review* va intesa non solo come riduzione e orientamento della spesa pubblica, ma anche come riorganizzazione degli apparati preposti a quella spesa. In tale prospettiva, gli interventi di revisione posti in essere (legge n. 135 del 2012), si sono ispirati ai seguenti criteri:

- si è proceduto all'eliminazione di sprechi ed inefficienze, attraverso, ad esempio, il sistema dei costi standard;
- si è cercato di promuovere economie di scala, attraverso la centralizzazione degli acquisti e una più razionale gestione del patrimonio immobiliare pubblico;

- si è proceduto alla soppressione di programmi di spesa e incentivi;
- si è operata una riorganizzazione degli enti (si pensi alla fusione dell'INPDAP con l'INPS);
- si sono attuate politiche di riduzione del personale pubblico, utilizzando per la prima volta il meccanismo delle eccedenze, su cui si tornerà.

- Lavoro pubblico

Il lavoro pubblico è certamente uno dei settori di intervento più difficili, soprattutto in una fase storica di carenza di risorse e di emergenza economico-finanziaria. Ciò non fa venir meno l'esigenza di prestare una particolare attenzione a questo ambito, specialmente nella prospettiva di una sua riforma generale e sistematica.

La direzione verso la quale è opportuno muoversi è caratterizzata dai seguenti aspetti:

- ❖ sistematica definizione del fabbisogno di personale delle pubbliche amministrazioni, che consenta una programmazione e una gestione razionale ed efficiente delle risorse. Tale programmazione deve incidere sul sistema dei concorsi ed essere, altresì, volta a uno "svecchiamento" dell'apparato pubblico, il cui personale presenta un'età anagrafica largamente superiore alla media OCSE;
- ❖ introduzione di un sistema di coordinamento della formazione e del reclutamento di dirigenti e dipendenti pubblici;
- ❖ individuazione di un punto di equilibrio nell'eterno dilemma alla base dei meccanismi di *spoil system*: burocrazia stabile o fiduciaria?

Su due di questi aspetti l'attuale governo è riuscito a intervenire in modo più incisivo: a) prevedendo un'apposita delega nel decreto *spending review* - all'articolo 11, dl. n. 95/2012, convertito in l. n. 135/2012 – in materia di riordino e coordinamento delle scuole pubbliche di formazione. Alla delega si sta attualmente lavorando con proposte importanti e innovative, sia sul piano della formazione, sia su quello del reclutamento; b) mettendo in atto il piano di riduzione delle dotazioni organiche.

Quanto al dilemma tra burocrazia stabile o fiduciaria, che ha animato il dibattito dell'ultimo ventennio in tema di dirigenza pubblica, è qui possibile solo richiamare che la scelta tra le possibili opzioni intermedie ha diretti riflessi, nell'ambito del dibattito sui rapporti tra politica e amministrazione, su importanti aspetti dello stato giuridico della dirigenza, quali il

conferimento e la revoca degli incarichi o la risoluzione del rapporto di lavoro, anche in relazione al sistema di tutela adottato come conseguenza per i licenziamenti illegittimi.

- **Trasparenza e prevenzione della corruzione**

Con la legge anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190) sono state introdotte disposizioni molto rilevanti sul piano della trasparenza e della prevenzione della corruzione – e più in generale di fenomeni illeciti – nelle pubbliche amministrazioni. Si tratta di una normativa estremamente innovativa, posta l'inesistenza – fino ad oggi – nel settore pubblico di previsioni e misure di questo tipo (almeno con riferimento alla prevenzione della corruzione).

Sono noti i danni di natura economica che derivano dalla corruzione e quindi dalla mancanza di trasparenza e integrità:

- ✓ danni gestionali: si pensi all'uso opaco e corrotto delle risorse pubbliche a scapito del funzionamento del settore pubblico;
- ✓ danni economici e all'immagine del Paese: Paesi stranieri e imprese di altri Stati sono disincentivati a investire in un Paese il cui settore pubblico è affetto da corruzione e che non dispone di efficienti meccanismi di prevenzione dei fenomeni illeciti. Si ricorda che anche la mera adozione di meccanismi di prevenzione produce effetti positivi sulla c.d. “corruzione percepita” (per intenderci, quella misurata da *Transparency International*), mentre un punto in meno nella relativa graduatoria produce una contrazione degli investimenti stranieri pari al 16%; inoltre, è stato dimostrato che le imprese costrette a operare in contesti ad alta percezione della corruzione crescono meno nella misura del 25% o del 40%, a seconda se grandi o piccole e medie imprese, rispetto alle imprese che operano in contesti “sani”).

Ma la legge va oltre e muove da un'idea innovativa per il nostro ordinamento, quella di una **visione integrata delle politiche** di prevenzione e di repressione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. E ruota attorno al “**valore etico della legalità**” e alla “integrità” intesa come principio generale e “fisiologico” che deve sottendere l'intera azione amministrativa.

I benefici di un tale sistema vanno quindi oltre la valorizzazione della produttività e dell'efficienza delle amministrazioni, poiché incidono direttamente sul piano costituzionale dell'**uguaglianza** dei cittadini: uguaglianza vuol dire pari opportunità di tutti secondo un

sistema di regole che non può essere alterato da fattori “impropri”; e il rispetto delle regole è il requisito minimo del vivere civile.

Sul piano della strumentazione giuridica, la legge anticorruzione prevede, quindi, per la prima volta, l’adozione da parte delle amministrazioni pubbliche di meccanismi di “*risk management*”, che implicano la realizzazione, ad esempio, di mappature dei procedimenti, individuazione dei rischi, meccanismi di rotazione e incompatibilità per i dirigenti, codici di comportamento, *whistleblowing* (protezione dell’identità dei soggetti che denuncino illeciti all’interno dell’amministrazione di appartenenza).

E anche **trasparenza totale** (nell’accezione americana dell’espressione, ossia volta al riconoscimento di una *freedom of information* dei cittadini nei confronti del settore pubblico (modello e-FOIA). Il che vuol dire –sviluppando un impostazione già presente del decreto legislativo n. 150 del 2009- trasparenza intesa come controllo sociale sull’operato delle amministrazioni, attraverso una rete di obblighi informativi a carico delle amministrazioni, esigibili dagli interessati e la cui inosservanza è sanzionata dall’ordinamento. Non più quindi soltanto accesso ai documenti qualificato dalla titolarità di un interesse sostanziale, ma vero e proprio diritto all’informazione.

- Riordino del territorio

L’attuale assetto del governo locale è articolato su tre livelli: regionale, provinciale e comunale (il livello locale, inteso come provinciale e comunale, è quello rilevante sul piano delle funzioni amministrative, ai sensi dell’art. 118 della Cost.).

E’ un sistema –quello dei livelli di governo sul territorio- che richiede un intervento di sistema, sia di natura costituzionale sia di natura ordinaria, e che coinvolge anche l’amministrazione periferica dello Stato. Ma l’intervento globale e contestuale è qualcosa che richiederebbe un’intera legislatura; e nemmeno è sicuro che ci si riuscirebbe. Per cui è meglio cominciare, purché gli interventi parziali si inseriscano in una visione di insieme e siano con la stessa coerenti.

Per quanto riguarda le **Regioni**, il ddl costituzionale di iniziativa governativa presenta due aspetti principali: l’introduzione di una clausola di supremazia che riconduce alla potestà legislativa statale, indipendentemente dal riparto per materia, interventi a tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica e per la tutela di diritti fondamentali; un diverso

riparto delle materie di cui all'articolo 117 (con particolare riguardo a energia, infrastrutture, turismo).

Per quanto riguarda le **Province**, sul piano teorico si era di fronte a una duplice possibilità: la loro abolizione o il loro riordino. Si è scelta la seconda via. Quali le motivazioni? Alcune di ordine contingente: i disegni pendenti alla Camera erano in netta prevalenza orientati verso il riordino dell'istituto e, comunque, l'abolizione delle Province avrebbe richiesto una legge costituzionale. Vi sono poi le motivazioni di natura ordinamentale, che si possono così sintetizzare:

- a) i maggiori Paesi d'Europa (per es. Francia, Germania, UK e Spagna) hanno tre livelli di governo territoriale;
- b) esistono funzioni cd. di area vasta che richiedono un livello di gestione necessariamente sovracomunale ma infraregionale. La soluzione, sempre con legge costituzionale, potrebbe essere quella di individuare uno o più enti intermedi, eventualmente con ambiti territoriali di riferimento diversi, modulati sulle relative funzioni. Ciò però comporterebbe una diversificazione molto spinta dei modelli di gestione dell'area vasta, rimessa necessariamente alle singole regioni, e un rischio consistente di ampliare il ricorso ad agenzie, enti strumentali e altri soggetti giuridici anche oltre quello che già succede oggi;
- c) si sarebbe potuto attribuire queste funzioni alle regioni. Esse però o avrebbero dovuto delegarle agli enti di area vasta (province o altri), e non se ne sarebbe uscite; oppure avrebbero dovuto svolgerle direttamente (o con proprie agenzie o società strumentali). A parte la lievitazione dei costi (il personale regionale costa più di quello degli enti locali), assisteremmo a un (ancor più marcato) snaturamento dell'ente regione: da ente politico, con funzioni essenzialmente di legislazione e di programmazione, a ente amministrativo con funzioni operative.

Si è perciò preferito mantenere l'ente Provincia, ma con una configurazione assolutamente nuova sotto tre profili:

- 1) territorio: favorendo e imponendo un processo di accorpamento sulla base dei due parametri minimi della popolazione e del territorio;
- 2) funzioni: individuando quelle fondamentali di area vasta (superandosi così l'articolo 23 del D.L. "Salva-Italia");

3) *governance*: configurando le Province come enti di secondo grado a elezione indiretta e senza organo esecutivo.

I **Comuni** rappresentano il livello di *governance* ottimale per l'esercizio di una lunga serie di funzioni amministrative, in particolare di quelle direttamente rivolte ai cittadini (si pensi ai servizi finali). In prospettiva, però, bisogna procedere a un processo che favorisca l'aggregazione dei Comuni: e probabilmente non bastano le unioni, dovendosi piuttosto mirare a ottenere vere e proprie fusioni; magari, in tal caso, potrebbe pensarsi anche a un differente modello di *governance* che mantenga, nella composizione del consiglio comunale che esca dalla fusione, una rappresentanza dei comuni soppressi sul modello delle municipalità, nella figura del solo (ex) sindaco.

Completano la riforma, l'istituzione delle città metropolitane, volta a valorizzare l'esperienza amministrativa delle aree conurbate, e la riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato, anche (ma non solo) in conseguenza del riordino delle province.

Conclusioni

Le politiche che intervengono sul settore pubblico sono intrinsecamente strutturali e ordinamentali. Ciò non esclude la necessità di interventi congiunturali, ancorché declinati nel quadro generale e orientati da una visione strategica. In questa visione vengono certamente in considerazione l'uso appropriato delle risorse pubbliche, la valorizzazione della qualità dei servizi, la semplificazione burocratica e dei livelli di governo. Questi elementi – se si riflette più a fondo – sono alla base delle politiche pubbliche degli ultimi venti anni.

E' viva l'esigenza di una **politica pubblica riformista**, che determini un processo graduale ma irreversibile verso il cambiamento. E' importante combattere le resistenze conservatrici – che in genere proteggono privilegi e prerogative –, ma anche i propositi (talvolta, per la verità, più dichiarati che realizzati, o anche solo tentati) di cambiamenti radicali, che inevitabilmente rivelano un approccio demagogico ai problemi e si traducono in comportamenti velleitari.

Occorre evitare che conservatorismi e radicalismi si ritrovino insieme sulla locomotiva della riforma, così rischiando di fermare l'intero treno (il settore pubblico); con la certezza che il treno non resterà fermo: esso lentamente, ma inesorabilmente, scivolerà all'indietro.

