

UN'INEFFICIENZA STRUTTURALE

di *Vincenzo Visco*

1. A dieci anni dal «Rapporto Giannini»

Dieci anni fa accadde una cosa importante: fu presentato il Rapporto Giannini che era un testo assolutamente convincente sul piano logico, che risolveva razionalmente i problemi organizzativi della pubblica amministrazione, e su quel testo si manifestò un accordo sostanziale da parte di coloro che allora si occupavano delle sorti della pubblica amministrazione; ma — evidentemente — quel piano era troppo convincente: ed infatti fu subito esorcizzato e accantonato e nessuno ne ha più sentito parlare, salvo rievocazioni celebrative.

Comunque il problema è sempre lo stesso, anche se sono passati dieci anni che sono poi gli anni in cui è accaduto tutto quello che denuncia Amato, in cui variabili che allora erano controllabili sono completamente impazzite, in cui la qualità della pubblica amministrazione, degli uomini impegnati in quel settore si è andata deteriorando sempre di più, in cui la corporativizzazione del settore ha raggiunto livelli che rendono abbastanza improbabile la soluzione indolore delle questioni che abbiamo davanti....

E in effetti, ancora dieci anni fa dicevo che l'unico vero problema che aveva il paese era quello di una amministrazione inefficiente e da riformare, mentre per tutto il resto il paese poteva benissimo cavarsela da solo, senza grosse necessità di interventi, cosa che mi pare i fatti hanno puntualmente confermato. Ecco, allora, il problema è vedere se si può fare qualcosa, per recuperare questo enorme ritardo, e se questo qualcosa sia riassumibile nello slogan «privatizzazione del rapporto di pubblico impiego». È già stato detto abbondantemente che questo slogan, il contesto cui esso fa riferimento, è sicuramente utile e importante; ovviamente la «privatizzazione» non è risolutiva, sicuramente però essa serve a delegificare la materia, e un rapporto contrattuale è più trasparente di una normativa di legge;

sicuramente è un bene sollevare la giustizia amministrativa dai compiti che adesso tanto la impegnano. Però, il problema non si risolve semplicemente con delle leggi di cornice e di delega a rapporti contrattuali. La questione è in verità estremamente più complessa; noi abbiamo di fronte un compito faticoso e lungo; bisogna cambiare leggi, bisogna cambiare procedure, bisogna cambiare organizzazione nei singoli ministeri. Ogni comparto della pubblica amministrazione ha problemi completamente differenti dal punto di vista organizzativo e di organizzazione dei servizi.

C'è poi un elemento che è alla base della questione, e cioè che i servizi prodotti dall'amministrazione non sono servizi scambiabili sul mercato. Questo è un po' il problema di fondo per cui nasce l'esigenza delle procedure amministrative, del diritto amministrativo stesso: l'organizzazione amministrativa è il risultato di una differenza del settore pubblico rispetto a quello privato. Su questo non è lecito farsi molte illusioni: noi possiamo cambiare la forma contrattuale del rapporto di lavoro, ma avremo sempre bisogno di regolamentazioni specifiche in settori dove appunto non opera un prezzo, dove spesso non è neanche definibile esattamente l'oggetto del servizio, il beneficio ottenuto dai cittadini.

E poi, ci sono altre questioni importanti; dietro la crisi del settore pubblico c'è una buona fetta di storia d'Italia, c'è la questione meridionale, una questione, mi pare, che spesso Sabino Cassese ricorda. C'è una questione di organizzazione dell'istruzione, vale a dire della capacità del nostro paese di fornire certe competenze: siamo, penso, l'unico paese importante che gestisce la propria pubblica amministrazione con una prevalenza di laureati in Giurisprudenza, e disgraziatamente non siamo in grado nelle nostre università di produrre persone con competenze specifiche. Questo è un altro problema che le imprese risolvono in concreto con la formazione professionale che avviene dentro l'impresa dopo l'assunzione, mentre quando un giovane viene ingoiato in un Ministero può fare qualsiasi fine e di solito non si tratta di fini divertenti. C'è poi un altro problema che è strettamente politico: quello di un paese che non ha mai avuto il ricambio della propria classe dirigente da 40 anni, e che ha quindi un'amministrazione pubblica di fatto asservita e inserita in una cinghia di trasmissione che va dal partito di maggioranza relativa, al governo, alla gestione concreta della cosa pubblica. Questi non sono problemi che si risolvono facilmente, non basta privatizzare il rapporto di pubblico impiego, e non basta neppure dire che bisogna adottare una logica aziendale: una logica aziendale va benissimo, in alcuni settori potrebbe anche funzionare facilmente: prendete il Ministero delle Finanze,

è un caso molto semplice: il prodotto è identificato perché è rappresentato dai circa 300.000 mila miliardi di imposte che bisogna incassare, e allora in tale situazione quello che bisogna fare è organizzare i mezzi a disposizione per ottenere in modo efficiente quei risultati, coordinando il lavoro degli uomini e controllandone i risultati. Tutte cose che si possono fare: solo che non si fanno. Non si fanno perché, per esempio, l'ambizione principale del Direttore Generale delle Imposte Dirette, che non è poi il massimo dirigente del Ministero, non è certo quella di organizzare i suoi uomini, ma quella di fare una circolare esplicativa molto dotta sul piano giuridico, di contribuire a scrivere una norma per conto del Ministro, ecc. Tutte cose per cui basterebbe un ufficio studi di dieci persone, quindi c'è proprio una stortura nel modo di funzionare di tutto il sistema che, ripeto, si cambia nel lungo periodo e soltanto in presenza di una convinzione e di un impegno molto forte sul piano politico e sul piano sindacale.

2. Un esempio di disfunzione: l'amministrazione finanziaria

Ecco, io vorrei chiudere con un riferimento appunto alla proposta di riforma dell'amministrazione finanziaria di cui oggi si discute e che so stare a cuore al sindacato, che se non sbaglio la appoggia, e che, probabilmente, sarebbe una legge pessima. Dico probabilmente perché è sempre bene lasciare un qualche dubbio. È una proposta che intanto pensa di risolvere questioni che si possono affrontare solo con un lavoro quotidiano, con un impegno duraturo sul campo, mediante un astratto disegno organizzativo generale. È una proposta che implica strozzature nei processi di decisione, nel passaggio delle decisioni dal centro alla periferia, e ha soprattutto un elemento che ne decreterà il fallimento sicuro, cioè che il personale non dipende da chi è responsabile della gestione degli uffici. Esiste infatti una Direzione Generale del personale del tutto separata, e quindi saranno i singoli Direttori Generali che dovranno contrattare con questa Direzione del Personale, che sarà il vero centro di potere del Ministero, sulla gestione del proprio personale e non è un caso che questa proposta sia nata da un accordo tra dirigenza e sindacato, perché a quel punto ci sarà una sede in cui certe contrattazioni si potranno fare più agevolmente; ma sicuramente chi dovrà gestire le cose in concreto, non avendo il controllo sui suoi uomini, non lo potrà fare bene. Questo aspetto andrebbe superato, noi non possiamo fare convegni in cui siamo d'accordo sugli obiettivi, non possiamo avere ministri della Repubblica di grande autorevolezza che ci dicono cose su cui

personalmente sono molto d'accordo, e contemporaneamente avere in un ramo del Parlamento un disegno di legge dove si affronta il problema in maniera che va in direzione opposta a quella enunciata.

Così come non possiamo accettare che ci vengano proposte, sempre dallo stesso Ministero, disegni di legge in cui si aumentano gli organici della Guardia di Finanza di 10.000 persone, e poi in futuro quelli dello stesso Ministero delle Finanze di altre 10.000. Ho l'impressione che il problema dell'adeguamento degli organici sia proprio l'ultimo, prima vediamo che cosa possiamo fare con i dipendenti che ci sono. Se si va in giro per l'Italia ci si accorge che in molte situazioni il problema è quello dell'organizzazione, di stimolo, di responsabilizzazione e di gratificazione, intesa nel senso che il lavoro fatto possa produrre e essere apprezzato, e non è invece un problema di assunzione di altre migliaia di persone.

La questione è molto complicata, secondo me rimane aperta, non sarà facile risolverla; io ho apprezzato alcune delle cose che ha proposto il Ministro Cirino Pomicino, cose che ho tratto dai giornali, e quindi ci metto un minimo di beneficio d'inventario perché il testo ufficiale ancora non l'ho letto. Mi sembra che alcune proposte vadano nella direzione giusta, però Cirino Pomicino sa meglio di me che poi i problemi concreti e le spinte, gli interessi sono quel che sono. Mi auguro che abbia la forza e la capacità di gestire questa situazione. Non so cosa potrà accadere in concreto se veramente si cercherà di attuare quella linea in un Parlamento comè il nostro.