

COME PUÒ CAMBIARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Paolo Cirino Pomicino

1. Oltre la denuncia

Si dice che occorra una nuova eticità: e credo che una nuova eticità si affermi quando tutti i soggetti di governo non si limitano alla denuncia sterile delle cose che non vanno, ma al contrario ricercano i rimedi da proporre, la loro temporalizzazione ed eventualmente espongono le ragioni del perché si è fallito, indicando nomi e cognomi delle forze che hanno impedito di raggiungere determinati obiettivi.

C'è sempre uno scarto molto forte tra la norma, nel momento in cui viene emanata e il processo di cambiamento culturale che dà la garanzia che quella norma produca gli effetti per i quali è stata scritta. Per questo non credo che la legge quadro debba essere cambiata, proprio perché ritengo che il cambiamento debba arrivare alla fine di un processo che si sviluppa per tappe intermedie, capaci di far consolidare alcuni elementi.

Tra pubblico e privato non ci può essere identità, e ciò per la mancanza, nel settore pubblico, di due elementi caratteristici quali il mercato e il profitto. Sono fatti inesorabili, perché rendono profondamente diversi questi settori. Il datore di lavoro nel pubblico impiego, e in particolare il datore di lavoro parlamentare, sta dalla stessa parte del dipendente, perché non ha quei misuratori, mercato e profitto, che in realtà introdurrebbero una forte conflittualità, come avviene nell'ambito del settore privato.

Nella pubblica amministrazione c'è bisogno di attivare un orecchio che non c'è, vale a dire la capacità di capire quali sono i nuovi bisogni, oltre ai bisogni antichi che esistono all'interno della società, ai quali i servizi pubblici o la pubblica amministrazione nel suo complesso devono dare soddisfazione. Molto spesso la struttura della pubblica amministrazione funziona per sé stessa, e non è in grado di

dare risposte ai bisogni che ha la gente. C'è bisogno allora di attivare, per dirla con parole di moda, una ricerca di mercato permanente all'interno di ogni settore, perché ci sia sempre la capacità di adeguarsi ai bisogni che vanno emergendo all'interno della società italiana.

Un'altra questione: qualunque efficienza nasce da una giusta allocazione delle risorse umane. Da qui il significato del principio della mobilità. Ebbene, ci deve essere un motivo per cui nella pubblica amministrazione non c'è mobilità. Probabilmente non c'è ancora, anche dopo l'accordo intercompartimentale che la prevede: però è anche vero che finora non c'era lo strumento. Con il decreto del 9 agosto 1988 c'è forse lo strumento: è debole, farraginoso, è soltanto amministrativo. O sortirà alcuni effetti o dovremmo capire perché non sortisce gli effetti voluti e allora dovremmo modificarlo. Questo comunque è il terreno di confronto, perché c'è bisogno di capire le vere ragioni per cui la mobilità non si realizza. C'è qui una prima sfida concreta, reale, tra governo e sindacato. È stato previsto anche nel provvedimento sul pubblico impiego della legge allegata alla Finanziaria, che, una volta esaurita la mobilità volontaria, c'è la mobilità d'ufficio, in base a criteri concordati tra governo e sindacati.

Abbiamo bisogno di stabilire, con grande precisione, la mobilità d'ufficio, perché nel momento in cui la mobilità volontaria non dovesse ridistribuire e riallocare in termini efficienti la forza lavoro all'interno della pubblica amministrazione, il governo ha il dovere di provvedere, sulla base di criteri concordati, attraverso la mobilità d'ufficio.

2. Mobilità del personale e flessibilità organizzativa

Questa è una sfida concreta che rompe una serie di incrostazioni, di privilegi ai quali tutti fanno riferimento, ma che poi, come al solito, non si riesce ad affrontare con la strumentazione necessaria. L'allocazione delle risorse umane è anche condizione per l'obiettivo da tutti richiamato: la flessibilità organizzativa. Questo obiettivo è in parte collegato alla capacità di capire i bisogni della gente, e quindi di adeguare la propria organizzazione a quei bisogni. Ma qui c'è bisogno di eliminare, e noi abbiamo cercato di farlo con lo schema di disegno di legge sulla dirigenza, le riserve di legge anche in ordine alla organizzazione della pubblica amministrazione.

Prendiamo l'esempio del disegno di legge per il Ministero delle Finanze: è evidente che una cosa è dire che l'amministrazione finanziaria si articola in venti direzioni regionali, e altro è lasciare all'am-

ministrazione l'autonomia di stabilire quante sono le direzioni regionali necessarie.

Voglio dire, in sostanza, che deve esserci l'autorganizzazione della pubblica amministrazione. Non si può chiedere flessibilità, quando gli uffici della pubblica amministrazione sono disciplinati da norme legislative che di per sé sono norme rigide.

Nel disegno di legge sulla dirigenza, noi prevediamo appunto la delegificazione, il ripristino dell'autorganizzazione da parte della pubblica amministrazione, con una lettura diversa della norma costituzionale che era stata sempre intesa invece in maniera rigida.

Un altro concetto molto importante che noi abbiamo inserito riguarda il controllo di gestione: abbiamo introdotto nel disegno di legge sulla dirigenza il controllo di gestione, attraverso la logica della «amministrazione per obiettivi e per programmi». Diventa così possibile la verifica, da un lato, dei bisogni della gente e l'adeguamento dell'organizzazione per rispondere ai quei bisogni, e dall'altro la verifica dei motivi per i quali gli obiettivi non si raggiungono. Ci sono dirigenti che interpretano il controllo di gestione come un patibolo o un terreno di un giudizio giacobino che può allontanarli dalle funzioni direzionali; non è vero, perché noi abbiamo introdotto (e il Parlamento potrà apportare miglioramenti) anche appositi organismi estremamente esperti nel controllo di gestione, così da garantire non solo il dirigente ma anche l'individuazione dei motivi del perché un obiettivo non sia raggiunto, anche qui delegificando, gli strumenti amministrativi per intervenire.

3. La pubblica amministrazione non può risolvere i problemi della disoccupazione

C'è poi il problema del personale. Se noi vogliamo recuperare, come tutti dicono efficacia ed efficienza allora, la prima condizione è che la pubblica amministrazione non può farsi carico dei problemi occupazionali del nostro Paese. La pubblica amministrazione non può non parametrare la propria forza lavoro alle esigenze dell'organizzazione perché, se si fa carico di quello che viene definito un costo improprio, poi non ci si può lamentare che ci siano eccedenze di personale. L'occupazione all'interno della pubblica amministrazione deve essere assicurata nella misura in cui è necessaria a organizzare determinati tipi di funzioni.

Altra questione: il discorso sulle diversità. Una volta approvata la legge sulla dirigenza, occorre por mano alla riforma delle singole

amministrazioni in modo tale che risulti tutelata ed esaltata la loro diversità; le funzioni del Ministero dell'Ambiente e quella del Ministero delle Finanze sono profondamente diverse sia per tipo di forza lavoro che per le professionalità necessarie. Certo, anche sul terreno qualitativo, il principio della mobilità può essere utilizzato; ma occorre uno sforzo non indifferente per introdurre nella pubblica amministrazione una mentalità nuova che riconosca nella mobilità un elemento di riprofessionalizzazione e non di mortificazione.

Insomma, il maestro che viene di fatto emarginato per la concentrazione della popolazione scolastica può ritrovare una forte motivazione se collocato in settori nei quali la sua professionalità può essere utilmente reimpiegata.

Quali sono gli strumenti? Uno, l'ho ricordato, è il decreto sulla mobilità. Noi speriamo di avviare al più presto il primo bando per una parte dell'amministrazione. La difficoltà è che non disponevamo di dati sulla forza lavoro delle pubbliche amministrazioni: c'erano soltanto quelli del Ministero del Tesoro.

Dopo il decreto della mobilità, e avendo bloccato le assunzioni solo dopo aver esperito tutte le procedure per la mobilità, su quasi 10.000 pubbliche amministrazioni in Italia disponiamo per la prima volta dei dati (che stiamo informatizzando) di circa 7.000 amministrazioni. Il Dipartimento della Funzione Pubblica non aveva i dati sui quali lavorare: è stato possibile spingere gli enti locali di ogni ordine e grado nel momento in cui la legge ha detto: «o avviate le procedure per la mobilità o non potete assumere nessuno». Era l'unico deterrente, perché pur avendo fatto il decreto amministrativo, dopo due mesi nessuno aveva risposto.

4. La riforma della dirigenza

Noi ci auguriamo di realizzare le condizioni per affrontare nel primo semestre di quest'anno il disegno di legge sulla dirigenza. Occorre essere consapevoli che governare il cambiamento in un settore che ha quattro milioni di persone circa non si fa dalla sera alla mattina: abbiamo bisogno dei tempi necessari perché il cambiamento non sia una norma scritta che soddisfi tutti e poi non cambi niente, ma al contrario attivi quei processi di delegificazione che giustamente sono stati ricordati da D'Alberti. Questo occorre soprattutto per eliminare l'invasione, nei settori contrattualizzati, di una certa legislazione parlamentare.

Un esempio recente. Mentre al Senato il Governo presentava la

proposta di abolizione di un ruolo a esaurimento, che da 10 anni invece di esaurirsi aumentava la propria consistenza di continuo, in sede di disegno di legge per la riforma dell'Inps ne è stata proposta l'istituzione di un altro.

C'è bisogno allora di evitare questa permanente tendenza a inserire nel corpo della pubblica amministrazione una serie di rigidità attraverso norme legislative: e questo non può essere fatto se non con impegno politico da parte di tutti, cominciando ovviamente dal Governo che tenta di esprimersi in maniera sempre molto contraria a questa ipotesi.

Ultima questione la rappresentatività.

Registro con grandissimo favore che finalmente il discorso sulla rappresentatività sta avanzando rapidamente. L'art. 8 al quale ha fatto riferimento Lettieri è un grosso passo in avanti, ma il Governo ha il dovere di trarre delle conseguenze da quella norma, e le trarrà. La circolare del 5 per cento è sbagliata e va corretta, ma non è più possibile pensare di ammodernare la pubblica amministrazione con soggetti contrattuali sparsi, il cui unico scopo è quello di mettere una firma sotto il contratto per poi avere il distacco sindacale.

La soglia del 5 per cento fa giustizia di una serie di sindacati che hanno proliferato in questi anni e che mettevano in difficoltà il vero grande sindacalismo, e non solo quello confederale; si andava alla ricerca e alla rincorsa del sindacato di qualifica, del piccolo interesse, pur legittimo, ma privo di qualunque disegno di carattere generale. Adesso occorre contare: e chi non ci sta, ovviamente, resta fuori della porta.

L'articolo 8 non deve servire soltanto a dire la Cgil è il 30%, la Cisl il 31% la Uil il 7%: deve servire a non far sedere al tavolo della trattativa il contratto chi non ha un minimo di rappresentatività. Non possiamo pensare di avere la proporzionale pura nell'ambito della rappresentanza sindacale, che veramente impedirebbe qualunque ammodernamento delle relazioni sindacali. Ma in particolare c'è bisogno di quella dirigenza che pensiamo di aver prefigurato, capace di negoziare avendo i poteri organizzativi, i poteri di spesa; capace di negoziare all'interno della organizzazione e dei processi di organizzazione del lavoro con il sindacato; capace di rispondere, con costi ottimizzati, ai bisogni del paese.

Molte cose sono state fatte in questi sei mesi, perché la maturazione dei problemi è stata tale che ci ha consentito di fare cose che si erano dette in maniera magistrale nel 1980, ma poi non si erano trovati gli strumenti per realizzare, dalla mobilità al part-time, ai contratti a tempo determinato, alla nuova dirigenza.

Oggi, però, noi abbiamo l'esigenza che questa maturazione cre-

sca anche nel movimento sindacale, tra gli uomini di cultura, nella stessa dirigenza politica.

Il primo momento di prova è l'impegno per i contratti; noi non usciremo da una contrattazione sul pubblico impiego se non avremo, governo e confederazioni, la forza di avere un confronto a tutto campo: non soltanto con la logica di stabilire i tetti delle compatibilità, ma di avere un quadro ben preciso anche della compatibilità economiche, della produttività, del salario cosiddetto premiale. In sostanza se non definiamo un quadro d'intesa forte, tra Governo e Confederazioni, all'interno del quale gli accordi di comparto debbono poi trovare gli spazi giusti e autonomi di una contrattazione.

Se noi non saremo in condizioni di attivare questo confronto e sperabilmente di raggiungere un accordo con le grandi confederazioni sulla contrattazione nel pubblico impiego, noi rischiamo di introdurre nell'89 una serie di conflittualità tra governo e sindacati che non sempre, poi, potranno essere ricondotte a una seria governabilità per il sindacato, per il Governo e per il Parlamento.

Allora, c'è bisogno di avere questo confronto, in modo che la contrattazione nel pubblico impiego sfugga al rituale di una conflittualità a tutti i costi, con il solito finale a notte inoltrata pur sapendo fin dall'inizio quali sono le condizioni alle quali possiamo chiudere la trattativa.

La garanzia del cambiamento è data dall'azione degli uomini per superare lo scontro tra norma e coscienza diffusa delle cose da fare; ma anche dalla capacità di rendere moderno il sistema delle relazioni sociali, il sistema delle relazioni tra sindacato e governo.