

Semplificare per crescere

dal Rapporto Attali alla via italiana alle riforme della PA per i cittadini e le imprese

(convegno promosso dall'Osservatorio sulle riforme e l'alta formazione della Pubblica Amministrazione della LUISS Guido Carli, Roma - 11 giugno 2008)

Introduzione

di Gian Candido De Martin

1. All'inizio della XVI legislatura si riapre la possibilità di affrontare organicamente alcune riforme significative riguardanti (a vario titolo) la PA, finora condizionate dalla mancata approvazione dei testi legislativi indispensabili per stabilire obiettivi, percorsi e connessioni oppure dalle difficoltà intervenute nella fase di concreta attuazione o implementazione di processi di riassetto del sistema amministrativo, già previsti da norme costituzionali o ordinarie (si pensi, da un lato, alle prospettive di riordino delle funzioni pubbliche e dell'organizzazione amministrativa aperte dalla novella costituzionale del 2001 e, dall'altro, a molte delle semplificazioni prefigurate fin dalle "riforme Bassanini" del 1997, ma poi non realizzate).

Ora è indispensabile partire finalmente col piede giusto, sulla base di un programma "generale" di respiro adeguato e con scansioni temporali realistiche, chiarendo le ragioni dei precedenti fallimenti, con una cultura critica delle riforme frutto anche del confronto con altrui esperienze, sempre più consapevoli della essenzialità delle riforme della PA per la crescita del sistema socio-economico in un'ottica di semplificazione dei rapporti con cittadini ed imprese. È necessario e urgente fare il punto sulle priorità, sul metodo e sui contenuti degli interventi di riforma che si auspicano o che sono indifferibili per ragioni di coerenza col quadro costituzionale.

D'altra parte, non sono più rinviabili – a voler evitare un progressivo declino del sistema (pubblico e privato) del nostro Paese – processi (anche radicali) di modernizzazione dell'amministrazione, finalizzati a migliorare la qualità e i rendimenti della macchina pubblica, che sono comunque decisivi per vincere sfide impegnative, quali quelle della globalizzazione, dell'innovazione tecnologica e della società dell'informazione, cui possiamo aggiungere anche le complesse questioni legate alla presenza di "nuovi cittadini" e alla crescente domanda di sicurezza.

Sono tutti nodi e problemi con i quali il nostro sistema deve fare ancora largamente i conti, non essendo finora riuscite le riforme istituzionali ed amministrative prefigurate negli anni '90 e ad

inizio secolo – pur ambiziose e talora di orizzonte “rivoluzionario”, con prospettive anche di snellimento normativo e di forte decentramento e responsabilizzazione degli enti autonomi territoriali – a trasformarsi in interventi, misure e comportamenti effettivamente capaci di superare le resistenze opposte dagli apparati, tuttora in larga parte ancorati alla cultura della legalità formale, della gerarchia e del centralismo, a parte i freni (spesso paralizzanti) della contrapposizione politica o della carente capacità di coordinamento e gestione degli interventi riformatori.

Ne consegue che bisogna interrogarsi non solo sulla fisionomia ed i contenuti delle norme (ancora) necessarie per avviare realmente processi in grado di semplificare e modernizzare il nostro sistema, ma anche sulle “misure di accompagnamento” idonee ad evitare difficoltà attuative che potrebbero comprometterne o vanificarne la portata e le potenzialità innovative. In ogni caso va sottolineato che una prospettiva di crescita e di risposta alle sfide sul tappeto dipende in larghissima misura dalle capacità della PA, a tutti i livelli (a cominciare da quello locale), di liberarsi dal giogo della farraginosità delle procedure e della sovrapposizione delle competenze, causa di inefficienze operative e costi crescenti (sia pubblici che privati), del tutto in contraddizione con il principio (costituzionale) del “buon andamento”, che implica anche cultura del risultato, della legalità sostanziale e della sana gestione finanziaria.

2. Tre appaiono, a voler sintetizzare, i fili rossi della semplificazione, nella prospettiva del buon andamento e della massima valorizzazione possibile delle autonomie e del decentramento, in sintonia con i principi sanciti negli artt. 5 e 114 Cost., norme cardine sulla forma dello Stato e sulla Repubblica policentrica.

Il primo riguarda il miglioramento del sistema normativo e la disciplina dei rapporti tra PA e cittadini ed imprese. Da un lato si tratta di puntare a ridurre drasticamente il fenomeno dell'inflazione delle leggi, a cominciare dallo stock di norme riguardanti la PA, con l'avvio di procedure di better regulation (a tutti i livelli), sulla scia del lavoro avviato nella XV legislatura (coordinato dal Sottosegretario Pajno) nonché di altrui esperienze (di particolare interesse appare quella consolidata in Gran Bretagna), tenendo conto della stretta connessione tra qualità della regolazione, sviluppo e competitività.

Dall'altro si tratta di perseguire, a prescindere dai molti possibili interventi di deregolazione e “liberalizzazione” di attività economiche (anzitutto nei servizi pubblici locali) ora legate a vincoli formali e lacci burocratici, un radicale snellimento delle procedure con delegificazione, riduzione del carico degli adempimenti burocratici non indispensabili, meccanismi di misurazione degli oneri

amministrativi e di valutazione delle performances (a parte i possibili incentivi alla qualità delle prestazioni e ai risultati).

Il secondo filo rosso concerne il riassetto istituzionale, a partire dalla chiarificazione delle funzioni amministrative secondo il disegno costituzionale del 2001 (quindi definendo anzitutto le funzioni fondamentali degli enti locali), con una conseguente riallocazione delle competenze e delle relative risorse organizzative e finanziarie coerente con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, in modo da un lato da evitare sovrapposizioni e dall'altro da definire gli ambiti di responsabilità di ciascun soggetto istituzionale (pur in una prospettiva di frequenti interdipendenze, da gestire in chiave non gerarchica, ma di leale collaborazione).

In sostanza si tratta di attuare organicamente l'obiettivo di rafforzamento forte dell'amministrazione locale, articolata su due livelli entrambi necessari, uno comunale concernente di massima funzioni di base e prossimità e servizi alla persona, l'altro provinciale per le funzioni di area vasta e i servizi al territorio, riqualificando nel contempo il ruolo delle regioni come enti di legislazione, programmazione e supporto degli enti locali. Se correttamente attuata, prevedendo anche forme unitarie di gestione associata polifunzionali per i piccoli comuni, è questa una prospettiva di concreta possibile semplificazione, purché accompagnata dalla soppressione drastica o dal ridimensionamento della pletora di enti strumentali o dipendenti, società in mano pubblica, consorzi vari e organismi monofunzionali attualmente operanti a livello regionale o locale, che "costano e complicano" moltissimo, come evidenziato anche dal recente volume di ASTRID "Semplificare l'Italia".

In parallelo e in coerenza con questo riassetto delle funzioni amministrative diventa allora possibile anche l'attuazione dei fondamentali principi costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali (art. 119 Cost.), perseguendo un nesso stretto tra funzioni istituzionalmente attribuite e risorse riservate alla responsabile gestione di ciascun soggetto di autonomia (ivi comprese quelle frutto dell'applicazione del principio perequativo, strettamente legato ad una corretta concezione del cd. "federalismo fiscale", mentre a parte vanno considerate le specifiche risorse di scopo per l'esercizio di eventuali funzioni aggiuntive "libere" rispetto a quelle di spettanza istituzionale).

Il terzo filo rosso che può agevolare (e in modo consistente) la prospettiva della semplificazione si collega alla necessità di ripensare il ruolo della dirigenza pubblica, che per lo più finisce per essere emarginata nella fase progettuale delle azioni riformatrici e al tempo stesso non viene adeguatamente messa in condizione di conoscere tempestivamente le implicazioni utili per la loro attuazione; mentre è essenziale che la dirigenza sia parte attiva dei processi di riassetto,

attrezzata sul piano tecnico e culturale, nel quadro di una corretta configurazione della responsabilità dirigenziale, ben distinta e autonoma rispetto alla responsabilità politica.

Emerge, da questo punto di vista, con tutta evidenza la necessità di avviare percorsi formativi innovativi rispetto a quelli sin qui realizzati, da ultimo analiticamente descritti nell'XI Rapporto sulla formazione della PA, curato dalla SSPA. In base ai dati in esso contenuti emerge una netta prevalenza di iniziative di formazione giuridico-amministrativa, di stampo per lo più tradizionale e poco legate ai processi innovativi e al ruolo che possono giocare i dirigenti pubblici nell'implementare l'attuazione delle riforme, a maggior ragione se adeguatamente incentivati con misure volte a riconoscere merito e risultati.

Processi riformatori che presentano oggettive complessità sul piano tecnico richiedono non solo un'efficace formulazione delle norme che li prefigurano, ma anche una particolare attenzione agli strumenti che ne possono assicurare l'adeguata progettazione e l'effettiva realizzazione: tra questi vi sono certamente il coinvolgimento e l'adeguata formazione dei dirigenti pubblici, necessari coprotagonisti delle riforme amministrative. Pertanto, al di là del ruolo proprio del legislatore e degli attori politici, affinché le riforme abbiano successo va assicurato che chi ha specifiche posizioni di responsabilità nelle amministrazioni sia messo in condizione di operare nell'ambito di un percorso riformatore culturalmente condiviso, che non può essere limitato "all'aggiornamento sulle nuove regole". Di qui la necessità di progettare la formazione della dirigenza in parallelo alla progettazione di ciascuna riforma, nonché il ruolo essenziale che può essere svolto dalle Scuole di alta formazione del management pubblico in funzione di una crescita della cultura della responsabilità e del merito, che può anche mutuare stimoli e, per certi versi, interagire con la formazione del management privato, sia nell'aggiornamento dei dirigenti in servizio sia nella preparazione di nuove figure strategiche per la modernizzazione della PA (v. i valutatori delle performances, cui si devono aggiungere anche i valutatori dei processi formativi).

Allo stesso tempo va evidenziato come la "cultura delle riforme", non solo riferita alla fase progettuale ma anche a quella attuativa, debba essere fatta propria da coloro che nelle università si stanno formando nella prospettiva di inserirsi in modo qualificato nelle pubbliche amministrazioni. Ciò richiede, quindi, un'adeguata fisionomia e un approfondimento mirato dei percorsi universitari e post universitari che creano le basi per un'assunzione di responsabilità nelle istituzioni pubbliche. L'università può rappresentare, infatti, non solo il luogo di formazione in cui il futuro dirigente pubblico può acquisire una sensibilità manageriale, ma anche il luogo in cui si cerca di offrire una conoscenza mirata dello specifico che caratterizza la gestione delle amministrazioni, tanto più nella attuale fase di innovazione tecnologica.

3. Questi, secondo il nostro Osservatorio, gli obiettivi principali su cui concentrare l'attenzione per realizzare un'effettiva semplificazione che possa anche favorire la crescita. Li proponiamo alla valutazione e al dibattito odierno, in una prospettiva che può ulteriormente arricchire la riflessione collettiva, avendo già in questo convegno la possibilità di raffrontare le nostre esigenze di riforma del sistema amministrativo-pubblico con il recente organico e originale lavoro sviluppato in Francia dalla Commissione Attali, che ha elaborato e definito (per conto del Governo ma in chiave bipartisan), in soli 4 mesi, oltre 300 proposte considerate decisive per cambiare la Francia (nell'orizzonte europeo).

In questo lavoro, certamente assai interessante per metodo e contenuti, frutto del concorso delle migliori intelligenze francesi nei vari campi (ma anche dell'apporto di esperti non francesi chiamati a far parte a pieno titolo della Commissione), vi sono dei capitoli specificamente rilevanti per il tema del nostro convegno, specialmente laddove vengono approfondite nella III parte le misure per instaurare una nuova governance al servizio della crescita, con particolare accento sia sull'esigenza di semplificazione e stabilizzazione delle norme (cap. 2, decisioni 231 ss.) sia sul ruolo del decentramento, in una prospettiva di semplificazione dell'organizzazione territoriale e di promozione di una gestione finanziaria efficiente delle comunità territoriali (cap. 3, decisioni 258 ss.), mentre non viene specificamente approfondita la questione della formazione della dirigenza pubblica per le riforme.

Non entro ovviamente nel merito, essendo prevista una relazione ad hoc (affidata all'esperto per così dire più qualificato, Franco Bassanini, artefice del maggior tentativo di riforma amministrativa nel nostro Paese e poi componente della Commissione Attali), cui si aggiungeranno due interventi di esperti francesi (Nanterme e Bastelica), che desidero particolarmente ringraziare per la loro disponibilità.

Mi limito a rilevare che certamente molti stimoli utili possono scaturire dall'analisi delle proposte della Commissione Attali, ferme restando due avvertenze: che lo scenario della Commissione Attali è generale, e non circoscritto alle sole riforme del sistema pubblico-amministrativo, e che comunque vanno tenute presenti le differenze, per molti versi non certo marginali, dei rispettivi sistemi costituzionali ed istituzionali (il nostro incentrato su un'originale fisionomia multilevel a tre livelli di autonomia territoriale, con riparto della funzione legislativa tra Stato e regioni e un forte accento sul ruolo amministrativo di comuni e province, quello francese più ancorato ad un'impostazione statocentrica, seppur in una prospettiva di forte decentramento amministrativo).

Nel ringraziare tutti i relatori, vorrei far presente che i materiali del convegno saranno una base utile per l'attività di ricerca che l'Osservatorio ha in programma, anche in vista di ulteriori momenti di confronto pubblico, a cominciare da un convegno autunnale dedicato all'approfondimento del percorso della semplificazione istituzionale.