

Cataplasmi e salassi per un'amministrazione pubblica da innovare

di Alessandro Natalini

Avere buone pubbliche amministrazioni è un presupposto essenziale per lo sviluppo economico e per la giustizia sociale all'interno di ogni regime democratico. La crisi finanziaria internazionale ha mostrato chiaramente che i mercati non sono autosufficienti. Che le regole servono e che servono autorità capaci, adeguatamente attrezzate e imparziali per applicarle.

Il problema è che le pubbliche amministrazioni italiane prese nel loro complesso lasciano questo bisogno inappagato. E questo determina frustrazione nei cittadini e nelle imprese sia quando le finanziano pagando le tasse sia quando usufruiscono delle loro prestazioni. Particolarmente drammatica è la situazione dei servizi essenziali come la scuola, la sanità e la giustizia.

Questo problema ha radici lunghe: nasce dal fatto che la burocrazia è stata considerata come un modo per dare lavoro ai disoccupati, come un modo per redistribuire reddito. Ha anche rappresentato lo strumento utile a rafforzare le posizioni di vantaggio di alcuni gruppi di interesse e soggetti economici. Dovendo massimizzare il consenso politico le pubbliche amministrazioni hanno finito per smarrire la propria missione. Pertanto questa cattiva burocrazia è un fattore che limita la competitività del paese e che impedisce di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini all'istruzione, alla salute e alla sicurezza.

Quindi per rilanciare l'Italia e per consolidare la democrazia non si deve solo tenere sotto controllo il rapporto tra Pil e spesa pubblica, ma si deve rilanciare (anche) la sua burocrazia. Compito che il ministro Brunetta ha affrontato dall'inizio della legislatura attaccando a testa bassa chi lavora nel settore pubblico. Tutti fannulloni a cui si deve tagliare lo stipendio anche quando stanno male veramente e anche se non sono assenteisti. A prescindere.

Ha poi avviato un flebile e contraddittorio programma di riforme concentrato essenzialmente su tre direttive: a) riportare la disciplina del lavoro sotto il tallone della legge; b) introdurre una riforma dei controlli basata sulla costituzione di un nuovo soggetto tecnico (il Civit) che dovrebbe essere il perno per mettere la misurazione e il merito al centro dell'amministrare; c) ampliare la trasparenza come chiave per scardinare l'autoreferenzialità delle amministrazioni pubbliche.

Passati due anni dall'inizio della legislatura queste iniziative sono ancora semplici lettere di intenti. Infatti, per la riforma dei controlli la prima versione del decreto sulla manovra di bilancio prevedeva addirittura il rinvio a tempi migliori. Alla fine si è deciso di tenerla in vita, ma senza le risorse necessarie ad introdurre forme di incentivo meritocratico e a sostenere la diffusione di nuovi metodi di gestione. Per la disciplina del lavoro si attende ancora di capire perché il fatto di puntare sulla legge (e quindi sui politici) sia una soluzione particolarmente virtuosa quando l'esperienza degli anni passati mostra che sono proprio i politici ad essere particolarmente disposti (per ragioni di consenso) ad assecondare le richieste microcorporative del pubblico impiego. Infine, le disposizioni in materia di trasparenza sono rimaste fino ad ora largamente inattuata per le resistenze delle amministrazioni che il ministro Brunetta non riesce proprio a vincere.

Pertanto queste modeste misure non hanno incrementato in alcun modo la produttività della pubblica amministrazione. Inoltre, non esiste al momento neanche un progetto serio di cambiamento che lasci sperare in qualche miglioramento nel prossimo periodo. Il problema è che oltre ad essere mal concepite le iniziative messe in campo non hanno le gambe per camminare. Infatti, mancano di *leadership* politica perché Brunetta non gode del supporto del ministro Tremonti. Mancano anche del consenso popolare come mostra chiaramente il risultato delle elezioni comunali a Venezia. E sono prive del sostegno dei lavoratori pubblici (anche dei molti che non sono scansafatiche) che si è fatto di tutto per demotivare. Questi abbozzi di riforma sono quindi semplici cataplasmi applicati su una pubblica amministrazione bisognosa di ben altre cure.

E adesso con la manovra finanzia la burocrazia malata viene sottoposta ad un copioso salasso. Debilitandola ulteriormente. Tutti i canali per costruire capacità amministrativa vengono chiusi. Formazione, ricerche e consulenze sono tagliati drasticamente come fossero generi di lusso. Questo si unisce al fatto che da tempo (e per molto tempo

ancora) le amministrazioni pubbliche si trovano (e si troveranno) a dover fronteggiare il blocco quasi totale del turn over. Per cui i dipendenti sono sempre quelli, sempre più vecchi e non si può neanche fare formazione per integrare le loro competenze: un colpo mortale per ogni progetto di innovazione.

Inoltre, il Governo ha aperto unilateralmente una stagione di conflitto con i lavoratori del pubblico impiego su cui è stato fatto poggiare in notevole misura il peso di questa crisi. In nome del fatto che sono meno a rischio di quelli privati i loro stipendi sono stati drasticamente tagliati. Senza alcun criterio di equità o ragionevolezza la crisi si fa pagare a persone con redditi molto bassi (anche 1.000 euro) lasciando intoccati i proprietari di renditi finanziarie. E anche all'interno del settore pubblico ha prevalso la logica dell'ingiustizia. Per cui ancora una volta si è pensato di non introdurre il tetto agli emolumenti percepiti dalle singole persone e quindi restano all'interno della burocrazia molte persone che guadagnano cifre sproporzionate (anche superiori al milione di euro) cumulando una pluralità di incarichi.

Più in generale: le amministrazioni pubbliche sono viste come un modo per fare cassa con interventi di tipo lineare che rappresentano una rinuncia ad operare ogni cambiamento di tipo mirato. Che colpiscono indiscriminatamente virtuosi e fannulloni. Che non si propongono neanche di asciugare le troppe sacche di privilegio che pure ci sono nelle amministrazioni pubbliche e di premiare chi merita. Si taglia a tutti, considerando la pubblica amministrazione in sé considerata come una zavorra di cui è necessario alleggerirsi il più possibile.

Ancora, una serie di enti sono stati accorpati un po' alla rinfusa con altri enti (o fatti rifluire direttamente nei ministeri) senza che si capisca bene quale sia il fine di tutto ciò a parte quello di risparmiare in alcuni casi veramente poche migliaia di euro.

Infine, nulla si fa per limitare la corruzione che, come mostrano chiaramente le indagini giudiziarie in corso (almeno fino a quando potranno essere condotte), sta dilagando. In particolare, non è stato reciso in alcun modo il legame basato sulla distribuzione di incarichi nei ministeri e nelle autorità indipendenti (ma anche di arbitrati e collaudi) che fa sì che alcuni Consiglieri di Stato e della Corte dei Conti non siano più controllori esterni ed imparziali, ma siano a pieno titolo parte di un *network* che li mette insieme a politici, burocrati e imprenditori.

L'improduttività a cui in questo modo è condannata l'amministrazione pubblica è la scusa per il ricorso sistematico ad iniziative di semplificazione selvaggia prive di ogni elementare forma di controllo. E' questo il caso dell'enorme settore della protezione civile che anche in occasione della manovra finanziaria a cui si è rinunciato a mettere un freno. E' questo il caso anche di una nuova iniziativa denominata Zone a burocrazie zero. Essa prevede che solo nel meridione vi siano zone in cui le decisioni pubbliche sulla localizzazione di nuove iniziative produttive siano poste nelle mani di un commissario che dovrebbe decidere sentite tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte ed espletate tutte le possibili istruttorie entro 30 giorni. Altrimenti scatta il silenzio assenso. E questo commissariamento si potrebbe avere anche dove le amministrazioni del sud funzionano. E comunque non nei (numerosi) luoghi del settentrione o del centro in cui le amministrazioni non funzionano. Questa norma sembra avere problemi di costituzionalità e un difficile intreccio con la recente revisione delle disposizioni in materia di sportello unico che dovrebbero attuare la direttiva servizi. Ma sembra anche che questa forma di federalismo asimmetrico (autonomista a nord e centralista a sud) non sia frutto solo dell'improvvisazione creativa dell'Esecutivo, ma sia un tassello di un progetto più ampio volto a tagliare ancor più in due l'Italia. E questo anche dal punto di vista istituzionale.

In sintesi, la manovra di bilancio affronta la questione amministrativa in una prospettiva che non è solo punitiva per chi lavora nel settore pubblico. E' anche sbagliata per chi vuole rilanciare lo sviluppo del paese. Perché il problema dell'Italia non è solo quello di avere un eccessivo debito pubblico, ma anche una burocrazia che non funziona. E in questa prospettiva la crisi finanziaria è un'occasione per innovare veramente le pubbliche amministrazioni. Per vincere le resistenze al cambiamento e per riportare gli standard di funzionamento delle nostre burocrazie su livelli almeno analoghi a quelli degli altri paesi avanzati. Un'occasione che la miopia del Governo sta sprecando.

La strategia che si dovrebbe seguire non è quella dei semplicistici tagli lineari, ma quella di mettere a punto altrettanti progetti di cambiamento in ciascuno dei tanti ambiti in cui si articola un'amministrazione pubblica che da tempo è plurale. Ci vogliono dei seri piani industriali che settore per settore (cultura piuttosto che sicurezza sul lavoro) costringano tutti (politica, burocrazia, ma anche rappresentanti delle categorie economiche e sociali) a ragionare sulla missione di ciascuna amministrazione e sul

modo con cui perseguirla abbattendo il più possibile i costi. E in questa ottica diventa anche possibile e necessario recidere le troppe situazioni di privilegio che si annidano nelle pubbliche amministrazioni. Distribuendo equamente i sacrifici. Chiedendo a chi lavora in esse di impegnarsi in un difficile percorso di cambiamento. Seguendo un progetto che sia definito nei modi, nelle responsabilità, nelle finalità e nelle scadenze. Dotandolo di adeguati sistemi di incentivi e punizioni. E, soprattutto, il cui beneficio per la collettività sia tangibile, misurabile. Perché l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche non si combatte con i proclami ad effetto e con i salassi, ma con ben mirati interventi di riorganizzazione.