

La sfida dei lavoratori pubblici contro la corruzione.

Convegno promosso dalla Fondazione Luoghi comuni

in collaborazione con la Cgil Fp

Roma, 5 maggio 2015

Sintesi dell'introduzione di Pietro Barrera, presidente della Fondazione

1. Che la corruzione stia devastando le risorse, le capacità operative e la credibilità delle amministrazioni pubbliche del nostro paese è, purtroppo, un dato certo e acquisito, che non ha bisogno di particolari argomentazioni. La professoressa Emma Galli certamente ci aiuterà a definirne la misura e a capire come si possano determinare le classifiche internazionali sul rischio-corruzione che vedono l'Italia precipitare sempre più in basso. Per le considerazioni empiriche che vorrei proporre all'attenzione, basta la rassegna stampa degli ultimi mesi, con gli scandali che hanno travolto tutte le tipologie di amministrazioni pubbliche: grandi e piccole, importanti ministeri e piccoli comuni turistici, regioni e grandi metropoli, aziende sanitarie e società in controllo pubblico. In ogni area del paese. Coinvolgendo un po' tutti gli "attori" del sistema: politici e imprenditori, dirigenti ed esperti, funzionari e, talvolta, normalissimi dipendenti pubblici, anche di seconda fila.
2. Negli anni passati mi è capitato di lavorare in questa città gomito a gomito con persone che oggi sono agli onori della cronaca, per vicende tremende e con imputazioni gravissime. Fatto il doveroso omaggio alla presunzione di innocenza fino a sentenza definitiva di condanna, non posso non domandarmi come sia potuto accadere, tanto più all'interno di amministrazioni che continuo a giudicare, nel loro complesso, pulite, anzi, buone ed efficaci per il modo con cui presidiavano gli interessi della collettività e di tutti i cittadini. Eppure anche lì c'erano, e in postazioni chiave, persone che hanno venduto l'anima al diavolo. E noi non ce ne siamo accorti. Né si dica – in questa sede è bene togliere subito dal tavolo un alibi autoconsolatorio – che il marciame coinvolgeva solo chi era entrato in amministrazione con incarichi "pilotati" dalla politica: amministratori di aziende pubbliche, dirigenti con contratto a termine, collaboratori esterni. Non è così. Tra gli imputati di "Mafia capitale" ci sono dirigenti di ruolo, funzionari a tempo indeterminato, il nostro mondo.
3. Oggi di questo vogliamo parlare: di lavoratori pubblici e di emergenza corruzione. Lo faremo con il contributo scientifico di due autorevoli studiosi - Emma Galli e Mariastella Righettini – e mettendo a confronto i punti di vista dell'Autorità anticorruzione – con il prof. Francesco Merloni – e del sindacato, con Rossana Dettori. Spero naturalmente che nel dibattito altri contribuiscano con idee e testimonianze di quanto accade ogni giorno nei posti di lavoro. E speriamo che ci ascolti, qui o a distanza, nei prossimi giorni, chi esercita in questo momento responsabilità di governo, nell'amministrazione centrale, nelle istituzioni territoriali, negli enti pubblici e nelle società in controllo pubblico.
4. Nei limiti di una breve giornata di riflessione, vorremmo così lanciare due provocazioni, due sfide in parallelo: a chi oggi ha la prima responsabilità di aggredire la corruzione, perché comprenda la necessità di investire sui lavoratori pubblici, ben oltre la tutela del singolo "whistleblower", perché solo con un coinvolgimento ampio, consapevole, diffuso si può ricostruire un argine solido al

degrado progressivo del sistema. Simmetricamente, vorremmo parlare ai lavoratori pubblici, e a chi li rappresenta nelle organizzazioni sindacali, perché sia colta appieno la necessità di una lotta senza quartiere, non delegabile ad altri, alla corruzione e ad ogni pratica degenerativa della legalità, come premessa ineludibile per difendere la propria dignità e i propri diritti.

5. Del resto, il punto di partenza è sempre lo stesso. La corruzione, oltre ad inghiottire risorse ingentissime, sottratte ai cittadini e ai servizi e destinate a pesare sui bilanci pubblici, e dunque ad alimentare tagli e manovre recessive di cui tanto ci lamentiamo, colpisce direttamente l'immagine, il prestigio, la dignità di ogni lavoratore e ogni lavoratrice. Non serve scansarsi, additare le colpe altrui, denunciare i grandi malfattori: se la pubblica amministrazione è marcia, o almeno è percepita così, il "peso reputazionale" lo portano tutti, dal sindaco al vigile urbano, dal ministro all'usciera, dall'amministratore delegato all'autista. Magari per il semplice sospetto che l'assunzione o qualche briciolo di carriera siano frutto di raccomandazioni e non del merito, di un favore chiesto e ricevuto e non di un diritto.
6. Per questo a me pare un errore - umanamente comprensibile, ma pur sempre un errore - la reazione indignata che spesso segue le iniziative di prevenzione della corruzione, magari attraverso i tanto discussi provvedimenti di rotazione del personale. Non sta a me giudicare i singoli provvedimenti, che del resto non conosco, e non dubito che in nome di nobili obiettivi si possano a volte mettere in campo azioni demagogiche, irragionevoli o addirittura controproducenti. Ed è il mestiere del sindacato giudicare i comportamenti della controparte datoriale, contrastare le scelte ritenute sbagliate e battersi per alternative migliori. Ma poiché, come dicevo all'inizio, nessuna parte, nessuna amministrazione, nessun territorio può ritenersi indenne dal contagio, guai a dare l'impressione di volersi tirare indietro. Tutte le amministrazioni, in tutte le loro componenti, politiche e professionali, hanno bisogno di una robusta dose di antibiotici: discutiamo pure della ricetta giusta e dei "farmaci equivalenti", ma dire "noi non ne abbiamo bisogno" è sciocco e pericoloso. Perché poi sarà un qualche fatto di cronaca, magari minore, a smentirci, e a travolgere ancor più prepotentemente la nostra credibilità.
7. Quando parlo di questi temi, insisto sempre sulla necessità di non sottovalutare la cosiddetta "piccola corruzione", quei comportamenti di modesto valore, apparentemente veniali, che fanno da contorno ai grandi picchi dell'illegalità. Il paragone più facile è proprio con il binomio grande/micro criminalità. Tutti gli studi scientifici ci dicono che produce più allarme sociale lo scippo sul marciapiede della grande rapina in banca; che la forzatura della porta di casa condiziona i comportamenti quotidiani e persino le idee e i sentimenti delle persone molto più di un sanguinoso omicidio visto in televisione. Lo stesso vale per la corruzione. I casi dell'Expo o del Mose hanno suscitato indignazione, forse (non lo so ...) avranno effetti politici, e certamente incidono sulla credibilità del sistema-Italia, ma non credo che abbiamo modificato idee e comportamenti di migliaia di cittadini o di dipendenti pubblici di Milano o di Venezia. Già a Roma le cose sono un po' diverse, perché dietro all'ombra minacciosa di Mafia capitale abbiamo capito che si muovevano anche mezze calzette, piccole cose, e piccole "persone comuni".
8. In ogni caso, però, è facile in questi casi chiedere a magistratura e forze di polizia di scovare e colpire i colpevoli; è facile (ed è giustissimo) chiedere alle amministrazioni di dotarsi di regole e procedimenti più trasparenti e rigorosi per

l'assegnazione, la gestione e il controllo degli appalti; talora si deve chiedere la testa di qualche vertice per la colpa oggettiva della mancata vigilanza. Ma è altrettanto facile dire "io che c'entro?"; non credo che tante persone per bene, dentro e fuori le amministrazioni, abbiano tratto da queste vicende la convinzione che sia giunto anche per loro il momento di mettersi a delinquere!

9. Invece la piccola e la piccolissima corruzione sono contagiose. A volte non è facile neppure coglierne il profilo penalmente rilevante se, come si dice in "giuridichese", non c'è stato lo scambio di denaro o altra utilità. La raccomandazione spesso non ha bisogno di questa esplicita contropartita: basta e avanza la gratitudine, che potrà manifestarsi a tempo debito in tanti modi. Ma, appunto, la raccomandazione per l'assunzione, per un incarico o per un trasferimento, la possibilità di schivare una contravvenzione o un'altra sanzione amministrativa, il temuto – ma poi fortunatamente evitato – controllo su una piccola attività imprenditoriale, sono tentazioni molto forti, a cui non è facile resistere. E il principio "così fan tutti" si diffonde: tra i cittadini e tra gli operatori pubblici, e più si diffonde più diventa difficile resistere alle tentazioni. Ma davvero solo io debbo pagare? Ma se lo fanno gli altri, che c'è di male? E cade la delegittimazione sociale, nascosta dietro ai comodi alibi delle procedure sbagliate e farraginoso o dietro al dito puntato sui "grandi mascalzoni".
10. Il problema è che non è e non sarà mai vero che "così fan tutti". Ci sarà sempre chi non vuole, non sa o non può percorrere quelle scorciatoie, e resta tagliato fuori. Perdendo diritti, opportunità, e soprattutto speranza. La speranza nelle regole, dunque nell'uguaglianza dei diritti e dei doveri. E le stesse idee di amministrazione pubblica e di servizio pubblico perdono terreno, perdono di credibilità e di prestigio sociale. Quando il sindacato è giustamente preoccupato per il progressivo arretramento del "perimetro della pubblica amministrazione", non può sottrarsi alla domanda su quali siano le ragioni della diffusa disistima del settore pubblico. Non basta dire che sono in atto campagne strumentali, con un elevato tasso di ideologia. Che dietro a quella campagne si muovono interessi concreti e potentissimi. Tutto vero, ma come agire, allora, per recuperare il terreno perduto?
11. Non voglio rubare altro tempo. Per questo indicherò solo tre strumenti, tre cose concrete su cui a mio avviso vale la pena di lavorare all'interno delle pubbliche amministrazioni, di ciascun "luogo del servizio pubblico". La prima riguarda il codice di comportamento. E' uno strumento che conosciamo da anni, e che per questo ha perso anch'esso di credibilità. La legge del 2012, e poi il DPR del 2013, hanno cercato di risalire la china con due innovazioni di sistema (cioè, oltre alle novità su questa o quella regola comportamentale): da un lato legando in modo diretto il codice di comportamento alla responsabilità disciplinare, in modo da passare dalla fase dei "buoni consigli" a quella dei doveri professionali, dall'altro chiedendo a ciascuna amministrazione di costruire un proprio codice, "personalizzando" le regole generali nello specifico contesto operativo, sociale, culturale. Non a caso si chiede un procedimento partecipato, aperto al contributo dei lavoratori e dei cittadini-utenti, per costruire per questa via un nuovo patto di solidarietà. E' la parte della legislazione anticorruzione fin qui meno rispettata: pochissime amministrazioni se ne sono occupate, e altre ne hanno fatto un inutilissimo passaggio formale, di "versione in prosa" del codice "nazionale". Ad un Comune che si stava muovendo su questa strada (un Comune che nel passato fu certamente ad alto rischio per le infiltrazioni criminali) ho consigliato di fermarsi: il codice di comportamento "locale" serve solo se è il frutto di una grande

discussione, di un guardarsi allo specchio senza il timore di dire e dirsi la verità. E' una sfida a tutta la comunità professionale di quella amministrazione. Altrimenti non serve a nulla. Bastano e avanzano le regole generali, e chi ha il compito di dirigere l'amministrazione si incarichi di farle rispettare. Ormai gli strumenti ci sono (ricordo ancora: per colpire ogni degenerazione, grande o piccola, con l'ovvia proporzionalità della sanzione). Ma sono proprio i rappresentanti dei lavoratori, nei luoghi di lavoro, che potrebbero animare quella riflessione, all'attacco, mai sulla difensiva, per costruire insieme una tavola di valori, esplicitando i rischi temuti e i comportamenti attesi.

12. Il secondo strumento che voglio richiamare all'attenzione è l'accesso civico. Quell'opportunità che la legge ha messo nelle mani di chiunque – davvero di qualsiasi cittadino – per imporre alle amministrazioni di rendere trasparente ciò che è ancora opaco o nascosto. Ora, sappiamo benissimo che le regole della c.d. “amministrazione trasparente” sono farraginose e forse troppo pesanti: anche nel ddl di riforma della PA (la c.d. “riforma Madia”) c'è l'ipotesi di una loro semplificazione. Ma anche qui, non fermiamoci alla superficie. Nessuno si attende che milioni di cittadini si mettano a scrutare i siti istituzionali per verificare le informazioni, coglierne i difetti, segnalare le cose che non vanno. Lo faranno i giornalisti, le associazioni di consumatori o di utenti, ma perché non lo dovrebbero fare i sindacati dei lavoratori pubblici? Faccio un esempio: nel sito istituzionale di una buona amministrazione comunale – persone per bene, impegnate in una dura trincea di lotta contro la criminalità organizzata – sono riportati perfettamente (e doverosamente) i bandi per gli appalti (oltre che tutti i redditi e i patrimoni degli amministratori e dei loro familiari), ma nessuno ha pubblicato i dati sulle imprese partecipanti alle diverse gare, sulle aggiudicazioni, sul valore delle commesse e sui tempi di realizzazione. Eppure queste dovrebbero essere le informazioni più interessanti per controllare davvero l'azione della pubblica amministrazione, per sapere come si spendono i soldi dei cittadini e giudicare la qualità degli appalti. Snidare queste lacune - vorrei dire: in spirito collaborativo – non è forse un compito proprio della più grande organizzazione di rappresentanza sociale del nostro paese?
13. Infine, i famosi “*whistleblowers*”, i soffiatori di fischiello, i dipendenti pubblici che segnalano sospetti di illegalità. All'apparenza il tema è facile: chi può dire che non sia giusto denunciare, e che il denunciante debba essere tutelato da ritorsioni? Ricordiamoci che il “caso di scuola” è il dipendente che ha elementi di sospetto sul suo dirigente, non il contrario. I dirigenti hanno il dovere professionale e tutti gli strumenti per vigilare e colpire il dipendente infedele. Eppure c'è il rischio che, nonostante ciò, prevalga lo spirito di appartenenza, di corpo, di impropria solidarietà tutta all'interno dell'amministrazione. Anche qui, è inutile nascondersi dietro alle possibili distorsioni dello strumento: nessuno ha proposto di rilanciare le denunce anonime dei regimi medioevali, ma di rompere i muri di omertà. Ma proprio per questo le nuove regole porteranno a poco se non si afferma il disvalore sociale della “solidarietà omertosa”, e se non si chiarisce a gran forza che chi denuncia il malaffare e la corruzione sta difendendo la dignità di tutti gli altri lavoratori pubblici. Sta contrastando, con il proprio coraggio, proprio quella delegittimazione progressiva del servizio pubblico, e dunque del lavoro di milioni di uomini e di donne, di cui prima parlavamo. Ci stiamo a promuovere, valorizzare, esaltare questa azione di denuncia? Un impegno forte e diretto del sindacato, per aiutare e sostenere i “denuncianti”, può rafforzarne la determinazione e potrà, talora, aiutarli a discernere tra ciò che è davvero un

sospetto di corruzione, e ciò che invece non ha nulla di “patologico”.

14. Concludo con una riflessione “di sistema”, sollecitata dalla recente iniziativa dell’Autorità anticorruzione di proporre alla consultazione pubblica uno schema di “linee guida” per la prevenzione della corruzione nelle società controllate o partecipate dalle pp.aa. e negli altri “enti di diritto privato in controllo pubblico” (associazioni, fondazioni). E’ un’operazione non semplice, perché deve misurarsi con importanti differenze normative e organizzative, e raccordare diversi impianti legislativi. Tuttavia credo che qui, in questa sede, dobbiamo manifestare consenso e apprezzamento per quella operazione. Fa ormai parte del patrimonio di elaborazione della Cgil Fp la convinzione che sia necessario muoversi verso un quadro omogeneo di regole per quanti, sia pure in forme giuridiche diverse e in contesti differentemente organizzati, fanno lo stesso lavoro. E’ la strada per riunificare il mondo del lavoro, contrastando una impropria contrapposizione tra lavoratori pubblici e lavoratori privati (o semi-pubblici ...), che svolgono le stesse mansioni e curano gli stessi servizi. E’ anche il passaggio necessario per contestare esternalizzazioni immotivate (o, peggio, motivate solo dalla più o meno esplicita intenzione di aggirare i vincoli che la legge e i contratti – e prima ancora la Costituzione – hanno posto alla “pubblica amministrazione d.o.c.”.). Se tutto questo è vero, possiamo accettare che l’azione di pulizia radicale, e di contrasto della corruzione, si muova a velocità differenziata nei diversi mondi che, tutti insieme, costituiscono il sistema pubblico, di servizi e attività? Anche in questo caso, uguali diritti, uguali doveri, uguale trasparenza dinnanzi ai cittadini. E’ il modo più efficace per difendere il valore etico e sociale del servizio pubblico.
15. Un dirigente della Cgil Fp, a cui avevo fatto leggere in anticipo queste note, mi ha chiesto perché mai non avevo fatto cenno alla contrattazione decentrata. Obiezione sacrosanta, salvo per il fatto che non spetta certo alla Fondazione, ma piuttosto ad organi e dirigenti sindacali dare indicazioni in tal senso. E’ vero però che qui si tocca un nodo aspro ed essenziale, che ci ha contrapposto alle scelte del legislatore negli ultimi sei anni (dalla legge n.15/2009): quale deve essere lo spazio della contrattazione sull’organizzazione del lavoro? Ma se contrattazione ci sarà, o se comunque si ritroverà la strada di relazioni sindacali trasparenti e costruttive, sia pure in forma di concertazione o di “esame congiunto”, come si muoverà il sindacato per sollecitare modelli organizzativi caratterizzati da livelli di trasparenza (e da una diffusione di “anticorpi”) che li rendano inattaccabili dal virus contagioso della corruzione? Ben venga, insomma, la contrattazione, ma per chiedere più vigore nella prevenzione e nel contrasto della corruzione: ancora una volta, all’attacco, mai sulla difensiva, perché – lo ripeto ancora – questo è il nodo, il passaggio essenziale, per difendere davvero la dignità e i diritti dei lavoratori pubblici.