

La riflessione

Le difficoltà e i limiti della Pa

di Vincenzo Visco

La recente sentenza della Corte Costituzionale sugli incarichi dirigenziali dell'Agenzia delle Entrate fornisce l'occasione per una riflessione sul funzionamento della nostra amministrazione pubblica e sulla stessa visione della Pa prevalente nella cultura giuridico-istituzionale del nostro Paese.

Tale visione postula l'esistenza di un sistema unitario e sostanzialmente omogeneo definibile "pubblica amministrazione" al quale devono applicarsi le stesse norme, procedure e criteri gestionali, indipendentemente dalla attività svolta in concreto. Dal mio punto di vista di economista si tratta di un approccio poco utile anzi sbagliato e non diradato pericoloso. Infatti nella realtà qualcosa definibile "pubblica amministrazione" non esiste.

Esistono invece beni e servizi a diverso grado di indivisibilità prodotti o forniti dallo Stato o da altri enti pubblici e che richiederebbero diverse modalità organizzative e di funzionamento, alcune più proceduralizzate, altre che invece potrebbero più utilmente far riferimento alle normali regole del diritto civile.

Questo è appunto il caso della raccolta e dell'accertamento dei tributi, della gestione del demanio, dei giochi o del catasto, e cioè delle attività tipiche delle attuali agenzie fiscali, per le quali si decise di adottare un modello di tipo aziendale.

Quando nel 1996 divenni ministro delle Finanze, il ministero era una enorme macchina vetusta, semiparalizzata, incapace di svolgere la propria funzione con un minimo di efficienza. Mi limito ad un esempio: dopo poche settimane dall'insediamento venni informato che alcune manifatture dei Tabacchi (che erano, o dovevano essere, imprese) funzionavano a ritmi ridotti per la mancanza di elettricisti. Chiesi allora perché non si affrettassero ad assumerli, e mi fu risposto che la cosa non era tanto semplice: bisognava infatti indire un pubblico concorso per titoli ed esami, pubblicare il bando sulla gazzetta ufficiale, aspettare la presentazione delle domande, nominare le commissioni di concorso, ecc.

Era necessario almeno un anno, e nel frattempo la produzione di sigarette poteva attendere. Queste procedure, tutte coerenti col diritto amministrativo e con l'idea che la Pa fosse una unica organizzazione unitaria da gestire con le stesse norme, valevano per l'intero ministero e lo paralizzavano.

Queste sono state le ragioni alla base della riforma che trasformò il vecchio Ministero delle Finanze in Agenzie fiscali, più un Dipartimento con il compito di elaborazione e di coordinamento delle Agenzie. E in verità si è trattato dell'unicariforma di un pezzo (importante) della Pa che ha funzionato e che ha avuto pieno successo in termini di recupero di efficienza, produttività e capacità di far fronte alle molteplici esigenze di una fiscalità moderna. Non che non vi sia ancora molto da migliorare ma, rispetto al punto di partenza, con le Agenzie si è aperta una nuova era.

La riforma non incontrò il favore degli esperti di diritto amministrativo, il più autorevole tra loro, Sabino Cassese, la criticò energicamente; tuttavia dopo alcuni anni, con grande onestà intellettuale, riconobbe di aver sbagliato nella sua valutazione e nel suo giudizio.

Il modello iniziale ha subito nel corso del tempo una certa involuzione. Tre monti in prima battuta avrebbe voluto sopprimere le Agenzie, ma poi si limitò a ridurre l'autonomia e a sottrarre loro la gestione del personale; un errore gravissimo è stato poi l'accorpamento di catasto e giochi, rispettivamente nella agenzia delle entrate e delle dogane (governo Monti, ministro Grilli), mentre in prospettiva (ma non era ancora il momento) poteva essere utile unificare Entrate e Dogane da un lato e Demanio e Territorio dall'altro.

Le conseguenze di questa involuzione sono evidenti, sia nel sistematico intervento del Tar nel bloccare i diversi tentativi di effettuare concorsi per la dirigenza, sia nella recente sentenza della Corte che oltretutto non appare convincente anche perché la Costituzione prevede l'assunzione per concorso dei dirigenti pubblici, ma non necessariamente il concorso per la loro progressione di car-

riera. Questa sentenza in assenza di solleciti interventi correttivi, dà un colpo fortissimo alla capacità di lavoro e alla serenità dei dipendenti delle Agenzie e quindi al funzionamento dell'intera macchina pubblica dal momento che sulla riscossione delle imposte si basa l'esistenza stessa degli Stati (e dei governi), e deriva dalla volontà di riportare il funzionamento delle Agenzie all'interno dell'alveo tradizionale della Pa.

Viceversa nel caso delle Agenzie fiscali il disegno originale, l'unico razionale, prevedeva che nella gestione del personale esse avessero le stesse possibilità di una impresa privata, e cioè la possibilità di valorizzare il personale, selezionare i migliori, promuoverli, anche con strumenti di selezione interna, e di assumere dall'esterno le professionalità che non fossero disponibili internamente. Nessuna impresa privata mette a concorso i posti di dirigente disponibili nella sua organizzazione: sarebbe irrazionale e anche pericoloso, salvo casi specifici.

Ne deriva che sarebbe fortemente consigliabile che per le Agenzie fiscali si tornasse al modello originario, e più in generale che per la riforma della Pa non si facesse ricorso a un modello organicistico, astratto e uniforme, ma si fosse capaci di distinguere le situazioni diverse che si riscontrano in pratica, tenendo presente che i veri limiti della nostra Pa consistono nella sua incapacità di programmare, adeguare per tempo le strutture amministrative, e attivare le decisioni prese in tempi non biblici. Tali difficoltà derivano da due elementi precisi: la formazione prevalentemente giuridica e formalista dei funzionari, l'impalcatura del nostro diritto amministrativo che segue un approccio del tipo: "one size fits all", che ovviamente non funziona.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

