

La “riforma Madia” della Pubblica Amministrazione: contesto politico, analisi teorica e implementazione

Daniel Pommier Vincelli

*Ricercatore di sociologia politica
Sapienza Università di Roma*

Riassunto

Il saggio intende offrire una visione di contesto della riforma Madia della pubblica amministrazione, concretizzata in una serie di provvedimenti approvati ed attuati tra il 2014 e il 2018. In particolare viene approfondita la dinamica politica e istituzionale che ha condotto all'approvazione parlamentare e all'adozione dei decreti legislativi, il cui contenuto è stato negoziato anche con attori extra-parlamentari. Viene poi analizzata l'impostazione teorica della riforma Madia alla luce del dibattito internazionale sul New Public Management. Il saggio si conclude con un'analisi empirica dell'implementazione della riforma.

Parole chiave: pubblica Amministrazione, riforma, new public management, Implementazione

Abstract. *The “Madia Reform” of the Italian Public Administration: Politics, Theory and Implementation*

The essay provides a description of the social and political context of the reform of the Italian Public Administration – named after the minister Marianna Madia – which was concretized by a series of measures approved and implemented between 2014 and 2018. In particular, we investigated the political and institutional dynamics that led to parliamentary approval and the adoption of legislative decrees, content of which was negotiated also with non-parliamentary actors. The theoretical approach of the Madia reform is examined within the international debate on the New Public Management. The essay concludes with an empirical analysis of the implementation of the reform.

Keywords: public administration reform, new public management, implementation

1. Introduzione

Le scelte politiche sulla Pubblica Amministrazione (PA) dei governi Renzi e Gentiloni, nel periodo 2014-2018, sono state concretizzate dalla serie di provvedimenti normativi conosciuti come “riforma Madia” (di seguito riforma). La stretta continuità tra i due esecutivi, avvicendatisi dopo le dimissioni del Governo guidato da Matteo Renzi a causa della sconfitta del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, è attestata oltre che dalla riconferma della ministra alla semplificazione e pubblica amministrazione Marianna Madia, anche dalle scelte operate. Il Governo Gentiloni ha infatti portato a compimento quanto iniziato dalla precedente compagine governativa, senza modifiche sostanziali. La riforma è stata determinata attraverso un processo politico e normativo molto complesso. Tra le prime azioni dell'esecutivo guidato da Matteo Renzi, dopo il discorso della fiducia e l'annuncio

delle linee programmatiche da parte della ministra, vi è un lancio di una grande consultazione rivolta ai dipendenti della pubblica amministrazione. La consultazione viene articolata su 44 proposte sintetiche sulle quali si chiede ai dipendenti pubblici di esprimersi; le risposte – alcune delle quali molto articolate – vengono utilizzate dall'esecutivo, attraverso analisi semantiche realizzate con tecnologie di *text mining*, per valutare il *sentiment* del mondo del pubblico impiego. Successivamente viene varato il decreto legge 20 giugno 2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*. Il decreto legge introduce alcune misure ritenute urgenti, come la soppressione e gli accorpamenti di enti ed uffici, riduzione di trattamenti economici privilegiati, norme volte a favorire il cambiamento generazionale nei ranghi del lavoro pubblico, semplificazione di alcuni procedimenti e la costituzione – con ridefinizione delle competenze – dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Il decreto viene considerato dal Governo propedeutico al lancio di una proposta riformatrice, considerata strutturale. Nel corso dell'estate del 2014 viene presentato al Parlamento il disegno di legge delega sulla riforma della pubblica amministrazione. La riforma, approvata nell'agosto dell'anno successivo (legge 7 agosto 2015, n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) copre un numero di materie ampio ed eterogeneo: digitalizzazione, procedimento amministrativo, Conferenza dei servizi, anticorruzione e trasparenza, organizzazione ministeriale e di Enti Pubblici. L'approvazione del disegno di legge da parte del Parlamento non esaurisce l'attività legislativa che continua con l'iter di approvazione dei decreti legislativi delegati. Il processo di attuazione delle deleghe votate dal Parlamento è estremamente complesso: il Governo deve chiedere il parere, o l'intesa, della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza Unificata; altri eventuali pareri, come del garante della Privacy o dei sindacati, il parere del Consiglio di Stato, il parere delle commissioni parlamentari competenti (che spesso sono più di una a causa della natura composita del provvedimento) e, nel caso il Governo non si attenga ai pareri delle commissioni parlamentari stesse, un secondo giro di pareri prima dell'approvazione definitiva del decreto legislativo. La legge 124 contiene 14 deleghe legislative – non tutte esercitate dal Governo – che hanno prodotto l'emanazione di 26 atti

normativi (alcuni correttivi di decreti già in vigore) di attuazione, secondo lo schema qui riportato, aggiornato al gennaio 2018:

Decreti legislativi attuativi Legge 124/2015	n./data	in vigore dal
“Madia”		
Lavoro pubblico	75/25.05.17	22.06.2017
Performance e valutazione	74/25.05.17	22.06.2017
Comitato paralimpico	43/27.02.17	20.04.17
Vigili del fuoco	97/29.05.17	08.07.17
Forze di polizia - riorganizzazione carriere	95/29.05.17	07.07.17
ACI/PRA	98/29.05.17	24.07.17
Procedimenti disciplinari	116/20.06.16	13.07.16
Procedimenti disciplinari – correttivo	118/20.07.17	05.08.17
Società partecipate	175/19.08.16	23.09.16
Società partecipate – correttivo	100/16.06.17	27.07.17
Procedimenti autorizzativi – SCIA	26/30.06.16	28.07.16
Procedimenti autorizzativi - SCIA 2	222/25.11.16	11.12.16
Enti di ricerca	218/25.11.16	10.12.16
Camere di commercio	219/25.11.16	10.12.16
Sblocca procedimenti	194/12.09.16	11.11.16
Codice amministrazione digitale	179/26.08.16	14.09.16
Codice amministrazione digitale – correttivo	217/13.12.17	27.01.18
Forze di polizia	177/19.08.16	13.09.16
Forze di polizia (forestali) - correttivo		Non ancora pubblicato
Codice giustizia contabile	174/26.08.16	07.10.16
Direttori sanitari	171/04.08.16	18.09.16
Direttori sanitari – correttivo	126/26.07.17	19.08.17
Porti	169/04.08.16	15.09.16
Porti – correttivo		Non ancora pubblicato
Conferenza dei servizi	127/30.06.16	28.07.16
FOIA e trasparenza	97/25.05.16	23.06.16

(Tab. 1, elenco dei decreti legislativi attuativi L. 124/2015, fonte: Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Nel caso della legge di riforma della pubblica amministrazione il Parlamento avrebbe adottato, a causa della sua natura di «delegante riluttante» (Mattarella, 2018) un atteggiamento ambiguo che avrebbe reso ancora più gravoso il procedimento legislativo e complicato l'iter di elaborazione e approvazione dei decreti legislativi attuativi. Secondo questo schema interpretativo, da un lato il Parlamento non vorrebbe – attraverso l'esercizio

della delega legislativa prevista dall'art. 76 della Costituzione – distaccarsi completamente dal procedimento legislativo affidandolo al Governo e dall'altro si renderebbe conto di non essere in grado – per questioni politiche e tecniche – di elaborare proposte legislative complesse e dettagliate come quelle in oggetto. La contraddizione produce sia una bassa qualità della legislazione, con deleghe eccessivamente dettagliate nel testo approvato – tali da svuotare il concetto stesso di delega – oppure un aggravio del procedimento legislativo in corso d'opera, ad esempio durante il processo di definizione dei pareri sugli schemi di decreto, tali da configurare un vero e proprio secondo round di negoziazione tra Governo e Parlamento. L'elaborazione e l'approvazione dei decreti attuativi ha pertanto coperto un periodo di tempo estremamente più ampio rispetto all'elaborazione del testo stesso della legge delega: il primo decreto legislativo è stato adottato all'inizio del 2016, mentre gli ultimi testi – correttivi di testi già in vigore – non hanno ancora visto la pubblicazione definitiva a febbraio del 2018. A rendere ancora più complesso il percorso della riforma della pubblica amministrazione è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale 251/2016 che di fatto ha cancellato definitivamente due elementi sostanziali nell'economia del testo: la riforma della dirigenza pubblica e quella dei servizi pubblici locali. Secondo Sabino Cassese lo spirito della riforma sarebbe stato fortemente depotenziato con l'espunzione del decreto sulla dirigenza, che avrebbe potuto «pilotare le pubbliche amministrazioni fuori dal sistema d'una amministrazione precaria (cosiddetto *spoils system*) e consentire la scelta dei migliori per le funzioni amministrative di vertice» (Cassese, 2017, p. 23). La mancata approvazione del decreto sulla dirigenza sarebbe stata causata sia da un *timing* sbagliato del Governo, che avrebbe posticipato eccessivamente l'approvazione del decreto più sostanziale della riforma e sia soprattutto dall'azione della Corte costituzionale che avrebbe agito con una sentenza «doppiamente improvvida», per i tempi e per il contenuto, sovvertendo la sua consolidata giurisprudenza e stabilendo che i due decreti delegati fossero incostituzionali, perché prevedevano soltanto il parere e non l'intesa con la conferenza Stato-regioni. Dopo la conclusione della complessa fase normativa, si apre quella dell'attuazione della riforma da parte delle amministrazioni locali e statali, e della valutazione delle nuove politiche nelle relazioni tra amministrazioni, cittadini ed operatori

economici. La legge 124 richiede alle amministrazioni un grande lavoro di implementazione: dalla riorganizzazione degli uffici per favorire l'accesso civico ai documenti della pubblica amministrazione, all'uso degli strumenti informatici per svolgere la conferenza dei servizi semplificata, ai tempi serrati richiesti dal decreto sui procedimenti disciplinari, all'adozione dei nuovi moduli e semplificati per le autorizzazioni edilizie e commerciali. A partire da questi elementi introduttivi questo contributo è articolato nelle seguenti parti: 1. Una sintesi dei principali provvedimenti e dei principi ispiratori della riforma, anche in relazione ai portatori di interessi e ai soggetti politici che hanno concorso alla sua definizione; 2. un inquadramento della riforma alla luce del più complessivo dibattito internazionale sul *New Public Management*, come filosofia e modello dominante organizzativo delle pubbliche amministrazioni che riflette una determinata concezione della relazione tra Stato, mercato e società; 3. il grado di attuazione della riforma nelle pubbliche amministrazioni italiane attraverso la presentazione di un monitoraggio, basato su dati inediti raccolti da Formez Pa, su quanto e come le PA italiane abbiano implementato le principali innovazioni della riforma: Il *Freedom of Information Act*, il modello semplificato di conferenza dei servizi, il nuovo procedimento disciplinare contro i dipendenti assenteisti, le nuove assunzioni. Dal punto di vista teorico si ipotizza che la riforma non ricada, o ricada soltanto parzialmente, nel paradigma del *New Public Management* che si è andato affermando come modello di riforma amministrativa. Utilizzando il modello dinamico di strutturazione della riforma amministrativa di Pollitt e Bouckaert (Pollitt e Bouckaert, 2011) si mettono in evidenza la dimensione politica e il ruolo degli attori nella costruzione della riforma della pubblica amministrazione, con particolare attenzione al nodo dell'implementazione di cui si presentano, per quanto riguarda la riforma, le prime evidenze empiriche riguardo ad alcuni importanti decreti attuativi.

2. La riforma: attori politici e sociali

La riforma della pubblica amministrazione viene avviata nelle prime settimane di azione del Governo presieduto da Matteo Renzi. Il premier, giunto a Palazzo Chigi nel febbraio del 2014, dedica spazio al tema della pubblica amministrazione nel suo discorso per l'ottenimento della fiducia alle Camere. Renzi non prospetta un programma di riforma amministrativa ma enuncia alcuni principi, soprattutto in merito alla necessità di rendere la pubblica amministrazione più collaborativa nel favorire gli investimenti privati e, quindi, la ripresa economica del Paese. Tra i principali elementi delineati da Renzi vi sono: un richiamo alla dirigenza pubblica perché agisca in maniera più coerente con gli indirizzi governativi – Renzi usa il termine «contestualità» – la necessità di una maggiore trasparenza delle pubbliche amministrazioni soprattutto nell'uso delle risorse, l'uso delle nuove tecnologie – facendo riferimento alla dichiarazione dei redditi precompilata – per favorire un nuovo rapporto tra cittadino e amministrazione. Nelle settimane successive la ministra Madia si reca in audizione alle commissioni affari costituzionali e lavoro della Camera dei deputati, presentando le prime linee programmatiche. Anche Madia non si fa portatrice di un progetto concreto di riforma amministrativa, soffermandosi piuttosto sui principi guida dei futuri interventi. Sono sei le priorità alla base delle future riforme: il rinnovamento generazionale dei dipendenti delle PA, un nuovo slancio all'opera di semplificazione di norme e procedure e un ripensamento degli stessi strumenti di semplificazione, una ridefinizione dei meccanismi della trasparenza istituzionale e il potenziamento della digitalizzazione del Paese, la riforma della dirigenza pubblica con l'introduzione di una unica fascia e l'apertura al privato per un mercato della dirigenza, la conciliazione dei tempi di vita e lavoro per le dipendenti pubbliche; l'implementazione della *spending review* proposta dall'allora commissario alla spesa Carlo Cottarelli attraverso riduzioni alle esternalizzazioni, tetti retributivi ai dirigenti, gestione associata di servizi alle amministrazioni. L'indeterminatezza delle dichiarazioni programmatiche della ministra si riflette nel successivo dibattito parlamentare, che vede nei commissari dei diversi gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione un consenso e un'apertura di credito quasi

unanime. Nelle settimane successive Renzi e Madia costruiscono un altro tassello nella costruzione del consenso all'imminente riforma amministrativa. Cercando il sostegno dell'opinione pubblica e del mondo del pubblico impiego, premier e ministra indirizzano una lettera aperta ai dipendenti pubblici, presentando 44 proposte programmatiche divise in tre grandi ambiti: le misure sul personale («il cambiamento inizia dalle persone»), la riorganizzazione, in una chiave di riduzione di spesa e competenze, della macchina amministrativa («Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'amministrazione»), l'investimento nelle nuove tecnologie digitali («Gli Open Data come strumento di trasparenza. Semplificazione e digitalizzazione dei servizi») (Renzi e Madia, 2014). I 44 punti coprono un ventaglio molto vasto di materie e possibili riforme: nella parte sul personale pubblico prevale la retorica sul rinnovamento generazionale attraverso l'abrogazione del trattenimento in servizio e altri strumenti come l'esonero dal servizio, lo stimolo all'uso del part-time e delle misure di conciliazione, e il nuovo modello di dirigenza pubblica basato sull'unificazione delle fasce e la licenziabilità dei dirigenti che non raggiungono i risultati. Nella seconda parte, sui tagli e lotta agli sprechi, appaiono la riduzione tramite accorpamento degli enti di ricerca pubblica, l'unificazione in un unico punto degli uffici territoriali del Governo e la loro conseguente riduzione, servizi associati per le PA, accorpamento di ACI e PRA, eliminazione dell'obbligo di iscrizione alle camere di commercio, abolizione dei pareri obbligatori tra ministeri in caso di atti concertati, riforma delle sovrintendenze. Nell'ultima parte, dedicata a digitale e semplificazioni, vi sono elementi di innovazione tecnologica come il PIN unico del cittadino, di semplificazione come l'adozione dei moduli unici; chiude la lista un punto più squisitamente politico, quale la richiesta di una maggiore trasparenza da parte delle organizzazioni sindacali. La consultazione, che si tiene nel mese di maggio 2014, ha successo e raccoglie oltre 39.000 messaggi. Il meccanismo della consultazione è utile sia come strumento di ricerca del consenso, sia per comprendere le preferenze qualitative dei dipendenti pubblici in merito alle proposte presentate. L'analisi dei dati viene affidata oltre che al Dipartimento della Funzione pubblica anche al Dipartimento di metodi e modelli per l'economia, il territorio e la finanza di Sapienza Università di Roma che utilizza la tecnica

del *text mining* la qual, attraverso l'uso di tecniche e algoritmi della statistica, ha consentito di classificare i messaggi ricevuti secondo il grado di pertinenza con i 44 punti della riforma. Nel report si leggono specifiche sulla provenienza geografica, di genere e generazionale degli autori dei messaggi e sul gradimento in merito alle proposte, in relazione a questi elementi:

Sono giunte, alla data del 30 maggio 2014, 39.343 e-mail all'account rivoluzione@governo.it che discutono i 44 punti della riforma della pubblica amministrazione sui quali è stata lanciata una consultazione pubblica, lo scorso 30 aprile, con una lettera aperta ai dipendenti pubblici [...] La provenienza geografica delle mail evidenzia una risposta più forte dal Nord, con il 50,7% dei messaggi, seguito dal Centro con 27% e dal Sud e le Isole con il 22,3%; il genere dei mittenti si ripartisce tra il 63,5% di uomini e il 36,5% di donne, percentuale quest'ultima che sale quando si parla di persone, agevolazione del part-time e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. L'analisi testuale evidenzia inoltre un *sentiment* [attitudine dei partecipanti alla consultazione sugli argomenti proposti] positivo verso i temi enunciati dalla lettera, in un rapporto quasi di 4 a 1 dei termini che definiscono positività e accordo rispetto a quelli che manifestano disaccordo e opposizione. Tali valutazioni positive presentano una concentrazione tra gli uomini residenti al Centro e al Nord, soprattutto sui temi degli "Open data come strumento di trasparenza, semplificazione e digitalizzazione dei servizi" e tra le donne residenti nel Sud ed Isole, con riferimento particolare al tema del "Il cambiamento comincia dalle persone". (Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, 2014).

Tra i 44 punti vengono identificati quelli che ricevono i valori più elevati di *sentiment* positivo. Da notare che, nonostante la maggior parte dei rispondenti sia costituita da dipendenti pubblici, il rinnovamento generazionale non appare tra i punti più graditi; mentre accanto alle misure a favore dei dipendenti – come il sostegno al part-time – trovano consensi temi più legati alle razionalizzazioni, a una visione manageriale della dirigenza e ad altri temi legati alla concezione del *New Public Management*. I temi più sindacali, come il rinnovo contrattuale del pubblico impiego fermo dal 2009 e corporativi, come l'abrogazione dei segretari comunali, trovano spazio in mail collettive, frutto di mobilitazioni organizzate. I punti con il maggior consenso sono in ordine decrescente:

1. una sola scuola nazionale dell'amministrazione;

2. agevolazione del part-time;
3. introduzione del ruolo unico della dirigenza;
4. abolizione delle fasce per la dirigenza, carriera basata su incarichi a termine;
5. accorpamento di Aci, Pra e Motorizzazione civile;
6. razionalizzazione delle autorità portuali;
7. eliminazione dell'obbligo di iscrizione alle camere di commercio;
8. valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell'andamento dell'economia;
9. riorganizzazione della presenza dello stato sul territorio;
10. modifica dell'istituto della mobilità volontaria e obbligatoria;
11. concreta attuazione del sistema della fatturazione elettronica per tutte le amministrazioni;
12. introduzione del PIN del cittadino;
13. conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni;
14. leggi auto-applicative; decreti attuativi da emanare entro tempi certi, solo se strettamente necessari;
15. riorganizzazione strategica della ricerca pubblica, aggregando gli oltre 20 enti che svolgono funzioni simili per dare vita a centri di eccellenza.

La conclusione della consultazione apre la strada alla fase parlamentare della riforma. Il decreto legge 20 giugno 2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, introduce alcuni elementi presi dalla consultazione e che anticipano, con interventi considerati più urgenti, la vera e propria legge di riforma. Nel decreto compaiono l'abrogazione del trattenimento in servizio (che avrebbe dovuto nelle dichiarazioni della ministra favorire il ricambio generazionale), il divieto di incarichi a consulenze a pensionati nella PA, l'unificazione delle scuole di formazione della pubblica amministrazione, il commissariamento di Forze PA, la mobilità obbligatoria per i dipendenti entro i 50 km dalla propria residenza e l'alleggerimento delle procedure autorizzative per favorire la mobilità stessa, la costituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione con nuovi poteri e funzioni operative da espletare negli appalti pubblici, a

partire dall'Expo di Milano. Con il d.l. 90 «il Governo ha voluto dare uno shock, un segnale di intervento radicale, introducendo misure più o meno urgenti, di quell'urgenza relativa che è frequente nei decreti legge» (Mattarella, 2018, p. 104). Il decreto viene convertito nei tempi previsti dall'ordinamento, godendo della coincidenza temporale con il momento di massimo consenso del Governo Renzi, dopo le elezioni europee del giugno. Non mancano, in commissione Affari costituzionali della Camera, momenti di convergenza e accoglimento delle proposte delle opposizioni. Nell'agosto del 2014 viene presentato il disegno di legge Atto Senato, n. 2544, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*. La concezione generale alla base del disegno di legge delega è quella della cosiddetta «manutenzione straordinaria», ovvero di una legge che punti più alla messa in efficienza del sistema amministrativo che a una sua trasformazione radicale. Come ha recentemente scritto l'allora capo dell'ufficio legislativo della ministra: «alla base della legge 124 non vi è un unico disegno complessivo, né una nuova concezione dell'amministrazione pubblica» (Mattarella, 2018, p. 107) quanto una serie di obiettivi di razionalizzazione dell'esistente tra essi coordinati. Il Governo pensa a un insieme di norme, ispirate al riformismo amministrativo degli anni Ottanta-Novanta dei ministri Massimo Severo Giannini (1919-1980), Sabino Cassese (1991-1993) e Franco Bassanini (1996-2001), orientate a superare le lentezze e complicazioni delle amministrazioni, correggerne le incoerenze procedurali, rilanciare le politiche di semplificazione e affrontare il tema della frammentazione delle amministrazioni, a partire dal ruolo dei dirigenti. La legge contiene quattordici deleghe, da esercitare attraverso la redazione dei decreti legislativi. i temi principali sono: la cittadinanza digitale – presentata come un'evoluzione del consueto tema della digitalizzazione della PA – la Conferenza dei servizi – che viene riformata per essere resa più veloce – i procedimenti autorizzativi come la SCIA che interessano le piccole attività commerciali ed edilizie, la trasparenza che si indirizza verso l'emanazione di una versione italiana del *Freedom of Information Act*, la ridefinizione del rapporto di lavoro pubblico e della performance, la riduzione e la riforma delle società partecipate, la riduzione delle camere di commercio, la riorganizzazione delle forze di polizia con la soppressione del Corpo Forestale dello Stato, il regime dei servizi pubblici locali e la riforma della dirigenza

verso il «ruolo unico» (Mattarella e D'Alterio, 2017). Il dibattito parlamentare rappresenta un unicum nella storia politica della XVII legislatura. La legge 124 è infatti l'unica riforma di sistema, realizzata dal Governo Renzi, ad essere approvata senza un voto di fiducia. Vi sono diverse cause che spiegano la natura peculiare della vicenda parlamentare della riforma della PA. I tempi della discussione e della votazione del provvedimento sono stati molto lunghi, al punto che la riforma è stata approvata dopo dodici mesi dalla sua presentazione, consentendo così una discussione più distesa e meno compressa dalla contingenza politica. Inoltre l'atteggiamento dei gruppi parlamentari e del Governo, pur rimanendo nelle rispettive posizioni politiche, è stato più duttile e diverse proposte emendative sono state incorporate nel testo finale. Sono i casi dell'ammorbidimento della norma sui segretari comunali, ottenuto dal Nuovo Centro Destra e da settori del PD, della misura sul numero unico di emergenza «112» voluta dal Movimento 5 Stelle e della confluenza unitaria del Corpo Forestale dello Stato nei Carabinieri, rivendicata da Forza Italia. La legge inoltre ha beneficiato, in sede parlamentare, di una «combinazione di attenzione e disattenzione» (Mattarella, 2018, p. 106) che ne ha permesso un'approvazione meno divisiva di altre riforme. L'attenzione è provenuta, appunto, da singoli deputati interessati allo spirito generale della riforma o focalizzati su singole misure, sulle quali vi erano interessi individuali o di partito. La maggioranza dei parlamentari e i vertici politici hanno avuto, al contrario, soltanto un interesse occasionale, su alcuni temi di maggior effetto mediatico come il supposto «accorpamento delle sovrintendenze alle prefetture» permettendo così alla legge di essere approvata senza eccessivi stravolgimenti. Inoltre la crescente parlamentarizzazione dei decreti legislativi – sospinta dal fenomeno del «delegante riluttante» – spinge il Parlamento a rimandare all'approvazione dei decreti alcuni nodi sostanziali della riforma. Nel complesso iter che porta all'adozione dei ventisei decreti legislativi (cfr. *supra*, tabella 1) entrano diversi attori sociali, che in molti casi affiancano o superano l'attività dei parlamentari. È il caso del network di associazioni e giornalisti FOIA4Italy che riesce a raccogliere 80.000 firme e che ottiene, a partire da un principio di delega molto generico, un decreto sulla trasparenza amministrativa modellato sul *Freedom of Information Act* (FOIA) diffuso nei Paesi anglosassoni, superando le resistenze della

dirigenza amministrativa per il mantenimento della vecchia legge n. 241/1990 sull'accesso agli atti. La citata sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 impone, nella redazione dei decreti legislativi, la necessità dell'intesa con la conferenza Stato-regioni. Le regioni ne approfittano per alzare l'asticella della negoziazione col Governo nella redazione del decreto sulle società partecipate: i "governatori" delle regioni ottengono di poter esonerare *motu proprio* alcune società partecipate dai serrati obblighi di razionalizzazione e chiusura previsti dal decreto. Entrano nella negoziazione anche i sindacati confederali. Se da un lato le principali organizzazioni sindacali accettano una misura di grande effetto mediatico ma di sostanziale riduzione delle garanzie, come il licenziamento rapido del dipendente sorpreso ad assentarsi dal luogo di lavoro, dall'altro ottengono nel testo unico sul pubblico impiego un nuovo rapporto tra legge e contrattazione, restituendo alla contrattazione sindacale la potestà su materie quali le sanzioni disciplinari, la valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, la mobilità. I sindacati, che stipulano col Governo l'accordo politico per il rinnovo del contratto del pubblico impiego il 30 novembre 2016 alla vigilia del referendum costituzionale, ottengono col nuovo testo unico sul pubblico impiego un ruolo e un'influenza su importanti dinamiche del lavoro pubblico che erano stati fortemente ridimensionati durante gli anni del Governo di centrodestra e del ministro Renato Brunetta (2008-2011). Il d. l. n. 90/2014, la legge n. 124/2015 con i suoi numerosi decreti attuativi, sono dunque tessere di un mosaico complesso. Non domina nella riforma un'idea di fondo o un'impostazione teorica ben definita, quanto una collazione di intenti riformisti che rispondono a differenti logiche. Alcune norme e principi sono caduti presto nel dimenticatoio, come il rinnovamento generazionale della PA che aveva contrassegnato anche dal punto di vista comunicativo la prima fase del Governo, o la riorganizzazione degli uffici dello Stato nel territorio e degli Enti Pubblici nazionali, previsti in una delega mai attuata; altri sono stati derubricati a mere circolari esecutive come le misure sulla conciliazione e il lavoro agile; alcune norme sono emerse in corso d'opera diventando estremamente importanti anche nella retorica comunicativa del Governo, come il FOIA e la norma sui "furbetti del cartellino": due disposizioni che nella legge delega sono appena accennate e i cui articoli deleganti sono

stati marginali nel dibattito parlamentare; altre ancora sono decadute a causa della sentenza della Corte costituzionale, come il decreto sulla dirigenza e quello sui servizi pubblici locali; decreti che il Governo Gentiloni, pur avendo ampiamente i tempi, non ha avuto la forza politica di reiterare dopo le dimissioni del precedente esecutivo. Alcune azioni hanno resistito, come la riforma della conferenza dei servizi e l'adozione dei moduli unici per la Scia. Altre hanno cambiato profondamente natura: il processo di digitalizzazione è stato commissariato da Renzi ancora premier, con la nomina a commissario del vice presidente di Amazon Diego Piacentini, di fatto esautorando la governance politica di questo settore e reindirizzando fortemente le priorità; il rinnovamento generazionale mancato è stato bilanciato dalla norma sul precariato nella pubblica amministrazione, contenuta nel testo unico e non presente nella legge delega, che consente l'assunzione in deroga dei cosiddetti precari "storici". Altri processi, pur essendo di natura puramente esecutiva, come l'implementazione del Sistema Pubblico di Identità Digitale, il completamento del processo di mobilità dei dipendenti delle province in seguito alla legge Delrio o la ripresa della stagione contrattuale con il pubblico impiego, vengono – nella strumentazione comunicativa del Governo – correlati alla riforma. In sintesi si tratta di una riforma poliforme, frutto di un processo complesso e articolato dove molte norme sono cambiate nel tempo e nel quale hanno svolto un ruolo di negoziazione e mediazione attori politici, sociali e istituzionali. Il prossimo paragrafo cercherà di delineare un quadro teorico interpretativo della riforma, alla luce del dibattito internazionale sul *New Public Management*.

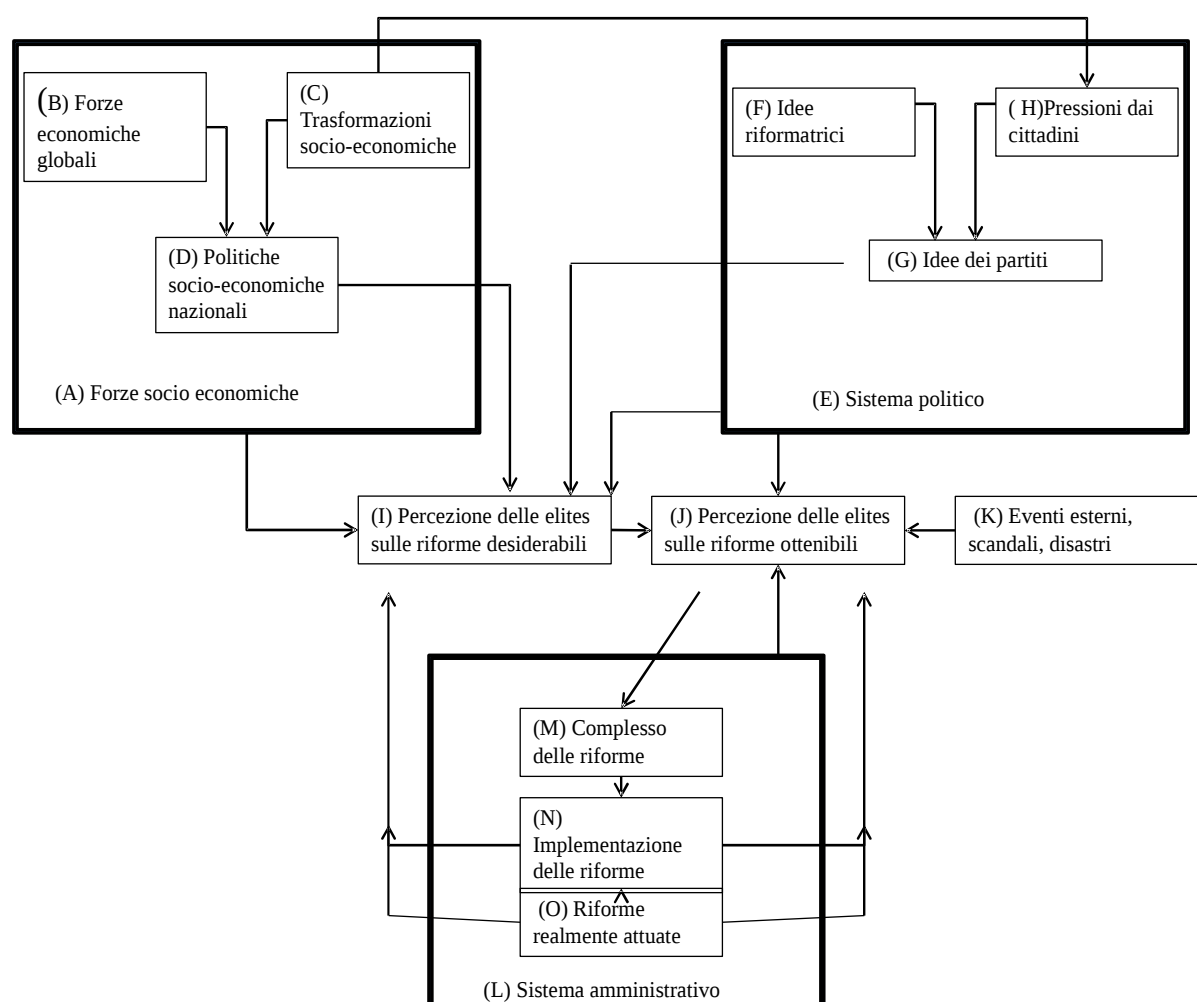
3. La riforma e il *New Public Management*

La legge 124 è una riforma ascrivibile al paradigma del *New Public Management* (NPM) ovvero a una visione della pubblica amministrazione, di matrice liberista, che utilizza modelli organizzativi e logiche proprie dell'economia di mercato? In un recente numero della rivista della Fondazione Giacomo Brodolini *Economia e Lavoro*, lo storico delle istituzioni politiche Paolo Borioni e il sociologo Giulio Moini hanno curato una rubrica,

dedicata al dibattito scientifico sul *New Public Management*, a partire dal volume di Christopher Hood e Ruth Dixon del 2015 che valuta i risultati, nell'efficienza e nella qualità dei servizi, della pubblica amministrazione britannica dopo un trentennio di implementazione delle riforme legate al modello NPM. (Borioni, 2017; Moini, 2017) Secondo Borioni il volume di Hood e Dixon rappresenta una vera e propria analisi controfattuale di un trentennio di riforme amministrative orientate a una supposta maggiore efficienza, a una logica manageriale nell'amministrazione delle politiche pubbliche, a un'enfasi sui risultati e la performance che rimpiazzasse la vecchia amministrazione basata sul rispetto formale delle regole (Hood e Dixon, 2015). L'analisi quantitativa empirica degli effetti di questa visione della riforma amministrativa, affermata in Gran Bretagna dall'inizio degli anni Ottanta del Novecento con il Governo di Margareth Thatcher, indica un peggioramento della qualità dei servizi pubblici, un aumento della regolazione – seppure attraverso meccanismi apparentemente esterni alla PA come le agenzie e le autorità indipendenti – una crescita numerica di dirigenti, consiglieri ed esperti, un tempo sempre maggiore utilizzato dalle amministrazioni e dai dipendenti in rendicontazioni quantitative, un innalzamento dei costi di funzionamento a causa non delle dinamiche salariali del pubblico impiego, ma in ragione – appunto – della crescita di consulenze e nuove autorità regolative e, soprattutto, per via del massiccio ricorso alle esternalizzazioni attraverso il sistema del *contracting out*. Il NPM è un misto di neo-taylorismo ed esternalizzazioni, che peggiora sia la qualità del lavoro pubblico, sia i servizi ai cittadini. Il modello NPM, conclude Borioni, è sempre più messo in discussione da studi empirici come quello di Hood e Dixon da una diversa sensibilità dell'accademia e dell'opinione pubblica, ma non dalla politica che ristagna in un marketing politico che enfatizza le capacità manageriali e le competenze gestionali, in luogo di una visione di lungo respiro sulle finalità e il funzionamento della pubblica amministrazione. Soltanto negli ultimissimi anni si afferma, secondo Borioni, una diversa percezione della PA da parte dei partiti della sinistra europea i quali devono compiere una «scelta fra il proprio elettorato di riferimento e i circuiti ristretti della consulenza o della tecnocrazia» (Borioni, 2017, p. 69). Il saggio di Moini indaga sulla natura politica del NPM, in relazione al paradigma del neoliberismo. Secondo Moini

nonostante le evidenze empiriche, come quelle raccolte nello studio di Hood e Dixon, dimostrino che le amministrazioni che hanno abbracciato il paradigma culturale e organizzativo del NPM «costano di più e lavorano peggio», vi sia non solo una disattenzione politica rispetto ai fallimenti del paradigma ma una vera e propria resilienza del modello, cioè una «capacità di adattarsi a situazioni di crisi o a shock esogeni ed endogeni e tornare in una condizione di equilibrio» (Moini, 2017, pp. 72-73). Le ragioni di questa resilienza – prosegue Moini – vanno ricercate nelle trasformazioni che hanno interessato la sfera pubblica in Occidente nell'ultimo trenta-quarantennio e che sono caratterizzate dall'affermazione del paradigma neoliberista. Sebbene il neoliberismo sia un concetto sfuggente, poliedrico e multiforme, esso appartiene all'esperienza storica dei Paesi avanzati. In letteratura si distinguono due ideal-tipi di neoliberismo: quello in senso stretto, che si sviluppa negli Usa e in Gran Bretagna dagli anni Ottanta e vede il mercato come unico strumento di sviluppo, e una forma più temperata, diffusasi a partire dagli anni Novanta, che introduce dei correttivi sociali ed economici, pur introducendo forme di regolazione dell'attività pubblica ispirate al mercato. Il modello NPM è estremamente flessibile, tale da funzionare come paradigma dell'azione amministrativa pubblica sia nei contesti di neoliberismo stretto, sia nella sua versione più temperata, come fu per l'amministrazione Clinton e i governi europei della cosiddetta "Terza Via". In Italia il NPM entra nella gestione delle politiche pubbliche di pari passo con le politiche economiche neoliberiste, già dai governi succedutisi al crollo dei partiti tradizionali a causa delle inchieste giudiziarie del 1992-1993. A partire dai governi Amato (1992-1993) e Ciampi (1993-1994) e proseguendo con gli esecutivi di centrosinistra del 1996-2001 si avviano massicci programmi di riforma che si collocano nel *mainstream* del neoliberismo temperato e dei precetti del NPM. Tra questi ultimi vi sono le misure di privatizzazione e dismissione delle aziende pubbliche (legge 8 agosto 1992, n. 359) come IRI ed ENI, la cosiddetta «privatizzazione del pubblico impiego» realizzata dal ministro Cassese (d. lgs 3 febbraio 1993, n. 29), l'introduzione di meccanismi di competizione e quasi-mercato anche nelle politiche sanitarie (d. lgs 30 dicembre 1992, n. 502). Il modello NPM può contare, nonostante i fallimenti, su un'egemonia del discorso politico, che imputa alla mancata

attuazione la motivazione di tali fallimenti; una crescente istituzionalizzazione che delegittima narrazioni e proposte di modello alternative, e una depoliticizzazione dell'azione pubblica, che trasferisce le decisioni politiche e i processi decisionali a una sfera tecnica, apparentemente neutrale e non contendibile politicamente. Altrettanto connaturata al concetto del NPM è la visione del cittadino-utente della PA e dei servizi pubblici, il cui benessere è il risultato di una scelta individuale, che può essere pubblica o privata, e di cui l'amministrazione NPM garantisce la legittimità. La resilienza del modello NPM continua in Italia e Moini porta l'esempio della proposta di legge A.C. 4484, di riforma delle agenzie fiscali, presentata in Parlamento il 12 maggio 2017. Questa proposta ricadrebbe in pieno nella NPM perché la riorganizzazione delle agenzie fiscali sarebbe impostata sui principi di autonomia, soddisfazione dell'utente, agenzificazione dell'amministrazione. Da quest'ultimo esempio partiamo per provare a rispondere alla questione se la riforma della PA, dei governi Renzi e Gentiloni, ricada in questo paradigma. Anzitutto la riforma – composta di due leggi, ventisei decreti legislativi, decine di provvedimenti attuativi ed esecutivi di varia natura – è più significativa, per comprendere l'orientamento dei governi Renzi-Gentiloni sull'NPM, rispetto all'A.C. 4484 che non ha mai iniziato l'iter di discussione in Parlamento. Riteniamo sia utile, per comprendere l'approccio riformatore delle norme Madia, utilizzare lo schema interpretativo ideal-tipico delle riforme amministrative nei Paesi avanzati, realizzato da Christopher Pollitt e Geert Bouckaert:



(Tab. 2, Pollitt e Bouckaert, 2011, p. 26)

Nello schema dei due autori il risultato concreto delle riforme è il prodotto dell'interazione di una pluralità di fattori: le dinamiche di trasformazione economica a livello globale e nazionale (A), fattori politici ed intellettuali che vengono interpretati dai partiti politici (B), la relazione tra la percezione delle classi dirigenti sulle riforme auspicabili (I) e quelle realmente ottenibili (J); il complesso delle riforme amministrative (M) prodotto dei tre macro-fattori economici, politici e culturali viene calato all'interno del sistema amministrativo (L) che ne cura l'implementazione (N) e ne restituisce i risultati (O). Si delinea così, oltre al processo *top-down* di trasmissione delle riforme da parte delle classi dirigenti politiche, anche una dinamica opposta, nella quale il grado di implementazione delle riforme e la loro effettività possono modificare i comportamenti delle stesse élites, spingendole a cambiare direzione. Si tratta di un processo dinamico, dove entrano in

relazione vari fattori in cui diventa complesso separare la retorica dalla realtà e nel quale le riforme non sono mai corpi distinti, ma dei processi complessi in una relazione di rottura e continuità con discorsi e pratiche precedenti. Dal punto di vista storico secondo Pollitt e Bouckaert il modello NPM è soltanto *uno* dei principi – non l'unico – a cui si è ispirata la riforma amministrativa negli ultimi decenni, ed è principio valido per alcuni contesti nazionali e non altri. La complessa interazione interna che conduce all'adozione di una riforma amministrativa porta L'NPM a divenire il punto di riferimento di una *comunità di discorso* che è attiva nei Paesi di lingua inglese assieme a quelli del Nord Europa e all'Olanda, mentre le culture politiche continentali ne hanno mantenuto le distanze. I due autori non prendono in considerazione l'Italia. Quale è allora il posizionamento del nostro Paese rispetto al paradigma dominante del *New Public Management*? In realtà, anche Pollitt e Bouckaert, come Moini, sostengono che il NPM non è un monolite. Ma le analisi differiscono sul grado di contraddizioni interne del modello. Per Pollitt e Bouckaert anche gli intenti riformatori più radicali del NPM devono fare i conti con una serie di aporie, contraddizioni e *trade off* che ne hanno segnato l'esperienza storica. I due studiosi identificano una serie di «contraddizioni candidate» la cui soluzione, o mancata soluzione, è il principale elemento dinamico del processo di riforma:

1. Controllo della politica sulla burocrazia/libertà gestionale ai dirigenti/ rafforzamento della capacità critica dei destinatari.
1. Promozione della flessibilità e dell'innovazione/far crescere la fiducia dei cittadini e quindi la legittimità dei governi.
2. Generare risparmi/migliorare la qualità dei servizi pubblici.
3. Responsabilizzare i governi/ridurre i compiti e le competenze del pubblico.
4. Motivare i dipendenti pubblici/ridurre il numero. (Pollitt e Bouckaert, 2011, p. 154).

La riforma ricade in molti di queste dinamiche contraddittorie. La misura sulla dirigenza, bocciata dalla Corte costituzionale, prometteva una managerializzazione dei dirigenti pubblici ed è stata percepita, da questi, come un'indebita ingerenza della politica. Le nuove regole sulle società partecipate da un lato vogliono generare risparmi e ridurre la presenza del pubblico nel mercato, dall'altro vanno a colpire un settore di confine tra Stato e mercato

che è cresciuto nell'ultimo ventennio, proprio in virtù della diminuzione dell'impegno diretto pubblico nella produzione dei servizi. L'adozione di innovazioni tecnologiche, come il sistema pubblico di identità digitale, si è unito agli obblighi del nuovo FOIA che costringe, in nome della trasparenza e del suo potere legittimante, le amministrazioni a uno sforzo di lavoro tecnico e culturale. Il nuovo modello di conferenza dei servizi sembra andare in contraddizione con la riduzione delle competenze dello Stato e con l'autonomizzazione e la concorrenzialità tra amministrazioni, perché ricentralizza la responsabilità della decisione su un unico soggetto statale, che rappresenta più amministrazioni. Il personale non ha sofferto di misure di *downsizing*, ma la misura sui "furbetti del cartellino" – il licenziamento rapido degli assenteisti – ha svolto un ruolo supplente nell'opinione pubblica, convogliando la percezione negativa nei confronti dei dipendenti. Dall'altro lato il nuovo rapporto tra legge e contrattazione restituisce competenze e influenza alle organizzazioni sindacali nel rapporto con la parte datoriale pubblica, agendo da fattore motivante per il personale e consentendo il rinnovo contrattuale. In sintesi la riforma è il frutto di una pluralità di fattori ed è ricca di processi contraddittori e attraversata da continue mediazioni. Se entra nello schema dell'NPM – management orientato alla performance, taglio dei costi, misurazione delle prestazioni, disaggregazione e competizione delle PA – lo fa in termini apertamente contraddittori, facendo convivere logiche della pubblica amministrazione tradizionale insieme a quelle del NPM che pure, come sottolinea Moini, è presente in Italia dall'inizio degli anni Novanta. Esiste un'altra logica prevalente, sottostante alla riforma? Una utile pista di indagine è offerta da un saggio di Renato Ruffini, che all'interno di un volume curato da Carlo Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca, compie una stratigrafia delle logiche culturali del riformismo amministrativo in Italia (Ruffini, 2017). Secondo Ruffini il NPM in Italia ha sofferto di alcuni limiti strutturali. I principali furono: il disallineamento tra l'autonomia organizzativa garantita dalle riforme degli anni Novanta e la reale responsabilizzazione di enti e amministrazioni, e la persistenza di un quadro giuridico costituzionale pubblicistico che è entrato in contraddizione con il portato di autonomia delle riforme. Dal 2005 il funzionamento delle PA è andato progressivamente soffrendo l'austerità finanziaria. Ruffini propone un terzo

paradigma, che trova già le sue prime analisi in letteratura, che vada oltre il tradizionale welfarismo e il NPM. È il modello relazionale e collaborativo in cui la PA cerca prioritariamente il consenso e la cooperazione dei destinatari dei servizi, cittadini e società civile. Mentre nel NPM prevale una logica taylorista che guarda al prodotto della PA, nel *Collaborative Governance* (CG) vi è un'attenzione al processo di produzione del prodotto/servizio pubblico, perché il destinatario del servizio viene coinvolto nella sua ideazione, produzione e disseminazione. La riforma, seppur timidamente, presenta degli elementi di CG. Tra questi: il FOIA, che permette ai cittadini e alle organizzazioni della società civile di indirizzare in maniera *riflessiva* la trasparenza istituzionale che nella normativa precedente era invece disposta dalle PA in maniera rigida e unidirezionale (Ponti, 2016); il nuovo testo sulla performance del lavoro pubblico – d. lgs n. 74/2017 – che per la prima volta prevede la partecipazione dei cittadini alla valutazione delle PA; il nuovo equilibrio tra legge e contratto che coinvolge i lavoratori, nella definizione dei criteri per la ripartizione delle risorse economiche legate alla performance. Si tratta dei primi elementi, che se sviluppati e arricchiti di quella che potrebbe essere una nuova logica partecipata e co-produttiva della PA e dei servizi pubblici, che vada oltre le rigidità del vecchio sistema di welfare e le inefficienze e diseguaglianze del *New Public Management*.

4. L'implementazione della riforma

Secondo lo schema ideal-tipico di Pollitt e Bouckaert, il processo di implementazione non svolge soltanto il ruolo di, scontato, di concretizzare le norme e i principi della riforma amministrativa in servizi e procedure organizzative, ma anche quello più politico di reindirizzare le scelte delle classi dirigenti, indicendole a ritirare alcune politiche o elaborarne di nuove (Pollit e Buckaert, 2011, p. 36). Il successo di una riforma, il suo peso nella società e nell'amministrazione, è determinato dal grado di implementazione, che è il meccanismo di congiunzione tra la volontà dei decisori politici e l'effettività delle misure di riforma amministrativa nella vita dei cittadini. Una implementazione incompleta restituisce

ai decisori politici la percezione di una riforma fallimentare, spingendoli a riconsiderare le priorità. È stato il caso, per restare in Italia, delle riforme Brunetta sulla performance (art. 19 d. lgs 27 ottobre 2009, n. 150) che prevedeva di attribuire la premialità per i dipendenti pubblici in quattro fasce di merito. L'impossibilità di attuare una misura, considerata eccessivamente rigida dagli *stakeholders*, ha spinto lo stesso Governo di centrodestra a rimandarne l'esecutività e i governi Renzi e Gentiloni a modificarne radicalmente l'impostazione nel nuovo decreto performance n. 74/2017. Occorre dunque, al fine di valutare l'impatto della riforma e ipotizzarne le linee di sviluppo, presentare alcuni dati e riflessioni sul grado di implementazione delle sue misure. Per il periodo dal 26 maggio al 6 novembre 2017 Formez PA, organismo *in house* del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri, ha svolto un'attività di rilevamento sul processo in atto di riforma della pubblica amministrazione presso gli enti locali. Prendendo in considerazione il periodo 1 gennaio-30 ottobre 2017 sono stati rilevati i procedimenti, nei 132 capoluoghi di provincia e nelle 20 amministrazioni regionali italiane, che scaturiscono da alcuni decreti legislativi attuativi della legge 124 in merito a:

1. Freedom of Information Act – accesso civico generalizzato.
1. Reclutamento.
2. Falsa attestazione della presenza in servizio e procedimento disciplinare accelerato.
3. Nuovo modello di conferenza dei servizi.
4. Società partecipate.
5. Autorizzazioni Scia.

I dati, pur essendo pubblici, non sono stati ancora pubblicati con l'eccezione di quelli sul FOIA che sono stati diffusi in maniera sintetica. Una veloce presentazione dei dati mostra un tasso di implementazione molto elevato, sebbene con differenze geografiche e con alcuni temi maggiormente implementati rispetto ad altri. Il FOIA, che consente a chiunque di accedere a richiesta a tutti i dati e i documenti in possesso delle PA indipendentemente dal possesso di interessi giuridici rilevanti, è sostanzialmente implementato in tutto il territorio nazionale.

Tipologia di Amministrazione	Richieste di accesso FOIA						
	Evase	Accolte	Accolte in parte	Rigettate	Accolte	Accolte in parte	Rigettate
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.%	v.%	v.%
Regioni	102	82	2	18	80,4%	2,0%	17,6%
Comuni metropolitani	214	184	10	20	86,0%	4,7%	9,3%
Comuni capoluogo Nord	356	344	7	5	96,6%	2,0%	1,4%
Comuni capoluogo Centro	38	35	1	2	92,1%	2,6%	5,3%
Comuni capoluogo Sud	140	139	1	-	99,3%	0,7%	0,0%
Nel complesso	850	784	21	45	92,2%	2,5%	5,3%

(Tab. 3, Richieste di accesso FOIA 23 dicembre 2016-30 maggio 2017, fonte Formez PA)

Tipologia Amministrazioni	Richieste di accesso FOIA	
	v.a.	Numero medio di istanze FOIA per amministrazione
Regioni	392	39
Comuni metropolitani	358	30
Comuni capoluogo del Nord	206	7
Comuni capoluogo del Centro	24	2
Comuni capoluogo del Sud	140	11
Totale	1.120	15

(Tab. 4, Richieste di accesso FOIA pervenute dal 01 giugno al 30 settembre 2017 per tipologia di amministrazione, fonte: Formez PA)

Di poco impatto in termini assoluti è la misura sul reclutamento sul pubblico impiego, peraltro tra le ultime ad essere varate nella fase di attuazione della delega, e che risente ancora delle limitazioni del turn over che i governi Renzi e Gentiloni hanno alleggerito soltanto in parte negli enti locali. Il testo unico sul pubblico impiego non dispone assunzioni ma elabora un set di principi e linee guida per le future assunzioni, a partire dalla ricentralizzazione dei concorsi. Il Formez in questo monitoraggio si concentra sugli effetti nello storico 2015-2017 delle proroghe, disposte dal Governo, delle graduatorie di idonei ai concorsi pubblici. Una misura spinta oltre che dal voler soddisfare le aspettative degli idonei anche dalla necessità di lanciare un segnale ad amministrazioni e opinione pubblica sulla futura ripresa delle assunzioni. Assunzioni che raddoppiano tra 2015 e 2016, e sembrano destinate a crescere ancora nel 2017.

Tipologia di amministrazione	Assunzioni totali			
	2014	2015	2016	2017*
Regioni	360	1.055	2.726	525
Comuni Metropolitan	1.089	1.674	2.832	1.342
Comuni capoluogo del Nord	385	353	478	850
Comuni capoluogo del Centro	154	93	222	259
Comuni capoluogo del Sud	123	75	86	502
Nel complesso	2.111	3.250	6.344	3.478

(Tab. 5, personale 2014-2017: assunzioni, fonte: Formez PA)

Di forte impatto mediatico e comunicativo è la misura sui cosiddetti “furbetti del cartellino”, cioè quei dipendenti sorpresi – spesso con telecamere o con mezzi di rilevazione elettronica – ad assentarsi fraudolentemente dal posto di lavoro. Un fenomeno limitato ma, a causa del clamore di alcuni casi di cronaca, cattura l’attenzione della politica e dell’opinione pubblica, spingendo il Governo all’adozione di un procedimento rapido e semplificato – sospensione in quarantotto ore e licenziamento in un mese – per ottenere il licenziamento disciplinare. I dati mostrano che sono circa il 30% del totale gli enti locali che adottano procedimenti disciplinari di varia natura e che – fra questi – i casi di assenteismo colto in flagranza sono circa il 10% dei procedimenti. La misura di sospensione e licenziamento rapida pur estremamente limitata nei numeri – anche probabilmente a causa dell’effetto deterrenza – si dimostra efficace nei procedimenti avviati.

Tipologia di amministrazione	Provvedimenti disciplinari avviati nel 2017 (al 30 settembre)	
	v.a	% di amministrazioni con provvedimenti avviati
Regioni	52	35,7%
Comuni capoluogo	118	31,9%
<i>di cui: Comuni capoluogo del Nord</i>	43	34,9%
<i>Comuni capoluogo del Centro</i>	17	30,0%
<i>Comuni capoluogo del Sud</i>	58	28,6%
Nel complesso	170	32,4%

(Tab. 6, provvedimenti disciplinari negli enti locali nei primi 10 mesi del 2017, fonte: Formez PA)

Denominazione amministrazione	Procedimenti avviati	Provvedimenti di sospensione cautelare	Conclusi entro 30 gg	Conclusi oltre 30gg	Licenziamento	Sanzione diversa dal licenziamento
Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia	6	6	6	0	6	0
Regione Autonoma della Sicilia	1	1	1	0	0	1
Regione Emilia-Romagna	1	1	1	0	0	0
Regione Autonoma della Sardegna	1	1	0	0	0	1
Comune di Ascoli Piceno	1	1	1	1	1	0
Comune di Treviso	1	1	1	0	1	0
Comune di Roma	1	1	1	0	1	0
Comune di Genova	1	1	1	0	0	1
Comune di Venezia	1	0	0	1	1	0
Comune di Arezzo	1	0	0	1	0	1
Nel complesso	15	13	12	3	10	4

(Tab. 7, Licenziamenti a seguito di procedura speciale per assenteismo colto in flagranza nel corso del 2017, fonte: Formez PA)

Infine l'ultimo monitoraggio riforma procedimento riguarda le conferenze dei servizi. Il decreto legislativo 127/2016 innova profondamente questo strumento amministrativo, che riunisce differenti amministrazioni chiamate a confrontarsi e a prendere una decisione comune per autorizzare – o meno – un procedimento amministrativo che le riguarda. In genere si usa per i grandi investimenti o per le opere complesse. L'obiettivo della delega è la semplificazione e velocizzazione delle regole amministrative che determinano lo svolgimento dei lavori e l'adozione della decisione finale. Indubbiamente la novità più rilevante, oltre alla velocizzazione dei tempi attraverso l'introduzione di una conferenza "semplificata" o "simultanea" e di una terza tipologia per quelli concernenti la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), è il rappresentante unico statale: questa figura nel confronto con le amministrazioni locali e i privati rappresenta tutte le amministrazioni dello Stato, ricentralizzando la decisione e ponendo fine all'antagonismo tra amministrazioni. Il monitoraggio del Formez riporta un buon tasso di adozione del nuovo strumento.

Tipologia di Conferenza di servizi	Conferenze concluse nel 2017
	v.a.
Conferenze semplificate	77
Conferenze simultanee indette nel caso in cui al termine della conferenza semplificata siano state indicate condizioni o prescrizioni che hanno richiesto modifiche sostanziali	10
Conferenze simultanee per decisioni complesse	153
Conferenze simultanee in caso di valutazione di impatto ambientale (VIA) o AIA regionale	43
TOTALE	283

(Tab. 8, conferenze di servizi nelle regioni italiane avviate nel 2017, fonte: Formez Pa)

Tipologia di Conferenza di servizi	Conferenze concluse nel 2017
	v.a.
Comuni capoluogo del Nord (31 casi)	
Conferenze semplificate	612
Conferenze simultanee indette nel caso in cui al termine della conferenza semplificata siano state indicate condizioni o prescrizioni che hanno richiesto modifiche sostanziali	15
Conferenze simultanee per decisioni complesse	204
Conferenze simultanee in caso di valutazione di impatto ambientale (VIA) o AIA regionale	5
TOTALE	836
Comuni capoluogo del Centro (19 casi)	
Conferenze semplificate	389
Conferenze simultanee indette nel caso in cui al termine della conferenza semplificata siano state indicate condizioni o prescrizioni che hanno richiesto modifiche sostanziali	28
Conferenze simultanee per decisioni complesse	219
Conferenze simultanee in caso di valutazione di impatto ambientale (VIA) o AIA regionale	8
TOTALE	644
Comuni capoluogo del Sud e Isole (25 casi)	
Conferenze semplificate	978
Conferenze simultanee indette nel caso in cui al termine della conferenza semplificata siano state indicate condizioni o prescrizioni che hanno richiesto modifiche sostanziali	108
Conferenze simultanee per decisioni complesse	154
Conferenze simultanee in caso di valutazione di impatto ambientale (VIA) o AIA regionale	3
TOTALE	1.243

(Tab. 9, numero ed esito delle conferenze dei servizi nei comuni capoluogo, fonte: Formez PA)

In conclusione la riforma ha un buon grado di implementazione ed è riuscita ad introdurre nuovi modelli organizzativi in molte procedure amministrative italiane. Soltanto per ragioni di spazio e di eccessiva complessità tecnica dei dati non introduciamo i risultati del monitoraggio Formez sulle società partecipate e sull'adozione dei moduli unici e semplificati, che sembrano andare nello stesso senso di una prima risposta positiva delle

amministrazioni. Certamente vi sono aspetti ancora molto contenuti dal punto di vista numerico, come il FOIA o la misura anti-assenteisti, per poterne giudicare la reale portata nei prossimi anni. Tuttavia è legittimo supporre che, essendo una legge – come ha scritto il suo estensore tecnico – di “manutenzione straordinaria” con una logica politica ibrida e che non ha scosso alle fondamenta il sistema amministrativo italiano, qualunque sia la configurazione politica che governerà il Paese nei prossimi anni la riforma non dovrebbe essere stravolta, soprattutto negli ambiti dove ha superato la sfida dell’implementazione.

Bibliografia

- Borioni P. (2017). Limiti e contraddizioni del New Public Management: una ricerca di Hood e Dixon. *Economia e lavoro*, LI, 2: 65.
- Cassese S. (2017). Riformare l’amministrazione per legge. In Mattarella B. G., D’Alterio E., a cura di, *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge n. 124 del 2015 (Madia) e ai decreti attuativi*. Milano: Il Sole 24 ore.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2014). *rivoluzione@governo.it Le risposte dei cittadini*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Testo disponibile all’indirizzo web: <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/04-06-2014/pa-madia-online-esiti-consulazione-rivoluzioneGovernoit-con-idee>. (28/9/2017).
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2017). *FOIA monitoraggio I e II trimestre*. Testo disponibile all’indirizzo web: <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/infografiche/riforma-della-pa/13-09-2017/foia-monitoraggio-i-e-ii-trimestre> (1/9/2017).
- Formez PA (2017). *Monitoraggio della #RiformaPA*. Roma: Formez PA.
- Hood C., Dixon R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Mattarella B.G., D’Alterio E. (2017). La riforma della pubblica amministrazione e la sua attuazione. In Mattarella B.G., D’Alterio E., a cura di, *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge n. 124 del 2015 (Madia) e ai decreti attuativi*. Milano: Il Sole 24 ore.
- Mattarella B. G. (2018). *Burocrazia e riforme. L’innovazione nella pubblica amministrazione*. Bologna: il Mulino.

- Moini G. (2017). New Public Management e neoliberismo. Un intreccio storico. *Economia e lavoro*, LI, 2: 71.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ponti B., a cura di (2016). *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Renzi M., Madia M. (2014). *Lettera ai dipendenti pubblici*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.repubblica.it/politica/2014/04/30/news/lettera-84914976/> (15/9/2017).
- Ruffini R. (2017). Percorsi di innovazione dell'amministrazione pubblica. In Dell'Aringa, C. Della Rocca G., a cura di, *Lavoro pubblico, fuori dal tunnel. Retribuzioni, produttività, organizzazione*. Roma: Arel-Il Mulino.