

Basta modernizzare per riformare?

■ ■ **GIORGIO
ARMILLEI**

Terminata la consultazione pubblica sull'agenda di riforma per la pubblica amministrazione, il duo Renzi Madia si prepara a lanciare nel consiglio dei ministri del 13 giugno l'iniziativa del governo per avviare un nuovo processo di cambiamento della burocrazia pubblica. Sappiamo che - anche pensando agli ultimi decenni - non si tratta del primo tentativo di mettere in moto un cambiamento. Le Regioni e il primo pack di decentramento amministrativo, il rapporto Giannini, e poi negli anni ottanta la riforma della presidenza del consiglio, l'ondata - forse l'unica seriamente riformatrice - degli anni novanta, da Amato a Bassanini e D'Antona, passando per Cassese. Fino alla riforma dell'articolo 118, quello della sussidiarietà orizzontale. Le successive controriforme dei governi Berlusconi - per niente mitigate dall'intervento dirigistico e legalistico di Brunetta nel 2009 - e infine la "favola del federalismo fiscale" come l'aveva definita l'ex ministro Giarda, non hanno intaccato i senso della direzione di marcia. Cosa c'è di nuovo dunque nel pack Renzi Madia?

Qualche passo indietro. La stagione riformista degli anni novanta si svolse all'insegna del dibattito comune a tutta l'area Oese sui modelli di riforma degli apparati amministrativi dei poteri pubblici. Un dibattito che da noi giunge un po' in ritardo, i primi segnali si producono nel mondo anglosassone alla fine degli anni settanta, ma che entra in profondità e segna alcune delle scelte. Si confrontavano tre vie. E tre parole d'ordine. La prima via proponeva una razionalizzazione del sistema: miglio-

rare i servizi, qualificare le risorse umane, ridurre gli sprechi. Parola d'ordine: modernizzare nella continuità. La seconda via proponeva un taglio drastico alle dimensioni degli apparati pubblici. L'espansione della sfera pubblica doveva essere arrestata e occorreva restituire alla società quello che lo stato aveva esageratamente occupato. Parola d'ordine: stato minimo. La terza via tentava un salto di qualità. Razionalizziamo sì, riduciamo pure ma la cosa fondamentale è far lavorare la pubblica amministrazione come un sistema di imprese. Non solo introducendo strumenti aziendalistici nell'organizzazione del lavoro ma anche mettendo i pezzi di pubblica amministrazione, trasformati in agenzie con la loro autonomia gestionale, in concorrenza tra loro, simulando il funzionamento di un mercato in cui i cittadini acquistano servizi da fornitori pubblici o privati che li producono per conto dei pubblici poteri. Parola d'ordine: come se ci fosse un mercato. È la via di Clinton e Blair.

Le strategie riformiste degli anni novanta hanno generato nel nostro paese un mix delle tre vie. Molta razionalizzazione, soprattutto attraverso riorganizzazioni e riduzione dei costi, un bel po' di privatizzazioni, soprattutto nella prima fase quando per attuare il quadro normativo europeo occorreva far uscire lo stato dall'economia, poca marketizzazione, l'idea di creare mercati interni al settore pubblico somigliava troppo all'idea iperliberista di smantellare lo stato sociale lasciando il cittadino solo di fronte al mercato. Sindacato, apparati burocratici e vecchia sinistra dissero subito di no. Il conservatorismo di sinistra. Nel complesso si sono fatti passi avanti ma anche molti passi falsi. E su

alcune delle grandi questioni si è restati al palo: ad esempio la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, un simbolo del superamento del dominio del diritto amministrativo nella gestione della pubblica amministrazione, non ha prodotto gli effetti attesi. Ed è in gran parte crashata di fronte alla doppia controriforma di Brunetta che ha rimesso al centro la legge al posto del contratto collettivo, altro che privatizzazione, e di Tremonti che ha bloccato dal centro, pianificatore onnisciente, la contrattazione collettiva. Esempi di neostatalismo. Il conservatorismo di destra.

Ora irrompe il pack Renzi Madia. 44 punti per la discussione pubblica: le persone motore del cambiamento, sì ai tagli ma non più lineari, open data come strumento di gestione. Un elenco ambizioso. Madia fa bene a rivendicare il carattere di svolta. Il messaggio c'è. Ma è un elenco sufficientemente aggiornato? Nell'analisi e nelle soluzioni? Metabolizza il dibattito degli ultimi 30 anni sulla riforma delle pubbliche amministrazioni? La risposta non è per niente scontata. Tra i 44 punti si scovano molte soluzioni tecniche convincenti, altre riprendono strumenti già in vigore ma mai utilizzati veramente e a proposito dei quali occorrerebbe chiedersi perché. Altre ancora appaiono vecchie prima di nascere: la modifica del codice degli appalti ad esempio è la necessaria implementazione delle nuove direttive europee più che una riforma del pack Renzi Madia, il punto è semmai andare oltre. La messa in discussione del potere di veto sindacale appena accennata: meno permessi e conti on line vanno bene ma la questione è avere relazioni sindacali vere nella pubblica amministrazione. Un mondo ancora



da esplorare. Altre infine colpiscono più per l'assenza che per la presenza: cosa significa ridurre le aziende municipalizzate? Il punto vero è che fine fa la presenza delle spa partecipate dai poteri pubblici locali; come mettere sotto controllo il fenomeno del cosiddetto in house, un trucco con il quale si è sfruttato il diritto comunitario per moltiplicare l'invadenza pubblica nell'erogazione dei servizi pubblici locali; come favorire i soggetti privati che si organizzano per fornire servizi di interesse generale.

Soprattutto incombe una domanda. Il pack Renzi Madia pensa che la pubblica amministrazione possa essere riformata restando nel recinto della sua modernizzazione? O che occorra non solo modernizzarla ma anche ridurne l'estensione, cioè spostare indietro il recinto, e costringerla a misurarsi con il mercato? Non solo. Modernizzarla, ridurla e farla operare secondo una logica di mercato non basta più.

Modernizzare oggi significa cambiare registro, abbandonare l'idea dello stato come presidio dell'interesse generale, trasformare l'amministrazione da produttore e regolatore in facilitatore e catalizzatore. Cioè in gran parte cambiare mestiere.