

Roma 26 settembre 2012

Senato della Repubblica  
Sala degli atti parlamentari

**Un libro su cui riflettere...**  
**Claudio Caponetto E' lo Stato**<sup>1</sup>

*di Rosario Scalia*  
*Consigliere della Corte dei conti*

1. Quando Claudio Caponetto mi chiese - con la signorilità di tratti che lo ha sempre contraddistinto - di raccogliere in un libro le sue esperienze di vita, mi sono schermito, adducendo la numerosità degli impegni, il poco tempo a disposizione, impegni che ti soffocano, e ti confondono. Aveva, allora, poco meno di 80 anni; era l'estate del 1999.

Era il mio cuore che mi suggeriva di agire così. E al cuore non si comanda. Anche se il cuore - a volte - mi diceva: «Non avresti dovuto farlo...»

Temevo - aderendo al suo invito - di fargli torto: avrei sicuramente interpretato a modo mio - cioè con la mia visione - la sua vita, in particolare quella lavorativa, in ragione del fatto che avevo vissuto per troppo tempo accanto a lui.

Probabilmente avrei distorto il suo pensiero, avrei interpretato - senza sottolineare con gli accenti dovuti, con le sottolineature che sono più importanti del racconto in sé - la sua vita di sindacalista, prima, e di "*grand commis d'état*", dopo, e di magistrato della Corte dei conti, infine; avrei, insomma, fatto diventare importanti e rilevanti quegli episodi che sarebbero stati tali solo per me. Questo è il rischio che si corre quando si fa memoria della vita di una persona; e, ancor di più, di una persona cara.

Vivere in condivisione di pensieri - e, poi, immediatamente di azione - per troppo tempo, induce gli uomini - animati dalla stessa passione, dagli stessi ideali, quelli di modificare il mondo con la leva della cultura - a pensare allo stesso modo.

---

<sup>1</sup> Introduzione al libro di memorie di Claudio Caponetto, curato dalla giornalista Rosa Maria Serrao, a Roma, presso la Biblioteca del Senato "Giovanni Spadolini", concessa dal Senato della Repubblica, Piazza della Minerva, 38.

Ad avere la stessa visione del mondo, ad avere la stessa lettura della realtà che lo governa.

Tutto ciò produce un sostanziale cortocircuito.

Essa diventa condivisione di intenti quando, al fondo, ci si scopre uniti nel coltivare un'idea: che la classe politica – per poter svolgere il mestiere più difficile che ci sia al mondo – ha bisogno di una burocrazia altamente professionalizzata, all'altezza dei compiti che le devono essere affidati.

Compiti gravosi, compiti che - per poter essere svolti con piena soddisfazione degli utenti - devono essere analizzati e puntualmente regolati, ma pur sempre riguardati in una dimensione etica.

Una dimensione questa che Caponetto ha voluto – nel corso della sua vita professionale – coltivare, promuovere, esaltare, nella convinzione che ogni dipendente pubblico – dal più importante al meno importante - deve “essere” e agire al servizio della Nazione.

In fondo, una burocrazia intelligente è quella che Max Weber auspicava, agli inizi del '900 del secolo scorso: essere il “volano” dello sviluppo economico e sociale di una Nazione. Così da indurlo a sottolineare, in un suo saggio, come non esista una sola professionalità, ma tante specifiche professionalità riconducibili all'essere un dirigente pubblico.

Un punto di vista che ha indotto Caponetto – nel corso della sua esistenza – a coltivare la curiosità del contatto diretto con le diverse dirigenze delle Amministrazioni del lavoro dei nascenti Stati uniti d'Europa: con Jean Boudoin, presidente, per diversi anni, dell'*Agence nationale pour l'emploi*, di Francia, con Joseph Stingl, Presidente dell'Istituto Federale del lavoro, a Bonn, con Hans Bauner, dirigente del Centro di emigrazione della R.F.G., a Roma ...

Nella sua vita professionale, è stato un anticipatore attento – a volte inascoltato – di una esigenza: che la qualità professionale posseduta dalle burocrazie di questi Paesi diventasse – nel nostro Paese – patrimonio comune delle nostre burocrazie, ricorrendo a operazioni continue di contaminazione delle culture tecnico - amministrative.

Egli non sopportava, infatti, che da parte della classe dirigente politica si continuasse a ripetere, anche ai suoi tempi – Governo dopo Governo, cioè di sei mesi in sei mesi (tale era la durata massima di un Esecutivo agli inizi degli anni '70 e '80 del secolo scorso) – che le burocrazie costituivano la “palla al piede” del sistema Italia.

Per primo – nella storia della Pubblica Amministrazione italiana – coinvolgendo la Commissione delle Comunità Europee, in particolare un dirigente francese – Jean Erhard – e, quindi, sotto l'egida dell'Europa, egli è

riuscito a realizzare – tra il 1972 e il 1982, per circa 10 anni – il più grande progetto di scambio di funzionari e collocatori tra le diverse Amministrazioni del lavoro dei Paesi europei.

Caponetto sosteneva – e a ragione – che non ci può essere innovazione (nell'interesse degli utenti) se prima una parte - quella più sensibile al cambiamento, più disponibile all'innovazione – dell'Amministrazione pubblica non si impegni in progetti di natura sperimentale; e che, solo dopo avere consolidato la positività dei risultati raggiunti, si può estenderne i contenuti ad altre aree della stessa.

E tutto ciò si può realizzare ad alcune condizioni: che ci sia chiarezza nella definizione degli obiettivi strategici e, quindi, operativi da perseguire; che il gruppo di comando, responsabile delle misure da assumere, sia fortemente orientato all'innovazione, in quanto, allora, ci si era resi conto del fatto che altre organizzazioni (nel nostro caso, quelle dei Paesi come la Francia e la Repubblica Federale di Germania) erano in grado di offrire ai datori di lavoro e ai lavoratori servizi migliori, perché integrati, nel campo del collocamento e della formazione professionale; che si elabori, da parte del gruppo di comando, documenti programmatici semplici, comprensibili, capaci di creare una visione futura diversa (missione) dell'attività lavorativa quotidiana.

Nel 1976, con un provvedimento amministrativo – a firma del Direttore Generale del personale – viene istituita la Sezione VII della Divisione I<sup>a</sup> della relativa Direzione Generale: il Centro studi e documentazione.

Nel 1977, ad esso sarà affidata la gestione sull'intero territorio nazionale del piano assunzionale (coinvolgente circa 12.000 unità di personale) per la realizzazione di due progetti destinati al potenziamento e all'ammodernamento dei “servizi statali dell'impiego” e dei “servizi statali dell'ispezione del lavoro”: progetti contenuti nell'art. 26 della legge 1 giugno 1977, recante “Provvedimenti per l'occupazione giovanile”.

Nel 1981, alla stessa unità amministrativa viene affidata la missione di mettere a punto il “Piano di ammodernamento dei servizi statali per l'impiego nelle Regioni Campania e Basilicata” .

Dopo un lungo dibattito politico, quindi, in occasione di un evento disastroso come fu il terremoto che colpì quelle due regioni, il Parlamento nazionale acconsente – all'unanimità – a che si affronti – nel nostro Paese – il grande tema della riorganizzazione degli uffici comunali di collocamento: essi vanno riorganizzati, anche contro la volontà dei collocatori.

Per la prima volta, il legislatore nazionale usa la parola “sperimentazione amministrativa”, richiede che il Piano triennale di ammodernamento da

elaborare sia sottoposto al vaglio di una Istituzione superiore di controllo – la Corte dei conti -, esige che siano coinvolte le istituzioni europee.

Caponetto realizza due grandi sogni: quello di vedere finalmente accomunati nello stesso processo decisionale politico le forze politiche del tempo: il Partito socialista che, con Craxi, aveva dimostrato un solo interesse (consentire ai datori di lavoro di assumere liberamente, superando i vincoli posti dallo Statuto dei lavoratori, e abolendo, quindi, il nulla osta di avviamento al lavoro), e che per arrivare a questo propugnava l'istituzione di una Agenzia nazionale del lavoro, alle cui dipendenze sarebbero dovuti passare gli uffici comunali di collocamento; il Partito comunista italiano che, con Berlinguer, aveva dimostrato un interesse opposto: quello di accrescere i casi di obbligatorio ricorso all'autorizzazione amministrativa delle commissioni comunali di collocamento, costituite a maggioranza dai rappresentanti delle OO.SS. dei lavoratori, e che auspicava il trasferimento della funzione pubblica del collocamento della manodopera dello Stato ai Comuni, cioè ai Sindaci.

L'altro sogno: poter dimostrare alle burocrazie degli altri Paesi d'Europa che tutte le misure assunte sino a quel momento, in altre aree del Paese, compresa l'automazione delle liste di collocamento, avrebbero potuto essere replicate, ponendo il Ministero del lavoro e della previdenza sociale tra le Amministrazioni pubbliche più innovative nel nostro Paese.

Infatti, si era giunti ad invitare Jean Boudoin, Presidente dell'*Agence nationale pour l'emploi* di Francia, a visitare il sistema informatizzato del collocamento, funzionante in via sperimentale, a Latina, a Viterbo, a Frosinone. E i francesi che, allora, utilizzavano dei telefax per trasmettere da una agenzia locale ad un'altra la richiesta di impiego presentate dalle aziende, dimostrarono – nel corso di un incontro ufficiale – il loro più incondizionato apprezzamento per il livello raggiunto dal nostro Paese in tale campo.

In ogni caso, riecheggiavano nell'animo di Claudio Caponetto le puntualizzazioni espresse da Giulio Einaudi, un uomo che, nell'affrontare in solitudine il modo in cui si sarebbero dovute coinvolgere le diverse forze politiche nel governo del Paese appena uscito dal disastro della guerra, ebbe il coraggio di tirare dritto.

Guidato solo dalla propria coscienza, una coscienza fondata sul metodo della ragione. E, soprattutto, sulla conoscenza degli uomini, e dei loro pregiudizi che condizionano la vita di un Popolo ancor più dei loro sogni.

2. Un libro di memorie agile, ricco di spunti riflessivi, fortemente concentrato sui temi della nostra società: lavoro, famiglia, pubblica amministrazione.

Non temi astratti, quindi, ma profondamente concreti: la qualità della politica, il ruolo della Pubblica Amministrazione, il mondo del lavoro e il sistema delle relazioni sindacali.

E, sullo sfondo, le tappe narrate – come un romanzo dell’800 – di una esistenza, di una vita che è stata costruita sulla roccia.

Quando il dolore e le privazioni bussano alla porta della tua casa – e se ciò succede in tenera età – essi possono segnarti, possono rimanere incisi nella “memoria” più profonda; e diventare – all’occorrenza – una pregevole pietra di paragone.

Per valutare, per giudicare, per trarre le conclusioni su ciò che, a un certo momento della tua vita, questa stessa ti richiede di usare.

Il dolore e le privazioni possono segnare in negativo il carattere di un bambino, oppure, forgiarlo come lama d’acciaio.

Rendendosi conto di vivere un’ingiustizia – quella di essere privati della propria libertà di pensiero e di non poter dissentire nei riguardi dell’incombente regime autoritario dell’epoca (una ingiustizia immeritata), il giovane Caponetto rielabora questo dolore e lo ridona agli altri – trasformandolo in consapevolezza di democrazia pluralistica – lungo il corso della sua vita.

Per Caponetto italiano, costretto a vivere in terra straniera, in terra di Francia – una terra che gli farà vivere, comunque, indimenticabili momenti d’amore, qua e là richiamati nel libro – la ricerca dell’affermazione dell’uguaglianza, della fratellanza, della libertà diventano simboli; o ancor di più voci che ti parlano dentro, voci che ti tormentano e che ti fanno pensare a un futuro dove tutto ciò non è - non può essere solo - utopia.

Lavorare da bambino, da adolescente: questo è successo a Claudio Caponetto.

Ed egli non lo ha dimenticato dopo, quando, divenuto Capo del personale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ebbe alle sue dipendenze il Corpo degli ispettori del lavoro.

Un Corpo che era fiero delle sue funzioni, e tra esse quella di dover vigilare sul lavoro dei minori, sul lavoro delle donne, sul lavoro della manodopera agricola.

Sull’uomo-lavoratore – e sulle diverse tipologie di lavoratori – che nessuna norma potrà mai considerare in posizione paritaria con il datore di lavoro.

Né nel settore dell’impiego privato, né nel settore del pubblico impiego. Pariteticità apparente, quindi; mai sostanziale.

Una pariteticità che si deve ritenere ancor di più esclusa concettualmente dal nostro ordinamento per l'estrema tiepidezza – dettata da ragioni politiche e sindacali insieme – con cui si è affrontato, nel corso del periodo repubblicano, il tema della cogestione dei lavoratori in azienda.

E che, invece, quasi a compensare questo vuoto istituzionale, ha dato origine, nel nostro Paese, al sistema della cooperazione, che significa – oggi, come ha osservato il Presidente degli Stati Uniti d'America, Barack Obama – lo strumento per ridare spazio alla creatività dei lavoratori, responsabilizzandoli al più alto grado nella gestione di questo modello organizzativo: essere imprenditori di se stessi ma legati dal vincolo forte della solidarietà.

E la domanda è: a quale destino la classe politica italiana ha condannato il sistema cooperativo nazionale?

Si fa strada – oggi – a fronte della finzione costituita dal mondo della finanza, una vera attenzione ad assumere misure a supporto dell'economia reale..? Forse anche partendo dalla terra, cioè dal settore primario dell'economia?

E l'altra domanda è: quale ruolo assegniamo – come individui, come comunità – al lavoro rispetto al possesso della terra, rispetto al possesso del capitale?

### 3. Un libro di memorie che è un inno alla libertà.

Perché Caponetto – quando gli americani sbarcarono in Sicilia – si rese conto di una semplice cosa: essi portavano la libertà, certamente; ma avevano compreso anche che senza **la libertà dall'indigenza, la libertà dalla povertà** non si sarebbe mai potuto impiantare – nel nostro Paese – il seme della democrazia.

Lavoro e libertà: un uomo, una donna che lavorano sono uomini liberi. Una visione del ruolo del lavoro, nella vita dell'individuo, che abbisogna di una lettura complessa.

Una lettura che in Caponetto, è stata illuminata da eventi fuori dal comune: il contatto, tra l'altro, con colui che sarà eletto con il nome di Giovanni XXIII.

Non c'è retorica, nelle parole della “*Gaudium et spes*” quando si afferma che nelle imprese economiche sta in primo piano l'uomo e non il capitale investito, come insegna il Concilio Vaticano II (par. 68).

Qui vale il principio secondo il quale “*l'ordine delle cose deve essere subordinato all'ordine delle persone e non viceversa*” (ivi, 26)

Pertanto: «*salva la necessaria unità di direzione all'impresa*», bisogna promuovere «*l'attiva partecipazione di tutti alla sua gestione*», definendo di volta in volta in «*modo adeguato le forme concrete della gestione*» (ivi, 68).

Giovanni XXIII (*Mater e Magistra*, 91-92) e Paolo VI (*Allocazione* dell'8. 6. 1964: AAS56/1964, 574ss), e lo stesso Concilio si sono pronunciati chiaramente a favore del diritto alla cogestione da parte dei lavoratori nelle singole imprese e a livello superiore.

E' sorprendente vedere come il testo latino autentico per parlare delle «partecipazione attiva» dei lavoratori alla gestione adoperi la medesima espressione (*actuosa participatio*), che adopera nella costituzione sulla liturgia per indicare la partecipazione attiva dei fedeli alla messa (n. 27).

Però le misure istituzionali e organizzative non riescono di per sé da sole a fare di una impresa (o di una istituzione pubblica) un'associazione di uomini liberi.

L'elemento decisivo è piuttosto il rapporto personale tra dirigenti e lavoratori.

Il modo giusto di dirigere gli uomini è di estrema importanza nella vita lavorativa e professionale della società industriale, della moderna società.

Direzione degli uomini – in quanto direzione di individui sottoposti, in qualche forma, ai superiori – ed educazione – in quanto sollecitazione e sviluppo delle preziose predisposizioni dell'individuo – non sono due cose che si contraddicono, bensì correlate.

L'una e l'altra – se ben comprese – servono al grande compito di formare l'uomo, cioè di orientarlo a trovare la propria immagine umana.

Ogni direzione di esseri umani degna di questo nome poggia necessariamente su due presupposti spirituali: il riconoscimento della dignità umana e dell'autorità.

Per Caponetto – per creare le condizioni migliori per una vita libera – è importante capire cosa ne pensa – l'Uomo che è stato designato alla direzione di altri uomini – di se stesso, del proprio ruolo.

Ma egli giudica del suo valore quando risponderà a specifiche domande.

Nel libro sono richiamate tutte: vi invito a meditare su di esse.

Dato che sulla base della sua esperienza, la libertà dalla costrizione, all'interno delle organizzazioni, la crea chi ha la responsabilità di direzione.

Essa, però, si conquista; con l'allenamento alla decisione.

Ecco, c'è più di un passaggio significativo nel libro.

Esso è fatto di poche parole, di frasi essenziali... non c'è che da leggerle, e poi rileggerle. Anzi, vi invito a meditarle; anche per capire i “vuoti di responsabilità” di cui soffre la società attuale.

Esse costituiscono conferma della consapevolezza acquisita da giovane quando – a contatto con un mondo diverso da quello che ha sino ad allora conosciuto (eppure, è stato in Francia lui, la patria della libertà!) – apprezza la novità istituzionale che sta vivendo: a capo dei neo-istituiti Uffici del lavoro, in ogni Provincia, infatti, vengono nominati dal Governo provvisorio di liberazione docenti universitari!

Collaborare con costoro non può che essere stato motivo e momento di arricchimento culturale: ecco ciò che pensa il giovane Caponetto.

Lui che ha fatto l'esperienza di lavoratore-bambino, lui che ha vissuto in clandestinità, dimostra attenzione a ciò che gli sta succedendo intorno.

Dimostra attenzione all'essenzialità delle decisioni strategiche che un Popolo diverso dal suo sta prendendo nell'interesse dei lavoratori e che non può che andare a vantaggio degli imprenditori. In fondo, una Nazione libera è una Nazione costruita da uomini liberi: liberi da condizionamenti. Da dirigenti,



soprattutto nelle pubbliche istituzioni, capaci di camminare a testa alta e di non atteggiarsi – men che mai essere servitori del potere di turno.

E mentre si costruisce la fama di Uomo che ha rifiutato l'autoritarismo fascista, il suo progetto di vita si trasforma in un progetto istituzionale.

Caponetto ha dato ai lavoratori del nostro Paese il suo apporto di Uomo dello Stato che crede(va) nelle istituzioni, istituzioni ben governate da burocrati intelligenti e preparati professionalmente.

L'esperienza di sindacalista viene descritta nel libro come unica, irripetibile nella storia di questo movimento, fortemente influenzato dal pensiero di Luigi Sturzo (ed è significativo che ad ascoltarci, qui, in questa sala, c'è il pro-nipote); di Giulio Pastore, pensatore attento ai temi dello sviluppo del sud d'Italia, di tutti i Sud del mondo.

Far parte dei quadri direttivi – quello di Segretario nazionale del personale degli Uffici del lavoro è stato il suo ruolo - vivendo ed operando in Sicilia - di un sindacato nazionale quello della Cisl, per diversi anni, è stato un vantaggio non da poco. E l'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione di Catania è stata la sua base operativa; e lo sarà per diverso tempo ancora ...

Costituendo gli operatori degli uffici di collocamento, i mitici “collocatori comunali”, una presenza forte, decisiva per le sorti elettorali di molti candidati della Democrazia Cristiana.

Per tale via, Caponetto acquista credito tra i rappresentanti del Popolo eletti in Parlamento, non solo in Sicilia.

Ma non è ancora stato nominato Capo del personale (lo sarà solo a dicembre del 1970). La sua influenza, fondata sull'impegno e sulla sua umanità, per tutti gli anni '50 e '60 del secolo scorso, diventa concretamente valutabile in ragione di un fatto.

Egli garantisce un servizio essenziale: la capacità di assicurare ai parlamentari eletti, sia al Senato che alla Camera dei deputati, il proprio contributo tecnico.

Un contributo tecnico che si traduceva nella predisposizione di testi normativi con i quali si sarebbero dovuti affrontare i grandi temi caldi di una società italiana in evoluzione: la casa (con la creazione dell'INCIS, e poi degli istituti autonomi delle case popolari); il lavoro (con la creazione dei cantieri-scuola, antesignani dei moderni “progetti socialmente utili”), la famiglia (con i sussidi di disoccupazione, e con l'erogazione degli assegni familiari o dell'assegno di incollocabilità per i diversamente abili).

Un racconto toccante il suo: era suo il compito – da sindacalista che, a sue spese, veniva a Roma per difendere gli interessi di una categoria di lavoratori

pubblici – di recuperare, nelle vuote stanze dell’Ufficio Legislativo del dicastero, le proposte di legge che una burocrazia – ancora legata a vecchi schemi intellettuali – riteneva essere “carta da macero”.

4. Un libro – questo che viene presentato – che costituisce un contributo sostanziale alla storia – ancora non scritta – dell’Amministrazione del lavoro, nel nostro Paese.

E che per questo va letto dalle giovani generazioni, a ricordo del fatto che al superamento della ideologia corporativa fascista ha dato il suo apporto – in senso fortemente dialettico, come è giusto che avvenga in una democrazia moderna – un Uomo come Claudio Caponetto.

Per tale via, il libro dà conto di come si sono costruite le nuove regole del sistema delle relazioni industriali nel nostro Paese.

Ecco perché volle – nel corso della sua attività di Direttore Generale – caratterizzare la cultura dei nuovi quadri direttivi, vincitori di concorso pubblico, con gli apporti scientifici che derivavano - allora come ora - dalla conoscenza dell’economia d’impresa, e, in particolare, dell’economia del lavoro.

Ecco perché riteneva indispensabile che i nuovi quadri direttivi del Ministero del lavoro – agli inizi degli anni ’70 – conoscessero da vicino la gestione delle aziende, vivendo la loro vita professionale a contatto con i responsabili della gestione delle risorse umane: alla Olivetti, ad Ivrea; alla Finsider, a Taranto; alla Sigma-Tau, a Pomezia.

Fare *stage* presso grandi e medie imprese per costruire dal vivo la cultura di coloro che avrebbero dovuto assicurare soluzioni eque, presso gli Uffici regionali e provinciali del lavoro, ai conflitti individuali, ma soprattutto ai conflitti collettivi di lavoro.

Questa si chiama saggezza burocratica.

Che poco più tardi si sarebbe tradotta nell’esigenza di assicurare lo stesso tipo di cultura ai collocatori, via via che veniva dato impulso alla razionalizzazione degli uffici comunali rifluenti nelle neonate Sezioni circoscrizionali per l’impiego.

Siamo giunti alla fine degli anni ’70; e attraverso la costituzione delle Commissioni regionali per l’impiego il Parlamento assicura la presenza del potere pubblico (Stato – Regione) alle decisioni che le parti sociali sono tenute a prendere in ordine ai processi di riconversione professionale dei lavoratori rilasciati in mobilità dalle aziende a seguito della profonda crisi economica che, a quel tempo, aveva attanagliato il Paese fin dalla prima metà di quegli anni.

E’ in questo momento storico che la separazione esistente nel nostro Paese – mantenuta attiva per decenni e accentuatasi a ridosso della istituzione delle Regioni a statuto ordinario tra il 1972 e il 1978 – tra le politiche dell’assistenza all’inserimento lavorativo (Stato) e le politiche della formazione professionale (Regioni), diventa oggetto di sostanziale dibattito politico.

Dibattito che si concluderà “all’italiana”, con l’invenzione di tante Agenzie regionali per l’impiego alla cui direzione vengono collocati “esterni” di nomina politica: ad esse il compito di fare politica attiva del lavoro.

Un percorso che ci conduce all’oggi e che ci fa comprendere una cosa molto semplice: non è sufficiente mutuare da ordinamenti di altri Paesi le parole o i concetti; occorre, invece, preoccuparsi di costruire – prima delle riforme istituzionali, in particolare di quelle che incidono sulla gestione amministrativa di una qualsiasi politica pubblica – la cultura di coloro che dovrebbero gestirla correttamente. Nel segno di quel principio che sta scritto nell’art. 97 della nostra Costituzione.

Interpretare il concetto di “buon andamento” significa per Caponetto – attraverso il racconto vibrante che fa del suo operare nel corpo vivo delle istituzioni ministeriali – riconoscere al mondo accademico un ruolo attivo nella decisione che egli ha inteso assumere: quello di cambiare la cultura dell’amministrare le politiche pubbliche nel nostro Paese.

Infatti, nei diversi corsi di aggiornamento e di riqualificazione professionale – organizzati, con l’autorizzazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione – coinvolge i migliori giuslavoristi, ma anche docenti di organizzazione aziendale, di psicologia, di sociologia del lavoro, di statistica del lavoro; ai magistrati amministrativi, a quelli contabili chiede, poi, di esprimere il loro punto di vista ai partecipanti ai corsi.

Chiede a questi ultimi di spiegare in aula come ragiona chi controlla, chi è chiamato a giudicare l’operato di un dirigente della P.A.: richiede loro lezioni pratiche, non certo teoriche. Li sollecita a spiegare ai corsisti diversi casi pratici.

Fondandosi su tale esperienza proporrà – quale Presidente della 3° Sezione del Consiglio superiore della P.A. – alla Scuola Superiore della P.A., da rinnovare nei corsi e nei metodi, di curare una formazione fondata sul ricorso allo “studio dei casi”. Metodo di insegnamento utilizzato diffusamente dalle Scuole di *public management* negli USA...

# GLI ORGANI DELLA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## Comitato Direttivo

Dott. Domenico Macri - Presidente  
Dirigente Generale Ministero della Difesa

### Componenti designati dalle Amministrazioni

Dott. Aldo Buoncristiano, Prefetto di 1<sup>a</sup> classe - Dirigente Generale  
Dott. Aldo Bonforti - Dirigente Generale  
Comm. Claudio Caponetto - Dirigente Generale  
Prof. Mariano Gabriele - Dirigente Generale  
Dott. Italo Murgiano - Dirigente Generale  
Dott. Salvatore Sangiorgio - Dirigente Generale  
Dott. Giuseppe Sibilla - Dirigente Generale  
Prof. Santo Chillemi - Dirigente Generale  
Dott. Mario Lafragola - Dirigente Generale  
Dott. Luigi D'Ambrosio - Dirigente Superiore

### Docenti stabili designati dal Comitato Didattico

Prof. Sabino Cassese  
Prof. Giovanni Marongiu  
Prof.ssa Teresa Ristuccia Salvemini  
Prof. Giorgio Freddi

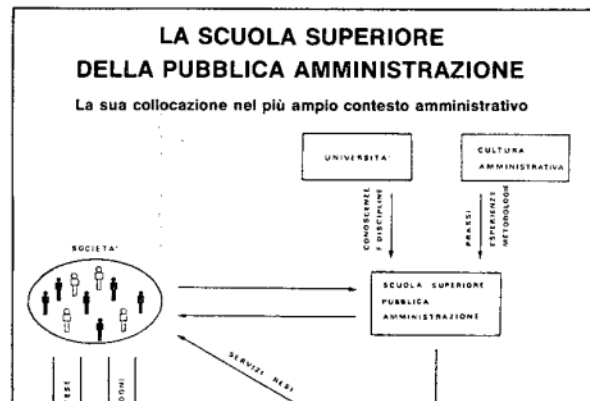
### Componenti designati dal Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione

Sig. Aldo Bonavoglia  
Dott. Franco Chiodi  
Sig. Vito Giancontieri  
Prof. Francesco Saverio Vestri  
Sig. Alvaro Borlone  
Dott. Alberto Celestini

## Comitato Didattico

Dott. Domenico Macri - Presidente

Prof. Sabino Cassese  
Avv. Alfonso Quaranta  
Dott. Mario Lafragola  
Prof. Vittorio Guccione  
Prof. Onorato Sepe  
Avv. Antonino Terranova  
Prof. Ugo Agnello  
Prof. Ing. Diodato Gagliardi  
Dott. Rocco Paceri  
Segretaria: Dott.ssa Lucilla Barone Collura - Direttore Divisione Ministero Difesa



5. Caponetto racconta, quindi, le sue esperienze di Capo del personale: 16.000 dipendenti, al “centro” e alla “periferia” del Paese. Venti Uffici regionali del lavoro e della massima occupazione; 93 Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione; 6.000 uffici comunale di collocamento. E poi, 20 Ispettorati regionali del lavoro, 93 Ispettorati provinciali del lavoro, con un Ispettorato medico centrale.

Due Servizi centrali, costituiti presso la Direzione generale del personale, per costruire un ponte operativo tra organizzazione (risorse umane e strumentali), e missioni istituzionali, le due fondamentali da gestire: la vigilanza sul rispetto del diritto del lavoro (in particolare, dello Statuto dei lavoratori), l’assistenza all’inserimento nel mondo del lavoro, cioè il collocamento della manodopera.

Un sistema di relazioni esterne, poi, inarrivabile; costruito nel tempo e sempre tenuto aggiornato. Un punto di forza della sua organizzazione.

Per anni si è favoleggiata dell’archivio dei suoi contatti con la politica, custodito con estrema cura; affidato a tre persone semplici – collaboratori che avevano acquistato la prima consapevolezza che rendere tempestivamente risposta alle richieste dei politici costituiva un vantaggio non da poco nella costruzione della credibilità di un Direttore generale.

Era questo l’ufficio “affari riservati” quello al quale Caponetto dedicava tempo: due ore al giorno, al rientro quotidiano in ufficio, dalle 16 alle 18.

“Dietro ogni petizione – mi diceva – c’è un caso umano. Non possiamo né dobbiamo dimenticarlo”. Nessuno mai veniva dimenticato; e il più delle volte, la risposta aveva carattere interlocutorio, dato che occorreva acquisire notizie presso altre Amministrazioni.

Poi, dalle 18 in poi, ogni giorno, il tempo dedicato integralmente alle audizioni: gli appuntamenti erano gestiti dalla sua Segreteria particolare. Due sole persone, e tre gentili segretarie.

A volte, spesso - direi - si lavorava anche di domenica.

E, che il “Direttore” - così veniva chiamato tra i suoi collaboratori - era nella sua stanza lo si capiva quando, sul telefono moderno di quegli anni '70, di colore celeste - che aveva sostituito la nera cornetta - si accendeva la lucetta corrispondente alla sua postazione interfonica.

Siano arrivati al 1979 – Sono passati ormai sei anni dagli esperimenti di “formazione continua” attuati dalla mitica Direzione IV (guidata da un dirigente donna), nei riguardi dei nuovi dirigenti, il cui ingresso in tutti i Ministeri è stato favorito dall’esecuzione, data dai relativi Consigli di amministrazione, al d.P.R. n. 748 del 1972 (unico atto governativo, in quegli anni, registrato con riserva

dalla Corte dei conti), ma anche nei riguardi dei funzionari della carriera direttiva assunti, al Ministero del lavoro, con i primi bandi di concorso nazionale, registrati alla Corte dei conti; nel 1979 – dicevamo – succede qualcosa di nuovo: alla direzione politica dell'Ufficio per la riforma della Pubblica Amministrazione viene chiamato Massimo Severo Giannini.

E Caponetto viene chiamato, l'anno successivo, a far parte della "Commissione per lo studio dei problemi inerenti alla misurazione della produttività nella P.A."; quell'organismo che in tempi rapidi avrebbe dovuto mutare in misure operative, all'attenzione delle forze politiche parlamentari, le proposte innovative che tutti conoscono essere contenute nel famoso "*Rapporto sullo stato della P.A.*", in Italia.

Di quella Commissione, presieduta dal prof. Giannini facevano parte anche Romano Bettini, Riccardo Bonadonna, Giuliano Passalacqua, Alessandro Taradel, Alberto Zuliani, Vincenzo Bondonio\*.

Uomini in cui Giannini ripone massima fiducia in quanto hanno dimostrato interesse al suo progetto politico.

Un progetto politico che si fondava su un documento portato all'attenzione dei vertici delle Istituzioni superiori di controllo – le Corti dei conti dei Paesi democratici di allora – e che, su proposta del prof. William Niskanen, un americano, era stato approvato all'unanimità, appena due anni prima – nel 1977 – al Congresso internazionale di esse, a Lima, in Perù.

E' la c.d. "Dichiarazione di Lima", ovvero la Dichiarazione del sistema dei controlli che tutte le Istituzioni superiori di controllo, da quell'anno, avrebbero dovuto esercitare sulle finanze pubbliche e sulla gestione delle politiche pubbliche di competenza dei diversi livelli di governo in cui risulti costituzionalmente articolato un Paese.

Fu, proprio in tale occasione, che l'allora Presidente della Corte dei conti, Giuseppe Cataldi afferma che in Italia, con il d.P.R. n. 748/72, avevano trovato ingresso nell'ordinamento nazionale, in aggiunta al parametro della legalità dell'atto/provvedimento amministrativo, i parametri dell'efficienza, dell'economicità, dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Parametri che avrebbero dovuto costituire una guida per la dirigenza pubblica, avendo previsto il d.P.R. n. 748/72 la istituzione, presso ciascuna amministrazione pubblica (Ministeri), dell'Ufficio Organizzazione e metodi (di lavoro).

---

\* A. Taradel, *Gli indicatori di efficacia*, in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", n. 2/1996, Franco Angeli, Milano.

Parametri che avrebbero dovuto costituire il giusto limite all'invasione del potere politico, all'invasione dello Stato nei riguardi dell'autonomia che va garantita all'impresa, alla società civile: così, allora, si realizzava il principio di sussidiarietà orizzontale (meno Stato, più società).

Quando Giuseppe Cataldi rientra dal suo viaggio in Perù, si incontrerà con Claudio Caponetto per ringraziarlo: era stato lui – in sede di resa di parere obbligatorio sullo schema del d.P.R. n. 748 che doveva essere espresso, secondo l'allora ordinamento vigente, su ogni provvedimento governativo dal Consiglio superiore della Pubblica Amministrazione, organo consultivo del Ministro della riforma delle P.A. – a suggerire l'istituzione dell'Ufficio Organizzazioni e Metodi.

Un Ufficio Organizzazione e Metodi che, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, cominciò ad operare “*de facto*” dal 1973, cioè da quando dai periodici incontri con i funzionari stagisti delle Amministrazioni del lavoro francesi, belghe, tedesche presso i nostri Uffici del lavoro era emerso evidente che la loro accoglienza in Italia doveva essere accompagnata da dépliant informativi sul tipo di lavoro che svolgevano quotidianamente gli operatori nei nostri uffici di collocamento.

Ma molto più entusiasmante era, per noi, la scoperta dei metodi di lavoro dei collocatori francesi, belgi, tedeschi.

Alle riunioni di confronto con gli stagisti nazionali che Caponetto promuoveva, seguiva la lettura dei rapporti trimestrali che ciascuno di essi – per ogni amministrazione in cui operava per almeno 6 mesi l'anno – era tenuto a produrre al Centro studi e documentazione.

Così che, quando nel 1977, il Parlamento nazionale – essendo Ministro del lavoro pro-tempore Tina Anselmi – approva la legge “Provvedimenti per l'occupazione giovanile”, si predispose il Piano di ammodernamento e potenziamento dei servizi statali dell'impiego corredato da una programmazione delle risorse umane, in cui si richiederanno specifiche lauree: da quella in sociologia del lavoro a quella di psicologia del lavoro, da quella in economia aziendale a quella più tradizionale in giurisprudenza.

Nel 1999, quando saranno trasferite le risorse umane dal Ministero del lavoro alle Province, cui viene attribuita la gestione dell'assistenza all'inserimento lavorativo (leggasi “collocamento della manodopera”) dai d.lgs. n. 59 e 127 del 1977, voluta dal Ministro della funzione pubblica, Franco Bassanini, nessuna di queste professionalità sarà assegnata, dato che con accordo sindacale fu possibile che 1/3 degli operatori degli uffici di collocamento transitassero nei ruoli degli ex Ispettori del lavoro...



Oggi, molti di quei giovani assunti – in tutta Italia – presso gli uffici di collocamento, ne sono diventati i quadri di riferimento.

Ad essi era stato, comunque, lanciato un forte messaggio culturale; fatto passare attraverso sistematici interventi di formazione permanente: che dal confronto tra diversi modi di operare può nascere un servizio di qualità, un servizio che – come quello della pre-selezione – avrebbe dovuto essere fondato sulla verifica della professionalità posseduta da ogni richiedente un impiego. Che, nello specifico mondo degli Uffici del lavoro, deve essere costituita da un *mix* di saperi: economia del lavoro, diritto del lavoro, *in primis*.

Un messaggio forte, certamente. Che nasceva dallo studio, dall'analisi fatta dall'Italia, dall'Amministrazione del lavoro di Claudio Caponetto, in tale campo del mondo del lavoro.

Una linea-guida che, nel nostro ordinamento, sarà scritta da Sabino Cassese nel 1993, quando con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 29, all'art. 1, c. 1, lett. a), ritiene di dover dettare una chiave di lettura uniforme dell'intero provvedimento.

a) Accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo dei sistemi informatici.

Ma che non scrive nulla di nuovo quando, all'art. 20 dello stesso d.lgs. n. 29, prevede che ogni responsabile politico utilizzi un Servizio di controllo interno per “guidare” la dirigenza da lui stesso scelta e nominata.

Ancora una volta, l'accademia pensa di avere trovato rimedi “scientifici” per governare le realtà delle burocrazie, di quelle burocrazie che, negli USA, notava William Niskanen, già nel 1971, «fanno fare ai politici quello che esse vogliono».

6. Efficienza, economicità, efficacia: termini che riecheggiano, qua e là, in questo libro di memorie.

Qualcuno potrebbe essere indotto a credere che Caponetto sia da qualificare un “gianniniano”, un seguace di Massimo Severo Giannini, in contrapposto alla corrente dottrina tradizionale incarnata - a quei tempi - , nel campo del diritto amministrativo, dallo Zanolini.

Direi che si fa un torto, un grande torto, a classificare un Uomo come Caponetto: egli è una mente libera, è un Uomo che, applicando il metodo della sperimentazione, vuole capire.

E, in quanto tale, può costituire un pericolo per i gruppi di potere che – in ogni organizzazione – crescono e prosperano. A volte indisturbati per anni, perché – come ha ben messo in evidenza la teoria comportamentistica, negli USA – sono altri gli interessi che essi coltivano. E, primo tra tutti, quello di accontentare il decisore politico che sia appena arrivato al potere, facendogli credere che egli può tutto, trovando facile sponda in altri tipi di burocrazia che avrebbero il compito di controllare e di giudicare le anomalie.

Se poco si è scritto della burocrazia in Italia, è perché essa è rimasta chiusa in se stessa. E il Dipartimento della Funzione Pubblica ha abdicato al ruolo che sta scritto nel suo d. P. R. fondativo del 1984: un provvedimento che assegna a tale struttura puntuali missioni istituzionali: dal curare il controllo sulla efficienza e la economicità dell’azione amministrativa anche mediante la valutazione della produttività e dei risultati conseguiti, al curare la predisposizione degli indicatori di produttività per tutte le amministrazioni pubbliche; dall’effettuare l’analisi dei costi dei servizi pubblici e della loro funzionalità al procedere alla individuazione dei fabbisogni di personale nella P.A. e alla programmazione del relativo reclutamento ...

Comunque, Caponetto, prima di far ricorso alle statistiche, fondamentali per misurare con obiettività la produttività-efficacia (rapporto tra risultato ottenuto e obiettivi prestabiliti) e la produttività-efficienza (rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti), si china sulla persona che è il suo interlocutore. Per capirla, per conoscerla.

Si chiede e gli chiede se egli sia disponibile (e quanto) al cambiamento. Ne misura, comunque la resistenza intellettuale alle intemperie della vita; ne valuta la capacità di analisi dei problemi che nascono dalla quotidianità della gestione amministrativa, della gestione tecnica; ne sottolinea le attitudini – alla gestione, allo studio – per valorizzarle in modo da migliorare l’organizzazione in cui è chiamato ad operare.

## **Art. 13, d.P.R. 20 giugno 1984, n. 536**

Il Dipartimento della Funzione Pubblica:

- cura la predisposizione della relazione annuale al Parlamento sullo stato della P.A.;
- cura il controllo sulla efficienza e la economicità dell'azione amministrativa anche mediante la valutazione della produttività e dei risultati conseguiti;
- cura lo studio della semplificazione delle procedure concernenti le amministrazioni dello Stato e quelle degli enti pubblici;
- cura la predisposizione degli indicatori di produttività per tutte le amministrazioni pubbliche anche con studi comparati;
- effettua l'analisi dei costi dei servizi pubblici e della loro funzionalità;
- procede alla individuazione dei fabbisogni di personale nella P.A. e alla programmazione del relativo reclutamento;
- cura i rapporti con la Scuola Superiore della P.A. per l'aggiornamento professionale dei pubblici dipendenti appartenenti ai vari comparti.

**Art. 27 Legge 29 marzo 1983, n. 93**  
***(Legge quadro sul pubblico impiego)***

Nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito il Dipartimento della funzione pubblica cui competono:

- a) il coordinamento delle iniziative di riordino della P.A. e di organizzazione dei relativi servizi, anche per quanto concerne i connessi aspetti informatici;
- b) il controllo sulla efficienza e la economicità dell'azione amministrativa anche mediante la valutazione della produttività e dei risultati conseguiti;
- c) la individuazione dei fabbisogni di personale e la programmazione del relativo reclutamento.

7. Con la stessa metodologia di approccio al grande tema dell'innovazione della P.A., si avvicina al sistema della magistratura contabile.

Quando viene nominato, nel 1984, dal Consiglio dei ministri, circa due anni dopo essere andato in pensione, ad accoglierlo nella sede di viale Mazzini è Silvio Pirrami Traversari, che – a quel tempo – era stato nominato Presidente della Corte dei conti per volontà di Amintore Fanfani; un politico dalla profonda cultura economica che avrebbe visto di buon occhio che si realizzasse quella parte del “Rapporto Giannini” dedicata al nuovo ruolo che tale Istituzione superiore di controllo avrebbe dovuto assumere nel riordinato contesto della Pubblica Amministrazione italiana.

Ma, nel periodo intercorrente tra il tempo della sua andata in quiescenza e quello della sua nomina, il suo destino di Uomo si intreccia con quello degli amici della CISL della Corte dei conti.

Sono loro che – avendo partecipato ai numerosi interventi da lui fatti nelle diverse sedi, politiche sindacali – pensano (e a ragione) che Claudio Caponetto – alla Corte dei conti – può essere la risorsa giusta per costruire il rinnovamento culturale – ovviamente – di questa Istituzione prestigiosa, di cui quest'anno ricorre il 150° anno dalla fondazione.

Voluta da Camillo Benso conte di Cavour, la Corte dei conti, nel 1984, era da considerare una Istituzione superiore di controllo strana; strana perché si limitava ad effettuare un controllo solo su un terzo della finanza pubblica, in ragione della conformazione triadica del sistema dei controlli esterni voluta dai nostri Padri costituenti nella Costituzione del 1948.

E ciò, nonostante che nel 1981, per consentire al Parlamento di capire le dimensioni del deficit creato dalla “periferia” del sistema pubblico, quello degli Enti Locali, il Parlamento avesse condiviso la proposta dell'allora Ministro del Tesoro, Beniamino Andreatta: la Corte dei conti deve costituire un “osservatorio permanente” sugli andamenti della finanza locale.

Una finanza locale – divenuta ingovernabile – tra il '72 e il '79 – ad opera di una classe politica che rivendica il diritto di accrescere senza alcun vincolo o parametro le risorse umane solo sulla base di una considerazione: il decentramento di numerose funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, e da queste agli Enti Locali, non possono essere gestite se non attraverso il ricorso all'assunzione di nuove risorse umane, attraverso il ricorso a mutui che sono destinati a coprire spesa corrente oppure opere mastodontiche e/o inutili.

Ma Beniamino Andreatta introduce, per la prima volta nella legislazione attributiva di tale funzione di controllo alla Corte dei conti, il termine: “buon andamento” dell'azione amministrativa.

Non solo di finanza locale (di entrate/di spese) si sarebbe dovuto occupare la Corte dei conti; ma essa avrebbe dovuto valutare i costi delle diverse azioni amministrative poste in essere dai livelli di governo locale per realizzare le diverse missioni istituzionali di competenza.

Ma dopo quattro anni, nessun cambiamento si è verificato: la implementazione di magistrati assegnati alla neo-Sezione Enti Locali avviene con fatica; la raccolta dei rendiconti procede con altrettanta lentezza e si deve riscontrare un alto tasso di inadempienza dei comuni all'obbligo di legge; legge che, tra l'altro, viene impugnata da diverse Regioni dinnanzi alla Corte Costituzionale.

La Corte Costituzionale, solo qualche tempo dopo, riterrà la norma in questione il linea con il nostro ordinamento costituzionale.

Intanto, l'attenzione dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti – attraverso il Gruppo “Rinnovamento” – risulta concentrata su due temi: l'istituzione di un vero organo di autogoverno; l'abolizione dei rapporti annuali, predisposti sino al 1988, da magistrati “anziani” nei riguardi dei giovani colleghi (referendari e primi referendari).

Claudio Caponetto aderisce al Gruppo “Rinnovamento” dell'Associazione: al suo interno apprezza alcuni magistrati – tra i più progressisti – che ritengono essere giunto il tempo di accogliere il vento di novità che viene da lontano. Tra essi Alfonso Rossi Brigante, Massimo Vari, Umberto Cazzuola ...

Ma anche da vicino.

Le novità di maggior rilievo, sono leggibili, infatti, nei diversi d.P.R., approvativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro, che sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità della stessa Corte dei conti.

Quei documenti – se riletti, oggi – costituiscono la storia dell'interpretazione che un datore di lavoro pubblico – il Dipartimento della Funzione Pubblica – ha fatto, in quello specifico periodo storico a ridosso della “legge-quadro sul pubblico impiego”, dei termini “efficienza”, “efficacia”, “economicità” per almeno tre tornate contrattuali, cioè fino alle novità introdotte dal d.lgs. n. 29/93 nella materia delle relazioni sindacali del pubblico impiego.

Termini che non lasciano indifferente il Ministro della Funzione Pubblica di allora, Remo Gaspari, il quale si chiede: perché questi termini, che sono lo spacchettamento – la volgarizzazione – del concetto di “buon andamento”, sono così usati anche dalle OO.SS. dei lavoratori del pubblico impiego?

Da buon politico si chiede se, nei fatti, nella realtà quotidiana degli uffici, sono tradotti in comportamenti virtuosi dalle diverse burocrazie.

Ed è qui – a questo momento della storia della pubblica amministrazione italiana – che si incrociano la cultura della sperimentazione promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il “Progetto Funzionalità ed Efficienza della Pubblica Amministrazione (FEPA, in sigla), e la cultura nuova – quella che richiede di muoversi sul versante del controllo sulla gestione (comprendente il controllo di gestione e la valutazione delle politiche pubbliche) – della magistratura della Corte dei conti.

Sullo sfondo, in quel periodo storico – la tesi dell’accademia avanzata dal prof. Nigro (quella del giusto procedimento amministrativo) che avrebbe dovuto consentire all’utente di non essere più un suddito del volere della P.A., ma un attore dotato di strumenti difensivi della propria sfera di diritti nei riguardi dei poteri pubblici: dallo Stato alla Regione, dalla Provincia al Comune.

Di tutto questo parla Claudio Caponetto in queste sue memorie. E di altro. Temi che ancora agitano il mondo della politica delle relazioni sindacali, ripartendo da una visione delle burocrazie che non può ripetere gli stessi *slogans* di sempre.

Narra della sua capacità di anticipare i tempi; ma soprattutto del suo coraggio di Uomo che – quando interessato – non volge il suo sguardo dall’altra parte.

Perché egli ben sa che l’indifferenza non è mai stata capace di rendere giustizia: né al singolo, né alla comunità in cui si vive.

Perché di giustizia ha bisogno l’uomo, più che di pane.

***I controlli di efficienza\****

Il tema di controlli costituisce altro argomento dolente, come è mostrato dalla quantità di iniziative, di convegni e di dibattiti. Occorre però riconoscere che purtroppo esso è costituzionalmente inchiodato dagli articoli 100, 125 e 130, ossia da **disposizioni costituzionali che codificano e impongono l'antiquata figura del controllo preventivo di legittimità su atti**. Giusto per rammentare, val la pena ricordare che negli Stati Uniti fu soppresso subito dopo la fine della guerra, a seguito di una memorabile indagine la quale mostrò che i suoi costi sono insopportabilmente alti rispetto ai benefici.

Salvo quindi la revisione costituzionale, che ormai si impone, soprattutto per gli articoli 125 e 130, va osservato però subito che per lo Stato, che qui solo interessa, l'articolo 100 è meno dannoso, perché limita il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti agli atti del Governo, ossia ad atti le cui specie già sono in diminuzione e che possono ridursi ancora se si proceda al decentramento ad organi e a uffici, secondo quanto si è prospettato. È perciò possibile ritenere che, a parte gli atti tipici del Governo, il controllo preventivo possa essere previsto solo per gli atti che pongono proposizioni generali e per i provvedimenti, di ministri o di comitati, che deliberino programmi inerenti alla gestione del bilancio.

**La stessa Corte dei Conti ha più volte proposto di modificare i controlli. Si potrebbe ricordare l'adunanza delle Sezioni riunite del 15 novembre 1978, in occasione delle modificazioni al disegno di legge sulla semplificazione dei controlli** (atto Camera n. 1021 della passata legislatura), ove la Corte avvertiva che in molti Paesi **il controllo** non è limitato alla regolarità della gestione, ma **si estende all'esame dell'attività dell'amministrazione pubblica**, ed è inteso ad accertare, con la regolarità, il buon andamento, la rispondenza ai fini voluti dalla legge e l'efficienza.

Nella relazione al Parlamento per l'esercizio 1977 la Corte si era già espressa in favore della limitazione del controllo preventivo - da esercitare entro prefissati limiti temporali - e per l'introduzione di controlli successivi valutativi dei risultati dell'attività amministrativa più che di singoli atti. Sicché anche nel maggiore organo di controllo si è convinti che l'azione amministrativa e di spesa richieda oggi verifica dei risultati concreti.

Sembra quindi si possa dire maturata la convinzione che occorre mutare radicalmente la specie di controllo, e che **si possa affidare alla Corte dei Conti un controllo di efficienza**; sarebbe svincolato dal controllo su atti, anche se l'esame successivo di legittimità degli atti ne costituirebbe un elemento, e avrebbe ad oggetto la efficienza nelle sue varie forme: come buon andamento, come produttività, come omissione (adeguatezza di organizzazione e di attività amministrativa).

Essendo affidato ad organo esterno agli apparati amministrativi, romperebbe le molte in pratica possibili collusioni interne di questi; essendo di efficienza, verrebbe ad estendersi a numerosi settori nei quali la legittimità formale di atti ha

\* Rapporto di Massimo Severo Giannini sui principali problemi della Amministrazione dello Stato, 1979



scarso rilievo, e invece il comportamento gestorio può essere illegittimo per omissione; **non essendo legato ad atti, potrebbe esser sollecitato in ogni**

**tempo anche dall'esterno;** comportando, quanto alle misure di controllo, solo responsabilizzazioni di addetti agli uffici e di capi dei medesimi, **potrebbe spesso risolversi in una guida di ordine amministrativa.**

È superfluo avvertire che se alla **Corte** si attribuisca questa diversa funzione, essa **dovrebbe essere attrezzata di personale idoneo, che oggi possiede solo in parte.** È anche superfluo avvertire che correlativamente all'istituzione di questa nuova funzione, si dovrebbero rivedere i controlli esercitati dalle ragionerie, che non sono più – in concreto – quelli previsti dal decreto legge 1924 n. 1036, ossia di regolarità di imputazione di spesa e di entrata, a parte i tanti controlli successivi di conti loro affidati da altre norme. Tuttavia i raccordi non sono difficili, una volta che sia delimitato l'ambito dei controlli preventivi della Corte su atti del Governo.

L'esigenza di aggiustamenti normativi si avverte anche nell'area della giurisdizione contabile (e del suo processo), per molti versi collegata al controllo. Tra l'altro, e in particolare, dovrebbe riconsiderarsi la validità odierna dell'istituto del giudizio necessario di conto, istituto storicamente superato e per certi profili macchinoso e tutto sommato di scarsa utilità (almeno per quanto riguarda i conti degli agenti contabili dello Stato e delle Regioni). L'approvazione dei conti potrebbe essere riservata dalla sfera dell'amministrazione, salvo l'intervento del giudice nelle ipotesi di irregolarità del conto o su impulso del contabile nelle ipotesi di denegato discarico di partite del conto o per altre questioni inerenti a diritti patrimoniali. Anche per i conti degli enti locali potrebbero prevedersi modifiche dell'attuale modello di processo, accentuando le fasi di verifica interna.

È da valutare anche il suggerimento fatto, da più parti, valido sempre che in sede di revisione costituzionale non si adotti il più moderno sistema dell'unità della giurisdizione, **che vengano costituiti dei giudici contabili periferici attraverso l'istituzione di sezioni della Corte de Conti,** che potrebbero anche essere collegate, a meri fini organizzatori, ai Tribunali regionali amministrativi in modo da evitare difficoltà di istituzione di nuovi uffici di segreteria, e di reperimento locali (nella stessa sede, ed usufruendo dei medesimi uffici di supporto, potrebbero alternarsi le udienze dei TAR e quelle dei Tribunali contabili in modo da non appesantire l'onere finanziario dello Stato). D'altro canto l'attuale situazione, dopo la soppressione dei Consigli di Prefettura, si concreta in una sostanziale sottrazione degli enti locali al controllo del giudice contabile: il che costituisce una lacuna.

Se i concetti qui esposti ricevessero l'assenso del Parlamento, in quanto attinenti, in sostanza, a fornire lo Stato, e in particolare lo stesso Parlamento, di strumenti per verificare e stimolare l'efficienza delle amministrazioni, non sarebbe difficile approntare anche in breve tempo uno schema di provvedimento legislativo.

I Rosa Maria Serrao

Claudio Caponetto

# E' lo Stato...

Sindacato, società e lavoro  
tra fascismo e seconda repubblica



T&M

**Claudio Caponetto**, classe 1918. Quarant'anni dedicati allo sviluppo e alla promozione delle politiche del lavoro. Figura di grande rilievo nell'Italia repubblicana, segue i lavori dell'Assemblea Costituente e incide, in maniera determinante, sulle riforme del lavoro, del sindacato e della pubblica amministrazione. La sua passione verso il mondo del lavoro affiora da quel 1945 che vede l'Italia vivere gli ultimi, drammatici scorci di una rovinosa guerra. Da lì la liberazione e i primi passi verso la democrazia. E' in quel contesto storico che il giovane Caponetto subisce il fascino, tutto americano, della moderna impostazione data al mondo del lavoro. Il morente dicastero delle corporazioni e le prospettive di rinnovazione costituiscono l'impulso da cui prende vita l'idea di un nuovo modo di intendere lo Stato. Idea che lo accompagnerà per tutta la vita.

**Rosa Maria Serrao**, giornalista, dirige la rivista Terra&Mare, il mensile dell'Ancim. Caporedattore nella rivista *Desk, cultura e ricerca della comunicazione* è il direttore della comunicazione dell'UCSI (Unione cattolica della stampa italiana) e responsabile degli eventi del Club Relazioni Esterne. Dal 2010 capo ufficio stampa dell'ENPAB e responsabile dei rapporti con la stampa del Comitato Media e Minori presso il Ministero dello Sviluppo economico.

Tra le sue pubblicazioni: *Solidarnosc e la democrazia in Polonia*, Ed. Università, Messina. Per la collana *I quaderni di Desk* ha pubblicato *Media e minori, oltre gli slogans*, con Francesco Birocchi, *Cont(R)atto: giovani giornalisti tra speranze e promesse non mantenute. L'accesso alla professione giornalistica in Italia, Europa e negli Stati Uniti*, con L. Quattrocchi. Per il Centro di documentazione giornalistica, Ucsi e Uni-Sob Editori ha pubblicato saggi sul giornalismo nei volumi *Yes Credibility. La precaria credibilità del sistema dei media, Dalla parte del lettore e A bocca aperta*. Vive e lavora a Roma.

Euro 15,00  
iva inclusa