

Pubblici dipendenti: il problema non è il numero ma la cattiva distribuzione



Sergio Ferrara

CHE l'Italia sia un paese particolarmente interessante è fuori di dubbio; che sia anche un paese curioso è ultra noto; che sia inoltre buffo non è scoperta di oggi. Buffo nel senso che riusciamo ad appassionarci e a dedicare colonne e colonne, pagine e pagine di libri, riviste e giornali ai fatti più insignificanti, ma contemporaneamente siamo in grado anche di dedicare lo stesso spazio (e lo stesso tempo) per trasformare affermazioni di semplice buonsenso - in alcuni casi si potrebbe anche dire «banalità» serie - in «scandalose» tesi o reazioni o rivoluzionarie.

Perfettamente in linea con questo modo di procedere mi sembra, da ultimo, il caso delle affermazioni del ministro Ciampi. Il quale, a quanto ho capito, si è limitato a dire che esistono alcune leggi in Italia sul pubblico impiego, che esiste una norma in base alla quale anche il pubblico impiegato (lavoratore di qualifica inferiore o dirigente) può essere licenziato, che viviamo una stagione politica in cui si sta ripensando il ruolo dello Stato e quindi della Pubblica amministrazione, che quindi dovrà cambiare il ruolo, la professionalità del pubblico dipendente.

Senza offesa per nessuno, direi che si tratta, di affermazioni dotate di semplice buon senso, ovvie per molti aspetti, quasi banali.

Certo si potrebbe pensare che quando si dicono banalità si può avere un retro pensiero: gettare il sasso nello stagno e vedere l'effetto che fa, oppure estermare solo un pezzo (il più ovvio) del ragionamento pur avendo in testa il ragionamento nel suo complesso, o infine usare il «banale» per mettere all'ordine del giorno della politica il problema che sta sopra, sotto, attorno al «banale» stesso.

Vorrei provare a ragionare partendo da questa terza ipotesi: esiste un problema di pubblica amministrazione così come è oggi? Esiste questo problema per il futuro «Stato sociale» riformato? Nessuno lo nega (e quindi è anche questa una «banalità») così come nessuno (o quasi) afferma più che il problema consiste solo in un numero eccessivo di dipendenti o in un semplice eccesso di spesa per il pubblico impiego.

CIO CHE è ormai patrimonio comune a un grande maggioranza di italiani (così come a gran parte delle forze di governo) è che i pubblici dipendenti sono mal distribuiti fra i diversi ministeri, fra gli enti, fra i diversi settori operativi (troppi in quelli tradizionali, pochi in quelli più innovativi o moderni) e che per quanto riguarda la spesa più che di eccesso si deve parlare di inefficienza della stessa, di scarsa qualità, anche qui di folle distribuzione in mille rivioli.

Come si scriveva anni fa: si tratta non tanto di spesa abnorme quanto di spesa a pioggia, che ha a suo fondamento (tradizionale) non la ricerca dell'efficienza dei servizi quanto la ricerca dell'acquisto del consenso.

# La buona burocrazia che serve all'Italia

FRANCO CAZZOLA

so. Forse sta diventando patrimonio comune anche la consapevolezza che non si può pensare di far funzionare una nuova macchina statale semplicemente sanzionando gli organi politici e il personale politico; forse comincia ad apparire chiaro, ad esempio, che non si riporta la democrazia nei Comuni dove questa è stata violentata dalla corruzione e dalla criminalità organizzata semplicemente sciogliendo i Consigli comunali, ma che al ricambio dei politici si deve accompagnare il ricambio dei vertici della burocrazia locale.

FORSE si comincia a capire che fatta una legge si è fatto solo il primo passo: bisogna poi avere gli strumenti per applicarla, per attuarla concretamente, per valutarne l'impatto, la sua efficacia.

A partire da questi mattoni, sarebbe ora che si cominciasse seriamente a progettare e ad applicare quanto si è progettato. Partendo da due domande (la prima è puramente retorica) che costituiscono la premessa di tutto il ragionamento: ha senso parlare di riforma della pubblica amministrazione senza inquadrarla in un disegno di riforma dello Stato (la do-

manda vale, anche al contrario)? È possibile pensare alla fine del ventesimo secolo a «una» pubblica amministrazione?

Mi sembra difficile ragionare sulla pubblica amministrazione se contemporaneamente non ci si confronta su «quale Stato» si vuole, sulle funzioni che si vogliono far svolgere dalla politica, dal pubblico, sul «perché» in ultima istanza o se si preferisce sul «cosa si vuole».

Discutere solo di organigrammi, di strutture o di numeri senza aver chiaro che cosa si chiede a quegli organigrammi e a quei numeri, può essere o un bel gioco da salotto o una pericolosa operazione dilettantesca, da apprendisti stregoni.

In secondo luogo mi sembra altrettanto difficile (o suicida) pensare che il settore pubblico debba rispondere alle esigenze della società mantenendo in piedi un rapporto del tipo unità/complexità. Mi spiego meglio: si sa ormai che la società è sempre più complessa (termine usurato ma sul cui nocciolo credo siamo tutti d'accordo), che le esigenze di questa hanno modi, contenuti, tempi, processi estremamente variegati, molteplici, complessi.

mente ma ciascuna con specificità proprie) in momenti e fasi differenziate.

A partire dalla identificazione dei problemi che si intendono risolvere, che non può non vedere strumenti e professionalità in grado di dialogare con la società civile in un processo dal basso verso l'alto, nello Stato centrale come nel sistema delle autonomie locali, e che non può non vedere strumenti e professionalità di tipo comunicativo (dalla società al «pubblico» e da questo alla società). Per passare poi alle strutture e alle professionalità (politiche e amministrative) in grado di individuare le alternative di soluzione. Per proseguire alla fase della scelta tra le alternative proposte e quindi della individuazione della soluzione del problema.

Per passare a quella - tanto fondamentale quanto spesso dimenticata - della attuazione concreta della soluzione (con una direzione dall'alto verso il basso). Per giungere infine al momento della valutazione dell'intero processo decisionale.

UN MIX continuo quindi di politiche e di tecniche che forse può far storcere la bocca ai teorici della separazione tra politica e amministrazione ma che sicuramente comincia a dare un contenuto alla teoria della reciproca autonomia tra queste due sfere: in quanto si comincia a chiarire che autonomia non significa segregazione in bunker differenti, ma convergenza sugli obiettivi nel mantenimento delle rispettive responsabilità.

Qualcuno ha scritto di recente che tutto ciò significa pensare il processo di riforma amministrativa in termini di individuazione (o creazione) di «decisioni nell'interesse pubblico».

Non credo che si possa dire meglio: entrare nella logica della decisione per risolvere problemi pubblici vuol dire ragionare sul che cosa si vuole, sul dove si vuole andare. Partendo da qui risulterà evidente che il problema da dibattere non è se sono tanti o troppi i dipendenti pubblici, ma, come ha sottolineato un dirigente sindacale, quale formazione culturale e professionale si debba avere, quale collocazione centrale o periferica, più in alto o più in basso, più sul versante ministeriale o più su quello comunale o regionale, quale mobilità, quindi, debba aver luogo nel personale pubblico.

Ne deriva inoltre che una trasformazione del genere non è cosa da «pochi intimi», né da soli esperti né da soli politici, né da soli sindacalisti: gli attori devono anch'essi costituire un complesso. E che il metodo non può che essere quello della concertazione fra pari.

Con una postilla: che il processo di formazione professionale e culturale in un sistema organizzato per le politiche pubbliche non può riguardare solo i dipendenti pubblici, riguarda in primo luogo i decisori politici. Ovvero la scuola deve essere per tutti, non solo quella dell'obbligo anche la scuola di governo.

# La Costituente? Escamotage del Polo per tornare a votare

FEDERICO ORLANDO

IL POLO continua a cullare il sogno di un baratto: voterà a favore della conversione in legge di alcuni dei decreti ereditati da questo Parlamento (se la Corte costituzionale non dichiarerà finalmente illegittima la reiterazione), purché in compenso l'Ulivo gli dia un'assemblea costituente, per rifare la Costituzione. I deputati del Polo ci hanno già provato in commissione Affari costituzionali, alla sua prima riunione, e ci riproveranno martedì. Nell'intervallo, con l'aiuto delle elezioni siciliane e delle connesse esigenze propagandistiche, Berlusconi ha chiesto la Costituente con una proposta di legge costituzionale, illustrata alle platee sicule col microfono in mano. Naturalmente, non cambia nulla. Diremo nuovamente no al baratto, alla «ambigua formula» - come la definiva nel suo ultimo saggio Giorgio Napolitano - che mette in discussione l'intera trama della Costituzione repubblicana. Tale giudizio si rafforza dopo la proposta di legge presentata da Berlusconi, che affida la costruzione delle nuove istituzioni ad una Costituente di 90 deputati eletti con il sistema proporzionale nelle cinque macrocircoscrizioni europee (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud, Isole), privando l'attuale Parlamento di ogni competenza sulle riforme istituzionali. Vediamo le ragioni del nostro rifiuto.

1. Berlusconi e i firmatari della proposta di Costituente scrivono che non c'è una crisi specifica dell'istituto parlamentare, ma che la natura strutturale, dei problemi costituenti rende la via parlamentare inadeguata a risolverli. Come dire: il Parlamento va bene per l'ordinaria amministrazione, per quella straordinaria ci vuole un superconcentrato, un doppio brodo Star.

2. Il medico che somministra questo concentrato è, naturalmente, il popolo, da «coinvolgere direttamente». Ma non si tratta dello stesso popolo che ha direttamente eletto il Parlamento proprio perché faccia le riforme? Avrebbe chiesto Berlusconi questa prova di appello se invece di perdere le elezioni del 21 aprile le avesse vinte?

3. I presentatori della proposta non discutono che il Parlamento sia istituto vivo e vitale, ma lo congelano, vietandogli di interessarsi di materie istituzionali; e poi, una volta che la Costituente avrà distillato la sua scienza, gli negheranno il diritto di giudicarla, riservandolo a un referendum popolare. Se il progetto della Costituente cambierà radicalmente la forma dello Stato italiano e il referendum lo approverà, tutte le istituzioni supreme, dal presidente della Repubblica al Parlamento, dovrebbero cessare di esistere. La nuova Costituzione, infatti, diventerebbe operante non appena pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. E così, fra un paio d'anni, dovremmo tornare a votare: e il Polo potrà sperare di risparmiarsi una legislatura di opposizione. Una specie di indulto.

4. Non sappiamo a quale federalismo vorrebbero ispirarsi i costituenti. Quello conosciuto nel mondo occidentale è stato il prodotto di Stati che si sono uniti, e non Stati che si sono frazionati. Poiché il caso italiano sarebbe invece quest'ultimo, faremmo calare dall'alto al basso (top-down dice De Rita) un modello inassimilabile. Come accadde nella Napoli del 1799, che voleva rifare la Rivoluzione francese e si ritrovò con la Restaurazione borbonica a furor di popolo.

NON SI TRATTA né di inventarsi uno Stato federale né di spacciare per tale una moltiplicazione di centri di potere «autonomi», cioè una proliferazione di parlamentini e ministri a livello di Regioni, Province e Comuni; ma semmai si tratta, come dice ancora il Censis, di seguire l'esempio delle imprese, che, partendo dal basso, hanno creato una «rete corta» di contatti col territorio in cui operano, e una «rete lunga» che scavalca le istituzioni nazionali (così ridimensionandole) e punta direttamente all'Europa e ai processi di internazionalizzazione.

5) Nemmeno sappiamo a quale modello di presidenzialismo vorrebbero ispirarsi i costituenti del Polo, se americano o francese. Contro l'uno e contro l'altro valgono le distruttive e ormai citatissime considerazioni di Linz, Valenzuela e altri studiosi dei due modelli, funzionali alle sanguinose «situazioni storiche» che le determinano, ma oggi ridotti a monumenti per giganti dimezzati. L'Ulivo si è impegnato a riformare la forma di governo, con le procedure dell'attuale Costituzione (articolo 138) e quindi nell'attuale Parlamento, pensando ai modelli del premier inglese o del cancelliere tedesco - due governi parlamentari forti - o ad un semipresidente deparato dei poteri di grandeur del monarca repubblicano francese.

6. Per rendere tecnicamente praticabile il riformismo istituzionale in questo Parlamento, nulla impedisce che le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato selezionino, con criterio proporzionale, una specie di comitato dei 75, come quello che nel 1946-47 predispose il testo dell'attuale Costituzione, poi discusso, integrato e approvato dall'assemblea. Ho detto «con criterio proporzionale», ma non dimentichiamo che la Francia, che nel 1958 cambiò la Repubblica dandosi la legge elettorale maggioritaria, affrontò nei successivi tre anni una strategia di riforme costituzionali con le decisioni di un Parlamento maggioritario, poi convalidate dal popolo.

7. In questa cornice, ripartire dal compromesso Maccanico non è obbligatorio. Quel compromesso voleva dare una ragione di vita a un Parlamento traumatizzato e contestato. L'attuale Parlamento ha una maggioranza pieno iure e non è contestato da nessuno. Dunque svolga legittimamente il suo programma fino in fondo, e l'Ulivo ne parli prima di tutto ancora una volta con il paese.

**l'Unità**

Direttore responsabile Giuseppe Calderola  
 Direttore editoriale Antonio Zollo  
 Vice direttore Giancarlo Bosetti  
 Marco Dameno  
 Redattore capo centrale Luciano Fontana  
 Pietro Spataro (L'Unità 2)

«L'Alce» Società Editrice de l'Unità S.p.A.  
 Presidente Antonio Bernardi  
 Consiglio di Amministrazione  
 Antonio Bernardi, Elisabetta Di Prioco  
 Marco Fredda, Simone Marchini  
 Alessandro Matteucci, Amato Mattia  
 Alfredo Medici, Giovanni Moia, Claudio Montaldo  
 Ignazio Ravasi, Francesco Riccio  
 Gianluigi Serafini, Antonio Zollo

Consiglieri delegati  
 Alessandro Matteucci, Antonio Zollo

Direttore generale  
 Nedo Antonietti

Direzione redazione amministrazione  
 00187 Roma - Via dei Due Macelli 23-13  
 Tel. 06 678950-1, telefax 06 678941, fax 06 6783555  
 20124 Milano - via F. Casati 36, tel. 02 87721

Quotidiano del Pds  
 iscritt. al n. 243 del registro stampa del trib. di Roma,  
 iscritt. come giornale nuovo nel registro  
 del tribunale di Roma n. 4552

Certificato n. 2848 del 14/12/1995

