



## Intervista a Bernardo Giorgio Mattarella

*Bernardo Giorgio Mattarella, cinquant'anni nell'anno entrante, è professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di giurisprudenza della Luiss "Guido Carli". Allievo di Sabino Cassese, ha studiato negli Stati Uniti ma anche a Parigi e a Tubinga. Ha scritto libri importanti sul diritto dell'amministrazione, è condirettore del master in Management e politiche delle amministrazioni pubbliche della Luiss e del master interuniversitario in Diritto amministrativo tra le facoltà giuridiche romane e della Scuola nazionale dell'amministrazione. È il Vicedirettore e direttore responsabile della "Rivista trimestrale di diritto pubblico". Ma oltre a questo curriculum accademico prestigioso, Mattarella ha anche svolto ruoli importanti negli uffici di diretta collaborazione del Governo, in particolare come responsabile dell'Ufficio legislativo alla Funzione pubblica. E in questa veste testimone diretto e in parte anche regista (uno dei registi) del recente tentativo di riforma promosso dai governi Renzi e Gentiloni sotto la guida del ministro Marianna Madia. Su quest'ultima esperienza, ma con tutta la competenza che gli deriva dai suoi studi, Mattarella ha scritto un libro molto interessante, fresco di stampa, Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione, edito dal Mulino. Ed è in particolare su questo suo ultimo lavoro che gli abbiamo rivolto alcune domande.*

*Professor Mattarella, la riforma Madia ha avuto tre tempi: quello della sua elaborazione in vari gruppi di lavoro e commissioni istituite a Palazzo Vidoni cui hanno partecipato molti esperti e studiosi; quello della sua scrittura materiale (un decreto legge nel 2014, poi la legge del 2015) e del confronto in Parlamento; infine quello della redazione della legislazione delegata, e del loro sofferto, incompleto iter di approvazione. Lei ha preso parte a tutte queste tre fasi da un osservatorio centrale come l'Ufficio legislativo di Palazzo Vidoni. Può dirci quali sono stati i principali problemi emersi in ciascuna di queste fasi? Quali gli stop and go, le difficoltà, le resistenze?*

Aggiungerei un quarto tempo, quello dell'attuazione amministrativa della riforma, che è attualmente in corso e non è meno importante, ma nel quale non sono coinvolto in prima persona, sia perché, appunto, non è attività legislativa, sia perché – una volta completato il quadro legislativo della riforma – ho preferito lasciare l'incarico di capo ufficio legislativo e tornare all'università.

Per quanto riguarda il processo legislativo, le difficoltà e le resistenze sono state numerose e di vario genere. Alcune di esse sono la conseguenza di problemi del nostro sistema istituzionale.



C'è una debolezza della politica, che non è capace di guardare lontano e, quindi, difficilmente sostiene misure che producono effetti positivi nel lungo termine, come il riordino normativo. Ci sono le discontinuità e le aritmie del processo politico, che fanno sì che, per esempio, si lavori a lungo all'elaborazione di un testo normativo ma poi, quando il lavoro è fatto, non ci sono le condizioni politiche per la sua adozione (questo spiega la mancata emanazione del nuovo testo unico del pubblico impiego). Oppure non si esercita una delega importante (come quella sull'organizzazione dello Stato) per la mancanza di direttive e scelte politiche.

C'è anche una debolezza dell'amministrazione, che non possiede le competenze necessarie per l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, non produce sufficienti informazioni, non riflette su se stessa, costringendo i vertici politici a reclutare esperti dall'esterno, che devono ogni volta ripartire da zero.

La riforma Madia ha incontrato anche difficoltà più contingenti, come quelle derivanti dall'eccezionale quantità di atti normativi che è stato necessario elaborare da parte di un piccolo ufficio legislativo, certo non attrezzato per questa mole di lavoro, ma questa difficoltà è stata superata con il "volontariato istituzionale" di molti esperti e con l'impegno di un piccolo, ma efficiente gruppo di coordinamento. Ci sono state, poi, naturalmente, resistenze e opposizioni, che sono fisiologiche quando si interviene su interessi consolidati.

*Si è detto che l'impianto delle leggi Madia (chiamiamole così per intendere tutto il processo) investisse molte materie diverse tra di loro, forse troppe dice qualcuno: che fosse privo di un suo disegno organico. Cosa risponderebbe a questa obiezione?*

Non la considero un'obiezione e risponderai che è vero: non c'era un unico disegno organico. C'erano molti problemi da risolvere e abbiamo cercato di risolverne alcuni, nella consapevolezza che non era possibile risolverli tutti e che il lavoro sarebbe stato comunque molto impegnativo. Nessuno aveva in mente un nuovo modello di amministrazione pubblica, quindi non c'era un unico motivo ispiratore della riforma.

Certo, ci sono alcuni problemi fondamentali che un riformatore non può fare a meno di porsi: per esempio, quello delle funzioni amministrative, cioè della divisione del lavoro tra istituzioni pubbliche e settore privato; quello dell'intensità della regolazione amministrativa e dei suoi effetti sulle attività produttive; e quello dell'adeguamento dei modelli amministrativi alle nuove tecnologie. Tuttavia, credo che questi problemi vadano posti e affrontati non in astratto, bensì con riferimento ai



singoli settori e istituti, come abbiamo cercato di fare (con riferimento, per quanto riguarda i tre problemi indicati, rispettivamente: alle società pubbliche e ai regimi amministrativi delle società private; alla trasparenza amministrativa e alle camere di commercio; alla conferenza di servizi e ai diritti digitali dei cittadini).

Non credo, però, che si sia intervenuti su troppe materie. Qui il discorso sarebbe lungo, ma lo sintetizzerei così: il sistema amministrativo è un'organizzazione molto ampia e complessa, che non può non evolversi, come qualsiasi organizzazione complessa; l'amministrazione italiana è troppo regolata dalla legge, quindi per riformarla servono molte leggi (anche se abbiamo cercato, in molti casi, di sostituire le norme di dettaglio con norme di principio e, in qualche caso, di delegificare); fare leggi di riforma amministrativa non è facile, anche perché normalmente occorre farlo con una delega legislativa e successivi decreti delegati; sarebbe bene fare qualche riforma ogni anno, ma i ritmi della politica non lo consentono (come mostra il fallimento di leggi a cadenza annuale, come quella sulla semplificazione e quella sulla concorrenza); di conseguenza, quando c'è una legge di riforma, è un po' come l'ultimo treno, a cui si cerca di attaccare tutti i vagoni pronti o quasi pronti (questo spiega perché il disegno di legge Madia, entrato in Parlamento con sedici articoli, ne è uscito con ventitré). In altri termini, l'attività di riforma amministrativa dovrebbe essere graduale e costante, ma ciò non avviene: tra una legge di riforma e l'altra passano molti anni, così ognuna di esse si carica di molti contenuti.

*Contenuti. Quali ritiene siano stati i più innovativi? Può elencarli?*

Ci sono contenuti innovativi dal punto di vista tecnologico, come quelli del decreto legislativo sull'amministrazione digitale e quelli del decreto legislativo sulla conferenza di servizi, a sua volta fortemente ispirato alle nuove tecnologie. E contenuti innovativi dal punto di vista giuridico, come i limiti al potere di autotutela delle amministrazioni. Ci sono innovazioni che riflettono scelte innovative in ordine a questioni fondamentali, come quella dell'attività d'impresa delle pubbliche amministrazioni, in ordine alla quale il testo unico sulle società pubbliche ha un approccio alquanto restrittivo. Ma a mio parere la cosa più importante fatta nell'ambito della riforma Madia è l'individuazione dei regimi amministrativi applicabili alle attività private nei settori in cui ci sono più controlli amministrativi (edilizia, commercio, ambiente): l'innovazione qui è data dal metodo della semplificazione, che non è stata fatta, come spesso in passato, attraverso norme generali che generavano incertezza, ma attraverso la paziente e analitica individuazione del regime (autorizzazione espressa, silenzio assenso, dichiarazione di inizio di attività ecc.) applicabile a ciascuna attività.



*C'è poi stata la fase della legislazione delegata, caratterizzata da qualche dolorosa rinuncia a punti importanti della riforma e da qualche "taglio" drastico, in particolare quelli imposti dalla discussa sentenza della Corte costituzionale. Qual è la sua opinione in proposito? Una sconfitta del disegno riformatore o un risultato comunque soddisfacente? E cosa pensa della sentenza della Corte?*

Della sentenza della Corte penso tutto il male possibile: è stato uno scivolone tanto più grave in quanto capitato a un organo che difficilmente sbaglia. Ho detto e scritto in varie sedi le mie critiche di metodo e di merito a questa sentenza. Aggiungo qui un'altra osservazione: se essa dovesse essere confermata dalla giurisprudenza futura, non avremo mai un nuovo testo unico del pubblico impiego, perché è impensabile negoziarne tutti i contenuti con Regioni ed enti locali.

Peraltro, a mio giudizio i due decreti legislativi non emanati a causa della sentenza non erano tra i migliori. Inoltre, ci sono stati altri tagli, altrettanto criticabili, derivanti da scelte politiche: si è rinunciato a offrire definizioni di pubblica amministrazione che avrebbero potuto aiutare a definire meglio l'ambito di applicazione delle discipline pubblicistiche e si è rinunciato a semplificare e chiarire la disciplina delle inconfiribilità e delle incompatibilità amministrative, che è pressoché incomprensibile.

Nonostante queste mutilazioni, io sono piuttosto soddisfatto dei risultati che abbiamo ottenuto. Alcuni testi normativi sono migliori di altri, ma tutti sono utili e mi sembra che i primi risultati – per esempio in termini di riordino delle società pubbliche e di durata delle conferenze di servizi – si comincino a vedere.

*Uno dei punti rimasti sulla carta è stata la riforma della dirigenza. C'è stata una opposizione netta proprio da parte dei dirigenti. Lei cosa pensa di questo tema?*

L'opposizione, in effetti, non è stata "dei dirigenti", ma di alcune categorie di essi: quelli che avevano privilegi da conservare. I dirigenti di prima fascia dello Stato ovviamente si opponevano all'eliminazione della distinzione in due fasce, che faceva venir meno la loro precedenza sugli incarichi più importanti. E i dirigenti di alcune amministrazioni (soprattutto quelle più prestigiose o in cui si guadagna di più) non volevano perdere la garanzia di ottenere un incarico in quelle amministrazioni. La riforma avrebbe abbattuto molte barriere e creato un mercato molto ampio degli incarichi



dirigenziali: è chiaro che molti avrebbero avuto nuove opportunità, ma qualcuno avrebbe perso posizioni di rendita. Quindi l'opposizione era di una minoranza agguerrita.

La riforma, peraltro, sollevava anche una questione importante, quella del rapporto tra politica e amministrazione, rispetto al quale il rischio dell'invasione politica è sempre in agguato. Qualche improvvisa presa di posizione politica ha oggettivamente messo in allarme e gli oppositori della riforma hanno avuto gioco facile nel mascherare le resistenze interessate con argomenti più nobili. In realtà, dal punto di vista del rapporto tra politica e amministrazione, la situazione attuale non è certo delle migliori (basta pensare che nelle amministrazioni statali si diventa dirigenti di prima fascia per scelta politica) e la riforma avrebbe fatto qualche passo in avanti (basta pensare che i ministri avrebbero perso il potere di scegliere i direttori generali).

Io credo che il vero difetto della riforma abortita era di essere troppo ambiziosa: coinvolgeva troppi dirigenti, avrebbe imposto di gestire troppe procedure di conferimento di incarichi, avrebbe richiesto un sistema informativo molto difficile da mettere in funzione. Sarebbero serviti anni, dopo i quali si sarebbero prodotti gli effetti positivi.

*Non pensa che un punto carente, anche in relazione al tema della mobilità dei dirigenti, fosse la scarsa precisazione dei modi della valutazione? Come si valuta un dirigente? Chi e con quali strumenti deve farlo?*

Questo è un tema sul quale si è ragionato e discusso per anni, senza arrivare a conclusioni soddisfacenti. A un certo punto, a Palazzo Vidoni c'erano tre diversi gruppi di lavoro che procedevano autonomamente, producendo analisi e proposte, molto diverse tra loro. La mia impressione è che si tratta di uno di quei temi su cui la legge è quasi impotente e i problemi vanno risolti con altri strumenti, che inevitabilmente richiedono tempo: la selezione del personale, la formazione, la diffusione delle buone pratiche, le ispezioni, gli incentivi e quant'altro. Certamente la valutazione è importante e deve essere fatta da soggetti esperti e indipendenti, ma altrettanto certamente essa è difficile da compiere, per chi non sta dentro gli uffici e non conosce le persone, e rischia di generare distorsioni. In considerazione di queste difficoltà, si è ritenuto di non stravolgere l'impianto della disciplina attuale, definito nel 2009, ma di apportarvi solo qualche correttivo su cui vi era un ampio consenso.



*Ma in definitiva l'amministrazione italiana di cosa avrebbe bisogno? Quali sono i suoi difetti più gravi (anche in confronto con gli altri Paesi europei) e quali i rimedi decisivi, al di là di quelli introdotti dalla recente riforma Madia?*

Non credo che ci siano rimedi miracolosi, credo che sia necessario continuare con i piccoli passi, evitare di ricominciare ogni volta con nuove riforme radicali e preoccuparsi dell'attuazione delle misure già adottate. L'amministrazione italiana ha bisogno di persone di buona qualità: da questo punto di vista, è molto importante rendere più moderno ed efficiente il sistema di reclutamento, superando modalità di svolgimento dei concorsi ormai antiquate.

Ci sono, poi, alcuni temi fondamentali che nell'ambito della riforma Madia non sono stati affrontati, per ragioni politiche o semplicemente perché non c'è stato il tempo di lavorarci o perché i rimedi non erano chiari o i tempi non erano maturi: tra questi, quello dell'eccesso di responsabilità che gravano sui pubblici dipendenti, spesso paralizzandone o rallentandone l'azione; quello delle modalità di reclutamento del personale; e quello della disciplina generale del procedimento amministrativo, che comincia a mostrare i segni del tempo.

*Si discute molto oggi sul lavoro pubblico, sulla sua natura innanzitutto, e se possa essere assimilato e in quali limiti al lavoro privato, e come lo si debba valutare. Si parla di riformare i concorsi, le carriere ... Quali sono le proposte del suo libro in proposito?*

Ci sono diversi problemi e ognuno richiede misure adeguate. I dipendenti pubblici sono mediamente troppo vecchi: occorre assicurare il ricambio con continuità di reclutamento. Sono mal distribuiti: occorre agevolare la mobilità, che è prevista dalle norme ma quasi inesistente in pratica per difficoltà organizzative e finanziarie e per l'assenza di incentivi. Sono mal selezionati: occorre ripensare completamente il funzionamento dei concorsi pubblici. Spesso sono selezionati sulla base di piante organiche superate: occorre rendere più flessibile la scelta delle professionalità da reclutare. Le loro carriere sono spesso svincolate dal merito: occorre introdurre il principio che gli esami non finiscono mai. Manca un'élite nell'amministrazione statale, che è costretta a importare le élites altrui (magistrati, professori, consiglieri parlamentari). Per creare un'élite serve, tra l'altro, un corpo di dirigenti che svolgano esperienze in diverse amministrazioni, mentre normalmente i dirigenti svolgono la loro intera carriera all'interno di un'unica amministrazione. La struttura della retribuzione è spesso squilibrata e tra un'amministrazione e l'altra ci sono spesso differenze grandi quanto



ingiustificate: serve una perequazione del trattamento fondamentale, che la contrattazione collettiva opera troppo lentamente.

*Nel libro lei affronta il tema delicato di come in genere si concepiscono in Italia le riforme dell'amministrazione: delega del Parlamento al Governo, spesso molto "contrattata", ma poi di nuovo ruolo attivo delle Camere sul corpo della riforma nell'atto dell'esercizio della delega. Il Parlamento, lei dice, è un "delegante riluttante". Come dovrebbe essere invece?*

Dovrebbe esserci, innanzitutto, meno bisogno di interventi legislativi e meno bisogno di deleghe legislative, ma questo richiederebbe un ampio lavoro di delegificazione e di codificazione. Se cambiasse il rapporto tra legge e decisioni amministrative nel governo delle amministrazioni, il Parlamento potrebbe disciplinare la materia amministrativa, con leggi di principio, senza bisogno di deleghe: oggi, in presenza di discipline estremamente dettagliate e complesse, è impensabile farlo.

Quando la delega è necessaria, a mio parere dovrebbe essere una vera delega, che implica una divisione del lavoro tra il Parlamento, che definisce i principi, e il Governo, che definisce i dettagli. Spesso non avviene né l'una, né l'altra cosa: le leggi delega sono redatte in modo affrettato e generico; e i decreti legislativi sono negoziati tra il Governo e le commissioni parlamentari competenti. Questo comporta qualche distorsione, perché a negoziare non è l'intero Parlamento, ma singoli parlamentari, normalmente il relatore e il Presidente della Commissione competente.

*Quanto contano, nelle politiche dell'amministrazione, in particolare nelle riforme, soggetti esterni quali il Consiglio di Stato e i Tar?*

Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha dato un contributo importante alla redazione dei decreti legislativi. Al di là di questo, non mi sembra che i giudici amministrativi abbiano un particolare ruolo nei processi di riforma. Certo, quando si scrivono le leggi si tiene conto dei problemi e dei rischi inerenti all'attuazione da parte dei diversi attori coinvolti, compresi i giudici amministrativi, e questo a volte conduce a scrivere qualche norma in più per superare qualche prevedibile resistenza. I giudici amministrativi sono a volte troppo conservatori rispetto a certe politiche di riforma (per esempio, in materia di trasparenza amministrativa), oppure tendono a privilegiare certi principi, sacrificandone indebitamente altri (come il principio di efficienza dei concorsi pubblici, che spesso soccombe rispetto ad astratte esigenze di garanzia). Ma questi sono problemi generali dell'ordinamento giuridico e della mentalità dei giuristi italiani, che chiamano in causa anche l'insegnamento universitario del diritto.



*Il fatto che sino al governo Renzi i capi di gabinetto e quelli degli uffici legislativi siano stati tratti da Consiglio di Stato, Avvocatura generale dello Stato, Corte dei conti, Tar ecc. che cosa ha comportato? È stato a suo giudizio un bene o un male?*

A mio giudizio è stato un bene, perché ha assicurato alle amministrazioni una guida sicura da parte di soggetti abili ed esperti. È stato un rimedio a un problema che ho già menzionato, quello dell'assenza di un'élite nell'ambito dell'amministrazione statale. Qualcosa comincia a cambiare, perché ci sono capi di gabinetto e di ufficio legislativo che vengono dall'amministrazione: quando le amministrazioni non avranno più bisogno di affidare questi incarichi a soggetti esterni, sarà certamente meglio.

*Lei si è trovato qualche volta in difficoltà per essere un responsabile del legislativo non proveniente da quelle sedi? Aggiungo che anche il capo di gabinetto della Funzione pubblica non era un consigliere di Stato: ritiene che questo fatto abbia inciso in qualche modo sull'esito del progetto e sulla sua trasformazione in leggi delegate?*

No, non credo di avere avuto problemi diversi da quelli derivanti dalla mia inesperienza iniziale. Il rapporto con il Consiglio di Stato è sempre stato comunque assiduo e proficuo. E mi sembra apprezzabile che, a fronte della riduzione del numero di capi di gabinetto e capi uffici legislativi che venivano dal Consiglio di Stato, quest'ultimo abbia valorizzato la propria funzione consultiva: l'istituzione ha continuato a dare il contributo che prima davano i singoli. Il capo di gabinetto con cui ho lavorato è un consigliere parlamentare e questo è stato molto utile nei rapporti con le Camere.

*Nel processo di scrittura delle norme che poi hanno dato corpo alla riforma Madia, il suo Ufficio legislativo che parte ha avuto? Con chi ha collaborato? Chi ha interloquito nel processo di formazione dei testi? Chi materialmente ha scritto quelle norme?*

Il mio Ufficio legislativo ha avuto un ruolo molto centrale. Alcuni testi sono stati redatti da altri Ministeri (il Miur per gli enti di ricerca, il Mit per le autorità portuali, il Mise per le camere di commercio e così via), ma con la nostra collaborazione. Molti altri testi sono stati redatti dal mio Ufficio. Che era un ufficio piccolo, ma poteva contare sulla collaborazione del Dipartimento della Funzione pubblica e dell'Unità per la semplificazione, a sua volta collocata a Palazzo Vidoni. E, come ho



detto prima, ha potuto contare sulla collaborazione gratuita di molti esperti, dell'amministrazione e dell'accademia.

Ci siamo organizzati con vari gruppi di lavoro, più o meno uno per ciascun decreto legislativo. In questi gruppi di lavoro c'era sempre almeno una persona dell'Ufficio legislativo. Io cercavo di seguirli tutti, ma ovviamente la mia partecipazione è stata più assidua in alcuni casi, meno in altri. Questi gruppi di lavoro spesso hanno elaborato bozze di provvedimenti normativi, su cui poi abbiamo lavorato insieme. Una volta arrivati a testi che ci sembravano soddisfacenti, è cominciato il confronto con numerosi interlocutori: il Dagl, il Mef, gli altri Ministeri, poi i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali in vista delle sedute delle Conferenze, il Consiglio di Stato, le Commissioni parlamentari.

*Centro e periferia. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali: quanto incidono sulle riforme, quanto sulla recente riforma Madia?*

Ovviamente il loro ruolo dipende dalle materie su cui si interviene, ma è quasi sempre importante, perché gli enti locali sono in prima linea nell'attuazione delle norme, quindi è bene coinvolgerli nella loro elaborazione. La mia impressione è che non sempre questo avvenga e che, quando avviene, il confronto produce risultati positivi. I rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali, con i quali ci siamo confrontati per l'elaborazione dei vari testi, in vista dei pareri o delle intese in Conferenza, hanno spesso offerto informazioni e indicazioni utili, quindi la mia esperienza è positiva. Naturalmente, non sempre si è d'accordo e non sempre si riesce a far andare d'accordo i vertici politici, ma, quando ci si ascolta, ognuno si rende conto delle buone ragioni degli altri e spesso riesce a veicolarle nella propria amministrazione.

*Nel libro lei parla di centralismo come di una necessità, se si vuole dare snellezza e rapidità alle decisioni di governo. Quindi un'ipotesi di federalismo, come si è vagheggiato negli anni scorsi, è da scartare?*

Credo che una certa centralizzazione si imponga in determinati campi, come quello dell'amministrazione digitale, per via dell'esigenza di condividere tecnologie e linguaggi. E mi pare che, dal punto di vista amministrativo, la riforma costituzionale del 2001 sia in buona parte fallita, anche a causa della sua eccessiva ambizione. Ma non mi considero centralista tout court, mi sembra piuttosto che si debba distinguere tra l'autonomia utile, quella delle scelte allocative e del bilanciamento di interessi, e l'autonomia dannosa, quella che costringe un'impresa che opera in diversi ambiti territoriali a doversi adeguare a procedure diverse o a compilare moduli diversi.



*Uno dei temi centrali è il funzionamento del Governo. Lei ha scritto su questo punto nel libro pagine molto severe (e molto documentate). Quali sono i principali difetti? Perché ad esempio abbiamo una Presidenza del Consiglio mastodontica e pure così poco influente?*

È mastodontica perché fa molte cose che non hanno a che fare con le funzioni di coordinamento del Presidente del Consiglio (tra le altre cose: protezione civile, servizio civile, sport, stupefacenti, politiche di coesione, famiglia, infanzia, pari opportunità, editoria, semplificazione amministrativa, aree urbane, anniversari, dissesto idrogeologico, edilizia scolastica) e anche perché dedica una quantità abnorme di personale alle attività strumentali, innanzitutto la gestione del personale stesso.

Le strutture della Presidenza sono talmente impegnate in tutte queste attività, da trascurare la sua funzione fondamentale, per cui mancano gli esperti delle politiche pubbliche, che dovrebbero preparare e assistere le decisioni politiche e consentire al Presidente del Consiglio di interagire con i Ministeri. Di conseguenza, i presidenti del Consiglio sono spesso costretti a formare i propri uffici, con consulenti esterni, e a creare all'interno della Presidenza una struttura che fa quello che dovrebbe fare l'intera Presidenza.

Ci sono anche ulteriori difetti, legati alla qualità del personale, alla superfetazione di livelli e qualifiche dirigenziali, alla dimensione degli uffici, ma mi sembra che il problema di ciò che manca sia più grave di quello di ciò che è di troppo.

*Molte speranze sono riposte sulla digitalizzazione. Dopo la riforma Madia a che punto siamo? Cosa è stato fatto e cosa resta da fare?*

Questo è un altro settore in cui la legge può fare una piccola parte del lavoro: può accompagnare le innovazioni e fornire copertura alle scelte virtuose, ma quello della digitalizzazione è innanzitutto un problema di coordinamento amministrativo, di adeguatezza delle strutture e di continuità nel governo del settore. Mi sembra che ci sia ancora un po' di disordine, derivante dalla presenza di diverse strutture e diversi coordinatori, e che anche qui serva un rafforzamento delle strutture centrali. Ma credo che negli ultimi anni si siano avviati progetti importanti, come quelli relativi all'identità e al domicilio digitale e all'Anagrafe nazionale della popolazione residente.



*Infine l'Europa. Intendo l'Europa come fattore che spinge verso un'amministrazione più europea. Che passi avanti abbiamo fatto in questa direzione e quali restano da compiere?*

Sinceramente non direi che l'Europa sia stata tra i principali fattori che hanno ispirato la riforma. È stato piuttosto un dato molto importante di contesto, nel senso che abbiamo dovuto continuamente tener conto del diritto europeo. Come termini di paragone abbiamo spesso considerato alcuni stati europei e occasionalmente l'amministrazione dell'Unione (in particolare per quanto riguarda il sistema di reclutamento), ma i fattori di riforma mi sembrano principalmente endogeni.

Abbiamo avuto, poi, frequenti incontri con rappresentanti della Commissione e della Banca centrale europea, che erano molto interessati a molte delle nostre riforme: inizialmente piuttosto scettici, poi spesso colpiti da quanto eravamo riusciti a fare.

*Lei usa nel titolo del suo libro la parola "burocrazia". È una parola che evoca nel cittadino comune scenari negativi. Una cattiva parola. Pensa sia possibile riformare la burocrazia italiana? Procedure, modalità di lavoro, cultura del personale? E come? Con la Scuola nazionale dell'amministrazione riformata? Con politiche interne agli uffici? Attraverso una selezione del personale di tipo diverso e con concorsi diversamente concepiti?*

La parola "burocrazia" è presente nel titolo, anche su suggerimento dell'editore, ma mai nel libro (dove pochissime volte è usato l'aggettivo "burocratico", per lo più in senso negativo). Preferisco usare la parola "amministrazione".

Io penso che riformare l'amministrazione italiana sia possibile, ma bisogna essere consapevoli delle difficoltà e del tempo necessario e non avere aspettative eccessive. Credo che occorra continuare con costanza, risolvendo problemi e introducendo innovazioni. Ovviamente la qualità del personale è decisiva e per questo ammodernare i concorsi mi sembra una delle cose più urgenti, che si può fare senza nuove leggi. Mi sembra che la Scuola nazionale di amministrazione stia cominciando a lavorare bene, a fronte di un compito estremamente impegnativo, che è non solo di formare un'élite ma anche di migliorare le tecniche di formazione per tutto il settore pubblico.

Nel complesso, l'esperienza che ho svolto lavorando per il Governo ha confermato il mio ottimismo, perché ha dimostrato che, nonostante le grandi difficoltà, i numerosi errori e gli inevitabili fallimenti, si possono ottenere risultati rilevanti in tempi limitati.