



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

DA CAVOUR A CAVOUR
Così l'Italia diventa più europea

Santena, Polo Cavouriano
20 settembre 2022, ore 16.15

LECTIO MAGISTRALIS

On. Prof. Renato Brunetta
Ministro per la Pubblica amministrazione

Rivolgo il mio cordiale saluto al Presidente della Fondazione Camillo Cavour, al Presidente della Regione Piemonte, ai Sindaci di Santena e di Torino, al Prefetto e a tutte le autorità presenti.

Considero il Premio che oggi mi fate l'onore di conferirmi come un'occasione preziosa: per un bilancio politico naturalmente, giusto al termine della mia esperienza nel Governo Draghi; ma mi consentirete di dire anche per una riflessione personale su quella che è stata più in generale la mia azione di parlamentare e soprattutto di due volte Ministro alla riforma amministrativa. Ritengo importante che questa riflessione possa partire da un ritorno al passato, risalendo all'opera del fondatore dello Stato italiano, Camillo Benso conte di Cavour, cui si intitola il Premio, in questo luogo straordinario che è il Polo Cavouriano di Santena.

Di ciò vi ringrazio molto. Perché, come vedremo, sono convinto che Santena, oggi come ieri, sia un luogo della convergenza: nella seconda metà dell'Ottocento, catalizzatore del processo unitario; adesso, del processo di integrazione europea.

La riforma Cavour del 1853

Cavour era ministro delle Finanze del Regno di Sardegna quando, nel 1852, presentò al Parlamento subalpino quella che sarebbe poi diventata la legge sul **“riordinamento dell’amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato”** (23 marzo 1853, n. 1489). Una legge che dei due temi enunciati nella titolazione, privilegiava il secondo: la riforma della contabilità di Stato, cui erano dedicati 52 articoli distribuiti in 8 capi, a fronte dei due soli articoli del titolo primo relativo alla riforma amministrativa.

Il Titolo primo, peraltro, stabiliva pochissimi principi chiave: all’articolo 1 statuiva che i ministri avrebbero provveduto all’amministrazione dello Stato *“per mezzo di Uffici posti sotto la loro immediata direzione”*; e che *“gli Uffici dello stesso ramo d’Amministrazione, e dipendenti da un solo Ministero, potevano venire riuniti in Direzioni generali”*. L’articolo 2 sanciva che l’ordinamento dei ministeri sarebbe stato *“uniforme quanto a titoli, gradi e stipendi del personale”*, a loro volta stabiliti da un regio decreto; e che gli stipendi sarebbero stati periodicamente fissati per legge. Il decreto reale vide la luce, pochi mesi dopo, nell’ottobre dello stesso anno disciplinando tutti gli aspetti della regolazione della attività amministrativa (Regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611).

Ora, mi chiedo e vi chiedo: perché Cavour si impegnò tanto su questa riforma diciamo così in due tempi, e perché a essa attribuì tanta importanza proprio all’inizio del faticoso decennio che avrebbe preceduto l’Unità d’Italia?

Per comprenderlo – sulla scorta di quanto ci hanno insegnato gli storici dell’amministrazione, tra cui menziono il professore e amico Guido Melis – dobbiamo fare un passo indietro e riferirci al 1848, quando Carlo Alberto firmò lo Statuto del Regno di Sardegna, destinato poi a diventare, sino alla Costituzione repubblicana del 1948, la Carta costituzionale del Regno d’Italia. In quel testo fondamentale era stato introdotto un principio di grandissima rilevanza per l’ordinamento: quello della **responsabilità ministeriale**. Ciò aveva una immediata ricaduta sul modello dell’amministrazione. Sino ad allora l’apparato amministrativo piemontese (come quelli di tutti gli Stati europei di Ancien Régime) aveva avuto una organizzazione a “galassia” in cui erano presenti: le segreterie di Stato, organi di collaborazione diretta del sovrano, eredità dei vecchi *consilia regis*; organismi di formato e contenuti molto variabili, denominati ministeri, preposti a funzioni più o meno centralizzate; e le cosiddette “aziende”, cioè complessi di mezzi finanziari, strutture operative e personale, affidati a singoli “capi”, dotati di relativa autonomia nell’espletamento di particolari funzioni. Cito a titolo esemplificativo l’azienda per la riscossione delle tasse; quella per gli approvvigionamenti destinati alla guerra; l’azienda per l’artiglieria e quella per la marina militare. Le competenze erano spesso poco nettamente distinte, i poteri confusi, i collegamenti interni problematici.

Questa struttura aveva funzionato abbastanza bene, secondo quanto dichiarò alla Camera Cavour, quasi a renderle un omaggio postumo. Ma mal si conciliava con il concetto chiave

della responsabilità ministeriale stabilito all'articolo 67 nello Statuto. E Cavour lo disse a chiare lettere nel suo memorabile discorso sulla nuova legge: *“Siffatto sistema – disse, parlando del modello misto aziende-ministeri – non è più compatibile sotto il reggimento costituzionale colla responsabilità del ministero”*.

Se il ministro, a norma di Statuto, era nominato dal Re (il Re nomina “i suoi ministri”, diceva il testo) e da lui strettamente dipendeva dovendogli rendere conto, egli allora doveva essere in grado di conoscere e padroneggiare l'intero apparato amministrativo. Questo ebbe un riflesso immediato sul piano della organizzazione: **sotto il potere supremo del ministro (cioè della politica) dovevano esserci gli apparati, coesi e compatti, cioè gerarchicamente ordinati**. Come nell'Esercito (il modello militare ebbe infatti la sua decisiva influenza) il personale doveva essere distinto in gradi, ognuno dei quali subalterno al superiore e sovrastante l'inferiore. Come i gradini di una scala che scendeva dal grado più alto (il direttore generale) a quello più basso (l'impiegato avventizio che attendeva la promozione nell'organico).

Questo modello oggi ci appare forse farraginoso. Ma per capire Cavour e i suoi successori bisogna pensare a cosa era, allora, un'amministrazione, a come si dovessero fissare regole uniformi, stabilire comportamenti sempre eguali, forgiare il personale in modo omogeneo, dare certezza esterna (anche perché i cittadini chiedevano, ieri come ora, che l'amministrazione desse risposte certe alle loro domande).

Modello gerarchico, dunque. O anche gerarchico-piramidale, come dicono gli storici. Come era stato nella Francia di Napoleone; ma soprattutto (quello fu il modello di Cavour) come era stato realizzato nel Belgio a regime costituzionale e da cui furono tradotti i nomi della gerarchia.

Il modello entrò rapidamente in funzione. Forse non senza suscitare critiche e mugugni, se dobbiamo credere al commediografo piemontese Vittorio Bersezio, che pochi anni dopo mise in scena a Torino una fortunata commedia in dialetto piemontese, *Le miserie di Monsù Travet*, nella quale un impiegato statale subiva in silenzio le angherie dei superiori, viveva a stento del magro stipendio e per di più doveva sopportare le continue vessazioni di una moglie ambiziosa e frustrata perché desiderosa di ascesa sociale. *Monsù Travet* sarebbe diventato un simbolo del popolo dei piccoli impiegati, il martire di uno Stato nel quale alla stabilità dello stipendio e al prestigio di servire le istituzioni si accompagnava la pochezza dei mezzi e la povertà della esistenza quotidiana.

Eppure, **quel modello organizzativo era per l'epoca il più moderno, certo il più aggiornato che offrì allora la realtà italiana ed europea** (forse con l'unica eccezione della Gran Bretagna, dove vigeva la common law e l'intera burocrazia era strutturata su un opposto concetto: ma di questo non abbiamo il tempo di parlare).

L'unificazione sotto il modello piemontese

Degli Stati (o staterelli) italiani del 1853 e della burocrazia preunitaria sappiamo poco, le fonti sono meno chiare: nel 1854 i dipendenti dello Stato erano in Piemonte 13.757 civili e 52.500 militari; nel Regno delle Due Sicilie, retto dai Borbone, poco più di 69mila tra civili e militari; 7.500 circa nel Lombardo-Veneto austriaco, caratterizzato da buona amministrazione e gravoso sistema tributario; poco più di 5mila nello Stato pontificio (ma lì bisognerebbe avere i dati sul clero); poco più di 3mila nella Toscana degli Asburgo Lorena, e 1398 a Modena, 995 a Parma).

Come erano organizzati? Certamente in modi disparati. **Le legislazioni di questi staterelli erano un accumulo disordinato di disposizioni di vario rango e valore.** In alcuni casi reggeva ancora il vecchio ordinamento napoleonico (a Parma, per esempio, Maria Luisa lo aveva mantenuto), in altri vigeva la razionale organizzazione della burocrazia austriaca (in Lombardia e Veneto); gli Stati del Papa risentivano della profonda confusione tra impiego civile, affidato ai laici, e presenza delle strutture clericali; nel Mezzogiorno tutto appariva disordinato e poco razionale, “borbonico” appunto, caratterizzato dalla sopravvivenza di antiche consuetudini. Quando nel 1870 Quintino Sella incaricò il giovane impiegato Giolitti di studiare l'unificazione delle leggi contabili e fiscali, questi scoprì (lo narra nelle sue memorie) che in Campania si consentiva l'esenzione fiscale a chi offriva vitto e alloggio a un soldato del Re e al suo cavallo.

Tutte queste realtà furono unificate dopo il 1861 nel prototipo piemontese: ma non senza resistenze passive, compromessi, profondi contrasti. Un impiegato del Sud che era stato anche un patriota, tale Giannelli, laureato e seguace del grande lessicografo Basilio Puoti, giunse a sfidare a duello il suo capoufficio piemontese che pretendeva di correggergli la lingua italiana trasformandola nel burocratese dell'amministrazione.

Faccio ora un salto temporale. Quanto resistette il modello Cavour e come eventualmente si modificò nel tempo?

La risposta è complessa: **resistette a lungo, direi quasi sino ai nostri giorni; ma al tempo stesso non fu esente da modifiche, frutto degli errori e delle mancanze del processo di unificazione.** Queste modifiche, che furono radicali, non consistettero in vere riforme capaci di modificare il modello originario. Piuttosto si affiancarono, si sovrapposero, a quel modello.

Provo a scandire una breve cronologia che parte da Crispi, passa a Giolitti, agli anni della Prima Guerra Mondiale e al Fascismo, per arrivare al dopoguerra e alle riforme dello Stato del periodo Repubblicano.

1887-90 - Prima stagione di Crispi alla guida del Governo

A Crispi si devono la riforma del Ministero dell'interno e la riforma degli Esteri. Per corrispondere ai cambiamenti in atto nella società di fine secolo, Crispi promosse una nuova architettura dello Stato attraverso le leggi sulla beneficenza (la nascita delle Ipab), sulla pubblica sicurezza (il poliziotto moderno in luogo del gendarme), sulla sanità pubblica (il medico e il veterinario provinciali), sulla giustizia amministrativa (la IV sezione del Consiglio di Stato, le giunte provinciali amministrative), su comuni e province (l'elettività del sindaco).

1900-1915 - Età giolittiana

Sono dell'epoca giolittiana le tre trasformazioni del modello Cavour che videro:

- **triplicare il numero** dei dipendenti statali (dai 100 mila di fine Ottocento ai 300 mila e oltre del 1915);
- **meridionalizzarsi la burocrazia** (fenomeno che resiste ancora oggi) con l'innesto di tratti e consuetudini del modello borbonico nel modello cavouriano;
- prevalere, tra i nuovi assunti, i laureati in giurisprudenza e concretizzarsi la conseguente **“fuga dall'amministrazione”** di esponenti delle **professionalità tecniche**.

In 15 anni, dai primi del secolo XX alla guerra mondiale, la Pubblica amministrazione cambiò faccia: originariamente era di numero contenuto, piemontese o settentrionale, espressione di saperi tecnico-pratici. Poi divenne tutto il contrario.

Da dove nascevano e cosa comportavano queste tre trasformazioni?

Nascevano da fenomeni sociali (il Nord era coinvolto nella prima industrializzazione del triangolo Torino-Milano-Genova, il Sud no) e anche culturali (si stava affermando, anche per l'influenza dei grandi maestri del diritto pubblico, l'idea-base che un buon funzionario deve anzitutto conoscere le leggi).

Comportavano una mutazione genetica rispetto all'idea originaria di Cavour: i dipendenti pubblici provenienti dal Sud, ora in maggioranza, portavano con sé la loro cultura, spesso anche più raffinata dal punto di vista della conoscenza del diritto, ma erano estranei ai processi dello sviluppo.

Per un paradosso l'Italia si spaccava in due: al Nord l'economia, e le culture pragmatiche del positivismo; al Sud lo Stato, e le culture formalistiche dell'idealismo. Le due Italie erano estranee l'una all'altra. Lo Stato non capiva lo sviluppo economico.

Nacquero da ciò potenti contraddizioni. La dico in una battuta: l'economia correva avanti, ma lo Stato non la seguiva. Era lento, attardato da controlli e cavilli, incapace di ragionare sui problemi concreti.

Giolitti, ma specialmente Nitti (che fu forse all'epoca il politico più consapevole) posero rimedio a questa contraddizione promuovendo o favorendo la nascita del primo circuito delle cosiddette "amministrazioni parallele", cioè istituzioni nate dentro i ministeri, ancora formalmente da esse dipendenti, ma dotate di relative autonomie di gestione e talvolta anche di bilancio: Commissariato per l'emigrazione, Consiglio superiore e Ufficio del lavoro, Commissariati e uffici speciali per le aree depresse; Azienda statale delle ferrovie; infine l'Ina, che fu il primo ente di diritto pubblico nazionale, totalmente slegato dal cordone ombelicale coi ministeri.

1915-18 - Le amministrazioni di guerra

Gli anni della Prima Guerra Mondiale videro nascere da un lato forme inedite di organizzazione separata: ministeri creati *ad hoc* con funzioni non più generaliste ma speciali e circoscritte, commissariati di guerra, comitati misti amministrazione-industriali, nuova leva di enti pubblici (Opera nazionale combattenti, ad esempio) e dall'altro i comitati interministeriali, prime forme di collegamento orizzontale dentro il governo, e il potenziamento del ruolo di coordinamento del presidente del Consiglio.

Se Cavour avesse potuto vedere cosa era diventata l'amministrazione alle soglie degli anni Venti non avrebbe creduto ai suoi occhi. Innanzitutto, per le proporzioni assunte. Gli 11mila dipendenti circa del 1861, erano oltre 500mila nel 1918, più moltissimi, incalcolabili precari entrati durante la guerra e in cerca di stabilizzazione, e più le donne che avevano supplito gli uomini chiamati al fronte tutte in procinto di essere licenziate.

Regnava un grande disordine nella forma e nella struttura degli stessi ministeri, la propensione dello Stato, dopo la guerra, a mantenere il ruolo attivo di programmatore, finanziatore, soggetto produttore impegnato in attività economiche esso stesso.

Vi fu una forte reazione liberista (ne fu uno dei protagonisti Luigi Einaudi) ma anche una posizione che chiameremo filo-interventista (la proposero soprattutto Nitti e i suoi collaboratori Vincenzo Giuffrida e Alberto Beneduce). In entrambi i casi, furono vani i tentativi di mettere ordine dei debolissimi Governi del dopoguerra. D'altra parte, con la guerra, l'economia italiana aveva cambiato passo, potenziandosi in alcuni settori che premevano sullo Stato e, dopo il conflitto, lo Stato fu chiamato a soddisfare i bisogni della emergente società delle masse nel campo dell'assicurazione vita; della assicurazione disoccupazione; della assistenza sanitaria; del finanziamento delle opere pubbliche; dell'intervento nel Mezzogiorno depresso.

Il periodo fascista

In questo quadro, il primo fascismo si presentò sotto l'aspetto (o forse la maschera) di un governo liberista. E Mussolini in effetti diminuì il numero dei ministeri, bloccò per qualche anno le assunzioni, rafforzò la Ragioneria generale dello Stato facendone definitivamente (lo era in parte già) la cabina di controllo della spesa pubblica. Non epurò – come aveva minacciato – la burocrazia, non potendo fare a meno, per guidare la macchina amministrativa che non conosceva, dei vecchi direttori generali di estrazione giolittiana o nittiana. Il modello Cavour, si potrebbe dire, fu difeso e dove possibile fu anche ripristinato.

Ma se guardate la grande anagrafe degli enti pubblici anni fa pubblicata da un benemerito istituto oggi purtroppo scomparso (il CIRIEC) vi accorgete che sottotraccia stavano nascendo una miriade di istituti preposti a funzioni decisive per uno Stato moderno. E nascevano fuori dai confini dello Stato di Cavour: erano creature indipendenti, dotate di una missione, di finanziamenti e bilanci autonomi, di un'enorme influenza pratica. Una parte di questi furono posti sotto l'egida del Partito nazionale fascista (esso stesso trasformato in ente pubblico). Un'altra parte, la migliore e la non politicizzata, fu rappresentata dai cosiddetti "istituti di Beneduce" (la definizione è di un piemontese, Marcello Soleri), cioè quella filiera di enti finanziari di matrice nittiana che erano sorti dopo la costituzione dell'Ina, riproducendone il modello organizzativo e la logica finanziaria (si finanziavano autonomamente emettendo polizze o obbligazioni sul mercato).

Infine una terza categoria di enti discendeva dagli operatori dei settori economici, i quali, aggregatisi in associazioni di interesse, chiedevano allo Stato di essere per così dire "entificati" e poi, con questa legittimazione pubblica, assumevano la guida delle politiche economiche del loro settore di competenza (per fare un esempio, l'Ente Risi italiani, 1931, decideva in epoca corporativa chi potesse coltivare il riso, con quali caratteristiche e in quali quantità, a quale prezzo sul mercato: ed era, l'Ente Risi, interamente sotto il potere dei grandi produttori risicoli del Vercellese che ne costituivano il consiglio di amministrazione).

Dopo la svolta degli anni Trenta (passaggio del fascismo dalla fase liberista iniziale a quella statalista-corporativa) il vecchio modello Cavour, dunque, stava ancora in piedi (ministeri, direttori generali, firma del ministro). Ma era affiancato e direi incalzato da fratelli minori spesso al di fuori del suo controllo.

Il dopoguerra e i tentativi di riforma dello Stato

Caduto il regime, il dopoguerra democratico non segnò alcun mutamento rispetto a questo che possiamo chiamare il dualismo della sfera pubblica: Stato-ministeri e Stato-enti pubblici (o società per azioni a partecipazione statale). Convivevano due burocrazie: una numerosa (erano circa 1 milione e mezzo nel dopoguerra gli stipendi

statali) ma generica, poco pagata nei suoi strati più bassi, molto irrigidita da una legislazione fitta quanto spesso superflua (ci ritornerò subito, perché è questo uno dei punti salienti della riforma); l'altra meno numerosa e più specializzata, qualche volta con grandi enti alla Beneduce (all'Ina e all'Iri, all'Imi pure sorto negli anni Trenta, all'Inps divenuto il perno della previdenza, si affiancarono la Cassa per il Mezzogiorno e l'Eni di Enrico Mattei). Esisteva insomma un "secondo Stato", il cui punto di forza era evidente: agiva spesso con la velocità e l'efficacia che il primo Stato, soggetto ai mille controlli della Ragioneria e della Corte dei conti, non poteva mettere in campo. Ma c'era un punto di debolezza: così la riforma dello Stato non si faceva mai, si rimandava in eterno.

E vengo finalmente al mio tema, la **riforma dello Stato**. Se ne parlò molto a partire dalla prima legislatura, sebbene già qualcuno allora osservasse che la Costituzione non aveva in realtà affrontato adeguatamente il nodo dell'amministrazione (in particolare Massimo Severo Giannini, che aveva tutto visto e studiato dall'osservatorio privilegiato del Ministero per la Costituente). I Governi De Gasperi, per altri versi virtuosissimi, proclamarono di voler fare la riforma, ma non la fecero. O meglio, produssero una serie di leggi, poi raccolte dopo la scomparsa di De Gasperi nel testo unico del 1957, che nulla o quasi cambiava del modello primigenio. Perché non la fecero? Per una serie di ragioni, alcune oggettive (c'erano ben altre urgenze economiche), altre invece derivanti dalla resistenza di chi remava contro. E remavano contro principalmente le burocrazie: le alte burocrazie, preoccupate di ridurre i propri privilegi che si erano portate dietro dal periodo fascista; e le piccole burocrazie, afflitte perennemente dallo spettro di non raggiungere il 27 del mese. Soldi ce ne erano pochi, le riforme costavano: e soprattutto spaventavano.

Si tornò a parlare di riforma dello Stato ai tempi del primo centro-sinistra, quando la programmazione economica voluta soprattutto dai socialisti si dovette scontrare con il potere della Ragioneria generale dello Stato (una fortezza invincibile che ebbe nel Ministero del Tesoro la sua solidissima base e nel ministro democristiano Colombo il suo più assiduo portavoce). Ma ci fu anche – in termini più generali – l'ostilità persino culturale della burocrazia italiana. I riformatori (l'Ufficio per la riforma istituito da De Gasperi nel 1950 e poi affidato al professor Lucifredi) volevano introdurre i metodi americani, cambiare la formazione dei dipendenti, magari valutare col merito. Le burocrazie ministeriali si opponevano come sempre hanno fatto: semplicemente non facendo, chinando il capo perché il vento della riforma passasse. Pronte a risollevarlo a pericolo passato.

Il centro-sinistra fece molte e importanti riforme, pur se tra mille contrasti. Ma quella della burocrazia non riuscì a farla, o forse neppure ci tentò. Quando nei primi anni Settanta nacquero le Regioni a statuto ordinario, dopo una fase istruttoria promettente nella quale si parlò di "contagiare" lo Stato burocratico dal basso, anche le Regioni si adattarono a ripetere organizzazione e regole dello Stato. Nacquero le burocrazie regionali, spesso brutta copia di quella statale.

Gli ultimi decenni del XX secolo videro almeno tre tentativi di rimettere al centro dell'azione di governo la riforma amministrativa: quello del professor Massimo Severo Giannini, ministro nel 1979-80; quello del professor Sabino Cassese, ministro nel 1993-94; e quello del professor Franco Bassanini, ministro e sottosegretario alla Presidenza del consiglio in diversi governi dal 1996 al 2001. I tre tentativi hanno avuto in alcuni casi esiti positivi, ma nessuno dei tre, neppure il più ambizioso e quello che ebbe più tempo e un quadro politico più favorevole (Bassanini) raggiunsero gli obiettivi di una riforma della amministrazione complessiva e duratura.

Ciò si deve a vari fattori, che qui non ho il tempo di esaminare puntualmente, mi limito a evidenziare quello più determinante della **mancata continuità dei vari disegni di riforma**. Il primo dei tre, forse il più interessante per la lucidità di chi lo aveva steso e per la mobilitazione di risorse intellettuali che aveva suscitato intorno a sé, intendo il tentativo Giannini, fallì perché cadde il Governo e il successivo non ritenne di proseguire con lo stesso ministro o con altri che ne condividesse il progetto. Ciò accadde anche nel 1994, quando, dimessosi il Governo Ciampi, fu dimenticato il pur proficuo lavoro istruttorio di Cassese, che a sua volta aveva riesumato in larga misura il progetto Giannini.

Bassanini ebbe, come ho detto, più filo e tela da tessere. Produsse una grande quantità di norme, alcune delle quali ebbero una attuazione modesta. Tuttavia, va riconosciuto che molte delle idee del riformismo amministrativo dei due decenni precedenti trovarono sbocco nella legislazione da lui promossa.

Comunque, il punto chiaro a tutti era già allora il seguente: una riforma amministrativa ha bisogno di tempo: ideazione, sperimentazione, verifica dei primi risultati, correzione di rotta, implementazione. Esige un suo habitat politico favorevole e duraturo che non può che essere bipartisan, un contratto tra forze politiche antagoniste per tenere la riforma possibilmente fuori dalla contesa politica. La disponibilità a proseguire l'uno il lavoro dell'altro.

[La riforma del 2009](#)

Giunto agli anni Duemila devo necessariamente parlare di me stesso, e del ruolo che ho avuto nei due periodi nei quali ho ricoperto la responsabilità di ministro della Funzione pubblica.

Nel 2008, con il Governo Berlusconi IV, presentai le mie linee programmatiche nell'ambito di un vero e proprio "piano industriale" per la modernizzazione della Pubblica amministrazione. Un piano che si concretizzò con la legge delega 15/2009, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Partiva così un lungo processo, durato poco più di due anni e mezzo, con cui si pose la base di un **cambiamento radicale della macchina pubblica.**

Le parole chiave di quella riforma si rintracciano nello **schema metodologico** proposto da Albert Hirschman: **Exit, Voice and Loyalty**. In altri termini, rimediare all'assenza, nel sistema pubblico, della "segnaletica" dei prezzi presente nel settore privato e agire su tre leve: favorire la scelta tra una pluralità di fornitori di servizi d'interesse collettivo, anche uscendo dai confini del perimetro pubblico; riconoscere la critica costruttiva e dare a tutti l'opportunità e il diritto di veder ascoltata la propria voce, perché essenziale alla revisione dei processi e dell'organizzazione pubblica; accrescere progressivamente la credibilità dei servizi pubblici e della burocrazia dimostrando, nei fatti, affidabilità e lealtà verso cittadini e imprese.

Per la prima volta, con il decreto Legislativo 150/2009 introducemmo l'obbligo di **misurazione e valutazione della performance**, **l'accessibilità totale delle informazioni** sul funzionamento della macchina amministrativa (curricula, incarichi, retribuzione, consulenze, costi) attraverso i siti istituzionali, la programmazione degli **obiettivi**, oltre a meccanismi di valutazione del **merito**. Con il decreto legislativo 198/2009 fu la volta della **class action verso la PA** e con il decreto legislativo 253/2010 **riformammo integralmente il Codice dell'amministrazione digitale** per renderlo vincolante per le amministrazioni e favorire la diffusione delle nuove soluzioni tecnologiche. In quegli anni nacquero la posta elettronica certificata (PEC), la certificazione di malattia online e la prescrizione medica elettronica, la piattaforma per i pagamenti elettronici. Nello stesso periodo ci fu l'avvio operativo della fatturazione elettronica verso la PA, della didattica digitale nelle scuole, dell'uso della firma elettronica, dell'identità digitale di cittadini e imprese. *Open data* e *open government* sono espressioni nate nel primo documento sull'Agenda digitale italiana nel settembre 2009.

La crisi economico-finanziaria e la caduta del Governo Berlusconi, con l'imposizione delle politiche di austerità da parte dell'Europa, resero impossibili i rinnovi contrattuali, linfa vitale per il cambiamento, e inaugurarono una lunga serie di tagli alla spesa e di blocco del turnover che impedì la completa attuazione della riforma. I suoi principi cardine non furono demoliti, ma la sua carica rivoluzionaria fu depotenziata.

Nei sei Governi successivi (Monti, Letta, Renzi, Gentiloni, Conte 1 e Conte 2) a nessuno dei miei successori al dicastero della Pubblica amministrazione è stata attribuita una precisa responsabilità di **sistematizzazione delle politiche pubbliche a favore della modernizzazione della macchina amministrativa**, nonostante le ripetute sollecitazioni in questa direzione da parte della Commissione Europea nelle *Country Specific Recommendations* indirizzate ogni anno all'Italia.

[Il Pnrr e la riforma del Governo Draghi](#)

Il tema è tornato di straordinaria attualità **durante il Governo di Mario Draghi**, chiamato alla guida del Paese anche per scrivere il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e orientare la ricostruzione italiana dopo la pandemia secondo le grandi transizioni individuate e

finanziate dal Next Generation EU: digitale e ambientale. Un compito, quello di redigere il PNRR, su cui si era arenato l'Esecutivo Conte 2 e che invece è stato portato a termine da Draghi e dai suoi ministri, me compreso. Per questo **ho potuto riprendere il filo della riforma della Pubblica amministrazione, riconosciuta nel Piano di Ripresa**, insieme a quella della giustizia, **come “orizzontale”**, perché trasversale a tutte le sei Missioni del Piano e determinante per migliorare l'equità, l'efficienza, la competitività e il clima economico del Paese.

Questa volta, a tredici anni di distanza, ho illustrato le mie linee programmatiche in Parlamento, il 9 marzo 2021, presentandole come l'ABCD, il nuovo indispensabile alfabeto per modernizzare la PA: A come Accesso, B come Buona amministrazione e semplificazioni, C come Capitale umano, D come Digitalizzazione (affidata, quest'ultima, alle mani esperte di Vittorio Colao). **La riforma non è stata concepita come un unico grande intervento che avrebbe richiesto lunghi tempi di attuazione, ma come una serie di “strappi”, di cambiamenti dirompenti.**

Nei 18 mesi del Governo Draghi, gran parte dell'ABCD è stata realizzata, persino in anticipo rispetto al cronoprogramma negoziato con la Commissione UE. I concorsi sono stati velocizzati e interamente digitalizzati, parallelamente allo sblocco del turnover. Sono state introdotte procedure innovative di reclutamento del personale necessario alla realizzazione dei progetti del PNRR. È nato inPA, il Portale nazionale del reclutamento che dal 1° novembre sarà utilizzato da tutte le amministrazioni per la pubblicazione dei bandi di concorso, sostituendo la Gazzetta Ufficiale dal 2023, e sul quale sono pubblicate tutte le procedure di mobilità. Sono state riformate le carriere nel pubblico impiego, valorizzando il merito e le elevate professionalità. È stato lanciato il Piano strategico di formazione per tutti i 3,2 milioni di dipendenti pubblici, articolato in prima istanza sul potenziamento dei livelli di istruzione terziaria (con il progetto “PA 110 e lode” in oltre 70 atenei italiani i lavoratori pubblici possono iscriversi a condizioni agevolate a corsi di laurea, master e corsi di specializzazione).

Sono stati rinnovati i contratti di lavoro per i comparti Funzioni centrali, Sanità, Enti locali, Difesa e sicurezza, Soccorso pubblico, carriera prefettizia, dando concreta attuazione alle milestone del PNRR relative alla riforma del pubblico impiego e regolando con diritti e doveri, per la prima volta, lo smart working nella PA. È stata razionalizzata e innovata la programmazione delle amministrazioni pubbliche, istituendo i PIAO (Piani integrati di attività e organizzazione) e un portale dedicato.

Una prima ondata di semplificazioni delle procedure ha interessato gli ambiti chiave delle autorizzazioni ambientali e per la banda ultralarga, degli appalti e dell'energia, con particolare attenzione alle rinnovabili. È stata, infine, assicurata l'assistenza tecnica e progettuale, in particolare per gli enti locali, istituendo una apposita piattaforma di servizi, “Capacity Italy”.

In questo quadro, ho fortemente voluto il rilancio di Formez PA e della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, il cui nuovo corso – hub territoriali e alleanze con Università e centri di alta formazione nazionali e internazionali - è stato inaugurato oggi proprio qui a Santena.

Non è un caso. Diceva Ciampi, riferendosi all'euro, che l'Europa ci avrebbe obbligati a diventare virtuosi: in un certo senso, ciò vale anche per la riforma amministrativa.

Escluso, per effetto della Brexit, il caso della Gran Bretagna, la cui storia in effetti prospetta una diversità che richiederebbe processi di integrazione più complessi (ma oggi gli studiosi ci dicono di un movimento sovranazionale definibile come diritto europeo, di una integrazione tra vari campi del sapere, di una tendenza anche con l'Oltre Manica alla reciproca contaminazione), escluso quel caso – dicevo - si profila ormai a occhio nudo in campo continentale la tendenza alla collaborazione, emulazione, reciproca influenza e integrazione tra i sistemi amministrativi. Proficui processi di scambio sono in atto in molti settori: nella magistratura per esempio, attraverso la rete dei Consigli di giustizia dell'Unione Europea, che già agisce proficuamente nel settore della formazione dei giovani magistrati; altrettanto avviene nel settore della polizia e in altri campi delle pubbliche amministrazioni. E sono incoraggianti le esperienze in atto presso le istituzioni europee.

Con il PNRR, con le riforme del biennio 2021-2022 e con la nuova SNA, a questo processo di convergenza abbiamo dato una spinta cruciale. L'apertura della SNA alla collaborazione con le università, gli enti regionali, le amministrazioni centrali e locali, le società pubbliche e le organizzazioni internazionali rivela come i destinatari dell'alta formazione siano i dirigenti e i funzionari che il Piano di Ripresa incarica di traghettare l'Italia in un nuovo paradigma sociale ed economico, all'interno di una nuova Europa.

Nell'ultimo biennio, come evidenzia il Rapporto del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico presieduto da Sergio Fabbrini, la relazione di interdipendenza fra riforme interne e contesto (o vincolo) esterno ha assunto un carattere biunivoco crescente. Se da un lato, la qualità delle riforme della Pubblica amministrazione è sempre di più una componente fondamentale degli indici compositi che misurano l'attrattività dell'Italia, registrando anche alcuni successi, dall'altro l'agenda di modernizzazione e digitalizzazione della PA italiana si è inserita in un insieme "osmotico" di riforme intraprese da tutti i partner europei, nei cui confronti il ruolo della Commissione (e segnatamente della DG Reform) è sempre più spesso non di "giudice" ma di "accompagnatore". Nel dicembre 2021 è stato costituito, per decisione di Bruxelles, un gruppo di esperti in materia di Pubblica amministrazione e governance, volto a garantire un'attuazione coordinata dei progetti di modernizzazione della PA contenuti in ciascun PNRR. La stessa predisposizione di progetti di sostegno tecnico (TSI, Technical Support Instrument) ispirati a priorità condivise e in una logica multi-Paese rappresenta un ulteriore passo in direzione della costituzione di una "comunità di pratiche" su base

transnazionale. **Lo scambio costruttivo e operativo di buone prassi e di condivisione di esperienze di riforma non può che promuovere la convergenza con l'Europa.**

Come ho detto più volte i Piani nazionali di ripresa e resilienza e, in generale, la strategia Next Generation EU sono i più forti catalizzatori della convergenza europea da quando il disegno euro-comunitario è stato concepito e avviato. La risposta europea alla crisi da Covid-19 ha creato infatti **“un prima e un dopo” nel percorso di solidarietà e unificazione europea.**

Un **“prima”** nel quale la convergenza dei Paesi e la stabilità del continente erano promosse con il coordinamento delle decisioni di finanza pubblica dei singoli stati realizzato attraverso il cd. “Semestre europeo” e gli strumenti preventivi e correttivi del complesso di regole delle governance economica europea. E ancora un “prima” in cui si tentava di promuovere l'adozione di riforme per lo sviluppo dell'economie europee attraverso le raccomandazioni rivolte a ciascun paese dalle istituzioni europee.

E un “dopo” in cui le istituzioni europee e i Paesi che ne fanno parte hanno dimostrato di credere nel disegno europeo e nelle sue logiche di sviluppo, investendo direttamente nel progetto comune attraverso debito europeo da impiegare per la realizzazione di investimenti e riforme definite a livello nazionale ma ispirate da un disegno strategico comunitario di risposta alle due transizioni (ecologica e digitale) che proietta l'Europa nel futuro ben oltre l'orizzonte del piano.

Conclusioni

Torniamo a Cavour.

La costruzione dell'Italia unita fu il frutto della sua conoscenza dell'Europa, il portato dei numerosi viaggi che intraprese alla volta di Parigi, Londra, Bruxelles e Ginevra, città d'origine di sua madre. Da quel *“culto per il progresso europeo e per le forme politiche, economiche e culturali proprie del progresso di quel tempo”*, come ha scritto lo storico Luciano Cafagna, nacque il processo di unificazione. Il filosofo Guido De Ruggiero disse di lui: *“Fu l'unico uomo veramente europeo del Risorgimento italiano”*.

Lucidamente Cavour comprese che il disegno di unità e indipendenza del nostro Paese poteva trovare concreta realizzazione solo all'interno di un contesto più ampio quale quello europeo. Contesto da cui trarre ispirazione e con cui intrattenere rapporti istituzionali ed economici; da buon liberista Cavour aveva ben chiaro, infatti, che per alimentare la crescita economica dell'Italia era necessario intensificare i rapporti di scambio con gli altri Paesi, a iniziare da quelli europei. Questo all'interno di un disegno di sviluppo che l'Italia però avrebbe dovuto costruire a partire dalle proprie forze e convinzioni così da preservare la propria indipendenza.

A quasi due secoli di distanza, in questo Complesso dove visse e studiò, riecheggia, quindi, lo spirito europeo di Cavour ad animare la ricostruzione italiana e la riforma dell'amministrazione. Assistiamo alla stessa tensione, allo stesso slancio, in un frangente reso molto complicato dalla guerra in Ucraina, dalla crisi energetica e dai nuovi precari equilibri geopolitici globali che mettono in crisi la visione intergovernativa dell'Europa e premono per una maggiore integrazione, **all'insegna del metodo comunitario e della "membership"**.

“Nel dubbio, per l'Europa”, ripeteva l'ex cancelliere tedesco Helmut Kohl. Non abbiamo altra via per il nostro progresso, se non quella indicata da Cavour.

Grazie.