

La burocrazia si cambia solo fissando gli obiettivi

di Romano Prodi

Dato che il cattivo funzionamento dell'apparato pubblico è il maggiore ostacolo allo sviluppo italiano, la volontà riformatrice espressa negli scorsi giorni dal Presidente del Consiglio deve essere fortemente appoggiata. Essendo tuttavia quest'impresa complessa e difficile bisogna che sia portata avanti col piede giusto perché troppe volte gli sforzi per riformare questo settore sono stati vani o addirittura controproducenti. I tagli lineari e il blocco indiscriminato del turnover non hanno infatti prodotto buoni frutti. La spesa, in rapporto al Pil, è in effetti aumentata. Occorre perciò agire con riforme strutturali volte a cambiare l'organizzazione dello Stato e le modalità di decisione e controllo della spesa. In questi anni di tentativi di riforma ne sono stati fatti tanti ma il risultato è che, salvo qualche rara eccezione, sono cresciuti i costi ma sono pure cresciuti i disagi per i cittadini. L'elenco dei centri decisionali che fra loro interagiscono è infatti quasi infinito ed è sufficiente ricordare come, per la maturazione di una decisione, si debba comporre la volontà dello stato centrale con quella di regioni, province, comuni, sovrintendenze, vigili del fuoco, società partecipate, consorzi di ogni ordine e grado e così via. Si è proceduto su questa linea pensando che la pluralità sia una garanzia per il cittadino mentre è solo origine di irresponsabilità condivisa, di aumento dei costi e di ritardo o blocco delle decisioni. L'impegno di porre finalmente un termine all'inutile competenza sovrapposta fra Automobile-Club e Pubblico Registro Automobilistico è un esempio positivo in materia perché non si vede proprio a cosa serva questo doppione, ma deve essere accompagnata da una precisa riorganizzazione delle funzioni del settore e da una ferrea regola di mobilità dei dipendenti. Mobilità e riorganizzazione delle procedure e delle funzioni sono infatti essenziali per ridurre i costi: entrambe queste misure sono ingredienti fondamentali di ogni processo di riforma. Su questi punti bisogna essere estremamente chiari. Posso solo ricordare come, nella ultima mia esperienza governativa, la resistenza su questi due punti abbia ad esempio bloccato una logica e ovvia riforma del funzionamento dei tribunali civili. Una riforma che, data la novità apportata dalle moderne forme di comunicazione e data la crescente complessità della vita economica, prevedeva una drastica riduzione dei tribunali più piccoli e l'istituzione di alcune sedi specializzate per le materie economiche più complesse. La combinata opposizione fra gli interessi locali, la tradizione di inamovibilità funzionale e territoriale dei dipendenti e le convenienze degli avvocati hanno creato un'invincibile barriera a una riforma pur ritenuta ovvia e necessaria. Questo semplice esempio ci dice come non si possa procedere a modelli di cambiamento generici e validi

per tutti i settori ma che bisogna prima ridiscutere gli obiettivi e le funzioni e poi passare alle innovazioni organizzative. Non mi è infatti facile capire perché il numero magico dei prefetti debba essere quaranta prima che si chiarisca l'idea di che cosa debba fare un prefetto in una società nella quale le comunicazioni sono infinitamente più facili e nella quale si è inserita in modo sempre più penetrante la funzione delle regioni. Solo dopo avere fatto questo riesame si può decidere (nello spazio fra zero e cento) quale sia il numero ideale dei prefetti. Bisogna inoltre aggiungere che, ogni volta che il parlamento o il governo prendono una decisione, si creano, quasi regolarmente, nuove strutture e nuove competenze. L'innovazione legislativa diventa lo strumento principe per garantire la proliferazione o la sopravvivenza delle mille burocrazie. Le stesse autorità di vigilanza, nate per essere garanti del rispetto delle regole, si sono moltiplicate a dismisura e, di conseguenza, tendono a perdere la loro funzione di sorveglianza e controllo per costituire un ulteriore e ridondante passaggio burocratico. Conviene infine sottolineare come lo spazio di intervento sempre più ampio e indefinito della magistratura amministrativa ed ordinaria costituiscano un sistematico elemento di aggravio di tempi e di costi. È evidente che nessuno vuole togliere o limitare i diritti dei cittadini. Si vuole solo evitare che le istituzioni nate come mezzi di tutela diventino uno strumento per calpestare i diritti degli altri. Queste osservazioni non tendono in alcun modo a rallentare la velocità che il Presidente del Consiglio ha voluto imprimere alla riforma della burocrazia ma vogliono solo ricordare quali sono le condizioni perché questa riforma possa andare in porto in modo efficace, non dimenticando alcuni principi generali ma lavorando con la diligenza e la finezza necessarie per affrontare la diversità dei casi concreti.