

CONCLUSIONI DEL CONVEGNO

M.S. GIANNINI

Ordinario di Diritto amministrativo, Università degli studi "La Sapienza", Roma

Grazie al Prof. Taradel per quest'analisi, che è veramente notevole in quanto è la sola analisi di scienza dell'amministrazione che abbiamo sentito. Allora adesso tocca a me per le conclusioni. Conclusioni che vanno scisse in due parti: c'è una prima parte di relazioni che trattano di *problemi istituzionali*, cioè le relazioni di Iannotta, De Cesare Toti, Sepe, Quaranta; una seconda, costituita da relazioni che si soffermano essenzialmente sui *problemi funzionali*, che sono le successive; per ciascuno dei due gruppi di relazioni si sono acquisiti dei risultati differenti.

Il risultato delle relazioni istituzionali consiste nell'eliminare dei dubbi di interpretazione o nel prospettare delle linee di sviluppo dell'istituzione; indi, tenuto conto che siamo un Paese disastroso, c'è un terzo aspetto di risultati, che è la *constatazione delle carenze*, cioè del fatto che vi sono degli organismi che non funzionano.

Vediamo partitamente i tre gruppi di risultati.

E' da considerare, per esempio, importante quanto era stato detto nella relazione Iannotta, cioè tutto il discorso in cui si esclude che il Servizio Sanitario Nazionale sia un ordinamento settoriale e si afferma che vi è complementarietà tra le organizzazioni che lo compongono. Quindi l'Istituto Superiore di Sanità è visto non come il preposto ad un ordinamento settoriale per la parte tecnica bensì, come esattamente dice la norma, quale organo scientifico-tecnico centrale: l'enunciato normativo è esatto dal punto di vista della tecnica istituzionale.

Quanto ai compiti, è importante che si sia messo in rilievo come l'Istituto Superiore di Sanità non abbia l'esclusiva della ricerca scientifica, e non abbia alcuni di questi compiti, come quelli che riguardano la diagnosi e la terapia. Inoltre è importante che si sia sbarazzato il campo da quella discussione assurda circa il carattere di ricerca pura o applicata che sarebbe propria dell'Istituto, e che si sia messo in rilievo come gli oggetti della ricerca, nella situazione esistente, si definiscono per disposizione degli organi direzionali dell'Istituto, sempre però limitatamente ai due settori fissati dalla legge: la salute pubblica e l'integrità psicofisica dei cittadini.

I criteri elaborati dagli organi direzionali dell'Istituto, per andare poi all'approvazione ministeriale, dovrebbero

essere inseriti in una programmazione, ma l'Istituto non è in grado di fare programmazione, perché ha limitatezza di oggetti, non ha monopoli e agisce solamente in taluni settori. Per cui quando si parla di libertà di ricerca, di autonomia scientifica dell'Istituto, si usano degli enunciati che in sé non hanno forza qualificatoria. Che cosa si vuol dire con questi enunciati? C'è questo tentativo di definizione che si trova, sempre nella relazione di Iannotta, nel senso di insuscettibilità a mutare le conclusioni della ricerca per interventi esterni, e nel senso di attribuzione ai risultati di un carattere di veridicità e di attendibilità. Si potrebbe subito osservare che queste sono nozioni improprie sia di autonomia, sia di libertà della ricerca, per cui il problema resta aperto dal punto di vista definitorio istituzionale.

Ciò che ci viene offerto non è soddisfacente, anche perché restano certamente fuori delle ricerche che pure possono interessare l'Istituto Superiore di Sanità, affidate all'ENEA, all'ISPESL, alle Università.

Funzioni di accertamento: qui il discorso è molto più semplice. E' stato messo in rilievo molto esattamente che l'Istituto funziona come ufficio di revisione di analisi, che ha alcune priorità per la materia degli alimenti, che però può porre nelle proprie deliberazioni delle determinazioni di carattere urbanistico, di carattere tecnico (per esempio biologico), e così via. Quindi, non è un ufficio che fa meri accertamenti, quelli che in dottrina si definiscono come analisi aventi certezza legale. Fa qualcosa di più, in quanto le determinazioni possono avere efficacia propositiva. Allora ci si rende conto, e ce lo ha detto la relazione Sepe, di come sia cambiato il ruolo di ente inizialmente concepito a somiglianza di uffici locali di analisi e di accertamento, poiché avendosi delle deliberazioni a contenuto positivo, esse hanno un loro sbocco, che è lo sbocco di governo. Sarà il Consiglio dei Ministri, sarà il Ministro della Sanità, sarà un congiunto di Ministri, questo è il fatto proprio dei singoli settori di normazione positiva, però lo sbocco c'è.

Per quello che riguarda le *elaborazioni metodologiche* che pure la legge indica come una funzione base dell'Istituto, si è osservato nel convegno che si tratta di attività di tipo essenzialmente conoscitiva, e si dice anzi che sotto questo profilo sono attività di particolare rilievo e

di particolare interesse, perché solamente l'Istituto le pone in essere nel nostro sistema positivo.

Possiamo tralasciare la produzione di sostanze terapeutiche perché ha un oggetto secondario nell'attività dell'Istituto: l'unico rilievo da fare è che si ha un'attività produttiva non organizzata secondo un sistema imprenditoriale. Quindi come era la vecchia attività dei Monopoli di Stato allorché producevano il chinino.

Per l'aggiornamento professionale si è preso atto di ciò che l'Istituto fa, ma non è materia che si presti a particolari approfondimenti istituzionali.

Invece il problema riviene fuori per l'organizzazione, in quanto è stato messo in evidenza come l'Istituto sia uno dei pochi enti di ricerca, in Italia, che presenti delle peculiarità, nel senso che ha un potere di auto-organizzazione del tutto particolare. Oggi è prevalentemente ordinato in laboratori, ma niente vieterebbe che accanto ai laboratori si istituissero altri tipi di strutture, così come niente vieta che il numero in genere dei laboratori venga modificato quando si vuole. Questa forma di estrema flessibilità organizzativa in certo modo assimila l'Istituto ad un grande ente pubblico economico.

Il potere di verifica del complesso organizzativo è ordinato in modo gerarchico, cioè spetta al Direttore che può anche imporre delle condotte. Le funzioni consultive dei Consigli di Laboratorio vengono messe in rilievo, nelle relazioni che sono state presentate, talora in modo critico.

In sintesi, se ci si pone il problema della selezione istituzionale e costituzionale dell'Istituto, il punto in cui si arriva, e che è molto importante, è che l'Istituto ha una *funzione di collaborazione con il Governo*; con più esattezza il Governo usa l'Istituto, o tramite il Ministro per la Sanità o tramite la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per ciò che può avere un rilievo costituzionale, come ciò che concerne i rapporti con la Comunità Economica Europea, la fornitura di notizie al Parlamento, l'attività conoscitiva anche con riflessi politici, l'attuazione di deliberazioni espresse o implicite del Parlamento, il coordinamento operativo di più organi centrali di governo; in altre parole si è in presenza di una situazione di assoluta apertura. La legge ha delineato uno strumento idoneo ad una plurifunzionalità.

Lo stesso discorso vale nei confronti delle Regioni, nonché per gli aspetti internazionali dell'attività dell'Istituto. Per quanto riguarda questi ultimi, a parte la distinzione, che pare molto fondata, tra collegamenti occasionali, istituzionali e misti, è da mettere in rilievo che in materia dominano larghissimamente criteri informali. Questo è un bene, perché permette una pluralità di possibili modelli di sviluppo, come infatti è, se si tiene conto dei diversi centri operativi e dei diversi organi collegiali delle diverse istituzioni a cui l'Istituto partecipa in sede superstatale. Ciò fa sì che l'Istituto trovi nella collaborazione internazionale un suo ruolo primario, una sua nota costante.

Quindi questi approfondimenti attinenti al primo settore, ai profili istituzionali, sono molto importanti: con questo convegno si è molto ampliato l'ordine delle cognizioni in materia che si aveva in precedenza.

Vi sono degli aspetti critici, sempre pertinenti a questo primo gruppo di problemi, che sono stati posti in rilievo in successive comunicazioni. Così De Cesare, allorché pone in evidenza le carenze che esistono nei rapporti tra Istituto e ordinamenti regionali e tra Istituto e altri enti. Così Sepe, allorché pone in evidenza come anche per l'Istituto sia verificabile quel *trend* di carattere generale, che è quello per cui gli uffici tecnici di tutte le amministrazioni pubbliche (e il fatto non è solamente italiano), tendono a trasformarsi in centri con funzioni decisionali e operative. Così le varie relazioni nelle quali viene rilevato come l'organizzazione dell'Istituto, pur potendo essere indicata fra le organizzazioni partecipate, quindi sia una forma molto moderna di struttura organizzativa di organizzazione pubblica, tuttavia ancora così come oggi è, manca di agilità. Si fanno varie proposte sull'acquisto di una maggiore flessibilità organizzativa, anche se si osserva che il complesso delle modifiche sarebbe, in fondo, abbastanza marginale.

Sui problemi del personale la relazione Quaranta ha detto che praticamente è tutto aperto, perché pur dopo fissato il criterio di fondo del comparto sanitario nazionale, in sostanza poi non è ancora chiaro come si deve procedere, quindi si è in presenza di una vicenda che si va assestando con molta fatica. Personalmente aggiungerei che ho molto timore, perché la struttura si rivela molto fragile, e non sta reggendo agli urti che riceve dai sindacati da un lato e dalle amministrazioni dall'altro. Gli ultimi accordi collettivi sono una cosa sconcertante, perché pochissimo conto si è tenuto dei limiti fissati dalla legge quadro, dall'una e dall'altra parte. E' da sperare in aggiustamenti futuri, poiché altrimenti si riaprirà un altro grosso nodo della nostra problematica pubblica, in ordine al quale sembrava che un po' di quiete si fosse realizzata.

L'altro gruppo di relazioni riguarda i *problemi strutturali*.

Qui abbiamo avuto per prima la relazione di Paderni, poi la relazione di Pagliucci sulle programmazioni, e infine si sono avute le relazioni Barettoni, Garri, Zuliani e Taradel. Qual è il filo comune, se di filo comune si può parlare in una materia così complicata? E' forse uno solo, ed è la constatazione della mancanza di una programmazione autentica.

La programmazione dovrebbe stare nel piano sanitario nazionale o da esso sgorgare. Ma il piano è un fantasma di cui tutti parlano, che però non si vede apparire all'orizzonte. Anche perché, diciamo le cose come stanno, il Ministero della Sanità non ha capito ancora che si deve fare per atto amministrativo e non per legge; se lo avesse capito, lo avrebbe potuto delegificare con il disegno di legge di modifica delle Unità Sanitarie Locali. Questo difetto di fondo vizia tutto, perché, come è stato qui rilevato, sollecita funzioni di supplenza in ordine ad attività che spetterebbero all'Istituto. E chi svolge queste funzioni di supplenza? L'unico ente in Italia che ha la forza di farlo è il Consiglio delle Ricerche; per cui il Consiglio delle Ricerche si trova ad avere in fatto una posizione non diciamo dominante, ma certamente fortemente condizionante nei confronti del-

l'Istituto Superiore di Sanità. Ora si potrebbe osservare: il Consiglio delle Ricerche esercita poteri nei confronti delle Università e di tutti gli enti di ricerca. Ma altro è presentarsi al CNR con un programma certo e definito, altro è presentarsi con delle mere proposte. Dal quadro esposto dai vari relatori emergono i diversi aspetti.

Si può lasciare fuori il discorso fatto da Pagliucci, in quanto i termini di riferimento per l'Istituto Superiore di Sanità sono parecchio diversi. Il discorso è pieno di interessi e di stimoli da cui si potrebbero trarre parecchi suggerimenti applicativi.

La relazione di Barettoni, come al solito, è disincantante, perché si sostanzia nel dire che siamo in un paese di sciagurati in quanto ci ostiniamo ad applicare certe metodologie di contabilità pubblica che oramai non usa più nessuno: esistono perché esistono le vecchie leggi, per cui quando Barettoni afferma che manca una autentica autonomia contabile dell'Istituto, ha tutte le ragioni; quando afferma che la programmazione è solo esteriorità, che l'attività dei laboratori per l'espansione delle entrate è considerata nientedimeno che una gestione fuori bilancio, ha parimenti ragione, e dà fastidio constatare che siano ancora in uso certi strumenti. Quindi quando Garri ci viene a dire che in un Istituto come l'Istituto Superiore di Sanità c'è uno scollamento tra il piano dell'attività di gestione e quello dell'attività operativa, come se fossero due cose distinte, ecco, anche questa volta viene da rabbrivire: è possibile che un Istituto il quale deve fare una ricerca, ma ricerca non nelle nuvole, ma su cose che incidono fortemente nella realtà del mondo in cui viviamo, vi è un complesso in cui si opera e un altro complesso che si occupa della gestione, senza nessun collegamento tra i due? La conseguenza dell'analisi di Garri è che la verifica della produttività, dell'efficienza tecnica, dell'efficienza gestionale non si può fare, come non si può fare una autentica verifica di efficacia. Zuliani dice però che una verifica di efficacia si può fare in certi casi, e infatti ci ha dato un esempio. Ma l'amico Zuliani sa meglio di me che altro sono le verifiche che si possono fare su dati emergenti da singole esperienze dell'ente, altro sono le verifiche che si possono fare in via istituzionale. Ciò perché un abile studioso è capace di vedere là dove altri non vedono, ma non è questa la verifica che interessa una organizzazione pubblica. Onde dobbiamo dire che, in sostanza, Zuliani ha detto delle cose bellissime, e ci ha presentato delle constatazioni che sono tutte da sottoscrivere; però vale quello che diceva Garri: c'è una lacuna nella struttura operativa dell'Istituto Superiore di Sanità. Che fare a questo punto? Ci rivolgiamo al Ministero del Tesoro,

al Ministero della Sanità per dire che diano all'Istituto dei mezzi più moderni? Sarebbe come andar di notte. Allora è l'Istituto che deve fare le sue meditazioni, concluderle e presentare proposte.

Da ultima viene la densissima analisi di Taradel. Certamente ha ragione Taradel quando dice che la tecnica di lavoro dell'Istituto è quella delle programmazioni per obiettivi e per progetti finalizzati. Il rilievo ha un valore, si noti, non solamente di constatazione, ossia non è ricognizione che le cose possono andare così; ha invece un valore precettivo, cioè andare così. Il fatto che, per effetto di queste premesse, la concentrazione dell'attività si abbia su aree definite, è un fatto positivo; che la proposta di programmazione parta dai laboratori è pur essa un fatto positivo: non può essere altrimenti in quanto la forza delle cose ad un certo momento si sovrappone ai difetti dell'organizzazione. Certamente se si facessero dei piani quinquennali da parte dell'Istituto, questi piani sarebbero accettabilissimi, ma si potrebbe sempre osservare che sono dei piani dell'Istituto, cioè non sono inseriti in quel celebre fantasma del piano sanitario nazionale.

Quello che poi rileva Taradel in linea critica, per esempio l'insufficienza dei fondi, la tendenza a spostare risorse finanziarie verso attività suscettibili di una migliore utilizzazione industriale a medio termine, l'innescamento di processi competitivi che però alcune volte producono effetti negativi di dispersione di danaro pubblico e di sperpero di attività di persone — che poi non sono tante — ecco tutte queste osservazioni sono valide. Il fatto che non si applichi un vero e proprio controllo manageriale, è certo un dato carenziale a cui però si può già ora provvedere.

Dati i rilievi di tutti questi relatori, si potrebbe ritenere, e con ciò concludo, che l'Istituto dovrebbe munirsi di un ufficio di organizzazione (non chiamarlo organizzazione e metodi perché è errato), che possa essere in grado di recepire tutti i suggerimenti provenienti oggi dalla scienza dell'amministrazione. In linea generale è da dire che il giorno in cui fossimo veramente in grado di applicare i risultati della scienza dell'amministrazione alle nostre istituzioni potremmo vincere uno dei maggiori elementi negativi che ci attanagliano, cioè la povertà. I risultati della scienza dell'amministrazione richiedono paesi ricchi, come gli Stati Uniti, come la Germania, come il Giappone, e noi non siamo paragonabili a nessuno di questi; però è anche vero che non siamo degli stupidi, e quindi con questa prospettiva di non essere degli stupidi vorrei concludere le brevi parole, con cui ho cercato di sintetizzare i risultati di questo importante convegno.