



Ostacolo o risorsa: il lavoro nella pubblica amministrazione

Milano, 20 maggio 2017

Salvatore Taormina¹

Col seminario odierno prende avvio il lavoro di approfondimento e confronto sui temi riguardanti il funzionamento e il ruolo della Pubblica Amministrazione nel nostro Paese, percorso che la Fondazione per la Sussidiarietà ha inteso stabilmente intraprendere mediante l'istituzione del Dipartimento Pubblica Amministrazione.

Sappiamo bene come quest'ultima, costretta tra grandi inefficienze, potenzialità inesprese e vincoli finanziari, ormai da tempo sia in attesa di una svolta che le riforme degli ultimi decenni non sembrano essere state in grado compiere.

Sul tappeto restano importanti nodi da sciogliere: da una virtuosa configurazione del rapporto con cittadini e corpi intermedi alla relazione tra i diversi livelli di governo, dalla chiarezza sugli obiettivi e sui processi di valutazione al ruolo e alle responsabilità dei dirigenti.

Ma in che ottica approcciare questo vasto e intricato mondo? Quale valore può ancora rappresentare l'impegno professionale nell'Amministrazione Pubblica?

“Siamo in piena crisi di costume. Tema delicato e immenso. Esso si estende a un programma quanto mai vasto e impegnativo, che parte da un'azione concorde per la moralizzazione della vita privata degli individui e delle famiglie, per giungere all'intera società e per far risentire i suoi benefici effetti fino nella vita pubblica e le sue molteplici istituzioni”².

Parole che sembrano dette ieri e che, invece, Paolo VI rivolgeva ai Vescovi italiani nel 1964

Più di mezzo secolo fa esse esortavano profeticamente a cogliere tutta la portata di una crisi che si è poi progressivamente manifestata nel decadimento e nelle lacerazioni che oggi, ancor più di ieri, segnano la vita pubblica italiana in molte delle sue espressioni.

Incognite e tensioni di carattere sociale, economico e politico che danno, talvolta, l'impressione di minare i cardini della stessa convivenza civile, come Papa Francesco ha richiamato nel 2014, sempre ai Vescovi italiani, affermando che: “Il bisogno di un nuovo umanesimo è gridato da una società priva di speranza, scossa in tante sue certezze fondamentali, impoverita da una crisi che, più che economica, è culturale, morale e spirituale”³.

Sottovalutare la portata di questo mutamento, puntando semplicemente a ristabilire equilibri passati o a difendere quelli esistenti, sarebbe un grave errore, specie per chi riveste responsabilità professionali a servizio della collettività.

Quella che stiamo vivendo non è, infatti, “un'epoca di cambiamento, quanto un cambiamento d'epoca” che richiede di “vivere i problemi come sfide e non come ostacoli”⁴.

Così, mentre la rivoluzione del settore pubblico del ministro Madia (l'ultima era stata quella di Brunetta nel 2009), ha subito una parziale quanto significativa battuta d'arresto imposta dalla Corte Costituzionale⁵, questo seminario, che avvia le attività del Dipartimento Pubblica Amministrazione della Fondazione per la Sussidiarietà, nasce nel tentativo di mettere a fuoco l'origine del preoccupante malessere che la Pubblica Amministrazione italiana sta attraversando, per identificare caratteri e contenuti della sfida sottesa al quotidiano impegno professionale in un ministero, in un assessorato o anche in un semplice ente della sconfinata galassia pubblica.

Sappiamo bene che i temi riguardanti i vizi dei dipendenti pubblici e il cattivo funzionamento degli uffici trovano ampio spazio nelle inchieste e nelle azioni di denuncia dei media nazionali. Il più delle volte siamo, però, costretti ad assistere a esasperate generalizzazioni e a disarmanti semplificazioni concettuali.

Si tratta di un triste repertorio cui i protagonisti di infuocate “arene” televisive sono soliti ricorrere per cavalcare, a fini di consenso, quel diffuso malcontento verso i mali della burocrazia che spesso trova il suo sfogo, anche elettorale, in un'antipolitica assai florida di questi tempi.

Tra furbetti del cartellino e tangentisti alla ribalta, l'argomento prediletto è quello di addossare ai dipendenti (meglio

¹ Salvatore Taormina dirige attualmente il Servizio Credito della Regione Siciliana, in cui ha ricoperto, tra gli altri, l'incarico di Segretario generale della Presidenza e Dirigente generale dei Dipartimenti “Famiglia e politiche sociali”, “Autonomie locali” e “Finanze e credito” della stessa Amministrazione Regionale.

² Dal discorso di Paolo VI all'Assemblea Plenaria dell'Episcopato d'Italia, 14 aprile 1964.

³ Dal discorso di Papa Francesco alla 66a Assemblea Generale della Conferenza Episcopale Italiana, 19 maggio 2014.

⁴ Dal Discorso di Papa Francesco all'Incontro con i rappresentanti del V Convegno nazionale della Chiesa italiana, Firenze, 10 novembre 2015.

⁵ La Corte Costituzionale con sentenza n. 251 del 9 novembre 2016 ha dichiarato parzialmente incostituzionale la riforma Madia, facendo particolare riferimento a talune modalità di attuazione della delega legislativa (semplice parere e non intesa con le Regioni) in materia di dirigenza pubblica, società partecipate, servizi pubblici locali e pubblico impiego.

se dirigenti) ignavi o corrotti il peso delle inefficienze e delle vessazioni subite da cittadini e imprese omettendo, ad esempio, adeguati riferimenti critici alla produzione legislativa del nostro Paese che, per quantità e livello di complicazione⁶, può assurgere a vero e proprio fattore criminogeno per chi quelle leggi dovrebbe, poi, applicarle.

Viene in mente l'espressione di Tacito (50/120 d.C.): "corruptissima re publica plurimae leges"⁷ (moltissime sono le leggi quando lo Stato è corrotto) o, in tempi assai più recenti (2016) il richiamo formulato dal Presidente della Corte dei Conti⁸.

A superare il conformismo di ritorno di approcci così interessati e parziali non giova, tuttavia, il classico rimpallo di responsabilità tra politica e dirigenza pubblica. Ciò che necessita è, piuttosto, una comune presa di coscienza sulla radice propriamente antropologica della questione, certamente prioritaria, come vedremo, rispetto alla componente meramente organizzativa e funzionale.

Sotto questo profilo è proprio la crescente complessità sociale, economica e tecnologica del nostro tempo ad avere sostanzialmente obliterato un modello di amministrazione che, pur in presenza di un'espressa codificazione della sussidiarietà orizzontale in Costituzione, appare ancor oggi largamente improntato al paradigma hobbesiano.

Come sappiamo, lo stato di natura descritto dalla nota espressione "homo homini lupus", imporrebbe la necessità di cedere pattiziamente l'esercizio di significative quote di libertà individuale allo Stato (*il Leviatano*) in funzione di un ordine e di una convivenza sociale altrimenti impossibili, con ciò ponendo il fondamento della dimensione autoritativa e sovraordinata dell'azione amministrativa, che spesso siamo costretti a subire nelle sue storture anche da semplici cittadini.

Saremmo, perciò, in presenza di un'insormontabile separazione tra i fini propri della società e dei suoi singoli componenti, essenzialmente egoistici e circoscritti, e quelli propri dell'Amministrazione, tendente a configurarsi, invece, quale unico legittimo interprete e attuatore dell'interesse pubblico.

A dimostrare l'inadeguatezza di tale impostazione, concorrono parimenti, oggi, proprio l'autoreferenzialità e la scarsa efficienza con cui l'Amministrazione è solita operare nei diversi settori. Effetti perversi, secondo un'opinione molto diffusa anche tra gli addetti ai lavori, di un'ingiustificata ipertrofia organizzativa e finanziaria degli apparati pubblici che resterebbe, dunque, il vero nodo da affrontare.

Ma su quali riscontri è possibile fondare una tale percezione?

Alcuni dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato relativi al *benchmark* con i principali partner europei sono davvero illuminanti e vale la pena di ripercorrerli brevemente⁹.

In base agli ultimi dati disponibili, relativi al 2015, il primo elemento da prendere in considerazione è quello relativo alla spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche, che vede l'Italia al quarto posto in Europa, dopo Francia, Germania e Regno Unito. Dietro l'Italia, sostanzialmente in linea con la media europea, c'è solo la Spagna. Sempre nel 2015, la variazione annua in percentuale della spesa pubblica per redditi da lavoro dipendente vede al primo posto il Regno Unito con + 11,9% (si prevede un calo molto drastico nel 2016), al secondo la Spagna, al terzo la Germania, al quarto la Francia e al quinto l'Italia con un incremento di spesa pubblica per redditi da lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni di segno negativo (-1,3%) contro una media Ue del 2,9%. Ma guardando all'incidenza percentuale della spesa per redditi da lavoro dipendente nelle amministrazioni pubbliche sul PIL troviamo altre sorprese, osservando, ancora, come il nostro Paese si collochi al terzo posto, dopo Francia e Spagna, con un valore pari al 10,4%, a fronte di una media Ue del 10,7%. L'ultimo indicatore è quello relativo al numero dei dipendenti pubblici, che costituisce certamente il dato più rilevante anche dal punto di vista simbolico. Ebbene, in questo caso ritroviamo l'Italia al quarto posto, dopo Regno Unito, Francia e Germania: 3.343.000 dipendenti, contro i 5.174.000 del Regno Unito, i 4.645.000 della Germania e i 5.641.000 della Francia.

Cosa ci suggeriscono questi dati? Che forse il vero problema è da ricercare altrove.

6 Per una panoramica aggiornata e critica sull'argomento cfr. Associazione Italiadecide, *Rapporto 2015 – Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Il Mulino, Bologna 2015.

7 Cfr. Tacito, *Annales*, Libro III, 27.

8 Cfr. Relazione orale del Presidente della Corte dei Conti Raffaele Squitieri alla Cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario, Roma 18 febbraio 2016, p. 14.

9 Per un esame comparato utile a rivedere alcuni luoghi comuni sui numeri del lavoro pubblico in Italia, basta riferirsi ai confronti internazionali effettuati dalla Ragioneria Generale dello Stato nell'ultimo Conto Annuale previsto dal Titolo V del D.Lgs n.165/2001.

Ad esempio, in un'Amministrazione Pubblica con un'età anagrafica media di 50 anni e un'anzianità di servizio media di quasi 20 anni, la scarsa propensione all'innovazione e l'inefficienza che in tanti lamentano possono essere facilmente ricondotte all'inadeguato *mix* generazionale, così come alla mancanza di interventi di riallineamento in chiave motivazionale, professionale e formativa del capitale umano esistente alle necessità di un contesto socio-economico in costante evoluzione.

Ma spesso i tentativi di correre ai ripari della politica sembrano solo guidati da prospettive differenti, finendo per consegnarci un'Amministrazione Pubblica perennemente sul banco degli imputati.

Ne costituisce indiretta riprova la ridondante e, per certi versi, contraddittoria produzione normativa che in poco più di un quarto di secolo ha toccato a più riprese temi alquanto sensibili, compiendo certamente dei passi ma senza mai darci, tuttavia, l'impressione di interventi risolutivi (pensiamo al procedimento amministrativo, alla trasparenza, al rapporto tra dirigenza e politica, ai sistemi di valutazione, alla digitalizzazione o alla prevenzione e al contrasto della corruzione).

Siamo, dunque, costretti a rivedere prospettive ed esiti di certe stagioni riformistiche rivelatesi distanti, nel corso del tempo, da un'effettiva riconsiderazione critica proprio di quel paradigma hobbesiano che è stato prima evocato.

Come non contrapporre a quest'ultimo, allora, una lezione assai più moderna come, ad esempio, quella di Lévinas sul cosiddetto "Stato della giustizia"?

Quest'ultimo non nasce dalla necessità di arginare lo strutturale conflitto del "tutti contro tutti", quanto da una responsabilità accolta in favore dell'altro, ossia da una condizione nella quale il dato originario non appare tanto il conflitto quanto la prossimità.

Eccola, allora, la possibilità di delineare un'autentica transizione dallo "Stato di Cesare" allo "Stato di Davide", in cui la responsabilità stessa è descritta come un portare l'altro in sé¹⁰.

In questa cornice a imporsi è, dunque, la necessità di sollecitare l'originaria matrice relazionale e cooperativa del soggetto, documentata a partire dai legami familiari e comunitari sino alla più ampia dimensione sociale, dalla quale la matrice propriamente istituzionale mutua la sua legittimazione.

Nulla di nuovo, dovremmo dire, di fronte al riconoscimento che di questa dimensione costitutiva della persona parla l'art. 2 della nostra Costituzione, con una solenne e precettiva formulazione¹¹.

Eppure ristabilire sul piano culturale e politico la priorità di ciò che risultava così chiaro ai Costituenti identifica, forse, il primo e forse decisivo fattore di cambiamento di cui l'Amministrazione Pubblica ha davvero bisogno per concorrere alla realizzazione di un bene comune che tante volte appare così distante dal promuovere.

In questo senso la mancanza di visioni condivise sui sentieri da battere per realizzare il cambiamento, di cui pure tutti avvertono l'esigenza, non fa che mettere in luce il respiro corto e una certa fragilità culturale delle tante dispute in corso, specie in sede politica, sulla riforma del nostro apparato pubblico, centrale e locale.

All'insegna di parole d'ordine spesso abusate, il confronto si dibatte tra volontà di entrare negli uffici "con la ruspa" e consultazioni popolari in rete sui possibili contenuti delle riforme, surrogato di un'autentica e consapevole democrazia partecipativa a cui non può risultare estraneo il ruolo di mediazione critica dei corpi intermedi.

Al contrario, restituire qualità ed efficienza agli apparati pubblici vuol dire, innanzitutto, tornare a investire proprio sul soggetto e sul suo consapevole protagonismo, motivazionale e professionale, identificandolo come la prima risorsa di quella "transizione culturale" di cui l'Amministrazione necessita.

Su contenuti e strumenti di una tale transizione sussistono, ovviamente, ampi margini di approfondimento e di confronto, anche a carattere settoriale, rispetto ai quali le stesse relazioni di oggi ci offriranno un primo e qualificato contributo.

Tuttavia, perdere di vista questa prospettiva incentrata sul capitale umano potrebbe risultare esiziale (si ricordi il ruolo dei *non cognitive e soft skills*).

Argomenti cruciali come il ruolo della dirigenza e il suo rapporto con la politica, il riconoscimento del merito e della produttività o la necessità di adeguati strumenti di valutazione della qualità dei modelli di intervento pubblico

¹⁰ Per un approfondimento si veda saggio del 1971 di E. Lévinas *Lo Stato di Cesare e lo Stato di Davide in L'au-delà du verset*, Editions des Minuit, Paris 1982, traduzione italiana di G. Lissa, *L'aldilà del versetto*, Guida, Napoli 1986 pp. 265-276.

¹¹ "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità..."

nei diversi settori, impongono di rinunciare a logiche tayloristiche o puramente sanzionatorie, puntando piuttosto alla ricomposizione di quella che può essere definita come una vera e propria “comunità professionale”.

Colpiscono, al riguardo (anche per la fonte), le espressioni pronunciate a Taranto nel maggio 2016 da Piercamillo Davigo (Magistrato italiano, Presidente della II Sezione Penale presso la Corte suprema di cassazione, Presidente dell’Associazione nazionale magistrati dall’aprile 2016 all’aprile 2017, *ndr*), che durante un seminario organizzato dall’Università di Bari e dall’Ordine dei giornalisti pugliese dichiarava:

“Ciò che distingue la Pubblica Amministrazione italiana da quella francese o britannica è l’orgoglio di appartenenza, che qui manca. Per decenni si è raccontato che i nostri dipendenti pubblici sono fannulloni o nella migliore delle ipotesi inefficienti. Non ci vuole molto a distruggere l’orgoglio di appartenenza, ma per ricostruirlo ci vogliono generazioni”¹².

Ricostruire questo orgoglio (o questo onore come direbbe Peguy e con lui la Costituzione all’art. 54), facendone una via per restituire assetti organizzativi e prestazioni rispondenti ai bisogni dei cittadini, vuol dire, allora, identificare proprio nella strutturale inclinazione relazionale e cooperativa del soggetto la prima leva per ricomporre una “comunità professionale” effettivamente orientata al bene comune.

Come non riferirsi, in questo senso, alla geniale intuizione di John Nash che nel 1994 gli valse il Nobel per l’economia, efficacemente sintetizzata in alcune battute del film *A Beautiful Mind*¹³ a proposito della cosiddetta “teoria dei giochi” e del suo fondamento cooperativo.

Solo questa ritrovata dimensione comunitaria potrà essere efficacemente contrapposta all’idea di “casta”, caratterizzata da un vincolo tra omologhi in funzione di interessi di *status* da tutelare o accrescere a ogni costo, recuperando la coscienza e la competenza necessarie a fare dell’attenzione ai destinatari dell’azione amministrativa lo scopo e la misura del proprio agire professionale.

Condizione di partenza di questo processo virtuoso è, però, quella di ammettere che anche nel settore pubblico esiste una vera e propria emergenza educativa.

Difatti, in assenza di strumenti in grado di fondare e sostenere adeguatamente una tensione ideale, articolandola nelle sue diverse declinazioni professionali e organizzative, gli stessi interventi volti a creare un clima etico negli uffici si esaurirebbero nel solo irrigidimento di procedure, controlli e apparati sanzionatori.

È il caso, ad esempio, degli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione che, indubbiamente, costituiscono un elemento da utilizzare al meglio, ma che allo stato attuale rischiano di essere ridotti a un cumulo di adempimenti formali ancora distanti dal realizzare lo scopo per cui sono nati, come ha sottolineato nel 2016 lo stesso Presidente dell’ANAC¹⁴.

Dunque, è proprio nel contesto di tale emergenza educativa che può risultare assai significativo il ruolo di soggetti che, come la Fondazione per la Sussidiarietà, operano come luogo di ricerca, di confronto, di valutazione delle esperienze in atto e di divulgazione della conoscenza anche in ottica formativa, strutturalmente aperti al determinante contributo di analisi critica e di proposta degli stessi *stakeholders* esterni all’Amministrazione.

La dinamica descritta è di quelle che scoraggiano sul nascere l’idea di demandare il cambiamento a visioni utopiche o a taumaturgici interventi politici, in attesa dei quali giustificare la propria personale inerzia morale e lavorativa con l’irrelevanza del singolo comportamento rispetto a un intero sistema che non funziona.

Va detto con estrema chiarezza: la battaglia per il cambiamento prima che attorno a noi è dentro di noi!

Il primo compito che ne consegue è quello di impegnarsi a riconoscere e valorizzare i frutti di una novità già in opera tra quanti questa battaglia accettano di combatterla ogni giorno dietro le scrivanie di un ministero o di un assessorato: esperienze e buone prassi, non importa se di piccola o grande entità organizzativa o finanziaria, riconoscibili, però, come un effettivo punto di novità già in corso.

Guardare innanzitutto a ciò che c’è, cercando magari di capire perché c’è, più che attaccarsi a quello che manca, costituisce, dunque, l’indispensabile e quotidiano esercizio richiesto per non smarrirsi nei meandri di uno scetticismo e di un cinismo dagli effetti corrosivi.

¹² Cfr. *Corruzione, Davigo: “Non tutti rubano ma la pratica è molto diffusa. Ecco come combatterla*, in *Repubblica.it*, 11 maggio 2016.

¹³ Il tema viene efficacemente richiamato in F. Tuzi, *Amministrazione Pubblica: dall’egoismo alla competizione – Manuale per una sopravvivenza operosa*, Rubettino, Soveria Mannelli 2016, pp. 62-63.

¹⁴ Cfr. Autorità Nazionale Anticorruzione, *Relazione annuale 2015*, p. 328.

La rinuncia al valore pubblico del proprio impegno professionale renderebbe ultimamente insopportabile, difatti, l'esperienza lavorativa all'interno dei palazzi pubblici.

Questa "conversione" dello sguardo nei confronti di una realtà complessa e contraddittoria come quella dell'Amministrazione Pubblica rappresenta, verosimilmente, il primo e più elementare approccio anche per concepire proposte di riforma adeguate alle reali necessità.

In altri termini, occorre riconoscere la possibilità di promuovere realistici e pragmatici percorsi d'innovazione che, abbandonando immaginarie prospettive sull'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, imparino a discernere e mettere a sistema, anche sul piano legislativo e programmatico, ciò che di buono una comunità di lavoro riesce già a produrre e ciò che merita di essere, invece, effettivamente corretto.

È un'esperienza sempre possibile, anche all'interno di contesti particolarmente difficili.

Penso all'esempio della Regione Siciliana, reputata per molti versi un'amministrazione "irredimibile", in cui un'iniziativa relativamente recente come il credito d'imposta per gli investimenti¹⁵ – della quale io stesso mi sono professionalmente occupato – offre una concretizzazione della prospettiva tracciata.

Nel rimandare ad apposite pubblicazioni per ulteriori approfondimenti, vale la pena osservare in questa sede come, pur con gli inevitabili limiti, a una certa riuscita dell'intervento citato abbiano contribuito in misura determinante alcune sue caratteristiche dotate di un più generale rilievo metodologico, che torna utile menzionare brevemente:

- una qualità dell'azione legislativa sostenuta dall'analisi *ex ante* sull'impatto delle misure da adottare, realizzata coinvolgendo gli attori istituzionali della ricerca operanti nel territorio, e stimolata dal confronto con l'Unione Europea;
- un esercizio di discrezionalità parzialmente anticipato al momento legislativo e non devoluto alla sola fase procedimentale;
- una progressiva digitalizzazione dei procedimenti realizzata anche attraverso forme di convenzionale cooperazione con altri attori istituzionali pubblici;
- la formulazione di specifiche clausole di legalità in funzione della loro effettiva applicabilità alla legislazione vigente e non solo del loro valore "dimostrativo";
- l'uso di strumenti di raccordo interno tra i diversi rami d'Amministrazione e Istituzioni interessati, necessari a non ribaltare sui beneficiari esterni la complessità organizzativa degli interventi;
- una ragionevole continuità nel percorso gestionale degli interventi, assicurata al livello dirigenziale.

Si tratta, ovviamente, solo di alcune possibili tracce, suscettibili di approfondimento e sviluppo anche per settori o interventi diversi.

Esiste, dunque, una prima responsabilità alla quale il nostro lavoro intende in qualche modo contribuire, che è proprio quella di sostenere culturalmente questa dimensione comunitaria e cooperativa del lavoro all'interno della Pubblica Amministrazione.

In questo tentativo occorre guardarsi, però, dal rischio sempre incombente di sognare "sistemi talmente perfetti che più nessuno avrebbe bisogno d'essere buono"¹⁶.

Proiettare sulla perfezione dell'organizzazione pubblica e delle sue regole ciò che ultimamente nasce dalla tensione ideale della persona servirebbe solo a smarrire il senso e la concretezza di quel bene comune che nella sua natura più intima e profonda rimane sempre il prodotto di una libertà umana in relazione con le aspirazioni più profonde del cuore.

Si tratterebbe di un clamoroso inganno dagli esiti disastrosi, sui quali ci ammoniscono, conclusivamente, le parole del poeta: "Tutte le volte che l'uomo ha voluto fare dello Stato il suo cielo, lo ha trasformato in un inferno"¹⁷.

¹⁵ Sui contenuti di questa iniziativa cfr. S. Taormina, *Il credito d'imposta per gli investimenti: l'esperienza siciliana*, in Aa.Vv., *Divari manifatturieri e strumenti di politica industriale*, Franco Angeli, Milano 2013; in proposito si veda anche l'articolo di L. Antonini sulla rivista *Panorama* del 21 dicembre 2011, p. 7.

¹⁶ Cfr. T.S. Eliot, *Cori da "La Rocca"*, in *Opere*, Bompiani, Milano 1958, p.419.

¹⁷ Cfr. F. Hölderlin, *Iperione*, Feltrinelli, Milano 2001, p. 52.

Antonio La Spina¹⁸

1. Due concezioni dello Stato

In riferimento al titolo del seminario, *Ostacolo o risorsa?*, sicuramente va sottolineata una specificità italiana, al cui interno c'è un'ulteriore specificità meridionale: che l'amministrazione sia una zavorra, inefficiente, magari anche corrotta, lo si pensa un po' dappertutto. Ma in alcune parti del Mezzogiorno ancora di più. D'altro canto, a più riprese ci si è sforzati di importare in Italia strumenti che modernizzassero il settore pubblico: semplificazione, trasparenza, analisi d'impatto della regolazione, carte dei servizi, sportelli unici, valutazione della performance, consultazione degli *stakeholders*, *open government*, e così via. Purtroppo, in molti casi, vi è stata una refrattarietà all'innovazione. Ma più che sul caso italiano, e sul Mezzogiorno in particolare, vorrei qui soffermarmi su una dinamica che è globale.

Nei Paesi anglofoni lo Stato è tradizionalmente visto come "un male necessario", e lo stesso apparato burocratico come una *convenience* da mantenere fintanto che potesse essere giustificata, il che è peraltro in linea con una certa idea di sussidiarietà. Solo a questa condizione si tratterebbe di un risorsa. Un ente, un ufficio, un'opera pubblica, una procedura di cui non sia evidente l'utilità diventerebbero, oltre che uno spreco, anche – appunto – un ostacolo, perché con la loro stessa esistenza graverebbero i cittadini di oneri (fiscali, procedurali, informativi, regolatori) che sarebbe stato possibile e anzi doveroso evitare. Da ciò deriva una certa concezione, più tendente alla parità, del rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione, nonché del ruolo che vi gioca il diritto (amministrativo, civile).

In alcuni Paesi dell'Europa continentale (tra cui Francia, Germania, Austria, Spagna), invece, la tradizione amministrativa è differente. Lo Stato legislatore viene visto come il depositario supremo del perseguimento dell'interesse collettivo, e la Pubblica Amministrazione (imparziale, efficiente, razionalmente organizzata, retta dal principio di legalità) ne è lo strumento¹⁹. In questa seconda prospettiva è certo possibile che ciò che le Pubbliche Amministrazioni, e prima di loro la legge, fanno e richiedono si traduca in ostacoli (a edificare abusivamente, a inquinare oltre i limiti, a usare modalità scorrette di organizzazione del lavoro, a commettere illeciti ecc.), ma in linea di principio saranno ostacoli necessari. Ostacolare ciò che è male, è un bene e, quindi, anche una risorsa.

In tempi più recenti, la distanza tra le due concezioni si è andata riducendo, in base a sviluppi di segno opposto verificatisi in fasi successive.

Fino agli Settanta all'incirca, e anche dopo, a seconda dei Paesi, si è vista una formidabile espansione del settore pubblico in molte nazioni europee, incluso il Regno Unito, nonché, sebbene in forma alquanto differente, negli Stati Uniti, Giappone, Canada, Australia, Nuova Zelanda. Anche in Paesi anglofoni e comunque ben distanti, non solo geograficamente, dall'Europa continentale, si era fatta strada l'idea secondo cui un intervento pubblico robusto fosse necessario. Sebbene con modalità non coincidenti (l'Europa, ivi compreso il Regno Unito, conobbe un incremento dello Stato gestore, che nazionalizzava o comunque assumeva nelle proprie mani molte attività, mentre negli USA gli interventi interessarono di più la regolazione), pertanto, dopo la crisi del 1929 e sulla scia della ricostruzione economica e sociale del secondo dopoguerra, la diffidenza verso il soggetto pubblico tipica del primo approccio venne ad attenuarsi.

In effetti, tanto nei Paesi anglofoni che in quelli dell'Europa occidentale continentale, gli anni successivi al 1945 hanno visto una massiccia dilatazione della spesa pubblica e del settore pubblico in genere, ma anche una grande espansione dell'economia. Sembrava di vedere all'opera un circolo virtuoso grazie al quale si lavorava di più, si produceva di più, si consumava di più, si avevano più opportunità, si guadagnava di più rispetto alla generazione precedente, si facevano più figli (il cosiddetto *baby boom*), si generavano più introiti fiscali, si soddisfacevano più bisogni sociali, e si credeva anche di sapere come regolare positivamente gli andamenti economici.

Sebbene durante gli anni Sessanta fossero emerse alcune criticità, legate a rivendicazioni in larga parte "post-materialiste"²⁰ (manifestatesi con il Sessantotto, il movimento femminista, quello ambientalista), ancora si poteva pensare che nei rapporti tra società, economia e settore pubblico tutto si potesse tenere insieme. Dopo la shock petrolifero del

18 Ordinario nel raggruppamento SPS/07 (Sociologia), titolare di Analisi e valutazione delle politiche pubbliche nell'Università Luiss "Guido Carli", Roma, ove insegna anche Public Management nel master in Management e politiche delle amministrazioni pubbliche (che dirige con B.G. Mattarella).

19 Tale dicotomia andrebbe ovviamente articolata e specificata, cosa che in questa sede non è possibile fare. Su una distinzione simile si impernia l'influente lavoro di C. Pollitt, G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico* (ed. orig. 2000), Bocconi, Milano 2002.

20 Secondo la teorizzazione di R. Inglehart, *La rivoluzione silenziosa* (ed. orig. 1977), trad. it. Rizzoli, Milano 1983.

1973 e la stagflazione, tuttavia, cominciò a diffondersi la convinzione che qualcosa non funzionasse più a dovere. Sul piano economico si affermò l'idea che si dovesse fare marcia indietro rispetto a una linea di pensiero che aveva caratterizzato e promosso l'espansione: la politica keynesiana di sostegno alla domanda e di utilizzo della spesa pubblica come leva in funzione anticiclica. L'intervento pubblico doveva quindi essere ricacciato indietro e costretto a una drastica cura dimagrante. Lo si vedeva di nuovo, spesso, non come una risorsa, bensì come un ostacolo non più accettabile. Anzi, come un "risucchiatore" di risorse che avrebbero potuto essere meglio utilizzate dai privati. In questa fase, nell'Europa continentale, nonché nelle istituzioni comunitarie, tali idee cominciarono a trovare sempre più vasta accoglienza.

Con riguardo alla Pubblica Amministrazione, poi, negli anni Ottanta cominciò a farsi strada quello che allora venne etichettato come *new public management* (che in effetti in quel momento era nuovo, mentre oggi ovviamente non lo è più). Almeno secondo alcuni dei suoi fautori, tale approccio andava a braccetto con la duplice esigenza di restituire gran parte delle attività al mercato, privatizzando il più possibile, e di imitare i metodi tipici delle aziende private anche dentro le burocrazie pubbliche. Occorreva restringere lo Stato, esternalizzare, conferire il più possibile a qualcun altro – tipicamente ai privati – funzioni che l'amministrazione in precedenza aveva trattenuto nel proprio ambito. Anche la motivazione che andava trovata e stimolata nel dipendente pubblico doveva essere fundamentalmente analoga a quella del suo omologo del settore privato: il denaro, quindi la *pay for performance* (vale a dire: ti pago di più se tu rendi di più).

Secondo una certa visione del *new public management*, gli elementi fondamentali sarebbero quelli che ho appena citato. Schematizzando: "Riconduciamo la Pubblica Amministrazione a una sorta di Stato minimo e trasferiamo al suo interno *sic et simpliciter* tutti gli strumenti del settore privato o gran parte di essi, così da aziendalizzarla", il che può significare la fine dello spirito di servizio e della distintività della Pubblica Amministrazione rispetto al settore privato *for profit*. Ma non era veramente così, o almeno, non lo era per tutti. Infatti, può darsi anche un approccio ben diverso (portato avanti tra gli altri da Al Gore, sulla scorta della "reinvenzione" del settore pubblico suggerita da Osborne e Gaebler): è sì opportuno "importare" qualcosa dal settore privato, che per sua natura è orientato al "cliente" e all'efficienza, ma senza snaturare la Pubblica Amministrazione. Quindi, ad esempio, va bene introdurre la *customer satisfaction*, prendendo maggiormente sul serio gli utenti. Va bene, in certi casi e a certe condizioni, che certe burocrazie pubbliche non operino in regime di monopolio, e piuttosto vi sia una salutare competizione tra di esse, oltre che con i privati. Oppure, visto che le burocrazie pubbliche erano – e spesso sono ancora – poco orientate agli obiettivi e ai risultati e più alle normative e talora ai formalismi, mentre nel settore privato si era sviluppato il *management by objectives* (incentrato su risultati attesi, tempi, scelta degli strumenti, programmazione), si poteva utilizzare quest'ultimo anche in campo pubblico, per servire meglio la cittadinanza e il bene comune. L'Amministrazione resta depositaria di essenziali potestà pubblicistiche, o comunque di pubblica utilità. Essa è quindi – o meglio può essere – una risorsa, di cui peraltro non si può fare a meno proprio nelle società complesse della tarda modernità. Ma se essa non sa agire in modo intelligente ed efficace, oltre che evitando sprechi, diventa un indigeribile ostacolo.

Ecco che, in questa seconda versione del *public management* che ho appena schematizzato, diviene meglio visibile la convergenza tra le due concezioni da cui ho preso le mosse. Si delinea una Pubblica Amministrazione non più sclerotica, ove opportuno ridimensionata e snellita, razionalizzata nei processi e nelle strutture, agile, la cui funzione resta quella di tutelare l'interesse pubblico e i diritti di cittadinanza, soddisfacendo i bisogni essenziali della popolazione, cosa che al soggetto privato *for profit*, per la sua natura, non compete.

2. Le tendenze odierne

È da più di trent'anni che mi occupo di questi argomenti. In questo arco di tempo in gran parte del mondo la realtà delle burocrazie pubbliche si è trasformata, profondamente e con grande rapidità. Alcune funzioni sono venute meno, in certi ambiti. Spesso non sono più gli enti pubblici (come avveniva in molti Paesi europei) a gestire la telefonia, le poste, l'energia, i trasporti. Mentre in capo al potere pubblico resta – o quanto meno dovrebbe restare – un cruciale compito regolatorio, spesso esercitato tramite autorità indipendenti. Ciò comporta già una diminuzione dei dipendenti. Una serie di attività sono inoltre informatizzate, o quanto meno informatizzabili, il che conduce anche in questo caso a una riduzione degli organici. Per altro verso, esistono alcuni noti fattori, tra i quali l'innalzamento dell'età media

delle popolazioni (che è un successo del *welfare State*), che spingono a incrementi di spesa, in questo caso nei campi previdenziale e sanitario.

Un'idea diffusa è che l'Italia abbia un numero di dipendenti sovrabbondante. In realtà, rispetto alla media dei paesi dell'UE così come di quelli dell'OCSE, se si considerano i dipendenti a tempo indeterminato, non è più così. Essendo stata l'Italia poco disciplinata quanto a conti pubblici, le sue amministrazioni hanno avuto spesso le mani legate quanto alla possibilità di assumere per le vie ordinarie (il che è uno dei fattori dell'invecchiamento complessivo cui torno tra poco). Occorre anche considerare che in Italia vi sono soggetti che non rientrano nel conteggio generale, ma nondimeno vengono retribuiti con denaro pubblico, in quanto dipendenti delle migliaia e migliaia di società partecipate, ovvero perché intrattengono rapporti a tempo determinato, o libero-professionali. Inoltre, com'è noto, si ha un'età media molto elevata, un personale spesso non selezionato tramite procedure competitive e non qualificato per i compiti che svolge, un numero di dirigenti sovrabbondante, con retribuzioni (pur di recente calmierate a seguito della fissazione di un tetto) in media ancora più elevate rispetto ad altri Paesi. Ecco dunque che la spesa per la Pubblica Amministrazione risulta per una certa parte non difendibile. Peraltro, anche negli altri Paesi le considerazioni di equilibrio finanziario peseranno nel limitare la crescita degli esborsi per le burocrazie pubbliche.

Un'Amministrazione Pubblica capace di fronteggiare le sfide odierne tende a perdere personale che svolge attività di routine sostituibili da tecnologie, e al contempo ad acquisire risorse umane che portino nuovi saperi e visioni dell'attività di servizio. Un'amministrazione "vecchia" quanto a età delle risorse umane non è danneggiata solo dal fatto che a parità di mansioni un dipendente anziano costa di più, ma anche dalla propria incapacità di assorbire cervelli e abilità al passo con i tempi.

È però anche vero che la Pubblica Amministrazione opera in vari campi – quali, tra gli altri, scuola, sanità, assistenza ai soggetti deboli e marginali, inclusione sociale, rigenerazione urbana, *counseling* psicologico, politiche attive del lavoro e della creazione d'impresa – in cui vengono forniti servizi alle persone e una parte assai significativa delle figure professionali non è fungibile da macchine. In uno scenario in cui anche nel settore privato quote sempre più massicce di lavoratori non verranno rimpiazzate, via via che escono di scena, per effetto del progresso tecnologico, e in cui al contempo la domanda di servizi alla persona crescerà, è auspicabile che il settore pubblico possa e sappia assorbire una notevole quantità di risorse umane "fresche", ben qualificate e ben selezionate. Ecco quindi che bisogna imparare ad andare al di là dei numeri complessivi dei dipendenti, per scendere nel dettaglio della loro composizione per caratteristiche sociografiche, grado di professionalizzazione, distribuzione per settori. Oltre a essere datore di lavoro di molti dipendenti qualificati che erogano direttamente servizi, lo Stato avrà anche compiti sempre più salienti volti a regolare, orientare e sorvegliare gli organismi privati *for profit o not for profit* che a loro volta pure offrono servizi alla persona, e anch'essi dovranno reclutare e remunerare stabilmente adeguate quantità di personale dotato delle giuste attitudini.

In definitiva, non vi sarà da stracciarsi le vesti se i dipendenti pubblici o "privati/para-pubblici" (in quanto legati ad attività che hanno una rilevanza pubblica) non diminuiranno drasticamente, o magari in certi ambiti aumenteranno. Potranno talora esservi buone ragioni affinché le cose vadano così. L'azione amministrativa dovrà però mantenersi al di sopra di un livello più che decoroso di efficienza e produrre effettivamente risultati di qualità. Il che implica che dovrà conformarsi alla seconda versione del *public management* di cui ho detto prima.

Se passiamo dal dover essere all'essere, troviamo casi in cui ai vari livelli di governo vi sono amministrazioni che si attecchiano a ostacolo, e nell'esserlo mantengono una loro centralità. Occorrerà chiedersi, volta per volta, se si tratti di ostacoli doverosi, a tutela di risorse, oppure di ostacoli ingiustificatamente onerosi. Il pensiero corre ai beni culturali, al paesaggio, al territorio, all'ambiente. Laddove i servizi pubblici e le amministrazioni operano seriamente – anche con riguardo all'esercizio rigoroso dei loro compiti di tutela – si ha una fioritura, un'attrattività, una competitività di certi territori, sia nei rapporti tra Stati sia in quelli tra Regioni all'interno dello stesso Paese. Laddove, invece, il settore pubblico in senso lato è carente, si ha una caduta in termini di competitività, e quindi di capacità attrattiva di cervelli, insediamenti produttivi, capitali, flussi turistici.

3. Rappresentatività come rispondenza ai bisogni

Spesso si è creduto e si continua a credere che un'amministrazione chiamata a fronteggiare le esigenze che si pongono a livello locale sia tanto più vicina ai bisogni dei cittadini e delle imprese quanto più essa si fondi sul principio

elettivo. Di conseguenza, i rifiuti, i trasporti, l'urbanistica, le misure per le attività produttive, i servizi sociali devono risentire del ciclo politico-elettorale. Se si accetta tale premessa, bisogna anche accettare la conseguenza che le esigenze di consenso possano prevalere su quelle di funzionalità ed efficacia. Pertanto se, in un'ipotesi di fantasia, la gestione del sistema-rifiuti facesse capo a un carrozzone presieduto da un vertice sensibile a esigenze politiche e pieno di assunti per meriti clientelari, che occorrerebbe smantellare o quanto meno rivoltare come un guanto al fine di far funzionare il servizio, ecco che l'esigenza "rappresentativo-elettorale" la farà da padrona, ma forse il bene comune si potrebbe realizzare meglio altrimenti.

Si può immaginare di sottrarre sistematicamente al circuito elettorale alcuni segmenti ben circoscritti di attività pubbliche che devono rimanere tali, ma devono anche essere poste a distanza di sicurezza da pressioni che potrebbero farle deragliare. Sicuramente ciò vale per la *regolazione* indipendente, cosa che da tempo sostengo, anche insieme a persone più autorevoli di me²¹. Ma vale anche per l'amministrazione attiva che eroga direttamente servizi. Sono immaginabili *agenzie* indipendenti dalla politica locale, dotate di obiettivi, risorse e apparati propri, la cui missione sia quella di fornire risposte mirate e di qualità alle urgenti esigenze dei cittadini e delle imprese. Si avrebbe così una rappresentatività non per elezione (o nomina da parte del personale politico locale elettivo), bensì per rispondenza e vicinanza ai bisogni della popolazione.

Gli esempi abbondano, anche perché la creazione di entità del genere è una tipica ricetta del *public management*. Ma vorrei citare soltanto un'antesignana, ben più antica, che è anche stata imitata in Italia (in quanto la prima Cassa per il Mezzogiorno fu in parte modellata su di essa). Mi riferisco alla *Tennessee Valley Authority* (TVA), creata nel 1933 da Franklin D. Roosevelt, nei suoi primi 100 giorni di governo. Si tratta di un ente facente capo al livello federale, il cui ambito di competenza abbraccia il bacino del fiume Tennessee (quindi totalmente o per parti i territori di sette Stati membri), che operava e opera tuttora su quel territorio, ha costanti rapporti con imprese, enti locali, università, associazioni, seguendo una filosofia di valorizzazione delle *grass roots* (letteralmente "radici dell'erba"), termine che indica la vicinanza costante alla base, alle esigenze comunitarie²². In una delle nazioni che si caratterizza per un federalismo potente e consolidato, si ha, in questo caso, una realtà istituzionale che travalica gli Stati membri.

Prima dell'istituzione della TVA il reddito pro-capite nelle zone di competenza era il 45% rispetto alla media nazionale. Nel 1969 era arrivato al 74%. Oggi siamo di fronte ad aree decisamente floride, che hanno conosciuto e mantenuto anche uno sviluppo industriale. La TVA è retta da soggetti nominati da Washington, ma ha un radicamento territoriale molto profondo e una serie di compiti che, inizialmente, erano quelli riguardanti la ristrutturazione e la gestione del sistema idrico (dighe che servivano a produrre energia elettrica), la modernizzazione dell'agricoltura e dell'economia in genere, la promozione dello sviluppo. È uno dei principali produttori di energia elettrica degli USA.

Pur non trattandosi di un ente elettivo, la sua strategia d'azione ha richiesto la continua consultazione e cooperazione della società civile locale, per rispondere ai bisogni fondamentali che, inizialmente, riguardavano la sussistenza, il lavoro, i rudimenti dell'economia rurale, e sono andati via via evolvendosi. Si volle creare fin dall'inizio un soggetto pubblico che potesse muoversi con l'agilità e la conformazione dell'azienda privata, i cui risultati sono stati riconosciuti e apprezzati dalle comunità locali (tant'è che esse hanno bocciato una recente ipotesi di soppressione). Nel tempo è andata cambiando, in profondità. Oggi l'energia prodotta in gran parte non è più idroelettrica. Da un certo momento in poi è anche stata in grado di autofinanziarsi, sicché da tempo non rientra più nel bilancio federale.

Ovviamente una soluzione del genere non è un toccasana per tutte le situazioni problematiche. È però un esempio interessante di come dovrebbe essere un ente pubblico moderno, capace di far fronte ai bisogni e ai diritti dei cittadini vincendo al contempo la sfida della globalizzazione. È appena il caso di sottolineare che spostare sull'Amministrazione – seppure non in via generale, bensì in riferimento ad ambiti circoscritti – il compito di "rappresentare" e curare le esigenze delle comunità locali significa fare una scommessa. La si perderebbe qualora i *civil servants* incaricati si rivelassero permeabili e pronti a sacrificare le soluzioni che meglio garantiscono il bene comune in omaggio a considerazioni di convenienza, personale o dei loro danti causa. A maggior ragione, saranno necessari funzionari con la

21 A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna 2000; A. La Spina, S. Cavatorto, *Le autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna 2008. Sulle agenzie indipendenti per lo sviluppo economico rinvio al mio *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2003.

22 Si veda D.E. Lilienthal, *Democrazia in cammino: dieci anni di esperienza del TVA* (ed. orig. 1944), Einaudi, Torino 1946, nonché la nota ricostruzione critica di P. Selznick (ed. orig. 1949), *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Franco Angeli, Milano 1974.

schiena dritta e con un *ethos* sobrio, che abbiano interiorizzato, oltre alle più moderne metodiche gestionali, i valori dello spirito di servizio e dell'interesse pubblico.

Claudio Sammartino²³

È un'occasione preziosa quella che ci viene offerta oggi, un'opportunità assai importante e significativa per me e per chi, come me, vive in trincea, nella trincea avanzata della Pubblica Amministrazione.

La trincea quotidiana fa porre e pone molte domande, interrogativi determinanti perché dal tentativo di risposta a essi dipende l'efficacia sociale, l'utilità sociale, il valore del nostro lavoro, del lavoro di ogni pubblico dipendente.

È molto decisiva l'alternativa che ci viene posta: il lavoro pubblico, il nostro lavoro, è un ostacolo o una risorsa, rispetto a chi, a cosa? Può essere utile a qualcuno quello che facciamo?

Cercherò di rispondere, proponendo alcune riflessioni *dall'interno* della mia esperienza di pubblico dipendente, di prefetto (prima di Savona, poi di Taranto e di Reggio Calabria e ora come Commissario dello Stato per la Regione Siciliana a Palermo).

Per essere risorsa, per non essere un ostacolo, il pubblico dipendente deve essere un uomo libero, un protagonista. L'uomo libero, consapevole, è una risorsa. L'uomo è colui che (per fare bene) "deve essere nuovamente pronto a quella condotta che già Platone aveva riconosciuto come il compendio del dovere umano: la giustizia, ovvero la volontà di riconoscere l'essenza delle cose e di fare ciò che è giusto di fronte a esse" (R. Guardini).

Quello di cui non mi occuperò sono le questioni retributive, le progressioni di carriera, le varie istanze che talora assumono carattere corporativo. Talvolta si ritiene che la migliore qualificazione professionale, gli incentivi, possano costituire il volano per una rifondazione e un riscatto della funzione e del ruolo del pubblico dipendente. Tutto questo è insufficiente se non è inserito all'interno di una prospettiva di consapevolezza dell'utilità sociale del proprio lavoro, cioè che il nostro impegno è utile, serve, è funzionale alla crescita sociale e della Nazione.

La funzione pubblica non è utile a se stessa, non può essere autoreferenziale. Occorre recuperare consapevolezza dell'utilità sociale del proprio lavoro, della funzione pubblica affidata (a qualsiasi livello): questo è il punto di partenza per una rifondazione (forse è un po' troppo esigente... ma tant'è).

Potremmo parlare delle diverse forme, dei tipi di Stato (Stato liberale, Stato sociale, Stato regolatore e così via) che si sono succeduti nei decenni e delle funzioni della Pubblica Amministrazione e del lavoro pubblico in tali organizzazioni statuali.

Potremmo soffermarci sul ruolo della burocrazia e sull'idea razional-legale (di matrice weberiana) che ancor oggi continua a permeare le forme organizzative della Pubblica Amministrazione e il rapporto tra burocrazia e cittadini.

Potremmo occuparci del binomio classico autorità/libertà, stigma del rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini, tipico dello Stato liberale, dello Stato di diritto e "guardiano notturno" della libera iniziativa dei privati; e ancora dello Stato gestore, dello Stato interventista di stampo keynesiano, che ha fatto registrare, nel tempo, un poderoso ampliamento delle funzioni pubbliche accompagnato da un significativo incremento dell'Amministrazione, sia sotto il profilo delle strutture burocratiche, sia per il numero dei dipendenti pubblici.

In realtà quando si parla di Pubblica Amministrazione si affacciano alla mente, anche involontariamente, episodi di corruzione e di malcostume ma anche di inefficienza, improduttività o di rallentamento delle attività dei privati e delle imprese. Per converso si materializzano anche le figure di *Policarpo*, *ufficiale di scrittura* e di *Monsieur Travet*, impiegate soffocate dalle pratiche d'ufficio e compensati con un esiguo stipendio, tratteggiate nel dopoguerra dalla maestria di Mario Soldati.

Mi occuperò non tanto delle questioni e problematiche ordinamentali, costituzionali, ma cercherò di riflettere delle proiezioni dell'azione amministrativa e di governo della Pubblica Amministrazione, della proiezione dell'attività nei confronti dei cittadini. Quindi del legame con il destinatario dell'azione della Pubblica Amministrazione: il cittadino, la persona, le famiglie, le imprese, i corpi intermedi e così via. Quindi non mi intratterrò sulle condizioni di sopravvivenza della Pubblica Amministrazione o dei singoli o dell'autoalimentazione dei dipendenti (retribuzione, qualificazione ecc.) ma svilupperò qualche riflessione sulla Pubblica Amministrazione *in azione*.

²³ Prefetto della Repubblica; Commissario dello Stato per la Regione Siciliana a Palermo.

Se vogliamo parlare di Pubblica Amministrazione dobbiamo in primo luogo riflettere sul ruolo e sulla funzione del pubblico dipendente e del suo lavoro e ciò non in senso formale ma sostanziale.

E lo facciamo ponendoci alcune domande: la Pubblica Amministrazione e il lavoro del pubblico dipendente a chi servono? A chi sono utili? Al servizio di chi si pongono?

Quindi vale la pena interrogarsi sull'*utilità sociale* del lavoro del pubblico dipendente, della burocrazia e, in genere, della Pubblica Amministrazione

È utile richiamare che la burocrazia (termine sorto per indicare nel XVIII secolo una sorta di “malattia” e indicata come “buro-mania” da Vincent de Gournay, esponente dei fisiocratici economisti) si è sviluppata come apparato organizzativo fondamentale dello Stato moderno.

La burocrazia è la cifra indicativa delle trasformazioni dello Stato assoluto che moltiplica le proprie funzioni di amministrazione attiva avviandosi a diventare rappresentativo.

All'origine “gli uffici, gli impiegati, i segretari, gli ispettori, gli intendenti, non sono assunti per l'interesse pubblico ma anzi l'interesse pubblico pare sia stato inventato perché gli uffici potessero esistere” (de Gournay).

L'attività di governare diviene “il dominio dei funzionari” cioè il potere della Pubblica Amministrazione nei confronti dei cittadini e, talora, dello stesso Governo: l'attività di governare sembra diventare fine a se stessa.

Successivamente, anche in dipendenza dello sviluppo degli apparati dello Stato, la burocrazia è identificata con il “corpo dei funzionari pubblici stipendiati”; talora viene considerata un gruppo sociale particolare o ancora, ricorda Gaetano Mosca, un corpo sociale interposto tra governanti e governati. Per diverso tempo la burocrazia rappresenta un “problema” per il Governo il quale cerca di limitarne gli eccessi e gli abusi, e ciò soprattutto agli inizi del XIX secolo.

Un punto di riferimento per la comprensione della burocrazia, cioè dell'apparato dei funzionari pubblici e del loro lavoro, è costituito dal pensiero di Max Weber.

Per lo studioso la burocrazia è un fenomeno “associativo”, cioè un corpo di funzionari “speciale” da nominare, che può essere presente in diversi tipi di amministrazione: nell'amministrazione razionale-legale, ma anche nelle amministrazioni patrimoniali tipiche dello Stato assoluto o di altri ordinamenti come le “società idrauliche” della Mesopotamia o dell'Egitto, nell'impero romano, in quello bizantino (ma anche nella Chiesa, nelle organizzazioni sociali e così via).

La burocrazia viene raffigurata da Weber anche come un “tipo ideale”, un modello di organizzazione che si ritrova nei contesti più diversi, nelle istituzioni pubbliche, in quelle ecclesiastiche e in quelle private.

Nell'epoca contemporanea l'ideal-tipo di burocrazia è quella *razionale-legale* che viene descritta dallo stesso Weber con 10 caratteristiche (funzionari collocati in un apparato amministrativo che obbediscono solamente ai doveri oggettivi d'ufficio, sono in posizione gerarchica, agiscono secondo precise competenze, sono assunti con una selezione, sono regolarmente stipendiati, vedono innanzi a sé una carriera, sono sottoposti a disciplina d'ufficio e a controlli e altro).

Accanto al “decalogo” affianca due “miti gemelli”: il primo consiste nell'imparzialità del funzionario che deve comportarsi “sine ira et studio”, assicurando la neutralità politica nello svolgimento dei propri compiti e trattando in modo formalmente uguale tutti i cittadini; il secondo attiene al ruolo puramente esecutivo della burocrazia che deve solo mettere in opera le determinazioni degli organi di decisione politica. La burocrazia è, pertanto, un apparato tecnico caratterizzato da specifiche proprietà organizzative e comportamentali. Questo apparato tecnico esercita un potere (*macht o herrschaft*)²⁴: l'effettività del potere di trovare l'obbedienza richiesta dalle Istituzioni presso certe persone a un comando che abbia un determinato contenuto è assicurata dalla burocrazia. La burocrazia fondata, fra l'altro, sul potere razionale-legale, poggiata sul principio di conformità agli atti e sulla credenza nella legalità degli ordinamenti statuiti, è il modo formalmente più razionale di esercizio del potere, secondo lo studioso.

In questo senso viene osservato che ogni forma di potere che ha raggiunto un certo livello di sviluppo e di istituzionalizzazione opera attraverso un'amministrazione burocratica e ogni forma di amministrazione presuppone e postula potere.

Si rinvergono, così, le basi di quel “processo di spersonalizzazione del comando” che costituisce “l'unità fonamen-

24 M. Weber, *Economia e società*, Comunità, Milano 1981, p. 51 e segg. individua due accezioni del potere: una definita *macht*, cioè potenza, consistente in “qualsiasi possibilità di far valere entro una relazione sociale, anche di fronte a un'opposizione, la propria volontà”; una seconda accezione, *herrschaft*, indica “la possibilità di trovare obbedienza, presso certe persone, a un comando che abbia un determinato contenuto”.

tale di svolgimento dell'esperienza politica occidentale"²⁵.

Come giustamente è stato ritenuto, questa via alla spersonalizzazione del potere in forma amministrativa, con l'edificazione di un apparato razionale-legale, ha prodotto anche significative conseguenze: la burocrazia, tanto più è vicina al sistema tecnico e razionale, quanto più si basa prevalentemente sullo sviluppo di relazioni anonime e impersonali.

In un articolo della fine degli anni Cinquanta del Novecento, Samuel N. Eisenstadt si chiedeva: "La burocrazia è padrona o serva? Un corpo indipendente o uno strumento e se è uno strumento quali interessi può essere condotta a servire?"²⁶ Questo interrogativo deve essere continuamente posto... ancora oggi.

Nei Paesi europei si è registrata per lo più la realizzazione del modello razionale-legale: l'Amministrazione ha continuato a essere il principale strumento operativo dello Stato moderno e contemporaneo, unico detentore legale del potere politico e amministrativo.

Abbiamo operato una ricostruzione, con veloci pennellate, di tutto quello che sta attorno al lavoro del pubblico dipendente: abbiamo parlato sinteticamente di burocrazia, di Pubblica Amministrazione e delle forme di Stato.

Quindi il lavoro del pubblico dipendente è la prestazione di un funzionario facente parte di un'Amministrazione che esercita un potere di comando – il potere dell'Istituzione – spersonalizzato e secondo schemi razionali-legali.

Vorrei, ora, tentare di fornire qualche elemento di riflessione utilizzando alcuni testi fondamentali.

Parlando ai Prefetti italiani il 14 ottobre 2011, Benedetto XVI afferma: "è stato affidato un *compito*" (quello di funzionario pubblico) "talmente eminente e insigne da rivestire un carattere quasi sacro; pertanto (la funzione) richiede di essere esercitata con grande dignità e senso di *responsabilità*"

Benedetto cita sant'Ambrogio: "l'istituzione del potere civile deriva così bene da Dio che colui che lo esercita è egli pure ministro di Dio (Lc 4, 29)".

Quindi un *compito* e una *responsabilità* nel senso di chiamati a una risposta, (responsabile cioè capace di rispondere alla chiamata, al compito affidato).

Approfondiamo il centro tematico della riflessione. Benedetto, nell'occasione, cita il compendio della Dottrina sociale della Chiesa "la Pubblica Amministrazione, a qualsiasi livello, quale strumento dello Stato, ha come finalità quella di servire i cittadini. Il ruolo di chi lavora nella Pubblica Amministrazione non va concepito come qualcosa di impersonale e burocratico, bensì come aiuto premuroso per i cittadini, esercitato con spirito di servizio" (Compendio della Dottrina sociale della Chiesa, 412).

Riecheggia l'art. 98 della Costituzione "i pubblici impiegati sono al servizio della Nazione", al servizio dei cittadini, delle formazioni sociali, dei singoli, degli organismi rappresentativi cioè del mosaico di cui è costituita la Nazione.

Talvolta noi stessi ci vergogniamo a utilizzare la parola "servizio" perché ci sembra una *deminutio* oppure un cedere...

Invece l'esercizio del potere, dell'autorità, non è contraddittorio o antitetico rispetto alla funzione di servizio della Pubblica Amministrazione

Francesco parlando ai Prefetti il 6 febbraio 2015 afferma: "L'esercizio dell'autorità ha sempre come obiettivo il conseguimento del bene comune, trovando la sua più intima ragion d'essere e la possibilità stessa della sua efficienza nel porsi quotidianamente al servizio di coloro ai quali si indirizza la sua potestà".

In tal modo viene superata l'idea descritta di potere.

Peralto la capillarità dell'intervento della Pubblica Amministrazione non consente più di definire il nesso tra persona e potere pubblico all'interno dei termini tradizionali elaborati dalla dottrina e definiti dal paradigma autorità/libertà.

Se continuiamo ascoltando altri due giganti del pensiero dei nostri tempi ci rendiamo conto, ci accorgiamo che c'è un'altra prospettiva per il lavoro da pubblici dipendenti. "Il potere non è né buono né cattivo ma riceve il proprio senso solo dalla decisione di colui che lo esercita" (rifiuto della spersonalizzazione e massima valorizzazione del soggetto che ha l'autorità). Difatti se "il potere non è definito da una responsabilità morale e non è controllato da un profondo rispetto della persona" (cioè servizio) presto o tardi distrugge il destinatario.

²⁵ Cfr. G. Miglio, *La regolarità della politica*, Giuffrè, Milano 1988, p. 201.

²⁶ Citato in F. Ferraresi e A. Spreafico (a cura di), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna 1975, p. 241.

Vorrei descrivere alcune questioni e problematiche che si sono poste durante la mia vita professionale, alla luce delle riflessioni appena condotte.

Taranto e l'ILVA

È una delle vicende più emblematiche degli ultimi decenni, ancora non pienamente risolta proprio per i numerosi e complessi fattori in gioco: il diritto alla salute, il diritto al lavoro, la salubrità dell'ambiente, le caratteristiche della produzione industriale dell'acciaio, le condizioni dell'economia e della società non solo della Puglia e di altre i limitrofe, ma di tutto il Paese (e anche di altri Paesi ed economie europee) e poi la responsabilità sociale dell'impresa e, più in generale, della funzione sociale della proprietà prevista dall'art. 41 Cost.

Siamo nel 2012. Al sequestro dei forni a caldo dell'ILVA – con il rischio imminente della paralisi dell'attività produttiva e occupazionale (12.000 addetti diretti e 6.000 dell'indotto) – seguono mesi di proteste culminate in blocchi stradali e cortei. Le manifestazioni per le strade provocano gravi difficoltà di rifornimento di carburante per i porti, gli aeroporti e i distributori delle aree autostradali meridionali anche a causa del blocco dell'hub energetico tarantino dell'ENI.

“Nelle piazze dove la testa cede il passo alla pancia”²⁷ non mancano momenti di grave tensione e consistenti rischi per l'ordine pubblico: era in atto, fra l'altro, un confronto nelle piazze tra chi sosteneva le ragioni della tutela dell'ambiente e della salute e chi sosteneva il mantenimento dell'occupazione e della produzione.

In quei giorni viene registrato dagli organi di informazione “un punto di fusione esplosivo per l'ordine pubblico e per l'ecosistema; mai come ora società e ambiente si sono strette in un unico esile filo”²⁸.

In quei mesi il ruolo svolto dalla Prefettura può essere identificato con una paziente *attività di regolazione*, cioè impegno di facilitazione e promozione dei processi istituzionali e sociali, di composizione e regolazione delle relazioni e dei conflitti sociali. Incessante, continua azione di regolazione nei confronti degli attori sociali e istituzionali. In quei mesi gli organi di stampa definiscono la Prefettura un “enzima catalizzatore”.

In un momento “di tensione esplosiva per l'ordine pubblico”²⁹ nitidamente emerge il *ruolo regolatore* delle istituzioni governative e, in sede locale, della Prefettura.

Un'altra parola occorre introdurre per disegnare compiutamente il quadro: *arena pubblica* (o spazio pubblico) (secondo Arendt e Cassese)³⁰. L'azione di regolazione si svolge in un'arena pubblica, in uno spazio pubblico in cui i *players*, i *competitors*, i giocatori sociali e istituzionali (organismi sociali, singoli, organizzazioni intermedie e rappresentative, talora istituzioni) si propongono e interagiscono fra di loro, sviluppano reciproca comunicazione e collaborazione, entrano in rapporto dialettico e dinamico. In quello spazio pubblico si svolgono, si sviluppano e si intrecciano dinamiche sociali e anche istituzionali che devono avere un fisiologico svolgimento. Dev'essere garantita l'agibilità dell'arena pubblica, cioè il mantenimento della cornice istituzionale all'interno della quale si sviluppano le dinamiche e i processi descritti.

In ciò consiste l'attività di regolazione attuata: garantire, assicurare la cornice istituzionale di riferimento, lo spazio pubblico in cui gli attori sociali e istituzionali possono competere, esprimersi, cooperare e sviluppare relazioni. E ciò promuovendo, incentivando, valorizzando le dinamiche sociali e rimanendo vigili sul mantenimento delle condizioni di stabilità ed equilibrio generale e istituzionale in presenza di improvvise e impreviste oscillazioni del contesto.

Garantire che tali dinamiche possano prodursi e interagire significa assegnare un ruolo innovativo allo Stato e alla Pubblica Amministrazione. Un ruolo non più di intervento diretto e di gestione dei servizi e delle attività e talora anche delle imprese, come nello Stato gestore di tipo keynesiano; ma neanche di astensione da qualsiasi intervento nella vita sociale ed economica, provvedendo principalmente alle funzioni d'ordine (difesa, giustizia, ordine pubblico).

Si prefigura, invece, un'Amministrazione che assume e sviluppa sempre più una funzione di regolazione, di garanzia delle regole del gioco in un'arena in cui pubblico e privato, terzo settore, organismi intermedi e cittadini, famiglie e

27 M. Partipilo, *Il braccio di ferro che fa male a Taranto*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 19 gennaio 2013, p.1.

28 A. Musci, *La prevenzione sul caso Taranto. Scienza incerta poteri in guerra*, in *Corriere del Mezzogiorno*, inserto regionale del *Corriere della Sera*, del 20 gennaio 2013, p.1.

29 A. Musci, *La prevenzione sul caso Taranto. Scienza incerta poteri in guerra*, cit.

30 H. Arendt, *Vita activa*, tr. it, Bompiani, Milano 1994, p. 49. S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2001, p. 602.

imprese partecipano ai processi di *governance*, elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche.

I quotidiani di quei giorni affermano: “Chi dispone (la Prefettura) i piani di evacuazione si è trovato ad amministrare il processo produttivo, unica garanzia per la tutela dell’ambiente oltre che dell’equilibrio sociale”³¹.

La direttrice dell’azione di *governance* era indirizzata a ricercare e mantenere un equilibrio tra le varie posizioni, esaminare gli stati di competizione, confronto e conflitto al fine di rinvenire vie d’uscita e soluzioni in vista delle quali ciascun contendente poteva trarre qualche vantaggio o ridurre il proprio svantaggio.

Ciò trovava ispirazione nelle suggestioni della teoria dell’equilibrio nei giochi non cooperativi di J. Nash.

L’idea di equilibrio in Nash è un tentativo di predizione che riguarda il comportamento degli attori. A essa è connessa la ricerca della massima retribuzione da parte dei singoli agenti.

Emblematico è il *dilemma del prigioniero* che postula l’esigenza dell’intervento di un terzo agente (istituzionale) con funzioni di regolazione della competizione allorché la situazione di equilibrio non venga raggiunta spontaneamente dagli attori. L’autorità terza regolativa tenderà ad acquisire il consenso dei competitori per maturare soluzioni di equilibrio... in caso contrario dovrà esercitare poteri autoritativi.

L’attività regolativa pubblica ricerca una situazione di equilibrio tra gli attori: cioè è un processo guidato con mezzi amministrativi pubblici.

Reggio Calabria

Garantire, assicurare che i *players* sociali e talora istituzionali possano giocare la loro “partita”, che le dinamiche sociali possano svilupparsi liberamente nella tutela dei diritti fondamentali: anche sotto un’altra latitudine, in un’altra zona tra le più travagliate, problematiche e critiche del Paese, Reggio Calabria e la Calabria, si pongono le stesse problematiche.

Al Sud ci sono molte ragioni in più perché la Pubblica Amministrazione costituisca una risorsa, un volano, un innescatore agevolatore dello sviluppo della società.

In primo luogo perché la Pubblica Amministrazione costituisce (e ha costituito da sempre) l’ossatura fondamentale del sistema sociale meridionale: la Pubblica Amministrazione è, quindi, onerata di un compito decisivo poiché la società meridionale non si sviluppa senza la Pubblica Amministrazione. In secondo luogo perché le Amministrazioni, soprattutto locali, hanno talora rappresentato il punto di incistamento e propagazione dell’infezione ‘ndranghetista.

Quello che continua a rilevarsi, assieme a Enti infiltrati e condizionati, è un tessuto sociale in alcune parti “schiaivo”, con una economia e dinamiche sociali e di sviluppo a volte “drogate”, “taroccate” dalla influenza e dal controllo pervasivo della ‘ndrangheta.

La criminalità organizzata è un progetto di schiavitù: perciò è in gioco la libertà di ciascuno.

Da questo quadro, seppur sintetico, si evince che la Pubblica Amministrazione può essere elemento decisivo per contribuire al riscatto della società calabrese, aiutandola a liberarsi dal giogo ‘ndranghetista. La Pubblica Amministrazione può giocare un ruolo da protagonista del riscatto avviando processi virtuosi e innescando iniziative positive.

L’annosa questione delle risorse al Sud: si devono dare aiuti e risorse che devono andare esclusivamente a vantaggio dei calabresi onesti, dello sviluppo e della infrastrutturazione di quelle zone. E ciò deve e può essere garantito dalla Pubblica Amministrazione: bisogna vigilare che le risorse incrementino circuiti economici e sociali positivi, questo è il compito tra i più rilevanti della Pubblica Amministrazione.

In questo caso la *regolazione* assume marcate caratteristiche *interdittive*: bisogna impedire l’inquinamento del mercato e delle iniziative economiche e salvaguardare e ripristinare i fisiologici meccanismi e le dinamiche di mercato. In tal senso ogni tanto bisogna sventolare qualche cartellino rosso, mettere fuori gioco *players* scorretti e inquinanti!

Comprenderete bene che è assai variegata la strumentazione che si può utilizzare per attuare tali compiti di regolazione in quelle zone: gli strumenti a tutela dell’ordine e sicurezza pubblica, la normativa antimafia, poi le attività di coordinamento, raccordo e impulso della Pubblica Amministrazione.

Anche qui occorre decidere se giocare da protagonisti o lasciarsi morire affetti da “buro-mania”.

Palermo

Sull’esperienza svolta a Palermo non mi soffermerò molto, anche perché è iniziata da poco. Si tratta di un’altra

31 A. Musci, *La prevenzione sul caso Taranto. Scienza incerta poteri in guerra*, cit.

trincea, quasi esclusivamente incentrata sui rapporti e le relazioni istituzionali fra lo Stato e la Regione la quale, come noto, ha amplissima potestà legislativa e analoghe funzioni amministrative. Vorrei solo osservare che il tema è lo stesso: il contributo che si può dare, da protagonisti, per il compito che riteniamo di svolgere a favore del bene comune.

Le linee direttrici sulle quali mi sono mosso si incentrano sulla massima incentivazione della cooperazione che integri e superi, anche mediante lo strumento delle *Intese*, la separazione delle attribuzioni.

È una frontiera sulla quale bisogna operare senza tregua nell'ambito del grande compito di regolazione delle attività e delle relazioni istituzionali volto a incentivare la cooperazione al servizio della Nazione e dei cittadini.

Taormina

Ringrazio per l'intervento in cui si percepiva tutta la densità di un'esperienza. Ricordo io, visto che il Prefetto non l'ha fatto, uno di questi cartellini rossi. Una mattina ascoltando alla radio il GR1, apprendo che, in perfetta solitudine, il prefetto di Reggio Calabria aveva adottato un provvedimento che mi ha molto colpito, anche per il suo rilievo simbolico oltre che fortemente operativo.

Per esprimere il livello di dominio assoluto del territorio, i boss della 'ndrangheta utilizzavano le loro vacche, lasciandole pascolare in totale libertà, senza alcuna recinzione, con la possibilità di prendere possesso di strade pubbliche e terreni altrui. A dispetto di certa legalità declamata, il prefetto di Reggio Calabria aveva emesso un'ordinanza con la quale veniva tolto dalla circolazione e posto sotto sequestro il bestiame in questione. Un atto pesantissimo. Ebbene, nessuna retorica mediatica è stata costruita su un atto di quotidianità lavorativa in grado di offrirci, tuttavia, la densità storica di cosa voglia dire l'insieme delle cose che abbiamo appena ascoltato.

Centralità della persona significa, dunque, non smarrire la consapevolezza che nelle scelte da compiere all'interno di una trincea amministrativa, passa la vita delle persone e di un'intera collettività: è l'attenzione da avere nel portare "l'altro" in noi come condizione del servizio a cui siamo chiamati dentro le Istituzioni.

Luca Antonini³²

Cercherò di essere complementare a chi mi ha preceduto.

Parto dalla Costituzione, che dedica diversi articoli alla Pubblica Amministrazione. Il disegno costituzionale è un disegno particolare, nel quale non emerge una concezione meramente liberale, ossia che non si interessa dell'etica pubblica perché questa dovrebbe nascere automaticamente per effetto dell'applicazione della legge. E non è nemmeno un'ottica da Stato etico. La Costituzione, infatti, promuove ma non impone un'etica pubblica e questo aspetto è interessantissimo come cornice da considerare.

Si tratta però di contestualizzare l'argomento, al momento storico in cui siamo, con i grandi cambiamenti epocali che stanno intervenendo: economici, demografici, politici; basti pensare ai nuovi flussi migratori.

Di fronte a questi fenomeni, se noi dovessimo pensare alla Pubblica Amministrazione come ostacolo, siamo finiti. È fondamentale che la Pubblica Amministrazione diventi una risorsa, perché abbiamo fenomeni estremamente complessi che devono essere gestiti.

Quindi, oggi, quello che occorre, non solo a livello di Italia, ma in generale, è un ridisegno del pubblico che tenga conto di questi cambiamenti. Si parla, addirittura, di quarta rivoluzione per indicare questa esigenza di ridisegno delle funzioni della Pubblica Amministrazione, ossia reinventare lo Stato, quindi, il pubblico.

In Italia il settore pubblico spesso drena molte risorse, ma, nel contempo, non assicura servizi adeguati rispetto alle sue dimensioni. Stando al quadro italiano, cerco di approfondire che cosa occorrerebbe cambiare.

Il primo aspetto è, a mio avviso, quello di una ripulitura e di una modernizzazione delle funzioni del pubblico; molti compiti possono essere svolti in via sussidiaria. Non è più il tempo di una concezione antropologica negativa. È il tempo di un'antropologia positiva e questo può avere risvolti sulle funzioni del pubblico. Faccio un esempio abbastanza clamoroso. Pensate ai ritardi della giustizia italiana, ai tempi dei processi ecc. Quante funzioni di un magistrato potrebbero essere svolte da un avvocato? Per esempio, il tribunale di Milano è oberato da decreti ingiuntivi che potrebbero essere fatti dagli avvocati. Per richiedere una fotocopia autenticata bisogna andare in cancelleria e si perdono 15 giorni, perché dipende dalla burocrazia. Ma se un avvocato autentica normalmente la firma dei propri clienti o il mandato

³² Professore di Diritto costituzionale, Università di Padova

per assisterli, perché la fotocopia autenticata non può farla l'avvocato, sotto la sua responsabilità professionale? Gli esempi potrebbero continuare. C'è un'enormità di funzioni addossate alla burocrazia pubblica che potrebbero essere svolte da un privato. La provocazione del professor La Spina è quindi interessante: non è che pretendiamo l'aziendalizzazione, però ci sono alcune cose che potremmo importare dal privato, mantenendo, però, le coordinate essenziali del sistema pubblico.

Un altro aspetto, e qui sono critico verso la riforma Madia, è che la riforma della Pubblica Amministrazione non è un problema giuridico come la riforma del diritto del lavoro o quella tributaria. Non è un problema che si risolve con la legge. È un problema, innanzitutto, gestionale. È qui che bisogna intervenire. Non è un problema di leggi. Anzi, in Italia il problema è che ci sono troppe leggi e, spesso, sono queste la causa del cattivo funzionamento della Pubblica Amministrazione. Quindi, bisogna capire, innanzitutto, quali sono i difetti del sistema italiano nella Pubblica Amministrazione.

Il primo difetto è una giuridicità debole. In Italia abbiamo un'abbondanza di leggi e di norme, ma altrettanta abbondanza di deroghe, incertezze, disapplicazioni. Quante leggi sono state fatte per ridurre le società partecipate? Tutte poi disattese, non applicate. Il problema non è l'eccesso di leggi, ma la necessità di avere una giuridicità forte che disciplini.

Qui conta anche la debolezza dello Stato, che dipende anche dalla scarsa durata dei governi. In Italia abbiamo avuto otto ministri della Funzione pubblica negli ultimi 15 anni. Una situazione ingestibile in un settore come quello della Pubblica Amministrazione. Ciascun ministro, ovviamente, con l'ambizione di fare la propria rivoluzione.

Debolezza dello Stato anche in altri aspetti e, qui parlo, per esempio, di certe forme di commissariamento. Certe volte lo Stato, quando interviene, lo fa agendo male, non riuscendo ad assolvere la funzione di sostituirsi veramente a un potere che non funziona.

C'è, in generale, poco controllo dello Stato su chi, in certi casi, nomina i commissari. Non c'è una normativa adeguata che strutturi veramente un principio di responsabilità, che viene così a mancare. Ormai abbiamo una pluralità di centri e di soggetti. È scomparsa la responsabilità verso il cittadino e non si è instaurata la responsabilità tra enti. Faccio un esempio drammatico e recente: il crollo dei viadotti. Al terzo viadotto che crolla è difficile identificare la responsabilità. C'è uno scaricabarile delle responsabilità. In Italia non si riesce, se crolla un viadotto, a dire con precisione di chi è la responsabilità.

I divari: il nostro Paese ha un enorme divario. Ormai è l'unico Paese Ocse in cui c'è un divario territoriale Nord-Sud così elevato. Questo dato drammatico, secondo me, dipende anche dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che nel 2001 ha potenziato i poteri di certe Regioni inefficienti. In Italia non si può ragionare in modo uniforme. Abbiamo una situazione molto divaricata, di cui bisogna prendere atto.

Una governance ambigua: c'è una modalità italiana con cui viene applicata la distinzione tra indirizzo politico e gestione, che è ambigua. Penso alla riforma Madia: tutti i dirigenti erano molto contenti della bocciatura della riforma, perché introduceva, di fatto, uno *spoil system* sproporzionato. Bastava una valutazione neanche motivata e negativa che ti veniva tolto l'incarico e, dopo tre anni, se nessuno ti riprendeva, eri licenziato.

Abbiamo fatto tutto un percorso per separare l'amministrazione dalla politica e invece veniva reintrodotta una simile forma di *spoil system*.

La valutazione delle politiche, di fatto, in Italia non esiste. Pensate al dibattito sui dati del Jobs Act. Un dibattito controverso. Nessuno ha un dato certo che dica se la manovra ha funzionato o no. Siamo di fronte a una totale assenza di valutazione dei dirigenti. Ci sono tantissimi dati, ma non si misura niente e nessuno. L'unico soggetto che valuta veramente è la Corte dei conti, che, però, arriva tardi e solo per il danno erariale creato. Si dovrebbe anticipare molto questo tipo di controllo.

Ora, se i difetti del sistema sono questi, la riforma Madia non avrebbe funzionato. Secondo me, non funzionerà nemmeno la parte che sarà attuata: erano 24 pagine di gazzetta ufficiale, di principi e criteri direttivi, che devono diventare 15 deleghe e che portano a un cantiere di decreti, regolamenti, circolari ecc. Non è così che si riforma la Pubblica Amministrazione.

Il problema è, come abbiamo accennato, gestionale. Tantissime cose non scritte nella riforma Madia potevano essere fatte con atti di indirizzo del ministro, della Presidenza del consiglio; con azioni, appunto, gestionali. È imbarazzante aver trovato come principio e criterio di delega, la "revisione delle modalità di espletamento dei concorsi, in partico-

lare con la predisposizione di strumenti volti a garantire l'effettiva segretezza dei temi d'esame fino allo svolgimento delle relative prove". Se un osservatore straniero legge questo, dice: "Qui non siamo in Italia, siamo in Congo. Non siamo in un Paese occidentale". Non è che, riscrivendo un principio di delega, si ottiene un risultato. L'errore sta nel credere che se si fa la norma, il problema è risolto. Non è questa la strada.

Altro esempio: le partecipate. Il decreto sulle partecipate uscirà. Ma riuscirà a portare le 8.000 partecipate a 1.000, come sarebbe l'intenzione? Assolutamente no, perché il problema è che bastava un decreto legge, un articolo, se si voleva davvero raggiungere questo risultato.

Un'altra cosa importante, su cui siamo nettamente indietro, è la scuola nazionale della Pubblica Amministrazione. Continuiamo a riformarla, continuando a non capire nulla. È una situazione imbarazzante. Sarebbe fondamentale che funzionasse veramente. Se andate in Francia, uno dei motivi per cui funziona la Pubblica Amministrazione è che c'è un sistema di formazione di assoluta eccellenza. Invece, la scuola nazionale della Pubblica Amministrazione italiana ha una platea di 160.000 funzionari che fa formazione, però i dipendenti pubblici sono 3.200.000. Anche questo è un problema che va risolto.

Concludo su questo aspetto dicendo che in Italia il problema non è fare leggi sulla Pubblica Amministrazione, ma introdurre principi gestionali e c'è un problema culturale da affrontare, del quale è fondamentale rendersi conto.

L'altro tema, già accennato, è che nel settore pubblico solo il 2,7% dei lavoratori pubblici ha meno di 30 anni. Dal 2001 al 2015 l'età media è passata da 44 a 50,4 anni. Questa è la media della nostra Pubblica Amministrazione. È un quadro preoccupante, se si pensa anche alle competenze, alle conoscenze che richiede oggi lo stare nella Pubblica Amministrazione, risulta evidente che questa cosa vada affrontata. Mancano i piani di riqualificazione e la formazione. Si parla poco dei profili e delle competenze umane che servono. Mancano grandemente le figure informatiche, i tecnici, gli ingegneri, gli esperti in programmazione dei fondi europei. Un altro difetto della Pubblica Amministrazione italiana è, infatti, la mancanza di programmazione. Questo è gravissimo e noi vediamo quali effetti produce in relazione alla programmazione dei fondi comunitari, perché, poi, c'è l'incapacità di spendere i soldi che arrivano dall'Europa.

Adesso, inoltre, i comuni potranno reintegrare tra il 70 e il 100% dei cessati, perché nei prossimi anni avremo un milione di dipendenti pubblici che andranno in pensione. Però, anche qui, i comuni, tante volte, hanno delle strutture amministrative inadeguate rispetto alle competenze necessarie.

C'è stata tutta la riforma della contabilità pubblica a livello regionale e degli enti locali, importantissima perché ha garantito una maggiore trasparenza del sistema. Però, non c'è stata una formazione adeguata.

Pensate alla riforma degli appalti. Il codice degli appalti è stato radicalmente cambiato e prevede un'intensa attività di linee guida emanate dall'Anac. Chi ha fatto formazione funzionale e comunale? Nessuno. Anzi, la spending review ha tagliato le spese per la formazione. Quindi, per risparmiare in formazione, noi stiamo bloccando il Paese perché i Comuni non fanno più appalti, in attesa delle linee guida, di conoscere le norme ecc. e non sono in grado di farlo. Questa è assenza di lungimiranza. Per questo ripeto che è un problema gestionale. Non si può far entrare in vigore un codice di appalti di quel tipo, senza preoccuparsi di fare formazione.

Riguardo alla questione "Regioni e Comuni", voglio fare un affondo particolare partendo dalla mia esperienza sulle illegittimità della riforma Madia. Io penso di aver vinto il ricorso facendo questo esempio alla corte. Lo Stato centralizza la nomina dei dirigenti della sanità: non più nelle mani dei governatori, ma fatta a Roma centralmente dal ministero. Noi abbiamo le Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Marche e Toscana che sono eccellenze mondiali, in base ai dati Ocse, e il loro segreto è di essere fondate su modelli differenziati e specifici. Nel mondo non ci sono modelli come questi. L'Italia è seconda al mondo per qualità sulla sanità e undicesima per spesa. Eppure abbiamo anche molte Regioni che funzionano malissimo.

Ora, se i dirigenti sono nominati da Roma, si toglie alla Regione Veneto la possibilità di avere gente conosciuta e che ha lavorato in quel modello. Inoltre, in Italia, in certe Regioni la sanità ha ricominciato a funzionare non quando hanno mandato il dirigente da un'altra Regione, ma quando ci hanno mandato un generale dei carabinieri come commissario. Allora, se voi mi dite che da Roma mandano in Veneto dei dirigenti di altre Regioni altamente inefficienti, dopo due anni il modello Veneto sarà distrutto. Vi sembra una riforma razionale? È chiaro che si deve distinguere. Non si può fare di tutta l'erba un fascio, pensando, così, di sistemare le cose. Così si distruggerà il modello Veneto, senza aver realizzato l'efficienza di alcune Regioni del Sud malfunzionanti, nelle quali l'invio di funzionari dal Nord come commissari, non è servito a nulla.

Io penso che questo sia il problema: noi, in Italia, abbiamo l'esigenza di una maggiore presenza dello Stato in certe regioni del Sud e di avere meno Stato in quelle del Nord. Oggi abbiamo il contrario. Io penso che questo divario si sia creato con l'aumento del potere nelle Regioni meridionali, togliendo i controlli ecc. ed è stato un disastro. Al Sud ci vuole più Stato.

Secondo me, l'idea di una agenzia che si occupi del sistema meridionale sarebbe utilissima in un contesto dove c'è bisogno di molto più Stato. È l'unico modo per riuscire a recuperare il gap ed è il modello usato dai tedeschi: nella Germania dell'Est, che era messa molto peggio del nostro Sud, hanno commissariato tutto. Hanno gestito tutto loro. Nel momento in cui è ritornata l'efficienza, hanno ridato l'autonomia. Oggi l'Est è quasi pari all'Ovest.

Se non cogliamo questa esigenza, secondo me, non riusciremo più a recuperare il modello. Da questo punto di vista, secondo me, sono interessanti, per esempio, i referendum che si faranno per la maggiore autonomia in Veneto e in Lombardia, perché nascono per applicare l'art. 116. In Veneto sarà un plebiscito, quindi un referendum in cui andrà a votare il 90% della gente e diranno: "Sì. Vogliamo una maggiore autonomia", perché c'è una Regione efficiente. In quei casi, l'amministrazione regionale può fare meglio se c'è meno Stato e il modello è costituito dalle Regioni speciali del Nord che funzionano. Trento e Bolzano sono amministrazioni che funzionano: gli insegnanti a Bolzano e a Trento sono pagati dalla Regione, sono funzionari della Regione. La sanità è pagata tutta dalla Regione. Io penso che il modello sia questo. Bisogna differenziare. Non si può trattare allo stesso modo né l'assetto politico né quello amministrativo. Occorre distinguere, perché il divario è troppo alto. Né mi sembra, come diceva il prefetto Sammartino, che sia legittimo che la Sicilia faccia una Muraglia cinese della propria autonomia, perché questo non va a vantaggio della gente. Oggi, a distanza di 70 anni dal 1946 – quando venne dato lo statuto speciale, perché c'era il rischio che la Sicilia diventasse il 51° Stato degli Stati Uniti d'America – dobbiamo chiederci, con un principio di ragionevolezza, se li ci voglia più Stato o meno Stato.

Bisogna differenziare già a livello comunale. Pensate che il Comune di Roma, fra partecipate e dipendenti pubblici, ha 40.000 dipendenti. Sono più di tutti i dipendenti di tutti i Comuni della Regione Veneto. Non si può trattare tutti allo stesso modo, facendo finta che sia tutta una superficie piatta, uguale, bisogna tenere conto di questa diversità e da qui ricostruire un percorso di efficienza e di adeguatezza alle nuove sfide.

In certe situazioni occorrerà un maggiore commissariamento statale efficace, una maggiore presenza dello Stato proprio per risollevare certe realtà che, poi, possono andare avanti da sole. Come in Calabria, nella zona di Mongiana, dove c'erano delle industrie siderurgiche straordinarie fino a 150 anni fa; oppure penso a certe esperienze industriali come le seterie di Caserta. Erano modelli avanzatissimi di collaborazione tra imprenditori e operai, esperienze avanzate di capitalismo sociale. Poi tutto è andato distrutto a partire dall'Unità d'Italia. L'Unità d'Italia ha devastato il Sud, non applicando il modello di tipo federale. Tutto questo significa che è un territorio che ha delle capacità, ma bisogna metterlo nelle condizioni per poterle esercitare e qui è la Pubblica Amministrazione che deve farlo, non la politica. Quindi, lì l'idea dell'agenzia, secondo me, sarebbe assolutamente eccellente. Questo dovrebbe essere un modello per risollevare il Sud, mentre escluderei radicalmente di applicarlo al Nord, dove c'è già una tradizione amministrativa consolidata di efficienza regionale e locale. Si è creato un modello che funziona. E allora lì, a mio avviso, finché dura, finché non c'è segnale di cedimento, questo modello va valorizzato.

Quindi, la mia idea è che bisogna distinguere, soprattutto in Italia, un Paese estremamente variegato e non si può trattare secondo una piana uniformità.

Domande e interventi

Intervento: lavoro in Regione Lombardia, nel settore comunicazione. Volevo riprendere alcuni spunti che ho colto nella discussione di oggi.

Il primo è questo: è stata accennata la questione del consenso, dei servizi pubblici e del rapporto con l'efficienza. Non solo perché lavoro alla comunicazione, ma io credo che il consenso sia un fattore che determina molto il lavoro di chi lavora nella Pubblica Amministrazione. Non lo dico in senso negativo, perché vorrei anche sottolineare che può arrivare a diventare un fattore di valutazione delle politiche. A me piacerebbe veramente che il consenso fosse un fattore di lavoro e non solo qualcosa da espungere dalla nostra concezione, perché in realtà lo determina, perché il consenso in sé non è negativo, è fatto dal cittadino a cui si deve dar fiducia e che ha tutti i diritti di esprimere il suo parere. Una

pista di lavoro potrebbe essere quella di capire – siccome è un fattore determinante nella Pubblica Amministrazione, tanto quanto i vincoli di bilancio, tanto quanto una riforma, ed è un fattore che non si può eliminare – cosa vuol dire, come io lo rendo fattore di efficienza. A titolo di esempio: le competenze che una Pubblica Amministrazione deve avere al suo interno per comunicare devono per forza paragonarsi con l'evoluzione tecnologica e di competenze fuori dal palazzo. Come pensare, banalmente, di fare comunicazione ancora solo sui giornali mentre ormai esistono i social... È un esempio molto banale per dire: l'efficienza del mondo esterno permea la Pubblica Amministrazione, deve permearla. Le competenze dei referenti della comunicazione sono pari a quelle sviluppate in una azienda esterna.

Un altro punto: sono stata recentemente colpita da un esempio raccontato da Luciano Violante: era arrivato in un paese della Calabria e l'avevano fermato perché l'avevano riconosciuto e al bar un signore lo ha interpellato chiedendogli: “Ma perché quell'immigrato in fondo alla piazza prende 2 euro e mezzo al giorno e mio figlio che è disoccupato non prende niente?”. Riprendo questo esempio, per capire come possiamo andare avanti. Cercare nuove strade nella Pubblica Amministrazione ovvero cercare delle politiche adeguate al contesto non è una cosa immutabile nel tempo, la Regione non è una cosa immutabile nel tempo, ma si paragona costantemente con le sfide che sono sempre diverse e, quindi, sarebbe bello se, anche noi, come Pubblica Amministrazione, ci ingaggiassimo su alcuni esempi di rinnovamenti delle politiche per capire come affrontare le sfide.

La realtà è fatta di tanti fattori. La sfida è quella di avere dei vincoli di bilancio – adesso l'arcivescovo Scola ha suggerito la questione del welfare dell'equilibrio – e affrontare sfide che chiedono alla Pubblica Amministrazione di rapportarsi in modo nuovo anche rispetto alle politiche che siamo chiamati ad attuare.

Intervento: lavoro nella Regione Marche nel settore cultura. Il mio intervento è correlato a quello che mi ha preceduto, perché neanche io so dove porta il percorso avviato oggi e ho una fortissima suggestione, che l'espressione “comunità professionale” di cui parlava Salvatore Taormina vada a incontrare una mia fortissima esigenza. Immagino tutti noi abbiamo una percezione evidente del contesto di criticità in cui ci troviamo a operare, molto ben descritto dagli interventi che ci hanno preceduto, e valorizzare l'esistente non è una cosa semplice. Per spiegarlo citerò una frase di Calvino che molti di voi conosceranno: “L'inferno dei viventi non è qualcosa che sarà. Se ce n'è uno è quello che è già qui. Due modi ci sono per non soffrirne. Il primo riesce facile a molti: accettare l'inferno e diventarne parte, fino al punto di non vederlo più. Il secondo è rischioso ed esige attenzione e apprendimento continui: cercare e saper riconoscere chi e cosa in mezzo all'inferno non è inferno e farlo durare e dargli spazio”.

A me questa frase colpisce non solo perché ridice benissimo il metodo dell'attenzione al bene che c'è, ma dice una cosa che vorrei sottolineare: “che chiede attenzione e apprendimento continui”. C'è un lavoro per essere capaci di valorizzare il positivo ed è un lavoro complesso, perché, si diceva, c'è una gran difficoltà a gestire la gran mole di leggi, ma anche nel gestire la difficoltà delle sfide del presente. Proprio la capacità a leggere la realtà è un dato estremamente sfidante. È come se avvertissi una urgenza di compagnia formativa in questo lavoro; l'esigenza di una formazione fino ai dettagli. Il mio ente fa un po' di formazione, ma vedo una grande esigenza di una formazione che metta al centro questa percezione dell'uomo rispetto allo Stato e dell'intervento pubblico.

Intervento: lavoro nella sanità pubblica in Regione Lombardia. Mi ritrovo molto nei contenuti presentati, soprattutto in quel concetto della centralità della persona, in questo caso il dipendente pubblico, e volevo fare alcune considerazioni. Cosa vuol dire la centralità della persona? Sicuramente la valorizzazione delle competenze, laddove il concetto di competenza tende, oggi, a essere scisso tra l'aspetto tecnico e quello relazionale, mentre, invece, la professionalità deve essere un'unità, ciò che tiene insieme. Il professionista nella Pubblica Amministrazione, è una persona competente dal punto di vista tecnico, ma sa anche relazionarsi e, quindi, credo che un ruolo importante della formazione sia su questo doppio binario. Ci sono delle novità tecniche anche importanti, le cosiddette skills, su cui formare i dipendenti pubblici, però c'è anche una componente non hard che è assolutamente importante. Su questo spezzone una lancia in favore dello sganciare dalla politica la scelta degli apicali. Questa è una visione sicuramente angelicata della Pubblica Amministrazione perché siamo dentro un contesto politico, però la valorizzazione delle competenze significa che io, se anche scelgo sulla base di influenze politiche, devo guardare a persone che abbiano le competenze, e questo non sempre succede. Credo che ne siamo tutti consapevoli: più in alto si va, meno succede.

Noi oggi abbiamo dei sistemi di valutazione che, magari, sulla carta sono anche costruiti per dare degli indicatori di misurazione, però poi, nella loro applicazione pratica, non ci consentono di fare questo e sono gestiti secondo logiche completamente diverse. Vedo quindi molto bene questo inizio di condivisione di esperienze positive e anche io direi che bisogna spingere su questo e andare a vedere dove ci sono dei soggetti singoli che nella Pubblica Amministrazione lavorano bene e fanno tesoro.

Faccio un esempio: il conservatorismo sindacale nella Pubblica Amministrazione è una mina vagante, un freno pazzesco all'innovazione. Faccio solo un esempio perché è recente ed è della Lombardia: la riforma sanitaria lombarda è stata impostata sulla base di un accordo sindacale, tale per cui i dipendenti scelgono di andare dove vogliono, utilizzando la mobilità volontaria. Non è la persona che si sposta con le competenze, ma la persona che si sposta se vuole spostarsi. Questo ha portato (cosa tipica delle logiche sindacali e volontaristiche) al fatto che, oggi, in Lombardia, ci sono decine e decine di persone che non fanno letteralmente niente, perché non si sono spostate dove si sono spostate le funzioni, sono rimaste dov'erano prima e non ci sono più le funzioni. È solo un esempio, ma chi lavora da anni col sindacato ne potrebbe fare tantissimi.

Altro esempio negativo è quello del delirio dell'anticorruzione. Sono stati sottolineati alcuni aspetti positivi che, indubbiamente, ci sono perché vanno a colpire un fenomeno che, purtroppo, interessa anche i dipendenti pubblici, però, io non so se ci avete fatto attenzione: l'Anac, di recente, ha emanato delle linee guida, per descrivere il profilo e i requisiti dei responsabili della protezione della corruzione. Ora, uno dei punti negativi che l'Anac sottolinea – ed è un motivo per cui non scegliere quelle persone – è il concetto di appartenenza. Chi dimostra di avere delle appartenenze ad associazioni o altro, deve essere escluso come figura di responsabile della protezione della corruzione. Il concetto di appartenenza che tu giustamente sottolineavi come un orgoglio, un onore di appartenere alla Pubblica Amministrazione, al servizio pubblico, viene visto come un elemento negativo. Questa mentalità ci sta distruggendo. Una mentalità che pensa di risolvere i problemi e la corruzione con le leggi e le formalità e, invece, è tutto il contrario.

Intervento: sono dirigente della Regione Sicilia. Volevo toccare un tema che è stato solamente accennato. Quello delle rotazioni. Nella mia amministrazione, nel giro di 14 mesi, ci sono state due rotazioni che mi hanno riguardato in prima persona. Nel primo caso, pur avendo risposto ad atti di interpello per determinati settori, sono stato assegnato d'ufficio a un altro settore, per cui non avevo fatto richiesta. Nello specifico, io mi occupo da tempo dello sviluppo rurale, mi arriva la comunicazione della dirigente in cui mi si dice che mi devo occupare di zootecnia, un settore di cui non avevo fatto richiesta, di cui non mi ero mai occupato e di cui non avevo la benché minima conoscenza. In tutto questo, io, pur essendo consapevole di essere una risorsa umana e di essere retribuito, al tempo stesso mi sono sentito un ostacolo per la mia incompetenza. Nel momento in cui ho cominciato a capirci qualcosa, è avvenuta la seconda rotazione, voluta dal governo regionale. Quello che è successo a me è successo anche a tanti altri colleghi del mio assessorato, tutti vengono messi al posto sbagliato. Dopo un anno, nuovo giro. In cosa si sta traducendo oggi questo? Il piano di sviluppo rurale, il nostro strumento programmatico finanziario, nonché nostro strumento principale, sta partendo adesso, nel 2017, mentre il settennio della programmazione è 2014-2020.

Vi faccio solamente un esempio. Pochi giorni fa si è chiuso un bando sugli investimenti aziendali, che non si faceva da cinque anni. Sono arrivate oltre 2.700 pratiche. Facendo un conto veloce, potremmo, con le risorse messe a bando, coprire il 10%, massimo il 15%, delle pratiche. Vi lascio immaginare che chi sarà fuori farà sicuramente ricorso. Quindi, tempi lunghissimi per esaminare 2.700 pratiche e tempi lunghissimi per esaminare i tanti ricorsi che arriveranno. Si inizierà a spendere nel 2019. Questa inefficienza, però, non è colpa nostra, dietro tutto questo c'è quello che ho appena detto.

Come diceva Luca Antonini, non c'è formazione, ci sono tante rotazioni. L'esperienza che ho maturato nei sette anni in cui mi sono occupato di sviluppo locale è andata persa. Rimane esperienza solo per me. Io non posso fare formazione ai miei colleghi.

Questo è uno dei tanti fattori che ci impedisce di fare bene il nostro lavoro e ci fa considerare noi stessi come ostacolo più che come risorsa, quando in realtà il nostro obiettivo non è questo.

Intervento: collaboro con il sindaco di Perugia. La questione interessante nel mio caso è che sono una figura ibrida perché sono un collaboratore diretto del sindaco e, quindi, sono lì per elezione politica (se così si può dire), ma mi

occupo di un lavoro molto amministrativo: gestisco i rapporti in prima persona con i cittadini. La cosa più interessante che ho sentito oggi, tra le tante che mi porto a casa, è una domanda: come si recupera questo orgoglio di servire?

Guardando tanti miei colleghi e tante situazioni che uno vede nel mondo lavorativo, per me che ho iniziato quest'esperienza semplicemente dando la mia disponibilità a un amico, prima ancora che a un sindaco, mi accorgo che questa cosa è decisiva, mentre per tanti miei colleghi, invece, la mancanza di orgoglio si traduce in un vivere di posizione, ossia la burocrazia per la burocrazia, come se il soggetto posto più in alto di me nella scala amministrativa avesse l'unico spazio di libertà concesso dall'appesantirmi di modi di fare, invece di tener presente qual è il suo scopo nel lavoro.

Intervento: lavoro in Regione Lombardia. Sono responsabile di tutto il settore istruzione e formazione professionale da un anno. Ho fatto un grosso cambio e sono entrata in un mondo che mi appassiona molto, ma che è anche molto complesso e che richiede tutta una serie di competenze molto forti. Faccio solo dei flash perché molte cose sono già state dette. Nel mio lavoro, il mio destinatario vero sono i ragazzi che hanno bisogno di trovare un percorso di formazione per poter crescere, esprimere le proprie potenzialità ed entrare nel mondo del lavoro. Ma i destinatari con cui ho prevalentemente a che fare sono i responsabili degli enti, che devono campare, svilupparsi e di cui io devo valutare le capacità ecc. Quindi, è molto importante che non si perda mai di vista, quando si parla di servire, il destinatario del nostro lavoro. Io, a partire dall'università, ho fatto un lavoro al di fuori dell'Amministrazione Pubblica dove sono entrata con tutto un altro percorso; per questo ho sempre molto in mente che io pagavo lo stipendio al funzionario della Regione con cui lavoravo da fuori e ho sempre molto in mente chi mi paga lo stipendio e chi è il mio destinatario. Mi rendo conto che questa è una cosa che si perde molto di vista e che, invece, è importantissima.

Il secondo aspetto riguarda gli scopi che si hanno, perché viviamo con dei parametri sempre più formalistici. Dopo anni in cui abbiamo fatto dei ragionamenti sui cambi delle politiche, proprio a partire dal destinatario e anche avendo in Regione Lombardia un'esperienza molto bella, ci troviamo a vivere dei parametri di anticorruzione, trasparenza ecc. che, di fatto, portano a meccanismi molto formalistici e ad atteggiamenti difensivi e di blocco. Anche in questo caso è molto importante un confronto. Si citava prima un provvedimento innovativo, ecco, bisogna capire se, tenendo presente lo scopo del nostro lavoro, si riesce a pensare a dei parametri diversi, altrimenti ci troviamo con un numero crescente di persone che vanno in pensione. Certi parametri, secondo me, vanno invertiti. Ci sono gli spazi e la possibilità per farlo, utilizzando gli strumenti che abbiamo e con cui dobbiamo fare i conti.

Al tempo stesso, cos'è che rende efficace un intervento di finanziamento che io faccio, quando magari ho poche risorse per valutare, ho poche risorse di dati di conoscenze e me ne servirebbero molti di più? Come ci si può sostenere e aiutare in questo? Di solito la situazione che si vive è un po' quella del lamento. Avrei bisogno di più personale, formazione, conoscenze, dati, ecc. Verissimo, però certe cose vanno prese a monte per renderle più semplici. L'altro punto per me irrinunciabile è un parametro di collaborazione, anche se spesso vediamo – prima si parlava di teoria dei giochi – che nella nostra organizzazione, che è grande, si crea tutta una serie di meccanismi difensivi tra settori, mentre, invece, spesso, il tema della formazione è un tema di collaborazione. Tante volte è molto facile rinunciare a un atteggiamento collaborativo e dire: “Io mi difendo. Adesso gli scrivo una mail”. Di fronte a questa mentalità uno, a volte, è tentato di abdicare, pensando: “Chi me lo fa fare di fare sempre così”.

Intervento: sono responsabile delle scuole della Provincia autonoma di Trento.

Può essere utile a qualcuno quello che facciamo? Mi sembra sia una domanda che coinvolge tutti, colleghi o cittadini che dobbiamo provare a servire. In questo senso mi sembra che la riflessione iniziale sulla transizione culturale nella Pubblica Amministrazione sia un termine importante, molto centrato, volto ad accompagnare la Pubblica Amministrazione al cambiamento. Questo dal punto di vista della sollecitazione emotiva. Dal punto di vista, invece, culturale e anche professionale, mi restano due spunti che mi piacerebbe approfondire.

Il primo è il termine del principio elettivo, del consenso *versus* efficienza, questa distanza di sicurezza come aspetto tipico legato alle autorità dipendenti, ma che, in qualche modo, io avverto nella mia responsabilità, nel senso che capisco assolutamente, per chi è in una piccola Provincia e ha a che fare ogni tre giorni col proprio presidente, ma anche con i cittadini, come questo possa effettivamente trovare anche un'utilità nell'individuare politiche pubbliche (come nel mio caso), perché è abbastanza evidente che il grande rischio è che, non tanto il consenso, ma questa vicinanza, non porti ai risultati auspicati

Il secondo punto è l'amministrazione vista come problema gestionale. Anche questo mi sembra interessante, così come, non saprei come tradurlo, l'accento alla distinzione tra amministrazioni.

Intervento: lavoro presso la Regione Sicilia. Sono dirigente del personale del Corpo forestale della Regione da cinque anni e in questo periodo si sono avvicendati cinque dirigenti generali. In tutto questo, nel 2015 è intervenuta una normativa regionale che ha permesso il pensionamento con i requisiti pre-Fornero, per cui, nonostante stiamo parlando di circa 1000 persone, abbiamo Province, che tradizionalmente erano già svuotate (avevano già dotazioni inferiori), che sono completamente abbandonate. A Messina non c'è più nessun distacco e, in questi casi, le competenze rimangono a noi. La Regione, lasciando stare il corpo forestale, ha un numero di dipendenti enorme, 15.200 persone, mentre sono in atto i processi di pensionamento, senza un turnover e quindi, di fatto, senza che questo processo sia governato. Questo per quanto riguarda la politica che poi asserva la dirigenza, soprattutto quella apicale, che, a sua volta, crea dei piccoli *spoils system* che avviano le rotazioni di cui si parlava prima.

In tutto ciò la politica non è toccata minimamente dall'anticorruzione, che ha creato tutta una serie di adempimenti che dobbiamo espletare, che hanno taluni punti di forza, ma che hanno anche tantissima burocrazia e che non intervengono nella decisione. Noi facciamo il nostro lavoro, guardiamo i processi, consideriamo quelli più vulnerabili, conosciamo meglio il nostro lavoro: in fondo può servire. Dall'altro lato, però, la dirigenza, nel tempo – e questo è il problema sollevato in quasi tutti gli interventi – per quanto riguarda la formazione, non ha dato buona prova di sé. Io mi accorgo che, tante volte, la dirigenza, soprattutto quella generale che dovrebbe avere la responsabilità ultima degli obiettivi e delle funzioni peculiari di ogni settore, è completamente incapace, anche, per esempio, nei confronti di quello che rimane delle organizzazioni sindacali.

È come se in ognuno di noi albergasse – e lo dimostra il fatto che, comunque, tutti noi siamo qua motivati – l'esigenza di un riscatto o, comunque, di ritrovare un senso al nostro lavoro e questa non è una cosa che abbiamo soltanto noi. Io come dirigente, per le esigenze di formazione sull'anticorruzione obbligatoria per ogni dipendente, ho fatto una formazione al personale del corpo forestale di 9 Province: tutte persone molto anziane che hanno come meta solo la pensione. Però, mi sono accorta che c'è un nucleo invincibile nel cuore di ogni uomo che cerca veramente di trovare un senso e un significato a ciò che fa, e questi momenti formativi, che ultimamente non potevano essere veramente formativi perché troppo era da spiegare, hanno permesso di far venire fuori (e questo per me è stato una prospettiva importantissima) l'esigenza di tutti i colleghi, anche quelli più fannulloni. Se guardate e ascoltate nelle loro esigenze, le persone vengono fuori. Un collega ha detto: "Un momento come questo, dove ci siamo incontrati e abbiamo potuto parlare, tempo fa non ci sarebbe stato". Allora questo fatto di guardarci, di ascoltarci e di richiamarci al senso del lavoro, è un punto fondamentale, propedeutico alle competenze.

Ultimamente la mia piccola esistenza, per quanto piccola, serve a qualcosa, e questo qualcosa è che tutti, se si riesce a scappare dalla mentalità dominante, secondo cui lavorare è da stupidi, che non ti danno la medaglia, che non ne vale la pena ecc., si riesce a leggere l'esperienza che si fa. Ognuno quando legge la propria esperienza capisce che lavorare è una cosa che dà grande soddisfazione e, quindi, io sono grata a questo momento e al fatto che lo continueremo.

Intervento: lavoro al comune di Catania. In questo momento sono dirigente nel settore Pubblica Istruzione, sport, pari opportunità e tante altre cose. Mi sono formato come ragioniere generale, incarico che ho svolto per due mesi. Quando ero prossimo a dichiarare il dissesto, sono stato destinato ad altri incarichi. Parlo del 2004-2005, e il tema che mi interessa è la verità. Io capisco di essere un ostacolo; amo la verità e, quindi, l'indirizzo politico mi vede come ostacolo. La risorsa importante e non comune, oggi, è trattare la realtà con verità. Ma tutti gli indirizzi politici, almeno da noi, si basano sulla menzogna. Innanzitutto quello finanziario.

Da 10 anni, nonostante questa analisi, ho basato la mia sopravvivenza proprio cercando la pepita in mezzo a tutta la menzogna che ci circonda. Adesso, grazie a questa vostra iniziativa, credo di potermi ricentrare e in questo vi chiedo in aiuto, in quanto il mio desiderio non è quello di lamentarmi, ma è proprio quello di rimettermi in campo.

Claudio Sammartino

Vale proprio la pena di essere al servizio dei cittadini e in questo senso gli interventi di oggi sono stati uno più prezioso dell'altro. Vale la pena anche di lavorare nella Pubblica Amministrazione. Per questo, a parte le recriminazioni,

le lamentele e tutte le critiche che conosciamo, sicuramente vale la pena, se abbiamo chiaro il compito e la responsabilità affidatoci. Non ci possono essere muraglie cinesi di nessun tipo. La logica della cooperazione è una logica vincente che ci rende protagonisti nel nostro posto di lavoro. Tutti ci possono dare consigli e suggerimenti ma gli unici responsabili siamo noi. Quella cooperativa è una logica vincente, sia che si parli del singolo cittadino, sia che si parli dei rapporti tra le istituzioni: una logica cooperativa perseguita a ogni costo a servizio del bene comune e, quindi, un sano protagonismo. Nessuno può sostituirci in questo ruolo e, infatti, la Costituzione designa il pubblico dipendente come un protagonista del proprio ruolo. L'audacia ci guida nel fare le cose che facciamo.

Salvatore Taormina

Qualche conclusione. Innanzitutto sono estremamente grato della nostra mattinata di lavoro. Direi che, più che giocare al buio (come diceva qualcuno prima), stiamo giocando seguendo ciò che accade, senza avere la pretesa di aver già scritto una storia, altrimenti avremmo già concluso prima di iniziare. Dal confronto mi sembra emergere con chiarezza un desiderio. Desiderio di continuare, di dare sviluppo a questo tentativo che la Fondazione per la Sussidiarietà ha intrapreso. Del resto, il nostro seminario costituisce solo un primo passo: quasi una sorta di *brainstorming* strutturato, in grado di evidenziare i temi e le questioni. L'obiettivo è certamente quello di proseguire. Questo possiamo dirlo con chiarezza e aggiungo qualcosa di più preciso.

Un secondo passaggio sarà, infatti, quello di darci appuntamento a Rimini al prossimo Meeting per l'amicizia fra i Popoli, a cui peraltro parteciperà anche il professor La Spina, per confrontarci su uno degli argomenti emersi stamattina: quello dell'etica pubblica, dell'anticorruzione, una sfida estremamente interessante, proprio rispetto al titolo del Meeting che, come forse saprete, prende a prestito una frase di Goethe: *Quello che tu erediti dai tuoi padri, riguadagnatelo, per possederlo*. Nella nostra Carta costituzionale esistono due articoli che parlano del lavoro nella Pubblica Amministrazione. Uno è l'art. 98, che recita: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione". L'altro è l'art. 54 che dice: "I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore". "Servizio della Nazione" e "onore" sono due termini pesanti, messi in gioco dalla Costituzione. Erano solo termini di stile, necessari per conferire maggiore solennità a un testo con ben altre funzioni precettive, oppure costituivano il portato di un patrimonio ideale oltre che giuridico che forse oggi dobbiamo riguadagnare per poterlo possedere?

C'è un modo di immaginare l'approccio a questo tema dell'etica pubblica che non si risolva esclusivamente in quello, pur necessario, che la legislazione più recente ha messo in campo? Forse c'è di più. Per esempio, la possibilità di immaginare un ruolo dell'istituzione pubblica che, oltre a porre linee guida, procedure, programmazioni di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, scelga di operare quale interfaccia con quelle realtà e quei corpi intermedi che, nella realtà, nel territorio, mostrano già di esprimere un potenziale (ri)educativo in termini di responsabilità professionale e di slancio ideale. Insomma un modo di immaginare lo sviluppo della sussidiarietà applicato a questo tema così delicato per la vita del Paese, comprendendo che non potranno essere solo i documenti di valutazione del rischio, le rotazioni o gli apparati sanzionatori a produrre ciò che una rinnovata stagione etica all'interno della Pubblica Amministrazione richiede.

Oltre a questo appuntamento del Meeting pensiamo anche alla possibilità di alcuni strumenti di comunicazione per restare in contatto e offrirvi vicendevoli contributi di riflessione e di esperienza a partire dagli atti di questo seminario.

Un ulteriore elemento emerso in maniera abbastanza chiara da questa mattinata è la necessità di dare forma a momenti specifici di approfondimento settoriale costruiti, però, a partire dalle esperienze già in atto più che da sole riflessioni teoriche. Iniziative su ambiti specifici, proprio perché sappiamo che l'Amministrazione è un universo sconfinato e occorre entrare nel merito. Oggi abbiamo contribuito, tuttavia, a delineare la cornice metodologica, incentrandola sulla valorizzazione delle esperienze in atto. Naturalmente, perché ciò possa accadere, le esperienze devono essere conosciute, circolare, ed essere valutate.

Ecco, dunque, la prima consegna operativa con la quale lasciarci: contribuire al percorso comune offrendo contributi di riflessione e di esperienza, valorizzandole anche attraverso un strumento come il quotidiano online della Fondazione *ilsussidiario.net* e partecipando un po' del gusto e dello slancio di cui oggi abbiamo fatto esperienza a quanti intorno a noi, colleghi e amici, vediamo potenzialmente desiderosi di percorrere la stessa strada, non dimenticando di segnalare i riferimenti alla Fondazione. Grazie a tutti!