



---

**Fabrizio Di Mascio - Alessandro Natalini**

**Oltre il New Public Management - Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti.**

**Carocci Editore - 2018**

*di Leonella Cappelli*

120

Fabrizio Di Mascio e Alessandro Natalini hanno impostato il loro saggio partendo dal presupposto che le politiche di riforma delle pubbliche amministrazioni nei Paesi del mondo occidentale, basate sul cosiddetto New Public Management, abbiano fatto registrare una crisi irreversibile.

Tali politiche, iniziate negli anni '70 del Novecento e poi rafforzatesi nel decennio successivo, partivano da un contesto economico-politico di neo liberismo, con approcci metodologici decisamente ispirati alle dottrine aziendalistiche anglo-sassoni. Ed in effetti i maggiori insuccessi del N.P.M. si sono constatati proprio al di fuori di tale ambito culturale - giuridico.

La crisi economica dell'ultimo decennio, provocando debolezza e incertezza nei governi nazionali, ha sancito ulteriormente la improponibilità di riforme che richiedono tempi non brevi e stabilità dell'assetto politico, mentre il quadro generale ha comportato la necessità immediata di una politica di tagli di spesa senza innovazione.

Ma ciò non significa, secondo gli autori, l'abbandono di ogni prospettiva di cambiamento delle strutture pubbliche, bensì la individuazione di politiche calibrate su ciascun contesto e non impostate su modelli unici da calare in ogni realtà.

All'introduzione dell'argomento così sintetizzata, fa seguito una motivata illustrazione delle metodologie seguite e proposte, che comprendono anche analisi comparate per progettualità d'innovazione, sottolineando l'utilità dello "studio di caso", ossia l'analisi dei meccanismi che hanno inciso sui risultati di un determinato tentativo di innovazione. Il proposito complessivo del saggio, come espressamente indicato, è l'esame della fase di attuazione delle riforme fino all'effetto intermedio, cioè strutture e processi, escludendo analisi e conclusioni sull'effetto finale (impatto sociale ed economico del cambiamento).

Di Mascio e Natalini hanno posto sotto esame sia processi innovativi italiani che quelli di altri Paesi, sotto profili diversi quali: l'*e-government*, la trasparenza, la riduzione dei costi amministrativi.



Non potendo ripercorrere, in questa sede, tutte gli aspetti posti sotto osservazione nello studio, ci si limita a sottolineare l'interesse per il caso italiano. Viene illustrato un excursus dei tentativi di innovazione dall'inizio degli anni '90, al momento del crollo dei partiti tradizionali e dell'affermarsi di un diverso metodo di formazione del potere e delle classi politiche nazionali e locali, con una periodizzazione legata ai vari governi succedutisi fino al 2016, anno terminale di tutto lo studio. Ciò sotto il profilo dell'*e-government* (attività di digitalizzazione della P.A.) e della *better regulation* (miglioramento della qualità delle regole).

Viene rilevata l'impronta data da illustri esperti della materia, prima Cassese, per la breve durata del governo Ciampi, e poi più a lungo Bassanini, sotto la cui direzione sono stati introdotti vari strumenti quale la legge annuale di semplificazione e, a seguito di un positivo *feed-back* con associazioni e corpi intermedi, una decisa attuazione dell'autocertificazione negli uffici pubblici.

Con i successivi governi di altro segno, a partire dal 2001, la digitalizzazione ha avuto un impulso normativo (Codice dell'Amministrazione Digitale) ma con risultati pratici piuttosto difforni nelle varie aree della P.A. In particolare, la creazione dell'organismo centrale del sistema -CNIPA- senza dotarlo di poteri di vigilanza ha rappresentato un handicap, in parte ovviato da numerosi obblighi di monitoraggio in capo ad altri organi di controllo quali la Ragioneria Generale dello Stato e la Corte dei Conti. Da ultimo, la istituzione di altri organismi a vari livelli - OIV e CIVIT - non ha dato risultati apprezzabili anche per l'isolamento in cui spesso si sono trovati i vari soggetti responsabili all'interno delle singole amministrazioni.

Gli autori, avvalendosi del supporto dei segretari generali di vari enti locali, hanno selezionato la storia delle performance di quattro Comuni nell'applicazione delle norme varate dal Governo centrale: Cardano al Campo (Varese), Pistoia, Lavello (Potenza) e Caltagirone (Catania). La scelta non ha utilizzato criteri rigorosamente rappresentativi, ma i quattro soggetti sono comunque espressione di diverse realtà geografiche, economiche e politiche.

L'analisi di tali casi ha dimostrato innanzitutto che non sempre l'equazione Nord efficiente, Sud deficitario è valida in senso assoluto. Caltagirone, per esempio, ha dimostrato attenzione e capacità di realizzazione delle innovazioni pari a quella di altre realtà. Ma le conclusioni dell'analisi sono interessanti: innanzitutto è risultato essenziale il coinvolgimento della burocrazia al più alto livello (Segretari Generali), inoltre la spinta di nuove classi politiche locali è stata in una prima fase decisiva nelle applicazioni dei progetti. Performance che però sono state rallentate dalla scarsa attenzione dei media locali, che hanno dato rilievo esclusivamente ai lati negativi dei bilanci delle



specifiche attività, non supportando così i coraggiosi tentativi innovatori; e in secondo luogo dal collegamento -previsto dalla normativa del 2009- fra risultati e retribuzione variabile dei dirigenti, che si sono sentiti minacciati ed hanno costretto i vertici dei Comuni alla marcia indietro per garantirsi il sostegno della burocrazia ad altre misure di cambiamento.

Lo studio offre anche una disamina comparativa delle misure di trasparenza in Italia e negli USA, che ha rilevato differenze notevoli: oltre a quelle strutturali e culturali (centralismo napoleonico e cultura formale in Italia, cultura dei risultati in USA), anche l'interesse bi-partisan dimostrato in USA dalle forze politiche rispetto alla spinta all'innovazione nel campo di che trattasi, manifestata di volta in volta dai soli partiti pro-tempore al governo nel nostro Paese.

L'ultimo capitolo del saggio è dedicato alle politiche di riduzione dei costi amministrativi in Italia, Germania, Spagna e Francia.

L'argomento, che rientra in quello più ampio della *better regulation*, si incentra sul riscontro fra l'input prodotto dagli organi centrali della U.E., che avevano fissato al 2012 il termine per un primo monitoraggio dell'intervento con un risultato atteso del -25% dei costi, ed i dati ottenuti nei vari Paesi. Sinteticamente, in Francia ci si è avvalsi di un approccio collaborativo: consultazione degli utenti prima e durante l'adozione delle misure (deregolamentazione ecc.) e comunicazione all'opinione pubblica.

In Germania la forte autonomia costituzionalmente attribuita alle Regioni (Laender) ha limitato l'impatto delle determinazioni prese a livello di Governo Federale.

In Italia il peso elaborativo è stato sostenuto fondamentalmente da un nucleo di esperti, in una non facile situazione oggettiva di competenze frammentate fra ben cinque strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ciò nonostante, è stato verificato, a livello centrale, un dato del -29%, peraltro non corroborato da altrettanta performance in sede regionale.

In Spagna si sono invece registrati scarsi risultati e l'attività è stata poi inglobata in quella più ampia relativa alla digitalizzazione.

In generale, a parte il caso spagnolo, si è potuto verificare un *feed-back* positivo, sia in termini di dati finali che di metodologia di approccio, con il coinvolgimento di strutture ed organismi pubblici e privati. La conclusione che ne traggono gli autori è che l'apprendimento "vicario" - da esempi altrui - e lo scambio di esperienze rappresentano un punto fermo ma da solo non sufficiente



a garantire risultati soddisfacenti, in quanto sono altrettanto necessarie misure di adattamento ai singoli ambiti istituzionali e culturali.

Le conclusioni finali su tutto il saggio si possono riassumere nel principio dell'importanza del *design* di riforma che parta dall'analisi della specificità del contesto; nella constatazione che dalla U.E., viceversa, si è proceduto con l'elaborazione di pacchetti tratti dai Paesi più avanzati ed imposti alle altre realtà, ignorando che è importante non solo quanto è stato fatto ma anche le modalità di realizzazione ed il comportamento degli attuatori; nella opportunità di procedere con gradualità, anche scontrandosi con i frequenti cambi di maggioranza dei Governi centrali; nella cautela da porre nella considerazione degli input provenienti dai cittadini, che spesso, come dimostra il caso italiano, guardano con ostilità da crociata alla classe burocratica. Viceversa la collaborazione dei dirigenti pubblici è centrale nell'attività di riforma e gli autori auspicano nuove modalità di formazione che ne potenzino le capacità e le cui attività nell'ambito qui esaminato siano combinate con l'allestimento di reti professionali esterne per interscambi e adeguamenti.

Il lavoro di Di Mascio e Natalini, come sopra sinteticamente illustrato, appare un valido contributo di riflessione e stimolo operativo in primo luogo per gli addetti ai lavori, ma la sua chiarezza espositiva e, non ultime, le tabelle sinottiche diligentemente proposte per ciascun argomento, lo rendono fruibile anche da una fascia più ampia di lettori.