

1^a CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

Intervento del Direttore Generale del Personale della Scuola e dell'Amministrazione Antonio Zucaro

Questa Conferenza Nazionale dell'Alta dirigenza dello Stato - che costituisce una iniziativa assai opportuna, di bilancio ed anche di revisione critica del processo di riforma della P.A. , a 10 anni esatti dall'entrata in vigore della legge 29/1993 - si colloca in un momento in cui è sempre più evidente come gli apparati dello Stato siano investiti non solo dall'esigenza ineludibile di dare soluzioni efficaci ai numerosi problemi posti all'amministrazione dal mondo politico, dalla società civile, dall'apparato produttivo del nostro Paese, ma anche - e soprattutto - dall'esigenza di stare dentro i profondi e rapidi cambiamenti che l'unificazione europea da un lato e il federalismo avviato con la riforma del titolo V della Costituzione hanno imposto alle strutture istituzionali ed amministrative, nonché all'idea stessa di Stato, come architrave dell'ordinamento giuridico nazionale.

Dunque, non solo riforma dei servizi che vengono resi alla collettività, e/o del modo di operare delle pp.aa. innescato dalla rivoluzione informatica, ma anche degli assetti istituzionali di un sistema che sta diventando policentrico, fondato più su negoziati che su rapporti gerarchici. Mi ritrovo appieno - su questo punto e anche sul resto - con l'intervento del Prof. Cassese.

Questi cambiamenti valgono per le pp.aa. in generale, ed anche in particolare, per il sistema dell'Istruzione.

A livello europeo, dal trattato di Maastricht, passando per "Agenda 2000" fino al programma specifico approvato al Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, l'istruzione e la formazione sono state poste sempre più al centro delle Direttive dell'Unione, fino a definire lo sviluppo della "società della conoscenza e dell'informazione" come fattore strategico per promuovere economia ed occupazione, oltre che la crescita civile dei popoli d'Europa.

In linea con tali direttive, il Ministero dell'Istruzione ha avviato e prosegue processi di forte rinnovamento della scuola italiana, autonomia delle scuole, parità scolastica e soprattutto - ora - riforma degli ordinamenti scolastici, centrata su un nuovo rapporto, paritario, tra istruzione e formazione.

Questi processi hanno comportato cambiamenti radicali nell'organizzazione del sistema. L'autonomia degli Istituti, comportando la trasformazione di questi in enti pubblici autonomi, significa di per sé il rovesciamento della tradizionale piramide gerarchica e la sua sostituzione con un modello policentrico, fondato su 3 Dirigenze: amministrativa, tecnica (gli ispettori) e la Dirigenza scolastica.

Se a questa trasformazione già in atto si somma l'applicazione del federalismo, che assegna alle Regioni e agli Enti locali la formazione professionale, l'organizzazione e la gestione del sistema scolastico, è evidente che siamo di fronte ad una trasformazione epocale.

Trasformazione già avviata, a partire dai Protocolli di intesa tra Ministero e Regioni, che sperimentano il nuovo rapporto istruzione - formazione postulato della Riforma in via di approvazione, anche al fine dell'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Per quanto riguarda l'organizzazione, dopo il DPR 347/2000, che ha operato la ristrutturazione del Ministero della Pubblica Istruzione ai sensi del d.lgs. 300, ora sta per essere varato un nuovo DPR, che unifica le strutture dell'Istruzione, dell'università e della Ricerca. Si tratta della seconda ristrutturazione in 2 anni, alla quale dovrà seguire una terza, conseguente all'applicazione della Legge Costituzionale n.3/2002.

Il punto più delicato è la gestione del personale. Nelle relazioni d'apertura, i Ministri Mazzella e Stanca hanno messo a fuoco il ruolo centrale della valorizzazione delle risorse umane.

Le risorse umane sono sicuramente centrali nel sistema istruzione, dove il servizio è reso, sostanzialmente, da persona a persona. Anche l'E-LEARNING, che usiamo massicciamente nella formazione del nostro personale, richiede persone che assistano, come "tutor" i partecipanti.

Dunque, le persone: il MIUR è l'Azienda col più alto numero di dipendenti d'Europa circa (1.200.000), contando i supplenti.

Ma sulla gestione per la valorizzazione delle risorse umane c'è un punto da approfondire, per scendere dalle enunciazioni di principio all'agenda del "da farsi" : il nodo delle relazioni sindacali nel pubblico impiego. Per carenza di tempo, mettiamo a fuoco un solo problema: nella scuola abbiamo 5 livelli di contrattazione, invece dei 2 che ci sono nel privato (che pure si sta cercando di riformare) CCNL, CCNI, Regionale, Provinciale, Istituto. MIUR e ARAN stanno cercando di ottenere, al tavolo del CCNL in corso di negoziazione, una riduzione di questi livelli, ma le difficoltà sono facilmente immaginabili.

La gestione del personale verrà poi investita dal decentramento alle Regioni di una parte delle competenze, ponendo il problema dell'intreccio tra sistema di contrattazione e poteri regionali e locali.

La complessità e i rischi di questi processi di trasformazione sono evidenti.

Per evitare questi rischi, ovvero per evitare che, rovesciandola, la piramide vada in pezzi, compromettendo l'esercizio di una funzione cruciale per la stessa sopravvivenza del Paese, oltre che la realizzazione degli obiettivi di miglioramenti imposti dell'Unione Europea, è necessario assicurare non solo un governo politico dei diversi processi di trasformazione, coordinati tra loro, ma anche una tenuta sul piano della gestione amministrativa, da parte dell'alta burocrazia. Come? Qui torniamo al tema di questa mattina: l'identità, il ruolo, il protagonismo dell'alta burocrazia, il ruolo della politica, il rapporto tra i due ruoli.

Nel depliant di presentazione di questa Conferenza sono esposti una serie di interrogativi che indicano qual'è il nodo ineludibile, ovvero il rapporto tra direttive politiche, indirizzi generali di Governo, obiettivi assegnati ai singoli burocrati, verifica dei risultati, valutazione della dirigenza.

Molto si è fatto - anno dopo anno - per meglio definire gli indirizzi e direttive, dalla Direttiva madre della Presidenza del Consiglio che abbiamo del 2002 alla Direttiva sul sistema di valutazione della Dirigenza - sempre della PCM - del 2002 alla Direttiva generale del Ministero, agli indirizzi operativi del Capo Dipartimento.

Per il 2003, il nostro sforzo prioritario è quello di applicare il sistema di valutazione della Dirigenza, a partire dalla definizione degli indicatori del grado di realizzazione degli obiettivi. Compito non facile, soprattutto in un sistema complesso come l'Istruzione, ma - avendolo ricevuto come obiettivo operativo per il 2002 - abbiamo attivato un'azione di formazione dei Dirigenti

coinvolti in vari livelli nella definizione di obiettivi e indicatori, che si concludono con una Conferenza ad hoc il 17 febbraio, e che verrà riportata "a cascata" sul territorio.

Siamo convinti che attivare una effettiva responsabilità per risultati sia la strada per uscire dall'alternativa tra una discrezionalità assoluta del ceto politico di Governo sull'attribuzione, spostamento e revoca degli incarichi all'alta burocrazia, che finisce col violare nella sostanza l'art.98 della Costituzione, e l'inalterabilità di una burocrazia autoreferenziale, che non risponde né alla politica né al Paese dell'andamento delle Amministrazioni.

Oltre a questa strada - che non richiede innovazioni legislative - tranne che per la riforma della Contabilità di Stato - si pone, la necessità di una terza legge sullo status della dirigenza statale, a pochi mesi di distanza dall'applicazione della legge 145/2002.

Dagli interventi - anche dalle Relazioni - traspare la consapevolezza di questa necessità, ovvero di un mutamento di rotta.

Sì, di un mutamento di rotta c'è bisogno. In che direzione? Alcune delle cose sono state dette - o stanno per essere dette - qui. In ogni caso, va raccolto il richiamo alla Costituzione del Presidente della Repubblica, che in questo periodo convulso e difficile costituisce il più alto e sicuro punto di riferimento per tutti noi, sia come funzionari dello Stato, sia come cittadini della Repubblica.