

NULLAFACENTI: LUOGO COMUNE O GRAVE INGIUSTIZIA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

Pia Locatelli

presidente della Fondazione A.J. Zaninoni

omissis

Pietro Ichino

avvocato - professore di diritto del lavoro, università statale di Milano

Ringrazio la Fondazione di questo invito che mi onora, per il valore e il prestigio della Fondazione e per coloro che sono stati invitati prima di me, ai quali davvero “non sono degno di sciogliere i legacci dei calzari”¹.

Rispondo subito, prima di passare alla presentazione di questo mio ultimo libro, alla domanda che mi è stata posta da Pia Locatelli. Rispondo spiegando innanzitutto perché ho cominciato a lavorare in un sindacato. Il motivo è essenzialmente questo: verso gli 8 anni ho conosciuto don Lorenzo Milani, il quale dall’anno dopo incominciò a frequentare lui stesso casa nostra con i suoi ragazzi di Barbiana; e a Barbiana andai anch’io due volte da lui. Era un personaggio molto duro, con una morale feroce; e mi metteva in guardia: “Per ora non è ancora una colpa appartenere a una famiglia benestante, ma stai attento perché appena comincerai a essere responsabile della ricchezza di cui disponi diventerà peccato - diceva proprio così-, diventerà peccato se non metterai a disposizione i tuoi talenti, la cultura che ti è stata data; se non metterai l’istruzione che hai ricevuto a disposizione degli altri, di chi non ce l’ha, di chi ne ha più bisogno”. Con questo insegnamento alle spalle, a diciott’anni mi sono sentito molto fortemente spinto verso la scelta di diventare avvocato dei lavoratori. Venivo da una famiglia di avvocati da tre generazioni: diedi un dolore, credo, ai miei genitori col non andare a lavorare nel loro studio professionale, anche se lo vissero positivamente, lo considerarono un po’ come la conseguenza di una loro stessa scelta, quella di avermi esposto a questo insegnamento.

Arrivai al sindacato in un modo un po’ rocambolesco: ero al secondo anno di università e avevo anche partecipato al Movimento studentesco ma ne ero stato ben presto espulso. L’espulsione fu deliberata dal “Collettivo di Giurisprudenza” del Movimento studentesco di via Festa del Perdono, che mi metteva al bando per la tesi che sostenevo, secondo cui l’università doveva collegarsi più strettamente al mondo del lavoro: questo era considerato come una forma di sudditanza dell’università nei confronti del capitale. Espulso dal Movimento studentesco, pensai: “Adesso ve la faccio vedere io chi ha i veri rapporti con la classe operaia!”; andai alla Cgil e venni immediatamente ingaggiato. Il sindacato era in una fase di grande espansione, c’era molto bisogno di manodopera sindacale; mi spedirono alla periferia di Milano, a Cusano Milanino (30mila lire al mese, naturalmente in nero). Al primo sciopero con manifestazione a Milano il Movimento studentesco era tenuto alla larga dal servizio d’ordine del sindacato, mentre io ero a buon titolo dietro gli striscioni della Fiom, ovviamente fierissimo e invidiato da quelli che mi avevano espulso. Ma questo è un aneddoto che non conta nulla: lo racconto solo perché la domanda di Pia Locatelli mi ha indotto a farlo.

In quegli anni era in corso una trasformazione profonda, il movimento sindacale per tutti gli anni ’50 e ’60 era stato fortemente egemonizzato e guidato da quelle che si

¹ ndr: dal Vangelo di Luca (7, 26,28)

chiamavano le "aristocrazie operaie", che effettivamente erano costituite dagli operai di antico insediamento al Nord, specializzati, per lo più un po' avanti negli anni, perché solo così si poteva essere eletti nella Commissione interna di un grande stabilimento con un meccanismo elettorale che vedeva l'intero stabilimento, migliaia di persone, come collegio elettorale unico, con un sistema rigorosamente proporzionale. Nel '68 e '69, a questo modello incominciò a contrapporsi l'elezione su scheda bianca del delegato di reparto, del "gruppo omogeneo", destinato a far parte del "consiglio dei delegati". Qui l'elezione avveniva in un collegio uninominale di 20-30-40 persone e questo rovesciò completamente la situazione, perché per essere eletto con questo nuovo meccanismo bisognava essere proprio antropologicamente diversi rispetto al vecchio operaio della Commissione interna: giovani, operai comuni, di bassa qualifica, in cui i compagni di reparto si riconoscessero per somiglianza professionale; e un po' scapestrati, perché all'inizio non c'erano protezioni per i delegati, quindi era molto meglio se non erano capi-famiglia: erano giovani che potevano rischiare di più. Il risultato è stato che il movimento dei delegati ha segnato un cambiamento antropologico della struttura di base del sindacato.

Il Pci, il Psi, e anche la Cgil, Cisl e Uil, tentarono una mediazione tra queste due anime, la vecchia e la nuova, e la trovarono anche; ma era tale la forza di questo movimento dei delegati che l'anima vecchia venne rapidamente assorbita e metabolizzata, talvolta messa proprio nell'angolo senza tanti complimenti. In conseguenza di questo mutamento di struttura del movimento sindacale, sul piano della politica rivendicativa ha finito col prevalere un egualitarismo spinto: un egualitarismo che si esprimeva nella rivendicazione di aumenti uguali per tutti, in cifra fissa, quindi aumenti salariali che progressivamente riducevano il ventaglio parametrico; quell'opzione di politica rivendicativa culminò poi nella scelta del punto unico di contingenza, del 1975, che portò alle estreme conseguenze quella tendenza, con effetti di appiattimento che sono davvero unici nel panorama europeo. In nessun altro Paese si è verificata una riduzione del ventaglio parametrico come quella che avvenne in Italia per effetto di queste scelte nella seconda metà degli anni '70. Tale fu la spinta egualitaristica, e quindi anche la sottovalutazione del valore della professionalità, che alla fine degli anni '70 si verificò un movimento di rimbalzo: la marcia dei 40mila a Torino segnava la rivolta delle fasce professionalizzate, dei quadri, che non si sentivano più rappresentati da quel sindacato. E questo segnò una svolta.

L'ho fatta fin troppo lunga; ma questo esito, la svolta che avvenne allora tra gli anni '70 e gli '80, secondo me può costituire il punto di partenza del discorso di oggi. Oggi nel settore pubblico noi assistiamo a una politica sindacale effettiva - non mi riferisco alle enunciazioni teoriche, ai programmi dichiarati, ma a ciò che di fatto accade nelle amministrazioni pubbliche - che per certi aspetti è connotata da un egualitarismo ancora più spinto di quello che si praticò in Italia nell'industria privata negli anni '70.

Il sindacato, che nel settore pubblico è molto forte, ha nel suo Dna, nella sua ragion d'essere originaria, l'impegno a garantire l'uguaglianza dei lavoratori e anche a proteggerli contro le incertezze della vita, "gli incerti del mestiere", le circostanze negative che possono ridurre la produttività del lavoro. Il sindacato ha dunque nel suo Dna una spinta a pareggiare i trattamenti, a riempire di contenuto assicurativo il rapporto di lavoro; il che significa rendere il trattamento indifferente ai risultati del lavoro. Ora, questa spinta naturale del sindacato si è combinata con una inerzia grave della dirigenza pubblica. Non stiamo qui a chiederci il perché di questo fenomeno (oppure chiediamocelo, ma non mi ci dilungo io in questa introduzione), a chiederci se prevalga in questo il demerito della politica o il demerito del *management* che alla politica è stato assoggettato in qualche misura in questi decenni. Ma è certo che la combinazione di questa inerzia con questa

spinta sindacale ha portato a un appiattimento totale, i cui indici ci danno la misura di qualche cosa che è andato molto al di là di quanto avvenne nel settore dell'industria privata nel corso degli anni '70. E proprio questo mi fa ipotizzare che, come alla fine di quella stagione nel settore privato ci fu una reazione che costrinse il sindacato a cambiare linea, a tornare a premiare maggiormente il merito e la professionalità, qualche cosa di questo genere possa e forse in qualche misura debba necessariamente accadere anche nel settore pubblico.

Nel settore pubblico assistiamo a una situazione in cui una maggioranza di lavoratori lavora, e lavora anche per una minoranza che non lavora. Questa maggioranza è vittima di una doppia grave ingiustizia: questi lavoratori per un verso sono pagati come quelli che non lavorano, per altro verso sono accomunati in un discredito generale che coinvolge l'intero impiego pubblico. E' intollerabile questo, è intollerabile innanzitutto sul piano etico, sul piano dell'etica del lavoro. Poi c'è ovviamente anche un discorso di efficienza: un Paese moderno non può permettersi di avere un'amministrazione pubblica gravemente inefficiente come lo è quella italiana.

Quando ho pubblicato i quattro articoli da cui è nata tutta questa vicenda nell'agosto scorso, e soprattutto dopo il quarto che era più specificamente dedicato a questo tema, sono cominciatati ad arrivare al *Corriere* e anche a me personalmente centinaia e centinaia di messaggi e lettere ogni giorno, una cosa che non era mai accaduta prima. Per dar sfogo a questi interventi, il *Corriere* ha aperto un *forum*, al quale, nel giro di un giorno e mezzo, sono arrivati quasi millecinquecento interventi (1.483 per la precisione). La cosa che ha sorpreso tutti non è tanto che per l'85% fossero messaggi di adesione, e in alcuni casi di adesione entusiastica, come con un senso di liberazione perché finalmente si incominciava a parlare di questo problema, ma - questa è stata la cosa stupefacente, che ha lasciato tutti di stucco - il fatto che l'80% di questi messaggi, 4 su 5, venivano dall'interno dell'amministrazione pubblica: erano impiegati pubblici che non ne potevano più, che esprimevano un loro disagio profondo, una loro vera e propria insofferenza per la situazione che erano costretti a vivere quotidianamente nel posto di lavoro. Se vogliamo prendere questo episodio come una sorta di piccolo sondaggio sociologico, il risultato sembra mostrare un tasso di insofferenza nei confronti di questa situazione maggiore all'interno dell'impiego pubblico che non nella popolazione in generale. Gli impiegati pubblici sono 3 milioni e mezzo, su 60 milioni di italiani; se l'80% delle reazioni viene dall'interno di quei 3 milioni e mezzo, vuol dire che il tasso di insofferenza lì dentro è veramente elevatissimo.

Bene: è il momento di dar loro voce. È il momento di far leva su questa indignazione, su questa rivolta contro l'ingiustizia che si perpetra quotidianamente ai loro danni.

Di qui è venuta la spinta a occuparmi a fondo di questa questione, nonostante che io non sia un amministrativista: io insegno diritto del lavoro e il diritto del lavoro è una scienza giuridica privatistica; non ho la competenza del gius-pubblicista. Nel lavoro che è seguito, molto a tappe forzate per cercare di rispondere a questa ondata di protesta, mi sono fatto aiutare da due amministrativisti seri, uno allievo di Cassese, Bernardo Giorgio Mattarella, l'altro un dirigente del Ministero del Lavoro che stimo molto, Andrea Tardiola. E mi sono dovuto fare anche un ripasso generale di tutto quanto è stato fatto per la riforma del pubblico impiego negli anni '90. E' stato fatto molto, da Cassese prima, da Bassanini poi. Di riforme, di nuove norme, di riassetto organizzativi dell'amministrazione ce ne sono stati in abbondanza. Le leggi Bassanini del 1998 e del 1999 hanno previsto che venisse introdotto in ogni comparto un Nucleo di valutazione; e in alcuni comparti questi Nuclei funzionano; ma non si conoscono i risultati delle loro valutazioni. Per esempio in università

l'abbiamo il Nucleo di valutazione; ma gli esiti delle valutazioni, condotte in modo molto incisivo, penetrante, basandosi anche sulle valutazioni degli studenti e sugli indici di produttiva scientifica, non sono conoscibili, non ci si può confrontare; li conoscono solo il rettore e i presidi. In altri comparti il Nucleo di valutazione pecca di non indipendenza dalla dirigenza che esso dovrebbe controllare.

Ecco allora la chiave di volta della proposta: possiamo fare la scelta di investire su di un'*Authority* indipendente, come quella della concorrenza nei mercati o quella delle telecomunicazioni, che è cosa un po' costosa, ma è un costo che forse può essere – anzi, senza forse – è certamente giustificato dall'enorme spreco causato dall'inefficienza attuale dell'amministrazione pubblica; oppure possiamo valorizzare i Nuclei di valutazione presenti già e crearli dove non sono stati attivati, ma in ogni caso rendendoli indipendenti rispetto alla dirigenza che devono controllare. E garantendo la trasparenza delle loro valutazioni. Quindi istituendo quello che oltr'Alpe chiamano la *public review*: ogni anno le valutazioni dell'organo indipendente di valutazione sono discusse con gli osservatori qualificati, i giornalisti specializzati, le associazioni dei consumatori e degli utenti, il sindacato, in un dibattito pubblico che poi viene messo su internet, quindi tutti gli utenti possono consultarlo e interloquire anche in seguito.

Io sono favorevole alla scelta di istituire una *authority* centrale, perché questo consente di affidarle di promuovere la diffusione delle tecniche più efficaci e delle esperienze migliori che ci si offrono nel panorama internazionale; essa dovrà esigere, in particolare, che l'opera di ogni nucleo di valutazione sia sottoposta annualmente a una *public review*, cioè a un confronto pubblico con le valutazioni delle associazioni di utenti, dei ricercatori universitari, dei giornalisti specializzati, in modo da dare voce in questo processo alla cittadinanza.

Alla stessa *authority* si potrà affidare il compito di attivare *motu proprio* rilevazioni autonome in tutti i casi in cui lo riterrà possibile e opportuno; inoltre di costituire il punto di riferimento per la raccolta e l'elaborazione delle valutazioni dei nuclei di comparto, nonché di ogni altra segnalazione e informazione proveniente dalla società civile, circa le patologie nel funzionamento di strutture pubbliche o para-pubbliche. Questo le consentirà di censire le aree di eccellenza, da premiare, ma anche i casi più gravi di sovradimensionamento degli organici, o comunque di inefficienza o improduttività delle strutture pubbliche, dove dovrà applicarsi l'articolo 21 del Testo Unico del 2001, che prevede il licenziamento del dirigente per responsabilità oggettiva; quanto ai dipendenti di queste strutture, per essi dovrà stabilirsi la trasferibilità d'ufficio entro limiti geografici e professionali ragionevoli e l'inibizione degli aumenti retributivi fino al trasferimento alla struttura capace di garantirne la produttività effettiva. Sarà, infine, molto importante attribuire all'*authority* centrale il potere di segnalare i casi individuali evidenti di totale inefficienza e improduttività a carattere colposo o doloso, per sollecitare il dirigente competente a procedere al licenziamento, a norma di legge e di contratto: la segnalazione contestuale di questi casi alla Corte dei Conti consentirà di far valere la responsabilità per danno erariale a carico del dirigente che, senza giustificazione, continui a non provvedere.

I primi a rispondere - questo è chiaro - devono essere i dirigenti: la norma che ho citato prima, l'articolo 21 del Testo unico del 2001, prevede la responsabilità del dirigente per il raggiungimento degli obiettivi che sono affidati alla struttura a cui il dirigente è preposto. È una responsabilità di natura oggettiva, quindi il dirigente non può accampare giustificazioni ("le circostanze mi sono state avverse... le cose sono andate male... sono stato sfortunato..."). Una responsabilità oggettiva: il dirigente è pagato molto e la contropartita di questo è il rischio di perdere il posto. I primi a perdere il posto in situazioni di totale improduttività devono essere i dirigenti.

Ieri sera sul terzo canale Rai è andato in onda un programma impressionante sull'Azienda della nettezza urbana di Napoli, con un parco macchine in cui solo il 3 o il 4% dei camion era in grado di funzionare, il che significa che solo il 3-4% dei netturbini napoletani esce a raccogliere la spazzatura, gli altri arrivano, timbrano il cartellino la mattina presto, stanno lì a far nulla per qualche tempo e poi se ne vanno a casa. Lì il primo che dovrebbe saltare è il dirigente che consente che questo accada e continui ad accadere. Poi bisogna che anche quei netturbini paghino peggio, perché si sono acconciati a questa situazione, l'hanno accettata sostanzialmente, anche se forse non è principalmente colpa loro.

Questo significa per esempio che, di fronte al rinnovo dei contratti collettivi nazionali, il governo dovrebbe dire al sindacato: "Vuoi i 3 miliardi per il rinnovo dei contratti? Te li do, ma te li do in questo modo: metà di questa somma deve andare a remunerare il 25% che lavora per due, l'altra metà adeguatamente distribuita secondo i meriti all'altro 50%, dove c'è una situazione di improduttività totale non si danno aumenti". Non dico che si licenzia il residuo 25%, quello dove l'improduttività raggiunge livelli indecenti: sarebbe una follia; ma almeno non gli si danno aumenti contrattuali. Non è colpa loro? Questo discorso vale fino a un certo punto. In un'azienda privata avrebbero già perso il posto; nell'azienda pubblica non lo perdono - limitiamoci a licenziare il nullafacente doloso, protervo, non licenziamo tutti gli improduttivi - ma questo non significa che gli si debba addirittura aumentare lo stipendio. La dinamica salariale riprenderà nel momento in cui torneranno a essere in qualche modo utili alla collettività.

Ecco, questo è il senso, molto sinteticamente esposto, della proposta contenuta in questo libro, che però forse non vale tanto per questa proposta - suscettibile di essere affinata, migliorata, o anche sostituita da altre, purché altre migliori ne vengano messe sul tappeto - quanto forse per quel capitolo, uno su quattro, in cui abbiamo raccolto una piccola antologia degli interventi arrivati al *Corriere* e al sito *lavoce.info* alla fine di agosto e ai primi di settembre in seguito all'apertura di questo dibattito. Sono pochi, quelli che abbiamo potuto raccogliere qui, neanche il 5% del totale, ma danno un'immagine vivida, impressionante e veritiera della realtà. Perché è un'immagine diretta, è un'immagine sofferta; non è un'immagine compiaciuta, è un'immagine sofferta di ciò che accade in gran parte della nostra amministrazione pubblica. Io credo che ciò che denunciano quegli interventi sia vero: quei lettori non avrebbero avuto, altrimenti, alcun motivo per prendersi la briga di intervenire. In quello che hanno scritto questi dipendenti pubblici, questi cittadini maltrattati, si respira la verità; la stessa, del resto, che ciascuno di noi constata tutti i giorni.

Non ci dobbiamo rassegnare, dobbiamo reagire. Reagire si può, perché se c'è un vantaggio nell'essere un Paese più arretrato rispetto ai Paesi civili del centro e del nord Europa, il vantaggio è proprio questo: poter copiare - diciamo così - parassitariamente le esperienze migliori e bruciare le tappe. Su questo terreno in Gran Bretagna, in Irlanda, in Olanda, in Danimarca, in Svezia hanno fatto passi da gigante, hanno sperimentato metodi di misurazione, di incentivazione, di verifica. Certo anche lì le amministrazioni pubbliche hanno i loro problemi, ma sono lontani dal nostro panorama pubblico come il giorno dalla notte. Cominciamo a cogliere il meglio di quelle esperienze, è possibile anche da noi. E' politicamente difficile? Certo, ma è tale il rifiuto diffuso nell'opinione pubblica e dentro il pubblico impiego nei confronti di questa situazione mortificante, di questa situazione indecente - perché di questo si tratta: è una vera, grave indecenza - che la spinta a cambiare è fortissima; le energie abbondano, sia sul piano politico generale sia dentro l'amministrazione pubblica. Certo occorre un sindacato capace di cogliere i segni dei tempi

e di farsi voce della parte migliore e maggioritaria del pubblico impiego, non di difendere prioritariamente la parte peggiore.

Pia Locatelli

L'avevo detto che sarebbe stato interessante! Partiamo allora dal sindacato che "coglie i segni dei tempi": al segretario della Cisl la prima possibilità di domanda.

Gigi Petteni

segretario generale Cisl Bergamo

Omissis

Pia Locatelli

Continuiamo con le domande e considerazioni e passo la parola al dottor Cofini.

Stefano Cofini

Centro studi Confindustria Bergamo

Omissis

Pia Locatelli

La politica è chiamata in campo e forse merita una risposta prima dell'intervento del professor Leoni.

Pietro Ichino

Il tema della politica accomuna queste due prime comunicazioni di Petteni e Cofini. Credo che questo sia il problema dei problemi: è la politica che ci salva dal caos, dall'entropia. La politica, in un regime democratico, è il consenso che si riesce a raccogliere; e il buon politico riesce a raccogliere e guidare il consenso sulle cose buone, il cattivo politico galleggia su un consenso non guidato e governato.

Nella politica del movimento operaio si sono sempre contrapposti due grandi modelli: quello leninista, che teorizza che nulla accade senza il partito che organizza e guida le masse, e il modello ispirato alle idee di Rosa Luxemburg, secondo la quale accade esattamente il contrario: tutto ciò che accade di importante nella storia - e lei pensava alla rivoluzione proletaria - accade per un moto spontaneo della masse, il partito può solo cavalcare l'onda. Io credo che il moto spontaneo delle masse, che travolge il partito o lo costringe a cambiarsi, è l'esito di una cattiva politica troppo a lungo coltivata dai partiti. Quando il *politically correct* è così stereotipato, così incartapecorito da diventare troppo lontano dai bisogni effettivi della gente, a un certo punto la gente fa saltare il *politically correct*, travolge le vecchie strutture politiche; e avviene quello che sul piano della lotta di classe era teorizzato da Rosa Luxemburg. Invece il politico che sa sentire e interpretare i segni dei tempi riesce a spostare per tempo il tiro della politica, talvolta addirittura

prevenendo i moti dell'opinione pubblica, avvicinando comunque la politica alla gente e ai problemi reali.

Ora, io sono convinto che nell'amministrazione pubblica siamo arrivati a un punto di sperpero di risorse del Paese e di ingiustizia tale che forse questi sono gli ultimi autobus che possono prendere i sindacati da un lato, i partiti politici dall'altro, per organizzare il consenso intorno a ciò che è necessario fare, per ridare al nostro Paese un'amministrazione al passo con i tempi. Se il sindacato e i partiti, diciamo la politica in senso lato, non sapranno fare questo in tempi brevi - parlo di mesi, non di anni: il tempo che ci resta è maledettamente corto -, il costo del collasso a cui siamo esposti è tale che a un certo punto la gente cercherà altri modi per esprimere la propria protesta e il proprio rifiuto. E partiti e sindacati attuali ne saranno travolti.

Che cosa il sindacato e la politica "buona" possono offrire all'opinione pubblica per chiederle l'appoggio necessario a quest'opera titanica di riforma? Possono offrire la fattibilità. Cofini diceva di essere poco ottimista sulla praticabilità di un nuovo meccanismo di misurazione. È questo il punto: bisogna invece convincere la gente - ed è facile, perché abbiamo attorno a noi in Europa grandi esempi di come si può fare - che un organismo indipendente di valutazione può funzionare. Può funzionare restando indipendente sia dal potere politico sia dalla dirigenza e dalle strutture che deve controllare: è possibile. Non è così inimmaginabile, per cominciare, che un organismo indipendente in primo luogo individui le strutture totalmente improduttive e dica - per esempio - che l'Azienda della nettezza urbana di Napoli è totalmente improduttiva; questo significherebbe che i dirigenti responsabili di quel disastro devono essere licenziati subito; questo significherebbe che i dipendenti di quell'azienda totalmente improduttiva, dei quali però non possiamo presumere la colpa - salvo quella dell'inerzia, del non essersi ribellati, che è una colpa ma non si licenzia solo per questo - però non devono avere aumenti al prossimo rinnovo dei contratti e devono essere disponibili per il trasferimento, per essere spostati là dove c'è bisogno di loro, in strutture che sappiano organizzarli e valorizzare il loro lavoro.

Oggi, in Italia, individuare molti casi di improduttività totale delle strutture pubbliche non è difficile; è facilissimo. Nel libro io parlo dell'*elephant test*, che è il test proposto dai sociologi e dai giuristi anglosassoni in contrapposizione alle sofisticate astruserie che spesso si sentono proporre nei simposi internazionali. Che cos'è l'*elephant test*? È questo: "Se vedi un elefante, non hai bisogno di molta teoria o di tecniche sofisticate per qualificarlo come elefante". Quando uno vede l'Azienda della nettezza urbana di Napoli, con il 95% dei camion fermi, guasti e non riparati, e il 95% dei netturbini che stanno lì a giocare a carte e non si preoccupano nemmeno di fare pulizia dentro la loro stessa azienda, figuriamoci fuori, lì non c'è bisogno di grandi abilità di misurazione, è evidentissimo che quella è una struttura totalmente improduttiva. E voi capite quale significato avrebbe per il nostro Paese avere un'*Authority* indipendente o un organismo di settore che cominciasse a dirle, queste cose, e a dirle credibilmente.

Del resto qualche cosa di questo genere c'è già; qualcuno ha già cominciato a crederci, proprio qui in Lombardia. Nel settembre scorso il nostro Consiglio regionale ha approvato - con un voto *bi-partisan*, perché Ds e Margherita si sono astenuti ma era sostanzialmente un voto favorevole - una legge sui Servizi per l'impiego che prevede esattamente questo: la creazione di un organismo indipendente di valutazione, la cui indipendenza è garantita, oltre che dai criteri di professionalità a cui devono rispondere i suoi membri, anche dal fatto che il vertice deve avere il voto favorevole dei due terzi del Consiglio, quindi non può essere "feudo" della maggioranza, deve avere un consenso generale. E questa legge prevede che il 75% dei fondi pubblici destinati alle politiche per l'impiego deve essere vincolato, nella sua erogazione, alle valutazioni dell'organismo

indipendente di valutazione; essa quindi valuterà le strutture operanti in questo campo e i soldi dovranno andare a chi fa meglio il proprio mestiere. Questo può voler dire che certi Uffici pubblici di collocamento non riceveranno più finanziamenti, perché sono totalmente inefficienti, altri invece vedranno valorizzata la loro efficienza (perché ce ne sono anche di quelli che sono riusciti a strapparsi dalla vecchia palude dell'inefficienza e inutilità).

Noi dobbiamo mobilitarci per questo, dobbiamo tenere gli occhi puntati sull'amministrazione regionale per vigilare su come questo nuovo meccanismo verrà fatto funzionare. Ecco quindi l'importanza della *public review*: noi vogliamo conoscere le valutazioni dell'organo indipendente e confrontarle anche con quel che vediamo, che sperimentiamo quotidianamente, con i risultati delle indagini dei ricercatori, della stampa specializzata. Se questa legge regionale funzionerà, ci saranno delle strutture che chiuderanno, perché non avranno più soldi per funzionare, ci saranno province che continueranno a svolgere questa funzione e province che non la svolgeranno più e saranno utilmente sostituite da strutture regionali o di altro genere, comprese le strutture private.

Anche questo conta: il mettere a confronto i servizi che son capaci di svolgere i privati con quello che son capaci di svolgere i pubblici. La scelta del *make or buy* è oggi uno dei cardini dell'amministrazione pubblica britannica, la quale in ogni suo comparto ogni anno si interroga: "Questo servizio è meglio che continuiamo a farlo noi o è meglio che lo affidiamo a una struttura privata?". Anche questo è un esercizio importante. E può dove è possibile occorre lasciare che siano gli utenti a decidere. Dovunque si riesce a mettere in moto un meccanismo di mercato ben funzionante, già questo garantisce un controllo di produttività: saranno gli utenti stessi a scegliere la struttura meglio funzionante. E questo alla lunga può persino rendere superflua l'opera dell'organismo indipendente di valutazione.

Ecco, tutto questo già accade in altri Paesi europei; si tratta di aprire gli occhi, aprire i nostri orizzonti, mostrare come questo può funzionare, adattarlo alla nostra realtà e lanciare all'opinione pubblica il messaggio che si può fare anche da noi, che c'è un sindacato che si mobilita per questo perché è convinto che la dignità del lavoro passa attraverso una rivoluzione culturale di questo genere, che c'è una forza politica che intende giocare la propria credibilità su questo terreno e dare a questo tema una priorità assoluta: perché è la riforma delle riforme. Io credo che se si riesce a creare un asse politico-sindacale di questo genere, questo asse avrà un appoggio fortissimo da parte della gente e non dovrà neanche scontrarsi con l'opposizione dei lavoratori, perché i veri lavoratori ne traggono solo un vantaggio. Certo, occorrono dei buoni politici e dei buoni sindacalisti, ma credo che anche in Italia ce ne siano.

Pia Locatelli

La parola al professor Leoni.

Riccardo Leoni

economia del lavoro, università di Bergamo

Omissis

Pia Locatelli

Due o tre domande brevi e poi una replica complessiva. La parola al signor prefetto.

Cono Federico

prefetto di Bergamo

Omissis

Franco Colacello

sindacalista Uil

Omissis

Michele Sculati

medico libero professionista

Omissis

Pietro Ichino

Nullafacenti non si nasce: si diventa. Perché se si è stati assunti, lo si è stati sul presupposto che si possa fare, che ci sia qualcosa da fare e che chi è stato assunto sia idoneo a farlo. E d'altra parte io credo che noi siamo esseri morali, siamo cioè responsabili di ciò che facciamo, in quanto il nostro comportamento non è determinato soltanto da circostanze esterne o organiche che sfuggono al nostro controllo, ma anche e soprattutto dalla nostra volontà. Noi sappiamo decidere, siamo in grado di scegliere. Possiamo essere indotti alla nullafacenza, al sottrarci al nostro dovere, da un quadro che disincentiva, che non stimola a sufficienza, o addirittura che incentiva il comportamento sbagliato.

Sul problema della scelta, della selezione: sono totalmente d'accordo con quanto ha detto il professor Leoni. Anzi, vi do una piccola anteprima: domani uscirà un mio articolo sul *Corriere* in tema di concorsi pubblici, nel quale sostengo che in tutti i comparti dell'amministrazione pubblica che siano compiutamente assoggettabili a un controllo di produttività ed efficienza il concorso come metodo di scelta del lavoratore andrebbe abolito. Perché il meccanismo del concorso in gran parte dei casi è fasullo, perché si sa già da prima chi si vuol assumere, e allora è una messa in scena, un teatrino assurdo e anche un po' criminogeno, perché induce la Commissione a fingere valutazioni che in realtà non dà; in molti altri casi valorizza aspetti e capacità della persona che non sono quelli che contano, o sono una piccola parte degli elementi che vanno tenuti in conto per la scelta.

In un comparto dell'amministrazione in cui sia possibile il controllo della produttività e dell'efficienza, quindi anche del conseguimento degli obiettivi, si dovrebbe lasciare la libertà al dirigente di scegliere i propri collaboratori, con la clausola che se poi gli obiettivi non sono raggiunti il dirigente va a casa e i collaboratori non colpevoli devono poter essere trasferiti dove il loro lavoro venga utilizzato meglio. In trentacinque anni che frequento l'università, ho ancora da vedere un concorso - o forse uno o due ne ho visti, ma si contano sulle punte delle dita di una mano - che sia stato un concorso serio, nel senso dei molti candidati, dei quali non si sa chi vincerà. Per lo più è una messa in scena, che non serve a nulla, non garantisce equità, anzi genera comportamenti distorti. Proviamo a pensare a un sistema universitario in cui lo Stato non desse più una lira agli atenei direttamente, ma desse l'80% del necessario per tenerli in piedi a ogni diciottenne e lasciasse che fosse il diciottenne e la sua famiglia a scegliere l'università; e si togliesse di

mezzo il valore legale della laurea, cioè si abolissero tutte le norme che ricollegano alla laurea l'accesso a un beneficio, l'accesso a un posto, l'aumento di stipendio: così la laurea vale solo per il suo contenuto di formazione effettivo. A quel punto potremmo lasciare completamente liberi i Consigli di facoltà nella scelta dei professori e le facoltà che non insegnano bene chiuderebbero, perché la gente non ci andrebbe più. In quel sistema si potrebbero abolire i concorsi.

E' chiaro che questo non dappertutto è possibile, non dappertutto si può mettere in concorrenza tra loro dei centri di servizi. In molti settori lo si può fare: per esempio, in quello sanitario, dove questo meccanismo sta producendo dei risultati positivi. Io andrei oltre in questa direzione, spingendomi a chiudere più spesso ospedali o centri di servizio sanitario che si rivelano inefficienti. Dove si può fare, questo è il meglio: lasciamo le redini sul collo al dirigente, il quale però risponde con il suo posto o con il suo stipendio: una parte consistente, secondo me anche metà dello stipendio di un dirigente, dovrebbe essere legata al raggiungimento dei risultati che gli vengono affidati.

Certo, è vero, oggi la dirigenza pubblica ha una grossa scusa; essa può dire: "Io non ho il potere organizzativo reale, non potete prendervela con me perché non ho il potere di incentivare nessuno, né di spostare una sola scrivania". Un preside di scuola può dire: "Ma perché ve la prendete con me, non posso spostare un professore, non posso aumentare lo stipendio a chi lavora di più o pagare di meno chi non svolge il programma, non posso spostare un bidello da una stanza all'altra, quali strumenti ho perché mi si possa chieder conto del funzionamento della scuola?". Riconosciamolo: qualche ragione questo preside ce l'ha. D'altra parte si dice che non si può lasciare ai dirigenti troppo le redini sul collo perché sono infeudati a questo o quel politico, perché userebbero male i loro poteri, perché aumenterebbe il clientelismo, e così via. Questo ci dà l'immagine di un colossale circolo vizioso: il dipendente nega la propria responsabilità dicendo che l'inefficienza nasce da un difetto della dirigenza, e ha ragione; ma il dirigente dice di avere le mani legate, e ha ragione anche lui.

Occorre rompere questo circolo vizioso; e secondo me lo si può fare, questo è il punto. Dobbiamo dare la percezione sia ai lavoratori del pubblico impiego sia ai 52 milioni di persone che stanno intorno al pubblico impiego che questi circoli viziosi si possono rompere. Quale può essere la strategia per dare a tutti questa percezione? Incominciare a fare sul serio. Poiché la condizione attuale ha generato situazioni di evidentissima improduttività, per le quali non occorrono tecniche sofisticate, basta un osservatore competente, onesto e dotato di credibilità pubblica per dire che quella struttura, quel singolo lavoratore è totalmente inefficiente. Ho descritto tre settimane fa il caso del professor M, di cui ho visto la vicenda in una scuola media superiore milanese: totalmente nullafacente, assenteista in modo smaccato, che ride in faccia ai propri colleghi e al preside dicendo che tanto non gli può succedere niente, al massimo lo trasferiranno e continuerà a non far niente dove lo trasferiranno. Ecco, lì non c'è bisogno di grandi capacità di misura; quello è un caso in cui *l'elephant test* ci consente di dire che si deve procedere al licenziamento.

D'accordo, il licenziamento non è la riforma della pubblica amministrazione, però è uno strumento per dare la percezione che si può cambiare. Non dare l'aumento contrattuale dove la struttura è totalmente inefficiente è uno strumento per mostrare che conviene darsi da fare perché la struttura funzioni, perché se non altro questo ci può candidare domani ad avere una retribuzione migliore; che comunque oggi accettare passivamente la situazione stagnante comporta il perdere l'aumento contrattuale.

Dove non si riesce o non è strutturalmente possibile mettere in atto meccanismi di mercato nei servizi e nel settore pubblico – per esempio non possiamo mettere in

concorrenza l'anagrafe A con l'anagrafe B - bisogna rassegnarsi alla valutazione, alla misurazione; e anche questo oggi è possibile. Guardiamo il meccanismo degli *annual reports* in Gran Bretagna, gli organismi indipendenti di valutazione in Olanda e in Svezia. La Svezia sta sperimentando cose molto raffinate: le prime esperienze di valutazione e incentivazione, anni fa, hanno mostrato come certi incentivi possano anche distorcere il comportamento dell'amministrazione in modo irrazionale, perché sono strutturati male; gli svedesi hanno quindi corretto il sistema degli incentivi e quello della *performance review*, corretto il sistema di valutazione e di ordinamento dei lavoratori in una graduatoria di efficienza (perché talvolta non si può dare una misurazione esatta, ma sempre si può creare una graduatoria dei lavoratori per impegno, efficienza, produttività).

Ecco, tutto questo si può fare. È certo un po' costoso; ma è tale l'enormità del costo che stiamo affrontando per effetto dell'inefficienza della nostra amministrazione pubblica, che non c'è meccanismo di valutazione troppo costoso, tale da rendere non consigliabile la sua attivazione. Il problema è rendere credibile l'attivazione di questi meccanismi. Ce ne sono di migliori? Benissimo, puntiamo i fari sul progetto migliore. Ma rendiamoci però conto che da troppi anni siamo fermi, su questo terreno. Dopo le leggi Bassanini della seconda metà degli anni '90 la riforma si è bloccata; l'ultima legislatura è stata una legislatura di inerzia su questo terreno; e l'inerzia qui ci fa arretrare: non vuol dire stare fermi, vuol dire tornare indietro, anche per tutti gli effetti culturali che l'inerzia produce.

Il discorso vale per i dipendenti come per i consulenti dell'amministrazione pubblica: così come va rifiutata la generalizzazione ingiusta per cui tutti i dipendenti pubblici sono nullafacenti, tutti sono inefficienti - che è una sciocchezza, perché se qualcosa sta in piedi è perché c'è chi lavora per due -, la stessa generalizzazione (e qui mi rivolgo ai sindacati) deve essere rifiutata quando è operata nei confronti dei consulenti. Quando sento Epifani o Bonanni dire che bisogna cancellare un miliardo e mezzo speso dallo Stato in consulenze, rispondo che anche questa è una generalizzazione ingiusta. Nell'antologia degli interventi pubblicata nel libro c'è il caso di un consulente che dice: "Sì, è vero, la mia azienda a cui avete appaltato il servizio riceve per un giorno del mio lavoro quello che è il vostro stipendio di un mese, ma io in un giorno di lavoro faccio quello che voi *non* fate in un mese". Cose di questo genere accadono effettivamente, cioè ci sono situazioni in cui ci si rivolge per disperazione all'azienda esterna perché la struttura pubblica non è capace di trovare in se stessa l'energia, le competenze, lo spirito d'iniziativa e la capacità di riscossa che la mette in grado di fare quel che deve. A Napoli ci si è rassegnati all'Azienda della nettezza urbana totalmente inefficiente e quel pochissimo che viene fatto in questo settore è affidato alla società privata cui si dà in appalto il lavoro. È giusto puntare a cancellare quella esternalizzazione, ma a condizione che si licenzino i nullafacenti e si rimetta in piedi una struttura pubblica decente, se pubblica ha da essere.

Sculati chiede quale movimento politico sia disposto a rischiare di mettersi contro 3 milioni e mezzo di persone. Nessun movimento politico, certo, ma il punto che tengo a sottolineare, forse il messaggio principale che vorrei lanciare oggi, è questo: in realtà le energie necessarie e anche sufficienti per questa auto-riforma dell'amministrazione pubblica stanno proprio dentro quei 3 milioni e mezzo, che non sono tutti nullafacenti. È vero che c'è un certo modo di intendere il sindacalismo che fomenta il chiudersi a riccio della categoria, contro la valutazione, contro lo stress da esame, contro la penalizzazione dell'uno perché meno efficiente dell'altro; e c'è anche del buono in questo modo di essere tradizionale del sindacato; ma non quando l'inefficienza raggiunge i livelli a cui assistiamo troppo spesso. Qui il sindacato deve mostrare di saper cambiare registro; e se non lo fa il sindacato, deve essere il potere politico a farlo. Io per esempio non vedrei per niente male che il Presidente del Consiglio, di fronte al Paese, a reti unificate, dicesse: "Ho qui i 3

miliardi necessari per il rinnovo dei contratti, ma non li do a un sindacato che non sia disposto a gestirli in questo, questo e questo modo, cioè in modo da premiare chi lavora e da penalizzare le strutture inefficienti". Ci sarà lo sciopero generale del pubblico impiego? Affronteremo anche questa prova, non moriremo per questo; ma sappiano gli elettori, sappiano i cittadini che il motivo di quello sciopero è che si rifiuta di gestire in modo decentemente produttivo le risorse pubbliche.

Io credo che un discorso così il Paese lo capirebbe e sono convinto che lo capirebbero anche Cgil, Cisl e Uil. Ma, se non lo capissero, auspicherei che la parte migliore del pubblico impiego lasciasse Cgil, Cisl e Uil e si desse un altro sindacato per contrattare con il governo le cose giuste.

Gigi Petteni

Ma questo governo è in grado di farlo?

Pietro Ichino

Questo è un punto rilevante. Io non sto dicendo che questo governo è capace di farlo (lo vedremo nei mesi prossimi); dico solo che io auspicherei un governo che fosse capace di farlo. Capisco che le due affermazioni sono fra loro diverse.

Per il resto, non posso che condividere tutto quello che ha detto il professor Leoni, sono convintissimo che il licenziamento non può che essere un atto marginale nella riforma e anche nella gestione di un'amministrazione pubblica funzionante. Ma un'amministrazione pubblica come la nostra, in cui in cinquant'anni non c'è stato un solo licenziamento per scarso rendimento, è un'amministrazione pubblica che funziona male e che si auto-condanna a funzionare male. E' chiaro che non è il licenziare il nullafacente che risolve il problema, ma un'amministrazione nella quale il nullafacente può ostentare la propria nullafacenza gridando in faccia ai propri utenti e ai propri colleghi che tanto a lui non può succedere nulla - e ha ragione, perché così vanno effettivamente le cose - è un'amministrazione che si condanna alla demoralizzazione, a non avere gli stimoli giusti. Certo gli stimoli giusti non possono essere costituiti soltanto dal bastone del licenziamento, ma ci deve essere tutta un'innervatura di incentivi per i quali tutte le competenze, le abilità, sia sul piano della scienza dell'organizzazione sia sul piano del diritto amministrativo, devono essere mobilitate. Ma le abbiamo queste capacità e queste energie, è solo questione di crederci e di rilanciare questo disegno.

Purtroppo questo governo aveva preannunciato un impegno su questo terreno, ma l'ha rinviato, dicono di qualche mese; stiamo a vedere; io spero che sia soltanto un rinvio di qualche mese; certo in questa Finanziaria non si è visto l'impegno concreto su questo terreno.

D'altra parte, ripeto, o l'Italia sa cambiare la propria amministrazione profondamente, oppure è destinata a tornare ad essere una pura espressione geografica, perché lo Stato conterà sempre di meno, la nostra capacità di autodeterminare come nazione il nostro futuro diventerà sempre più ridotta, tutto ciò che conta verrà dall'estero e lo faremo nell'ambito di organizzazioni guidate da altri Paesi. Ci pensa la globalizzazione a risolvere il problema, emarginando, spingendo sempre più ai margini tutto quanto non funziona. Le nostre teste migliori continueranno ad andare altrove e noi saremo solo un bel giardino - finché resterà bello - dove ospitare le frotte di turisti giapponesi e cinesi.

Non è che sia obbligatorio risolvere il problema, ma se non lo risolviamo ci riduciamo a questo.

Io credo che non sia questo il nostro destino, credo che si possa reagire. E questo è il messaggio che vorrei lanciare con il mio libro.

Pia Locatelli

Un ringraziamento a Pietro Ichino, a Stefano Cofini, a Riccardo Leoni, a Gigi Petteni, grazie per questo rilancio della speranza. Il problema della pubblica amministrazione ha chiamato in causa in continuazione la politica, che qui questa sera non c'è stata (io non sono qui in quella veste), però mi sembra di poter accogliere l'invito del signor prefetto, proprio perché credo che un'interlocuzione con la politica per affrontare questo problema sia necessaria. E ci diamo un altro appuntamento, non posso fissarlo ora ma posso annunciare l'impegno della Fondazione a riproporre questo tema, chiamando al tavolo anche gli altri protagonisti. Grazie ancora.