

*Dai Quaderni Formez n.12, giugno 2003,
Giuseppe Pennella “L'Amministrazione
liberale/Appunti di lavoro”*

INTRODUZIONE

Il difficile percorso della riforma amministrativa

di Alberto Stancanelli

E' con vero piacere che ho accolto l'invito di Giuseppe Pennella a coordinare questo incontro di presentazione del suo ultimo lavoro sull'amministrazione pubblica italiana. Ho accolto l'invito, oltre che per amicizia, per il personale interesse all'argomento, anche in qualità di Consigliere di Amministrazione del Formez, Istituto che ha pubblicato l'interessante lavoro di Giuseppe Pennella.

Ho dunque l'onore di rappresentare il Formez, ed è con piacere che intendo rilevare in questa sede il grande lavoro svolto in questi anni dal Formez, che ha consentito allo stesso di crescere e di supportare efficacemente le amministrazioni, tra le stesse anche gli enti locali, nel processo di riforma dell'amministrazione pubblica.

Il Formez è cresciuto anche attraverso una serie di attività: i progetti, i quaderni, i saggi specifici, le pubblicazioni in genere, l'attività di formazione, la sperimentazione e l'innovazione; attività peraltro espletate con scrupolosa attenzione verso tutti gli aspetti di modernizzazione del sistema amministrativo.

Il Formez rappresenta nel Mezzogiorno uno strumento di innovazione delle pubbliche amministrazioni e di implementazione delle riforme avviate negli ultimi anni.

E' superfluo sottolineare l'importanza della formazione nelle amministrazioni pubbliche, ma va detto che, in questi ultimi anni, se ne è sentita particolarmente la necessità, sia da parte del governo, degli amministratori locali, del sindacato.

Il Formez, dunque, sta lavorando in piena sintonia con le amministrazioni pubbliche. Sta attivandosi inoltre per uscire e operare anche al di fuori del Mezzogiorno, svolgendo formazione anche nel nord di Italia. Ha ampliato le attività estendendo il proprio raggio d'azione anche all'estero.

Prima di dare la parola al relatore che interverrà dopo questa mia breve introduzione, vorrei fare alcune considerazioni sul faticoso e lungo processo di riforma dell'amministrazione italiana.

La riforma dell'amministrazione italiana è stata un'impresa secolare che ha riguardato tutto l'Ottocento e il Novecento.

Quasi tutti i tentativi di modernizzazione del sistema sono falliti, dal mio punto di vista, per due motivi: innanzitutto per mancanza di volontà politica, poi per una concezione dell'amministrazione, intesa dalla politica come al servizio del potere e non delle istituzioni in quanto tali o dei cittadini. Non va dimenticata inoltre, la sua funzione di calmiera della disoccupazione, in particolare al Sud.

Nelle amministrazioni si è seguito sempre il processo inverso a quello logicamente auspicabile. Si è partiti sempre dal personale: sulla base della necessità di collocare il personale (dare lavoro) si è costruita l'organizzazione e poi, una volta costruita quest'ultima, le si è attribuita una missione, cioè la funzione. L'ordine della sequenza dovrebbe essere invece inverso: funzione, organizzazione, personale e risorse.

A tal proposito, vorrei riportare la testimonianza di uno dei primi tentativi di riforma dell'amministrazione nei primi decenni del secolo scorso. Nel 1928 De Stefani, Ministro del Tesoro, presiedeva la commissione di riforma che aveva questo titolo: *Proposte per una riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo nelle amministrazioni dello Stato*. I lavori furono presentati al capo del governo il 31 marzo 1929 già stampati in un volume del Poligrafico dello Stato. Racconta De Stefani, nel suo saggio "Una riforma al rogo" che si presentò, la mattina del 31 marzo, appunto, a Mussolini. Questi ascoltò le motivazioni e le proposte riassunte brevemente da De Stefani, mantenendo un enigmatico silenzio premonitore di tempesta. Infatti, riferisce il Ministro, Mussolini rispose: «Caro De Stefani, le vostre proposte farebbero diminuire l'assorbimento degli impieghi di Stato, dei diplomati e dei laureati del Mezzogiorno, con danno del suo proletariato in colletto bianco e cravatta; si deve adottare la politica del massimo numero di posti nella burocrazia dello Stato se non vogliamo tirarci addosso un'insurrezione, quella della fame degli intellettuali, la più difficile a placarsi».

Ecco: il libro giallo, giallo arancione, come dice De Stefani, nessuno lo vide più. Mussolini ordinò al Poligrafico dello Stato di bruciarlo e lo stesso De Stefani racconterebbe di non averne più copie; l'unica copia rimasta, insomma, andò persa.

Quest'idea dell'amministrazione ha attraversato quasi tutto il Novecento. L'idea che Mussolini aveva dell'amministrazione fu condivisa nei fatti anche nei governi repubblicani: laddove furono fatti tentativi di riforma, questi finirono dimenticati nei cassetti (non al rogo: la democrazia ha altri strumenti, comunque efficaci).

Si pensi alla riforma Lucifredi del 1953. Lucifredi fu il primo ministro "per la riforma burocratica" (a quel tempo si chiamava così).

Si pensi alla riforma Giannini, del 1980. Anche questa fu presentata al Parlamento (più di 140 pagine) e non trovò applicazione.

In quegli anni furono realizzati molti interventi settoriali sul

personale.

Un cambio di rotta, però, ha caratterizzato gli anni 1992-1993, con la riforma Amato-Cassese. Si è cominciato allora a porre dei paletti rispetto alla razionalizzazione ed alla riforma dell'amministrazione. Si pensi alla legge 421/92, al decreto legislativo 29/93.

Va, a questo punto, evidenziato il tentativo di Cassese, con la legge delega 537/93, di riorganizzazione dell'amministrazione attraverso strumenti di semplificazione e delegificazione; la delega in questione, però, non fu mai esercitata a causa della fine anticipata della legislatura. Nel progetto di Cassese prendeva corpo la nuova concezione del Dipartimento della Funzione Pubblica, inteso non più solo come ministero dei dipendenti pubblici, ma anche come strumento di organizzazione e modernizzazione degli apparati pubblici.

Si è iniziato a introdurre il concetto di distinzione tra politica ed amministrazione. A mio avviso, la politica *subisce* le riforme di quegli anni, sussistendo in quel momento altri problemi, quale la necessità di contenere la spesa e, al tempo stesso, il verificarsi di un indebolimento dell'incidenza politica sull'amministrazione conseguente al disfacimento degli storici partiti del pentapartito.

La riforma organica dell'amministrazione viene realizzata più compiutamente soltanto nella scorsa legislatura, a partire dal 1997, con le trasformazioni introdotte per la prima volta dalle leggi c.d. Bassanini su *tutti* gli elementi della pubblica amministrazione (non su alcune parti) ossia: funzioni, organizzazione, personale, procedimenti, semplificazione, contabilità. Soprattutto, si inizia a concepire l'amministrazione come strumento di innovazione e di modernizzazione del Paese riconsiderando dunque l'ordine delle priorità, invertite, rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa e ad investire risorse nell'amministrazione al fine di migliorare le prestazioni.

In questa fase storica, la politica giunge finalmente a maturare la consapevolezza dell'importanza di un'amministrazione efficiente al servizio del Paese e dei cittadini.

Non voglio soffermarmi su ciò che attualmente accade, perché credo ci sia oggi un'inversione di tendenza o, almeno, un freno alle riforme avviate nella scorsa legislatura. E i freni, si sa, soprattutto nello stadio di implementazione delle riforme, non rappresentano un semplice rallentamento, ma efficaci strumenti di controriforma.

Recentemente, nell'ambito di un convegno si è evidenziato che il soltanto il 49% delle risorse relative alla fase di attuazione della Bassanini sul decentramento è stato trasferito dallo Stato alle Regioni. C'è quindi una situazione di stallo: lo Stato non svolge più quelle funzioni amministrative che le Regioni non sono in grado di esercitare per mancanza di risorse.

Per quanto riguarda l'organizzazione, comunque, le cose sono cambiate dall'Ottocento ad oggi: sono cambiati i modelli organizzativi (questo è un aspetto ampiamente presente nel libro). Al modello

ministeriale del 1853, fanno seguito negli anni 20' le aziende autonome; si passa quindi agli enti pubblici non economici; si comincia a parlare di enti pubblici economici e poi di amministrazioni "dello Stato" che svolgono un'attività imprenditoriale, assumendosi, di fatto, anche il rischio d'impresa.

Si giunge quindi alle società degli anni 90: grandi trasformazioni, società per azioni, si pensi alle Poste, all'Anas, oppure alla Coni Servizi S.p.A.

Tutto questo si inserisce in un quadro di riforma più ampio (che non include soltanto la riforma amministrativa dunque), avviato nella scorsa legislatura, relativamente alla riforma del Titolo V, con la costituzionalizzazione di un principio molto importante, della sussidiarietà, verticale ed orizzontale, introducendo nel sistema delle autonomie locali, il principio di equità delle istituzioni che compongono la Repubblica e facendo venir meno quel principio non scritto, ma che poteva individuarsi nella Costituzione precedente, di rapporto gerarchico tra Stato, Regione ed enti locali.