Roma 7 /8 ottobre 2016 - AIPDA

Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme.

Yves Meny - Presidente della Scuola Sant'Anna, Pisa

La riforma amministrativa in Europa: possiamo ancora crederci?

*** * ***

Innanzitutto vorrei chiarire lo scopo di questa relazione, mettendomi nella scia di Magritte che, dipigendo una pipa, intitolava il suo quadro «Ceci n'est pas une pipe»….

Questo contributo alla riflessione sulla riforma amministrativa in Europa non è un «paper» in linea con i requisiti accademici e scientifici abituali. Ci sono buone ragioni per non rispettare i parametri usuali. La prima è che più che una relazione di poche pagine ci vorebbe un'intera biblioteca e una squadra imponente per rispondere in modo appropriato alla domanda se possiamo ancora credere a una riforma amministrativa in Europa. La seconda è che, purtroppo, non c'è nessuna ricerca sistematica recente sia per temi, sia per paesi, che risponda al carattere omogeneo e generale che richiederebbe un'analisi comparata e complessiva[1]. Gli unici studi – ancorché incompleti - furono intrapresi negli anni '80 sotto l'impulso di Sabino Cassese[2] in un'epoca in cui l'Europa era ancora quella dei 15. La terza è che, grazie all'amicizia che mi lega agli organizzatori di questo convegno, sono tornato dopo tanti anni a riflettere sui miei «primi amori» scientifici….

Il compito sarebbe al contempo titanico ed impossibile. Il rischio sarebbe quello della superficialità, dell'approssimazione e della proposta di analisi incomplete, parziali e probabilmente sbagliate. Questa situazione è preoccupante visto il ruolo fondamentale che le amministrazzioni giocano nelle nostre democrazie sviluppate, sul piano politico (scelta e implementazione delle policies), sul piano economico (sia come attori

Nota: Desidero ringraziare Giorgio Mocavini per il suo attento e curato "editing" del testo.

[1] Ci sono studi ampi ma che coprono soltanto, per forza, un campione limitato di paesi come per esempio l'articolo di Giulio Napolitano, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo,in Riv. trim.dir. pubbl.* 2015, pp. 610-640 e piu recentemente il suo contributo in S. Rose-Ackerman and P. Lindseth (eds) Comparative Administrative Law (forthcoming), *Looking for a smarter government (and Administrative Law), in the Age of Uncertainty.*

[2] Il contributo di Cassese al tema della riforma amministrativa in Italia e in Europa e cosi esteso che non ne faro la lista, peraltro ben conosciuta da tutti gli esperti. Fra le sue analisi e riflessioni sul tema, si puo citare *L'età delle riforme amministrative,* Riv.trim.dir.pubbl., 2001, pp. 79 e s.

economici, sia come ostacoli o «facilitators» delle politiche economiche), sul piano sociale (management del welfare).

A questo ruolo fondamentale all'interno di ogni sistema nazionale si aggiunge il compito non meno importante di essere «il braccio armato» dell'Unione Europea per garantire la corretta messa in opera e l'esecuzione delle politiche europee nei tempi previsti. È stupefacente che la Commissione europea, che conosce meglio di chiunque le forti divergenze nazionali nell'implementazione delle decisioni di Bruxelles e che d'altra parte finanzia con programmi milliardari la ricerca in Europa (ed oltre), non abbia mai sponsorizzato un ambizioso programma di ricerca sistematica, collettiva e multi-direzionale nell'Europa dei 30 paesi e più, membri o associati dell'UE. È ancora più sorprendente che non si interessi agli effetti differenziati che regole identiche producono in terreni, ambienti e culture eterogenee. Il mio auspicio è che un giorno o l'altro, la Commissione si auto-applichi il titolo di un articolo del 2005: «Taking power seriously»[3]. In effetti, se il potere politico è spesso illusorio ed ingannevole, il potere amministrativo non scherza: è noioso, minuto, pignolo, impopolare, ma non c'è dubbio, è una realta soda, quasi irremovibile, eterna. Abbiamo dimenticato da molto tempo il potere degli imperatori e dei papi, ma siamo ancora condizionati dalle decisioni assunte dalle loro burocrazie. Più che in qualunque altra istituzione (ad eccezione, forse, delle religioni), le amministrazioni sono l'incarnazione della «path-dependency». Non cambiano o cambiano poco anche quando tutto intorno sembra crollare. Un osservatore e attore della rivoluzione francese, il barone di Vitrolles, che aveva vissuto la Rivoluzione e l'Impero, che aveva accolto appassionatamente il ritorno dei Bourbon, che aveva sofferto dell'episodio dei Cent-Jours napoleonici e che dopo questa parentesi tornava a Versailles, si stupiva che che in nessun momento l'opera di verniciatura del recinto del Castello si fosse fermata. La «continuité de l'État» si vede anche e, forse soprattutto, nei dettagli…. Le riflessioni di Cammelli a proposito dell'amministrazione italiana e della sua riforma hanno una valenza piu ampia, anche se la situazione della penisola è più acuta. Osserva a

[3] M.Voronov, L. Yorks, *Taking Power Seriously in Strategic Organisational Learning* , The Learning Organization, vol.12, 1, pp. 9-25, 2005. Sulla base di quanto mi risulta, l'unica ricerca finanziata e pubblicata dall'UE, disponibile su Internet, è quella sulla percezione delle riforme da parte dei Senior Executives: G. Hammerschmidt and alii, *Public Administrative Reforms in Europe. Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*. COCOPS Research Project, Seventh Framework Programme, www. Cocops. EU

proposito della situazione italiana odierna: «Potremmo limitarci a considerare questo singolare combinato di buone intenzioni e controproducenti soluzioni come espressione di un periodo di transizione particolarmente difficile e confuso. Ma quando la transizione si allunga per decenni e si ostina a persistere per questa strada, viene il dubbio che ci sia qualcosa di più. L'intreccio disordinato di obbiettivi e misure appena visto, infatti, ha come punto commune l'omissione della domanda principale (perché l'amministrazione funziona così poco e male?) e il concentrarsi su profili in sé apprezzabili ma secondari rispetto a questo. Il che, lo si voglia o meno, finisce per essere espressione di una posizione essenzialmente difensiva che sconta la resa rispetto al problema centrale (lasciato ai margini) delineando un modello di relazioni con l'amministrazione ispirato al principio «se non la puoi far funzionare, assicurati almeno il massimo delle garanzie» [4]. E, aggiungerei, rendendo così l'amministrazione ancora più pesante, inefficace e impotente.

Di fronte a questa impasse conoscitiva e metodologica, ho optato per una soluzione radicalmente diversa e, devo confessarlo, piuttosto parziale e soggettiva: tentare una riflessione sul tema della riforma ammistrativa basata su richerche passate miei o di altri colleghi, sull'osservazione (e anche partecipazione) della vita amministrativa, sui discorsi della classe politica in materia. Perché nascondere che la mia età, che mi ha permesso di sentir parlare tanto di riforme amministrative (di fatto ho sempre sentito parlare di riforma dell'amministrazione), spiega in parte il titolo di questo «non-paper»: «Possiamo ancora crederci?»

Prima di entrare nella sostanza, bisogna sottolineare che la riforma dell'amministrazione è un tema eterno, quasi consustanziale all'amministrazione stessa, come se lo stato di insoddisfazione nei suoi confronti fosse un dato di base. Alla vigilia della Rivoluzione francese, il potere reale aveva conservato quasi tutto il suo fascino nella popolazione, ma l'amministrazione era odiata come se l'uno non fosse responsabile dell'altra. Questo malcontento richiede una retorica e un'azione permanenti a favore della «riforma». Il «buon governo» è, prima di tutto, una «buona amministrazione». Abbiamo forse troppo

[4] M. Cammelli, *Restituire discrezionalità all'amministrazione: medici,terapie,riforme*, in *Il mondo nuovo del diritto, Per gli 80 anni di Sabino Cassese*, 2015, non pubblicato, pp. 7-8.

dimenticato che «lo Stato di Diritto», il Rechsstaat, è nato in modo prioritario come regola di buona amministrazione.

Riformare l'amministrazione nasce da diverse necessità:

- La prima è di fornire al potere politico uno strumento efficace di controllo e prelievo sul territorio, a cominciare dalla colletta delle tasse e delle risorse per la conduzione delle guerre. Spesso c'è un rapporto stretto fra amministrazioni potenti ed efficaci e potere militare. Prussia, Francia, Piemonte, Austria sono dei modelli del genere. Le riforme sono spesso causate da disastri militari che spingono a favore di cambiamenti profondi. Le riforme maggiori del Civil Service britannico furono la conseguenza delle disavventure inglesi durante la guerra in Crimea e, dopo la disfatta francese a Sedan contro i Prussiani nel 1870, la diagnosi di Boutmy fu senza nuances . Secondo lui, la disfatta non era militare, ma morale ed intelletuale e la conseguenza che ne trasse fu la creazione dell'École libre des Sciences Politiques, per la formazione delle future élite amministrative del paese! Oggi ancora, la ricerca dell'efficienza rimane una delle chiavi maggiori di spiegazione della riforma amministrativa anche se la retorica è cambiata (il sistema-paese nella «guerra» economica mondiale).

- La seconda ragione principale deriva della necessità di risparmiare o di tagliare nella spesa pubblica. Confluiscono sotto questa voce un obbligo finanziario (lo Stato è troppo indebitato) e una pura retorica politica, popolare e populista, di taglio delle spese. Ne troviamo per esempio delle illustrazioni nei «Comités de la Hache» della Quarta Repubblica francese, la Revue générale des Politiques publiques iniziata da Sarkozy, la Spending review italiana ispirata alla Gran Bretagna e anche nello slogan politico, recentemente utilizzato in America dalla destra neo-liberale, che la dice lunga sullo spirito dell'impresa di « riforma » della burocrazia: «Affamare la bestia», tagliando le risorze, per impedirle di nuocere…

- Un terzo motivo è da rintracciare nei grandi cambiamenti politici che richiedono in parallelo una «rivoluzione» burocratica per garantire al nuovo potere fedeltà, obbedienza e assicurazione che l'amministrazione risponderà agli impulsi politici. Infatti, spesso, il cosiddetto «cambiamento» si limita ad un'epurazione degli elementi più vicini

al potere precedente. Per esempio, in Francia, la Quinta Repubblica è stato il primo regime dal 1789 che non abbia fatto ricorso a un'epurazione della burocrazia. Si può osservare lo stesso fenomeno dappertutto dopo guerre o rivoluzioni sia nei regimi dittatoriali (URSS, Cina), sia nelle democrazie del passato o odierne (Germania dopo la riunificazione). In questi casi, il «cambiamento» è fortemente ideologizzato, prendendo il contro-piede il passato. Ma, spesso, quello che colpisce di più è la continuità delle culture, tradizioni o regole burocratiche sotto la sottile vernice del cambiamento. Leggere Tocqueville nell'«Ancien Régime et la Révolution» ci insegna che sotto i vestiti nuovi della Rivoluzione niente o poco era cambiato. Le forme erano mutate, ma la sostanza era rimasta. L'Ancien Régime era rimasto nella Rivoluzione… Un secolo dopo Tomasi di Lampedusa fa la stessa osservazione: le cose debbono cambiare in modo che niente cambi… Le crisi non sono sempre portatrici di cambiamento reale.[5]

- Un quarto motivo è spesso di carattere morale e sempre di più all'ordine del giorno sia delle amministrazioni nazionali che degli organismi internazionali: la necessità di combattere la corruzione e di risanare un'amministrazione che ha perso i suoi riferimenti etici. Niente di nuovo da Cicerone e dai suoi discorsi contro Verre in Sicilia, dalla corruzione dell'amministrazione monarchica in Francia o da quella inglese durante la guerra di Crimea fino alla corruzione «sistemica» nei paesi capitalisti, socialisti, ricchi o poveri. La piaga è universale e l'idra rinasce sempre malgrado il taglio delle teste. Rimane il fatto che la lotta contro la corruzione rimane un elemento fondamentale e costante della cosidetta riforma dell'amministrazione. Non ho bisogno di dirne di più. Il tema è conosciuto da tutti.

Infine, uno degli elementi piu ricorrenti è la costante voglia di riforma espressa dai governi rispetto alla difficoltà di garantire l'applicazione delle loro decisioni, alla scarsità delle risorse e alla volontà di ascoltare la voce di utenti scontenti. Non c'è paese, non c'è periodo senza il richiamo permanente alla necessità di «riformare». Di per sé, questo richiamo persistente è rivelatore della difficoltà di riformare, per non dire, in alcuni casi, dell'impotenza dei governi di cambiare l'andamento delle cose.

[5] Y. Mény, *Managing the EU Crises: Another Way of Integration by Stealth?,* in *Europe's Crisis: Background, Dimensions, Solutions,* Special Issue, 37, *West Eur. Pol. 6 (2014)*

Prima di tutto occorre chiedersi il perché di questa situazione, poi si devono esaminare le modalità e le strategie delle politiche riformatrici.

I – Il cambiamento difficile: perché?

Affrontare il cambiamento dell'amministrazione è un compito titanico. I tentativi sono innumerevoli. I successi sono pochi. Perché è cosi arduo cambiare l'ordine delle cose? La risposta è da cercare in un misto intricato di idee, di interessi, di ampiezza del problema, di orizzonte temporale.

1- La prima difficoltà è di convincere che il cambiamento è giusto, necessario, indispensabile. Bisogna convincere i molteplici stakeholders della bontà e dell'urgenza della riforma di un settore che conta molto nella vita quotidiana dei cittadini, ma che è raramente al centro dei programmi dei partiti tranne sotto forma di slogans di poco aiuto quando si tratta di fare le riforme: «eliminare la burocrazia», «diminuire la spesa pubblica», «cacciare la casta», ecc…

Una prima opzione, frequente nei paesi anglo-sassoni è di «ideologizzare» fortemente la riforma partendo della supremazia del mercato e dei suoi meccanismi su qualunque altro strumento ed in particolare su quelli pubblici. È stato in particolare il caso recente del *New Public Management* arrivato nelle carrozze del treno neo-liberale Reagan/Thatcher. Clifford e Vincent Wright ci avevano identificato «toutes les caractéristiques d'une idéologie: car elle représente une Weltanschauung, un ensemble cohérent d'idées et de convictions; elle fournit un cadre de référence structurant; elle s'est développée par le biais d'une coalition sociale composée d'intellectuels et de hauts-fonctionnaires; elle porte sur la répartition des ressources et les priorités à donner à cette répartition; et elle constitue une source de légitimation de comportements»[6]. Il ruolo delle idee, delle ideologie e della costruzione alla volta intellettuale e strategica della «policy» è stata sottolineata dalla ricerca americana e francese nell'elaborazione delle politiche publiche, da Peter Hall a Guy Peters o Paul Sabatier negli Stati Uniti a Muller, Surel e loro allievi in Francia intorno al concetto di «référentiel» cioè dell'insieme di idee e valori capaci di

[6] C. Clifford, V.Wright, La politisation de l'administration publique britannique: ambitions, limites, et problèmes conceptuels, RAFP, 86, avril-juin 1998 p.273.

riunire o mobilitare gruppi diversi o eterogenei di attori intorno a un paradigma vincente. Questa costruzione è fondamentale per legittimare l'azione di riforma e renderla possibile come hanno sottolineato Radaelli[7] o Sabatier[8], per esempio, e spiega l'attenzione e gli sforzi che i riformatori spendono per comunicare e preparare l'opinione pubblica prima di procedere (White papers, Greeen papers, consultazioni, convegni, colloqui ecc…).

Una delle ragioni della «vittoria» del New Public Management è non soltanto la sua coerenza intellettuale. Costituisce un misto di ideologia (Market vs. State), ma anche un insieme di misure, raccomandazioni e «ricette» che hanno costituito il «kit» del riformatore sprovvisto di alternative tranne quella di mantere lo status quo.

2- La seconda difficoltà risiede nel legame profondo che, con il passare del tempo, si è consolidato fra gruppi di interessi e segmenti delle amministrazioni incaricati della loro regolazione, della distribuzione delle risorse, dei controlli, ecc.. Il fenomeno è ben lontano dall'esser nuovo. Machiavelli nota nel *Principe* che riformare è difficile perché chi potrà approfittare della riforma non ne è consapevole o lo è in maniera confusa, mentre invece chi sarà penalizzato ne ha una conscienza precisa ed immediata. Visto che qualunque riforma crea dei vincitori e dei perdenti, la mobilitazione dei perdenti deve essere presa per scontata. Tradizionalmente i riformatori nazionali cercavano di prevedere meccanismi di compenso (temporale, finanziario, regolativo), ma con la separazione crescente fra chi decide e chi applica i problemi sono diventati più acuti: la globalizzazione o l'europeizzazione impongono cambiamenti senza la possibilità di «trade-off» facili, come dimostra la lotta fra UBER e i tassisti tradizionali, dipendenti e «clienti» delle burocrazie locali e nazionali. Fra coloro che sostengono la «politica del fare» e coloro che preferiscono il «non fare» due tipi di gruppi di pressione si oppongono, appogiandosi sui loro rispettivi «padroni» pubblici. La lotta non è soltanto fra gruppi privati, ma permea in profondità le amministrazioni: Ministero delle infrastrutture contro Sovrintendenze alle Belle Arti con motivi nobili (migliorare il trasporto, proteggere l'ambiente e il paesaggio) o meno nobili (il fenomeno Nimby). Ne abbiamo i risultati

[7] C. Radaelli, Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques de l'Union européenne, RFSP,50 (2), 2000, pp.255-275.

[8] P.Sabatier, H. Jenkins-Smith, (a cura di), Policy Change and Learning. An advocacy Coalition Framework, Boulder, Westview Press, 1993.

sotto gli occhi: il nuovo aeroporto di Berlino si trascina da 20 anni, quello di Nantes è ancora un prato dopo dieci anni di procedure combattute, il famoso Mose di Venezia è ancora in alto mare a 50 anni della catastrofe del 1966 .

3- Una terza difficoltà è da ricercare nell'ampiezza e nell'intreccio dei meccanismi da sistemare in vista della riforma. Ne abbiamo un'illustrazione eclatante nell'illeggibilità delle leggi. Vista l'impossibilità giuridica e pratica di fare tabula rasa, anche le riforme più ambiziose debbono infilarsi in una giungla di norme internazionali, europee[9], nazionali e locali; giurisprudenza delle corti nazionali e sovranazionali; convenzioni internazionali; diritti acquisiti; usanze consolidate ecc … La riforma può essere chiara e ben concepita a livello di principi e di indirizzi, piu complessa a livello legislativo, confusa quando si arriva ai decreti di applicazione e alle interpretazioni giurisprudenziali. E talvolta inapplicabile…. Basti pensare alla difficoltà di leggere le norme legislative senza disporre sotto mano di tutto il corpus giuridico al quale fa riferimento, spesso in un gergo caricaturale, il testo «nuovo». Questa difficoltà fu ben illustrata in Francia quando i politici suggerirono di proibire il velo islamico nei luoghi pubblici. Idea semplice e apparentemente facile da applicare. Dopo poco tempo, il governo dovette ammettere che il caso era molto più complesso del previsto. Così complesso da necessitare della richiesta di parere giuridico al Consiglio di Stato. Ci fu bisogno di tante pagine per spiegare la complessità della cosa sul piano nazionale ed internazionale ed elencare i paletti all'interno dei quali una riforma era fattibile. Di fronte a queste difficoltà, diverse opzioni sono utilizzate dal potere politico: una soluzione consiste nell'approvare una legge di principi, rimandando i problemi ai decreti d'applicazione con il rischio di privilegiare la retorica politica alla riforma concreta, pratica condannata sia dal Consiglio di Stato che dal Conseil Constitutionnel in Francia che hanno stigmatizzato le cosidette «lois bavardes». Una seconda opzione è di rinunciare alla «grande riforma» e di privilegiare modeste operazioni di «raccommodage», con il rischio di rendere il sistema ancora più complesso. È per questa ragione che le cosiddette politiche di «semplificazione amministrativa» sono nel programma di tutti i governi e quasi da sempre. Piace a chi critica la burocrazia, sembra così ovvia e necessaria che nessuno può

[9] S. Cassese, *Dimensione non nazionale del diritto amministrativo, erosione della sovranità, globalizzazione*, in Il Diritto che cambia, pp. 201 -202

contestarla. Di fatto è una necessità per contro-bilanciare la complessità crescente delle norme e delle procedure, ma si rivela difficile da attuare e richiede allo stesso tempo un precedente lavoro di analisi dettagliata, di raccolta sistematica dei dati, di «codificazione» *ex ante* della semplificazione, etc… In altre parole, un lavoro minuto, preciso e continuo di monaco che si concilia male con gli annunci propagandistici dei politici («choc de simplicité» promesso da Hollande con effetti in relazione inversa agli annunci grandiosi).

Spesso, di fronte a questa incapacità pratica di riformare sul serio e/o di «tagliare la testa al toro», la scelta si sposta su meccanismi di «by-pass», sia con l'adozione di leggi speciali, sia con la creazione di istituzioni nuove senza eliminare le vecchie, sia istituendo procedure d'eccezione. Per esempio, l'Italia ha spesso fatto ricorso a leggi speciali[10] per affrontare casi di emergenza (Venezia), grandi eventi (Giochi Olimpici, Giubileo…) o, come durante il periodo di governo Berlusconi, ha utilizzato procedure create per affrontare emergenze di protezione civile per fini estranei, come la gestione di summits internazionali. Cammelli parla a questo proposito «dell'estendersi dei «rimedi» speciali su singoli problemi, come le unità di missione costituite presso la Presidenza del Consiglio (con corsie privilegiate e visto dell'autorità anti-corruzione) in materia di dissesto idrogeologico, edilizia scolastica o per «Roma Giubileo». Ovviamente in un sistema che prende acqua da tutte le parti, la tentazione è di fare di ogni problema un fascio di eccezioni e di tornare all'imagine del cane che si morde la coda. In Francia, il cosiddetto «millefoglie del governo locale» risulta dall'incapacità dei governi dal 1958 in poi di semplificare l'assetto delle colletività locali. Ancora una volta non è un fenomeno nuovo. Già Tocqueville lo denunciava in termini pesanti nel «Ancien Régime et la Révolution» 150 anni fa! La riforma amministrativa è una fatica di Sisifo sempre incompiuta, sempre da rifare con un rischio maggiore, quello di rendere ancora più complesso un sistema già sull'orlo del collasso e sempre più incomprensibile per l'utente e costoso per gli agenti economici[11]. Questo spiega lo slogan del New Public

[10] M. Cammelli, *Restituire discrezionalità all'amministrazione: medici, terapie, riforme,* Il mondo nuovo del diritto. Per gli 80 anni di Sabino Cassese (2015), non pubblicato.
[11] G. Mocavini, *I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa: dai casi specifici alle soluzioni, coordinamento scientifico del Prof. Sabino Cassese,* Tavola rotonda di Aspen Institute Italia, Roma, 11 febbraio 2016, pp. 1-91

Management che si propone di passare dallo Stato che fa allo Stato che permette di fare (Enabling State).

Queste difficoltà sono ancora esacerbate dalle «domande» della società civile lato sensu di intervenire per risolvere qualunque problema che colpisca l'opinione pubblica. Guy Carcassonne aveva l'abitudine di scherzare sulla schizofrenia dei cittadini che protestano contro la gabbia giuridica delle leggi e regolamenti, ma contribuiscono ad alimentare la macchina per produrre norme. Diceva «Non c'è tema presentato al telegiornale che non possa diventare oggetto di una proposta di legge»! Non ha nessuna importanza se la legislazione esistente è più che sufficiente o se le norme sono di competenza di altre autorità: quello che conta è di pretendere che il governo reagisca in fretta per porre fine immediatamente ad una situazione che TV e reti social considerano come inaccettabili. Troppe cosiddette riforme sono mere operazioni di comunicazione che, ben lontane dal risolvere la questione, contribuiscono a renderla ancora più complessa ed intricata. Riformare diventa spesso, in particolare nel settore amministrativo, economico o penale un'operazione di «micro-policy» (favorita dal populismo diffuso) che dovrebbe esser lasciata al giudizio discrezionale di chi è incaricato di implementare e giudicare. Come scrive in modo ironico ed efficace Marco Cammelli «La retorica dello zero (riforme a costo zero, zero discrezionalità amministrativa, zero indennità ad amministratori e funzionari onorari, zero rimborsi) esprime bene tutto questo: amministrazione azzerata, Pa a km zero»[12].

2 – Riformare: tendenze globali, variazioni locali.

In un mondo sempre più aperto dove la comunicazione è insieme immediata ed universale, colpisce l'osservazione che siamo sempre di più in un sistema di vasi comunicanti. È stato detto che «copiare è la più importante fonte di progresso dell'umanità» anche se moralmente e giuridicamente condannabile…. Il fenomeno non è nuovo: Luigi XIV faceva rubare i segreti dei maghi del vetro a Venezia per mettere in piedi la Manufacture de St-Gobain e i Rivoluzionari del 1789 facevano tradurre le prime costituzioni degli Stati federati americani per imparare da loro come scrivere una

[12] M. Cammelli, op.cit., p. 7

costituzione. Ataturk riformava facendo shopping di quello che si faceva di meglio negli stati europei e, oggi, i Cinesi non si comportano in modo diverso. Imitare, copiare costituisce un formidabile acceleratore di appredimento. Inutile re-inventare la ruota…

Le riforme amministrative non sfugono a questa tradizione e alla pressione del *ready-made.* Ma nello stesso tempo, per ragioni storiche, sistemiche, culturali e/o giuridiche, c'è sempre la necessità di aggiustare, adattare la riforma importata o imitata. Di più, si verificano due fenomeni abbastanza frequenti. Il primo è la mancanza di riflessione accurata sull'inserimento di una riforma nata in un contesto diverso in un nuovo ambiente; il secondo è quello che si potrebbe chiamare «contructive/destructive misunderstanding». I principi e le fondamenta della riforma imitata sono stati interpretati male e secondo i casi possono dare luogo ad effetti positivi (felix culpa!) o negativi (il *kit* sbagliato).

1- La riforma costretta

Quello che è stato qualificato in termini di «multi-level governance» è la constatazione della dipendenza fra livelli di governo sulla base di vincoli giuridici o politici istituiti da trattati internazionali o tramite accordi di cooperazione quando un aiuto, un'assistenza o un accordo sono influenzati da condizioni precise da realizzare. Dalla seconda guerra mondiale in poi questi legami di dipendenza reciproca si sono moltiplicati e hanno sempre più forza in tutti settori, a cominciare dal settore giuridico. L'obbligo di riformare si fa sentire a tutti livelli a cominciare da quello più alto, il piano costituzionale. Molti paesi, o perché hanno firmato una convenzione internazionale, o perché vogliono beneficiare di alcune politiche subordinate a condizioni precise, devono adeguarsi. Gli esempi sono ormai innumerevoli: nel campo giuridico, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo impone obblighi precisi sanciti dalla Corte di Strasburgo al punto di suscitare l'irritazione, non soltanto di paesi autoritari come la Russia, ma anche della più vecchia democrazia del mondo, il Regno Unito. L'esempio piu clamoroso è senz'altro quello dell'UE che impone condizioni drastiche per l'ingresso di nuovi membri nel club (il cosidetto *acquis communautaire*) e verifica ex-post che i membri mantengano il loro impegno (ved. Ungheria e Polonia). Il braccio lungo della Commissione si estende anche ben al di là della sfera delle sue competenze grazie all'inserimento nei trattati di

commercio di clausole condizionali, per esempio sui diritti fondamentali o sulla lotta alla corruzione. Anche se spesso la minaccia è soltanto una spada di legno contro la *Realpolitik* internazionale (ved. l'assistenza all'Egitto o gli accordi con la Turchia malgrado una politica in materia di diritti dell'uomo più che dubbiosa in questi paesi –e tanti altri casi!).

Un altro caso clamoroso è stato quello delle Troïka (FMI, Banca centrale europea, Commissione) insediata in Grecia, in Portogallo e in altri paesi della zona Euro particolarmente toccati dalla crisi bancaria e finanziaria. In ogni paese, la Toika di esperti ha imposto misure drastiche, minute e dettagliate per sanare i dissesti dei conti pubblici. In alcuni casi, la necessità assoluta di tagliare le spese ha suscitato anche delle misure assurde sul piano amministrativo (per esempio ho potuto osservare in Portogallo che la voglia di diminuire il numero delle agenzie tramite fusioni di organismi ha imposto di integrare un'agenzia informatica con il Centro nazionale delle Ricerche: un matrimonio di convenienza finanziaria, assurdo sul piano funzionale e amministrativo).

In un modo meno vistoso che permette un intervento più insidioso e costante (in particolare tramite gli strumenti della *soft law)*, il Trattato di Lisbona (art. 197, par. 1-2, TFUE), riconosce che «L'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione». Visto che non esiste un'amministrazione che avrebbe soltanto il compito di attuare le politiche comunitarie, le raccomandazioni o pressioni di Bruxelles hanno valenza generale malgrado la foglia di fico dell'«attuazione del diritto comunitario». Queste tecniche apparentemente rispettose delle sovranità nazionali sono anche utilizzate a dei gradi diversi dalle altre organizzazioni internazionali usando la loro autorità di esperti settoriali e sfruttando l'appoggio dei paesi che condividono le conclusioni dell'organizzazione, spesso come leaders ed initiators del processo di cambiamento. Un caso particolarmente *éclatante* di queste strategie e di questi mecanismi è offerto dall'OCSE (ved. per esempio il caso della valutazione dei sistemi scolastici tramite l'inchiesta PISA) che non impone mai e che non può imporre misure concrete, ma non si stanca di predicare e di suggerire misure precise di riforme.

Fra le forme di pressionni «soft», ma efficaci, ci sono quelle che sfruttano l'orgoglio nazionale per imporre riforme al quale si oppongono interessi consolidati. Da circa due o tre decenni si sono sviluppati i cosidetti «rankings» internazionali promossi da organizzazioni internazionali, organismi settoriali (dalle guide turistiche fino alle pubblicazioni accademiche), o anche da organizzazioni private. Spesso la metodologia della costruzione del ranking è discutibile o sconosciuta. In alcuni casi le richieste d'informazione o le domande sono poco adatte alla situazione specifica di alcuni paesi del campione. Ma visto l'impatto mediatico di questi rankings – in particolare i mass media sono «golosi» di questi dati che offrono il vantaggio di misurare situazioni complesse in termini semplici per non dire semplicistici. Il caso più conosciuto è quello del ranking delle università mondiali stabilito dall'università di Shanghai. È stato oggetto di critiche quasi universali, ma è atteso e studiato ogni anno da tutte le università e policy-makers che ne trattano policy-decisions giuste o sbagliate nell'analisi dei risultati. L'ossessione del ranking, bene o male, è diventata generale in tutti i campi: il ministero francese degli Affari esteri, scontento di un ranking dei 50 migliori ristoranti nel mondo sponzzorizato da Ferrarelle ha incaricato un expert group di proporne un altro con una diversa metodologia! Ho potuto constatare, come partecipante a un ranking promosso dalla Beltersmann Foundation, che i governi interessati (quelli dell'OCSE) sono molto sensibili alla loro performance (la fondazione riceve domande dei governi con voti mediocri sul perché di questa situazione…).

Infine molti cambiamenti sono imposti, nolenti o volenti, dalle rivoluzioni tecnologiche malgrado l'opposizione dei sindacati, gruppi di pressione e governi ingabbiati nel nesso amministrazione/special interests. Il carattere irresistibile dell'innovazione tecnologica s'impone e la riforma si deve fare malgrado tutte le opposizioni: la questione non è di sapere se si farà o no il cambiamento, ma come e quando. Da 15-20 anni, la rivoluzione Internet ha reso obsoleti molti meccanismi, organismi o procedure. Per esempio la raccolta dei dati e il loro trattamento permettono un controllo efficace dei redditi e flussi finanziari e nello stesso tempo la dichiarazione e il pagamento delle tasse in via elettronica. La moltiplicazione delle «applications» che offrono servizi sugli Smartphones ed eliminano i tradizionali strumenti di mediazione (agenzie di viaggi o immobiliari, ecc..) contribuiscono a creare servizi che sfuggono ai settori tradizionali e ai regolamenti

o controlli che l'amministrazione aveva col tempo stabilito. Un application come UBER nel settore del trasporto urbano o AirBnB nel settore immobiliare hanno un impatto economico e sociale quasi inarrestabile e sfidano i sistemi amministrativi che non riescono a seguire la velocità della trasformazione (in particolare rendono le vecchie regolazioni d'accesso al mercato e di controllo statale inoperanti senza parlare dell'evasione fiscale permessa da questi flussi di difficile controllo).

2- La riforma voluta: «No Intellectual Rights» per il cambiamento!

Non c'è dubbio che l'ideologia neo-liberista promossa da Reagan e Thatcher abbia dominato l'agenda politica degli ultimi trent'anni. Bisogna ricordarci che Reagan aveva fatto campagna con l'obbiettivo dichiarato di rovesciare il quadro intellettuale dominante imposto da una comunità di intelletuali, policy-experts e politici di orientamento «social-democratico». Fu l'intelligenza politica di Reagan e Thatcher di capire che più che dei programmi d'azione da proporre ai cittadini contava l'*intellectual frame* (Sabatier), il *référentiel* (Muller) che permetteva di rovesciare le percezioni e le attese dominanti. La critica dello Stato invadente e costoso, il riferimento costante alla libertà (del mercato), all'iniziativa privata hanno vinto la battaglia delle idee. Anche i socialdemocratici hanno rinunciato a proporre un alternativa credibile visto la crisi finanziara e l'indebitamento degli apparati statali che la crescita costante delle tasse non riusciva a colmare. In questo contesto, Giulio Napolitano si chiede «se i primi tre lustri del ventunesimo secolo rapprentino una continuazione di quella età (anteriore) oppure segnino un almeno parziale cambio di fase, caratterizzato dal mutare di paradigmi e ricette»[13]. Vivien Schmidt e Mark Thatcher[14] si sono interrogati sulla *resilience* del neo-liberalismo nella politica economica dei paesi sviluppati senza poter proporre una spiegazione determinante di questa persistenza malgrado la crisi del 2008 che si prolunga ancora. Mi sembra che sia l'assenza di alternativa credibile da parte dei movimenti socialisti e socialdemocratici che spiega in gran parte questa situazione: come convincere che l'aumento della spesa pubblica, l'indebitamento e la redistribuzione sociale siano possibili quando non c'è più crescita economica? Di fatto, ai liberisti integralisti si sono

[13] G. Napolitanosimo s*, Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventesimo secolo* , op.cit. p.611
[14] V. Schmidt and M. Thatcher (eds), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013

aggiunti il coro dominante degli economisti e anche una parte importante dei partiti socialisti o socialdemocratici (Da Blair ai partiti scandinavi o anche parte della sinistra dell'Europa del Sud). Ma questo vuoto ideologico della sinistra o la sua incapacità di convincere della bontà delle sue proposte non può spiegare completamente l'impressionante diffusione della dottrina liberista.

Jean-Michel Eymeri-Douzans propone un'altra spiegazione, piuttosto convincente. Sottolinea che il NPM (New Public Management), traslazione del liberismo nell'azione amministrativa e manageriale del settore pubblico, comporta anche un'importante dimensione pratica e concreta sotto forma di «ricette» istituzionali, procedurali e metodologiche. Certo, alcuni concetti o parole sono di digestione difficile per un politico di sinistra. Preferirà sempre parlare di cittadino piuttosto che di consumatore. Ma non avrà troppo mal di pancia ad accettare di ricorrere alla struttura dell'agenzia se si è convinto che è più efficace dell'apparato ministeriale. Preferirà sempre parlare di eguaglianza di fronte al servizio publico piuttosto che di «*value for money*» ma non avrà esitazione a passare da un sistema di interlocutori burocratici molteplici ad un portale digitale unico se è convinto che sia più efficace e snello per le imprese e i cittadini.

In più c'è stata una transizione dal discorso politico ed ideologico puro ad un catalogo di misure possibili grazie all'intervento più burocratico e neutrale operato dalle grande istituzioni internazionali ed europee. Sia l'OCSE che l'Unione Europea hanno contribuito ad acclimatare in tutti gli Stati membri proposte e «ricette» sia per attuare politiche suggerite o imposte sia per offrire «ricette» pragmatiche. Un lessico e una grammatica comuni si sono poco a poco inseriti nel linguaggio e nella pratica di tutti i paesi indipendentemente dalle loro scelte politiche. La strategia di Lisbona non era niente altro che una conversione agli obbiettivi e ai metodi del NPM nel burocratese comunitario… È abbastanza ironico che fu il consigliere più vicino a Jacques Delors ad applicare nell'ambito dell'UE, dopo la partenza del suo mentore, il concetto di «governance» per meglio legittimare l'azione della Commissione e delle istituzioni europee… I risultati misti della strategia di Lisbona hanno tuttavia dimostrato che l'uso meccanico di ricette più o meno ben accettate non basta. Là dove (come in Irlanda o Danimarca) l'azione era sostenuta dalla convinzione politica, le politiche suggerite furono coronate dal successo.

Là dove essa fu ridotta a una retorica o ad un compito quasi scolastico, fu un fallimento, come per esempio in Francia o in Italia. In effetti, ricette «miracolose» possono essere utili alla retorica politica, ma inefficaci se non c'è una forte convinzione nei meriti della riforma importata e una volontà ferrea di trarne tutte le conseguenze. Le ricette sprovviste di «visione» o di 'ideologia non vanno lontano. Basta comparare la riforma del governo locale in Francia e nel Regno Unito, basta analizzare l'integrazione della Germania dell'Est, basta fare il confronto fra le politiche di trasparenza nei paesi scandinavi e la loro pallida imitazione nel resto d'Europa. Di più, in genere, bisogna disporre di un ingrediente fondamentale e raro: il tempo al potere. Vincent Wright, quando analizzava le riforme thatcheriane non mancava di sottolineare, come tutti, la volontà ferrea di Margaret Thatcher di attuare le sue riforme. Ma aggiungeva che senza l'eccezionale durata del mandato di Primo ministro, le sue riforme non avrebbero mai potuto radicarsi e diventare irreversibili. Al contrario, il fatto che ormai la maggioranza dei governi in Europa siano governi di coalizione, spesso fragili e di breve durata, rende le riforme più incerte e fragili. L'Italia o la Francia sono esempi di questo movimento altalenante che spesso fa delle riforme un elemento della battaglia elettorale. Quello che viene fatto da un governo è spesso disfatto per l'unica ragione che la politica di parte prevale sulle politiche independentemente dal loro valore.

Come sottolinea Eymeri-Douzans, «cette idéologie serait peu de chose si elle ne fondait son efficace au concret sur tout un répertoire pratique de recettes et de techniques. Cette « boîte à outil »(pour reprendre l'image qu'affectionne Jean-Claude Thoenig[15] comprend les items tels que: l'agentification, le benchmarking, les tableaux d'indicateurs, l'accréditation, les «chartes du citoyen», la promotion de la transparence des processus décisionnels, le management par objectifs, les mandats individualisés à durée limitée des cadres dirigeants, le salaire à la performance, la comptabilité analytique et les budgets de programmes, les fusions d'administrations, les guichets uniques (one-stop-shop), qu'ils soient physiques («maisons des services publics») ou virtuels (sites internet, «portails» de téléprocédures), l'administration électronique et la réunion des «systèmes d'information publics», les partenariats public-privé et la délégation de services publics, la démarche de

[15] Y. Mény et J-C. Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, 19.. (trad. italiana, Politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna, 2003

qualité totale et la certification, le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques, ex ante, in itinere, et ex post etc. Ces recettes et techniques sont érigées en autant de « bonnes pratiques» qui fonctionnent telles des véhicules concrets de diffusion du néo-managérialisme car elles font l'objet d'intenses opérations d'import-export d'un État et d'un niveau de gouvernement à l'autre. »[16].

Quello che avevo chiamato nel 1993 «Les politiques du mimétisme institutionnel»[17] che qualche anno dopo Richard Rose aveva qualificato come «Lesson-Drawing»[18] traduce il bisogno di trovare soluzioni o suggerimenti già sperimentati senza fare l'esperienza aleatoria ed incerta della «riscoperta della ruota». Imitare, copiare riforme di successo (o considerate come tali) costituisce il metodo più immediato e facile per chi cerca di riformare e in particolare riformare l'amministrazione. Niente di più naturale e legittimo. È una pratica che ha una lunga storia: dalle colonie di Atene in Sicilia agli Stati della giovane confederazione americana, dal modello autoritario e centralizzato della Francia di Luigi XIV a quello dei soviets dell'URSS, dalle colonie britanniche o francesi che «copiano» la metropoli, dalle nuove democrazie dell'Est europeo all'importazione di pezzi presi qua o là, gli esempi di questa fiera istituzionale internazionale sono innumerevoli. Istituzioni come *l'ombudsman* scandinavo, le corti costituzionali tedesche o italiane, il Conseil Constitutionnel francese sono serviti da modelli alternativi nel «mercato» dell'innovazione istituzionale. Ci sono casi di imitazione servile ma, in genere, l'importazione richiede degli aggiustamenti motivati sia dalla necessità di meglio inserire nel corpo vecchio il pezzo nuovo, sia dalla necessità di fare compromessi fra gruppi che si oppongono sulle caratteristiche della miglior riforma. Basta sottolineare che l'Italia che ha cercato, come direbbe Umberto Eco, «il sistema elettorale perfetto» non si è accontentata di studiare tutti i sistemi elettorali a disposizione nel mondo, ma dei 13 che ha provato durante la storia della Repubblica nessuno corrisponde esattamente ad un sistema già esistente! Non c'è limite alla fantasia e all'ingegneria istituzionale!

---

[16] J-M Eymeri-Douzans *Les réformes administratives en Europe:logiques managérialistes globales, acclimatations locales*, Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, 2008,15, p.75.
[17] Y. Mény, *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe ou le rejet*, L'Harmattan, Paris, 1993.
[18] R.Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: AGuide to Learnin Process Across Time and Space, Sage, 1993*.

Possiamo osservare un doppio fenomeno nell'andamento delle riforme amministrative: da una parte, un'omogeneizzazione delle istituzioni, delle regulations e delle procedure (chi non ha messo in piedi un'Autorità indipendente garante della concorrenza nei paesi sviluppati?); dall'altra, un'ibridazione e un aggiustamento «locali» per tener conto del contesto politico, ideologico, istituzionale e soprattutto dei gruppi d'interesse capaci di influenzare o meno la riforma secondo i loro interessi.

Purtroppo quest'aspirazione alla modernizzazione e all'innovazione non è sempre illuminata. Troppo spesso le condizioni specifiche di nascita e di sviluppo delle riforme nei paesi-leaders sono ignorate o dimenticate o, ancora più frequentemente, l'attribuzione del successo di una politica a fattori istituzionali ignora che esso è il prodotto di fattori ben più ampi dove entrano in gioco la storia, la cultura, l'economia. Per esempio, negli anni '60-'70 la crescita francese, ben superiore a quella inglese, era considerata Oltre-Manica come il prodotto del «French Planning»; o i successi dell'amministrazione francese alla sola esistenza dell'ENA. Come si è visto in molti paesi che hanno copiato questo modello di Scuola (per molti anni senza professori e senza biblioteca…), la chiave del successo era ben più complessa da identificare… La variabile che può spiegare il successo o no di una riforma non è unica…

Conclusione

Come concludere questo rapido esame della riforma amministrativa in Europa?

La mia prima osservazione è che le burocrazie sono spesso schiacciate fra «a rock and a hard place». Sono dipendenti dagli orientamenti politici, sono sempre più condizionate da principi superiori di natura costituzionale o «scoperti» dalle corti nazionali ed internazionali. Inoltre, esse sono il «front line» verso i cittadini/amministrati/consumatori che chiedono di più, criticano, protestano, rivendicano e si aspettano un servizio efficace, trasparente, poco costoso, ecc… L'atteggiamento dei cittadini è schizofrenico: aspettano quasi tutto dall'amministrazione, anche loro sono restii ai cambiamenti, ma, d'altra parte odiano l'oggetto dei loro desideri…

La seconda ossservazione è di natura «tocquevilliana»: spesso la riforma consiste nell'aggiungere istituzioni, regole, procedure senza visione d'insieme o senza capacità di

«ripensare» il sistema nella sua complessità e globalità (o più prosaicamente per evitare una coalizione di tutti gli opponenti). Il risultato è una stratificazione e una giungla che rende necessario un discorso ripetitivo, retorico e quasi ridicolo sulla «semplificazione» amministrativa. Non c'è governo che non passi su questo «pont-aux-ânes» del discorso sulla burocrazia!

La terza osservazione è anch'essa un po' schizofrenica: la riforma è una necessità assoluta visto il costo, l'inefficienza e la rigidità delle burocrazie e l'insoddisfazione dei cittadini in molti paesi, ma, nello stesso sempo, non manca lo setticismo di fronte all'incapacità dei riformatori di portare in porto le riforme dell'amministrazione pubblica. Possiamo ancora crederci? A questo punto conviene rileggere le riflessioni di Albert Hirschmann sull'opposizione alle riforme e la retorica del discorso conservatore strutturato intorno a tre concetti: PERVERSITY (le riforme fanno più male che bene), FUTILITY (le riforme non cambiano realmente le cose), JEOPARDY (le riforme mettono in pericolo elementi positivi acquisiti). Di fronte a questo discorso reazionario, Hirschmann raccomanda un approcio prudente, basato su una cauta analisi e valutazione della politica da intraprendere, ma anche sulla considerazione che qualunque riforma produce sia effetti positivi che negativi da bilanciare ed eventualmente coreggere e/o compensare. Insomma regole di buon senso… Ma sembra che anche questo sia un bene raro….