Uno shock per rifare lo stato

di Luigi Bobbio

BRUNO DENTE, **In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana**, *Il Mulino, Bologna 1995, pp. 121, Lit 18.000.*

Le riforme istituzionali si occupano essenzialmente del problema del *governo*: come far sì che sia espresso dagli elettori, che non sia troppo litigioso al suo interno, che sia stabile. Ma ben altra cosa è la capacità di *governare*, ossia di risolvere problemi collettivi, rispondere alle domande o ai bisogni dei cittadini. I due aspetti non vanno necessariamente di pari passo. Un governo forte (stabile, maggioritario, di legislatura) può non essere in grado di governare, per esempio perché adotta assunzioni troppo semplici sugli interessi in gioco, formula politiche sbagliate o non riesce ottenere che siano messe in pratica, mentre all'inverso non è escluso che problemi importanti possano essere affrontati e risolti anche in assenza di un governo vero e proprio. Ciò che fa la differenza è il funzionamento degli apparati che formano la pubblica amministrazione o meglio il rapporto (oggi spesso trascurato) tra la politica e l'amministrazione. È qui che si gioca la capacità di formulare, mettere in opera e correggere le politiche pubbliche. Detto in altri termini, l'amministrazione non è l'appendice della politica ma ne è il cuore. Ed è, nel caso italiano, un cuore assai malandato che va reinventato dalle fondamenta rompendo una continuità che ci accompagna da più di un secolo.

Partendo da queste premesse, Bruno Dente avanza una proposta per rifare lo stato italiano. Può sembrare un'impresa presuntuosa (come lo stesso autore riconosce) dal momento che è condotta in sole 121 pagine. Ma il lettore capisce subito che esse sono il distillato di una lunga esperienza di ricerca e di una conoscenza approfondita dell'amministrazione e dei suoi meccanismi (l'autore ha direttamente collaborato negli ultimi anni all'impresa riformatrice del Dipartimento della funzione pubblica).

Il "diverso stato" di Bruno Dente è una proposta insieme rivoluzionaria e gradualista. Prefigura una rottura drastica. Ma considera diffusamente anche i processi per portarla avanti. Bruno Dente non si è arruolato nel partito dei decisionisti. Sa che le democrazie funzionano sul consenso e la negoziazione. E accetta la sfida della trasformazione proprio all'interno di un quadro pluralistico, popolato da interessi contrastanti.

L'aspetto rivoluzionario non riguarda solo gli apparati (che pure si vogliono trasformare radicalmente). Riguarda soprattutto la cultura della riforma amministrativa. Parafrasando il titolo di un libro oggi dimenticato ma che ebbe molta fortuna nella nostra generazione, si potrebbe dire che Dente propone una "rivoluzione nella riforma". Che cosa c'è che non va nella cultura dominante della riforma amministrativa? E che essa è ancorata a un paradigma razionalistico, sinottico e statico che appare teoricamente insostenibile e praticamente velleitario. Le riforme amministrative degli anni novanta, realizzate con le tre famose leggi ("la 142", "la 241" e "il 29", nel gergo degli addetti ai lavori) universalmente lodate per la loro portata innovatrice, si sono rivelate invece — per Dente — incapaci di funzionare. Nel lodevole intento di arginare l'ingerenza della politica nell'amministrazione, esse hanno finito per riproporre un modello antico e irrealistico che fonda la separazione tra la politica e l'amministrazione sulla distinzione tra fini e mezzi, secondo il quale i politici fissano gli obiettivi, i funzionari predispongono gli strumenti per realizzarli. Ma questa separazione, che dovrebbe proteggere l'amministrazione, tende invece a bloccarla per il semplice motivo che i politici non sono quasi mai in grado di fissare i fini (per ragioni non solo pratiche ma anche teoriche) e che gli obiettivi non possono essere posti indipendentemente dai mezzi, ma vanno dedotti — a posteriori — dagli strumenti a disposizione.

La separazione tra la politica e l'amministrazione va invece fondata — secondo l'autore — su un altro e ben più solido terreno; ossia sulla distinzione tra continuità e innovazione. L'amministrazione ha il compito di gestire, in piena autonomia e responsabilità (compresa l'individuazione degli obiettivi), le politiche correnti. Ai politici spetta l'iniziativa per il cambiamento. Ciò implica una netta separazione organizzativa delle due sfere (che oggi sono invece unite nella struttura ministeriale dove il ministro-politico sta al vertice del ministero). Gli attuali ministeri vanno scomposti in unità autonome e omogenee (i *dipartimenti*) dirette da dirigenti responsabili, dotate di personalità giuridica, di un proprio patrimonio e di un proprio budget, che agiscono con strumenti di diritto privato sulla base di una missione (piuttosto che sulla base di regole). Ai ministri deve invece far capo una struttura agile che si occupi dello studio e della sperimentazione delle innovazioni. Lo stesso schema dovrebbe riprodursi anche nelle regioni e nei comuni, che oltretutto si immaginano dotati di maggiori poteri in omaggio al principio di sussidiarietà. Ciò che tiene insieme questo sistema molto più frammentato e disarticolato dell'attuale è l'esistenza di un insieme di controlli ridondante e plurimo: ogni unità amministrativa deve essere in grado di controllare le proprie prestazioni ed è a sua volta controllata da agenzie esterne. L'importante è che i controlli non siano più formali, preventivi e punitivi, ma sostanziali (sui risultati), successivi e correttivi. Il modello a cui tendere non è un'amministrazione che funzioni come un orologio, ma un'amministrazione che sia messa in condizione di apprendere e di correggersi.

Sull'altro punto dolente dell'amministrazione attuale, ossia le procedure, Dente suggerisce che il principale errore della cultura amministrativa è stato quello di trattarle tutte allo stesso modo, estendendo a tutti i provvedimenti le regole garantiste che erano state introdotte per gli atti autoritativi che potevano minacciare la libertà dei cittadini. Bisogna invece ormai distinguere tra i provvedimenti che possono comprimere i diritti, per cui ha senso una rigida predeterminazione delle procedure e la possibilità di tutela giurisdizionale, e quelli (e sono la stragrande maggioranza) che non incidono sui diritti e per cui devono valere condizioni di discrezionalità e controlli successivi sui risultati.

Non posso spingermi oltre sulle proposte contenute nel libro di Dente che sono assai precise e circostanziate (è un vero programma di riforma, non una semplice dichiarazione di intenzioni). Mi pare invece utile soffermarmi sui modi con cui egli pensa che una riforma così radicale possa essere realizzata. Egli immagina un processo a due tappe. Un momento di rottura (un *big bang*) attraverso cui vengano messi sul tappeto, tutti in una volta, gli elementi essenziali della riforma. E, dopo lo *choc* iniziale, un processo di messa in opera che potrebbe essere guidato da un organismo *ad hoc*, estremamente autorevole, separato dal governo ed estraneo alla logica partigiana. Questo è il tempo in cui è necessario trovare le alleanze (tra le forze sociali e anche dentro l'amministrazione) e formare coalizioni, ben sapendo che gli obiettivi andranno corretti durante il percorso e che i risultati saranno comunque diversi da quelli ipotizzati inizialmente. Insomma: prima scuotere (perché senza una scossa potente nulla si metterà in moto), poi negoziare, procedere incrementalmente, presidiare.

Ciò che rende possibile una reinvenzione radicale dello stato, è che lo stato, così come è prefigurato dalle attuali regole formali, procedurali e organizzative, non esiste più. Dilatandosi è esploso in mille pezzi, si è frantumato in una miriade di settori di intervento e di livelli di governo (dal centro alla periferia). Inseguire un modello di stato coeso (alla francese, per intenderci) non è più possibile nella situazione italiana e non è neppure augurabile. Tanto vale prendere atto di ciò che è accaduto e non continuare a fingere che le cose stiano come pretenderebbe il modello istituzionale che abbiamo ereditato dal secolo scorso e che è stato indebitamente esteso ai nuovi servizi che lo stato si è via via assunto.

Questi temi sono del resto all'ordine del giorno in tutti i paesi (compresa la Francia). Il passaggio verso forme politiche meno centralizzate, più articolate e volontarie è perciò inevitabile. Nel nostro futuro non c'è lo "stato minimo" o lo "stato che regola ma non gestisce", secondo formule tanto fortunate quanto mitiche, ma uno stato ampio, diffuso e frammentato. E governare questa frammentazione è possibile se non ci si illude di poterlo fare attraverso apparati unitari e logiche onnicomprensive.

Ovviamente le proposte di Dente non sono tutte convincenti, ma mi pare che esse rappresentino comunque un netto salto di qualità nel dibattito sulla riforma dello stato in Italia. Se una piccola frazione delle energie che oggi sono impegnate nel discutere sui sistemi elettorali o sulla forma di governo fossero indirizzate a ragionare sui temi proposti dal libro di Dente (anche ovviamente per confutarne le tesi), il dibattito pubblico in Italia ne otterrebbe uno straordinario giovamento. Ma non so se questo accadrà. Bisognerebbe che la politica facesse un passo indietro — nell'attenzione pubblica — e che lo stato e le politiche facessero un passo avanti. O che non si ragionasse più sul *governo* senza porsi il problema del *governare*. La "seconda repubblica" sarebbe poca cosa senza un "diverso stato" (mentre non è necessariamente vero l'inverso).

L'amministrazione in 10 tesi

DAVID OSBORNE, TED GAEBLER, **Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione**, presentaz. di Sabino Cassese, postfaz. di Carlo De Filippis, Garzanti, Milano 1995, ed. orig. 1992, trad. dall'inglese di Alessandra Dipaola e Brunella Martera, pp. 511, Lit 55.000.

La tesi fondamentale dei due autori è che la serie ormai cospicua di innovazioni introdotte in modo decentrato nell'amministrazione americana negli ultimi decenni, spesso per iniziativa di singoli funzionari, ha ormai generato un vero e proprio mutamento di paradigma, un passaggio epocale. Il paradigma dell'"amministrazione burocratica" (fondata alla fine del secolo scorso e consolidata nel New Deal) sta cedendo il passo a quello dell'"amministrazione imprenditoriale", che si basa su principi diametralmente opposti. La differenza non sta nell'ampiezza dell'intervento pubblico. I due autori non sono partigiani dello stato minimo o delle privatizzazioni ad ogni costo. Ritengono che il problema non sia "quanto" stato, ma "quale" stato. L'amministrazione non va ridimensionata o ampliata. Va reinventata.

Il paradigma dell'"amministrazione imprenditoriale" consiste in dieci principi che vengono illustrati in altrettanti capitoli: 1) indirizzare invece di fare; 2) responsabilizzare la comunità invece di servirla; 3) immettere la concorrenza nella fornitura di servizi; 4) far guidare le amministrazioni dalla missione e non dalle regole; 5) finanziare i risultati e non gli input; 6) andare incontro alle esigenze del cliente; 7) guadagnare invece di spendere; 8) prevenire è meglio di curare; 9) decentrare; 10) intervenire utilizzando il mercato. Come si vede, si tratta di temi presenti anche nell'attuale dibattito in Italia. È quindi un libro che dà risposte alle nostre stesse domande.

Ed è anche piacevole, dal tono divulgativo. Le tesi dei due autori non sono presentate in modo astratto, ma sono ricavate da uno straordinario repertorio di esempi di innovazione amministrativa, specialmente a livello locale. Anche se i resoconti di tali esperienze possono parere un po' troppo ottimistici (o troppo poco critici), essi forniscono comunque una vera e propria miniera di idee e suggerimenti nei settori più disparati (dalle case popolari alle scuole, dalla polizia alle politiche contro la povertà) e rispetto ai compiti più vari (gestire, controllare, finanziare, programmare). Vorremmo consigliarne la lettura a tutti quegli operatori pubblici italiani (siano essi funzionari, assessori, operatori sociali, colonnelli, sindaci, presidi, prefetti, ministri o questori) che vorrebbero liberarsi dall'attuale paradigma burocratico. Ci troveranno sicuramente qualcosa che fa al caso loro (e a cui finora non avevano pensato).

(l.b.)