



Università degli Studi
Di Bari



CONVEGNO

La responsabilità sociale della Pubblica Amministrazione: etica ed efficienza.

BARI – 24 giugno 2008 ore 17-20
Università di Bari, Aula Aldo Moro - Piazza Cesare Battisti

Introduce e presiede i lavori:

Roberto Confalonieri - Presidente CONFEDIR-MIT

Indirizzi di saluto:

Pietro Pepe – Presidente del Consiglio Regionale della Puglia
Ennio Triggiani – Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bari
Francesco Sisto – Assessore al Personale del Comune di Bari
Deodato Maccari – Segretario Regionale Dipartimento PA Confedir-Mit

Interventi:

Il rapporto di lavoro nel pubblico impiego

Stefano Morzilli - Capo Segreteria Tecnica CONFEDIR-MIT

Dirigenza dello Stato e Costituzione

Giancarlo Barra - Segretario Generale Federazione DIRPUBBLICA

Il Formez nella valorizzazione delle risorse umane

Carlo Flamment - Presidente del Formez

L'evoluzione normativa nella PA: riflessioni sul tema

Alberto Stancanelli

Dirigente Generale Presidenza del Consiglio dei Ministri

Gaetano Veneto

Ordinario di Diritto del Lavoro - Università degli Studi di Bari

CONCLUSIONI

Roberto Ruocco – Consigliere Regionale – Commissione Riforme Istituzionali

RELAZIONI DEGLI ORATORI

NOTA: i contributi sono stati riportati intervenendo il meno possibile sul testo originale; in alcuni punti, quindi, il testo può apparire impreciso a causa del naturale procedere del relatore. Ce ne scusiamo con i lettori.

Roberto Confalonieri *Presidente della CONFEDIR-MIT*

Stasera l'Università degli Studi di Bari e la Confederazione dei Dirigenti pubblici e del management italiano del terziario vi hanno invitato per una riflessione che ci pare importante, urgente, sulla Pubblica Amministrazione, perché il momento è un po' particolare.

Il 4 di aprile la nostra Confederazione dei Dirigenti ha fatto il suo congresso ordinario, in cui si sono anche avvicinate le cariche e le responsabilità dei vari dirigenti sindacali, ma nel cercare una tematica di approfondimento per questo congresso così importante, essendo noi dirigenti della Pubblica Amministrazione, trovavamo mille argomenti che erano degni di riflessione. Tanto avevamo discusso sulla responsabilità dei dirigenti, il rapporto tra il potere politico e potere tecnico gestionale, problemi di carattere economico e di carattere giuridico, ma più si approfondiva il discorso più si andava a cercare un fondo del nostro ragionamento, un fondo della nostra riflessione più ci si accorgeva che c'era un discorso a monte che ormai a poco a poco era stato abbandonato e oggi in parte lo riprendiamo.

Sostanzialmente cosa era successo? Dal formarsi dello stato unitario, vari sviluppi della nostra situazione statale, si era sempre più consolidato - come d'altra parte in molti altri paesi europei - una Pubblica Amministrazione che era il braccio con cui il potere politico, una volta date le indicazioni generali, chiedeva che al cittadino fossero forniti servizi, fosse fornita protezione e fosse fornita ogni tipo di tutela e di regola che lo Stato dava al cittadino.

Non voglio fare processi storici, ma qualcosa a un certo momento si è rotto negli anni 80, grossomodo, fine anni '70, inizio anni '80, certo che è sempre stato difficile il rapporto tra il governo, il potere politico e l'amministrazione pubblica, che poi doveva realizzarne gli obiettivi, gestire i servizi al cittadino (scuola, sicurezza, sanità e quant'altro), ma a un certo momento incominciò ad esserci sempre più nel nostro paese come una occupazione del vertice della Pubblica Amministrazione da parte del potere politico al mutare dell'indirizzo politico che emergeva dalle elezioni. Non era stato così per tanti anni, anche perché c'era stata continuità, bisogna anche dirlo, cambiavano mille governi ma sempre con gli stessi personaggi.

Molto probabilmente, per rendere forse più efficace l'azione di gestione da parte dei politici si è incominciato a cercare di definire meglio, dopo la legge del 78, e poi ancora successivamente, quanto il politico potesse avere collaboratori che gli garantissero meglio l'attuazione del disegno. E questo in sé è legittimo. Ma le cose col tempo andarono via via peggiorando. Non è vero che la Pubblica Amministrazione è stata tutta contaminata da questo processo, noi oggi abbiamo una Pubblica Amministrazione in Italia molto vasta, sia di organismi centrali dello Stato (i Ministeri), sia di articolazioni sul territorio, sia di servizi di struttura, la Sanità, i servizi sociali e la scuola, e la cosa che più salta all'occhio è che è una situazione difforme, non è una situazione omogenea di Pubblica Amministrazione, abbiamo zone di eccellenza, abbiamo zone che stupiscono anche a livello internazionale. Io rimasi attonito sentire a livello europeo, dove noi non è che siamo molto ben considerati, dire che alcuni settori, ad esempio della Protezione Civile, della vigilanza e sicurezza dell'ambiente eccetera, dei Vigili del Fuoco eccetera, erano la forma di eccellenza che c'era in Europa, talché di fronte a ogni calamità il sistema più organizzato era quello della

Protezione Civile italiana che veniva chiamato dalla Francia o altri paesi quando c'erano problemi. Al contempo c'erano situazioni che andavano progressivamente deteriorandosi. Il deterioramento era dovuto dal fatto che non si aveva più come visione sostanziale il servizio al cittadino del disegno che il politico aveva in mente al momento che cercava legittimamente il consenso della cittadinanza per gestire il paese. E questo andò dilagando. Incominciarono ad essere occupati spazi importanti e vitali dell'amministrazione pubblica, ripeto altri rimasero indipendenti, o anche se di indicazione del potere politico furono di grande livello ed obiettività senonché incominciò un processo di deresponsabilizzazione della dirigenza che aveva due forme di contenimento e di vincolo: sopra aveva il potere politico che spesso gli chiedeva di essere attento anche alla gestione del consenso, con cui lui era stato eletto, nominato, ma anche a volte dava indicazioni, prevaricava nelle indicazioni gestionali, vere e proprie scelte di carattere tecnico-burocratico. E sotto si è formato il secondo grande potere, il potere sindacale, soprattutto delle grandi confederazioni, con dei poteri estremamente delicati di veto, di vincoli, di assemblee, di dipartimenti e quant'altro, dove arrivavano a cercare di determinare le scelte del dirigente in base a forme pattizie o a volte di condizionamento.

Diventava così sempre più difficile per il dirigente svolgere le proprie funzioni. Non che fosse impossibile, talché - ripeto - molti le gestirono e le gestiscono con cura, ma come sopra c'era un condizionamento sotto c'è stata una forte pressione di tipo spartitoria, soprattutto tra due Confederazioni, la CGIL e la CISL, che a livello di Pubblica Amministrazione venivano a spartirsi chi i dipartimenti, alcuni settori del parastato, chi alcune posizioni, e la pressione di tipo sindacale di co-gestione col potere politico era diventata immensa. Talché abbiamo assistito a scene difficili da accettare dal punto di vista etico: ministri, nella gestione della propria funzione, quasi minacciati e ingiuriati dai rappresentanti sindacali che chiedevano alcune o altre scelte tenendo presente che è legittimo che le chiedessero ma che poi il potere politico era decisamente libero di assumerle quando entrava nella sua sfera.

Questo ha creato tanti problemi nel nostro Paese. Ha creato una quantità immensa, un proliferare spesso non ordinato della dipendenza pubblica; si incominciò ad evadere il sistema ordinario, che era quello che dava le garanzie, il concorso. Il concorso, sistema legittimo che dava chiarezza alle funzioni, ed erano sempre meno quelli che entravano nella Pubblica Amministrazione per concorso, quando si formarono delle emergenze queste patologie esplosero a maggior ragione.

Ho letto, per motivi non d'ufficio ma quasi, l'indagine della Procura della Repubblica di Napoli in merito ai problemi dei rifiuti, dove c'era il giudizio di diversi politici e amministratori, ed è terribile vedere come si formavano commissariati, sub-commissariati, tutti superpagati con cifre astronomiche, aziende, dipendenti, tutti, senza mansione e anzi che se venivano messi all'opera cercavano di distruggere lo strumento operativo affinché potessero avere, da una disgrazia (la rimozione dei rifiuti solidi urbani) appannaggio economico, strumenti e strutture.

E' un fatto patologico, tanto è vero che interviene la magistratura, ma è significativo. E allora c'è da fare alcune riflessioni sul momento attuale. Molto probabilmente non è vero che la Pubblica Amministrazione è così mal strutturata e mal composta, come qualcuno vuole dire, è vero che nella Pubblica Amministrazione ci sono fedeli servitori dello Stato e degli enti locali, persone egregie, ma è vero che ci sono forme importanti di contaminazione sopra e sotto, cioè da parte politica sopra e da parte sindacale sotto, e che molto probabilmente qualche rimedio ormai va posto perché la situazione non regge più dal punto di vista dell'erogazione dei servizi al cittadino, non regge più dal punto di vista economico.

Ci sono state le elezioni, è cambiata la maggioranza, la nuova maggioranza si è trovata in una situazione politica diversa, indipendentemente da posizioni politiche io ho una netta sensazione di deserto culturale, come se fosse venuto a mancare progressivamente il dibattito di base tra le organizzazioni politiche, quelle che De Rita chiamava i corpi di mezzo, la società di mezzo, la società che faceva mediazione. E' un momento come di deserto di dibattito, di deserto di iniziative, sembra che tutto muoia, l'opposizione stessa ha cercato di non fare opposizione ad aprire un

dialogo, ci sono carenze di capacità propositive, e così pure le proposte del governo che parte in quarta sono, certo, sotto alcuni punti di vista interessanti, però sotto alcuni punti di vista sono confuse e sono certo non ancora chiarite verso gli obiettivi che vuole perseguire.

In particolare noi abbiamo due elementi dominanti (dopo di che lascio la parola agli esperti che ne sanno più di me che presenterò) dello scenario politico in questo momento: una crisi economica che è da brividi. Che è da brividi! Se ne parla, si parla dei problemi di potere d'acquisto delle famiglie, si ha ancora timore a dire quale ne è la portata. Io ho la sensazione che economisti, politici, eccetera, siano coscienti, ne siano a conoscenza, ma abbiano ancora il timore a dir tutta la situazione in cui ci troviamo. Qualche nota qua e là emerge in maniera importante ad esempio dal discorso del Presidente della Banca d'Italia Draghi, dove dice che quello che è emerso sui mutui, sulla crisi bancaria internazionale, è meno di un terzo di quella che è la situazione reale, alcune situazioni di improvviso aumento dovuto a speculazione delle materie prime, siano esse petrolio siano esse quelle di carattere alimentare, sono significative di un tentativo del sistema finanziario di recuperare in maniera scorretta e disonesta, e disonesta, tramite la cartolarizzazione dei *futures*, ad esempio nel petrolio o quelli sul grano o quelli sul mais eccetera, cercare di coprire le perdite avute o in corso nel sistema immobiliare. La crisi viene avanti? Io dicevo con terrore che nella seduta della settimana scorsa il Comitato Sociale dell'Unione Europea al quale ho partecipato, è arrivata una nota del governo spagnolo che chiede di prorogare i fondi strutturali da cui esce perché è probabile che la Spagna entri in grave crisi economica in autunno. Il suo PIL è passato negli ultimi mesi dal 3,8 (quello che compare oggi sui giornali) al 2, però prevede entro l'anno di scendere sotto l'1, con crisi importanti del sistema del potere di acquisto delle famiglie e della crisi del sistema immobiliare e delle società pubbliche di gestione.

Contemporaneamente la macchina pubblica non sa essere capace di rendere il servizio sufficiente di compensazione al cittadino. Gli ammortizzatori sociali, welfare, gli asili nido, le scuole, abbiamo una scuola nettamente in crisi, la scuola italiana è nettamente in crisi, il sistema assistenziale è nettamente in crisi e quindi la Pubblica Amministrazione tramite l'ordine pubblico, la sicurezza e quant'altro, e quindi il problema emerge. Il governo ha presentato un decreto legge nell'ultimo consiglio dei ministri, e un disegno di legge. Il decreto legge è una proposta del ministro dell'Economia, interviene con tagli importanti anche al sistema della Pubblica Amministrazione, e interviene già anche in settori della Pubblica Amministrazione il disegno di legge del Ministro della Funzione Pubblica, un disegno di legge delega che chiede di intervenire in maniera massiccia sulla riforma della Pubblica Amministrazione. E qui si inserisce il problema della dirigenza. C'è tutto un titolo, un capitolo V di questo disegno di legge che è sulla dirigenza. E sulla dirigenza è proprio la riflessione di stasera, a nostro avviso, il discorso equivoco. Il ministro parla di forti carenze nella Pubblica Amministrazione, ha fatto questo delle immagini dei lazzaroni che gli è servito molto come immagine mediatica, perché poi dopo, costretto a riflettere, qualche correttivo lo ha messo anche in moto, ma chiede alla dirigenza di mettere in moto un meccanismo repressivo di fronte a ciò che non funziona nella Pubblica Amministrazione. Allora, noi pensiamo che la dirigenza pubblica abbia tante responsabilità, che nella dirigenza pubblica ci siano persone di grande livello e persone che sono in deficit rispetto a quella che è la loro funzione. E' vero che forse in alcuni settori c'è stato anche un sovradimensionamento, ma attenzione che contemporaneamente ci sono alcuni settori che sono diventati progressivamente, perché abbandonati, sottodimensionati. Ricordavo prima col Dottor Console, ad esempio nel sistema sanitario di fronte a un proliferare di prime reati eccetera, il ridurre i dirigenti del sistema farmaceutico che è uno degli organismi di controllo della spesa più importanti, più efficaci e più delicati, che è terzo. Quindi talvolta lo stesso eccesso di dirigenza non è generalizzato e a volte alcune carenze sono proprio in posizioni difficili, strutturali della vita economica e sociale del paese. Ma la cosa importante è che in questa situazione, se si vuole arrivare per davvero a una riforma della Pubblica Amministrazione, la dirigenza assuma il suo ruolo.

Noi non abbiamo nessuna difficoltà a dire che abbiamo anche poteri di controllo, di gestione e di repressione anche laddove ci siano mancanze. Ma non è il nostro compito principale, noi non siamo la clava del potere politico nei confronti dei c.d. lazzaroni perchè ci possa poi essere la rivalsa del potere politico su una situazione generalizzata che dice che non va bene. Questo non ci compete. Invece sì indipendenti dal potere politico, da cui accettiamo le funzioni e il ruolo, di cui rispettiamo la sua capacità di darci gli obiettivi, i fini, eccetera, nell'esercizio della nostra funzione di responsabili delle risorse umane e strumentale di portare a compimento gli obiettivi a noi affidati, in autonomia, in libertà, con capacità di gestione terza. Non si può dare la luce solo al quartiere che ti ha votato e il quartiere che non ti ha votato lasciarlo al buio. Io ricordavo sempre da milanese, ma mi scuso di questo esempio, come il governatore asburgico a Milano, Radetzky, per avere degli atti di tipo catastale (sapete che Maria Teresa d'Austria ha fatto il primo catasto importante, eccetera), dovette mettersi in fila insieme agli altri cittadini di fronte agli uffici del catasto. Cioè finita la propria funzione non ha privilegi in sé, il potere politico poi nella gestione del sistema tecnico gestionale che ha la sua funzione nella terzietà, che tutti i cittadini sono uguali, rispettano le norme che il potere politico legittimamente fa con le leggi. Legittimamente fa con legge, anzi ha il dovere, il diritto-dovere di farlo. Questa funzione noi rivendichiamo, non la funzione di clava, e anche sulle riduzioni noi sappiamo che c'è un problema economico, non siamo mica così sciocchi da non vedere che c'è un grave problema economico di produttività della Pubblica Amministrazione, ma anche qui allora che la valutazione, che è l'elemento con cui si va a vedere cosa fa il dirigente sia terza, sia oggettiva, non sia soltanto gerarchica, non sia di quello che nominandoti magari il potere politico ti può revocare utilizzando strumentalmente la tua posizione e rendendoti realmente subalterno.

Questi punti, messi uno dietro l'altro, con la valutazione che è importante, ci sembrava che ci dissero che il problema della pubblica amministrazione è un problema di eticità, di moralità, di rispetto delle funzioni che ha la Pubblica Amministrazione nei confronti del cittadino. La Pubblica Amministrazione non è superiore all'uomo, il burocrate non è superiore al cittadino, il cittadino non è suddito della burocrazia che ha poteri indefiniti nei confronti del cittadino, la burocrazia è al servizio del cittadino, il giorno in cui non riuscisse a servire giustamente il cittadino, la burocrazia va spazzata via, non ha senso, non c'è un diritto divino della burocrazia. Il giorno in cui non risponde legittimamente ai bisogni del cittadino perde la sua ragion d'essere, la ragione della sua remunerazione, della sua posizione giuridica, e solo in quanto è al servizio terzo del cittadino mantiene questa posizione. E' questo che noi rivendichiamo. E' questo che noi rivendichiamo tramite tanti strumenti.

Io ricordo soltanto che il momento è difficilissimo, sono in corso queste nuove proposte legislative da parte del nuovo governo, c'è una crisi economica, lo diciamo chiaramente, spero di non scandalizzare nessuno, voi sapete molto probabilmente che non ci sono i contratti per il 2008-2009 dei dirigenti, addirittura in arretrato gli altri ma il pregresso c'è, e che i soldi del 2008 sono stati usati per mettere a posto il contratto del 2007, quindi bisogna aspettare la finanziaria del 2009, e molto probabilmente non ci saranno poi grandi speranze economiche, quindi più che altro sarà un discorso di istituti giuridici. Quindi si faranno molto probabilmente presto i contratti della dirigenza per i bienni precedenti, non c'è un soldo per quelli futuri, e si continua a dire di tagliare. Oggi Zapatero dice "sto andando anche io nei guai, 30% in meno alla Pubblica Amministrazione", può essere una soluzione se è ragionata e se non è una battuta. Ma se è una battuta no.

Io ho finito, l'ho fatta molto lunga ma era perché vi volevo raccontare che la Confedir, questa grande confederazione ormai della dirigente pubblica e privata, la più grande ormai dopo che abbiamo avuto anche questa importante parte del management privato che ha aderito alla Confederazione dei servizi pubblici, è preoccupata per la situazione storica del momento, non vede molto dibattito culturale, non vede elaborazione di idee, ha la sensazione che dei cammini anche iniziati poi sono stati male utilizzati, non era in sé una scelta negativa quella fatta agli inizi degli anni '90, ma non è stata né completata né gestita correttamente. Oggi si tende a riprendere alcuni

elementi del dibattito, ma vanno fatti con certezza, con chiarezza. E questo era quello che secondo noi deve essere fatto rilanciando prima il cittadino. Noi dirigenti abbiamo un senso perché siamo a servizio del cittadino nell'erogargli servizi e facendo i compiti che lo Stato ci assegna, o le istituzioni ci assegnano. Il problema drammatico sono le prevaricazioni, il problema drammatico che con le prevaricazioni porta le proliferazioni, iper-dirigenti pagati cifre astronomiche fuori dal bene e dal male, senza compiti, non ci sono soltanto nei vertici dello Stato, ci sono anche in piccoli enti locali dove il sindaco, per avere la certezza che il direttore dell'ufficio tecnico non gli faccia obiezioni sulle licenze o sul piano regolatore, dà il massimo del possibile al direttore dell'ufficio tecnico come compensazione dell'asservimento al potere politico. E questa cosa c'è negli enti locali, c'è nelle regioni, e anche nel potere regionali questo è proliferato, interessante il caso Galan di questi giorni, che chiede al suo consiglio regionale di non passare in ruolo tutti i portaborse dei consiglieri regionali e degli uffici studi dei singoli gruppi consiliari. E questo è stato fatto invece frequentemente, il caso più eclatante è il Lazio, 481 dirigenti nominati per via politica in precisa proporzione al numero dei consiglieri regionali che aveva ogni partito, talché questi poterono darne i nomi e nominarli dirigenti, indipendentemente dai titoli. E' vero che il TAR lo ha annullato, eccetera, che adesso ci saranno problemi seri per la Regione Lazio per l'attuazione dell'ordinanza del TAR perché vanno restituiti i ruoli di provenienza e vanno pagati i danni erariali, ma sono state nomine troppo frequenti, avvenute in colori politici diversi; Veneto e Lazio ma potremmo citare Campania e Calabria, ma potremmo citare altro, nord e sud. Questo non è più accettabile, e poi con remunerazioni folli e senza funzioni, remunerazioni dal mezzo miliardo di lire in su, fino al miliardo, cioè da 200 mila a 500 mila euro. Allora noi chiediamo alla politica, al sindacato, di fare un passo indietro, di rivedere il discorso dell'etica, il discorso dell'uomo, il discorso del cittadino, perché noi vogliamo fare i dirigenti seri, professionalmente preparati, sicuramente dediti alle nostre funzioni, al nostro lavoro, senza timore di farci valutare, se la valutazione è oggettiva e soprattutto se è terza, come spesso è nelle regioni; senza timori di mettere in discussione la nostra posizione la nostra funzione ogni qualvolta ci venga chiesto, ma con la richiesta che venga fatto con serietà e con obiettività. Questa è un po' la riflessione di oggi, e io qui vi ringrazio.

Adesso prima di passare alle nostre riflessioni io intanto dico che abbiamo un tavolo molto importante, incomincio con la mia sinistra, il Dottor Alberto Stancanelli che io ricordo con piacere, non tanto perché è stato il capo Gabinetto della Funzione Pubblica, io me lo ricordo giovane ragazzino, uno che mi veniva raccontato dal suo professore universitario essere uno dei suoi migliori assistenti, il professore era Cassese, e lui era considerato dal suo professore uno dei giovani più brillanti. Così è sempre stato, così è ancora oggi, di una grande personalità, di una grande serietà e correttezza.

Poi c'è il professor Veneto, c'è il Dottor Barra della Dirpubblica, dei dirigenti dello Stato. Il Professor Flamment, che è il Presidente del Formez, l'assessore al personale del Comune di Bari che con la sua vistosa fascia tricolore dà colore e autorevolezza a questa nostra seduta e il Presidente del Consiglio Regionale.

Signor Presidente del Consiglio Regionale, poiché prima delle riflessioni ci sono i saluti, vuole prendere la parola lei per primo?

Pietro Pepe

Presidente del Consiglio Regionale della Puglia

Presidente grazie, un cordiale saluto a tutti i convenuti, agli illustri relatori. Io non mi limito a fare saluti, caro Presidente, non è nella mia abitudine, un po' per carattere, un po' per formazione e un po' perché le occasioni, le opportunità che mi vengono offerte servono non solo ad acquisire conoscenze, esperienze, professionalità (e da questa vostra confederazione c'è molto da

apprendere), ma anche ad aprire un confronto vero, sincero, tra realtà ed espressioni di diversa estrazione, c'è la politica da una parte, le istituzioni, e il mondo della Pubblica Amministrazione. In questa epoca è noto c'è un disagio (lo dite voi, e mi piace anche il titolo **La responsabilità sociale** vorrei dire *nella* Pubblica Amministrazione anziché **della Pubblica Amministrazione**, con i due paletti che avete voluto già mettere a fuoco, che è il riscoprire l'etica pubblica, e nello stesso tempo la efficienza.

Io vengo da una lunghissima esperienza, i dirigenti che sono qui presenti, i docenti universitari, abbiamo una lunga frequentazione, e avendo anche maturato una serie di esperienze presso le diverse amministrazioni, quindi sono stato un locale nel senso dei consigli comunali, un provinciale sono stato, un amministratore, un consigliere, oggi reggo la rappresentanza istituzione del consiglio che mi consente di avere una osservazione e un osservatorio piuttosto complesso, insomma sono in condizioni di capire dove stanno i problemi, poi il risolverli è un po' più difficile perché devono maturarsi alcune condizioni politiche, istituzionali e una cultura. Questa è una operazione culturale che dobbiamo fare caro Presidente, e l'operazione culturale mi porta a dire che i passaggi precedenti, il patto che c'era tra le istituzioni, lo Stato, chiamiamolo così, e la Pubblica Amministrazione, l'impiegato nella sua accezione, è avvenuto attraverso due garanzie, tu mi dai il consenso politico e io ti chiamo a lavorare (prima fase), poi nel corso degli anni siamo andati avanti sempre così, se io dovessi ricordare una certa data della Regione, con una legge, la 285, la chiamata (come fu detto), gente che è entrata in maniera precaria e poi tutti quanti ci riempiamo la bocca (lo dico al professore di scienze politiche) dell'articolo 97 della Costituzione, che dice l'imparzialità, la fedeltà, la serietà, però aggiunge che l'accesso deve essere attraverso un pubblico concorso. Poi queste cose non accadono e abbiamo situazioni diverse

Nel frattempo siamo al 93, abbiamo tutti la separazione delle funzioni. In quella circostanza abbiamo separato, di fronte all'opinione pubblica rimane l'immagine del politico, della istituzione politica, quello che accade dentro la istituzione funzionale, e un rapporto in alcuni casi di amicizia tra il politico e il dirigente, in altri casi di complicità, in altri casi non so come dire. Mi fermo.

Detto questo perché dico che è una operazione culturale che si impone, che deve restituire dignità e autonomia? io sento parlare di statuto anche del dirigente, è una operazione questa molto importante perché se non definiamo una volta per sempre, in Italia abbiamo questo grande vizio, che partiamo, impostiamo ma non attuiamo o non definiamo. Bisogna essere un po' onesti intellettualmente e responsabili, e dire chi deve fare che cosa, perché anche questo è un problema molto serio. La distribuzione delle funzioni deve essere ben chiara, però tutto questo richiede un recupero di dignità. Mi spiego, capisco le critiche, lo *spoils system*, le combinazioni, le chiamate particolari, le consulenze straordinarie, la definizione di casta, insomma piano piano tutte le caste stanno venendo alla ribalta, credo che poco si salva, e allora di fronte a cose di questo genere io accetto bene la introduzione e la sollecitazione che di fatto il presidente Confalonieri faceva, cioè il dibattito deve essere serio e culturalmente avanzato perché si possa arrivare a definire una volta per sempre il ruolo della Pubblica Amministrazione inteso come dei dirigenti. Ma lo dobbiamo fare con la logica e con la cultura dell'autonomia dei singoli. Insomma io non è che sono innamorato del sistema austriaco e di quella influenza che ha in qualche modo contaminato le regioni del nord, perché mi capita di andare in giro e noto proprio delle differenze sostanziali nei comportamenti, proprio nell'approccio e nella formulazione dei pareri, delle proposte, delle iniziative. Sono reduce da Torino da un confronto, ho notato la grande professionalità di alcuni dirigenti presso il Consiglio Regionale (dico per dire perché è lì che mi è capitato) il loro senso dello Stato, il senso dello Stato, cioè il sapersi riconoscere, la cultura delle regole, il non sentirsi condizionato da un cambiamento politico che è repentino, passano le amministrazioni, la serietà del parere viene prima formulato in un certo modo, poi cambia il colore della gestione e cambia anche il parere, quasi a dire che tutto si può adattare, la duttilità esasperata, eccessiva che uccide la certezza del diritto e della responsabilità.

Io, con molta franchezza, sono abituato a chiamare le cose col nome e cognome, naturalmente non è che con questo escludo la mia responsabilità, non vorrei essere frainteso, io ho fatto parte di questa specie di giostra che nel tempo si è verificata, e ho concorso nell'esercizio delle mie funzioni dovunque sono stato chiamato perché ho avuto diverse responsabilità, ho concorso sempre a rispettare i ruoli dei funzionari, di quelli chiamati a dirigere e a rappresentare, dai segretari generali ai dirigenti di settore, al coordinamento, perché ritengo che questa è una dignità che va preservata e salvaguardata, per cercare un po' di dare qualche risposta. Insomma dobbiamo andare avanti, dobbiamo rifare il patto (se posso usare una parola nuova), un nuovo accordo tra le classi dirigenti, perché più dirigenti di voi, non ho capito come si fa a dire che siete fuori dall'accezione di classe dirigente, io appartengo al ceto di rappresentanza politica, istituzionale, e poi c'è chi vince un concorso e ha la sua dignità e deve mantenere la sua autonomia e la sua responsabilità. Insomma le complicità o le rompiamo o non ha più senso. Però bisogna rivoluzionare un po' il nostro ordinamento, perché non si possono cambiare i dirigenti a seconda del colore. Io non ci sto, io personalmente sono contrario perché lo *spoils system*, cioè il cambiamento di fatto autorizza perché si afferma un altro rapporto che è di tipo fiduciario. Che senso ha? Allora se è questo deve essere automatico, tutti non qualcuno, tutti vanno, come avviene in America che vanno via e al posto di quelli arrivano gli amici del vincitore. Ma questa è una cosa che personalmente io non la condivido, la metto a disposizione come obiezione ad una operazione di questo genere, e vorrei ritornare un po' indietro a questa grande esigenza di definire le competenze dei dirigenti, e dell'amministrazione, perché il decreto 29, se non sbaglio, del 93 ha separato le funzioni, però l'attuazione degli stessi avviene in maniera claudicante. Poi facciamo la 267 e diamo ai comuni l'autonomia, e poi ci pentiamo di tutto quello che la responsabilità, autonomia e responsabilità non sempre camminano insieme.

Io vi ringrazio. So che un mio collega alla fine tirerà le sue conclusioni perché porterà, immagino, l'esito di questo confronto a più voci all'interno della Commissione Affari Istituzionali, che è il collega Ruocco, e lo ringrazio anche per la sua disponibilità perché era incerta la mia partecipazione a questo vostro seminario, perché il consiglio regionale ce lo avevo, oggi mi hanno fatto anche un po' agitare, come sempre accade, e non sono mancate le questioni dei portaborse, dei perché, le teorie sono tante, anche qui, per fortuna, ed è questo poi che, noi sui giornali ci andiamo ma ci andiamo sempre per le notizie, quelle notiziole, si dimentica che qui in Puglia non ci sono i portaborse, abbiamo applicato un sistema, li chiamano missionari, la parola missionario, parlo a qualche funzionario esperto che nel passato ha gestito anche il settore, la parola missionario significa tante cose, però c'è un costo un po' di più, e si crea anche qui un conflitto fra dipendenti, dobbiamo riequilibrare un po' tutto, rimettere a posto tante cose in questa nostra Italia, con l'aiuto di tutti, nessuno si tiri fuori, la globalizzazione, se posso concludere, è proprio questa: maggiore responsabilità da parte di tutti, se no la concorrenza, la competizione non la puoi esercitare. Scusate se sono andato a braccio, ma il mio modo di essere è questo, vi chiedo scusa se ho detto qualcosa non gradita. Grazie a voi.

Roberto Confalonieri

Grazie Presidente Pepe. E' stato molto interessante, in fin dei conti sono idee importanti quelle che lei ha espresso e che per buona parte ci vedono anche consenzienti, quindi un lavoro insieme si potrà fare.

Ora la parola al Professor Ennio Triggiani, che è il Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bari.

Ennio Triggiani

Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bari

Grazie Presidente. Sono molto grato che con la Confedir si sia organizzato questa importante iniziativa, d'altronde fare una facoltà di Scienze Politiche mi sembra normale, facoltà Scienze Politiche sono nate anche fra priorità proprio per la formazione della classe dirigente e dei dirigenti della Pubblica Amministrazione di questo paese, come di altri paesi, e d'altronde è anche giusto perché la Pubblica Amministrazione è lo specchio della società, quindi chi entra nella Pubblica Amministrazione, tanto più con responsabilità significative, deve possedere gli strumenti di analisi della società per poter svolgere al meglio la sua funzione non appunto di burocrate ma di colui o colei che svolge un servizio nei vari settori proprio per la crescita della società.

La Pubblica Amministrazione è lo specchio della società, nel bene e nel male, e quindi ogni società ha la Pubblica Amministrazione che si merita, la nostra società è un po' disastrosa, il momento politico è abbastanza complesso, la Pubblica Amministrazione non potrebbe essere più virtuosa, forse dovrebbe esserlo più virtuosa ma francamente è difficile che possa esserlo. E non è facile intravedere un futuro migliore. Il Presidente Confalonieri faceva riferimento a questi tagli ulteriori che si stanno avendo nella scuola, e aggiungo io (lo devo fare) nell'Università, io ritengo che partendo da basi di finanziamento dei settori fondamentali della crescita di una società, quali sono scuola e università, noi ci troviamo agli ultimissimi posti tra le società industrialmente avanzate, andare ancora indietro significa dire che questa società andrà sempre più giù, e altro che Pubblica Amministrazione avanzata, perché poi quali quadri (in particolare dirigenziali) potranno uscire dalla scuola e dall'università italiana se si continua a non a investire di più ma disinvestire su scuola e università, detto questo mi pare che le considerazioni sono gravi. E devo dire ad onor del vero che non è che questo, al di là delle parole poi contano i fatti, questa scarsa sensibilità appartenga a una parte politica o all'altra, perché purtroppo segnali significativi in inversione di tendenza non si hanno mai. Dove più dove meno ma non si hanno mai.

E' anche difficile creare una struttura della Pubblica Amministrazione che a sua volta è priva di risorse, priva di persone, che poi sono il cuore perché la Pubblica Amministrazione non è un ente astratto, è fatto da persone fisiche con la loro preparazione, con la loro sensibilità, se mancano le premesse è anche difficile operare l'inversione di tendenza, che sarebbe quella di una Pubblica Amministrazione efficiente, che rispetta le legalità, che è aperta al servizio dei cittadini, perché tutto questo ha scarsa possibilità di migliorare, ed è difficile a quel punto (che è un altro problema tipicamente italiano) che la Pubblica Amministrazione venga sentita come un patrimonio del cittadino, anzi noi il pubblico in generale lo sentiamo qualcosa di molto lontano, qualcosa da utilizzare al limite, ma che in realtà più che essere una fonte di risorse o di favori non è qualcosa che appartiene a tutti e che tutti abbiano il dovere di rispettare e di far crescere e di migliorare. Il discorso dello *spoil system* cui faceva riferimento il Presidente, è a mio avviso grave perché io capisco che in alcuni settori la classe politica dirigente del momento debba avere dei referenti più in sintonia, ma questo non può mai prescindere dal curriculum delle persone perché vi è la necessità di utilizzare persone professionalmente preparate come nel lavoro privato, anzi forse ancora di più perché lo Stato, nel senso alto, dovrebbe contenere al suo interno le migliori professionalità che sono espresse dal Paese se lo Stato è quell'entità che è la suprema presenza del cittadino in quanto tale nella società.

L'Università, perché ho il dovere due parole soltanto di dirle sull'Università che tra l'altro, sappiamo, è nell'occhio del ciclone per tante ragioni, ma anche qui si esalta molto l'eccezione negativa, e tutto quello che si fa di estremamente positivo nella quotidianità, con grandi sacrifici, perché anche qui, io a volte rimango singolarmente sorpreso, ma fino a un certo punto, del fatto che si paragonino le università italiane con le università di altri paesi. Ci sono alcune università

americane private che da sole hanno l'intero budget dell'intero sistema pubblico universitario italiano. Ma quale comparazione vogliamo fare?

E allora torniamo al discorso degli investimenti. E così come si dice i professori universitari come diventano tali? Oggi per fare una carriera universitaria bisogna sottoporsi a non meno di 7-8 prove durante la vita, fra concorsi e valutazioni di conferma di queste cose, in altri settori del pubblico impiego ciò non avviene. Quindi anche qui bisogna essere, perché se no abbiamo questa amabilità, a cui molto quotidiani poi si fanno purtroppo partecipi, io penso che un quotidiano dovrebbe fare cultura, e un quotidiano aiutare la crescita di un paese, invece si esaltano situazioni che sicuramente sono negative ma non si verifica fino in fondo quello che succede, quali sono i problemi del sistema universitario. Certo i punti di riferimento delle imprese private in senso dell'efficienza, della capacità di offrire servizi di qualità perché c'è un mercato è un punto di riferimento importante, ma senza esagerare, perché il pubblico ha la sua natura. Ho letto che c'è il progetto di questo governo di trasformare le università in fondazioni private. Sì, può essere utile sotto vari profili, può essere utile per drenare risorse finanziarie, forse, sicuramente più a nord che al sud, ma questo non è perché una fondazione privata al nord non è la stessa cosa di una fondazione privata al sud. Poniamoci il problema allora se lo strumento, più utile o meno utile, debba essere prioritario rispetto alla funzione strategica che un ente, quale quello dell'università, può e deve e svolgere dalla società. E quindi stiamo attenti a che, pur dovendo sicuramente la Pubblica Amministrazione offrire dei servizi che siano dettati, oltre che dall'etica, dall'efficienza, dalla capacità di misurarsi, capire affrontare e risolvere i problemi posti dalla società, tutto questo però deve avvenire sempre nella logica responsabilità di un soggetto che è pubblico, ha una finalità pubblica che un'azienda non ha, e quindi non può e non deve avere.

Io ritengo che (appunto è stato detto) gli investimenti nella cultura e nella formazione sono importantissimi, ricordo dobbiamo ritornare a far sentire la Pubblica Amministrazione, lo Stato, come patrimonio di tutti, ricominciando dalla scuola. Aldo Moro, cui abbiamo appena intitolato l'Università di Bari, tra le grandi cose che ha fatto, inserì - quando era ministro - l'educazione civica nella scuola. Purtroppo non è stato accolto il messaggio intelligentissimo, Moro che capiva che una società che nel '68 (e fu tra i primi capire il '68) si andava trasformando radicalmente, intuì che bisognava cominciare a preparare il cittadino consapevole attivo già dalla scuola, purtroppo è stata svuotata di contenuto, ricominciamo a costruire questa affezione del cittadino al suo Stato, la sua Pubblica Amministrazione alla base nella scuola, facendo capire quale grande patrimonio la Pubblica Amministrazione è e deve essere. Grazie.

Roberto Confalonieri

Grazie a lei Professore per questo suo interessante intervento, do subito la parola all'Assessore al Personale del Comune di Bari, che rappresenta qui il sindaco Michele Emiliano, ed è il dottor Francesco Sisto.

Francesco Sisto

Assessore al Personale del Comune di Bari

Io con il sindaco, che vi saluta, col Consiglio Comunale, con la Giunta, con la cittadinanza intera, ho accolto con grande interesse questo invito, e sottoscrivo tutto quello che i precedenti ed autorevoli relatori hanno testimoniato e sottolineato. Certo io ho senz'altro meno capelli bianchi del presidente Pepe però ce li ho, e quindi con una dose sicuramente minore di esperienza, voglio fare

miei gli spunti che sia il presidente Confalonieri, il presidente Pepe e il Preside Triggiani hanno tracciato.

Il Presidente Confalonieri ha detto **attraversiamo una crisi culturale**, e il Presidente Pepe ribatteva nella sua diagnosi **occorre continuare fare, traendo spunto proprio da un incontro come questo, una riflessione seria, una riflessione di impegno**. Io aggiungo: **una riflessione non di palazzo, una riflessione che deve essere una riflessione di strada, una riflessione che deve porre il cittadino come principale autore ed artefice di un cambiamento che ci può essere**.

Io ho riflettuto abbastanza sul tema, e mi associo su tutta la linea, soprattutto sulla congruità e sulla pertinenza delle parole usate nella identificazione di questo titolo, cioè responsabilità sociale, parole di un certo peso, etica ed efficienza, sono andato a guardare con una rinnovata attenzione tutto quello che noi abbiamo ascoltato dai cittadini durante l'ultima campagna elettorale. Come coordinatore cittadino dell'Italia dei valori ho girato i mercati, perchè siamo partiti di là, ci interessava capire quale fosse il termometro della situazione. Le dico: non abbiamo potuto fare nessun discorso che non toccasse la terra. Per intenderci: quando abbiamo proposto idee, abbiamo capito, abbiamo fatto una inversione di tendenza rapidissima, cioè abbiamo capito che i cittadini avevano bisogno di essere ascoltati. Quando sono andato a rileggere, voi lo sapete il mio carissimo presidente Antonio Di Pietro ama molto il discorso della rete, ama molto il discorso del blog, ha - come dice lui - tutto un mondo a parte, però un mondo non virtuale, un mondo molto reale. Io tutte le doglianze, le poste elettroniche che sono arrivate sul blog del Presidente Di Pietro sono andato a riguardarle, rinnovando questo spirito e questo tema, con occhi di giugno 2008. E sono assolutamente attuali, e ho guardato anche quelle della campagna elettorale precedente. Quando qualche nostro sparuto sostenitore sostiene, dice "i tagli e gli sprechi", presidente Triggiani è necessario, perché la fonte università, la fonte scuola, l'educazione civica non possono essere assolutamente sottaciute quanto a risorse, è necessario dare un impulso. E come? Ci sono delle sovrastrutture abbondanti ed inutili che noi ci ostiniamo da sempre a dire che non devono più far parte della Pubblica Amministrazione. Quando dobbiamo istruire i nostri figli, ma non in modo assolutamente semplicistico oppure tradizionale, non mi si faccia passare per un rivoluzionario, tradizionale nel senso di forme un po' antiquate, un po' stereotipate che non si addicono più a quella che è la realtà molto veloce che noi viviamo, un mondo assolutamente rapido, fatto di telefonia mobile, fatto di messaggini, fatto di messaggi che sui telefonini sono super-abbreviati e che, credetemi, spesso e volentieri, anche da chi te li fa della mia stessa età, miei coetanei, non si riescono spesso a comprendere, tanto è vero che io spesso e volentieri chiedo che cosa mi vogliono dire. Beh l'educazione civica è importante reintrodurla, con delle risorse. Le risorse bisognerà trovarle. E questo è un panorama che è stato colorato con un tono di preoccupazione che io faccio mio volentieri.

Mi accingo a chiudere, e mi scuso perché contestualmente sono atteso anche alla Provincia per la premiazione alla memoria di Franco Sorrentino, dove andiamo a premiare un laureato ed un giovane diplomato che hanno fatto lavori sulla città di Bari e quindi dobbiamo coltivare queste menti che poi non devono trasmigrare altrove, e quindi ci tengo moltissimo ad essere là anche, diciamo, in maniera simultanea.

Qual è l'aspetto positivo invece che io voglio cogliere, e voglio affidare poi alle vostre riflessioni? L'aspetto positivo è quello che comunque dobbiamo valutare nel merito gli attuali soggetti, gli attuali funzionari pubblici, cioè diamo, rispolveriamo quello che è il criterio meritorio, valutiamo bene, valutiamo in maniera consona quelli che lavorano dalla mattina alla sera, e quindi che vengono pagati in una certa maniera, e non quelli che vengono pagati alla stessa stregua e che magari invece sono lì a riempire una scrivania (se la riempiono). Quindi è vero che tagli, costi devono essere assolutamente abbattuti, strutture assolutamente inutili devono essere eliminate per dare più spazio alle risorse, quelle che occorrono alla formazione, è vero pure però che ci sono degli spunti assolutamente interessanti che devono essere valutati molto di più.

Io vi lascio con una riflessione: quanto tempo occorre dalla Pubblica Amministrazione per ricevere oggi un permesso di costruire? Quanto tempo occorre per ricevere dalla Pubblica Amministrazione oggi una risposta su un parere di un funzionario, di un dirigente che magari fa un interpellato? Sono tempi da Guinness dei primati negativi se ci confrontiamo con gli altri della Comunità Europea.

Vi ringrazio e buon proseguimento.

Roberto Confalonieri

Grazie Assessore per il suo intervento e per il contributo che ha dato a questo nostro convegno. La parola ora al dottor Deodato Maccari che è il segretario regionale del Dipartimento della Pubblica Amministrazione della Confedir.

Deodato Maccari

Segretario Regionale Dipartimento PA Confedir-Mit

Io vorrei partire da una considerazione che ha fatto il Presidente Pepe. Innanzitutto porgo il saluto come organizzazione regionale a tutti coloro i quali partecipano a questo convegno, un convegno organizzato dalla Confedir nazionale.

E' stato fatto un riferimento alla responsabilità nella Pubblica Amministrazione. No, la responsabilità è della Pubblica Amministrazione, compreso e fondamentalmente l'apparato politico.

In questi giorni noi siamo coinvolti in un dibattito distorto sulle questioni della Pubblica Amministrazione, che parte è forse per motivi mediatici, ma secondo me serve soltanto a coprire un vuoto di proposta, perché i problemi della Pubblica Amministrazione non sono certo i fannulloni o coloro i quali non rispettano il rapporto bilaterale di un rapporto di lavoro. E' semplicissimo. E ci sono tutti gli strumenti perché coloro i quali non adempiono agli obblighi contrattuali possono essere sanzionati. La domanda è perché questo non accade?

Io collego, certo bisognerebbe fare un excursus storico della nostra Repubblica, ma poiché si è fatto riferimento al decreto legislativo 29, poi 165, al 267, io considero in alcune parti questa legislazione come una legislazione di urgenza, o di emergenza, più correttamente di emergenza la considero, a tutela dei poteri che sono nelle mani dell'apparato politico. Il disegno di legge che è stato presentato in questi giorni al Consiglio dei Ministri non fa altro che elencare ciò che già esiste nei contratti. Si parla di strumenti di valutazione della dirigenza, strumenti di valutazione dell'apparato pubblico, ma sono strumenti che già esistono. La domanda da porsi è: perché non vengono utilizzati questi strumenti. La domanda da porsi è: perché la dirigenza, indipendentemente dal modo in cui avviene l'acquisizione della dirigenza o di altri operatori all'interno della Pubblica Amministrazione? Qual è il motivo per cui non si dà corso alla valutazione. Qual è il motivo per cui la dirigenza spesso, anzi più che spesso, non è in grado di assolvere alle proprie funzioni? Perché ci sono dei sistemi di valutazione che sono interni alla Pubblica Amministrazione e pongono la dirigenza e tutti gli apparati pubblici in ogni ordine e grado, alla mercé delle pressioni, alla mercé della volontà, naturalmente non legittima, degli apparati politici.

Allora questa nostra proposta, questa proposta che ci viene posta in questi giorni, io credo abbia semplicemente una funzione mediatica da un lato ma contiene alcuni elementi di grave pericolosità, perché si tende a rispostare nell'ambito della legge la regolamentazione di molte materie che già adesso appartengono alla contrattazione, con una funzione non dichiarata ma evidente non di colpire questa o quella organizzazione sindacale, probabilmente la causa originaria è quella, ma nel momento in cui si costruisce un'arma, o la si fabbrica, questa viene utilizzata nei

confronti di tutti, e noi questo non lo possiamo consentire. La divisione dei poteri, poteri programmatici, poteri di controllo e poteri gestionali, deve essere una divisione effettiva, non apparente. E qui ci sono delle carenze nell'attuale normativa, come pure ci sono alcune esigenze di legificazione di alcuni aspetti, e come pure - visto che stiamo avviando una discussione di riflessione culturale - ci deve essere qualcosa che va ben oltre, cioè modificare non il linguaggio il pensiero, far convergere il settore privato con il settore pubblico. Che significa? Il settore pubblico, le sue varie articolazioni, non è una impresa, il settore pubblico è un apparato di erogazione di servizi e non ha come suo fine la produzione del profitto, ma erogazione dei servizi, e su questo deve essere organizzata l'attività nella Pubblica Amministrazione, e i poteri. I poteri tanto dell'apparato politico quanto dell'apparato amministrativo, tecnico-amministrativo, diciamo della Pubblica Amministrazione senza l'apparato politico. La garanzia è dare autonomia all'apparato, tenendo fuori l'apparato politico e avere degli strumenti terzi di valutazione. Gli strumenti, Presidente, ci sono. Allora io invito a riflettere sui motivi per cui finora questo non accade.

Roberto Confalonieri

Grazie di cuore Maccari. Ora entriamo nelle relazioni più tecniche, queste sono tutte riflessioni, iniziamo come è il rapporto di lavoro nel pubblico impiego con Morzilli, Stefano Morzilli che è capo della segreteria tecnica della Confedir.

Stefano Morzilli

Capo Segreteria Tecnica CONFEDIR-MIT

Cercheremo di essere brevi ancorché il tema è quello che è. Io adesso andrò un pochino controtendenza anche rispetto a quello che abbiamo sentito nei saluti e nell'introduzione, probabilmente qualcuno uscirà da questa sala un po' più nervoso di come è entrato, me ne scuso. Io avevo preparato un piccolo intervento che eravamo riusciti anche a mettere in cartella, dovrete averlo, se non erano sufficienti per tutti, se qualcuno è senza cartella, senza documentazione, si manda un e-mail in Confedir, sicuramente possiamo mandargli tutto il materiale. Questo e anche altro. Quindi farò un intervento integrativo del documento che abbiamo già presentato in cartella e anche in relazione a ciò che abbiamo sentito fino adesso.

Chiaramente **Rapporto di lavoro nel pubblico impiego**, abbiamo dato questo titolo al mio intervento, potremmo parlarci qualche mese, non sarà così, saranno pochi minuti, il mio intervento è per contestualizzare, per prendere qualche spunto, qualche elemento di riflessione e cercare di approfondire una analisi che da anni ci continuiamo a fare, i sintomi della Pubblica Amministrazione ormai li sappiamo a memoria, le diagnosi sono però di difficile intuizione, le terapie non le abbiamo viste fino ad oggi, abbiamo visto interventi fatti non si sa su quali regole.

Per mettere le mani avanti vi dico subito parleremo fra un attimo di dirigenza, di vice-dirigenza e di personale in generale, perché il nocciolo della questione è il personale della Pubblica Amministrazione. Pubblica Amministrazione che non è quel soggetto che semplicemente fornisce, eroga servizi ai cittadini, alla persona, all'impresa. Quella è una parte, la Pubblica Amministrazione è un oggetto e un soggetto centrale della nostra vita, non sono solo i servizi, la Pubblica Amministrazione è un elemento regolatore, è un elemento coordinatore, esercita funzioni di vigilanza, di repressione, tantissime cose, scandisce i tempi della nostra economia e vita sociale. Non sono solo i servizi alla persona, non sono solo i servizi alle imprese. 3.200.000 operatori e passa non fanno soltanto servizi, c'è la parte dei servizi, ci sono altre cose che è la regolazione del mercato, la fiscalità non è un servizio diretto, è un servizio indiretto perché viene dato alla

collettività non alla singola persona, la singola persona ne farebbe volentieri a meno dell'imposizione fiscale, ma evidentemente serve. 3.200.000 operatori che svolgono pubbliche funzioni. Pubbliche funzioni con attività assolutamente molto varie, molto variabili, ma tutte con un filo comune: sono tutte attività di interesse per la collettività, non per un singolo, per qualcuno o per altri soggetti, per la collettività; la Pubblica Amministrazione non ha uno scopo di lucro, la Pubblica Amministrazione non ha un interesse mercantile, ha una esigenza di un **buon andamento e di una imparzialità** (così ci dice la Costituzione). Che vuol dire una esigenza di buon andamento e di imparzialità? Buon andamento è la necessità di utilizzare nel modo migliore quelle risorse economiche che vengono messe a disposizione dalla collettività tramite essenzialmente l'imposizione fiscale. In tutto ciò è determinante certo il ruolo della dirigenza in senso lato, del management, delle elevate professionalità, dei professionisti che operano nella Pubblica Amministrazione, che garantiscono, che devono garantire il corretto funzionamento di questa macchina. Il corretto funzionamento di questa macchina però, cioè questa garanzia, **può essere fornita a tre condizioni**, e qui vediamo se riesco ad essere un po' concreto, vorrei tentare di essere un po' più preciso su questo.

Tre condizioni. La prima condizione è che chi ha questo tipo di responsabilità (il dirigente, il manager, il professionista) sia in grado di gestire le proprie risorse, prima tra tutte il personale che ha a disposizione (su questo mi soffermerò un attimo)

La seconda condizione è che sia realmente e concretamente libero dal condizionamento del potere politico. Ne abbiamo già parlato, è stato già detto, è una cosa ovvia, ce lo diciamo da tanti anni, chissà come mai non lo abbiamo realizzato? Forse qualcuno non lo vuole fare. Non lo so.

La terza condizione, che è meno comune ma è fondamentale, bisogna che sia ben chiaro qual è il ruolo del dirigente, dei dirigenti di queste elevate professionalità all'interno della Pubblica Amministrazione, un ruolo gestionale o un ruolo professionale. Su questo secondo e terzo punto non mi soffermerò, darò soltanto qualche accenno alla fine.

Quello che ho detto adesso, secondo me, è un qualcosa che coinvolge tutta la Pubblica Amministrazione, tutti i settori, dai ministeri alla sanità, agli enti locali, all'università, alla ricerca, anche alla c.d. Pubblica Amministrazione non contrattualizzata, alla sicurezza, alla magistratura. Se non realizziamo queste tre condizioni chi ha la responsabilità, almeno in teoria, di gestire la macchina, non riesce, non ha gli strumenti, non lo può fare. Allora vediamo un attimo questo primo punto. Qual è questo personale? Chi è questo personale che dovrebbe essere gestito dai dirigenti, dai professionisti, dal management?

Sono costretto - perdonatemi - a fare un passo indietro, non voglio fare nessuna cronistoria né insegnar nulla, però serve dire che molti anni fa il funzionamento dell'amministrazione pubblica, che era sostanzialmente statale, aveva un certo tipo di normativa, era quella delle carriere, qualcuno se lo ricorderà perché oggi non se ne parla più da tanti anni della carriera direttiva, della carriera di concetto, della carriera ausiliaria, della carriera esecutiva. C'era il vecchio, famoso d.p.r. 3 del 57, testo unico degli impiegati civili dello Stato. Oggi abbiamo una situazione completamente diversa e a questo punto mi domando a cosa è servito? Non voglio fare la polemica, voglio cercare di fare un intervento neanche da sindacato, neanche da funzionario, ma da osservatore, se volete, siamo all'università, da studente, vediamo se ci riusciamo.

Quella roba lì aveva le carriere, dove c'era una correlazione ben stretta e specifica tra **professionalità, compiti, responsabilità**. Questi tre oggetti erano legati, la professionalità era essenzialmente il titolo di studio con la quale l'amministrazione acquisiva personale dall'esterno e in che modo lo instradava per fargli fare delle cose, fargli anche acquisire delle esperienze. Questa era la professionalità. I compiti erano legati a questo tipo di professionalità ed al percorso che il funzionario, ma non solo il funzionario anche l'impiegato, faceva nel corso della sua carriera. Le responsabilità erano automatiche, perché definite le prime due cose, chi sei e cosa fai, la responsabilità era legata alla competenza, era legata alla mansione, anzi al compito più che alla

mansione, ed era un sistema che funzionava, quasi somigliava a quello militare dove anche questo è assolutamente rigido e incasellato.

Quel sistema lì, del d.p.r. del 57, è ovvio che ad un certo punto è diventato stantio, non andava bene, qui stiamo parlando degli anni 60 e degli anni 70, andava aggiornato, bisognava metterci le mani, bisognava cambiare, non si adattava più alle esigenze non solo del cittadino e delle imprese, ma del funzionamento stesso all'interno della macchina della Pubblica Amministrazione.

Cosa è successo? Negli anni 80 c'è stata una prima riforma del sistema pubblico, abbiamo introdotto le qualifiche funzionali e abbiamo abrogato le carriere. Sembrava bello, però con le qualifiche funzionali abbiamo perso quel collegamento tra professionalità, compiti e responsabilità. Perché? Abbiamo introdotto i livelli, dal primo livello all'ottavo livello, poi nello Stato è venuto il nono, perché un settimo livello è un settimo livello e basta, perché un settimo livello è un funzionario direttivo che fa un concorso, con la sua laurea, spesso anche con una specializzazione, entra al settimo livello, si trova insieme a un settimo livello che è un impiegato che non ha la laurea, ha 20 anni di anzianità, fa un altro tipo di lavoro, non è una questione economica, questa cosa c'è sempre stata, il funzionario direttivo entrava a parametro basso, uno stipendio molto più basso rispetto al collega di gruppo B che erano 20 anni che era lì, era anche giusto, ma aveva la sua prospettiva, aveva il suo lavoro, aveva i suoi compiti, lui sapeva che davanti a sé aveva un percorso, che era quello della carriera direttiva. Oggi il settimo livello entra, si trova al settimo livello.

Professionalità? Diversa, un giovane laureato, con le sue competenze, le sue capacità e una grandissima potenzialità. Che compiti diamo rispetto a un settimo livello di 20 anni di anzianità, diciamo ex gruppo B, un bravo ragioniere. Professionalità diverse, compiti molto simili, molto simili.

Responsabilità? Identiche, perché la norma prevede la tipologia della responsabilità in relazione alla qualifica funzionale: settimo livello, quindi stessa responsabilità.

Cosa è successo allora in quel momento? (parliamo degli anni 80) che il funzionario direttivo, che è quella cosa che l'amministrazione pubblica dovrebbe assumere selezionando tra i migliori giovani laureati del Paese, facendo il concorso pubblico ai laureati, ai migliori giovani, che inserisce nell'amministrazione instradandoli su un percorso e facendogli fare una formazione, facendoli crescere preparandosi a fargli sopra un'ulteriore selezione dopo alcuni anni per prendere lì il management, per prendere lì la dirigenza della Pubblica Amministrazione, il funzionario direttivo non esiste più. In questo momento noi a questa categoria gli abbiamo rubato l'identità, non esiste più, non c'è più. Abbiamo il settimo livello e basta. Comunque sia è un settimo livello.

Subito dopo abbiamo avuto la contrattualizzazione del rapporto di lavoro della Pubblica Amministrazione. Abbiamo avuto i contratti, dopo una primissima tornata abbiamo introdotto, nei contratti di lavoro del personale, quindi non parlo di dirigenza, sto parlando del personale, perché è quell'oggetto che il dirigente deve poter gestire. Abbiamo introdotto le aree funzionali, le avete anche col personale dell'università, l'Area A, B, C, D per l'Università, per gli enti locali, nei Ministeri ci si ferma a C. Non sono le vecchie carriere, è un'altra cosa, qui ogni area funzionale è un'unica posizione giuridica. All'interno dell'area funzionale ci sono le posizioni economiche. Quindi quel settimo livello di prima, che adesso lo si chiama C1, non è più neanche un C1, è un C come posizione giuridica, poi C1 posizione economica, C2 una posizione economica, C3 una posizione economica.

A cosa è servito questo? Ai contratti e alle organizzazioni sindacali promotrici di questo? A dire che per andare dal vecchio settimo livello all'ottavo o nono, non serve più un concorso, perché sono posizioni giuridiche uniche, basta una organizzazione del contratto per passare in una superiore posizione economica.

In tutto questo ci siamo però dimenticati che quel giovane direttivo, che ormai non è più giovane, che si era ritrovato con una posizione di C2 o magari C3, su quella qualifica intanto ci si è addormentato.

Dell'accesso alla dirigenza non ne parlo proprio.

Successivamente, con gli ultimi contratti, abbiamo anche fatto le riqualificazioni, che sono quegli oggetti misteriosi per i quali coi contratti nazionali e poi con la contrattazione decentrata abbiamo spostato (questo è l'effetto finale) masse enormi di personale dalle posizioni economiche, solo economiche inferiori alle posizioni economiche, solo economiche superiori, abbiamo avuto una lievitazione enorme prescindendo dai titoli di studio o tenendone conto in modo assolutamente parziale o secondario, basandosi essenzialmente sulla anzianità.

Questo è il personale che i dirigenti si trovano davanti e si devono un po' gestire. Quali sono i collaboratori dei dirigenti, quelli che una volta dicevo erano i funzionari direttivi che entravano, si tenevano lì, facevano un po' da vice, soffrivano. Adesso il dirigente si deve trovare un funzionario direttivo, con un grande senso dello Stato e senso di responsabilità, disponibile ad assumersi anche qualche responsabilità in più rispetto a quelle da ex settimo livello o C1, ma deve farlo a fronte di una retribuzione che è la stessa identica del collega di pari livello o di pari posizione economica che non ha il titolo di studio e che certe cose non le sa e non le può fare (anche perché non ci pensa per niente a farle), e allora perché dovrebbe farle lui giovane funzionario direttivo; allora si comprende la grande fatica da parte del dirigente trovarseli questi collaboratori.

Signori questo qui non è un problema interno, non è un problema di categoria, io non sto parlando soltanto della mortificazione dei funzionari direttivi, questo è un problema che incide sull'attività interna della pubblica amministrazione pesantemente sui servizi di cui parlavamo prima.

Io avrei due o tre esempi da fare. Ve ne faccio uno soltanto che è brevissimo: Ministero del lavoro, ogni tanto cambia nome ma sempre Ministero del lavoro è, 3 o 4 anni fa ha sviluppato queste riqualificazioni per il personale, che giustamente dovrà anche avere una possibilità di sbocco, le retribuzioni del pubblico impiego sono quelle che sono, per cui si devono incrementare gli stipendi in modo alternativo e con i contratti si cerca di mandare avanti nelle qualifiche e nelle posizioni. Riqualificazione Ministero del lavoro: abbiamo spostato (hanno spostato) un qualcosa come un paio di migliaia di bravi dipendenti da, credo, C1 al C2, ex settimo ex ottavo livello, essendosi però saturato il ruolo centrale del Ministero del lavoro, li abbiamo messi anche in una bella percentuale, credo un migliaio, nel ruolo dell'ispettorato. Allora oggi gli ispettori del lavoro, prendo un tema caldo, nel senso delle vittime sul lavoro, degli incidenti, della 626, della sicurezza... l'ispettore del lavoro, una volta era il giovane funzionario direttivo che veniva assunto in quel modo, veniva messo insieme al funzionario esperto che andava nei cantieri, prendeva esperienza, eccetera, gli si faceva un po' di storia, una capoccia così anche per confrontarsi con quello che era un datore di lavoro che aveva un certo tipo di interesse quando riceveva la visita dell'ispettore del lavoro: quella figura oggi non c'è più, abbiamo ancora un po' di colleghi anziani che fanno questo lavoro ma per la maggior parte ci sono persone giovani, o meno giovani, che il titolo di studio, la professionalità evidentemente non ce l'hanno per fare quel tipo di lavoro, ma lo devono fare lo stesso, ora il mio timore è la vulnerabilità di questo collega che va a fare questo lavoro di fronte a un agguerrito datore di lavoro, un'agguerrita impresa che si fa fare un'ispezione da uno che l'ispezione non la sa fare. Quindi il problema dei funzionari direttivi non è affatto un problema interno ma è proprio un problema esterno che incide sui servizi.

In questa situazione, certo che l'amministrazione non può funzionare in modo brillante, soprattutto laddove proprio eroga servizi all'esterno, quindi è proprio visibile il problema di funzionamento dell'amministrazione. Allora una bella cosa si è pensata qualche anno fa, che sono le esternalizzazioni; un servizio non funziona? Noi lo esternalizziamo, lo facciamo fare ai privati perché i privati sono più bravi, riescono a fare le cose in modo migliore. Ora, un conto è esternalizzare il servizio di guardiania, il servizio delle pulizie dei locali un conto è portare fuori dalla gestione della Pubblica Amministrazione attività istituzionali, come possono essere anche l'attuazione dell'imposizione fiscale o ad esempio la gestione di un magazzino di una farmacia ospedaliera, dove il problema della responsabilità di quel tipo di attività rimane comunque

all'interno, e quindi in capo ai dirigenti: se deve essere gestita come pubblica funzione, non può essere lasciata al settore privato.

Su questo una piccola cosa: l'Unione Europea da un po' di anni sta tentando (in qualche modo ci sta anche riuscendo) di supportare, di spronare, di promuovere quello che è la responsabilità sociale delle imprese, e cioè che l'impresa privata, che ha l'interesse nel mercato, deve poter operare anche osservando un minimo di etica e di principi, e di valori sociali. Questo non perché ne abbia un ritorno sull'aspetto economico mercantile, questo perché è una esigenza della nostra società, che l'impresa privata sia in qualche modo etica e corretta. Allora ci lascia un attimino perplessi, diciamo sorridenti e basta, dover prendere atto che nell'impresa privata stiamo tentando di portare dei valori etici mentre nell'amministrazione pubblica stiamo tentando di portare dei valori privatistici; attenzione: non l'organizzazione di livello basso, non la tecnologica, ma l'organizzazione gestionale, che è un'altra cosa.

Questo, quindi, è il personale e le conseguenze che i dirigenti dovrebbero gestire.

Io ho altri due punti, ma sono molto più brevi di questo, sono proprio dei flash, Presidente.

Il secondo punto ne parlerò quasi nulla perché temo che il Dottor Barra, che mi segue, sul rapporto fiduciario ci dirà qualcosa, però una cosa sola: ne parliamo da anni e siamo tutti d'accordo, la separazione dei poteri, ce lo ha detto il decreto 29, decreto 29 del 93, poi lo abbiamo riscritto, sul 165 e su questo ci abbiamo fatto quanti interventi legislativi? Abbiamo tenuto il conto fino ad un certo punto poi lo abbiamo perso, ma credo una sessantina, settanta, poi abbiamo smesso di contare, gli interventi legislativi su quello che si chiama il Testo Unico. Il Testo Unico del 57 quanti interventi ha avuto? Nessuno.

Ne parliamo ne parliamo ne parliamo, mi piacerebbe dire anche: ascoltiamoci, ascoltiamoci, ascoltiamoci. Cerchiamo di andare avanti, questa separazione dei poteri l'abbiamo detta tutti, chi è che non l'ha detta oggi, ma se non la facciamo, allora forse perché? Perché siamo tutti d'accordo: i politici, la destra, la sinistra, i giornalisti, i professori universitari, tutti d'accordo, però forse quando bisogna essere un pochino conseguenti e coerenti (parlo del legislatore e del governo) forse lì emergono gli interessi veri, gli interessi delle lobby, gli interessi dei sindacati, gli interessi dei politici, separare quei poteri può essere scomodo. E' evidente che la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti rende difficilissime l'indipendenza e l'autonomia del dirigente, cioè il rispetto degli articoli 97 e 98 della Costituzione, è ovvio, non c'è bisogno di andarlo a ricattare un dirigente, a dirgli "fai questo altrimenti ti sego", il dirigente basta che sa che poi il suo contratto può essere o può non essere rinnovato, o può essere revocato da un soggetto che è il dirigente sovraordinato o l'assessore o il potere politico, e già abbiamo costituito un sistema di sudditanza, già questo è determinato dalla contrattualizzazione. Se contrattualizzazione deve essere allora è opportuno che i sistemi di valutazione siano non solo oggettivi ma anche obiettivi. Si parla di organismi esterni alla Pubblica Amministrazione? Va bene, vediamo quali, va bene, ma è indispensabile anche una organizzazione della rappresentanza della dirigenza, magari con un organismo di autogoverno, ne stiamo parlando in questo periodo, vediamo, ma gli elementi sono questi e non li possiamo ignorare.

Terzo punto: natura e ruolo del dirigente, che cosa è il dirigente, chi è il dirigente? E' una domanda banale?. No, non è una domanda banale, in una Pubblica Amministrazione in cui 3.200.000 siamo tutti insieme, poi abbiamo qualcosa come 10.000 dirigenti tra Stato e parastato, altrettanti tra regioni e autonomie locali (comuni, province, comunità montane, ecc.), altrettanto nella scuola (sono i presidi è una dirigenza particolare ma è una dirigenza); poi 3.000, 3.3000 dirigenti amministrativi del servizio sanitario nazionale. Poi ancora 17 mila dirigenti sanitari tecnici e professionali sempre che operano nella sanità. E 116 mila dirigenti medici. 116 mila dirigenti medici, e noi parliamo della dirigenza della Pubblica Amministrazione come se fossero quei 4.500 ministeriali!

Facciamo le norme, vediamo i decreti legislativi, vediamo i disegni di legge, mica di adesso, mica di Brunetta o di Nicolais, quelli di Frattini e precedenti, fatti a misura, vestitino cucito su un

dirigente dello Stato se non addirittura di quello ministeriale, poi dopo, ma solo dopo, dobbiamo capire se e come lo si applica sul territorio, ma lì c'è la costituzione che dà la potestà alle regioni, un articolo 27 del 165 assai ambiguo; la sanità preoccupata perché una parte di dirigenti amministrativi ce l'ha, ma una parte di dirigenti non sono amministrativi, perché sono professionisti, non gestiscono. Poi non ci dimentichiamo che ci sono dei dirigenti di fatto che noi non sappiamo che sono dirigenti, o meglio lo vogliamo disconoscere, che sono i funzionari direttivi di cui parlavo prima e che in molte occasioni svolgono, non solo nelle situazioni periferiche (agenzie dell'Inps, il territorio, i comuni piccoli dove non c'è il dirigente), ma anche nell'amministrazione dello Stato, e anche in situazioni centrali svolgono lo stesso identico lavoro del dirigente ma non sono dirigenti. Stanno lì dove li abbiamo lasciati 10 minuti fa, il C1 o C2, inchiodati con un altro po' di colleghi che vengono dalle riqualificazioni.

Ci vogliamo dimenticare dei professionisti del parastato, che a fatica sono riusciti a farsi fare un contratto nella dirigenza ma in separata sezione?

Ci vogliamo dimenticare dei ricercatori del CNR, che tu prendi con la laurea, col dottorato, col master, e inserisci nel contratto di comparto, insieme ai tecnici di laboratorio?!

Il direttore di un istituto del CNR, che a volte è un docente universitario ma se non ce l'ho ci metto uno che viene dall'interno, è un ricercatore, si chiama dirigente di ricerca ma non è un dirigente. Ma non è neanche necessario, può essere anche un semplice ricercatore, ma ha il contratto collettivo nazionale del comparto, insomma è un impiegato. L'Istat, il Cnr e l'Istituto Superiore di Sanità, l'Isfol, hanno fatto i salti mortali per scriverti dei regolamenti interni (che secondo me sono anche poco legittimi) per riuscire a dare un incarico di alto dirigente, cioè fargli dirigere un Istituto, a uno che non è dirigente perché un ricercatore ha un contratto di comparto. Queste cose le sappiamo tutti, le sappiamo perché ne abbiamo sempre parlato anche alla funzione pubblica, non riusciamo a chiarire questa cosa che forse ci dovrebbe portare a dire che non c'è solo comparto e dirigenza, forse c'è comparto, dirigenza e professionisti. All'interno dei professionisti, poi, c'è una dirigenza di professionisti.

Concludo. Io credo che negli ultimi anni l'ordinamento della Pubblica Amministrazione sia stato devastato da interventi diversi, reiterati e politicamente scorretti. Credo sia necessario un momento di riflessione per vedere quali siano stati gli effetti; la Confedir da 3-4 anni sta chiedendo un momento di riflessione, un attimo, a bocce ferme cerchiamo di capire che cosa è successo.

Si va di corsa, cambiano i governi si va ancora di corsa, il ministro Brunetta ci vuol fare un'altra riforma perché bisogna migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione. Bene. Io spero, noi speriamo che gli interventi annunciati, condivisibili negli obiettivi, assolutamente, un po' confusi e contraddittori poi nella descrizione di dettaglio, però possano comunque affrontare anche le situazioni che io ho cercato, anche se confusamente, e ne chiedo scusa, di illustrare. Grazie.

Roberto Confalonieri

Grazie a Morzilli di questa parte anche didattica, salutiamo il presidente del Consiglio Regionale della Puglia, on. Pietro Pepe, e passiamo la parola a Giancarlo Barra, Segretario Generale della Federazione Dirpubblica, cioè quella parte della Confedir che si occupa dei dirigenti e direttivi dello Stato.

Giancarlo Barra

Segretario Generale Federazione DIRPUBBLICA

Io ringrazio il Presidente della parola, dirò subito, rivolto all'auditorio ma soprattutto al Preside della facoltà, che il tema che mi è stato dato è quello di dirigenza dello Stato e Costituzione.

Io quindi non parlerò da giurista perché non lo sono, né da cattedratico, parlerò da cittadino italiano, funzionario dello Stato, innamorato, perché io sono innamorato. Sono innamorato delle funzioni che svolgo, che ho svolto, e questo innamoramento mi dà l'ardire oggi, il coraggio di entrare in questa sala dedicata a un colosso della nostra storia politica recente, di cui io non sono degno neanche di legare i lacci delle scarpe.

Sono innamorato di questa costituzione che mi vedo scritta. Citerò qualche articolo, qualcosa che conosciamo tutti, è un discorso che ci facciamo fra di noi, tentando di far maturare una riflessione.

Dirigenza dello Stato e Costituzione. E' ovvio che parlerò di tutto il pubblico impiego anche se la radice del sistema pubblico risiede nello Stato ed oggi ci sono dei segnali forti, chiarissimi, di fare della dirigenza dello Stato un oggetto diverso, che non è né appare essere più né pubblico impiego né altro, una terza cosa, un qualcosa di strano. E adesso cercherò di illustrarlo.

La Costituzione italiana prima di tutto, quello che mi sembra attinente col tema dell'etica soprattutto, è l'articolo 1, *L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro*, questo è il tema dominante che illumina tutti quanti noi, la nostra è una costituzione che non è basata sulla ricerca della felicità ma sul lavoro, cioè il lavoro, la nobiltà del lavoro, che quindi è un qualche cosa che investe i cittadini italiani (e non solo i cittadini italiani) che sono al lavoro, i privati, e quelli pubblici. Poi un altro articolo fondamentale, a mio giudizio, è il 54, il secondo comma del 54, che recita in questa maniera: *i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*. Con disciplina ed onore, i cittadini che esercitano funzioni pubbliche, quindi non solo i pubblici impiegati, tutti coloro, anche i privati che esercitano o si trovano ad esercitare delle pubbliche funzioni devono esercitarle con disciplina e onore. Ma qui, a mio giudizio, sta proprio il fondamento dell'etica nella Pubblica Amministrazione, qui è *l'esprit de la loi*, lo spirito della legge, risiede proprio in questo articolo fondamentale della nostra Costituzione, della Costituzione italiana, che non è la Costituzione americana, che non è la Costituzione inglese, che non è la Costituzione tedesca, è quella italiana, che nasce da una cultura giuridica millenaria. Io non condivido quello che disse Berlusconi al Lingotto Fiere qualche anno fa, che è una costituzione di ispirazione sovietica, lui poi faceva riferimento all'articolo 41, l'iniziativa privata e libera, che ci vedeva del sovietico là dentro?! Ma è una costituzione che rispecchia proprio il nostro essere italiano, mediterraneo. Oserei dire qualche cosa di più, ma non voglio, vorrei far riferimento a quello che tante volte Giovanni Paolo II ha raccomandato all'Europa: qua ci sono le radici della morale, dell'etica, della libertà, della mania, dell'ossessione della libertà che avevano i romani, soprattutto nell'epoca repubblicana, ossessionati dalla libertà, dal concetto di libertà.

Poi, dopo, per andare a trovare la Pubblica Amministrazione noi dobbiamo andare nella parte seconda del testo costituzionale, dove si disciplina l'ordinamento della Repubblica. La parte seconda è quella che parla del Parlamento, della Magistratura. Nella parte seconda c'è il famoso titolo V. Nella parte II ci sono anche i due articoli, il 97 e il 98, che trattano della Pubblica Amministrazione, cioè i padri costituzionali potevano anche trascurare questo fatto, potevano trascurare gli uffici, invece li hanno inseriti nella parte seconda, cioè a dire guardate signori, quando tocchiamo questo argomento, noi andiamo a toccare **l'ordinamento della repubblica**. Questo è quello che si evince da tale collocazione della Pubblica Amministrazione. E anche qui sono enunciati dei principi elevatissimi. A me in particolare appassiona quanto contenuto nell'articolo 98 *i pubblici impiegati*, non solo i dirigenti, allora neanche si poteva pensare, nel '47, alla dirigenza dello Stato, perché allora (per fortuna loro) non era stato coniato questo termine. I pubblici impiegati, dunque, *sono al servizio esclusivo della Nazione*, cioè dire la Nazione è un concetto che va oltre il concetto di Stato, io dico sempre che la nazione italiana sta anche in Canada o in Sud Africa. Un termine anche difficile da pronunciare nel '47, perché nazione evocava tanti fatti recenti allora che avevano provocato situazioni veramente drammatiche, eppure lo hanno utilizzato calibrandolo, perché ritroviamo questo termine in altri punti della costituzione, proprio per

significare questa appartenenza dei cittadini italiani, pubblici impiegati che esercitano pubbliche funzioni, alla nazione italiana, e quindi un legame non con la politica, un legame diretto non con la struttura, un legame diretto non con il capo dipartimento, il dirigente, il capo squadra, ma con la Nazione, e per tutti, dal guardiano del cimitero di Gallarate fino al capo dipartimento della grande struttura ministeriale.

Zecchini d'oro. Zecchini d'oro che avevamo, forse abbiamo ancora nel forziere tutti noi come cittadini italiani, e che vediamo sfarinarsi nelle nostre mani.

Nel 1993 c'è stata questa grande epocale riforma, ma era in linea con la Costituzione? Gli stessi artefici, in particolare il ministro Amato, sostenevano, hanno sostenuto, a Roma c'è stato un convegno alla terza Università di Roma sul sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini. Il Ministro Amato ha detto pubblicamente che la riforma del '93 è passata soprattutto perché ci trovavamo nel momento di tangentopoli e nessun deputato si sarebbe permesso di fare opposizione a questo grande cambiamento. E quindi già confessa il ministro Amato questa introduzione nel sistema costituzionale a colpi di martello. Ma io ricordo molto bene lo stesso ministro Sacconi e lo stesso ministro Bassanini in un convegno a Palazzo Altemps a Roma, organizzato da Alleanza Nazionale, che dichiararono pentimento sullo *spoil system*, pentimento sulla privatizzazione (parliamo del 2003).

Ma ancora, io amo citare una illuminata relazione del Presidente del Consiglio Massimo D'Alema al Complesso di San Michele a Roma il 15 marzo 2000. Lui stesso (sono sue parole) disse: *“il punto debole della riforma è che non è puntellata da un cambiamento del quadro delle regole costituzionali e istituzionali”*. Uno degli artefici della riforma che dichiara questo! Accanto ad una lucida analisi della situazione della Pubblica Amministrazione, perché D'Alema sostiene (io vi citerò qualche passaggio perché la relazione fu molto lunga, D'Alema sosteneva *riforme come questa dovrebbero essere sostenute da mutamenti di carattere costituzionale che le collochino in un quadro di certezza e di non reversibilità*. Quindi lui ammetteva che ci fosse l'esigenza di cambiare l'assetto costituzionale, però si cambia prima la Costituzione e poi si fa una riforma. *Il rapporto - diceva - tra la politica e l'amministrazione, noi non possiamo capire le disfunzioni della Pubblica Amministrazione in Italia e i suoi difetti soltanto in termini di una critica alla burocrazia. La politica ha avuto una responsabilità gravissima nella disfunzione e nell'arretratezza dell'Amministrazione Pubblica*. Quindi attribuiva alla politica la responsabilità della inefficienza della Pubblica Amministrazione a quei tempi, diceva che se il politico chiede all'amministrazione di falsificare una gara d'appalto, noi facciamo due grossi danni, uno alla Pubblica Amministrazione ed ai cittadini italiani, l'altro alle stesse imprese che poi quando vanno a competere con le imprese internazionali, a livello internazionale, non hanno gli stessi strumenti perché magari in quel contesto non c'è lo stesso parametro della corruzione.

E così va avanti, sostenendo che un'altra causa è il rapporto tra i cittadini, la Pubblica Amministrazione, in un contesto sociale che vede lo Stato come il nemico del cittadino, che questo è un discorso che va sicuramente cambiato. Poi sosteneva che l'economia e la Pubblica Amministrazione debbono fare un patto, ci deve essere un rapporto di reciproco aiuto, l'economia ha bisogno della Pubblica Amministrazione e viceversa, la Pubblica Amministrazione vive di una economia ben regolata, perché il suo compito è proprio quello, quello di mantenere l'ordine nell'economia. Sostiene poi D'Alema, nel 2000, che in ogni caso qualsiasi cambiamento deve passare attraverso un patto con i dipendenti pubblici, ci deve essere un convincimento della bontà delle riforme, perché senza questo non possiamo avere una riuscita in qualsiasi riforma che venga imposta senza un assorbimento, senza un convincimento, senza una partecipazione morale soprattutto, della riforma stessa.

Oggi noi ci troviamo, ricordava l'amico Morzilli, circa al settantesimo cambiamento. Nel '93 la riforma portava nel suo prologo che bisognava andare a migliorare l'efficienza, a riammodernare l'amministrazione, migliorare i rapporti coi cittadini. Le stesse cose le abbiamo lette nella legge 145 del 2002, gli stessi prologhi nel decreto legislativo 165/2001, nell'ultimo progetto industriale (tra

virgolette) del ministro Brunetta, anche lui ci dice, a distanza di 20 anni, che c'è una esigenza. Io vi prego di soffermarvi su questo punto, perché se dopo venti anni abbiamo ancora l'esigenza di dare certezze, di migliorare l'efficienza, di migliorare i rapporti coi cittadini, dare migliore rispondenza alle esigenze dei cittadini, significa che praticamente sono 20 anni che stiamo facendo un cumulo di errori.

In effetti l'elemento fondante, principale, quello della separazione per esempio tra la politica e l'amministrazione nella dirigenza, non c'è bisogno che lo dica io, è sotto gli occhi di tutti: non esiste; anzi a seguito del decreto legislativo 29 questa separazione non solo non c'è stata, ma c'è stato l'assoggettamento della Pubblica Amministrazione alla politica. E' completamente assoggettata, stiamo andando verso un assoggettamento completo della Pubblica Amministrazione, proprio in senso completamente opposto a quello che è dichiarato, sulla carta possiamo scrivere quello che vogliamo, ma gli effetti sono questi, già lo *spoils system* è in antitesi al concetto di separazione, se io sono al servizio esclusivo della nazione, se i principi fondamentali sono il buon andamento e l'imparzialità, io non posso essere soggetto a uno *spoils system* che poi dopo si applica in maniera profonda. Ma è logico che si applichi in maniera profonda, perché se un dirigente generale dice "tu mi hai scelto perché io sono il più bravo", allo stesso tempo poi chiede che lo stesso parametro sia utilizzato per i dirigenti di seconda fascia. Anche loro poi diranno "io voglio dei vice dirigenti dello stesso tipo, che me li scelgo io", e così via, fino ad arrivare al primo livello. E' ovvio che vi sia, ma negli Stati Uniti d'America però le cose sono diverse. Sempre in occasione di una mia relazione in un convegno al Cnel, un docente universitario mi disse: ma lei non sa che in America quando cambia il governo si cambia tutto lo staff ... Io siccome sono maleducato, perché tutti i sindacalisti lo sono, io gli ho risposto con 4 parole da maleducato quale sono "chi se ne frega", gli dissi "professore chi se ne frega che in America se ne vanno tutti, noi siamo in Italia". Se io vedo entrare, dico sempre a Confalonieri, se vedo entrare uno scozzese vestito da scozzese in questa sala, io dico "ma guarda quanto è elegante", però Roberto se entri te col gonnellino fai ridere tutti. Questo è il discorso, guardiamo un attimo la nostra cultura, il nostro modo di essere, tenendo conto chiaramente dei cambiamenti internazionali, della globalizzazione, ma queste sono variabili che possono continuare ad esistere, attraverso un ordinamento pubblicistico, tanto è vero che l'Europa ha approvato uno statuto dei funzionari pubblici per le istituzioni europee, che è strettamente di natura pubblica ed è stato raccomandato dall'allora presidente Prodi a tutti quanti gli stati membri, uno statuto del funzionario pubblico, di stampo prettamente pubblicistico, che attualmente sta sul sito della Comunità Europea, basta andare lì, c'è anche la traduzione in italiano.

Ma ancora per dirvi di questa falsa separazione tra politica e amministrazione, proprio nella natura contrattuale, il contratto del dirigente. Quale contratto? Ma dove è il contratto? E' un'altra cosa che noi chiamiamo contratto ma non è contratto. Nelle aule universitarie signor Preside e i suoi predecessori, tanti secoli fa, mi dicevano che il contratto era l'incontro delle manifestazioni di volontà delle parti interessate nell'ambito del mercato. Dov'è questo mercato della dirigenza pubblica? Dove è questa valutazione dell'oggetto contrattuale, questa discussione, questo confronto, questo dialogo tra contraenti? Sapete come è il contratto dei dirigenti? *“Questo è il contratto, lo devi firmare, non ti do neanche la copia, la copia te la do dopo, quando è stato firmato dal capo dipartimento, adesso firma qui e restituisci il documento”*.

Allora questo, signor Preside, non è un contratto: questa è la peggiore forma di decreto. E' la peggiore forma di strumento pubblicistico, un decreto tirannico, inoppugnabile e irreversibile, perché quando c'era il decreto di nomina, chi riceve la nomina poteva ricorrere al TAR, si può forse andare dal giudice per dire "questo contratto non va bene, che mi hanno imposto a firmarlo"? Ma poi c'è anche un altro discorso che da qui vorrei ricordare: quello dell'incertezza della giurisdizione, che c'è stata fino ad oggi e che con il progetto, con la riforma industriale del ministro Brunetta probabilmente si accentuerà ancora di più. Quando con la 145 si parlò della ripubblicizzazione del rapporto di impiego dei dirigenti pubblici, la scuola tributaria a Roma mi invitò in un convegno dove erano presenti magistrati ordinari, magistrati amministrativi, della Corte dei Conti, parlarono

tutti e tre e poi, siccome allora dovevano cercare di capire quale giudice fosse competente nelle nuove cause di lavoro del dirigente, allora chi disse *sarò competente io*, l'altro disse *no, sarò competente io*, poi tutte e tre conclusero concordemente che la Suprema Corte di Cassazione avrebbe risolto il problema.

Allora quando fu il turno mio di parlare, io dissi *signori, voi quando dite facciamo una causa del lavoro, poi facciamo una causa amministrativa, poi andiamo a fare anche un'altra causa in cassazione, dove ci vuole un avvocato cassazionista voi sapete a chi alludete? Voi alludete a un soggetto, che già è in difficoltà per sua mentalità a ricorrere contro il proprio datore di lavoro, tra virgolette, che è la Pubblica Amministrazione, e in più si deve prendere un avvocato civilista, un avvocato amministrativista e anche un cassazionista*. Allora dissi loro: *signori, se me lo consentite, questa ha un nome e cognome, si chiama "sottrazione di tutela"*.

La Scuola Tributaria non mi invitò più.

Sollecitato a concludere dal Presidente vado al punto scandaloso che io vedo nella riforma Brunetta, nel c.d. "piano industriale", cioè già la parola industriale fa capire che siamo proprio fuori, l'industria è una cosa l'amministrazione è un'altra. Però il ministro Brunetta che cosa fa? Dà una qualificazione al dirigente di datore di lavoro pubblico, almeno nel suo programma parla di questo, datore di lavoro pubblico.

Noi abbiamo la 165 che ci dice, nell'articolo 5, che gli organi preposti alla gestione hanno la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, gli organi preposti alla gestione della Pubblica Amministrazione. Questo nel 2001. Nel 2005 abbiamo avuto una modifica della 241, che ci dice che la Pubblica Amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

Oggi io leggo, nel disegno industriale del ministro Brunetta: il dirigente è datore di lavoro pubblico. Il datore di lavoro non trova, almeno dalle ricerche che ho fatto io, una definizione nel codice civile, né la trova nella 165, né la trova nella 261, né nello Statuto dei lavoratori, non c'è una definizione del datore di lavoro, comunque si parla di imprenditore, eccetera, il nome di datore di lavoro viene ripreso però non si dice esattamente chi è questo datore di lavoro, anche perché si capisce chi è, non è detto che sia un imprenditore, tutti noi possiamo essere dei datori di lavoro, però il datore di lavoro comunque si contrappone al lavoratore, è un qualche cosa che sta all'opposto del lavoratore.

Allora i pubblici impiegati di cui all'articolo 97 della Costituzione sono lavoratori o non sono lavoratori? Perché un tempo qualcuno mise in dubbio anche questo. Sicuramente sono dei lavoratori perché noi abbiamo i contratti, si fanno i contratti, allora sono lavoratori. Ma se il dirigente è datore di lavoro allora che cosa è? E' quella strana cosa di cui accennavo prima? Guardate che c'è anche una rispondenza con un'altra esigenza che troviamo nel disegno industriale del ministro Brunetta: quella di tutelare il dirigente dal sindacato, quasi che voglia far pensare che il dirigente non possa iscriversi a un sindacato, una cosa che noi non troviamo nella costituzione, non la troviamo nella Costituzione perché c'è una limitazione per l'iscrizione ai partiti politici, l'organizzazione sindacale è libera, questo dice la Costituzione. Però è in assonanza con questo concetto di un dirigente che è datore di lavoro. E allora noi stiamo creando un qualcosa che è non solo fuori dalla Costituzione, ma addirittura è molto pericoloso perché è un qualche cosa che diventa, altro che separazione tra politica e amministrazione, diventa proprio l'alter ego del politico, come il dirigente privato è l'alter ego dell'imprenditore. Noi stiamo percorrendo una strada che ci condurrà alla creazione di un mostro.

Vorrei parlarvi anche di altre cose, ma capisco che ho superato abbondantemente i tempi. Diciamo che la contrattazione collettiva (un altro elemento) è fuori pure quella dalla Costituzione perché non rispetta assolutamente l'articolo 39, non esiste una *par condicio* sindacale che possa garantire la democrazia nelle relazioni sindacali, abbiamo dei soggetti sindacali che fanno di fatto dei contratti collettivi per i dirigenti e non dirigenti che vengono imposti a tutti, con una funzione legislativa, il contratto collettivo oggi assume una forza maggiore nella gerarchia delle fonti per

quanto riguarda il rapporto di lavoro, il contratto usurpa tutte le funzioni, si pone al di sopra addirittura della legge, tanto che, come dice la 165, con il contratto si può derogare dalla legge, noi abbiamo a questo punto, signori, una costituzione che io chiamo una costituzione lampadario. Abbiamo un meraviglioso lampadario di Murano con molte lampadine spente, alcune che stanno per fulminarsi, la celebriamo, diciamo sono 60 anni, quanto è bella, però siamo fuori dalla Costituzione.

Allora se questa è una costituzione che deve essere cambiata, deve essere cambiata con il consenso di tutti i cittadini, facciamo quello che in maniera illuminata ci dice Mario Segni, andiamo ad un'assemblea costituente, cambiamo la costituzione, ci confrontiamo, vediamo in quella sede anche che pubblica amministrazione veramente vogliamo, se la vogliamo privata, se la vogliamo pubblica eccetera.

Oggi - e chiudo davvero - non abbiamo bisogno di una ulteriore ennesima, settantunesima riforma del lavoro pubblico, abbiamo bisogno di una controriforma, nel senso cinquecentesco della parola, perché a monte c'è una eresia, l'eresia che ci ha portato oggi a questa situazione che produce fannulloni, se la gente non ha neanche una aspettativa di carriera, che è un qualche cosa di umano che sta nell'anima umana quella di progredire, il progresso è un qualche cosa che sta nel cuore di ogni uomo. Il pubblico impiegato non ce l'ha più, quindi è un sistema questo che produce, che fabbrica, fannulloni. Mi fermo qua.

Roberto Confalonieri

Cercando adesso di passare a una parte importante, cioè chi gestisce una delle più grande agenzie formative del nostro paese, del Formez, che prepara anche i pubblici dipendenti, sentire il loro parere. Quindi la parola a Carlo Flamment.

Carlo Flamment *Presidente del Formez*

Grazie Presidente, grazie per l'invito, grazie al consigliere De Donatis, consigliere anche del Formez, perché indubbiamente il tema è di grande interesse, quindi solamente cinque minuti mi consentirai prima di parlare di formazione, perché sono stati sollevati veramente tanti temi, di fare qualche osservazione anche generale di introduzione.

Non c'è dubbio che il nostro sistema come Pubblica Amministrazione aveva bisogno di uno shock di meritocrazia, quindi diciamo che questa ventata, questa sferzata al cambiamento nasce da una esigenza che la crisi di fiducia fra i cittadini e Pubblica Amministrazione aveva comunque predisposto come terreno, e quindi che un segnale in questo senso forte dovesse arrivare perché tutti quanti potessero capire, quindi anche i sindacati, soprattutto poi di quelli dipendenti, che oggettivamente avevano svolto un percorso che tendeva sempre più a comprimere la meritocrazia, a cercare di puntare su una difesa comunque in ogni caso delle posizioni più che dei meriti. E quindi da questo punto di vista tutti quanti un passo avanti bisognava farlo, ha fatto bene il ministro a sollevare questo problema, così come sui giudici del lavoro, io trovo che abbiano anche essi un atteggiamento che veramente con la meritocrazia poco ha a che fare, pochissimi ne ho visti entrare nel merito di quelle cause di lavoro, invece di ragionare più su stereotipi che poi diventano le posizioni conquistabili solamente se riesci a mettere un po' di carte in fila nel modo giusto, ti dedichi a collazionare carte, diventa più semplice che aver svolto compiti per far carriera, aver svolto compiti importanti. Quindi detto questo, di questo ce ne era bisogno, però mi pare che da lì a dire che il percorso che l'Italia perde, le posizioni che perde sulla competizione internazionale

dipendano dalla Pubblica Amministrazione, che l'efficienza del Paese scenti il numero dei dipendenti del sistema pubblico, e così via, un centinaio di migliaia di insegnanti in più, che non funziona niente, ce ne corre. Io ho sentito al forum della Pubblica Amministrazione un mese fa il premio nobel Edward Prescott, che ci ha fatto vedere dei grafici in cui, rispetto agli Stati Uniti, quindi una economia che camminava bene, l'economia italiana, il PIL italiano dal dopoguerra al 1996 ha marciato a una velocità maggiore. L'amministrazione pubblica c'era anche lì, se fosse veramente la causa di tutti i mali ancora allora, sostanzialmente non è che sia cambiata così radicalmente, anche perché da allora c'è il blocco del *turn over* quindi, penso che anzi è pressappoco la stessa, non mi risulta che sia cambiata, ha consentito al paese di camminare a un passo così veloce comunque fino a quella data.

Un'altra persona che ha partecipato al *reinventing government* di Al Gore, alla rivoluzione a cui si è ispirato poi anche le nostre riforme, che David Osborne, di cui noi abbiamo tradotto un testo interessante, c'è un testo a traduzione Formez, invito chi ama questi temi delle amministrazioni mondiali, ad analizzarselo, che è *Il costo dell'amministrazione* che abbiamo tradotto l'anno scorso, fa presente che la crisi della finanza pubblica e mondiali di tutti i grandi paesi industrializzati, io ci aggiungo una considerazione: è la prima volta nella storia dell'umanità che la vita lavorativa di una persona, grazie al fatto che viviamo di più, quindi grazie a un dato positivo, però è la prima volta che la vita lavorativa è minore di quella non lavorativa, e quindi una persona è a carico comunque dello Stato per più di quanto non contribuisca invece. E questa è una evoluzione positiva ma è una evoluzione che fa sì che chiaramente i bisogni aumentano, le risorse pubbliche sono a carico di una percentuale di lavoratori che prima era molto più ampia, quindi anche i discorsi in cui sento dire che l'incidenza dell'amministrazione pubblica è aumentata negli ultimi 20 anni, è aumentata perché lì dentro calcoliamo non il costo dei dipendenti pubblici ma il costo dell'amministrazione, compresa naturalmente la voce delle pensioni, la sanità, e quindi tutta la parte in cui uno è a carico del sistema pubblico.

Quindi queste sono considerazioni indubbiamente importanti, che fanno da premessa, perché l'efficienza è fondamentale, noi abbiamo bisogno di una iniezione di efficienza, ma dobbiamo considerare anche, tanto che quando parliamo di amministrazione pubblica, lo ha detto bene Morzilli, parliamo anche di un milione e duecentomila persone che stanno nel sistema della pubblica istruzione, e quindi non parliamo di una amministrazione pubblica che è al 57° posto, come sento dire nel mondo, cioè nel sistema pubblica istruzione credo che siamo l'unico fra i paesi occidentali dove abbiamo una istruzione pubblica che è migliore di quella privata. Parliamo di mezzo milione di persone che stanno nella sanità e non abbiamo un sistema sanitario agli ultimi posti, abbiamo un sistema sanitario l'Ocse dice al secondo posto come prestazioni, comunque fra i primi sistemi sanitari come livello di prestazioni.

Noi abbiamo, come Formez, un apparentamento con l'università di Harvard, facciamo insieme *capacity building in vari paesi*. Il direttore dell'Istituto della pubblica amministrazione dell'università di Harvard dice che la crisi di fiducia che c'è nel sistema americano è perché la loro Pubblica Amministrazione è basata integralmente sul sistema di mercato, probabilmente noi siamo troppo dall'estremo opposto, ma quando andiamo a insegnare Pubblica Amministrazione a paesi terzi ci guardiamo in faccia e diciamo: troviamo un sistema che forse sia a metà tra quello americano e quello invece di alcune economie europee, tra cui la nostra che invece sono basati sul sociale, ma indubbiamente su settori come la sanità, o anche sul settore fiscale, noi non siamo certamente agli ultimi posti. E' una economia - come diceva il presidente - è una pubblica amministrazione la nostra che è a macchia di leopardo, lo è come settori e quindi di questi 3.200.000 persone un 1.200.000 stanno nella Pubblica Amministrazione, 500 mila nella sanità, altri 500 mila nella difesa, nei corpi di polizia. Vogliamo considerare anche quello personale che non ci dà servizi, fannulloni?! Credo che anche lì, almeno a vedere il consenso dell'opinione pubblica verso i Corpi è molto alto. Quindi alla fine forse il problema è un problema che va un po' spaccettato, sviscerato, perché poi oltre ai settori abbiamo nord e sud, due realtà completamente

diverse nel paese, e non è che questo ci deve spingere né a vergognarsene, la Germania ha fatto dell'integrazione il suo punto di forza e di grande sviluppo. Noi se vogliamo avere una possibilità che il PIL italiano recuperi due punti, oltre alla Pubblica Amministrazione, ma che recuperi quei due punti di GAP con le altre economie è il mezzogiorno, perché se noi poco poco forziamo sul nord, ci scatta subito sull'inflazione, lì disoccupazione praticamente zero, occupiamo lo spazio utilizzato al massimo, addirittura c'era un comune, in uno dei casi di studio che il Fornez aveva visto, dove nella provincia di Brescia si pensava di sviluppare sotto terra, perché avevano finito gli spazi industriali di espansione. Questa è la realtà del paese, quindi una qualche eccedenza di Pubblica Amministrazione nel mezzogiorno è una cosa, nel nord è un'altra. Che in alcuni casi, nel mezzogiorno, lo sviluppo possa comportare una Pubblica Amministrazione anche eccessiva, come numero rispetto a quello che potrebbe essere il numero ottimale dell'efficienza ci sta tutto con un paese che vuole investire sul mezzogiorno, dove ha ancora infrastrutture carenti, e dove forse deve cercare di recuperare perché l'ipotesi di sviluppo del paese passa attraverso una crescita nel mezzogiorno, in questa regione, nelle 4 grandi regioni di convergenza dove è fondamentale la crescita. Questi sono un po' dei concetti di premessa.

Ora qualche cenno per quanto riguarda la formazione, che però diventa essenziale che ricollego il trend unitario, parlo di un po' di sensazioni ma perché il tema è di grande interesse, richiederebbe ben altro tempo per essere sviscerato linearmente, ma che ha un filo conduttore. Per risparmiare in qualunque azienda bisogna investire. Qui io sento dire purtroppo da tanti anni, ho cambiato 7 ministri in 8 anni, da quando sono al Fornez, sei riforme, non faccio in tempo a finire una riforma, ne comincio un'altra, non è facile lavorare in questo modo indubbiamente, però sento dire che i tagli dell'amministrazione pubblica, l'efficienza dell'amministrazione pubblica sicuramente può dare una spinta al paese, ma efficienza richiede investimenti, investimenti del capitale umano, non ho mai visto una azienda che si rinnova, riconquista mercato tagliando col blocco del turn over, senza investire sulla formazione, probabilmente si emargina piano piano ed esce del mercato, se lo vuole riconquistare deve poter investire sul suo capitale umano. Probabilmente la mobilità è fondamentale. Torno alla premessa, la cosa giusta, non c'è dubbio i sindacati devono aiutare, non devono rimanere in difesa di privilegi, la mobilità è un pezzo fondamentale della ricostruzione della Pubblica Amministrazione nella valorizzazione delle capacità, ma la formazione è altrettanto fondamentale.

Nella formazione noi abbiamo un sistema che non è un sistema arretrato, dico come Pubblica Amministrazione in genere, ci si crede poco, purtroppo, ma abbiamo un sistema anche con sacche di eccellenza. Noi utilizziamo per esempio comunità tematiche, noi per fare formazione non siamo più formazione tradizionale d'aula, le comunità tematiche in cui ci sono alcuni amministratori, che sono i docenti, alcuni che hanno sviluppato modelli di successo, esperienze di successo, sono loro che tirano dietro come elemento trainante, come migliore esperienza, come diffusione dei risultati raggiunti, tirano dietro il resto dell'amministrazione. Se lavoriamo così noi riusciamo a trovare una amministrazione in cui l'innovazione esiste. Il Fornez è diventato in tre anni leader assoluto in Europa, n. 1, l'ENA mi pare è all'undicesimo posto, nei progetti *twining* di *capacity building*, cioè di costruzione delle capacità amministrative nei paesi aderenti all'Unione Europea in tutti i 10 nuovi paesi membri, negli altri che aderiranno, l'Unione Europea investe in dei programmi, si fanno legare tra tutti i paesi membri e noi ne abbiamo vinte 46, con ben 11 ministeri italiani, non andiamo da soli, ci portiamo nella protezione civile i modelli della protezione civile, è stato citato anche qui, nel *Disaster Management* i modelli della Protezione Civile italiana sono modelli all'avanguardia, nello sportello unico, con tutti gli insuccessi che ci sono a macchia di leopardo, ma il modello dello sportello unico nazionale, della procedura unica, nelle zone in cui funziona, con l'apertura di un'azienda, in 15-20 giorni, noi ce l'avevamo prima in 16 mesi, l'abbiamo portata a 15 giorni, è un modello di funzionamento.

Allora investire sul capitale umano, diffondere i modelli dell'amministrazione pubblica dove funziona, ce ne sono non solo nel nord, ce ne sono anche nel mezzogiorno casi di funzionamento;

far funzionare i *banchmark*, introdurre una cultura di risultato, di valutazione, i *banchmark*, cioè i sistemi su cui misurarsi fra amministrazioni, molte amministrazioni adottano modelli di *total quality* già, e hanno fatto un percorso importante, sono strumenti del privato che vengono passati al pubblico.

Ancora due o tre concetti sulla formazione. Un sistema di questo tipo per funzionare deve investire in formazione. Deve investire in formazione sapendo che esiste un modello federalista in cui ogni regione, perché poi nelle regioni, negli enti locali abbiamo poi lì anche sacche di inefficienza che dobbiamo mettere a sistema con la riforma dello stato centrale. Per fare questo abbiamo bisogno di federalismo sì, perché ogni modello deve essere adattato alla sua realtà ma anche di vasi comunicanti. Vasi comunicanti vuol dire proprio la possibilità di passare, evitando diseconomie di scala, i migliori modelli funzionanti. Per avere coesione, non avere un paese quindi che si spacca che ma che tenda invece a vedere un mezzogiorno che cresce, che si riavvicina alla parte nord, cosa che negli ultimi anni non è avvenuta, dobbiamo far sì che passiamo queste scatole di strumenti, le *box of tools* come lo chiamano nel diritto anglosassone, quindi strumenti di funzionamento che vengono presi dal management privato ma adattati all'amministrazione pubblica al mezzogiorno. Per far questo bisogna spendere lì e non risparmiare, fare entrare persone nuove, capacità nuove, non può essere ancora l'amministrazione che all' 80-90% è basata solo sulla scienza giuridica, sulla capacità di regolazione, è oggi quello ma è servizi, è prestazioni, è capacità di interpretazione dei nuovi diritti perché chiaramente nell'epoca in cui la rivoluzione di internet, le tecnologie fanno sì che i *gap* infrastrutturali in parte vengano abbattuti in quanto le informazioni circolano oggi a una grande velocità, l'investimento sul capitale umano è quello che fa la differenza. Per fare questo c'è l'altra parte, abbiamo trattato soprattutto l'efficienza, ma c'è l'altra parte del tema odierno fondamentale, che è l'etica. Noi dobbiamo investire sul capitale umano dandogli strumenti, dandogli tecnologie, a dandogli anche quella forza, quella fiamma, quell'ardore, quell'etica, quello che è riconosciuto dalla Costituzione il valore del servitore pubblico, che serve la nazione con onore, come la Costituzione dice, perché quello sì diventa poi l'elemento stimolante per far sì che non subentri invece la demotivazione su chi si vede solamente accusato, additato come colpevole di un sistema che invece deve fare un grande sforzo, deve dare un colpo di reni, ma per poterlo dare ha bisogno soprattutto dei suoi attori che sono poi le persone dipendenti e dirigenti. Grazie.

Roberto Confalonieri

Tema della formazione che mi è assai caro. Adesso Alberto Stancanelli, di lui ho già detto prima, non dico più nulla, dico solo una cosa: è giovane, ciò nonostante è 15 anni della storia del nostro ministero della funzione pubblica, da quando ti ho visto con Cassese che scrivevi precisamente, 15 anni, quindi interessante il suo intervento.

Alberto Stancanelli

Dirigente Generale Presidenza del Consiglio dei Ministri

Avrei necessità di tempo lungo, anche perché ci sono stati dei ragionamenti fatti, che effettivamente mi hanno visto in tre passaggi, se non quattro, alla funzione pubblica, 93 con Cassese, poi Bassanini 90, il primo Bassanini, il secondo Bassanini e adesso da ultimo Nicolais. Quindi effettivamente ci sono, dal 93, tre passaggi.

Posso dire, quindi, che se prima il Dipartimento della Funzione Pubblica era solo una direzione con compiti di coordinamento, successivamente ha assunto un ruolo di maggior rilievo politico, diventando protagonista nel sistema delle riforme; ed alcune riforme sono state fatte, la 537

la prima legge finanziaria importante da questo punto di vista del '93, sulla riforma, l'accorpamento dei ministeri, si comincia a fare questo tipo di ragionamento su una riforma più strutturale. Per la prima volta il dipartimento della funzione pubblica diventa il dipartimento della funzione pubblica, fino allora era il dipartimento dei dipendenti pubblici, cioè si faceva solo lavoro pubblico in quel dipartimento, non si vedeva e non si parlava dell'utente del servizio. Nel '93 con Cassese c'è la prima carta dei servizi, l'utente diventa un elemento importante di quel dipartimento. Quindi non è vero neanche quello che oggi dice Brunetta, mi dispiace, cioè il mio predecessore, i miei predecessori, il 95% del tempo lo dedicavano a parlare (ha detto l'altra sera) con i sindacati. Io voglio dedicare il 5% perché il 95% sono le altre cose. Già nel '93, con Cassese, si facevano altre cose, si è fatto cantieri, si sono fatti molti progetti, il Formez ha lavorato con la ristrutturazione del '99, con l'implementazione delle riforme. Sì, si fa anche contrattazione, si è fatta contrattazione all'Aran sulle direttive, però obiettivamente il dipartimento della funzione pubblica, dal '93, non è più dipartimento dipendenti pubblici, non è più quello che era finalizzato solo ai contratti e ai dipendenti pubblici. Questo c'era da dire, e per tutti invito a leggere, per quel periodo storico, e secondo me lo dovrebbero leggere tutti i ministri della Repubblica che svolgono la funzione di ministro e la funzione pubblica, quel saggio di Sebino Cassese scritto alla fin del governo Ciampi, che è pubblicato nelle Regioni, credo nel '94, che è *Il difficile mestiere del ministro della funzione pubblica*, dove ripercorre tutto quell'anno, quando si andavano a fare le riforme, si voleva fare ad esempio la liberalizzazione dei panifici, quindi ci fu lo sciopero dei panettieri, e quindi "Cassese affama l'Italia", ed erano le prime liberalizzazioni di quel periodo, veramente molto significativo, andatelo a leggere perché è un pezzo importante della nostra storia.

Vado rapidamente ad alcune considerazioni, ci vorrebbe un percorso molto più ampio, anche perché mi sono sentito al centro perché prima Morzilli, poi Barra, la riforma da buttare, che un po' in particolare mi ha visto coinvolto in questi 15 anni, ma ci saranno altre occasioni, mi preme dire alcune cose, e anche le cose degli errori fatti obiettivamente, perché è importante rivedere gli errori, avere contezza degli errori. Secondo me è importante avere un'amministrazione efficace ed efficiente, questo lo diciamo tutti, l'amministrazione non è un costo, l'amministrazione non può essere un costo, l'amministrazione è uno strumento anzi produttivo del paese. Quindi sicuramente questo è un dato importante. Bisogna farla funzionare bene, bisogna far funzionare bene l'amministrazione perché deve essere uno stimolo, un elemento fondamentale per far girare perché diventi un volano dell'economia. E' importante però a questo punto l'implementazione delle riforme, cioè quelle riforme sbagliate o giuste che possono essere, però quando una riforma si fa va poi implementata, non va abbandonata solo all'elemento normativo. E questo è un limite che vedo adesso della riforma del ministro Brunetta, cioè quando si parla di piani industriali a me piace invece parlare di piani industriali, però di veri piani industriali, cioè di piani aziendali, delle singole amministrazioni. Io vedo nei piani industriali, norme, vedo deleghe, vedo norme sul decreto legge che parlano di contratto di lavoro flessibile. Cioè il piano industriale per me non è questo, il piano industriale è andare in una azienda sanitaria locale e fare un vero piano di ristrutturazione affinché il servizio funzioni bene, affinché il direttore generale abbia i suoi obiettivi, affinché le liste d'attesa possano essere ridotte, affinché una mammografia, fondamentale lo svolgimento di un servizio pubblico nei confronti di cittadini non ci vogliano 60 giorni ma 15 giorni, ma una settimana. Questo è fare un piano industriale, cioè andare a verificare all'interno di ogni singola amministrazione (il comune di Roma), dare dei criteri generali di valutazione, di merito, di individuazione di principi di standard ma poi andarli a calare nella realtà. Oggi vedo solo norme, vedo deleghe, deleghe, quindi si riapre di nuovo un meccanismo normativo. Mi pare anche questa un'agenda vecchia, e anche l'agenda forse nostra del governo Prodi sulla Pubblica Amministrazione era un'agenda vecchia, cioè anche lì si ricominciava a parlare di memorandum, primo memorandum si è fatto appunto nel '97 con Bassanini, il secondo arriva con Fini nel 2001-2002, 2001 con Saporito, il terzo arriva nel 2006, o 2007, quello che era, con Nicolais, sempre questi memorandum, questi patti, questi accordi, poi in realtà le attuazioni concrete non ci sono. Da questo punto di vista Morzilli ha ragione, cioè qui

siamo più amministrazioni, ma questo anche Cassese ormai da anni non parla più di pubbliche amministrazioni, ma le pubbliche amministrazioni perché sono tantissime, c'è il federalismo, ci sono gli enti locali, ci sono gli enti locali del sud che hanno esigenze diverse dagli enti locali del nord. Cioè l'amministrazione varia veramente, quindi quando uno fa un ragionamento di piani industriali lo deve andare a calare su quella realtà territoriale, su quella singola azienda, applicando coerentemente e correttamente un contratto integrativo. Io di piani industriali come li vedo io non li vedo oggi, vedo solo norme di nuovo che vanno disciplinate, rimettere in moto un meccanismo di integrare forse quelle norme del '98, quel periodo di stagione di riforme Bassanini ma che però non si implementano e quella riforma andava effettivamente calata nelle diverse realtà. Cioè quelle riforme sono rimaste ferme, sono rimaste norme applicate certe volte male.

E' necessario quindi proporsi degli interventi legislativi ma limitati, mirati, andare ad individuare quelle che possono essere le disfunzioni normative o ad individuare quelle norme che effettivamente servono oggi, per esempio sulla dirigenza e su quelle norme che oggi consentivano e consentono di assicurare un'effettiva imparzialità della dirigenza. L'introduzione di strumenti anche di etica della dirigenza, c'era un progetto abbandonato dove appunto si parlava di meccanismi di incompatibilità da questo punto di vista, e quindi l'introduzione di meccanismi di etica. Ed è fondamentale su questo rapporto tra dirigenza e politica, il 29 del '93, la 145 che introduceva dei meccanismi di distinzione tra politica e amministrazione. Però queste sono parole, poi a queste parole devono seguire degli atti concreti applicativi. Quando noi parliamo di controllo strategico, di obiettivi, ma come sono state applicate queste norme? Possiamo scrivere sulla valutazione tutte le norme che vogliamo, ma se poi nelle amministrazioni non vengono applicate è inutile scrivere le norme, perdiamo solo tempo, cioè bisogna andare a vedere perché non si applicano. Perché la politica non fa il controllo di gestione? Questo lo sappiamo tutti, questo è un paese dove la politica ha un grande deficit, non riesce a programmare, perché campa alla giornata, cioè la sua programmazione è a vedere cosa succede tra un mese, tra un anno, la politica evolve rapidamente e quindi nessun politico riesce oggi a fare programmazione a 5 anni, sarebbe un'illusione. Forse, ecco, un po' ha funzionato nel sistema degli enti locali, che sono quelli che hanno retto meglio da questo punto di vista. Però anche lì idem, il controllo strategico non lo abbiamo, non lo abbiamo nelle regioni, non lo abbiamo nelle amministrazioni centrali, è vero che anche lì è complicato perché non sono servizi, sono attività di indirizzo, però per esempio controllo strategico nella sanità sicuramente potrebbe essere di valido aiuto, potrebbe essere valido nei comuni per vedere come vengono erogati i servizi. Manca la valutazione, lo sappiamo tutti che oggi gli obiettivi se li scrivono i dirigenti, ma gli obiettivi sono linee di attività, non sono obiettivi strategici. Io gli esempi che faccio, per la mia esperienza di capo del personale del comune di Roma, quando arrivai avendo girato varie amministrazioni, quando arrivai lì l'obiettivo del mio dirigente, del capo del personale era la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei bandi di concorso. Aveva pubblicato il bando di concorso sulla Gazzetta Ufficiale, aveva raggiunto il suo obiettivo, fermo restando che poi le assunzioni peraltro erano subordinate alle leggi finanziarie negli enti locali, c'era il blocco. Ma quella è una semplice linea di attività. Io ricordo anche, ritorniamo a quello che diceva Cassese, quando arrivò nel '93 alla funzione pubblica, dice: no, noi dobbiamo fare un'agenda che individui effettivamente quelle cose di innovazione, gli uffici continueranno a fare gestione, noi dobbiamo fare innovazione. Io devo trovare qualcosa (diceva Cassese) che sia differente da quello che faceva il mio predecessore Gasperi o Sacconi in precedenza, e comunque aveva fatto il 29, dobbiamo fare l'attività strategica di programmazione, dopo di che il buon Iuele che era all'Ufficio personale delle pubbliche amministrazioni si faceva i suoi pareri alle amministrazioni, Scatista il suo forum della P.A., quello che già aveva iniziato, il buon Vetrella (parlo di dirigenti storici) si faceva le sue relazioni sindacali, ma noi dobbiamo fare qualcosa di significativo perché il ministro questo deve fare, lo deve differenziare.

Questo per esempio manca da questo punto di vista sulla politica.

Altro elemento: è mancata la valutazione, non solo dei dirigenti che appunto quindi si danno gli obiettivi e poi si valutano, sono tutti bravi, però vedete è tutto un meccanismo a cascata, possiamo anche qui inventare tutte le leggi che vogliamo, gli standard, ma poi nella ASL, nel comune di Reggio Calabria o della Provincia sarà difficile, non è pensabile immaginare ad un'autorità che faccia una valutazione in tutte le amministrazioni.

Un altro elemento che secondo me è fondamentale però è la valutazione della produttività, la qualità delle amministrazioni questo dobbiamo individuare degli strumenti di valutazione, ma questo dovrebbero essere le stesse amministrazioni, io voglio andare anche a dire che bisognerebbe farlo nel contratto integrativo aziendale individuare strumenti di valutazione reali di produttività, dove però obiettivamente li gli utenti ci si devono sentire, gli utenti si devono sentire quando si fa un progetto di produttività? Molte volte negli enti locali (adesso non so, nello Stato è un po' difficile perché non ci sono le risorse per la produttività), però è importante fare quel progetto di produttività? Beh, vediamo se è importante o soltanto ho delle risorse nella contrattazione integrativa e le devo distribuire perché la produttività diventa un'integrazione del salario, e quindi in realtà diventa uno strumento di politica dei redditi. No, allora io devo andare a vedere se quel progetto di produttività mi serve effettivamente, non so quale può essere l'implementazione dello sportello unico per le attività produttive, alla fine, ma lo devo chiedere agli imprenditori se serve quel progetto in quella zona, fare un progetto di produttività, alla fine dovrò fare una valutazione se l'obiettivo è stato raggiunto, ma lo devo fare per esempio, in questo caso, con gli imprenditori, cioè con gli utenti, vediamo insieme. Io lo so che il sindacato dice "ma questi sono soldi miei", perché poi al sindacato nella contrattazione integrativa "ma questi sono i soldi dei lavoratori e quindi li gestisce il sindacato i soldi dei lavoratori". Roberto è così, nessuno può intervenire, gli utenti? Perché gli utenti? Sì, facciamo dei questionari, ci fanno sapere se il gradimento è buono o non è buono, meramente statistico. Io penso e pensavo a qualcosa di molto più concreto come intervento degli utenti, perché se non effettivamente in questo caso resta, la gestione, una diarchia, amministrazione e sindacato, che poi molte volte tutte e due hanno uno stesso obiettivo: accontentare i lavoratori, da una parte perché votano, specialmente nei comuni, per la politica, e i sindacati perché così fanno tessera e fanno iscritti. Quindi c'è una convergenza nella gestione a pioggia delle risorse finanziarie. Forse se riusciamo, inserendo da questo punto di vista gli utenti, forse riusciamo a spezzare questo duopolio, questa diarchia tra amministrazione e sindacato sulla gestione delle risorse finanziarie.

Nel mio dipartimento come capo del personale avevo 300 dipendenti, si era fatto un contratto integrativo, dice "facciamo un progetto di produttività per applicare il contratto integrativo. Va bene, andiamo a vedere, mi portano tutti i dipendenti del dipartimento. Dico no, qualcuno non applicherà il contratto integrativo, finché voi non mi portate una riduzione almeno (lo so che è dirigista questa affermazione però molte volte uno non può fare diversamente), del 50% del personale che partecipa a quel progetto di produttività io il progetto di produttività non lo faccio, le risorse le perdo ma io non lo autorizzo. Quindi sono 300? Io ritengo che 150 possa essere un progetto di produttività corretto effettivamente, perché se è per tutti i dipendenti è uno strumento per dare risorse a tutti. Sì ma poi gli altri si offendono, non lavorano più, perché allora il progetto va solo da una parte, dall'altra parte quindi, il dipendente poi quindi non lavora. Questo però è la patologia, non è che la patologia, il dirigente deve avere anche il coraggio, però il dirigente deve avere gli strumenti, deve avere gli strumenti di imparzialità nei confronti della politica. Io questo l'ho detto anche al forum, l'ho avuto in tutti questi percorsi anche di altre amministrazioni, il comune di Roma l'ho fatto con un sindaco molto importante come Walter Veltroni, persona serissima, però sono anche un dirigente della presidenza quindi in qualsiasi momento io posso dire se le regole non sono così io me ne torno alla mia amministrazione. Sono libero. Capisco che un dirigente comunale di un comune che è lì che cosa dice, dove va? Quindi o è così oppure lo mettono in disponibilità e vede notevolmente decurtato il suo trattamento economico quindi forse tende più ad arrivare a compromessi.

Morzilli ha fatto degli interventi interessanti, volevo anche ripercorrere, dalle qualifiche funzionali, perché si arrivò alle qualifiche funzionali, perché in realtà si voleva evitare questa spinta sempre in alto, tutti che vogliono salire, tutti che vogliono salire, si pensava agli scatti, "tu accontentati della tua posizione economica, non cercare di salire". Poi ad un certo punto, io di errori forti, me ne assumo la responsabilità di averli suggeriti al legislatore in quel periodo, a Franco Bassanini, sono due: gli incarichi esterni, 19 comma 6. Devo essere sincero per due motivi. Il primo motivo perché credevo che in quel periodo, il 96, questo paese si fosse liberato, 96-97, si andasse verso veramente una stagione riformista, seria, dove insomma questo paese potesse cambiare norme come il 19 comma 6, che obiettivamente l'ho scritta io, ed è una norma che se voi la leggete è da premio nobel, il curriculum, vedi l'università, quello che hai fatto. Perché io lo pensavo che effettivamente era uno scambio tra pubblico e privato, se io ho bisogno di un manager vero del settore privato che lo voglio prendere, lo voglio fare alla direzione generale del tesoro per due anni, proporlo a quella direzione generale, un bel manager capo del personale e portarlo nell'ambito della struttura, 2-3 anni lo posso fare. In realtà poi non è così perché si sono fatti gli amici degli amici. Questo vale per la destra e vale per la sinistra, per la sinistra e per la destra ogni volta che cambia, alla fine è un meccanismo particolarmente ormai sperimentato.

Quindi ammetto che era uno sbaglio però l'idea era nobile, ma questo non è un paese ancora pronto per le idee nobili, ci vorrà ancora del tempo da questo punto di vista. E l'altra questione le progressioni verticali. Le professioni verticali, quando Franco Bassanini dice: ma qui ci sono 9 qualifiche, io penso guarda qui, credo, se ne discuteva, mi assumo tutta la responsabilità, sto dicendo solo che ho accompagnato quel percorso, dice: guarda, effettivamente questi sono mansionari rigidissimi che voi, dice "no, sesta qualifica, quinto fa questo, quarta fa questo, quinto scrive a macchina operatore tecnico, non mi ricordo, scrive col computer, il sesto fa questo, il settimo fa quell'altro, ognuno c'ha le sue mansioni, no, non mi spetta". Certo ho detto sono 8 qualifiche, 9 qualifiche nello Stato, cerchiamo di accorparle in 3 qualifiche, quindi le mansioni così uno non potrà dire "non mi spetta, non lo faccio, non mi compete". Anche qui l'idea forse era buona da questo punto di vista. Poi però la struttura sono state le progressioni verticali da questo punto di vista, di nuovo questa spinta. Le progressioni orizzontali dovevano, tu resta lì, resta B, resta B e vai avanti economicamente. No, lo diceva Morzilli, giustamente se voi vi ricordate, il segretario capo principale della carriera di concetto, di quelle famose carriere che recitava Morzilli del testo unico, guadagnava di più del consigliere appena entrato però era una qualifica inferiore, nel senso lui era alla fine della sua carriera e c'era un equilibrio così, il consigliere guadagnava poco, il segretario guadagnava di più, erano tutti contenti, però quello giustamente era un funzionario della carriera direttiva, quello che poi diventava carriera direttiva, il consigliere ministeriale. Anche qui progressioni verticali, poi abbiamo cominciato con le progressioni verticali e quindi tutti che vanno e passano di sopra, concorsi pubblici dall'esterno non se ne fanno più a questo punto perché con le progressioni verticali, poi fortunatamente è arrivata la sentenza della Corte Costituzionale, e adesso obiettivamente Brunetta da questo punto di vista mi pare abbia fatto abbastanza chiarezza nella delega, parla di progressioni verticali come concorsi pubblici, poi le autorizzazioni, sì le autorizzazioni dà delle assunzioni, considerate come assunzioni serie, si è però cercato di arginare un meccanismo di disfunzione sulle progressioni verticali. E poi queste norme demagogiche che sono venute nella scorsa legislatura che da questo punto di vista, obiettivamente, credo che sia stata la peggiore, perché non c'è stato un progetto, perché veramente le due finanziarie, specialmente sulla pubblica amministrazione, sulle stabilizzazioni sui precari sono cose veramente inconcepibili al di fuori di ogni logica. Io ripeto lo dico qui, io penso che i precari siano un falso problema nella pubblica amministrazione perché tra co.co.co e contratti a tempo determinato, specialmente negli enti locali e nelle aziende sanitarie nazionali non si sa come sono stati assunti, in realtà quasi tutti raccomandati, quindi in realtà andiamo alla stabilizzazione dei raccomandati, con le norme sulla finanziaria. Quindi non mi pare che ci sia un problema sociale così forte, anzi mi pare, però tra stabilizzazioni volute dalla sinistra radicale, a cui l'altra maggioranza, l'altra parte della

maggioranza non è riuscita a opporsi in Parlamento con un Ministro del tesoro completamente assente da questo punto di vista, tra le progressioni verticali, come dico io, in università è inutile che studiate giurisprudenza o scienza dell'amministrazione perché i prossimi concorsi pubblici se non ci si mette mano per i giovani laureati prima del 2020 non si faranno perché i posti sono tutti occupati, tra: precari stabilizzati, progressioni verticali si può entrare giusto da commesso. Grazie.

Roberto Confalonieri

Grazie ad Alberto. Immaginavo che non reggesse ad alcune tentazioni di provocazione, invece ha retto e ci ha fatto un discorso invece storico-funzionale estremamente interessante.

Adesso sentiamo il professor Gaetano Veneto, ordinario del diritto del lavoro e poi il consigliere Ruocco chiuderà questa nostra lunga giornata di lavoro.

Gaetano Veneto

Ordinario di Diritto del Lavoro - Università degli Studi di Bari

Sarò brevissimo, anche perché avendo una relazione scritta ve la mando e ne farete l'uso che crederete. Sinteticamente anch'io, come il relatore che mi ha preceduto, il dottor Stancanelli, alcune considerazioni soltanto, rinviando alla relazione scritta che è più sistematica. Due o tre.

Innanzitutto, tutti quanti abbiamo parlato del 1993, giustamente, governo Ciampi, un certo cambiamento, veniamo, tutti ricorderanno, da una fase particolare di crisi della politica. Io vorrei ricordare il '93 per una relazione però, visto che prima Stancanelli si riferiva al mio amico Cassese, ma anche un passaggio su Massimo Severo Giannini, nostro maestro. Giannini in quell'anno presenta un rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni. Delle "pubbliche", felice intuizione, non della pubblica, delle pubbliche amministrazioni che gli era stato commissionato dal dipartimento della funzione pubblica. Rinvio a questo rapporto perché in questo rapporto Giannini innanzitutto pone in evidenza il problema, nel 93, con felice intuizione dell'esigenza (testualmente) di individuare un principio basato sul riconoscimento in via generale agli organi di direzione politica (ministri, organi diversi di enti pubblici, funzionari, ecc. ecc.), la determinazione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive in materia di organizzazione e funzionamento dell'apparato, e ai dirigenti invece la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria.

Problema del 93, siamo nel 2008, aspettiamo ancora una soluzione.

Ancora, tanto per citare il mio maestro, Massimo Severo Giannini, altro passaggio, questo spendo una lancia, anche se è assente ora il presidente del Formez, per il Formez: Giannini evidenzia la rozzezza (testualmente) *è stata dalle leggi tracciata in modo rozzo, assimilando tutte le amministrazioni pubbliche, la dirigenza politica e la dirigenza mediobassa*. Testualmente.

Ancora, e qui volevo rispondere a chi ha avuto paura del rapporto tra pubblico e privato. In effetti questo è un problema che ci porterebbe molto lontani, magari ci vediamo un'altra volta, perché è un tema che sta a cuore a me che insegno diritto del lavoro, o meglio dei lavori, pubblico e privato.

Cosa dice Giannini? Non dice *andiamo verso il privato*, tutt'altro, però fa un riferimento preciso all'esigenza, la formazione culturale dei dirigenti è ferma al vecchio modulo, mentre la dirigenza, quale che sia il suo livello, esige la conoscenza delle esperienze aziendali private ... ha ragione Stancanelli, non il piano industriale, la realtà aziendale, sono concetti un po' diversi. Molto spesso i nostri politici, quale che sia la bandiera, anche se adesso sventolare la bandiera non vale la pena, vengono utilizzate trasversalmente le bandiere, la dirigenza esige (testualmente ancora) la conoscenza delle esperienze aziendali private soprattutto dei grandi gruppi imprenditoriali.

Cosa voglio dire? Che il grande equivoco - poi tra l'altro molti miei amici colleghi, allievi più giovani, si sono sforzati di distinguere privatizzazione da contrattualizzazione, ci sono addirittura volumi interi su questo, ed è un problema questo, secondo me, vero ma anche parzialmente falso. Non è tanto importante pensare che la privatizzazione induca elementi di speculazione, di malaffarismo da un lato, e invece che il *munus publicum* nella sua storia è sempre stato espressione di efficienza, di alti valori morali, visto che si parla di etica e di efficienza. Non è questo il problema, il problema è usare parametri appunto economicità, efficienza, che possono esserci offerti da esperienze classiche di sfruttamento del capitale, col valore aggiunto, e nel caso della pubblica amministrazione il valore aggiunto è il servizio migliore. Basterebbe pensare soltanto questo, senza pudore, senza preoccupazione. A me non preoccupa affatto, io non sono certamente tra quelli della sinistra che sistemando tutti i precari ritengono di aver fatto una operazione democratica di alto spessore. E' stata una ignobile operazione di abbattimento di valori per i miei giovani studenti ai quali quando io concedo la laurea, come decano della facoltà, dico "auguri per la sua fase di disoccupazione" e non di occupazione.

Altro problema è quello di cui si parla sempre, la stabilità, la sicurezza per i dirigenti e il terrore dello *spoils system*. Permettetemi un passaggio, lo *spoils system*, come sapete, letteralmente, è la spartizione delle spoglie, quello di Ciro il grande, quello dei romani che passavano sotto l'arco di Trionfo, vicino al Colosseo, era una operazione degna di uno scontro tra barbari, e come giustamente rileva Calvino nell'introduzione a un saggio molto bello Studiando Senofonte, dice Calvino che i barbari altro non sono che gli sconfitti in genere, si tratta di vedere poi se anche i vincitori siano barbari o meno. E questo secondo me va detto per quanto concerne lo *spoils system*. Individuata esattamente la spartizione delle spoglie, se prendiamo questo spunto di Calvino nella lettura di Senofonte, dobbiamo vedere se lo *spoils system* abbia un significato o meno adesso, e se non sia invece una distorsione (anche qui di un amico, Franco Bassanini) delle Bassanini varie, a cui ha collaborato il dottor Stancanelli.

Dal 93 al 97 si assiste a una fase molto bella e a metà di questa fase, 93-98, anche 99, vi dirò perché questa data precisa, ed è una data nella quale qualcuno ha sognato che un albero, tanto caro alla Puglia, producesse dell'olio buono, l'olivo. Anche io ho sognato quella fase dottor Stancanelli, ho fatto parte di quella legislatura, la tredicesima, per gli americani 13 è iettatorio, 17 porta fortuna, questa volta è stato per noi forse ribaltato, non lo so. In quella fase le Bassanini varie, la prima, la bis, la ter, ecc. sono state impostate, volute (ha detto bene Stancanelli) in due passaggi, con un certo modello, forse non ancora degno del Paese, ma io ci credo poco al fatto che il paese non sia degno, probabilmente chi lo rappresenta, ma questo è un lungo discorso.

In quella fase si pongono le premesse per uno *spoils system* corretto, perché si cerca di attuare nel nostro paese un modello anglosassone che nasce nella metà dell'Ottocento, e che trova il suo punto massimo col presidente Woodrow Wilson, con 40, 50, non a caso 40 erano quelli da spogliare nei primi anni 2000. Ed è un modello questo che si è dimostrato molto leggero, mentre invece il nostro Stato continuava, e continua, con tutte le maggioranze possibili, ad essere pesante. Questo è il problema, non solo lo Stato ma anche le amministrazioni regionali e locali. Per cui lo *spoils system* è un mostro a sua volta di uno Stato mostro.

Non dimentichiamo un'altra cosa, negli stati anglosassoni i grandi consiglieri, ma fino a poco tempo fa, hanno lavorato volontariamente, che poi fossero petrolieri, mariti o mogli di petrolieri, amministratori di studi legali giganteschi, affaristi, come una certa signora appena sconfitta nelle primarie, questo è un altro paio di maniche, ma hanno lavorato volontariamente, e ancora agli inizi del secolo scorso, 100 anni fa, attorno al governo Giolitti, al primo governo Giolitti c'erano molti volontari, e gli stessi parlamentari erano tra l'altro, molto spesso, anche nella sinistra, persone che davano un contributo (e qualcuno di noi, sciocco, ci ha creduto fino alla fine), non chiedevano un contributo, non facevano della politica (lo dico al consigliere Ruocco che saluto con piacere), della politica un affare, ma invece un *service*, per gli americani era un *service*. Ed era un *public service*. E lo Stato (statunitense) allora, era uno stato leggerissimo. Cosa faceva? La sanità, la beneficenza e

governava le forze armate, non la politica, che era locale. Il nostro paese, invece, prima del fascismo, con l'ultimo governo Giolitti, e per tutto il ventennio, e successivamente, ha continuato ad appesantirsi, a rafforzarsi di personalità, tre milioni e mezzo, ma molti più se vedete il parapubblico, se vedete gli intrecciati, gli appaltatori, coloro che lavorano nelle opere pubbliche, quelli che vincono aste più o meno pilotate, tutto quel che succede gira attorno a un affare pubblico completamente alternativo alla logica dello *spoil system* ottocentesca, americana e di fine ottocento francese. E' proprio questo il grande equivoco. Per cui secondo me si tratterebbe di avere un po' di tranquillità e ripensare che in fondo ben venga lo *spoil system*, ma non quello della spartizione delle spoglie, invece di superamento e alternanza (giustissima) dei consiglieri del re o della Repubblica, abbiamo una repubblica democratica quella fondata sul lavoro nel nostro paese.

Ultima cosa che voglio segnalare: l'etica. Qui si parla di responsabilità. Qui è una parola grossa l'etica. Voi sapete che c'è un fatto che sta sviluppandosi nei decenni, è cominciato anche questo nei paesi anglosassoni, i codici deontologici, quelli per i quali alcuni grandi manager americani si sono suicidati, altri sono stati arrestati, addirittura ci sono stati procedimenti negli Stati Uniti basati su gravi inadempienze comportamentali. In questo caso si parla solamente di azioni per danni non certo di arresto, ma c'è tutta una logica che porta oggi questi codici etici, cosiddetti. Noi ne abbiamo approvato uno nella nostra università che è talmente affogata nel disastro che finalmente c'è stato un codice etico, sono scappati tutti i buoi dal recinto ma lo abbiamo fatto il codice etico. I codici etici si aggiungono e si intrecciano con i codici esistenti. E qui chiudo veramente, dobbiamo pensare un attimo qual è il dirigente che ci interessa quando parliamo di rapporto politica-pubblica amministrazione. E' il dirigente c.d. apicale, e mi permetto di suggerirvi la lettura di tre sentenze importantissime della Corte Costituzionale, 103, lo dico anche al sindacato Confedir augurando buon lavoro perché penso che abbiate un grosso ruolo però ripensando anche al ruolo di una confederazione della dirigenza, ripensando anche al vostro ruolo. La 103, la 104 del 2007 e soprattutto la 161 del 2008, 20 maggio 2008, la ricordo con piacere perché è l'anniversario dello Statuto dei lavoratori. 20 maggio 2008, che cosa ha detto la Corte Costituzionale? Ha letto - secondo me correttamente - l'esperienza Bassanini e ha batostato le deformazioni, dal 99 in poi, cioè quelle che hanno portato innanzitutto a sviluppare lo *spoil system* anche negli enti locali, infatti le sentenze riguardano la regione Lazio e soprattutto 2008 il caso RAI, il dottor Bruno, direttore della prima rete, che ha vinto, perché anche lì lo *spoil system* è arrivato addirittura al capo servizio, al capo redattore della Rai, e non a caso al vice direttore dell'azienda municipalizzata trasporto pubblico urbano di immondizie di vari. E' possibile fare *spoil system*. Su questo punto la Corte Costituzionale severissimamente ha detto, piano, *spoil system* va visto prima vedendo che vuol dire apicale, e individuando l'organizzazione aziendale, vedendo che ruolo c'è; secondo: va visto nel rispetto di altre garanzie. Non è vero che il dirigente viene licenziato con lo *spoil system*, magari fosse così (scusate la battuta): viene parcheggiato, viene abbruttito, perde la sua personalità e continua ad avere uno stipendio, non guadagnato in modo ignobile per se stesso e per gli altri. Allora questo problema la Corte Costituzionale lo ha evidenziato e ha segnalato quindi l'esigenza di usare attentamente questo meccanismo e di rivedere, altrettanto attentamente, la distinzione tra politica e amministrazione. E su questo avremmo tanto da dire, per adesso buon appetito, buona sera, e ci rivediamo.

Roberto Confalonieri

Grazie professore, e adesso al consigliere Roberto Ruocco, membro della Commissione Riforme Istituzionali e del Consiglio Regionale della Puglia, le conclusioni di questa nostra lunga giornata di lavoro.

Roberto Rocco

Consigliere Regionale – Commissione Riforme Istituzionali

Per fortuna ha finito il professor Veneto, perché io ho cominciato a prendere degli appunti e ho riempito una paginetta, se continuava gli spunti sarebbero stati molti di più.

Io avevo cominciato a prendere appunti facendo una valutazione su che strano paese è l'Italia, e se volete uso un piccolo esempio: la legge sulla privacy. La legge sulla privacy è entrata per difendere il cittadino. A me è capitato da avvocato di andare per un cittadino a chiedere un documento pubblico all'ufficio adesso Agenzia delle Entrate, ex Ufficio del Registro, mi hanno opposto la privacy. Sono andato dal direttore, che aveva parlato con il funzionario e il direttore mi ha spiegato che c'entrava la privacy. Io ho dovuto fare al dirigente regionale un lungo esposto più per ripicca che per altro, per fortuna il dirigente regionale, ancor prima di leggere il mio esposto, ha fatto lui una comunicazione all'ufficio dicendo che la privacy non c'entrava niente e che mi dovevano dare il documento. Tradotto in termini più prosaici, se non fosse stato per il mio dispetto nei confronti dell'ufficio sarebbe stato un onere a carico della parte, facendo io, nella vita c.d. civile, anche l'avvocato. Però non è un vizio della Pubblica Amministrazione soltanto, provate a fare un contratto su internet, cioè la frontiera, fatelo con quelli che della frontiera sono la frontiera della frontiera, quelli che vendono i servizi di informazione, basta cliccare NO all'autorizzazione all'uso dei dati personali per vedere che ti rifiutano il contratto. L'Italia è uno strano paese che riesce a cambiare il destinatario di un determinato tipo di azione nel giro di pochissimo tempo. Questo credo che sia il dato più significativo che noi possiamo constatare in Italia. Non c'è riuscito, il professor Veneto ha citato due date, 93 e 99, io aggiungerei per una causa un po' diversa anche il 96. Il 93 e il 96 la stagione dei nuovi sindaci, anche, la stagione dove la classe politica spese, si giocò gran parte della sua migliore classe dirigente, di gente, che specialmente (vi ricorderete che durava 4 anni in sede di prima applicazione poi fu portata a 5) che spessissimo fecero i sindaci dei cittadini, non il capo dell'amministrazione, erano coloro che rappresentavano la cittadinanza, l'elettorato, la gente, le esigenze della gente, tentavano di far crescere quello che era la domanda di maggiore controllo sociale, di partecipazione, il diritto anche di indignarsi, che sembra una sciocchezza, che però è un dato fondamentale, che se noi cominciassimo a sperimentare in Italia, in modo molto più diffuso io sto parlando in una delle mie due vesti, io mi sento molto irrocervo, cioè da una parte cittadino e dall'altra parte politico, visto che da dodici anni sto nell'amministrazione, però devo dire che mi sento più a mio agio nella parte del cittadino. Dopo la parentesi 93-96, io direi 97 forse anche 98, il sistema si è chiuso in se stesso, e laddove si sono conservati determinati personaggi, il caso della rielezione del sindaco di Salerno è assai significativo perché ha continuato ad essere il sindaco dei cittadini, poi il sistema si è chiuso in se stesso, e ha cominciato a chiudere tutti quegli sbocchi di apertura, di maggior coinvolgimento, che si erano verificati precedentemente. Allora io credo che in questa cifra noi dovremmo rileggere anche il titolo dello stesso convegno per avere delle risposte. Anche determinate suggestioni. Io sentivo prima sulle consulenze sull'esterno, se io faccio il sindaco dei cittadini, l'interesse a che al di là dei titoli di studio, dei titoli accademici io mi metto a fianco delle persone capaci di governare con me una realtà è interesse mio preminentemente mio, che sono giudicato dall'elettorato; se invece io non vivo e non ho creato questo sistema, o quando il sistema mi fa capire che non mi accetta, il rapporto pubblico-privato, voi l'avete esposto sotto il profilo dell'accettazione o meno della Pubblica Amministrazione, Confindustria negli inizi degli anni 90 fece una indagine riservata e interna sui manager del sistema privato confindustriale, chiedendogli quanto avessero preso in considerazione la possibilità di passare nel pubblico. La risposta lasciò stupiti anche gli stessi dirigenti di Confindustria perché la risposta fu molto alta, un'unica condizione erano il livello retributivo non certamente tipico della Pubblica Amministrazione, e quello di andare a vivere in una società dove la vita era più degna di essere vissuta, dove la qualità della vita era migliore.

Come il sistema ha reagito nei confronti di questa alta propensione alla possibilità di quest'osmosi fra il privato e il pubblico è sotto gli occhi di tutti quanti, anche gli stessi organi giurisdizionali hanno cominciato a fare tutti quei distinguo, bisogna valutare tutte quelle cose che rendono impossibile fare un atto amministrativo perfetto se qualcuno te lo attacca per avere questo tipo di osmosi tra il pubblico e il privato. Allora il sistema si è chiuso, la classe politica è ritornata ad interpretare quel ruolo di capo dell'amministrazione più che il rappresentante dei cittadini, lo *spoils system* non ha funzionato, perché ha cominciato ad essere forse una vendetta privata mentre doveva essere la capacità di avere dei soggetti, dei tuoi collaboratori più immediati che potessero applicare al meglio quella che era la politica che i nuovi dirigenti politici, eletti con il sistema maggioritario, dovevano interpretare. Tutto questo comporta una valutazione sul sistema, non vi dico che ci siamo detti nella riunione dei capigruppo perché qualcuno ha detto "ma voi sapete qual è la considerazione che la gente ha dei dipendenti?" e io ho detto "non ci raccontiamo qual è la considerazione che ha di noi", però alla fine dei conti il sistema non regge, e vi dico un'altra piccola cosa, avviandomi alla conclusione di queste che non vogliono essere delle conclusioni ma vogliono essere degli spunti di riflessione.

Un giorno io, parlando con degli addetti ai lavori, ho detto una cosa: secondo me l'unica soluzione è quella di prendere l'attuale pubblica amministrazione e chiuderla in un ruolo ad esaurimento e cercare di costruire una nuova pubblica amministrazione con gente reclutata in modo diverso, che non ha contatti minimamente con il vecchio sistema, laddove puoi andare a prendere le tante individualità che ci sono. Mi guardavano perplessi, poi ad un certo punto uno mi ha detto: ma non si può fare. Io gli volevo dire che non aveva compreso che la mia era una provocazione, che sapevo benissimo che non si poteva fare e per la normativa vigente e perché comunque non te l'avrebbero fatta mai fare, però il fatto che non prendesse in considerazione il dato più significativo, che è quello della totale insoddisfazione rispetto non alle persone ma rispetto al risultato, mi lasciava estremamente perplesso. Oggi va rivisitato, va rivisitato, io non so quale è la ricetta, credo che non ce l'abbia nessuno, il senso di responsabilità, il sistema delle incentivazioni, i pagamenti, forse nelle piccole realtà varrebbe come fanno gli americani quando affidano i progetti di ricerca, danno al capo il progetto di ricerca, vogliono il risultato, il capo si deve prendere la responsabilità di suddividere le risorse in funzione degli apporti che ciascuno dà. Non lo so, io credo che però la classe politica e dirigenza apicale della pubblica amministrazione devono fare una riflessione seria su che cosa significa oggi *leadership*, che cosa significa *leadership* politica, che cosa significa *leadership* nella pubblica amministrazione (che poi non c'è grande differenza). Se mi permettete io concluderei questo mio intervento dandovi due definizioni che io ho appreso da due personaggi molto personaggi sullo scenario politico di qualche settimana o qualche mese fa, che mi hanno molto colpito. Io ho avuto la ventura di ascoltare in diretta due anni fa Rudolph Giuliani e l'anno scorso Colin Powell che hanno dato entrambi delle definizioni di *leadership* che sembrano distanti e invece non sono distanti, e in più Powell ha raccontato un episodio della sua collaborazione con Ronald Reagan che la dice lunga su un determinato tipo di approccio. Raccontò che una mattina era entrato nello studio ovale della Casa Bianca e il presidente stava seduto e guardava nel vuoto, nel giardino, lui gli raccontò tutti i problemi che aveva nella giornata. Il Presidente Reagan non gli rispose, a un certo punto riprese il discorso come se Powell non avesse parlato, Powell ha detto: a quel punto ho capito che mi stava chiaramente dicendo che questi sono dei problemi affidati a te, te li devi risolvere tu, non li devi portare all'attenzione del tuo superiore se non dopo che li hai affrontati, perché credo che una cosa noi dimentichiamo, ognuno cerca di dimenticarlo rispetto al suo ruolo, quando si è dirigenti si è chiamati a risolvere problemi complessi, per i problemi più semplici ci sono quelli che stanno dietro le tue spalle. Allora se tu quando ti trovi di fronte un problema complesso sposti il punto di attacco, di attenzione, non hai fatto il tuo dovere, quando non sei riuscito a risolvere il problema complesso al limite lo devi portare a livello superiore.

Allora, le due definizioni, e comincio con l'ultima, quella di Colin Powell che raccontò che quando arrivò al reparto al quale era stato assegnato fu colpito dal fatto che sul muro di cinta ci

fosse scritto "Follow me", seguimi, come dirlo agli aeroplani. E un giorno il sergente istruttore che lo aveva in tutoraggio, gli disse, tenente Powell si ricordi che i suoi uomini, non foss'altro che per curiosità, devono seguirla.

E Rudolph Giuliani, nel dare la definizione di leadership, ha dato una definizione che mi ha colpito moltissimo, ha detto: la capacità di sollecitare e organizzare le collaborazioni. Se questi due concetti li mettete insieme non sono antitetici, vi rendete conto di come noi siamo anni luce indietro, perché per noi leadership significa comandare, al di là di creare un progetto attorno al quale la gente deve credere e deve seguirvi come dirigente o come politico, nell'attuazione di questo progetto.

Vi ringrazio per l'attenzione e buonasera.

Roberto Confalonieri

Ringraziamo noi lei consigliere Rocco e così tutti i relatori e gli ospiti che ci hanno seguito fino alla chiusura.
