



Mai come in questo ultimo periodo, sono avvertite le problematiche legate alla riforma della pubblica amministrazione con una particolare attenzione alla esigenza di ridurre al massimo le incombenze burocratiche direttamente o indirettamente connesse alla realizzazione ed allo svolgimento delle attività di impresa e, naturalmente, alla creazione di nuovi posti di lavoro.

È anche giusto che, in un periodo difficile come quello che stiamo attraversando, la rivendicazione della società civile si faccia sentire sempre più e, anzi, proprio l'esigenza di cercare di superare in tempi brevi la attuale fase congiunturale impone lo studio e la proposizione di soluzioni che siano veramente in grado di portare il livello di funzionamento della macchina pubblica ad un livello di efficienza al passo con i moderni paesi occidentali, in grado, soprattutto, di non essere da ostacolo rispetto alla concretizzazione di nuovi progetti d'impresa.

In via preliminare, però, va detto che spesso volte c'è la tendenza ad abusare della locuzione "riforma della pubblica amministrazione" lasciando così immaginare che con un solo singolo intervento, ancorché complesso, si possa far fronte alle esigenze operative delle miriadi di

uffici pubblici sparsi sul territorio e la cui responsabilità è posta nelle mani di attori collocati ai diversi livelli istituzionali e dove, in ognuno di questi livelli, insistono funzioni e compiti che sono completamente diversificati l'uno dall'altro.

Giusto per dare un'idea, il sito *saperi.forumpa.it* ci dice che il "totale di enti che compongono l'universo della PA italiana sfiora le 10mila unità; nel particolare 9.867, e ben 8.517 di queste è rappresentato da strutture regionali e locali ...", mentre il totale del personale a tempo indeterminato è pari a circa 3.300.000 dipendenti. Il 55% di questo è composto da donne. L'età media dei dipendenti pubblici è di circa 50 anni mentre l'anzianità di servizio arriva mediamente a circa 20 anni.

Interventi di riorganizzazione dell'attività della pubblica amministrazione proposti, anche in tempi relativamente recenti, da quello che oggi è il *Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione* (in origine Dipartimento della Funzione Pubblica), in linea di massima, non sono riusciti a sortire gli effetti sperati. A parere nostro, le uniche azioni che hanno in qualche modo rappresentato un'importante spinta all'innovazione sono quelle che hanno dato vita alla cosiddetta *Privatizzazione del diritto del lavoro pubblico in Italia* portate avanti, in tempi e da posizioni politiche diverse, da Maurizio Sacconi (all'epoca Sottosegretario con delega alla Funzione Pubblica) con il Decreto Legislativo 29 nel 1993 e da Franco Bassanini (nella veste di Ministro della Funzione Pubblica) con il decreto legislativo n. 80 del 1998.

Due provvedimenti molto complessi e articolati ma che, fra le molte innovazioni che contenevano, sancivano la piena *responsabilizzazione della dirigenza pubblica* anche con *l'introduzione del principio fondamentale della separazione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni di gestione ma, in particolare, con la piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro* e la generalizzata applicazione delle norme del codice civile nel pubblico impiego.

Soprattutto, va evidenziato, le nuove norme si proponevano di accrescere l'efficienza delle amministrazioni e di razionalizzare il costo del lavoro pubblico; per la prima volta nella gestione degli uffici venivano introdotti i principi di *speditezza, economicità e trasparenza*.

Insomma, una vera e propria rivoluzione partita anche con forti critiche provenienti dall'interno ma che - almeno per i primi anni - è stata in grado di dare una svolta nella gestione degli uffici e del personale della pubblica amministrazione. Ci piace ricordare che per la costruzione dei due provvedimenti di riforma, il Prof. Massimo D'Antona aveva messo a disposizione tutta la sua competenza di giuslavorista, nel 1993 nella posizione di consulente della CGIL e nel 1998 come esperto a fianco del Governo. Attività che, come sappiamo, Massimo D'Antona ha pagato con la sua stessa vita a seguito del proditorio attacco subito da un commando terroristico il 20 maggio 1999.

Purtroppo lo scorrere del tempo, l'incapacità di aggiornare/adequare progressivamente l'intervento normativo alle mutate esigenze della società hanno portato alla scelta politica del radicale cambiamento di rotta che niente ha portato in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa ed il cui unico ricordo lasciato è quello della caccia alle streghe con l'esaltazione del cosiddetto "fannullonismo" e la conseguente "criminalizzazione" dei dipendenti pubblici.



Come già detto, oggi la Pubblica amministrazione è, più che nel passato, nell'occhio del ciclone perché, fra le altre cose, è accusata di non essere in grado di rispondere adeguatamente - soprattutto per quanto concerne la velocità nella emissione degli atti - alle esigenze poste, in particolare, dal mondo dell'impresa il quale giustamente non accetta che un progetto di avvio di una iniziativa imprenditoriale, corroborato dai necessari finanziamenti e correttamente allocato nel territorio, debba aspettare oltre due anni prima di poter divenire concretamente esecutivo.

Sicuramente vanno rifiutati confronti con altri paesi emergenti, presenti nell'Unione Europea solo da pochi anni, che hanno tempi procedurali di gran lunga più brevi di quelli previsti nel nostro Paese. L'Italia ha costruito le sue norme attraverso lunghi anni di studio ed anche di mediazione con

la società civile. Il rilascio di una autorizzazione da noi deve temperare il rispetto di una serie di regole fra cui quelle sull'ambiente, sulla tutela e sicurezza sul lavoro e quella contro i fenomeni di criminalità. Ciò detto, però, uno sforzo crediamo che debba essere fatto e l'impegno di pervenire in tempi brevi in una condizione favorevole e, addirittura, attrattiva per gli investimenti deve essere uno dei punti fermi del Governo e di tutti i livelli istituzionali presenti nel Paese.

Proprio perché rigettiamo l'ipotesi di provvedimenti omnibus che possano rappresentare la panacea di tutti i mali della burocrazia italiana, proviamo ad immaginare cosa si potrebbe fare per superare le condizioni appena denunciate.

In via preliminare, proprio per la presenza e la relativa competenza - ognuno con caratteristiche e specificità proprie - dei circa 10.000 uffici pubblici presenti nel Paese sarebbe auspicabile che gli organismi di coordinamento di ognuno dei singoli livelli istituzionali presentasse al Ministero della Funzione Pubblica una propria proposta di semplificazione delle procedure in genere ma, soprattutto, di quelle strettamente legate alla creazione e prosecuzione delle attività di impresa. Credo, cioè, che la Conferenza Stato-Regioni, l'Unione delle Provincie, l'Associazione Nazionale dei Comuni e l'Unione delle Camere di Commercio, ognuno per le funzioni di propria competenza, possano e debbano, in tempi adeguati e possibilmente brevi, esprimere le proprie proposte di revisione qualitativa e quantitativa dei rispettivi processi burocratici. In tal senso, andrebbero sicuramente eliminati i doppioni e, possibilmente, anche le diversità e le divergenze procedurali presenti fra le singole realtà locali e fra quelle regionali in modo particolare. Nel caso di procedimenti autorizzativi complessi riguardanti più amministrazioni, il sistema dei cosiddetti "uffici unici" dovrebbe rappresentare la normalità sia per quanto riguarda la consulenza che anche per l'espletamento della procedura e per il relativo rilascio dell'atto di autorizzazione.

In una fase emergenziale, come quella che stiamo attraversando, si potrebbe introdurre, in via sperimentale e per un arco di tempo predeterminato, il principio della verifica a posteriori delle dichiarazioni di responsabilità, rilasciate dai singoli operatori economici, con il supporto responsabile degli studi professionali interessati, a sostegno delle istanze di autorizzazione. Ciò in alternativa ai nulla osta preventivi messi in capo alle amministrazioni competenti e per atti non riguardanti il rispetto delle norme sulla pubblica sicurezza. Naturalmente, in tal caso, gli organi di vigilanza degli Uffici pubblici preposti dovrebbero essere messi nelle condizioni di intensificare la propria azione di verifica e di controllo ad evitare per tempo gli eventuali abusi e le violazioni normative.

Nella logica della semplificazione è indispensabile investire ancora di più sulla possibilità di potenziare le opportunità offerte dalla rete e, quindi, privilegiare i "rapporti on line" fra le Amministrazioni da una parte e le imprese ed i cittadini dall'altra; ancora oggi, malgrado gli sforzi già fatti, troppo materiale cartaceo continua a circolare fra gli attori interessati. L'utilizzo degli sportelli fisici deve poter diventare una azione residuale riservata solo a casi limite. Inoltre, sempre nella logica della semplificazione, la prossima approvazione di una nuova norma sul lavoro (Jobs Act), previsto dal programma del Governo Renzi, impone la redazione di un testo unico in grado di coordinare e sostituire gli innumerevoli

provvedimenti legislativi oggi vigenti in materia di lavoro che, stratificatisi negli anni, causano complicazioni interpretative e applicative da parte degli attori impegnati nella gestione della materia (datori di lavoro, associazioni sindacali, operatori del settore, ecc.).

Un capitolo a parte deve riguardare gli operatori degli uffici pubblici. Anche su questo punto vale quanto già detto sulla situazione variegata presente sul territorio nazionale per effetto della presenza di circa 10.000 uffici pubblici. La capacità, l'impegno, la formazione, la disponibilità, sono caratteristiche senz'altro individuali ma molto dipende dall'Amministrazione in cui il singolo si trova ad operare. Insomma, ribadiamo, non esiste una medicina unica ma scelte che devono essere calibrate sulla base di una serie di elementi fra i quali va soprattutto privilegiata la funzione che un determinato ufficio deve svolgere.

Spesso il cittadino sottoposto allo stress da burocrazia è solito rivolgere la propria rabbia all'interlocutore che si trova dietro lo sportello, senza tenere conto che quell'operatore ha l'obbligo – disciplinare e a volte anche penale – solo di rispettare le norme sulla materia trattata e le relative disposizioni interne. La rabbia dell'utente, purtroppo, è figlia, da una parte, del megafono di quei politici (di destra e di sinistra) che per la ricerca di qualche voto e per vendere qualche libro in più hanno alzato il tiro giocando sulla parola "fannulloni" appiccicata addosso ai dipendenti pubblici e, dall'altra, cattiva informazione di sovente messa a disposizione dai mass media su fatti e circostanze che provocano la rabbia dei cittadini.

Tutto questo ci fa venire in mente, da ultimo, la tragica vicenda che si è recentemente verificata a Casalnuovo di Napoli, che ha suscitato, oltre al dolore della famiglia dell'imprenditore scomparso, un sentimento diffuso di rabbia, presto sfociato in un clima di aggressione e di intimidazione nei confronti degli ispettori del lavoro erroneamente individuati come responsabili dell'accaduto. I cronisti, in questa vicenda, si sono prestati ad una ricostruzione dei fatti assolutamente non rispettosa della realtà e alcuni importanti opinionisti si sono facilmente esercitati nella espressione, talvolta anche urlata, di giudizi sommari nei confronti degli ispettori del lavoro che, appunto, avevano l'unica colpa di svolgere correttamente il proprio lavoro.



La nostra Rivista, attraverso queste righe, intende esprimere la propria piena solidarietà agli Ispettori del lavoro di Napoli e, con loro, a tutti quegli ispettori che quotidianamente e a testa alta esercitano la propria funzione, tesa a garantire il rispetto della legalità sul lavoro, spesso volte in condizioni difficili e con rischi sulla propria incolumità personale. Ci sentiamo anche in dovere di esprimere il nostro apprezzamento per la presa di posizione assunta dal Ministro del Lavoro, Giuliano Poletti, che in un messaggio a tutti gli Ispettori del lavoro ha, fra le altre cose, detto di sentirsi in dovere di *"... confermare la stima e l'apprezzamento del Ministero per chi svolge, con impegno e competenza, un'attività delicata e difficile per garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori e della leale concorrenza tra le imprese. È fuorviante accreditare alla stregua di una vessazione la normale attività di controllo degli ispettori del lavoro, indispensabile per assicurare l'azione di contrasto al lavoro nero ed allo sfruttamento dei lavoratori, uno dei fattori essenziali per accrescere il grado di legalità del Paese e la trasparenza delle attività economiche, specialmente nell'attuale contesto di pesante crisi."*

In conclusione di questo ragionamento e per la parte che riguarda gli operatori del settore pubblico, va annotato che le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno, da tempo, elaborato una serie di proposte e, riteniamo, sia giunta l'ora – superando anche tutte le crisi allergiche che spesso vengono quando si abusa della parola "consociativismo" – di acquisire una maggiore disponibilità da parte pubblica per riaprire quel momento di confronto triangolare che nel passato spesso volte ha aiutato il nostro Paese ad uscire da pesanti situazioni di difficoltà. ■

[*] Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)