

volizzare i dipendenti pubblici aggettivandoli come fannulloni e cavalcando un diffuso senso comune, atteggiamento che non giova a nessuno.

Condivido le osservazioni dell'onorevole Cazzola sulla necessità di uscire da un ragionamento generale e generico e di introdurre rispetto alle questioni di difficoltà della pubblica amministrazione analisi più precise in termini territoriali piuttosto che di settore.

In passato, ho avuto la fortuna di svolgere il ruolo di assessore al personale sia in un comune che in una provincia e sono convinta che nel settore pubblico i dipendenti pubblici siano la risorsa fondamentale dell'azione amministrativa, talvolta ancora più delle risorse stesse. Certamente, esistono rilevanti sacche di assenteismo, ma anche una grande qualità. In tante parti del Paese la sanità rappresenta un'eccellenza e personalmente, abitando in Toscana, ho presente la grande qualità dei servizi educativi all'infanzia, la grande qualità e l'abnegazione del lavoro svolto da Vigili del fuoco, militari e altri dipendenti pubblici.

Nel piano industriale si sottolinea la necessità di passare dalla fase del procedimento al risultato e quindi al provvedimento. Poiché viviamo nel mondo reale e abbiamo contatti con la pubblica amministrazione, sappiamo che i ritardi e le difficoltà che il cittadino incontra nell'accesso a un servizio in termini di lunghe attese per una TAC o altro hanno spesso a che fare non con la scarsa qualità professionale dei dipendenti, ma con una legislazione che ingessa la pubblica amministrazione e allunga terribilmente i tempi di chi ci lavora.

Poiché per rendere efficace la pubblica amministrazione si deve porre un tema importante di delegificazione e di semplificazione che garantisca rapidità, efficienza ed efficacia nella risposta, giacché non ne ha fatto parola nella sua relazione né nel piano industriale, vorrei sapere cosa pensi di questo e come eventualmente intenda affrontarlo.

Concordo sul fatto che non sia sufficiente introdurre la meritocrazia, perché

abbiamo bisogno di una pubblica amministrazione efficiente, che per essere tale necessita di una stabilità economica e del personale. Alla luce del taglio dell'ICI e al fatto che i comuni non hanno certezza di quando le risorse verranno restituite - scelta che ha introdotto negli enti locali un elemento di grande instabilità e di difficoltà nel fornire risposte ai cittadini - le chiedo maggiori delucidazioni sull'introduzione, per quanto riguarda la riorganizzazione della pubblica amministrazione, delle sponsorizzazioni e dei *project financing*. Nella mia esperienza il *project financing* è uno strumento importante introdotto per quanto riguarda i lavori pubblici, per cui vorrei capire se intenda introdurlo come elemento di un ulteriore allentamento dello Stato rispetto all'esigenza di mantenere e forse rafforzare i finanziamenti pubblici, anche nell'ambito di quel federalismo che ci proponete.

Se il *project financing* diventa uno strumento per poter ulteriormente restringere l'impegno dello Stato nei confronti di enti locali e delle regioni, potrebbe essere un elemento di ulteriore destabilizzazione, anziché garantire alla pubblica amministrazione, fondamentale elemento di equità sociale, il mantenimento della sua funzione pubblica. In questo intravedo il rischio di un'introduzione di forme di rapporto privato nel pubblico, che possono ulteriormente restringere l'importante area di funzione pubblica.

CESARE DAMIANO. Signor Ministro, ho apprezzato la sua affermazione iniziale di voler lavorare insieme. Mi auguro che anche questa sia una sede di confronto su queste tematiche, che ci consenta di approfondire un tema estremamente complesso.

Ho ricevuto i due testi, che ho letto velocemente. Mi riprometto un esame più dettagliato, vista la delicatezza e la complessità della materia.

Ho ascoltato con attenzione le sue argomentazioni anche di carattere filosofico generale. Naturalmente, su molte linee non si può che essere d'accordo, ma è necessario capire come queste intenzioni

si traducano in legislazione e in contrattazione con il sindacato e con la parte sociale.

Non ho mai apprezzato la polemica sui fannulloni, non ho mai inteso fare di ogni erba un fascio, pur non volendo nascondere problemi anche importanti di efficienza, che riguardano la pubblica amministrazione e in generale il sistema Paese.

Per quanto riguarda l'assenteismo, negli anni '70 in assemblee sindacali molto difficili come alla Fiat Mirafiori non ho mai mancato di ricordare ai lavoratori che un malato finto produce un risultato negativo per chi è davvero malato e ha bisogno di tutela. Una dissuasione è dunque sicuramente necessaria.

Nel corso della mia esperienza, ho anche lottato per garantire un'equiparazione di condizioni tra il settore pubblico e il settore privato. Ricordo a tal proposito la riforma pensionistica del 1995, che finalmente sanò una situazione di intollerabile disparità. I lavoratori del settore industriale lamentavano infatti le condizioni di privilegio di cui godeva il settore pubblico per quanto riguarda il sistema pensionistico. Il punto è capire come si realizzi e in quale contesto maturino queste intenzioni.

Ascoltando la volta scorsa il Ministro Sacconi, mi ha preoccupato il prevalere nel Governo di un orientamento politico che definirei di deregolazione spinta del mercato del lavoro. Non vorrei che questa tendenza valesse anche come contesto di riflessione per quanto riguarda il settore pubblico.

Ho visto questo annuncio formulato in modo *soft*, però le intenzioni mi sono sembrate più drastiche di quanto sembrava all'inizio, quando il Governo aveva annunciato una sorta non di continuismo con l'amministrazione e il Governo precedente, ma di maggiore tolleranza rispetto agli indirizzi di riforma ritenuti consensualmente utili per il Paese. Ho anche visto estendersi questa logica di deregolazione al settore della previdenza, aspetto che mi preoccupa molto.

Desidero rivolgerle una domanda, cui avrà modo oggi e nel prosieguo di rispon-

dere. Nel parlare di un allineamento di situazioni fra il pubblico e il privato anche per quanto riguarda l'efficienza e l'assenteismo, dobbiamo ricordare di avere obiettivi di breve, medio e lungo periodo. Del resto, lei ha visto come sia stato difficile giungere a risultati concreti anche per chi ha provato in precedenza a fare queste riforme.

Abbiamo visto che il Governo ha intenzione di operare con un suo decreto sul tema degli straordinari, ma, come evidenziato dall'onorevole Delfino, al di là della bontà della misura, avrei preferito che le risorse che intendete destinare agli straordinari fossero, ad esempio, devolute per i premi di produttività, ma questa è un'opinione politica. Le chiedo quindi se non constati una disuguaglianza, un disallineamento già all'inizio, che colloca in una diversa situazione i lavoratori pubblici (forze di polizia, carabinieri, infermieri), con la creazione di disuguaglianza nel regime degli straordinari fra infermieri di una clinica privata o di una clinica pubblica. Oggi, le cliniche private non brillano dal punto di vista della trasparenza e i fatti di Milano dimostrano l'esigenza di modifiche drastiche.

La seconda domanda è relativa al modello contrattuale. Ieri, è cominciato il confronto tra le parti sociali, che ha come obiettivo la conclusione nel mese di settembre. Vorrei sapere se lei pensi di allineare questa riflessione sul modello contrattuale negli stessi tempi rispetto a quanto sta succedendo nel settore privato. Nei suoi documenti è infatti giustamente scritto che si tratta di arrivare a un sostanziale allineamento del modello contrattuale.

Ho sempre sostenuto la triennializzazione della cadenza normativa e salariale del contratto e credo che questo debba valere anche nel campo della pubblica amministrazione. Ciò richiede però tempi analoghi e conclusioni analoghe, perché sarebbe sbagliato avere uno scostamento di modello contrattuale mentre si persegue un indirizzo comune sotto il profilo dell'efficienza e della produttività.

Sempre sul modello contrattuale, poiché propone un'innovazione nella contrattazione di secondo livello, quella di produttività, vorrei chiederle se ipotizzi di proporre parametri particolari, differenti da quelli della redditività, della produttività, della qualità del sistema della pubblica amministrazione, e in che modo questa produttività possa essere regolata secondo nuovi parametri a livello decentrato, anche considerando le diverse tipologie e le strutture degli uffici della pubblica amministrazione.

Lei cita una clausola di salvaguardia. Per mia curiosità di studioso della materia, desidero chiederle se essa riguardi la pubblica amministrazione o i lavoratori della pubblica amministrazione in caso di esubero della spesa. Lei sembra proporre un contratto elastico che possa durare di più nel caso in cui la spesa sia superiore a quella prevista dalla pubblica amministrazione nella negoziazione col sindacato.

Questi sono i primi interrogativi, ma il punto è come raggiungere un obiettivo utile per il Paese. Sono sicuro che in futuro il confronto, oltre agli elementi critici, potrà individuare elementi di convergenza e che proseguirà la concertazione con il sindacato dei lavoratori.

ALDO DI BIAGIO. Si condividono i presupposti della base del programma di risanamento strutturale e di rilancio della macchina pubblica italiana, con una sola considerazione circa l'allineamento al settore privato e ai livelli contributivi, che può ammettersi per livelli più bassi, ma non sembra riscontrabile per quelli più alti. Appare necessario riassorbire il *gap*, che su questo terreno sussiste tra l'Italia e i Paesi europei, rispetto ai quali gli ultimi dati ISTAT registrano un ritardo pari ad almeno il 13 per cento.

Riguardo alla definizione del datore di lavoro pubblico, considerando la necessità di individuare un unico datore di lavoro, occorre capire se questo debba corrispondere al soggetto politico, amministrativo o manageriale.

Le risorse a disposizione del datore di lavoro non devono essere gestite in termini

indifferenziati, poiché alle diverse qualifiche e ai trattamenti devono corrispondere posizioni funzionali, che siano effettivi terminali di potere e di responsabilità.

Potrebbe dunque rivelarsi opportuno introdurre meccanismi volti a motivare il personale per le figure direttamente coinvolte nell'attuazione dei fini istituzionali delle amministrazioni. Si potrebbe introdurre uno schema gerarchico, in relazione al quale ordinare l'organico delineando i percorsi di carriera e i relativi sviluppi economici.

Sarebbe infine necessario risolvere la questione attinente alle responsabilità e ai doveri del dipendente pubblico per la piena valorizzazione dello stesso.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i colleghi intervenuti per i contributi offerti.

Do la parola al Ministro Brunetta per la replica.

RENATO BRUNETTA, *Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione*. Farò due o tre battute di carattere generale, e poi risponderò ai singoli interrogativi.

Consentitemi di fare il professore per soli tre minuti. Il settore pubblico produce beni e servizi pubblici, il settore privato beni e servizi privati. I beni pubblici hanno la caratteristica della non esclusione, per cui il prezzo non può discriminare. Non si può garantire di consumare caviale e *champagne* a chi sia privo dei soldi necessari per comprarli, ma non si può escludere dalla fruizione di istruzione, sanità, sicurezza e di altri beni e servizi pubblici chi non ha le risorse per poterseli permettere. I due mondi sono quindi ontologicamente diversi.

Per cultura, formazione e sensibilità, considero il settore pubblico e i beni pubblici centrali per la vita democratica di un Paese, come è scritto nell'ultima pagina del documento che vi ho presentato.

Un Paese in cui il settore pubblico non produca beni e servizi pubblici adeguati non garantisce eguaglianza, equità, funzionalità, di fatto vera democrazia.

I beni e i servizi pubblici possono essere forniti da pubblici dipendenti e dal

mercato. Contano le modalità con cui vengono prodotti e le forme di esclusione e non esclusione.

Un taxi produce un servizio pubblico, ma il produttore del servizio è un dipendente privato, nella fattispecie un artigiano sottoposto a regolamentazione.

Da questa distinzione si capisce anche lo *status* potenziale del dipendente pubblico, ovvero di colui il quale è preposto alla produzione diretta o indiretta di beni e servizi pubblici fondamentali per l'esistenza di un Paese, di un'economia, di un sistema complesso come il nostro.

Da questa origine derivano anche le guarentigie, che originariamente erano in capo ai dipendenti pubblici, che, proprio perché preposti alla produzione di beni e servizi pubblici, avevano caratteristiche di garanzia del loro *status* e del loro posto di lavoro diverse da quelle del privato. Tutto questo purtroppo si è progressivamente perso, per cui a fronte di una progressiva e un po' confusionaria privatizzazione (una finta privatizzazione), si è perso lo *status*, l'immagine e anche il ruolo del pubblico dipendente. Si sono dunque mantenute le garanzie, si è perso lo *status* e le caratteristiche distintive del dipendente pubblico nella sua funzione di produttore di beni e servizi pubblici rispetto al dipendente privato.

Ritengo che i beni e i servizi pubblici debbano essere aumentati, migliorati, qualificati e non certamente diminuiti, peggiorati, dequalificati. Sono quindi per più servizi pubblici, migliori servizi pubblici, più beni pubblici, migliori beni pubblici.

Cosa diversa è valutare chi dovrà produrre questi beni e servizi. Nell'attuale situazione produciamo malamente beni e servizi pubblici con i costi conseguenti soprattutto per le famiglie più fragili e più povere e per le imprese, che sono esposte alla competizione. Una riforma della pubblica amministrazione mira dunque non a dequalificare, ma a qualificare. Questa è la mia dichiarazione politica di intenti.

Ci chiediamo come realizzare tutto questo. Se continuiamo nella deriva o nella china che abbiamo seguito fino ad ora, avremo servizi pubblici e beni pub-

blici sempre in qualità peggiore e in quantità minore. L'insoddisfazione dei cittadini è crescente, il che significa che il processo che si è andato evidenziando ad oggi è negativo. Se la gente potesse ascoltare il dibattito di questa Commissione, ci chiederebbe se i servizi pubblici migliorino o peggiorino, se le liste di attesa si accorcino, se i tempi della burocrazia si riducano, se la qualità migliori. Questa è la domanda della gente e, piuttosto che al sindacato dei dipendenti pubblici, personalmente rispondo al mio datore di lavoro finale, che è il cittadino.

Da questo punto di vista, la pubblica amministrazione non è una ma tante, ciascuna con la sua caratteristica e specificità, ma per ragioni metodologiche c'è una fase olistica e una fase riduzionistica, laddove la prima è la fase di sintesi, iniziale, che individua alcune grandi strategie, e da essa poi deriva la fase riduzionistica, ovvero la settorializzazione e la sua applicazione.

Mi è stata rivolta un'altra critica un po' ingenerosa non tanto qui, quanto fuori. Ho giurato il giorno 8 maggio 2008, ho preso possesso del Ministero il giorno dopo dalle mani del buon Nicolais, 20 giorni dopo erano pronti questi due documenti, ho scritto in quella stessa data a questa Commissione per essere udito e nelle prossime settimane avrete tre disegni di legge a distanza di un mese e mezzo. Penso che nessuno possa accusarmi di fare propaganda e non interventi concreti. Non so se questi disegni di legge saranno buoni o meno buoni, però il PERT da me seguito è questo e penso sia di tutto rispetto. I contenuti sono poi da verificare, ma per il momento analizzate quello che avete sotto gli occhi.

Di ISFOL, anche se per poco tempo, sono stato presidente, quindi conosco il suo ruolo, il problema dei precari e il tema ben più vasto di come si accede alla pubblica amministrazione.

Per le succitate ragioni della produzione di beni e servizi pubblici, vi si dovrebbe entrare unicamente per concorso. In realtà, la stragrande maggioranza dei dipendenti della pubblica amministra-

zione non è entrata per concorso, con punte elevatissime per la scuola, in cui il 60-80 per cento non è entrato per concorso, con punte differenziate rispetto ad altre amministrazioni.

La rottura del patto in base al quale a chi produce beni e servizi pubblici spettano garanzie e uno *status* particolare si è rotto da tempo, quindi o decidiamo che questo patto tra Stato, dipendenti pubblici, produzione di beni e servizi pubblici debba essere completamente cambiato privatizzando tutto, oppure ritorniamo alle regole del gioco, in base alle quali nella pubblica amministrazione si entra solo per concorso, ivi comprese le contraddizioni delle prime fasi del Governo, che ho subito.

Su questo, i quattro o cinque che lo hanno citato hanno ragione. Le ho subite e addirittura attenuate perché erano più rilevanti, compresa la differenziazione pubblico/privato per quanto riguarda il provvedimento sugli straordinari.

Anche su questo, chi è senza peccato, Ministro Damiano, scagli la prima pietra, perché purtroppo della differenziazione pubblico/privato ciascuno porta qualcosa nella propria storia personale.

Rispetto al pubblico/privato e straordinari, avevo proposto di estendere un vantaggio alle Forze di polizia, ma non ci sono riuscito.

Il provvedimento è sperimentale, l'obiettivo dichiarato dal Ministro Sacconi e dagli altri Ministri è quello di estenderlo progressivamente, ma questo non è ancora avvenuto.

Personalmente, sono per una convergenza dei modelli pubblico e privato, per una convergenza del modello contrattuale (se si decide per la triennializzazione, così deve essere nel pubblico e nel privato), ancorché le modalità possano essere diverse.

Sono due animali diversi. Cito solo un esempio: nel settore privato la contrattazione di secondo livello si è configurata storicamente, ancorché in maniera limitata, come un bene, nel settore pubblico si è configurata in maniera massiva come un

non bene, per non dire un male. Questi due mondi diversi devono quindi essere trattati in maniera diversa.

I grandi sfondamenti nelle risorse stanziare, i grandi sprechi sono avvenuti soprattutto nelle contrattazioni di secondo livello nei governi locali per quanto riguarda il settore pubblico.

La clausola di salvaguardia, amico Damiano, è già legge dello Stato mai applicata. L'origine era mia, il Ministro del lavoro era Giugni, ed era scritta semplicemente in questi termini: qualora si verificasse uno sfondamento tra quanto stanziato *ex ante* e quanto sborsato *ex post* in termini di remunerazione di fatto per quanto riguarda il complesso del settore pubblico, una volta valutato lo sfondamento, il contratto si prolunga di un periodo tale da assorbire lo sfondamento stesso.

Non è stata mai applicata per due ragioni: la difficoltà di verifica dello sfondamento e il fatto che lo sfondamento avviene in maniera differenziata in base alle amministrazioni, per cui un'amministrazione può rispettare perfettamente quanto stanziato, altre no e la media complessiva porta a uno sfondamento. Il risultato è che ci sarebbe la penalizzazione di chi non ha colpa a causa dei responsabili. Tale norma è quindi facilmente idealizzabile, ma difficilmente applicabile.

Sul pubblico-privato il mio auspicio è la massima convergenza nei modelli contrattuali, ma posso capire che il Ministro Sacconi, quando ha introdotto sperimentalmente la detassazione degli straordinari in un regime di risorse limitate, abbia scelto di partire dai settori esposti alla concorrenza, che più potevano nel breve periodo dare origine a incrementi di produttività.

Ringrazio per i suggerimenti l'onorevole Giuliano Cazzola, che ha perfettamente ragione per quanto riguarda la giurisdizione, laddove uno dei punti fondamentali è come si giudicano, nell'ambito del processo del lavoro, le inadempienze, considerato che il giudizio finale non dipende tanto dalla pubblica amministra-

zione, ma produce effetti al di fuori. Nei disegni di legge ci saranno anche elementi a questo riguardo.

Sull'ISFOL e sui precari la mia posizione è quella di riflettere complessivamente sul tema che ci ha lasciato in eredità il Governo precedente, di fare fronte alle necessità considerando i diritti di chi ha vinto i concorsi, di chi ha superato esami di idoneità, mettendo in gerarchia queste figure e tralasciando altre forme demagogiche e populistiche, che non hanno alcuna ragione.

Sul decreto sui rifiuti ho ammesso, con onestà, che è stata una contraddizione. Non succederà più.

TERESIO DELFINO. Anche perché sei battagliero!

RENATO BRUNETTA, *Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione*. Il Ministro Tremonti ha anche la capacità di compattare il consenso su obiettivi straordinari, ma in seguito ci si rende conto di cosa significhi l'acquisizione del consenso. Lo dico con grande simpatia, ma a Napoli con l'emergenza rifiuti ci si è chiesti come fosse possibile rifiutare...

LUIGI BOBBA. Correggetelo, siete ancora in tempo!

RENATO BRUNETTA, *Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione*. Per carità! Condivido totalmente le considerazioni dell'onorevole Poli, che ha condiviso esattamente tutto quello che ho detto. Al collega, professor Santagata manderò un *paper* scientifico, visto che non è più presente in aula; si fa così tra professori inutili: ci scambiamo *paper* inutili! Questo è un luogo utile, che vede la presenza di persone utili che parlano con persone utili.

Capisco l'esperienza dell'onorevole Schirru, ma l'esercizio che faccio con me stesso è tendere alla soddisfazione dei cittadini, nonostante tutte le nostre riflessioni ed elucubrazioni. Questa deve essere la stella polare. Le nostre filosofie, le nostre metafisiche, le nostre incrostazioni

ideologiche sono ammissibili, ma prima di tutto siamo qui per dare soddisfazione ai cittadini.

Anche se non rientra nella mia competenza, sull'ICI desidero sottolineare un'idea che sarà contenuta nei testi, che non è neanche mia. Poiché con l'abolizione dell'ICI prima casa probabilmente si libererà personale delle amministrazioni locali, che era preposto alla sua gestione amministrativa, ho ipotizzato di ridestinare questo personale alle funzioni previste da una norma della legge finanziaria 2006 (predisposta a suo tempo da Tremonti con l'aiuto di Brunetta), che prevedeva la partecipazione dei Governi locali nell'accertamento delle amministrazioni centrali, con un ritorno agli enti locali stessi del 20-30 per cento dell'incremento di gettito prodotto dalla collaborazione tra Governi locali e amministrazioni finanziarie e fiscali centrali. Se questo personale liberato fosse utilizzato a questi fini, probabilmente ci sarebbe un effetto positivo.

All'amico Damiano — mi permetto di chiamarlo così, perché penso che sia così — sottolineo che la mia apertura sul lavorare insieme non vuol essere una *captatio benevolentiae*, ma è vera. Ho tre punti di riferimento: la mia riflessione, la mia coscienza politica e il programma del mio Governo, istituzionalmente il Parlamento, l'opinione pubblica e i cittadini.

Questa è una fase fondamentale. Le cose di cui abbiamo parlato oggi possono essere cambiate solo insieme. Consentitemi però una battuta un po' provocatoria: è necessario cambiare insieme anche utilizzando intelligentissime fughe in avanti, come il disegno di legge Ichino presentato al Senato in questi giorni, miniera di innovazione talvolta anche spinta. Su questi temi, si dovrà tenere dritta la barra, al di là degli innamoramenti individuali, cercando un percorso coerente, che risponda sempre alle esigenze del Paese.

Questa mattina, ho proposto di seguire la linea del disegno legge Ichino ai sindacati del pubblico impiego, ma hanno detto «meglio Brunetta», il che mi ha fortemente rasserenato.

Con questa battuta di grande affetto e di grande stima nei confronti del mio amico e collega Pietro Ichino, che testimonia anche la complessità del lavorare insieme, vi ringrazio. Ringrazio anche il presidente per questa occasione.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro. Il lavoro sarà intenso, ma credo che ci consentirà di dare ulteriore gratificazione al nostro ruolo di parlamentari partecipare a questo processo di riforma in collaborazione con la Commissione affari costituzionali, con la quale cercheremo di

lavorare su questi temi anche in virtù del disegno di legge che il Ministro ci presenterà.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 15 luglio 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO