

QUALE STATO 3/02

LA QUESTIONE

CONTRATTAZIONE E SPAZIO PUBBLICO

“Forum” con

*Franco Bassanini¹, Tiziano Treu²,
Antonio Focillo³, Rino Tarelli⁴, Carlo Podda⁵*

(a cura di Sandro Morelli)

Q.S.

Dopo il 1993, il tormentato processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico si è via via intrecciato con un coerente – anche se complesso e parziale - processo riformatore nelle Pubbliche amministrazioni.

Attraverso successivi passaggi di aggiustamento - anche profondo - si è infine giunti ad una configurazione che, sebbene incompiuta, è sembrata fondata su di un promettente equilibrio basato su due pilastri: da un lato la valorizzazione del lavoro pubblico (delegificazione e contrattualizzazione, regolazione della rappresentanza sindacale), dall'altro i processi riformatori volti anche alla qualificazione della percezione dei servizi pubblici da parte dei cittadini.

Si diffonde sempre più l'opinione – che ci sembra fondata su fatti incontrovertibili - che questo equilibrio sia stato ormai profondamente modificato dalle politiche governative intervenute dopo la vittoria del centro-destra. E la vicenda di questi giorni – l'adozione del cosiddetto “spoils system”⁶ per la dirigenza pubblica, cui il Governo si sta operativamente applicando⁷ – sembra confermare clamorosamente la volontà di abbattere uno dei principi regolatori delle riforme avviate negli scorsi anni, a proposito del principio di distinzione fra responsabilità politiche e responsabilità amministrative. Ma su questo, se vorrete, possiamo tornare più in là, anche discutendo dell'addebito – secondo noi non fondato e sostanzialmente strumentale – che anche studiosi di prestigio tendono ad attribuire al “varco” che le cosiddette “Leggi Bassanini” avrebbero offerto all'attuale devastante intervento del centro-destra.

Torniamo dunque al nucleo fondamentale della questione che intendiamo proporvi in questa prima parte del nostro incontro.

Dunque, il processo riformatore avviato in quegli anni è ancora aperto?

¹ Senatore, già Ministro della Funzione pubblica e degli Affari Regionali nel Governo Prodi, nel secondo Governo D'Alema e nel secondo Governo Amato

² Senatore, già Ministro del Lavoro nei Governi Dini e Prodi e Ministro dei Trasporti nel Governo D'Alema

³ Segretario nazionale UIL, responsabile delle politiche contrattuali del Pubblico Impiego

⁴ Segretario generale CISL, FPS (Federazione dei lavoratori pubblici e dei servizi)

⁵ Segretario nazionale Funzione pubblica CGIL

⁶ Il senatore americano William Learned Marcy pronunciò, nel 1831, la frase: “Le spoglie del nemico appartengono a chi vince”

⁷ Legge 15 luglio 2002 n.145: “Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione fra pubblico e privato”.

*Quali, comunque, le differenze fondamentali che si possono cogliere fra quella stagione e la fase attuale, seguita al voto del 13 maggio 2001?
E se, come appare, quel processo conosce tentativi di frenarlo – se non di stravolgerne il senso e l'efficacia - a quali condizioni può ancora procedere?*

Antonio FOCCILLO

Attraverso l'Amministrazione pubblica si è tradizionalmente generato un sistema di potere, fondato sul fatto che una serie di servizi venivano assicurati dal rapporto dei cittadini col sistema politico, piuttosto che dalla struttura pubblica in sé.

Ed anche il rapporto con i pubblici dipendenti ha avuto a lungo una caratteristica di "scambio" particolare: ti assumo; estendo così il consenso che interessa me o la mia forza politica; non chiedo efficienza, efficacia, professionalità particolarmente rilevanti, ma tu - dipendente pubblico – devi accontentarti di uno stipendio modesto. Tanto è vero, che la contrattazione della Pubblica Amministrazione è storia recente, almeno per quanto riguarda il sindacato confederale.

Nel passato, i sindacati autonomi – maggioritari - vivevano proprio del rapporto diretto con il potere politico. E questo era, allora, il rapporto tra sindacato e politica nelle pubbliche Amministrazioni.

Si giunse – io credo - ad un punto tale di inefficienza, chiaramente percepita dai cittadini, che quel sistema non poteva più reggere. La riforma fu una conseguenza quasi obbligata di questa situazione, e poté avviarsi e vivere perché, nel frattempo, si era determinata una condizione nuova nell'Amministrazione pubblica: si era affermato il sindacato confederale. La stagione del corporativismo estremo, del clientelismo, del rapporto diretto fra il sindacato e il sistema politico cominciò così ad incrinarsi.

Prima del 1975 non esisteva nessuna forma di contrattazione, c'era solo la determinazione del rapporto economico. La "Legge quadro", nel 1983⁸, cambiò un po' le cose, ma si trattava ancora di una trasformazione accennata, non realizzata. Persisteva un rapporto di soggezione del sindacato nei confronti del Governo, perché il governo - attraverso i Decreti del Presidente della Repubblica (DPR) - ratificava gli accordi sindacali e, comunque, manteneva un potere di intervento successivo alla contrattazione. Si affermò tuttavia il diritto alla triennialità del rinnovo contrattuale, il diritto alla contrattazione "integrativa" (in realtà si trattava, ancora, di un "rinvio" alla contrattazione decentrata di una quota delle quantità comunque contrattate razionalmente), il diritto all'applicazione di alcuni articoli dello Statuto dei lavoratori. Si cominciò a definire anche una strutturazione più organica della cosiddetta "prima parte" dei contratti.

Prima, tutto questo era impensabile.

Da un lato c'era l'art.97 della Costituzione, dall'altro era la politica a determinare tutto, ed in modo omogeneo. L'elaborazione sindacale confederale fu dunque frutto proprio di una scelta politica che puntava a due obiettivi, raggiunti poi attraverso vari e successivi tentativi.

Primo obiettivo: invertire il rapporto tra pubblica Amministrazione e cittadino. Far capire che non deve esserci un rapporto di dipendenza dei cittadini dalla politica, ma deve essere la pubblica Amministrazione in sé – se efficiente – a rispondere ai bisogni ed alle domande dei cittadini, ed in modo diversificato a seconda delle esigenze del territorio. Prima era tutto centralizzato.

Secondo obiettivo: per poter definire una moderna organizzazione - cambiando i modelli organizzativi, rendendo responsabile la dirigenza e liberandola, dunque, dal

⁸ Legge 29 marzo 1983, n.93: "Legge quadro sul pubblico impiego"

rapporto con la politica - c'era bisogno che tutta la materia contrattuale (salvo quella parte di essa che non si poteva fare a meno vi restasse) uscisse dalla cosiddetta "riserva di legge".

Il termine "privatizzazione" applicato al rapporto di lavoro, può essere fuorviante. Si tratta, è vero, di rendere il rapporto di lavoro pubblico assimilabile al rapporto di lavoro privato.

Proprio per questo si dovrebbe piuttosto parlare di piena "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro, e quindi dell'organizzazione del lavoro e dei processi di partecipazione. E' questo impianto concettuale del processo avviato, che lega strettamente – come poi è avvenuto attraverso i provvedimenti detti "Leggi Bassanini", cui abbiamo attivamente concorso - il valore dell'efficienza e della responsabilità a quello dell'efficacia del servizio erogato.

Si tratta di un processo avviato di recente, ma l'Amministrazione Pubblica, in realtà, è già cambiata profondamente: è significativo che non si possa più parlare di un'unica Amministrazione pubblica, ma di tante Amministrazioni, ognuna con una "ragione sociale" ed un'organizzazione diversa. Alcune con Consigli di Amministrazione, altre con autonomie vere, dirette, altre con autonomie decentrate. E' cambiato il rapporto di lavoro, dunque, perché si applica il Codice Civile, salvo qualche articolo. Si tratta, quindi, di un rapporto che per la gran parte è stato sottratto alla legificazione.

La giurisdizione è un altro dei tasselli su cui abbiamo tanto lavorato: per la verità si tratta, anche in questo caso, di un processo che si è un po' bloccato in questa fase. Ma la flessibilità introdotta, e soprattutto la contrattazione, e la verifica - per legge - della rappresentanza e della rappresentatività⁹ non hanno affatto prodotto grandi sconvolgimenti nell'Amministrazione pubblica. una situazione del tutto statica e, con continuità, ha consentito una verifica sul campo dei risultati senza produrre disfunzioni né significative opposizioni. Poi, sulla base della Di questo si discute troppo poco: questo processo di cambiamento enorme è partito da verifica della rappresentatività conquistata per legge, abbiamo misurato il grado di consenso che, su tali basi, il sindacato confederale era in grado di ottenere. Il cambiamento introdotto, così radicale, avrebbe potuto far perdere dei consensi ai sindacati confederali, a causa del superamento di quel genere di certezze, di garanzie di cui ho detto all'inizio. Ebbene, questo non è avvenuto! Se, infine, i sindacati confederali sono stati premiati nel voto per le Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU), ebbene questo significa che le lavoratrici ed i lavoratori pubblici hanno via via conquistato la consapevolezza che questa riforma non era solo tesa a valorizzare un'astratta efficienza, ma anche e soprattutto a valorizzare la loro stessa dignità di lavoratori e di cittadini e, per questa via, a garantire una nuova, più efficace qualità del servizio pubblico.

Uno degli obiettivi che, a parer mio, non abbiamo colto adeguatamente, con questa grande riforma, riguarda proprio la responsabilità della dirigenza.

Noi avevamo avviato un processo teso ad affermare la netta distinzione fra le responsabilità di chi dà l'indirizzo politico e quelle di chi gestisce la macchina amministrativa. Ed abbiamo posto una condizione: la "competizione fra capaci", quindi la contrattualizzazione di una serie di regole volte a verificare effettivamente le capacità del dirigente: una innovazione enorme.

Una parte consistente – circa il 48% - del salario si poteva dunque perdere, dinanzi a prove di inefficienza o di incapacità. Qui, secondo me, c'è un punto critico.

Perché, oggi, davanti a questa invasione dello "spoils system" non c'è una protesta delle organizzazioni della dirigenza? Forse – azzardo - qualche dubbio di fondo sta

⁹ D.lgs. 4 novembre 1997 n. 396; d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80

sospingendo molti dirigenti a sottoporsi di nuovo alla tutela della legge, nel tentativo di salvaguardare il proprio "status".

Credo quindi che oggi possiamo rintracciare molte ragioni a proposito delle difficoltà gravi che sta incontrando il processo riformatore a suo tempo avviato: c'è persino qualche tentativo di ritorno al passato perché, in sostanza, si vuole, con la contrattazione, indebolire ed allontanare il ruolo e la funzione del sindacato ritornando, magari, ad un passato – diciamo così – privo di controlli.

Ecco il nostro problema: sia le forze della sinistra politica, sia le forze sindacali devono far capire ai cittadini - che oggi hanno cominciato ad apprezzare il cambiamento introdotto dalle riforme, al di là delle sacche di inefficienza che pure ci sono - che un ritorno al passato significherebbe ricreare quelle condizioni negative – sul piano dell'efficacia dei servizi e dell'universalità del diritto all'accesso - che prima ho cercato di illustrare. spiegare in premessa.

Franco BASSANINI

Ovviamente condivido molte delle osservazioni di Focillo.

Io penso che abbiamo vissuto un ciclo medio-lungo, durato circa un decennio, di riforma e modernizzazione del nostro sistema amministrativo, ma più in generale del nostro Paese. E' una singolare esperienza, perché è raro che un ciclo lungo di riforme e modernizzazione si associ ad una grande operazione di risanamento finanziario: le riforme, almeno in partenza, di norma costano. E senza risorse adeguate – per esempio, per la formazione – le riforme hanno sempre basi fragili. Questo ciclo di riforme e modernizzazione – ci tornerò, in conclusione - è probabilmente finito. Non perché si è esaurito, ma perché è stato bloccato dal Governo Berlusconi. Ciononostante, alcune innovazioni sembrano ormai acquisite in modo irreversibile; altre rischiano invece di essere travolte da una linea culturale e politica controriformista.

In questo ciclo lungo, iniziato nel 1990, le linee-guida fondamentali sono state tre. Tutte muovevano da una duplice premessa, condivisa pienamente dalle maggiori organizzazioni sindacali confederali: la convinzione che l'efficienza dell'amministrazione e la qualità dei servizi pubblici costituisca un fattore decisivo di crescita e competitività del Paese; e che non fosse vera la tradizionale idea che la nostra pubblica Amministrazione è irrimediabile e, quindi, destinata a restare inefficiente e burocratica, costosa e irresponsabile, vera e propria palla al piede della crescita e dello sviluppo del Paese. Quest'ultima idea - negli anni Ottanta ancora dominante – permeava di sé analisi pure molto acute come quella proposta dal famoso "Rapporto Giannini"¹⁰, che sconsolatamente ammetteva la sostanziale inutilità di ogni sforzo di riforma.

Muovendo da questa duplice convinzione, si avviò, all'inizio, un processo riformatore vincolato, tuttavia, da una condizione preliminare dominante: il risanamento dei conti pubblici e, quindi, la necessità di ridurre significativamente i costi dell'Amministrazione pubblica. In effetti, si possono ridurre i costi tagliando servizi e prestazioni – ciò che genera inevitabilmente reazioni, proteste e dissensi – ma si può anche dar vita, sia pure superando grandi difficoltà, ad un processo virtuoso, cercando di mantenere quanto meno invariato il livello dei servizi e delle prestazioni nonostante la riduzione dei costi. Cercando, cioè, di modernizzare, razionalizzare,

¹⁰ Massimo Severo Giannini (1915 -2000), insigne amministrativista, fu nominato nel 1978 Ministro della Funzione pubblica nel Governo Cossiga. Elaborò, in tale veste, il "Libro bianco sui principali problemi della pubblica amministrazione", noto come "Rapporto Giannini".

riorganizzare. Ricuperando risorse mediante un forte incremento della produttività per addetto.

La prima fase del processo di riforma, dunque, si aprì trainata da questa esigenza di riduzione dei costi per contribuire al risanamento finanziario. Troppo spesso se ne sottovalutano i risultati. Ricordo solo un dato: all'inizio degli anni novanta (1990-1992) le spese per le retribuzioni del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni (tutte: Stato, Regioni, enti locali, Camere di Commercio, Ordini professionali, Enti pubblici, sanità, scuola, Forze Armate, ecc.) si erano stabilizzate tra il 12,7 e il 12,8% del PIL; nel 2000 sono scese al 10,5% del PIL e risultano ormai nettamente inferiori a quelle di Paesi come la Germania, la Francia, la Spagna e tutti gli Stati scandinavi.

Una seconda "idea-guida" si rese già evidente con le leggi del '90: offrire ai cittadini condizioni di chiarezza e trasparenza nei rapporti con l'Amministrazione. Si cominciarono, così, a organizzare alcune delle risposte ai processi degenerativi e alle conseguenti legittime reazioni critiche dell'opinione pubblica che caratterizzarono poi la stagione della reazione a "Tangentopoli". La Legge 241/90¹¹ definì i diritti dei cittadini ad un'Amministrazione più trasparente e più democratica; la legge 142/90 introdusse il principio della distinzione tra poteri e responsabilità della politica e poteri e responsabilità delle amministrazioni.

Il terzo "trend" – che divenne via via più consistente e, infine, dominante - poneva al centro l'obiettivo della qualità e dell'efficienza: una grande riforma per costruire un'Amministrazione capace di offrire servizi e prestazioni di miglior qualità, senza aumentarne il costo per i cittadini e il bilancio pubblico. Anzi, riducendo i costi indiretti derivanti, per famiglie e imprese, da carichi burocratici e regolatori non giustificati. La scommessa era esplicita: anche il pubblico può essere efficiente. Perfino più efficiente del privato.

Bisognava, a tal fine, affrontare un processo di riforma impegnativo e molto complesso. Sapevamo fin dall'inizio che, come tutte le vere riforme, avrebbe generato resistenze, reazioni, opposizioni. Parlo al plurale, perché la riforma è stata un'impresa collettiva, che ha coinvolto innumerevoli persone (dai presidenti del Consiglio a centinaia di migliaia di amministratori locali, dirigenti e dipendenti pubblici, dalle maggiori organizzazioni sindacali alle organizzazioni imprenditoriali; per finire con gli utenti delle amministrazioni e le organizzazioni della società civile). Intorno a questo tavolo siedono alcuni dei maggiori protagonisti della riforma.

Non a caso: la riforma degli anni Novanta aveva tra le sue componenti strategiche la valorizzazione del lavoro pubblico. E la convinzione che la valorizzazione del lavoro pubblico presuppone essa stessa la riforma, perché è difficile pensare che dirigenti e dipendenti pubblici possano riacquistare prestigio, considerazione, riconoscimento sociale da parte della pubblica opinione, se non si dimostra con i fatti che la pubblica amministrazione cessa di essere una "palla al piede" dello sviluppo, della crescita, della competitività del Paese, per diventarne invece, gradualmente, un fattore positivo.

Fu decisiva la sfida che, su questo punto, il sindacato confederale accettò e vinse. Ci sono due piccole "leggi generali" che ricavo da questa esperienza.

La prima - a cui accennava anche Focillo – può sembrare banale: più un'Amministrazione è inefficiente, più è facile costruire un largo consenso intorno a riforme radicali ed impegnative; quel largo consenso che è una delle condizioni pregiudiziali per il successo di qualunque progetto riformatore impegnativo. Confrontiamo per esempio Italia e Francia. L'amministrazione francese è considerata

¹¹ Legge 7 agosto 1990, n.241: "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi"

(in parte a ragione, in parte a torto) molto più efficiente della nostra: questo vantaggio competitivo, ha però reso assai più difficile in Francia operare scelte coraggiose nel senso della innovazione e della riforma dell'amministrazione. Non si affrontano facilmente i rischi e le difficoltà del cambiamento se si è convinti che non ci sia molto da cambiare....

La seconda regola generale è questa: se nel pubblico impiego, se nelle amministrazioni pubbliche, prevalgono le organizzazioni sindacali "generaliste" – quelle che rappresentano, insieme, i lavoratori del settore pubblico e del settore privato - è più facile che il sindacato riesca a svolgere un ruolo coraggioso e positivo, di promozione e sostegno della riforma e della modernizzazione; ed è più difficile che si impantani in logiche autoreferenziali o corporative. In tali casi infatti il sindacato rappresenta in maggioranza cittadini (lavoratori del settore privato e pensionati) che sono fortemente interessati alla efficienza delle amministrazioni. E' vero che anche gli operatori pubblici vanno annoverati tra i beneficiari della riforma, come tutti gli altri cittadini; ma tra essi, come è ovvio, le resistenze alla riforma possono anche essere robuste, perché non di rado i processi di innovazione e modernizzazione colpiscono rendite di posizione e nicchie di privilegio, mentre il ritorno positivo in termini di valorizzazione del lavoro pubblico si concretizza solo in tempi medio-lunghi.

Sono queste due le ragioni principali del diffuso consenso registrato in Italia intorno a un processo di riforma indubbiamente difficile. Ed è la mancanza di queste condizioni in Francia che ha reso invece impossibile a Strauss-Kahn prima e a Christian Sautter poi realizzare, partendo dalla riforma di Bercy (il megaministero dell'Economia e delle Finanze), un processo di modernizzazione dell'amministrazione francese per molti aspetti parente stretto della riforma italiana, che essi avevano concepito e avviato.

Il confronto statistico tra Italia e Francia è impressionante sotto il profilo quantitativo: a parità di popolazione servita (58 milioni i francesi, 57 gli italiani), la Francia oggi ha 2 milioni di dipendenti pubblici più dell'Italia (5,5 contro 3,5 milioni) e spende per retribuzioni ai dipendenti pubblici il 40% in più in termini di PIL (14,6% contro 10,5%). Ora, se pensiamo ai capitoli principali della riforma - semplificazione dei procedimenti e degli adempimenti, riduzione dei carichi burocratici e da regolazione per cittadini famiglie e imprese, riforma del rapporto di lavoro pubblico, della struttura contrattuale e della rappresentanza sindacale, riorganizzazione delle amministrazioni secondo modelli flessibili, riforma dei controlli e dei meccanismi di valutazione, federalismo amministrativo, informatizzazione e conseguenti reingegnerizzazione di amministrazioni e servizi, processi di riqualificazione e professionalizzazione - non mi pare che possa essere contestato che siano stati realizzati risultati importanti, sebbene ancora parziali. Il cambiamento appare notevole, anche se distribuito troppo spesso a pelle di leopardo. Alcuni di questi risultati sono, secondo me, irreversibili. Un esempio: la istituzione degli "Sportelli unici per le attività produttive" e degli "Sportelli unici per l'edilizia" la cui utilità per ridurre i carichi burocratici e accelerare la realizzazione degli investimenti non è contestabile (alla recente conferenza di Copenhagen sulla qualità nelle amministrazioni sono stati esaminati come un esempio di best practice europea). Ma gli Sportelli unici per l'edilizia sono stati bloccati da Lunardi (che preferisce oscillare tra la deregulation selvaggia del "padroni in casa propria" e il centralismo esasperato delle delibere CIPE per i progetti strategici); mentre gli Sportelli unici per le attività produttive funzionano a pieno regime (e bene) solo in una minoranza dei Comuni italiani, malgrado i recenti incitamenti del Presidente Ciampi. Resta tuttavia il fatto che quel modello si è dimostrato efficace, ancorché ancora troppo poco diffuso: in ogni caso, imitare una best practice realizzata è più facile che partire da zero (come fanno i Comuni che si

sono “gemellati”, per realizzare lo sportello unico, con Comuni antesignani nella realizzazione di questa innovazione).

Ugualmente: la flessibilità organizzativa, l'introduzione di modelli differenziati, le Agenzie, costituiscono ormai una esperienza consolidata che ha permesso di acquisire l'idea che il tradizionale modello piramidale di organizzazione dei Ministeri non è l'unico possibile. Gradualmente, le nostre Amministrazioni cominciano dunque a scegliere formule organizzative diverse a seconda della diversità delle loro missioni.

L'autonomia organizzativa finalmente riconosciuta agli Enti locali è un'altra novità assoluta di straordinaria importanza così come la riduzione drastica dei controlli preventivi di legittimità sugli atti delle amministrazioni locali, che era ormai diventato uno dei fattori di paralisi delle loro attività e di blocco di qualsiasi innovazione.

Altrettanto importante è la riforma del Governo, che pure ha suscitato e suscita ancora legittime discussioni. Ma

alcuni punti sembrano ormai acquisiti. Si pensi solo al fatto di avere finalmente messo insieme le responsabilità delle politiche delle entrate e della spesa: Tesoro e Finanze. O di avere messo insieme, dopo decenni di separazione, le politiche per le infrastrutture e quelle per i trasporti.

E, pur prescindendo per ora dalla riforma del Titolo V della Costituzione¹² (ma anticipandone alcuni dei contenuti), mi pare che sia stato un risultato importante aver finalmente attuato seriamente, come la Costituzione del 1947 già prescriveva, il principio dell'autogoverno locale e dell'autonomia regionale e comunale, riorganizzando l'architettura del nostro sistema di amministrazioni pubbliche sulla base del principio di sussidiarietà o di prossimità rispetto ai cittadini. Con i decreti attuativi della legge 59, l'abbiamo fatto in modo equilibrato e razionale, attraverso una faticosa ma proficua concertazione con le organizzazioni sindacali, imprenditoriali e delle autonomie locali. Alla fine, gli oltre cento decreti adottati in attuazione del federalismo amministrativo hanno tutti avuto l'approvazione unanime della Conferenza unificata, compresi i presidenti delle Regioni e i sindaci del centro-destra.

Del tutto strategica, infine, è stata la riorganizzazione delle Amministrazioni, del loro modo di lavorare: “aziendalizzazione”, contrattualizzazione del rapporto di lavoro, tendenziale unificazione delle regole del diritto del lavoro. Quindi: diritto del lavoro comune, “giusta causa” per tutti come punto di arrivo. Innovazioni importanti in sé, ma ancor più per la loro comune finalizzazione: costruire amministrazioni altamente efficienti non solo quanto alla capacità di garantire il rispetto delle leggi, dei regolamenti, delle circolari, ma anche capaci di vincere la sfida della qualità dei servizi e delle prestazioni ai cittadini, di smentire la convinzione diffusa che il pubblico è necessariamente inefficiente e solo il privato è efficiente.

Ci sono, beninteso, servizi e attività per i quali è risultato opportuno attuare processi di “esternalizzazione”: ma si trattava della produzione di quei beni pubblici e di quei servizi per i quali il mercato può effettivamente garantire un miglior punto di equilibrio tra costi e qualità dei prodotti o delle prestazioni offerte. Non si trattava dunque di organizzare una “ritirata del pubblico”, ma al contrario di consentire alle amministrazioni di concentrare energie e risorse sulle attività e i servizi essenziali, nei settori nei quali la natura stessa dei servizi e delle prestazioni o la necessità di garantirne l'universalità o le distorsioni che deriverebbero dall'affidamento a privati di attività che non possono essere mercificate e gestite con la logica del profitto, o la necessità di prevenire diffusi conflitti di interesse richiedono che il servizio sia gestito da amministrazioni o aziende pubbliche: in questi casi il problema è quello di

¹² Legge costituzionale 8 marzo 2001, n.3

renderle efficienti, recuperando risorse da investire in formazione, informatizzazione, potenziamento degli organici.

Per ottenere questo risultato sono state introdotte molte innovazioni, alcune delle quali hanno sicuramente funzionato, altre sono ancora in fase sperimentale o richiedono azioni di implementazione, altre infine hanno rilevato criticità da correggere. E così: la contrattualizzazione dei rapporti di lavoro ha consentito di avviare processi importanti di riqualificazione e professionalizzazione dei dipendenti pubblici e di sperimentare forme di correlazione tra le retribuzioni e la produttività, attraverso la contrattazione integrativa. La semplificazione delle procedure e degli adempimenti burocratici ha registrato i primi importanti successi (si pensi alla soppressione del 90% delle autentiche di firme richieste dalle amministrazioni, o agli sportelli unici), anche se il lavoro da fare è ancora imponente. Invece, l'introduzione dei indicatori e controlli di performance stenta a decollare. Ma vorrei ricordare che si tratta, in questo caso, di un'innovazione in fase sperimentale un po' in tutti i Paesi. L'applicazione sistematica di "indicatori di performance" è realizzata a regime solo in alcuni Paesi d'oltreoceano come la Nuova Zelanda e l'Australia. Quasi dappertutto si è ancora, invece, in una fase sperimentale.

C'è poi la grande questione della riqualificazione e responsabilizzazione della dirigenza. Di questo abbiamo detto che parleremo più avanti. Però il punto fondamentale che voglio subito sottolineare è che il problema era e resta quello di avere una dirigenza non più subalterna alla politica, ma effettivamente impegnata e valutata sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni. La situazione che ereditammo nel 1996, da un lato manteneva intoccate le carriere "speciali" (prefettizia, diplomatica, militare), caratterizzate dalla assoluta precarietà dell'incarico, che poteva essere revocato in qualunque momento per decisione politica. Dall'altro, c'era la dirigenza di vertice delle altre Amministrazioni, derivante da nomine politiche (anche di estranei all'amministrazione, senza alcun limite, nell'ambito dei posti vacanti), ma garantita dalla inamovibilità, una volta che la nomina era avvenuta. Due regimi diversi e del tutto opposti: nessuno dei due riusciva, evidentemente, a conciliare l'autonomia dei dirigenti rispetto ai partiti e la loro responsabilità per i risultati della attività amministrativa: due obiettivi essenziali, invece, al fine di costruire amministrazioni incentivate a misurarsi sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni. Noi abbiamo provato a conciliarli, con un mix di norme di legge e di normative contrattuali.

Q.S.

Chiedo scusa a Tarelli ma, prima di dargli la parola, vorrei che Bassanini ci aiutasse a capire bene la sua opinione. Tu, quindi, consideri che il processo aperto negli anni scorsi è ancora sostanzialmente in marcia, non è ancora compromesso. Non pensi, insomma, che siamo ormai dinanzi ad ostacoli difficilmente sormontabili o, addirittura, al rischio di un'inversione di tendenza.....

Franco BASSANINI

C'è questo rischio. Ma personalmente ritengo che alcune innovazioni introdotte con la riforma siano ormai irreversibili.

Certo, il processo di semplificazione e sburocratizzazione si è arrestato ed è stato soppresso il Nucleo per la semplificazione delle leggi e delle procedure, che ne era il

braccio tecnico-operativo. Ma l'autocertificazione è ormai un dato acquisito (50 milioni di certificati in meno all'anno!).

Un anno fa ci avevano spiegato che avrebbero soppresso le Agenzie - a partire da quelle fiscali – ma oggi pare si siano accorti che non è proprio il caso di farlo.

Avevano detto che gli sportelli unici non servivano, ma ora hanno finalmente dato corso al secondo bando per gli sportelli “chiavi in mano” emanato dal governo Amato.

Quale è dunque, in realtà, il rischio maggiore, la minaccia di vera controriforma? Esattamente quello al quale voi stessi alludete nella domanda: sta emergendo, in effetti, una cultura di governo di tipo “plebiscitario”, secondo la quale la legittimazione elettorale dà il diritto a chi ha vinto le elezioni di “comandare” senza alcun limite, senza alcun vincolo, senza alcun rispetto di autonomie, sfere di responsabilità sul piano tecnico, dirigenziale, amministrativo, sociale e contrattuale. Di occupare le istituzioni e le amministrazioni, come fossero terreno di conquista, proprietà privata del vincitore.

Da questo punto di vista – poi discuteremo dello “spoils system” – il fatto che, ad un certo punto, si ritenga di potere azzerare i contratti in essere per i dirigenti pubblici (il contratto collettivo e i contratti individuali), rivela la convinzione che dal voto deriva non un mandato a governare nei limiti della Costituzione e delle leggi, dunque nei limiti propri di un assetto articolato, pluralistico di poteri e di regole, ma un potere di comando *legibus ac Constitutione solutus*. Una concezione del tutto estranea alla cultura liberaldemocratica.

Rino TARELLI

La pubblica Amministrazione è andata in “cortocircuito”, alla fine degli anni Ottanta. E questo fenomeno ha coinvolto anche il sindacato e la sua azione contrattuale, dopo un lungo periodo di staticità caratterizzata da una endemica disarmonia fra il Paese ed un'Amministrazione pubblica intesa come strumento di governo e non come strumento di erogazione di servizi essenziali.

Su questo nodo eravamo bloccati anche come sindacato: una Pubblica Amministrazione sempre più separata, bloccata, non trasparente, non in grado di assicurare al Paese un supporto dinamico, entra - nella coscienza generale, e soprattutto nei progetti di finanziamento produttivo - in una crisi irreversibile.

Io ricordo quando la Confindustria, i vari Ministri, gli organi di stampa parlavano continuamente di soldi buttati per la pubblica Amministrazione. C'era, naturalmente, un circuito finanziario ed economico che aggirava la pubblica Amministrazione, ma a maggior ragione emergevano dunque le inefficienze e le contraddizioni dei settori pubblici. Siamo partiti da quell'analisi sulla mancanza di un progetto, di investimenti produttivi, quando abbiamo preso atto di una situazione statica anche nelle sue strutture, di quella mancanza di collegamento tra il Paese reale e il Paese formale. E abbiamo deciso che bisognava riformare, e riformare in modo radicale.

In concreto, abbiamo poi dato forma al progetto preciso che avevano in mente: l'“aziendalizzazione”, come ricordava poco fa Bassanini. Un progetto ancora oggi incompiuto, perché o la pubblica Amministrazione assume la vocazione a darsi una dinamica di “squadra” - per cui ogni singola Amministrazione ha un suo mandato, ha un suo fine e deve ragionare come un'azienda privata, immaginando un mercato davanti a sé e dandosi quindi un sistema produttivo che coinvolge tutti gli addetti, che premia il lavoro ben fatto e penalizza quello mal fatto - o resteremo in un

genericismo inefficace, che è la tomba dei servizi pubblici oggi tanto a rischio, tanto messi in discussione da progetti di esternalizzazione e di privatizzazione.

Questi problemi non furono avviati a soluzione con la tempestività necessaria: la prima fase del Governo dell'Ulivo non fu scevra da limiti. E devo dire che, secondo me, anche Sabino Cassese¹³ ci mise del suo.

Poi, con le riforme che Bassanini avviò, cominciammo ad invertire l'ordine di questi fattori. Si trattò quindi di una grande novità politica ed amministrativa: si cominciava cioè a passare ad un'Amministrazione da "economia di guerra" ad un'Amministrazione che, invece, puntava a rispondere alle esigenze del Paese, sia quanto agli investimenti produttivi, sia quanto all'erogazione efficace dei servizi.

Le due priorità che allora riuscimmo ad identificare - l'aziendalizzazione e la caratterizzazione "manageriale" della dirigenza in manager - hanno avuto tempi ed efficacia di evoluzione diversi. Sull'aziendalizzazione abbiamo fatto grandi passi in avanti: il fatto stesso che oggi ci sono le pubbliche Amministrazioni è un fatto di grandissimo rilievo.

Il percorso, certo, va ancora portato a pieno compimento.

Finchè non avremo la capacità di portare nell' "azienda", insieme alle responsabilità, gli strumenti - anche di natura sindacale - per operare, tutto questo avrà un limite.

E' evidente, ad esempio, che noi siamo intenzionati a valorizzare un contratto nazionale-quadro per garantire che ci siano dei minimi generali che siano affidabili per i lavoratori. Ma è anche ovvio che se vogliamo parlare di efficienza, di produttività, di trasparenza e di coinvolgimento alla vocazione aziendale, dobbiamo puntare alla contrattazione aziendale, soprattutto per quanto attiene alla massima valorizzazione delle capacità professionali, all'aggiornamento professionale - che se non è aziendale è "in vitro" e, poi, produce (come negli anni Settanta) risultati generici e provvedimenti "a pioggia" di nessuna efficacia.

Su questo, dunque, siamo andati avanti ma ora dobbiamo portare a compimento questo processo che, oggi, mi sembra "in sofferenza".

Quanto alla dirigenza eravamo molto più indietro. C'era uno steccato storico, fatto di paure, di abitudini, che andava rimosso con cautela. Il sindacato doveva inoltre accompagnare questo fenomeno anche sventando il rischio di nuove forme di "politicizzazione". Le tentazioni, specialmente all'inizio, non mancavano. Quando Bassanini dice: "Chi governa deve poter governare.", afferma un principio giusto che, però, può essere forzato verso uno "spoils-system" esasperato e, per noi, inaccettabile. Noi puntavamo e puntiamo ad un equilibrio, all'identificazione precisa e caratterizzata di una fascia di "grand Commis" dello Stato direttamente legata alla collaborazione col sistema politico, col Ministro o con chi ha una responsabilità equipollente. Una prima fascia di dirigenti naturalmente coinvolti nella gestione politica - più che strumentale, più che professionale - del sistema di governo, è logico che segua la sorte del Ministro o della coalizione che lo esprime.

Nel momento in cui cambia quella responsabilità politica, allora anche quel tipo di dirigente è naturale che cambi. Abbiamo detto che entreremo tra poco nel merito - a proposito dei provvedimenti estremi e radicali che sta assumendo proprio in questi giorni il Governo - ma fatemi anticipare il punto fondamentale: quando un dirigente legato all'affidamento politico cambia, bisogna che ci sia la possibilità di una adeguata ricollocazione, o di una "rotazione".

Tornando a considerazioni di ordine generale, penso si possa dire che oggi, nel complesso, le cose stanno prendendo un'altra direzione, rispetto a quella che avevamo predisposto d'intesa con l'impostazione delle "Leggi Bassanini".

¹³ Sabino Cassese, insigne amministrativista, è professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università "La Sapienza", Roma.

Andava completata la prima fase, andava definito meglio l'assetto della dirigenza. Come è adesso la situazione? Con il nuovo Governo registro questo: una parte del Governo è competente e sinceramente interessata a proseguire e completare l'iter riformatore avviato. Ma c'è, nello stesso tempo, una certa difficoltà, c'è una disarmonia, una divisione, perchè un'altra parte del Governo non è, in questo senso, in linea con questo ragionamento e manca un progetto dell'insieme del Governo. Abbiamo dovuto, ad esempio, combattere con una certa energia eccessi nei tentativi di privatizzazione, di esternalizzazione dei servizi pubblici. Il caso del CONI è emblematico, e non siamo ancora riusciti ad ottenere un "tavolo" per esaminare preventivamente questi fenomeni, benché io ritenga, personalmente, Frattini un Ministro esperto, capace, interessato alla costruzione di un rapporto positivo. Comunque, ripeto, io considero la questione della dirigenza pubblica ed il modo con il quale la si sta affrontando, una delle questioni più preoccupanti. Non si può garantire il buon funzionamento della macchina pubblica – come di nessun'altra macchina privata – se non si stabiliscono con rigore i pesi, le priorità e le strategie. La dirigenza non è una variabile indipendente: dalle soluzioni che si danno a quel livello derivano logiche, inevitabili conseguenze a proposito dell'insieme degli apparati pubblici. Ma su questo, come abbiamo detto, torneremo tra poco.

Tiziano TREU

Ho ascoltato con molta attenzione quanto detto finora. Ma vorrei partire, nel mio ragionamento, un po' più da lontano. Anche perché negli ultimi tempi ho vissuto più da lontano queste vicende. Concordo largamente sulla diagnosi circa l'impianto e i progetti di riforma e di azione sindacale. Non c'è dubbio che ci sono stati in tanti anni – ne abbiamo alle spalle 25 dall'avvio delle prime pratiche di contrattualizzazione e 10 dall'avvio delle riforme più radicali - grandi investimenti sia intellettuali che progettuali. E' tutto giusto quello che è stato detto. E sottolineo anche una grande unitarietà di intenti. Il che non è ovvio, se solo si guarda a quello che succede adesso e, soprattutto, alla storia del sindacato autonomo. Ciò nonostante, sono più pessimista di quanti hanno parlato finora. Io penso che siamo – come si dice – "a metà del guado", di fronte ad un sistema non consolidato. La pubblica Amministrazione è ancora un "ventre molle" nella percezione dell'opinione pubblica. Parlo da un punto di vista generalmente politico e culturale. Capisco bene che, forse, il punto più solido, oggi, sta proprio nella tenuta consapevole del sindacalismo confederale. E le elezioni delle RSU vi hanno peraltro dato ampiamente ragione. Insomma, a me sembra che, in sostanza, ci sia una percezione dell'efficacia della pubblica Amministrazione "a pelle di leopardo", come si dice. Per questa ragione mi pare ancora possibile organizzare, se lo si vuole, operazioni strumentali di diffamazione, di minimizzazione. D'altra parte, questo Governo opera con questa logica su terreni molto più solidi – pensiamo alle politiche di risanamento, all'Europa - e quindi figuriamoci, se lo volesse, come potrebbe tentare di "affondare il coltello nel burro", a proposito delle pubbliche Amministrazioni! D'altra parte è pur vero che – al di là delle manovre più o meno strumentali – vi sono ancora punti veri di debolezza, nel quadro di un progetto di riforma ambizioso ed anche condotto molto bene.

Questo, purtroppo, è uno dei difetti tipici della nostra tradizione riformista: c'è sempre un "décalage" nel passare dalla progettazione alla normativa, all'implementazione. Sicché i processi di riforma risultano, normalmente, incompiuti rispetto alla loro implementazione, assai più che rispetto alla loro costruzione normativa.

Vorrei fare degli esempi concreti, perché se siamo d'accordo sull'individuazione delle debolezze possiamo, poi, valutare meglio i punti d'attacco del Governo attuale e discutere che tipo di reazione sia necessario organizzare, essendo per me chiaro che non basta opporsi alle iniziative di questo Governo: bisogna soprattutto avere delle proposte valide.

I punti critici, dunque.

Il più critico consiste sicuramente nell'assetto predisposto per la dirigenza pubblica. Non è la prima volta che lo dico: forse siamo stati troppo generosi, anche rispetto all'esperienza di altri Paesi, nei quali, all'inizio, tutto è stato concentrato sugli investimenti formativi, sulla "managerializzazione" della dirigenza. La dirigenza è il punto, si è pensato: cambiando quello, è più agevole ed efficace procedere su tutto il resto.

Noi, invece, abbiamo proceduto in un campo assai largo, contrattualizzando tutto, trasformando il diritto di lavoro pubblico. Attualmente – mi pare lo abbiate detto anche voi – il punto debole è dunque questo.

Nonostante i tentativi di responsabilizzare la dirigenza pubblica, nonostante la formale dichiarazione di separazione tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa, ci si deve domandare come mai i dirigenti pubblici appaiono ancora così "esposti". Questo è il punto critico. Lo "spoils-system" è solo un aspetto particolarmente grave, e dobbiamo ormai decidere cosa fare.

Inoltre, credo che l'effettiva prassi organizzativa sia andata avanti, ma sia meno consolidata della deregolazione e della semplificazione. Non a caso Franco Bassanini ha prevalentemente menzionato – fra le conquiste irreversibili – aspetti procedurali importantissimi (la semplificazione, i controlli) ma più facili da consolidare con un intervento di tipo giuridico-formale.

Penso, invece, che tutta la parte della riorganizzazione delle strutture è davvero ancora "a metà del guado". E questo riguarda le Amministrazioni centrali, perché l'operazione, ambiziosissima, di riorganizzazione dei Ministeri è stata cosa audacissima, fatta in "articulo mortis". Adesso tutto ciò è nelle mani di veri e propri incompetenti, peraltro – come ricordava Tarelli – non tutti d'accordo fra loro.

Se, poi, si va a vedere quale sia la situazione nelle organizzazioni periferiche, si constata facilmente che il processo di decentramento e di riorganizzazione è molto diseguale. Un solo esempio: il Ministero del Lavoro.

Anche le tecniche di flessibilità che sono state introdotte si sono diffuse. Non tantissimo – e forse non è del tutto un male – ma si sono diffuse. Ma si tratta di questioni molto delicate, che se non vengono guidate adeguatamente, a causa di debolezze strutturali, possono facilmente assumere una configurazione viziosa e non virtuosa.

Anche il nuovo diritto del lavoro è stato affermato al 100% sulla carta. Quanto alla gestione, siamo, forse, sotto il 50%.

Naturalmente, abbiamo ottenuto anche consistenti riduzioni dei costi, come giustamente ricordava Bassanini. E, altrettanto naturalmente, c'è stato chi ci ha addebitato di essere stati bravi a ridurre i costi, ma non a promuovere sviluppo.

Quanto all'attuale contesto politico e di governo, mi pare che la situazione si presenti insidiosa su due piani, soprattutto.

Il primo terreno è quello che definirei dell'aggressività "neodirigistica", direi persino populista. Questo atteggiamento mi pare più pericoloso e reale di quello che usualmente definiamo della "mania privatizzatrice". Non siamo, mi sembra, di fronte ad una compagine di ispirazione "thatcheriana".

Questa aggressività si esercita soprattutto verso i livelli alti dell'organizzazione gerarchica: lo spoils-system "estremo" al quale ci si sta applicando ne è l'espressione attuale. E poi c'è un'azione - in questa situazione a metà del guado - di corruzione progressiva. Non ci vuole poi molto, data la situazione difficile, a ripescare vecchie abitudini. Quindi, non mi aspetto un attacco su tutto il fronte. Mi pare più probabile un sistema di insidie gravi lungo i rami (o nella pancia, se si vuole) della pubblica Amministrazione.

L'altro terreno insidioso è quello del federalismo.

Noi abbiamo condotto tutta questa operazione riformatrice in un contesto ancora centralistico, e anche con una forte tendenza centralistica dei sindacati nazionali. Non siamo riusciti a concludere. Anche per questo aspetto siamo in mezzo al guado. Credo che, su questo terreno, il Governo non intenda, in realtà, frenare il processo. Non ce la farebbe neanche se lo volesse.

Noi abbiamo, allora, veramente da ripensare questo punto fondamentale. In questo contesto, che ruolo avranno le Regioni? Le Regioni sono un centro ormai dominante nella pubblica Amministrazione, e come le Regioni anche altre Autonomie locali. Su questo punto ci siamo esercitati poco. Bassanini si è esercitato moltissimo, ma il sindacato assai meno.

Recentemente ho trovato, in un paio di Regioni, una notevole divaricazione nelle opinioni dei diversi sindacati confederali attorno al nodo del futuro rapporto tra l'assetto contrattuale nazionale, l'eventuale contrattazione regionale e la contrattazione aziendale. Opinioni diverse anche nella CGIL, non solo fra CGIL e CISL e UIL.

Su questo punto, penso proprio che la CGIL abbia ancora un "pensiero debole"

Carlo PODDA

Vorrei, innanzi tutto, richiamare le tendenze dominanti in atto nel Paese all'inizio di quel "ciclo lungo" di cui si è detto, e cioè all'inizio degli anni Novanta.

Nel '92, ad esempio, erano ben presenti tre caratteristiche fondamentali: un Paese sull'orlo del dissesto economico, l'avvio dei processi di convergenza verso l'unificazione europea e, infine, l'emergere dei primi segni di quella che sarebbe stato il vero e proprio terremoto di "Tangentopoli", il disvelarsi di una commistione sistematica e pervasiva tra affari e politica, che si rivelò devastante per il nostro sistema politico.

Dinanzi a quegli aspri passaggi, quale fu la reazione del sindacato confederale?

Semplificando, la si può ricondurre a un duplice movimento: il primo - difensivo - fu costituito dall'accordo del luglio '92, con il quale fu ratificata la fine di ogni automatismo contrattuale (la "scala mobile") ed accettato un periodo di moratoria della contrattazione integrativa in tutti i settori. E questo fu l'accordo esplicito, pagato dal sindacato, in quelle settimane, con le dure contestazioni di piazza che ricordiamo e recuperato - almeno in parte - solo con l'accordo dell'anno successivo. Ma ci fu, in quell'anno, anche un accordo "implicito", mai dichiarato, che non può essere sottovalutato: la moratoria di un ciclo di contrattazione per i dipendenti pubblici.

Il secondo movimento, propositivo, fu costituito dall'apertura - insieme con un gruppo di persone di buona volontà, alcune delle quali sono oggi nella maggioranza di governo – del faticosissimo cantiere della riforma della pubblica Amministrazione. La decisione di tentare di costruire questo edificio, si fondava sull'individuazione di tre pilastri: la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, la separazione tra responsabilità politiche e responsabilità amministrative, la determinazione delle regole per l'elezione delle rappresentanze delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro e per la misura della rappresentatività.

A seconda di come la costruzione di questi tre pilastri ha proceduto, a seconda delle diverse velocità, delle battute di arresto che ha subito, abbiamo avuto un risultato oppure un altro. Sono convinto ancora oggi che la possibilità che il processo di riforma vada avanti è, essenzialmente, legata al consolidamento di queste tre questioni.

Contraddizioni e problemi ci sono stati anche nella fase dei Governi di centro-sinistra, bisogna riconoscerlo.

Noi abbiamo – diciamo così – una “prima” contrattualizzazione ed una “seconda” contrattualizzazione. Questo problema - una impostazione riduttiva della contrattualizzazione, essenzialmente tesa alla riduzione dei costi - ci ha accompagnato sin dall'inizio, sin dagli anni del centro-sinistra.

Il primo D.lgs. 29/93¹⁴ è questo. Alcuni giuristi lo impostarono, a quell'epoca, come una potentissima fortificazione con al centro il Presidente del Consiglio a difesa della spesa pubblica.

Prevalse, poi, un secondo modo di intendere la contrattualizzazione del rapporto di lavoro: unificare le regole del lavoro tra pubblico e privato, puntando a rendere la pubblica Amministrazione un fattore di sviluppo, una risorsa per il Paese, persino una via ineliminabile - anche per agli apparati pubblici - per partecipare alla competizione che i processi di integrazione europea richiedono.

Questo secondo modo di intendere la contrattualizzazione del rapporto di lavoro si tradusse nella riforma del D.lgs. 29/93 – attraverso il D.lgs.80/98, ad esempio – grazie al lavoro che, oltre che dal Ministro Bassanini, fu compiuto da Massimo D'Antona, che diede un contributo assolutamente significativo.

Fu, questo, il periodo intellettualmente più stimolante nel rapporto tra le organizzazioni sindacali e con il Governo. Non mancarono, naturalmente, delle contraddizioni.

Penso al primo ciclo di contrattazione svolto con l'ARAN¹⁵, quando ne era Presidente Tiziano Treu. Penso, certamente, ai limiti contenuti nell'impianto legislativo che riservava alla legge l'organizzazione degli uffici e dei servizi, escludendo quindi l'intervento contrattuale del sindacato nell'organizzazione lavoro.

Ma anche un certo modo di leggere ed interpretare quel primo impianto del D.lgs 29/93, comportò dei problemi.

Quando ci proponemmo di affrontare con i contratti la possibilità di introdurre un nuovo sistema di classificazione, quindi di “flessibilizzare” l'uso del personale anche all'interno delle pubbliche Amministrazioni, ricordo che questo ci venne precluso, perché l'ARAN ci disse che non si poteva fare, dal momento che la legge non lo consentiva.

Allora non trovammo sostegno a questa nostra posizione. Si fece successivamente, con la riforma del primo contratto fatto a contrattualizzazione avvenuta.

¹⁴ D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29: “Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego”

¹⁵ Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle pubbliche Amministrazioni

Questa contraddizione, però, non l'abbiamo mai risolta fino in fondo. Non siamo mai riusciti a cancellare per via contrattuale invasioni del legislatore su materie che sono di pertinenza della contrattazione.

Abbiamo, certamente, ottenuto risultati politicamente clamorosi. Ma non tramite il contratto.

Ricordo l'impegno di Bassanini - e il lavoro che facemmo tutti insieme - per convincere il Presidente Ciampi a rinviare alle Camere una legge che conteneva una pesantissima invasione nel contratto della sanità. E il Presidente Ciampi rinviò, esattamente con la motivazione che avevamo invocato. Ma non fu una vittoria della contrattualizzazione, fu una vittoria della politica. L'ARAN, infatti, non ci ha mai consentito di utilizzare quell'articolo del D.lgs. 29/93 che consente, appunto, che i contratti possano cancellare interventi di legge impropri.

Sono d'accordo, in questo, con Treu: c'è un vizio della scuola giuridica latina che ci fa privilegiare l'impostazione giuridico-formale rispetto a quella suggerita dalle scienze dell'organizzazione. Un esempio, per spiegarmi meglio: all'indomani dell'emanazione del decreto legislativo relativo alla istituzione delle Agenzie fiscali, il Ministero delle Finanze - così si chiamava allora - pensò bene di costituire un gruppo di implementazione della riforma, una sorta di "cabina di regia", come si dice oggi: ebbene, fra quegli esperti non ce n'era neppure uno di scienze dell'organizzazione.

E voglio ora anch'io accennare al punto che riprenderemo poi più approfonditamente: la separazione tra responsabilità politiche e responsabilità amministrative. La "Legge Frattini" e la gestione che se ne sta facendo costituisce la fine della separazione tra politica ed amministrazione. E non solo per quelli che Tarelli chiama i "Grand Commis"!

Se è vero che io non sono assolutamente d'accordo con quanto sostiene Sabino Cassese a proposito delle responsabilità di Bassanini su questo "mostro" che è la Legge Frattini, è pur vero, tuttavia, che la "Direttiva D'Alema" aveva qualche somiglianza con questa Legge.

Ricordo bene, infatti, le discussioni che facemmo, diverso tempo fa, con il Ministro Bassanini.

Quando si discuteva con Bassanini, c'era accordo tra noi attorno alla necessità di individuare e circoscrivere con molto rigore un nucleo molto ristretto e molto selezionato di altissima burocrazia che noi consideriamo davvero al servizio del responsabile politico "pro tempore". Ma quando, invece, si concepisce e si organizza - così come avviene con la "Legge Frattini" - un sistema di trasmissione della linea gerarchica e di comando che prescinde dalle competenze, allora non sarà solo il dirigente generale ad essere sottoposto alla subordinazione politica, ma anche il dirigente di seconda fascia e poi il "vicedirigente" previsto dai contratti e così via! Di fatto, dunque, si vuole asservire il sistema pubblico al primato del sistema politico di governo.

Concludo, dunque, a proposito di quello che ho definito il "terzo pilastro".

Dal mio punto di vista, non è davvero un caso se quello della dirigenza è rimasto il punto più esposto, in questo processo di riforma: è, infatti, il punto su cui la Legge sulla rappresentanza¹⁶ non ha agito.

Era previsto, tuttavia, che ci fossero delle forme di regolazione e di accertamento della rappresentanza, quindi ci fosse un consolidamento della capacità di rappresentanza di quei lavoratori.

¹⁶ D.lgs.4 novembre 1997 n. 396: "Modificazioni al D.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego..."

I dirigenti, oggi, tacciono. Vi posso dire molto banalmente perché? Perché hanno paura. Alla gran parte dei dirigenti che non sono stati confermati, il nuovo incarico è stato comunicato per fax. Se non è autoritarismo questo...

Se non c'è una solida tutela contrattuale dell'autonomia professionale, se il contratto della dirigenza, nonostante tutti i nostri sforzi, è stato ancora il frutto di una serie di equilibri politici, non c'è da meravigliarsi poi troppo che l'attuale intervento di Frattini si configuri come una pesante applicazione dello "spoils system": non ha il contrappeso della rappresentanza, non ha il contrappeso della contrattazione, e così interviene persino su contratti in essere, creando un "mostro" giuridico.

E' proprio per questo che è falso dire che, tutto sommato, le misure introdotte dal governo di centro-sinistra non erano poi tanto diverse da queste: sono invece cose totalmente diverse!

Per tornare alla domanda iniziale: ce la faremo ad andare avanti, dunque?

Io sono molto preoccupato. Non so se – come sostiene Bassanini - ci sono punti che possono essere considerati conquistati e consolidati una volta e per sempre.

Su molte cose il processo di riforma è molto esposto: la riorganizzazione della forma di governo, le innovazioni introdotte sul terreno dell'aziendalizzazione (penso alle Agenzie fiscali) - la stessa valorizzazione dell'autonomia degli Enti locali e la riorganizzazione Servizio sanitario nazionale. Se si pensa a quello che dice la Legge finanziaria in discussione e agli interventi che propone - blocco delle assunzioni per la prima volta fissato nella Legge finanziaria anche per gli Enti locali – c'è da essere davvero molto pessimisti, anche perché vedo un Governo molto centralizzatore, una maggioranza di governo disinvoltamente centralizzatrice anche nei Governi regionali. Perché, dunque, penso, in fondo, che possiamo ancora farcela?

Ho in mente quello che è successo in Puglia quest'anno con la discussione della riduzione della rete ospedaliera, e allora penso che possiamo giocarci il consenso delle persone sul sistema dei servizi pubblici e che, quindi, possiamo e dovremmo utilizzare questa stagione contrattuale per difendere la qualità del sistema e per rendere evidente agli utenti che il senso di quello che vogliamo fare, l'ispirazione vera, sincera, che ci muove è assolutamente questa: efficacia, qualità, universalità dei servizi pubblici a tutela dei diritti universali di cittadinanza. Che è, poi, il collante che ci ha tenuto insieme nel cammino della riforma: abbiamo sempre cercato di rappresentare non solo gli interessi diretti degli iscritti alle nostre organizzazioni sindacali, ma anche gli interessi generali dei cittadini.

Q.S.

Riprendiamo dunque da questa questione dello "spoils system" che il Governo sta tentando proprio in queste ore di realizzare con una determinazione rivelatrice dell'intenzione di modificare, come avete già detto, una delle basi stesse del processo riformatore avviato negli scorsi anni. Già questo giudizio è dunque una delle risposte possibili al quesito che vi abbiamo posto all'inizio, e – dalle cose che avete detto – si nota che vi sono delle diversità, nelle vostre opinioni, sulla base, comunque, di una comune di valutazione positiva del processo di riforma a suo tempo avviato. Proviamo, dunque, ad andare un po' più in profondità.

A noi pare, francamente, che questa offensiva vada al di là dei limiti del suo stesso merito in senso stretto. Se, insomma, tende a colpire - in quello che qualcuno di voi ha indicato come "il punto più esposto" - la radice stessa della riforma, ossia la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e, nello stesso tempo, la fondamentale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico e responsabilità

amministrative, non vi sembra che la reazione – sia sul piano politico che sindacale – dovrebbe riguardare in generale la difesa, la qualificazione ed il rilancio dello “spazio pubblico” che – consentitemi la semplificazione – il sistema pubblico organizza e garantisce?

Insomma, a quali condizioni si può non solo difendere ma rilanciare il processo di riforma a partire dai suoi cardini fondamentali?

E – in questo faccio volutamente l’ “avvocato del diavolo” – davvero non c’è nulla su cui riflettere a proposito dei “varchi” che – secondo alcuni – la riforma ha lasciato aperti a proposito di questa irruzione tesa a stravolgerne i principi?

Infine: sul piano strettamente sindacale, è possibile immaginare oggi, in questa situazione più difficile anche dal punto di vista dei rapporti generali fra i sindacati confederali, un rinnovato impegno unitario per far sì che la via contrattuale (che, al momento, ristagna a causa delle posizioni del Governo) – o, comunque, l’impegno unitario di lotta dei sindacati confederali - possa contribuire a far argine e a rilanciare e qualificare il processo di riforma, come è avvenuto negli anni precedenti?

Antonio FOCCILLO

Effettivamente si tratta di questioni che meriterebbero più tempo a disposizione, e condizioni di riflessione più meditata.

Ieri ero in Puglia, dove si sta sviluppando una contrapposizione forte, fra Governo e opposizione, sul piano di riordino ospedaliero.

Io ho posto un problema che ripropongo in questa sede, approfittando della presenza politica di Bassanini e Treu.

Penso che bisognerebbe ridefinire le regole del gioco, perché altrimenti si rischia di delegittimare le Istituzioni danneggiando il prestigio e l’autonomia delle pubbliche Amministrazioni. Nella situazione attuale – frutto anche di un processo di riforma elettorale incompiuto, che lascia tanti margini di ambiguità – si è determinata una condizione in cui è veramente difficile ragionare, confrontarsi, sfuggendo alla logica dello scontro fra avversari “politici”. Ma così viene meno la democrazia, perché la democrazia c’è se si riconosce alle rappresentanze, qualunque esse siano, di avere diritto ad una sede dove poter dialogare e dove poter discutere.

Se non c’è legittimazione, non c’è riconoscimento reciproco e si instaura, dunque, il dominio di chi ha “vinto” politicamente o elettoralmente e, quindi, è in grado di governare “da solo” i processi, in varie forme. Si discute pure, ma di cose già successe o già decise. Quando il Presidente della Regione viene eletto dai cittadini, è chiaro che deve rispondere loro del proprio operato. E’ una legittimazione forte, con la quale si debbono fare i conti. Ma si crea uno squilibrio democratico – sia verso i poteri centrali che verso le espressioni della rappresentanza sociale – se la democrazia del confronto è considerata un “orpello”, se si pensa che la discussione ostacola la decisione. E i processi di “personalizzazione” della politica, esaltano il problema: chi è stato eletto attraverso una legittimazione popolare diretta, pensa di dover decidere rispondendo personalmente della sua decisione, persino a prescindere dalla sua forza politica di riferimento. In una logica così, è chiaro che si tende a condizionare tutto l’apparato amministrativo, per garantirsi la possibilità di rispondere personalmente del proprio operato.

Giusto o sbagliato che sia, questo è un problema con cui si devono fare i conti.

Io sono insomma convinto che, sotto questo profilo, noi dovremmo porci il problema di modificare le regole del gioco.

Capisco quanto sosteneva poco fa Treu: forse c'è stata anche un'incapacità nostra a far intendere bene, all'esterno delle Amministrazioni, le questioni aspre e importanti che abbiamo affrontato, e questo ha creato una differenza di valutazione tra chi è esterno all'Amministrazione e chi è interno all'Amministrazione. Noi abbiamo messo in discussione poteri e mentalità consolidati, abbiamo avviato un processo lungo e difficile. Per questo è indispensabile un fortissimo concatenamento fra volontà politica e forze politiche e sociali che concretamente diano attuazione a quanto si decide.

Un esempio: che rapporto c'è fra le valutazioni che svolgiamo attorno alla dirigenza pubblica ed il modo concreto con il quale si è realizzato il provvedimento legislativo che ha conferito il ruolo di dirigente pubblico ai Presidi delle scuole? Nessuna verifica fu fatta con il sindacato, ma, di fatto, all'Associazione dei Presidi fu riconosciuta surrettiziamente questa funzione.

Treu citava il Ministero del Tesoro: noi siamo andati al Ministero del Tesoro a discutere dell'organizzazione del lavoro. Ma che coerenza c'è nel fatto che prima si trasferisce tutto il personale all'esterno, e poi ci si rende conto che, invece, i compiti del Ministero sono gravati da altre leggi – approvate dalla medesima maggioranza politica - sicchè, prima a quei lavoratori hai dato la sensazione che quel Ministero non avesse più prospettive, e poi invece hai affermato che quel Ministero aveva compiti specifici che potevano valorizzarne la professionalità?

Comunque, noi possiamo parlare quanto vogliamo, ma c'è l'art.97 della Costituzione che definisce l'ambito entro cui muoverci. Nella pubblica Amministrazione si entra per concorso pubblico. La Corte costituzionale vigila, e la Direttiva emanata adesso per i contratti ha ripristinato la legge.

Insomma - per rispondere a Treu e all'ultima domanda che ci è stata rivolta – io sono convinto che tutto questo processo non è andato avanti fino in fondo non tanto per causa nostra. E intendo riferirmi sia al ruolo svolto dai sindacati sia a quello politico e professionale di politici come voi che siete qui presenti. Secondo me si sta tornando indietro. E non solo per volontà politica, ma anche perché lo si sta consegnando quasi totalmente alla cultura degli amministrativisti, negando tutto il processo che la cultura giuslavorista aveva impostato.

Per queste ragioni io sono pessimista sul futuro dell'Amministrazione pubblica *in quanto tale*.

C'è oggi in atto un processo perseguito dalla Confindustria, che chiede non solo le esternalizzazioni – fatte come sono fatte, senza verifica, senza controllo, senza criteri - ma soprattutto un intervento enorme sul piano della riduzione dei servizi pubblici: quando si aggredisce la previdenza, quando si aggredisce la sanità, quando si aggredisce la scuola, è chiaro che l'intendimento è politico ed è di distruggere quella che per noi è la cosa fondamentale: la tutela uniforme dei diritti su tutto il territorio nazionale e per tutti i cittadini, a prescindere dal reddito.

Il problema è enorme. Va aperta una discussione nel Paese.

Si può parlare di aggressione allo Stato sociale attraverso questi processi di liberalizzazione, perché lo stesso decentramento non è, al momento, riequilibrato con un processo che possa garantire almeno i minimi a livello generale – sulla base dei quali è ammissibile la competizione di mercato – e la logica che domina è semplicemente quella di tagliare, di ridurre le spese. E' accettabile il controllo, è accettabile un'opera di riordino, di abbattimento dei costi e degli sprechi che ci sono. Non è accettabile un intervento che ha, come unico concreto risultato, quello di incidere sulla "carne viva", sugli investimenti nelle tecnologie, nella qualificazione delle professionalità, nella ricerca.

Bisogna rinnovare le mentalità: da 15 anni non si fanno assunzioni nell'Amministrazione pubblica, salvo quelle cosiddette "flessibili". Bisogna introdurre forze fresche, per implementare tecnologia e nuova organizzazione del lavoro su tali basi!

E vengo alla questione più volte invocata, quella della dirigenza.

Io avevo lealmente contestato, su questo aspetto, le "Leggi Bassanini" sin da allora, come Bassanini sa bene.

Forse per un eccesso di pessimismo, tant'è vero che un insieme di garanzie lo avevamo costruito insieme nei contratti. Se tu apri uno spiraglio, è chiaro che chi viene dopo - che ha una logica completamente diversa dalla tua - cercherà di spalancarlo. Ed è quanto sta accadendo.

Io, quindi, non avevo condiviso quei provvedimenti. Si potevano fare le stesse cose attraverso la contrattazione. E Bassanini ricorda certamente le nostre animate discussioni.

Vedo che questa diversità di opinioni permane.

Quel processo cominciò bene, ma sta finendo male.

Continuo a ritenere che la dirigenza sia la parte fondamentale di qualsiasi processo riformatore delle Amministrazioni pubbliche. E' sbagliata la convinzione che porta ad acquisire dall'esterno le consulenze: sono costi elevati, e non sempre chi entra nella macchina pubblica ha le conoscenze per poterla gestire.

Anche in questo caso, si sarebbe potuto qualificare meglio l'affidamento reciproco che era possibile con dei sindacati come i nostri, non corporativi e disponibili ad alimentare questi processi di cambiamento.

Ma quando dico queste cose, non intendo affatto rinnegare, nel complesso - e lo ripeto con convinzione - un grande processo di riforma.

Il problema, oggi, è che nel momento in cui vengono attaccati i principi generali di quel processo, rischia davvero di bloccarsi tutto.

Io sono dunque molto pessimista, in generale, perché la volontà politica oggi prevalente è quella di ridimensionare l'Amministrazione pubblica.

Franco BASSANINI

Non vorrei essere stato frainteso ed essere sembrato troppo ottimista. Io sono molto preoccupato come Treu, come Podda, come Focillo da ultimo. Credo, però, che si debba dare un giudizio equilibrato.

Anche sull'implementazione della riforma. Lo vorrei dire a Treu. Che la riforma dell'Ulivo sia stata fatta solo di leggi, è il leit motiv di Sabino Cassese. Rispettabile, ma del tutto falso. Autocertificazione, federalismo amministrativo, rappresentatività sindacale, sportelli unici, agenzie fiscali, informatizzazione dell'amministrazione finanziaria (e non solo), riorganizzazione dei ministeri, contrattualizzazione: sono fatti non leggi. Se si vuole, leggi attuate. E' stato Cassese, semmai, ad avere lasciato solo una eredità di leggi inattuate!

Invece, ha ragione Treu quando sostiene che l'implementazione di molte parti della riforma è ancora parziale e discontinua: "a pelle di leopardo". Ma ci sono amministrazioni - parlo di parecchi Comuni, diverse Province, alcune amministrazioni dello Stato, molte Camere di Commercio, qualche Regione - che sono cambiate significativamente e dimostrano nei fatti che le amministrazioni pubbliche possono essere efficienti, che possono essere (nel senso buono della parola) "aziendalizzate". Si tratta solo di "best practices"? Spesso si tratta di molto di più. Ma anche se ciò fosse, si tratterebbe pur sempre di un cambiamento importante. Tale da far capire ai

cittadini – oltre che agli stessi dipendenti pubblici - che le cose possono cambiare. Che le amministrazioni pubbliche italiane non sono condannate all'inefficienza. Certo, all'orizzonte vedo rischi fortissimi.

Un primo rischio. Se la legge finanziaria darà un'ulteriore stretta alle risorse finanziarie di Regioni, Province e Comuni, rischiamo che una delle parti più innovative della nostra riforma venga travolta dalla drammatica insufficienza delle risorse: responsabilità e compiti aumentati e risorse diminuite. Regioni e Comuni sarebbero costretti a fare, contemporaneamente, due operazioni entrambe devastanti nel rapporto tra amministrazioni e cittadini: aumentare l'imposizione fiscale, locale e regionale, e ridurre la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi. Questa scelta, a prima vista incomprensibile per una maggioranza di centrodestra che si dichiara federalista, risponde a una logica di privatizzazione ideologica. Meno amministrazione c'è, meglio è; dunque smantelliamo i servizi pubblici o lasciamoli degradare per carenza di risorse; chi vuole avere buoni servizi, se li comperi dal privato (se può).

Secondo punto: la dirigenza. Dico a Focillo che la contrattualizzazione della dirigenza e la correlazione delle carriere alla valutazione dei risultati conseguiti dai dirigenti imponevano inevitabilmente la rottura di un vecchio tabù quello della inamovibilità degli incarichi; che, peraltro, valeva solo per metà della dirigenza pubblica, perché per l'altra metà – Prefetti, Ambasciatori, comandanti di unità militari – non c'era inamovibilità nell'incarico: c'era, anzi, assoluta precarietà. Ma se si vuole passare da un regime di inamovibilità e irresponsabilità a un sistema basato sulla contrattazione e sulla connessione tra carriera e risultati e performance, si doveva pur cominciare a fare i contratti, ed anche a retribuire meglio i dirigenti, sia pure correlando le retribuzioni alle responsabilità e ai risultati. E i contratti si fanno quando convergono le volontà di due parti. Il fatto che in quella fase (come voi sapete perfettamente), più del 96% dei dirigenti mantenne l'incarico che già aveva, dimostra che – malgrado alcune eccezioni negative in tre-quattro Ministeri – non si trattò di spoil system, ma di coerente applicazione del nuovo sistema modellato sul rapporto di lavoro dei dirigenti privati.

Ma la riforma del '98 era basata sulla separazione tra politica ed amministrazione. Per gli organi di diretta collaborazione all'attività politica dei ministri (ma anche dei sindaci, degli amministratori regionali e provinciali) mantenemmo e rafforzammo il criterio della scelta fiduciaria da parte dell'autorità politica pro tempore. Dall'altra parte del tavolo, rafforzammo l'autonomia dei dirigenti delle amministrazioni: accesso alla dirigenza mediante concorso pubblico (introducendo un limite del 5% agli incarichi ad estranei, limite prima inesistente); incarico conferito sulla base di criteri di competenza e professionalità; temporaneità dell'incarico, ma con un...minimo garantito (due anni); garanzie contro la rimozione anticipata dall'incarico; diritto ad essere confermati in caso di valutazione positiva dei risultati conseguiti. Dunque nessuno spoil system: autonomia, responsabilità, valutazione e valorizzazione della dirigenza sulla base delle performance realizzate. In mezzo, stavano gli "apicali" di ogni amministrazione: Segretari generali o Capi dipartimento nei ministeri, direttori delle Agenzie, "City manager" e Segretari generali nei Comuni: i punti di snodo tra politica ed amministrazione, dotati, per lo più, di poteri di coordinamento e di indirizzo, non di gestione diretta di servizi, amministrazioni, gare d'appalto, rilascio di concessioni; potevamo assimilarli ai capi delle ambasciate e delle prefetture, esposti alla assoluta precarietà dell'incarico; abbiamo preferito affermare solo la facoltà di ogni nuovo governo di confermarli o revocarli, sul modello di quanto già previsto per i Capi dipartimento della Presidenza del Consiglio a partire dalla riforma Manzella del 1988. E l'inizio di questa legislatura dimostra che avevamo ragione: a quel livello (di

responsabilità del dirigente e di esposizione del Governo nelle scelte dei vertici delle amministrazioni), nessun Governo, neppure il Governo Berlusconi, può fare scelte vergognose.

Ma al di sotto di questi livelli apicali, la logica della separazione tra politica ed amministrazione è incompatibile con lo spoil system: cambiare i dirigenti ad ogni cambiamento di governo e di maggioranza significa anteporre la fedeltà politica alla competenza e ai risultati. Questo è il punto. Determinante è, innanzitutto, la sufficiente durata dell'incarico, perché se l'incarico è dato per pochi mesi – come si sta facendo adesso da parte del Ministro Moratti - non si valuteranno i dirigenti per i risultati conseguiti. La verità è che si vuole tenerli sotto schiaffo. Decisiva è anche la salvaguardia del regime contrattuale. Anche sotto questo profilo stiamo tornando indietro. Stiamo tornando alla legge. La contrattazione si riduce a qualche aspetto del trattamento economico, e la risoluzione ope legis dei contratti in essere vanifica le garanzie contrattuali introdotte dal contratto collettivo, basate sulla valutazione dei risultati e non sulla appartenenza politica.

Se si torna indietro su questi punti, allora può essere vero che era meglio prima! Ma il "prima" significava confusione di poteri tra politica e amministrazione, irresponsabilità del dirigente e, contemporaneamente, scelta politica "libera" dei nuovi dirigenti generali (perché quando un posto era vacante la politica poteva scegliere dall'esterno chiunque, senza limiti, garantendogli un incarico dirigenziale a vita). Una soluzione del tutto incoerente con i principi e le finalità della riforma. Certo, c'è il rischio dell'"eterogenesi dei fini", come è stato scritto da Mario Pirani su "Repubblica". Ma qualunque riforma radicale rischia l'eterogenesi dei fini. Se chi inventò l'automobile dovesse ritenersi responsabile degli incidenti stradali o dell'inquinamento atmosferico prodotto dal traffico, nessuno inventerebbe più nulla. Il punto è: siamo capaci di far valere le garanzie e i contrappesi che quella riforma prevedeva e il contratto nazionale dei dirigenti ha regolato?

Non sarei del tutto pessimista. La riforma del 1998 ha superato il vaglio della Corte costituzionale: la quale ha ritenuto compatibile con la Costituzione (con il principio della imparzialità dell'amministrazione) la temporaneità degli incarichi dirigenziali, **solo perché** quella riforma prevedeva garanzie e cautele che oggi la riforma Frattini ha cancellato. La riforma Frattini non ha ancora superato il giudizio di costituzionalità. Senza quelle garanzie e quelle salvaguardie, la Legge Frattini è compatibile con l'art.97 della Costituzione? E' compatibile con il principio della imparzialità dell'amministrazione? E' compatibile con il principio della salvaguardia dell'autonomia contrattuale e dell'affidamento dei privati contraenti? E' compatibile con il principio della continuità delle istituzioni? E' lo Stato che ha stipulato i contratti, non questo o quel Governo, questo o quel Ministro, questo o quel Direttore Generale! Molto pessimista sono invece sui guasti profondi che questo Governo sta provocando sul terreno della cultura delle nostre amministrazioni. Avevamo scommesso su una rivoluzione culturale difficile ma necessaria: la cultura della responsabilità, la cultura della qualità delle prestazioni, la cultura del servizio al cittadino, la cultura della valorizzazione dei risultati, la cultura dell'innovazione, la cultura della professionalità. Gli investimenti in formazione erano più che raddoppiati in cinque anni. I contratti nazionali e quelli integrativi hanno privilegiato la crescita professionale. La controriforma Frattini della dirigenza è ispirata invece ad un altro meccanismo culturale: l'idea che la legittimazione elettorale legittima chi l'ha ottenuta ad esercitare un potere di comando senza limiti e senza regole e ad impadronirsi dell'amministrazione perché l'Amministrazione Pubblica è intesa come un mero strumento al servizio di questo potere di comando.

Il punto non è solo che tanti dirigenti generali (quasi il 40%) sono stati sostituiti. Il problema riguarda anche il “come” sono stati sostituiti: a nessuno dei rimossi è stata comunicata una motivazione, tanto meno una motivazione fondata sulla insufficienza dei risultati ottenuti o sulla competenza e professionalità dimostrate; nessun criterio sembra ispirare la scelta dei sostituti. A molti è stata verbalmente indicata questa tautologica motivazione: “Non abbiamo nulla da dire sul Suo lavoro, sulla Sua competenza, sui Suoi risultati, ma dobbiamo dare il segnale che le cose sono cambiate.” Rectius: dobbiamo sistemare amici e clienti, amanti e portaborse, dirigenti di partito e procacciatori di voti.

Il rischio è quello di demotivare amministrazioni che faticosamente stavano scoprendo il gusto della responsabilità, dell’efficienza, della innovazione, l’orgoglio di dare un contributo positivo alla crescita e allo sviluppo del Paese, di offrire ai cittadini servizi e prestazioni di qualità. Se conta solo la tessera di partito o la disponibilità a piegare la schiena di fronte all’ingerenza della politica nell’amministrazione, allora rischiamo davvero un brusco ritorno all’indietro.

Rino TARELLI

Io vorrei dire una cosa un po’ fuori dai denti: noi non abbiamo avviato la riforma a partire dalla dirigenza, perché la dirigenza era meno matura per una riforma di questa portata. Parliamoci chiaro. Era più matura la gran parte dell’apparato amministrativo che non la dirigenza.

La dirigenza a tutt’oggi è silenziosa, perché è abituata ad aspettare che passi la tempesta, tenendosene al riparo.

La questione è che nulla è mai per sempre. Io so che la contrattazione, le libertà sindacali, sono vive fintanto che riesco, come sindacato, a tenerle forti. Ma nessuno me le ha regalate ed è tutto sempre in discussione.

Dico questo perché osservo che il problema che stiamo trattando – il problema della dirigenza - è un problema nazionale, è un problema del Paese. Ma non viene vissuto così.

Attenzione, ci sono delle colonne d’Ercole invalicabili. Primo: l’Amministrazione deve assicurare la continuità dell’azione dello Stato e questo non può essere in nessun modo soverchiato dal fatto che chi governa “comanda”. Chi governa ha la responsabilità della direzione politica del Paese, ma la struttura dello Stato deve avere una sua continuità e, quindi una sua autonomia. E’ un principio democratico antico.

Questa convinzione non è, secondo me, definitivamente acquisita nel nostro Paese, e non solo da ora.

Secondo: bisogna avere il coraggio, tutti, di dire che si afferma il falso quando si sostiene che il contratto di base riduce l’autonomia e lo spessore professionale del dirigente! Non esiste, al mondo, nessun professionista – ce ne saranno 5 o 6, qui da noi, in grado di dialogare alla pari con il datore di lavoro perché hanno un tasso di professionalità esclusiva tale da poter permettere loro di scegliere – che possa confrontarsi alla pari col proprio datore di lavoro.

Il punto è che se non ho una base di certezza riguardo alla salvaguardia dei miei diritti, io non posso far valere la mia professionalità.

Il dirigente deve essere dunque valutato per quello che fa. Però se questo non è certificato, se non è oggettivamente esigibile, il dirigente sarà sempre valutato per altri motivi.

Questi sono i nodi oggi in aspra discussione, e se non lo capiscono i dirigenti - e la maggior parte non mostra ancora di esserne consapevole – noi non riusciremo a produrre una svolta consolidata in questo nostro Paese. Ad ogni cambiamento della maggioranza politica di governo, rischiamo di trovarci di fronte al medesimo problema, perché ogni Governo cercherà di sistemare le cose in base alla sua attuale visione, presumendo di restare per un lungo tempo al potere. Dopo 5 anni, invece, accadrà, magari, che tutto sarà da rivedere.

Se questa cultura non cambia – come avevamo tentato di fare - non si potranno determinare con certezza le risorse da spendere nella contrattazione, non si potrà puntare ad un'azione efficace e duratura rispetto allo sviluppo del Paese.

Questo è un punto che, secondo me, non è stato valutato abbastanza. Eppure è proprio il nostro punto debole.

Oggi la riforma della dirigenza è bloccata al punto in cui l'avevamo lasciata, e se non procede rischia di tornare indietro. Noi facemmo un ragionamento iniziale molto delicato, perché anche nel rapporto con la precedente maggioranza di governo c'era questo problema, lo ripeto. Poi, con Bassanini, stabilimmo gli accordi giusti. Non si sono consolidati, certo, per tanti motivi, anche di tempo. Però già allora – e tu, Bassanini, lo ricorderai – dicevamo: “Attenzione, perché i criteri di sostituibilità dei dirigenti saranno adattati da ogni maggioranza alle proprie esigenze, se non li fissiamo con regole che siano astrattamente al di sopra degli interessi delle varie parti politiche.”

Ora, è vero che, quando trattammo, immettemmo regole nella legge e nei contratti. Tanto è vero che per cambiare tutto ciò questo Governo ha dovuto fare una legge che travolge i contratti. Questo punto va detto, anche perché ha un rilievo costituzionale. Ma l'incertezza sull'esito che questa vicenda avrà, conferma che, tuttora, questa questione è lontana dall'essere stata risolta in modo consolidato ed incontrovertibile.

Che cosa è la “vicedirigenza”, nella mentalità di chi l'ha proposta, se non proprio questo tentativo di tenere aperto un varco verso la destrutturazione dell'impianto riformatore su questi punti?

E' legata forse ad una professionalità? E' legata all'attribuzione di un mandato e revocata? No, è pensata come uno status personale. E' assurdo. Se questo è il rinnovamento di cui parla questo Governo.....

Io vedo solo il proposito di far dilagare una dirigenza non professionalizzata. Ma la cosa drammatica consiste nel fatto che chi oggi lo fa non capisce che, nello stesso modo, altri lo faranno domani.

Siamo a questo: in questo modo non si programma il bene del Paese.

Noi, come sindacati, abbiamo molto limitato l'effetto dirompente che la vicedirigenza, così concepita, era destinata a provocare. Devo dire, in verità, che nel Governo sia Frattini che Fini capirono bene questo aspetto, e convennero sulla necessità di limitare la dirompenza della proposta. Resta, però, un punto: sul piano contrattuale abbiamo avuto un risultato positivo, ma il futuro di questo processo è ancora tutto da discutere, tutto da vedere.

Se, dunque, vogliamo parlare di pubblica Amministrazione al servizio di un salto di qualità nello sviluppo del Paese, il passaggio stretto che dovremo superare è costituito proprio dai punti che ho cercato di sottolineare. Altrimenti, saranno in discussione anche le conquiste già fatte.

Tiziano TREU

Voglio anch'io ribadire, per non essere equivocado: le mie precedenti osservazioni erano indicazioni critiche - che confermo - sui punti deboli della fase di completamento, di implementazione di una riforma che aveva linee importanti che credo si debbano confermare. Non vorrei proprio che ci fossero equivoci.

Sono d'accordo quanto all' appello che ci rivolgeva Antonio Focillo: non bisogna mai abbandonarsi ad una sorta di delegittimazione a priori, nei rapporti fra avversari politici e, tanto meno, nei rapporti fra le parti politiche e le parti sociali.

Questa abitudine proprio non mi appartiene.

Però suggerirei, nel concreto, un rovesciamento del ragionamento: se adesso dobbiamo dire cosa facciamo, la prima cosa da dire è che va difesa la legalità!

Non si tratta, dunque, di un astratto problema di "legittimazione". Credo, ad esempio, che sulla questione della dirigenza - della quale tanto stiamo parlando - ci sia da fare una battaglia di legalità. Molto semplicemente. E, poi, c'è da dare anche una risposta culturale, perché l'idea di una dirigenza autonoma, manageriale - lo ripeto - non è affatto penetrata. C'è molto da lavorare, ancora.

Lavoreremo in modo diseguale, "a macchia di leopardo"?

E' probabile, perché non tutti i "padroni politici" attuali - sia centrali, sia locali - saranno permeabili ad una linea del genere. Io penso che, magari, alcuni lo saranno. Perché è vero che all'interno del Governo e fra i "Governatori" delle Regioni ci sono linee diverse. Quindi: battaglia in difesa della legalità e battaglia culturale su quel caposaldo, compreso l'aspro contenzioso sulla costituzionalità.

Tra l'altro, io ritengo che anche su tutto il versante del decentramento, del federalismo, ci siano importanti battaglie costituzionali da fare. Le normative che vedo dal mio punto di vista - i trasporti, il lavoro - sono tutte elaborate a prescindere dalla riforma del Titolo V° della Costituzione. E qui c'è un problema grande: i nostri attuali governanti sono stati eletti, sono stati votati dal popolo. Bene. Ma la Costituzione c'è, è del tutto in vigore e va rispettata. E c'è la Corte Costituzionale! Per tornare al nostro tema, sono del tutto d'accordo, dunque, che noi dobbiamo far leva e "popolarizzare" il valore della contrattualizzazione che abbiamo posto al centro della riforma.

Perché ho detto, dunque, che la pubblica Amministrazione è ancora un "ventre molle"?

Perché in un equilibrio così precario, è facilissimo insufflare spinte individualistiche e clientelari. Non occorre neanche fare le leggi. La battaglia della legalità va fatta, contro le leggi costituzionalmente eccepibili, ma la prassi individualistico-clientelare è una prassi insidiosa, pervasiva, che non si presta a battaglie "frontali".

Può fare molto il Sindacato, questo sì.

Perché se è vero che la contrattazione collettiva è anche uno strumento di trasparenza, il ruolo di contrasto è prevalentemente nelle mani del sindacato, della rappresentanza sociale, dato che in questo momento la politica, a livello generale, è molto debole: il bastone del comando lo ha la maggioranza e noi non siamo in grado di controllare la prassi.

C'è, quindi, tutta la battaglia per la promozione della contrattazione collettiva contro il pubblicismo, gli amministrativisti che ritornano. E c'è da battersi anche contro questo tentativo - che ritengo, peraltro, meno urgente - di esternalizzazione spinta. Il problema di contrastare la riduzione dei servizi pubblici va comunque ben oltre il pubblico impiego, è una battaglia di difesa del welfare. Lì avremo battaglie campali. Su questo più ampio problema, naturalmente, ognuno darà il suo contributo, anche nella politica.

Vorrei dire ancora due cose: avendo noi poche leve politiche per consolidare i “paletti” di cui parlava prima Podda, una cosa che continuo a vedere come importante è agire facendo leva sulle Regioni e sulle Autonomie locali. Questo vale in generale. E’ vero, questo Governo tende a fare quello che vuole, sei o sette Regioni sono governate dal centro-sinistra. E se io credo che le mie riforme in materia di mercato del lavoro siano giuste, allora dico: “Fatele andare avanti voi, nelle Regioni, perché ne avete il potere.”.

Lo stesso vale persino per alcune Regioni, per alcuni Enti locali anche governati dal centro-destra. Lì dove c’è una sensibilità positiva rispetto al processo di riforma, lo si faccia dunque procedere, in modo che si diffondano delle “best practices”, magari cominciando dalle Amministrazioni di servizio, da quelle Amministrazioni che hanno già poteri forti: il lavoro, i trasporti, la sanità.

Per questo è decisiva la battaglia sulla finanziaria: tutto questo mio discorso sta in piedi se le Regioni e gli Enti locali avranno risorse sufficienti per portare avanti questi processi.

Ultima cosa: il sistema contrattuale in tutto ciò non è privo di importanza. Non ho una ricetta. Il contratto collettivo nazionale deve essere salvaguardato, però non così come è adesso, altrimenti verrà spolpato. Se non lo alleggerisci, non lo selezioni, non lo differenzi - perché quello della Sanità non è uguale a quello dei Ministeri – verrà spolpato, perché le Regioni, in particolare, sono voraci. Quindi la struttura contrattuale è fondamentale da ripensare, e ovviamente senza immaginare una struttura contrattuale a tre livelli! Bisognerà averne 2, in qualche caso il secondo sarà aziendale, in qualche altro caso sarà territoriale.

Carlo PODDA

La vera innovazione negativa introdotta dal questo Governo di centro-destra è che a quel modo di procedere difficile e tortuoso che avevamo messo in moto – difficoltà probabilmente inevitabili, in un processo di riforma così complicato e generale come quello - si è sostituito un nuovo indirizzo. Prendendo in prestito, un po’ per scherzo un po’ sul serio, una vecchia frase in voga tanti anni fa, mi pare si possa dire che questo Governo ha in testa l’idea che lo Stato si abbatte e non si cambia.

Noi, insomma, non ci troviamo davanti un Governo che pensa di “riformare da destra” le istituzioni statali, di iniettare venature di “thatcherismo” nel nostro sistema amministrativo. Mi pare ci sia, invece, un’idea di sostanziale abbandono della pubblica Amministrazione. L’idea è che la pubblica Amministrazione non può funzionare, è un costo che bisogna contenere il più possibile, Sicchè, ciò che deve funzionare comunque ed è fondamentale per il Paese, sarà fatto funzionare “esternalizzandolo” rispetto alla pubblica Amministrazione.

Ad una prima lettura della Legge finanziaria, dinanzi alla riproposizione del blocco delle assunzioni, mi era venuto in mente che questo avrebbe determinato un incremento fortissimo dell’uso dei contratti cosiddetti atipici: un fiorire di collaborazioni coordinate e continuative, di contratti a tempo determinato e così via. Non c’è nemmeno questo! Questo, infatti, avrebbe significato riproporre comunque un’idea – per quanto parziale e distorta sotto tanti profili - del funzionamento dell’Amministrazione pubblica.

Mi spiego ancora meglio: se si pensasse che nel sistema degli Enti locali si debbano chiudere le IPAB – che sono strutture pubbliche di assistenza prevalentemente dedicate agli anziani - e che si possa fare la stessa assistenza affidando questo lavoro alle cooperative, dovremmo certamente affrontare una discussione sulla tutela

dei diritti di chi in queste cooperative lavora, dovremmo affrontare il problema sulla qualità del servizio che si eroga e quindi confrontarci con una diminuzione del livello qualitativo del servizio, e dovremmo infine confrontarci con qualcuno che pensa che quel servizio si debba continuare a fare, in altra forma, con costi minori, ma avendo comunque in testa che quel servizio deve continuare ad esserci.

Se invece – come appare chiaro ad una più attenta lettura della Legge finanziaria – si capisce che per l'utilizzo di questi strumenti si richiede che la spesa rimanga inalterata rispetto allo scorso anno (o addirittura arrivi, al massimo, al 90% della cifra precedentemente spesa, come si afferma per i contratti a tempo determinato) allora davvero ci colpisce la certezza che ci stiamo confrontando con qualcuno che pensa che i servizi debbano semplicemente essere tagliati. Insomma, con qualcuno che pensa - sic et simpliciter – che la pubblica Amministrazione, in quanto tale, non valga più la pena riformarla.

Stesso concetto, a proposito dei provvedimenti - di nuovo annunciati - sul sistema degli Enti pubblici.

Si è passati dalla vecchia idea – presente nella precedente Legge finanziaria - di una elencazione degli Enti che si voleva riformare, ad una elencazione al contrario: sono elencati quelli che si ritengono indispensabili, tutti gli altri si possono svendere.

Faremo dunque la nostra parte, pur nella difficoltà generale nella quale ci troviamo, dato che non siamo un'isola felice ed indipendente e ciò che avviene fuori di noi ci influenza molto. Quindi molto dovrebbe fare anche la politica. Treu, prima, ha detto: "Il modo giusto di fare opposizione è opporsi essendo capaci di avanzare concrete proposte alternative."

Sono, di nuovo, assolutamente d'accordo con lui. Da questo punto di vista, l'opposizione di centro-sinistra marca più di qualche ritardo. Anche a proposito della esternalizzazione e della privatizzazione vera e propria di quei segmenti dell'Amministrazione pubblica che si ritiene possano essere, così, meglio orientati e riorganizzati, non vedo ancora esprimersi, dall'opposizione, un'idea sufficientemente alternativa a quella che propone il Governo.

Se l'idea "politica" dell'opposizione è : "Facciamo le privatizzazioni, ma in maniera che facciano un po' meno male a chi oggi lavora in questi settori.", è certamente giusta ma, tutto sommato, dovremmo bastare noi, dovrebbe bastare il Sindacato. Io vorrei capire, piuttosto, qual è l'idea generale, "strategica", che la politica dell'opposizione ha rispetto a questi problemi. Penso a tutta la vicenda della liberalizzazione dei servizi locali. Ci sono almeno due modi di liberalizzare: quando si parla di privatizzazione delle acque, dei servizi di igiene ambientale, dei servizi cosiddetti di rilevanza imprenditoriale, si può fare una privatizzazione che - oltre a dare le necessarie garanzie a chi lavora, senza provocare depressioni normative ed economiche per i lavoratori di quei settori - favorisca, però, lo sviluppo di un'imprenditoria locale fortemente innervata in quel tessuto economico, oppure si può privatizzare - come anche il Governo di centro-sinistra aveva a suo tempo proposto: penso allo schema di riforma della Legge 142/90, per i servizi locali – semplicemente aprendo la strada all'intervento di due o tre grandi gruppi multinazionali che in tutta Europa - e sicuramente nel nostro Paese - si impossessano del bottino.

Da questo punto di vista, non è vero che la politica è impotente. Dovrebbe saper avanzare proposte alternative, altrimenti davvero entrerebbe in una contraddizione fondamentale, opponendosi senza credibili proposte. Semmai, siamo forse noi sindacalisti i più autorizzati a dire "no" a certi cambiamenti, specie quando si tratti di lesioni di diritti contrattuali, mentre anch'io – come Treu - sono convinto che alla politica spetti il diritto-dovere di avanzare proposte alternative.

Certo, anche noi abbiamo questo diritto-dovere, beninteso.

Penso, ad esempio, che se ci limitassimo ad ostacolare la privatizzazione per "difendere il CONI" così com'è, non ci avrebbero capito innanzi tutto i tantissimi che sono interessati ad un cambiamento radicale.

Se noi vogliamo dire che non va bene *quella* privatizzazione proposta e chiamare ad un'alleanza quell'utenza, quella parte della cittadinanza, dobbiamo essere in grado di avanzare un progetto alternativo.

E' certo, questo, certamente un compito nostro.

Ma è anche un compito della politica, al di là di ogni dubbio.

Ed io penso proprio che, da questo punto di vista, l'opposizione dovrebbe essere più coraggiosa.