

La riforma della pubblica amministrazione

Riflessioni a margine della presentazione del volume "Burocrazia e riforme", a cura di Bernardo Giorgio Mattarella

di Guido Melis

29 dicembre 2017

Come si fanno le riforme delle amministrazioni contemporanee? Applicando quale metodo, con quali strumentazioni, coinvolgendo quali soggetti? In quali tempi? E come si fanno – o meglio, come si possono fare – in un contesto costituzionale, normativo, politico-istituzionale così particolare com'è quello dell'Italia di oggi? Quali ostacoli incontrano i riformatori? E perché in genere, dopo successi che si rivelano però effimeri, quasi sempre soccombono?

Bernardo Mattarella affronta, esplicitamente o talvolta implicitamente, queste domande in un libro denso di dati, di riflessioni; e, per quel che è possibile, anche di risposte. Lo fa – se così posso esprimermi – portandosi ancora addosso sulla tuta di lavoro l'olio e le polveri della sala macchine, essendo stato dal 2014 al 2016 responsabile dell'ufficio legislativo del ministro della Funzione pubblica e avendo in quel ruolo esercitato un apporto decisivo nella formulazione della cosiddetta riforma Madia, avendone quindi seguito tutto il complesso iter di elaborazione e poi di attuazione, sino alla fase della scrittura della legge; avendo infine curato l'esercizio della delega sino ad accompagnare il più o meno fortunato esito dei decreti delegati.

Sotto questo profilo il libro di Bernardo Mattarella raccoglie riflessioni doppiamente preziose, perché opera di un soggetto-attore interno alla macchina ma anche di uno specialista del diritto amministrativo, che dunque unisce al ruolo del testimone diretto quello dello studioso acuto del fenomeno amministrativo.

Il libro si articola in sette densi capitoli: il quadro costituzionale, le politiche e le funzioni amministrative, la riforma nei suoi profili generali, l'organizzazione amministrativa, i temi cruciali del lavoro e della dirigenza pubblica, le società pubbliche, i contratti pubblici. Qui non si commenterà però punto per punto questo articolato percorso, riassuntivo dei fini e dei risultati della riforma. Né si riprenderanno tutti i moltissimi spunti che Mattarella offre al lettore, evidenziando, con l'onestà intellettuale che gli conosciamo, luci e ombre del processo riformatore. Ci si limiterà invece a trarre dal volume alcuni argomenti utili a definire il rapporto tra le riforme e l'amministrazione italiana.

Perché esiste – diciamolo subito – questo paradosso tutto italiano: che di riforme amministrative, qui da noi, dal dopoguerra a oggi, se ne sono progettate molte, se ne sono messe in opera alcune (e spesso con conclamate ambizioni totalizzanti) ma all'atto pratico le realizzazioni si sono rivelate modeste. I problemi (spesso gli stessi) sono rimasti sul tappeto, le critiche alle riforme si sono ripetute costanti, i risultati sono quasi sempre apparsi effimeri. La storia delle riforme e dei riformatori, in Italia, è stata troppo spesso, come mi è capitato di scrivere altre volte, "storia di vinti".

Scrivono Mattarella nella breve ma incisiva introduzione, appoggiandosi all'autorità di Benedetto Croce, che le riforme hanno bisogno di concretezza (non possono muoversi sulla base di una diagnosi astratta dei problemi), di tempi ponderati (non si possono esaurire in una sola sequenza serrata e definitiva di provvedimenti, essendo almeno necessario sperimentarne nel tempo medio gli effetti per eventualmente correggerne gli esiti non positivi), e infine di un costante lavoro di manutenzione. Chi fa le riforme dev'essere, per citare una battuta di Sabino Cassese che a me piace molto, come il buon giardiniere: che innanzitutto conosce il suo giardino meglio di chiunque altro, poi ci vive dentro giorno dopo giorno, un giorno lo zappa, un altro lo coltiva mettendo a dimora nuove piante, un altro strappa le erbacce nocive, un altro ancora combatte i parassiti; lo inaffia d'estate, combatte il gelo e la neve d'inverno: insomma "amministra" il giardino con continuità. Possiamo convenire, credo, che una delle ragioni per cui abbiamo in Italia un sistema amministrativo inadeguato ai bisogni del Paese e inferiore agli standard europei è appunto che il giardiniere (alias il riformatore, fosse governo o parlamento) spesso non conosceva la materia del suo intervento, non era la stessa persona che ne avrebbe dovuto poi seguire l'esecuzione, non aveva a disposizione neanche i dati più elementari necessari alla normale manutenzione del giardino, ignorandone la vita interna, lo stato di salute, lo sviluppo.

La parola "manutenzione" ricorre anche nelle prime pagine del libro di Mattarella, che definisce appunto "intervento di manutenzione" la riforma Madia. L'approccio nettamente è minimalista, quasi a giustificare una certa frammentarietà dell'intervento, distribuito in tre strumenti diversi: il decreto legge iniziale del 2014, la legge del 2015, la legislazione delegata del 2016-17. Leggendo il libro però si nota come il suo autore rivendichi in più punti la coerenza del disegno complessivo, e specialmente la rilevanza strategica delle parti cadute nel terzo momento della manovra. Sicché credo si potrebbe dire oggi, retrospettivamente, che il tentativo Madia ha avuto, secondo Mattarella, il carattere di un insieme di provvedimenti non episodici (almeno nel loro nucleo centrale), uniti tra loro da un'ambizione unica (forse anche troppo e troppo clamorosamente dichiarata), realizzatosi solo in parte. Quel che abbiamo, alla fine, è un edificio rimasto nella forma del rustico, non inutile ma certamente molto diverso da quello che l'architetto aveva disegnato all'inizio.

C'è un altro spunto di Mattarella già nell'introduzione che va inoltre tenuto presente: una larga parte dell'intervento è stato rivolto a ridefinire materie precedentemente trattate, anche di recente, ma con risultati contraddittori o addirittura negativi. "Correzioni di rotta" che hanno riguardato una molteplicità di materie anche molto diverse tra di loro ma che si sono inserite in una corrente di riforme già presente negli interventi degli anni Novanta per migliorarne, alla luce dell'esperienza fatta, l'efficacia e il rendimento. Rientrano in questa tipologia la riduzione della complessità normativa (ad esempio in tema di corruzione, terreno – avverte Mattarella – nel quale "l'apparato normativo è ormai una costruzione complessa"),

La prima parte del libro affronta – mi pare – temi più generali. Esiste un problema concernente le riforme – dice Mattarella – ed è che in Italia (ma anche altrove) esse sono state opera essenzialmente del Governo su delega parlamentare. Il Parlamento tuttavia non si è limitato, come avrebbe dovuto, ad approvare il disegno essenziale della riforma e ad indicarne gli scopi: è stato invece un "delegante riluttante" (riluttante a cedere i suoi poteri); e dunque ha accompagnato la delega con dettagliate norme prescrittive, che ne hanno generalmente reso più difficoltoso l'esercizio. Nel caso della riforma Madia il Parlamento, che già aveva votato il provvedimento generale e quindi

condiviso le linee portanti del progetto, è tornato in gioco nella fase successiva, partecipando a una vera e propria contrattazione in commissione dei provvedimenti già delegati, esercitando di nuovo un'azione non solo di controllo ma di co-legislazione, incidendo dopo e nel particolare su quello che già aveva approvato prima e nel generale.

In questa fase, quella decisiva, hanno giocato però un ruolo determinante anche altri tre soggetti: uno di essi, influentissimo, è stato costituito dalle amministrazioni stesse, ognuna delle quali è stata mossa da una diversa logica di corpo (tra queste la Ragioneria generale ha un ruolo cruciale); il Consiglio di Stato è stato un altro dei soggetti coinvolti: la sua competenza e la sua delicata triplice funzione (giudice dell'amministrazione, suo consigliere, spesso suo dirigente di fatto grazie alla presenza costante de suoi membri a capo dei gabinetti ministeriali) ha funzionato come elemento di temperamento e di correzione non solo tecnica dei progetti di riforma; il terzo soggetto è stata la Corte costituzionale, il cui intervento ha fatto cadere almeno due dei pilastri su cui si reggeva la riforma.

Esiste poi, nel processo riformatore, un quarto soggetto importante, ma questa volta esterno: mondo degli studiosi chiamato, come in precedenti occasioni, a collaborare col ministro responsabile alla riforma. Ma quest'ultimo è stato, rispetto a quelli appena citati, un attore esterno, la cui influenza si è espressa con una certa forza nella prima fase (l'elaborazione della riforma), è degradata ma poi degrada sin quasi a scomparire nella seconda (la scrittura del decreto e poi della legge), è del tutto scomparsa nella terza (l'esercizio della delega).

Di questa eclissi della cultura amministrativa nella fase attuativa delle riforme abbiamo molti esempi anche nel passato, basti citare solo quello più noto che risale al 1980, quando il mondo accademico e degli esperti fu mobilitato dall'allora ministro Massimo Severo Giannini, partecipò attivamente alle commissioni da lui nominate fornendo una consistente base di studi e un altrettanto significativa serie di proposte, ma poi l'estraneità di quegli ambienti rispetto all'amministrazione e specialmente alla sua dirigenza determinò un vero e proprio rigetto (passivo ma anche attivo) della riforma, con il conseguente esito di bloccare e poi archiviare i progetti innovativi.

Da questo complesso intreccio (dietro il quale agisce di norma anche un incontro-scontro tra interessi) viene la complessità cui devono assoggettarsi in Italia le politiche di riforma amministrative. Che devono procurarsi consenso non solo nelle sedi proprie della decisione politica (governo e parlamento) ma anche nelle altre tre sedi. Attuare la legge, una volta approvata, implica quella che forse si potrebbe chiamare (rubando un'espressione a Meuccio Ruini) la via crucis dell'attuazione. Scrive bene Mattarella: "Progettare le riforme è un lavoro di pochi, attuarle è un lavoro di molti".

Ma il pregio più innovativo del libro di Mattarella non sta tanto nelle giuste considerazioni sulle riforme quanto nell'analisi puntuale del tentativo di Marianna Madia, del quale è stato egli stesso tra i principali protagonisti. Mattarella ci conduce per così dire in un retrobottega che normalmente è ignoto agli osservatori esterni: un teatro nascosto nel quale, come in certi quadri secenteschi, sul corpo del malato (fuor di metafora, il progetto di riforma) agiscono molti chirurghi; un luogo separato e riservato dove (con estrema lentezza, stando ai dati sull'attuazione legislativa che possediamo) si concretizzano alla fine le leggi delegate e poi i regolamenti attuativi. Possono passare mesi, persino anni. Tutto è silenzio, in quel mondo separato, al riparo dai riflettori. Nessun giornale, nessun notiziario si occupa di questa fase cruciale con continuità e serietà d'intenti, se non per raccogliere indiscrezioni il più delle volte imprecise e magari lasciate trapelare ad arte da qualche interessato. Agiscono invece i

gabinetti, gli esperti dei ministri, gli sherpa delle varie amministrazioni interessate, i portavoce della maggioranza, le commissioni parlamentari interessate, la Ragioneria generale coi suoi superspecialisti. Contano molti fattori oggettivi, come li chiama Mattarella: la scarsità delle risorse, in primo luogo; la difficoltà di trovare intese con il complesso delle amministrazioni investite dal provvedimento (tanto più quanto è vasta e invasiva la sua portata), al centro come in periferia; il fatto che si deve affidare la riforma a un personale che spesso non possiede la formazione sufficiente per adeguarvisi, traducendola in comportamenti e azioni; l'ostilità che talvolta manifestano gli organi di controllo interni ed esterni. Attuare una riforma, per paradosso, spesso può risultare più difficile che non approvarla.

La seconda parte del libro è un bilancio coraggioso del tentativo Madia, composto di luci e ombre. La delega per ristrutturare l'organizzazione amministrativa "è stata esercitata solo in minima parte": scarsa la conoscenza del reale amministrativo (spesso mancano o sono contraddittori persino i dati più elementari), difficile la gestione unitaria di servizi che sono stati sempre separati e incomunicanti, problematica la soppressione di strutture che oppongono resistenza tenace, assenti gli uffici capaci di elaborare politiche per il futuro, troppo numerosi i gabinetti ministeriali (preponderanti rispetto alle strutture stabili), disomogeneo e spesso di difficile decifrazione lo status delle autorità indipendenti.

Il progetto si basava su due o tre punti-cardine. Il primo obiettivo era la revisione dell'organizzazione, che avrebbe dovuto dar luogo a un ruolo realmente direttivo della Presidenza del consiglio e a una maggiore collaborazione tra i ministeri, introducendo più flessibilità in rapporto alle funzioni da svolgere. Ciò significava anche centralizzare molte funzioni, al centro come in periferia, per esempio potenziando le prefetture come uffici territoriali di governo: tema antichissimo, battaglia strapersa in passato. Aver segnato il passo su questo fronte ha compromesso molti altri obiettivi: resta mastodontica ma incapace di coordinare e dirigere la Presidenza del consiglio, sono scarsamente coordinati tra loro i ministeri (esistono in Italia "le" amministrazioni, non "la" amministrazione unitaria), segna il passo la digitalizzazione come rete unificante, non si riduce affatto la preponderanza dei gabinetti, rimangono (anche per il fallimento del progetto referendario) le confusioni di ruoli e di materie tra centro e periferia, in primo luogo le regioni.

Anche le promesse della riforma sul lavoro pubblico – elenca Mattarella – "sono state mantenute solo in minima parte", e questa volta per effetto della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale che ha di fatto "bloccato la riforma della dirigenza". Era quest'ultima, insieme al testo unico che poi non si è potuto fare, il secondo pilastro dopo quello della riforma organizzativa generale. Non privo forse di contraddizioni (restava in ombra la definizione della valutazione, un'araba fenice che da anni si aggira sul dibattito intorno all'amministrazione), tuttavia finalmente metteva mano all'anomalia tutta italiana dei troppi dirigenti, male impiegati, per lo più troppo anziani, privi di una missione precisa, ben lungi dal costituire come in altri Paesi un'élite o un corpo unitario, formati più sulla conoscenza delle regole giuridiche che non su una reale preparazione a realizzare progetti. E affrontava temi urgenti quali la provvista del personale, la "sostanziale assenza – cito ancora Mattarella – di una politica di reclutamento", sullo sfondo la necessaria riforma dei concorsi, la selezione dei dirigenti e la creazione di un tipo di dirigente "generalista" (figura scomparsa ormai da almeno 60 anni, ma indispensabile in un'amministrazione al passo con la rapidità dei tempi e i ritmi di innovazione imposti dalla Rete). "Quella della dirigenza pubblica – scrive

Mattarella con la severità che sanno avere solo le persone miti – è una delle riforme inopinatamente bloccate dalla sentenza n. 251 della Corte”.

Organizzazione, dirigenza, ridefinizione del lavoro pubblico: caduti i tre pilastri restano certo alcune conquiste, ma episodiche, prive di un contesto.

Capitò la stessa cosa anche dopo l'archiviazione della riforma Giannini, e dopo la breve stagione di Sabino Cassese a Palazzo Vidoni. Meno (perché rimase un robusto sistema di norme) ma lo si dovette constatare anche nel dopo Bassanini. Il vento della riforma spira ogni tanto sulla città dolente dell'amministrazione pubblica, ne rinfresca il clima torpido, galvanizza le sue energie vitali (che pure ci sono e vorrebbero agire). Poi, come in quel famoso racconto di Italo Calvino dedicato a un grande partito politico oggi scomparso, le vele si afflosciano e viene la bonaccia. La nave galleggia sul mare piatto, ma non avanza. Colpa della burocrazia, si dice di frequente. Anche. Ma specialmente colpa della politica, incapace di perseguire legislatura dopo legislatura, in modo bipartisan, le linee di un progetto innovatore, condizionata da interessi elettoralistici, priva di coraggio ma specialmente di visione.

Non è alla fine un libro incoraggiante, questo di Bernardo Mattarella: pieno di idee, di proposte, di soluzioni, riflette l'ottimismo della volontà che deve muovere i riformisti. Ma non può nascondere, pur nelle pieghe di una scrittura controllatissima che poco concede alla polemica, il pessimismo della ragione del suo autore.