



## **Il nesso fra la riforma delle pubbliche amministrazioni e la gestione delle politiche pubbliche.**

**di Guido Melis**

Saluto gli amici di Nuova Etica Pubblica, Associazione che si è formata attorno a un nucleo di validissimi dirigenti o ex dirigenti delle strutture amministrative centrali e periferiche. Addetti ai lavori: ma non per questo conformisti rispetto all'andamento di quei lavori e alla struttura delle macchine (le amministrazioni) che li producono. Anzi, come dimostrano altre esperienze di questi ultimi mesi (basta guardare il sito dell'Associazione), inclini a mettere tutto in discussione, sulla base di un'esperienza vissuta e meditata e quindi con una competenza che è raro trovare nel lungo e sfilacciato dibattito italiano sulla riforma amministrativa.

Il documento di Nuova Etica Pubblica che siamo oggi chiamati a commentare è prezioso per il momento in cui questa discussione cade e si inserisce.

Siamo - lo vogliamo o no - a un punto di svolta: dopo anni e anni di tentativi e di fallimenti, di dibattiti e controdibattiti, oggi più che mai la riforma della amministrazione è divenuto il problema cruciale. Nessuna politica di uscita dalla crisi si potrà mettere in atto se non riformando profondamente non solo le strutture amministrative che vi dovrebbero presiedere ma la "filosofia" stessa, la cultura degli apparati pubblici. E l'integrazione del nostro Paese in Europa ci chiede ormai pressantemente di farlo.

Seguo il filo del documento oggi in discussione.

Primo: basta col vecchio modo di guardare all'amministrazione. Non vale né l'antico luogo comune tutto italiano che la riforma non si farà mai (quasi una maledizione biblica che l'Italia si sarebbe meritata chissà in quale epoca della preistoria), né lo schema bon-à-tout faire, come direbbero i francesi, dell'amministrazione da riformare sulle indicazioni di Max Weber (uno che scriveva in Europa, guardando alla Germania, agli inizi del secolo scorso). L'amministrazione contemporanea, tanto per cominciare, è fatta a rete, e implica una serie di soggetti di varia dimensione, di diversa legittimazione, spesso diffusi diversamente sul territorio, comunque "plurali".

Questo tema delle reti come base di qualunque politica pubblica è, appunto, uno dei punti di partenza del documento.

Politiche pubbliche? Gli estensori del documento ricavano il concetto da una recente, lucidissima messa a punto di Sabino Cassese, il più autorevole esponente del nostro riformismo amministrativo. Le riforme del presente (e del futuro) devono interpretare coerenti politiche pubbliche elaborate da classi dirigenti che ne condividano (anche eventualmente in modo bipartisan) gli obiettivi di medio e lungo periodo. Non possono più essere mere risposte frammentarie alle emergenze. Né procedere "per segmenti". Né caratterizzarsi per la loro faziosità (un governo disfa quel che ha fatto il governo precedente). E devono - queste politiche di riforma - essere condivise in una vasta opinione pubblica.

Questa visione mira a superare la concezione "fordista" (così la chiama il documento) secondo la quale l'amministrazione è come una fabbrica e basta regolarne automatismi e funzioni per avere poi un prodotto consono. No: il contrario. L'amministrazione vive in un contesto sociale, coinvolge milioni di persone (oltre 3 milioni e mezzo in Italia), ha in sé numerose peculiari situazioni giuridiche e culture e professionalità. Bisogna quindi fuoruscire dal modello di amministrazione che esclusivamente applica norme, più o meno bene; e aderire a un modello nel quale l'amministrazione attua politiche pubbliche.

Queste politiche sono decise dai soggetti politici, a ciò legittimati dal voto dei cittadini. Ma debbono poi essere attuate dalle amministrazioni in piena responsabilità. Quindi sotto la guida di una dirigenza competente, indipendente dalla politica, valutata a seconda dei risultati, premiata o punita sulla base dei risultati ottenuti o falliti.

Si pongono qui due concetti basilari.

Uno non è al centro del documento ma è implicito: come può avere queste caratteristiche una dirigenza selezionata con lo *spoils system* all'italiana? Cioè alla mercé di una valutazione governativa che non si basa su risultati né si regge su scrupolose motivazioni delle promozioni o delle rimozioni ma bensì sulla discrezionalità del politico di turno? E' un tema aperto, che non si potrà trascurare.

Il secondo concetto è quello della valutazione. Il documento vi dedica un denso capitolo, che merita di essere letto: scompone il concetto di valutazione in una sequenza, partendo dalla valutazione delle stesse politiche pubbliche che presiedono alla azione amministrativa, proseguendo con la proposta di indicatori per grandi comparti omogenei di attività, quindi per la valutazione dei gruppi, poi dei singoli dirigenti e degli esecutori stessi. La valutazione però - soprattutto - non deve servire solo per premiare i migliori e punire i peggiori, ma deve costituire il prezioso strumento per correggere in itinere le attività, eliminandone i dati negativi e potenziandone quelli positivi. Una specie di bussola dell'amministrazione, insomma.

Il documento affronta anche altri punti: come avviene l'elaborazione delle politiche pubbliche, ad esempio; come si debba uscire da un'ottica meramente giuridica; come si debbano coinvolgere le burocrazie interne, oggi emarginate (anche per la preponderanza di gabinetti onnipotenti: Cassese ricordava tempo fa che in Gran Bretagna, semplicemente, il gabinetto del ministro non esiste, e sono le strutture ordinarie le responsabili dell'attuazione del programma, sia esso del governo conservatore o laburista). Anche le tecniche, oggi tanto di moda, richiedono forse un discorso più attento: oggi prevalgono, lo ricordava mesi fa Paolo De Ioanna, i grandi tecnici del diritto, mentre avremmo bisogno di altre figure, più adatte a una amministrazione che non solo interpreti norme ma attui politiche. E poi c'è il tema cruciale della forma del bilancio.

Di recente il CNEL, col concorso determinante di Manin Carabba e di Nino Zucaro, nonché di altri consiglieri (si dovrebbe ormai dire ex consiglieri) ha presentato le linee portanti di una riforma del bilancio poi raccolte in una **proposta di legge Causi** che sta oggi davanti alla Camera. In questo schema, che per la verità si completa un disegno riformista che naviga sin dagli ultimi anni 90, ma che sinora è rimasto inattuato. Il bilancio diventa finalmente "per missioni e programmi", predisposto dalle amministrazioni coinvolte secondo precise sequenze di obiettivi. Insomma, finalmente cessa l'anomalia che un coraggioso riformista dell'amministrazione, Carlo Petrocchi, denunciava con forza agli inizi del 900: "i conti separati dall'amministrazione".

Rivoluzione epocale, che dovrebbe metter fine alla preponderanza della Ragioneria generale e soprattutto alla assoluta prevalenza dei controlli contabili-formali su quelli sostanziali. Se si applicasse quello schema - dice il documento - l'amministrazione dovrebbe cambiare in profondo: nella sua organizzazione, che dovrebbe conformarsi agli obiettivi e quindi assumere una dinamica "mobile", non rigida; nella sua cultura, che dovrebbe pluralizzarsi, sempre a seconda degli scopi; nella sua stessa capacità di guidare la macchina (anzi "le" macchine), che dovrebbe dar luogo a una dirigenza responsabile, valutata, animata da una partecipazione alle politiche pubbliche, sorretta da un forse senso dell'etica pubblica.

Servitori dello Stato, si diceva un tempo un po' retoricamente. Sì, ma di uno Stato articolato su tante unità di base operative, immerso nella società e capace di interpretarne sino in fondo aspettative e sviluppi.