

Fare il “tagliando” alla riforma Brunetta¹

Filippo Patroni Griffi

Io credo che ci si debba porre un interrogativo di fondo per valutare lo stato di attuazione della “riforma Brunetta”.

Il sistema messo in piedi dal Ministro per la pubblica amministrazione si pone in continuità o in discontinuità con quel processo di riforma della pubblica amministrazione italiana che assumano abbia inizio, quanto meno, dalla relazione Giannini?

Io credo che ogni Governo pensi, comprensibilmente e legittimamente, che la propria riforma sia quella vera e quella giusta; e, *ex post*, che il Governo successivo abbia smantellato la propria riforma anzi che attuarla come avrebbe dovuto.

La prima convinzione credo sia in gran parte errata, nei termini che dirò. La seconda bisogna evitare che sia vera, o che si avveri.

Negli ultimi venti anni, abbiamo avuto tre cicli: Cassese, Bassanini e Brunetta. Diversi i contesti istituzionali, diverse formazioni e ideologie, soprattutto diverse le persone. Però probabilmente i secondi due non avrebbero potuto fare a meno del rispettivo precedente; e il primo avrebbe avuto bisogno di ciò che, in realtà, è successo: che altri continuasse a far penetrare nella politica istituzionale una nuova idea di amministrazione, centrata sull’assioma della trasformazione da funzione a servizio, con tutti i corollari che ne derivano (semplificazione, qualità della regolazione e sua valenza economica, considerazione del destinatario dell’azione amministrativa non più come amministrato, cioè suddito, bensì come utente, cioè cittadino).

Quindi un’idea sostanzialmente unitaria di riforma dell’amministrazione, che ne rappresenta la continuità, pur nella diversità dell’approccio.

Ora però siamo al bivio: perché la mancata concretizzazione della riforma Brunetta, che arriva al termine del percorso e nella sua fase cruciale, potrà ingenerare la ragionevole convinzione che il settore pubblico sia strutturalmente irrimediabile e costituisca in fin dei conti una zavorra per lo sviluppo e la competitività del Paese. Con le conseguenti decisioni che a quel punto si imporrebbero.

Il percorso precedente può essere così schematizzato, per tappe salienti:

¹ Intervento alla tavola Rotonda organizzata dal Forum PA, Roma, 18 maggio 2010.

- a) Ciampi-Cassese: semplificazione (sia pure con un approccio e con metodologia esclusivamente di tipo giuridico –delegificazione), con il duplice obiettivo di assicurare la flessibilità degli strumenti di regolazione e la responsabilità in capo al Governo della stessa;
- b) Prodi (e D'Alema e Amato)-Bassanini: 1) federalismo amministrativo e riorganizzazione del centro; 2) semplificazione con valenza economica; 3) riforma della regolazione secondo le linee guida del *Reinventing Government* di Al Gore;
- c) Dal 2006, ma soprattutto con la riforma Brunetta, la posta si fa più alta ma, soprattutto, si cerca di mettere a sistema gli sforzi del passato secondo due linee: 1) il collegamento tra riforma amministrativa e produttività del settore pubblico è posto esplicitamente alla base della riforma, che quindi è orientata prevalentemente in senso economicistico; 2) si delinea un quadro unitario, una messa a sistema che “pesca” anche nelle precedenti esperienze. Esemplicativamente: riforma del mercato del lavoro; idea della misurazione (che si sposta dai costi della regolazione alla valutazione della performance delle amministrazioni, usando in parte metodologie comuni, es. *Standard cost model*);

Il tutto direi con lo scopo, spesso dichiarato dallo stesso Ministro, di portare a compimento e soprattutto di mettere in pratica il processo di riforma disegnato *in progress* nell'ultimo ventennio e solo in parte attuato.

A questo punto, per fare un tagliando alla riforma, procediamo così:

- a) obiettivi della riforma;
- b) cosa serve per realizzarli;
- c) quali sono le criticità.

A: gli obiettivi. Le amministrazioni operano ormai sul mercato (talvolta direttamente con la produzione di servizi di natura economica o sociale o mista; più spesso, nell'esercizio di poteri autorizzatori che influenzano settori di mercato); quasi mai però il mercato è in grado di valutare secondo le proprie logiche l'operato delle amministrazioni. Occorre allora introdurre metodi di misurazione ai fini della valutazione del rendimento delle amministrazioni: questo consente di razionalizzare i costi, di migliorare la qualità dei servizi, anche quelli “non finali”, di razionalizzare le risorse, anche in vista del federalismo fiscale, per dare di più a chi produce meglio e togliere a chi sperpera. L'esatto opposto di quello che si continua a fare, cioè togliere in pari misura a chi produce e a chi sperpera, secondo la tecnica dei tagli lineari, ottimo metodo per premiare le inefficienze e penalizzare i comportamenti virtuosi, prediletto dagli incapaci (a governare) e dai peggiori (a operare). Invero, o la gestione della pubblica amministrazione riesce a creare “valore pubblico” (nella versione del cd. triangolo strategico di Moore che pone l'accento sui risultati conseguiti

dall'amministrazione nel contesto socio-economico di riferimento) o l'amministrazione sarà sempre di ostacolo alla competitività del Paese.

B: I mezzi. Nel sistema di misurazione e di valutazione, finalizzato al miglioramento della performance, molti attori giocano e ciascuno deve fare la sua parte. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CiVIT) ci sta provando e, nonostante difficoltà oggettive e difficoltà meno oggettive, qualcosa ha fatto o sta facendo:

- 1) Mi riferisco in primo luogo alla costituzione OIV: la CiVIT ha fatto la delibera generale, che teneva conto dei compiti nuovi degli OIV, rispetto ai Secin, e della conseguente esigenza di mutare professionalità e mentalità, e ha reso i pareri per tutti e 13 i ministeri e per 42 enti centrali. Il dato aggregato manifesta una forte discontinuità rispetto ai precedenti organismi di controllo, ma il dato disaggregato denota una maggiore resistenza al cambiamento nei ministeri; sempre sul dato aggregato, le lauree in economia e ingegneria superano di poco quella in giurisprudenza;
- 2) Attività finalizzata al ciclo della performance: parametri e modelli per il sistema di misurazione e valutazione, linee guida per il piano della performance. Si sta lavorando, ma, perché si sappia, oltre che facendo volontariato, con pochissime unità di volenterosi e forse ora con qualche incarico di esperto;
- 3) Trasparenza: si sta lavorando alla delibera sulle linee guida, dopo una prima delibera che, richiamando gli obblighi di legge sulla base della normativa vigente, richiede alle amministrazioni a che punto sia il rispetto di tale disciplina (e le risposte avute sono pochissime, nonostante il gran parlare che si fa della trasparenza, o forse proprio per questo). La trasparenza ha un valore in sé: il principio elementare è quello dell'accessibilità totale (come dice la legge) in primo luogo a due tipologie di dati: capacità professionali, attraverso la pubblicazione dei cv, e compensi percepiti dalle amministrazioni da parte di coloro che a qualsiasi titolo operano presso pubbliche amministrazioni: titolari di incarichi politici, titolari di posizioni di staff o diretta collaborazione, dirigenti, consulenti. E poi occorre trasparenza sull'allocazione delle risorse, sull'adempimento della gestione, sulle spese per forniture e servizi, contratti e via dicendo. Qui c'è senza dubbio una finalità di prevenzione della corruzione, ma questo- direi- è il meno. Trasparenza significa fiducia in come sono spesi i soldi pubblici e in come sono reclutati coloro che concorrono a gestire la cosa pubblica nonché creazione di *benchmarking* e quindi di pratiche virtuose nell'acquisizione di beni e servizi.
- 4) Standard di qualità dei servizi – E' imminente, grazie anche alla collaborazione di Funzione Pubblica, la delibera recante le linee guida su come le amministrazioni dovranno dotarsi di

indicatori e standard di qualità dei servizi erogati. E' il primo passo per la piena operatività della cd. *class action* (che della *class action* ha poco o nulla, in quanto mira essenzialmente a correggere il cattivo funzionamento delle amministrazioni; ed è questo un aspetto positivo della disciplina, che evidentemente non è stato compreso appieno dai suoi sostenitori e non ha tranquillizzato i suoi oppositori), che peraltro già oggi è operativa dove esistano carte di servizi o con riguardo alla violazione dei tempi dei procedimenti. Ma è anche un tassello del ciclo della performance e della emananda direttiva sui servizi pubblici di cui all'articolo 28 del decreto 150.

C: le criticità. Le criticità ci sono, e molte sono oggettive, direi per le difficoltà insite nell'attuazione della riforma, che, essendo seria, è anche complicata. Ma proprio per questo occorre che ognuno faccia la sua parte, condividendone le idee di fondo.

Migliorare la qualità della performance e rendere l'amministrazione un fattore positivo di sviluppo significa, innanzi tutto, avere ben chiara un'idea di tipo economico: le cd. diseconomie esterne di produzione, cioè i costi provocati all'esterno per il cattivo funzionamento di un'azienda, non possono andare a carico del sistema Paese o dei cittadini, ma deve rimanere a carico di chi le produce. In quest'ottica, fanno sistema tutti i tasselli della riforma: misurazione delle attività e loro valutazione; premialità; allocazione mirata delle risorse e dei tagli; standard qualitativi e *class action*; responsabilità civile della p.a (per es. per danno da ritardo), forme di sistemazione a ampliamento delle tutele dei cittadini.

Invocare al riguardo, per contrastare questo processo, esigenze di spesa pubblica significa muoversi in un'ottica miope secondo cui, paradossalmente, è giusto che l'amministrazione che crei un danno ingiusto non paghi; che funzioni male, non debba dar conto e subire strumenti correttivi. Ma se si abbandona il fondamentale principio di responsabilità, inteso come *accountability*, e se non si crede alla possibilità che l'amministrazione possa essere riformata in senso virtuoso e così rappresentare un fattore di sviluppo, è meglio smettere di perder tempo sulla riforma dell'amministrazione, rendendone pubbliche le ragioni, in maniera trasparente, in modo che tutti abbiano chiare motivazioni e responsabilità (o meriti) della mancata attuazione della riforma.