

Reg. Tribunale di Roma n. 160 dell'8 settembre 2015



In questo numero:

EDITORIALE

Daniela Carlà

Intervista a Massimo Livi Bacci

**FOCUS: PARITA' DI GENERE E PARI OPPORTUNITA' NELLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

Interventi su:

**LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE, DIRIGENZA PUBBLICA
E AUTHORITY**

RECENSIONI

APPENDICE

**Sintesi del convegno POLITICHE PUBBLICHE E TERRITORIO - DECISORI IN RETE
Avellino, 13 novembre 2015**



SOMMARIO

Editoriale	4
-------------------------	----------

Daniela Carlà

Intervista a Massimo Livi Bacci - Governance dell'immigrazione	17
---	-----------

a cura di Daniela Carlà

FOCUS: PARITA' DI GENERE E PARI OPPORTUNITA' NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

in collaborazione con NoiReteDonne

Intervista a Francesca Brezzi	21
--	-----------

a cura di Graziella Rivitti

Intervista a Marisa Rodano	26
---	-----------

a cura di Roberta Morroni

Al di là degli indicatori sull'occupazione, gli aspetti qualitativi del lavoro delle donne nella PA	31
--	-----------

Valentina Andreozzi e Mita Marra

Bilanci di genere: per chi? Effetti della spesa pubblica sulle relazioni di genere	47
---	-----------

di Elisabetta Addis

La parità di genere nel settore pubblico come emerge dal Rapporto sui Ministeri	53
--	-----------

di Sonia Mecenate

Esiste il pre-giudizio di genere nella decisione del giudice?	70
--	-----------

di Paola Di Nicola

I Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni: un valore aggiunto e uno strumento di equità per le Pubbliche Amministrazioni.....	77
--	-----------

di Antonella Ninci e Oriana Calabresi

I Comitati Unici di Garanzia nelle Università, interlocutori delle pari opportunità.....	84
---	-----------

di Fiorenza Taricone

Lavoro e maternità: cambiare le regole del gioco.....	94
--	-----------

di Antonella Crescenzi

La riforma della pubblica amministrazione passa anche attraverso una nuova organizzazione del lavoro: la dirigenza pubblica chiamata alla sfida del lavoro "agile" ...	99
---	-----------

di Monica Parrella

LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Intervista a Ida Angela Nicotra	103
--	------------

a cura di Daniela Carlà

La trasparenza ed il contrasto della corruzione.....	109
---	------------

di Eugenio Schlitzer

Il ruolo dei CUG nel sistema della prevenzione della corruzione	129
--	------------

di Antonella Ninci e Oriana Calabresi

Intervento di Alberto Stancanelli al Convegno "Costi della corruzione, vantaggi della legalità.....	135
--	------------



DIRIGENZA PUBBLICA

- Valutazione e incarichi dirigenziali: il caso (emblematico) del Mef e delle Agenzie Fiscali** 141
di Augusto Zucaro

AUTHORITY

- Passano gli anni ed ancora non c'è traccia dell'istituzione nazionale italiana per i diritti umani** 146
di Vanna Palumbo

RECENSIONI

- Fabrizio Giorgilli**
Valore, etica ed efficienza nelle organizzazioni pubbliche 148
di Roberto Bafundi
Anna Maria Isastia
Donne in Magistratura - L'Associazione Donne Magistrato Italiane – ADMI 151
di Leonella Cappelli

APPENDICE

- Convegno Politiche pubbliche e territorio - Decisori in rete** 153
Avellino, 13 novembre 2015
Sintesi a cura di Giuseppe Beato 153
Introduzione di Antonio Zucaro..... 156
Sulla Via dei Prefetti-sole verso un'Italia Semplice..... 160
di Dario Ciccarelli



Editoriale

Massimo Livi Bacci, intervenendo autorevolmente sulla governance dell'immigrazione e nella gestione dei rifugiati, ripropone l'utilità di un'agenzia nazionale con competenza generale e non settoriale nella materia, e comunque di politiche sistematiche, sviluppate con continuità.

Abbiamo inteso così sottolineare un'emergenza e contribuire a sventare il rischio che i terribili e annichilenti sviluppi a livello europeo e internazionale inducano, superficialmente e irresponsabilmente, ad arretrare nell'elaborazione delle politiche e nella gestione dei fenomeni migratori e nell'accoglienza ai profughi.

Nel nostro Paese la Camera ha recentemente approvato la riforma della cittadinanza, ora al Senato: è un segno importante di consapevolezza da parte della politica. Il contrasto al terrorismo è sicuramente prioritario, ma è anche più efficace se si prosegue con una maggiore maturità e organicità nei paesi europei nelle politiche sull'immigrazione, nell'accoglienza ai rifugiati, nella gestione avvertita delle complesse problematiche derivanti dall'inserimento delle seconde e terze generazioni.

Gli attentati terroristici e gli attacchi alla democrazia si acuiscono ora, proprio nella fase storica in cui la stessa democrazia tradizionalmente conosciuta sembra mostrare, nelle forme e nei confini realizzati, una minore forza attrattiva e una appannata capacità propulsiva e di stimolo alla partecipazione.

Non è un caso che alla parola "democrazia", si accompagnino avverbi e aggettivi che ne declinano tensioni e sviluppi e ne proiettano dilatazioni. "Oltre la democrazia", "democrazia cognitiva" e "deliberativa", "democrazia paritaria": esercizi pratici e teorici, critici ma rilevatori di snodi per definire, espandere e rivitalizzare la democrazia.

Proprio la realizzazione compiuta della democrazia paritaria è frontiera ineludibile ed elemento costitutivo imprescindibile della stessa democrazia contemporanea: la democrazia o è paritaria o non è democrazia, o rappresenta tutte e tutti e assume specificità e differenze - canalizzando gli antidoti perché non diventino discriminazioni - o perde capacità di rappresentanza e credibilità. O accoglie o rivela la propria antistorica parzialità: non è in gioco la



capacità di un segmento di trovare veicoli di espressione, ma la stessa sorte e l'attualità della democrazia.

Il focus, realizzato con NoiReteDonne, è dedicato alla democrazia paritaria e ai nessi con le pari opportunità nella Pubblica Amministrazione. La Pubblica Amministrazione è abitata da uomini e donne, da lavoratori e lavoratrici, non da individui neutri. Gli accessi e i percorsi di carriera, i meccanismi selettivi, non sono impermeabili al genere. Vanno svelati: più sono opachi e più favoriscono il genere che ha maggiore potere ed è sovrarappresentato.

Le stesse politiche pubbliche non sono neutre, ma impattano concretamente in modo differente nella vita delle persone. E il limbo della presunta e ricercata astratta neutralità è, nella vita delle persone e delle istituzioni, sempre invaso da disomogeneità e innervato da disuguaglianze e discriminazioni. Non sono neutre neppure le chiavi di lettura e di interpretazione, mai estranee alla ipostatizzazione dei valori dominanti, influenzati inevitabilmente dal genere.

La conoscenza della Pubblica Amministrazione con gli occhiali del genere e la declinazione al femminile delle politiche pubbliche sono indice di concretezza: con buona pace di chi - pregiudizialmente e ottusamente - considera le pari opportunità un accessorio, un optional aggiuntivo, un obiettivo astratto. La specificità di genere è decisiva per la definizione, per l'arricchimento, per l'efficacia delle scelte. Gli obiettivi di pari opportunità nelle politiche pubbliche non scaturiscono da un pensiero astratto e da tensioni generiche, ma sono necessari per l'efficacia delle medesime, evocata dalla crisi e dall'urgenza della migliore finalità nell'utilizzo delle risorse.

Le interviste di Marisa Rodano e Francesca Brezzi, curate da Roberta Morroni e Graziella Rivitti, introducono al tema, indicando percorsi e aspetti problematici sia per la riflessione che per l'azione.

Ricorre quest'anno il 70° anniversario del diritto di voto alle donne nel nostro Paese: cogliamo questa buona occasione per ragionare insieme su bilanci e prospettive delle politiche di genere e sugli obiettivi per la parità e le pari opportunità. L'Accordo di azione comune per la democrazia paritaria propone oggi al Parlamento e al Governo un atto di indirizzo per conoscere e diffondere conquiste ed esiti positivi, dal diritto di voto ad oggi, ma anche per raggiungere ulteriori soddisfacenti obiettivi nella politica e nelle istituzioni. Quando NoiReteDonne, insieme ad altre Associazioni, ha promosso l'Accordo di azione comune per la democrazia paritaria nel nostro Paese, si era ancora in presenza di vistosissime e imbarazzanti distanze di genere nella politica.



Sono passati solo pochi anni e nella politica il gap di genere è stato in parte colmato, almeno quantitativamente. La presenza femminile nelle istituzioni e nella politica mostrava infatti evidenze preoccupanti. Grazie all'attività trasversale e unitaria, sono stati raggiunti importanti risultati nella dimensione quantitativa e sono stati previsti appositi meccanismi di garanzia nella nuova legge elettorale; occorrerà definirli per le Regioni. Ci è comunque di conforto che l'Italia sia risalita nelle classifiche internazionali, migliorando la propria performance per ciò che riguarda la parità di genere nella politica.

Anche la legge Golfo/Mosca sulla composizione di genere dei CdA e dei collegi sindacali ha prodotto tangibili e veloci risultati, in termini verificabili: è una ottima legge, anche nella concezione e nella tecnica legislativa, perché prevede già esplicitamente il termine di vigenza e meccanismi di monitoraggio e di valutazione, obbligando così l'amministrazione a seguirne l'attuazione. L'applicazione ha dimostrato come la presenza delle donne migliori, qualitativamente e per tutti requisiti, relazioni e performance.

Anche la Pubblica Amministrazione mostra segni di dinamismo, come si può leggere negli articoli del focus, e al tempo stesso evoca la previsione, ancora attuale, di ulteriori garanzie per la parità di genere nei livelli più alti, soprattutto per le nomine apicali e monocratiche, per le quali si dovrebbero stabilire esplicitamente meccanismi di verifica delle risposte e delle assunzioni di responsabilità della politica in relazione a periodi di riferimento, con l'obiettivo di riequilibrare la partecipazione tra i generi.

Nel complesso, e senza svalutare i risultati positivi, la fase attuale deve essere contraddistinta da una energica offensiva culturale per il conseguimento di obiettivi anche di tipo qualitativo e la rivisitazione teorica e pratica dei rapporti col potere in tutte le proprie articolazioni nell'economia, nella politica e anche nella Pubblica Amministrazione.

La maggior presenza delle donne, investendo anche i meccanismi qualitativi, scalfendo opacità e resistenti complicità, dovrà mostrare segni di cambiamento e di avanzamento tangibili per tutte e tutti, indicando concretamente che vi è una possibilità diversa, anche di carriere, rispetto alle abili scorciatoie personali e alle rassicurazioni dell'amorale familismo italico. E' decisivo, perché la ripresa sia reale e di lungo periodo e perché sia effettivamente "donna". Aggiungiamo: se non sarà donna non sarà ripresa, ma illusorio e forse temporaneo sollievo. Per "Nuova Etica pubblica" è una problematica irrinunciabile. La diffusa esigenza della "rifondazione" dell'etica



pubblica deve avvenire anche attraverso un riconosciuto ed esplicito apporto della soggettività femminile, sia in termini individuali sia in base a riflessioni collettive. I due obiettivi - parità di genere e dimensione etica vissuta e diffusa - si coniugano e procedono insieme nella elaborazione e nel concreto.

Occorre ridefinire le regole, e non solo sul piano giuridico, ma soprattutto interiorizzare la necessità di generalizzare l'applicazione delle stesse. Regole di convivenza, di interrelazione tra pubblico e privato, tra individui, tra livelli di governo, per la cura delle persone e dell'ambiente, per la sicurezza e per l'apertura a ciò che non si conosce, per i diritti e per l'uguaglianza, e perché il rispetto delle differenze si proietti davvero nelle regole del vivere.

Contribuire alla ricerca della verità, di regole condivise, di una comune buona educazione: non è un impegno astratto ma un percorso che intreccia eticità dei comportamenti, integrità e trasparenza, riduzione di sprechi e ingiustizie, efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche secondo canoni più equi e più sostenibili. Non è certo agevole riproporre la centralità dell'etica e della ricerca condivisa di valori, a fronte della diffusa insicurezza e relativizzazione dei valori, alla dispersione, alla frammentazione, alla fragilità del vivere contemporaneo. La scelta è di confrontarsi con maturità e senza rimozioni e infingimenti con quella che Francesca Brezzi definisce "etica inquieta", "etica problematica", e di farlo con lo sguardo rivolto alla dimensione istituzionale e alle pubbliche amministrazioni, nell'appagante ricerca di valori e regole condivise e agite. Leggiamo la bellissima intervista di Francesca Brezzi. Ci ritroviamo nel suggerimento di un pensiero che superi i confini, le barriere, i muri. Un pensiero forte. Ci riconosciamo nel dilemma di "riuscire a coniugare una etica privata che sia irroramento e semente di un'etica pubblica condivisa".

Un'etica pubblica che sia per tutti, ma che sia incalzata e innervata proprio dal pensiero femminile: è la forza dirompente delle proposte di Francesca Brezzi, per "una sfera pubblica come zona in cui si intrecciano diritti, passioni, e interessi locali, e si arriverà a concepire una cittadinanza non indifferente... una ricontestualizzazione della politica in termini pluralistici, democratici e liberali per connotare... L'agorà... come luogo in cui la vita buona di tutti e di ciascuno... possa esprimersi".

Pensiero forte, compito difficile, ma che toglie alibi e pseudo convinzioni, che scioglie apatie. E' la sola alternativa allo scontato, facile e ripetitivo populismo dell'antipolitica, che ha



travolto pure la Pubblica Amministrazione e con essa i funzionari pubblici e che, francamente, è sempre più inaccettabile, anche quando si presenta in forme inedite. Segni importanti nella opinione pubblica ci sono.

Non è forse questo il senso del diffuso interesse nel contrastare la corruzione e per l'attività dell'Autorità anticorruzione, al di là del ruolo e dei compiti istituzionali della medesima? Vi è l'invocazione diffusa di conoscere entità, utilizzo delle risorse pubbliche, responsabili nella gestione e beneficiari. Tale esigenza è fortemente positiva. Ma occorre, ora, soddisfare le aspettative, produrre più risultati, e urge che le amministrazioni non attendano gli esiti delle vicende giudiziarie, come in più di un'occasione ha ben sottolineato Raffaele Cantone. Nell'impegno per la legalità e l'integrità e per assumere iniziative e declinare responsabilità nel contrastare la corruzione, bisogna conoscere e utilizzare tutte le possibilità: sistematizzare esperienze e saperi, indicare soluzioni nuove e avanzate. Elisabetta Addis, nel focus, propone una riflessione sull'esperienza e sugli sviluppi dei bilanci di genere. Non è altro rispetto al tema dell'eticità nella Pubblica Amministrazione, e all'obiettivo di integrità e trasparenza radicali e diffuse. La generalizzazione dei bilanci di genere presuppone capacità di indirizzare l'utilizzo di pubbliche risorse, di conoscerne l'impatto, di valutarne la distribuzione. Tra iniziative per la legalità, programmazione dei cicli di bilancio, sviluppo delle pari opportunità vi è un forte intreccio¹. Vi è anche molto di derivazione dalla cultura femminile e femminista nelle soluzioni più innovative, nel bisogno di trasparenza, nella richiesta di valutare l'impatto delle spese pubbliche sulla qualità della vita, nel misurare risultati e progressi non solo in termini di PIL ma attraverso una pluralità di indicatori che valutino il BES, il benessere complessivo.

Roberto Bafundi recensisce il bel libro di Fabrizio Giorgilli dal chiaro titolo "Valore etica ed efficienza nelle organizzazioni pubbliche", in cui l'autore, come ci ricorda lo stesso Bafundi, si chiede come connotare di dimensione etica l'efficienza, sempre rincorsa nelle pubbliche amministrazioni. Mi chiedo: e se le difficoltà nell'efficienza e nel contenimento delle spese fossero

¹ Anche Noi Donne e NoiReteDonne hanno realizzato iniziative in materia di legalità:

Ciclo di incontri "Corruzione e illegalità. Il NO delle donne"

- Senato, 13 novembre 2012: "Corruzione e illegalità. Il NO delle donne. Testimonianze e riflessioni per una etica pubblica e nella politica" (pubblicazione atti come supplemento della rivista NOIDONNE, numero luglio/agosto 2013);
- Roma, Parlamento europeo, 12 giugno 2013: titolo: "Corruzione e illegalità. Il NO delle donne. Testimonianze e riflessioni per una etica pubblica e nella politica";
- Roma, Unipegaso, 6 novembre 2013: "Parole e azioni di donne contro le mafie";
- Milano, Università Statale, 27 novembre 2013 (partecipazione).



da collocarsi soprattutto nella caduta della tensione etica, circoscritta e delegata individualmente ai singoli e non fonte di responsabilizzazione collettiva? Non sono stati esplicitati a sufficienza i nessi tra contenimento della spesa e rigore, valori e senso delle cose: la travolgente crisi complessiva lo avrebbe reso necessario. E non sempre è stata colta tutta la valenza della analisi della dimensione di genere, per decisori e per fruitori. Vi è infatti un legame consistente tra valori, regole, destinazione delle risorse, valutazione dell'utilizzo.

Siamo abituati con Paolo De Ioanna e altri autorevoli esperti a una riflessione alta e oramai per molti aspetti condivisa, ma non ne abbiamo tratto tutte le conseguenze nella programmazione, nella correlazione tra performance e programmazione di bilancio, nella individuazione delle gerarchie dei bisogni e dei correlati programmi di spesa, sia sul piano della politica che su quello dell'amministrazione. Non basta rincorrere i tagli della spesa. Ed è inutile proclamare l'equità se la si appiattisce in una logica meramente redistributiva e non la si considera leva e fattore generale di trasformazione e di redistribuzione di risorse, anche tra i sessi. I tagli si sovrappongono linearmente con scarso successo se non si affinano le capacità selettive nell'utilizzo delle risorse pubbliche in funzione dei programmi, nella valutazione di quanto realizzato, nella riconsiderazione dei vincoli, nel favorire pari opportunità.

Il progresso nelle pari opportunità è cartina di tornasole della qualità ed economicità degli interventi. Insomma, il Paese invoca più legalità ma anche più innovazione e capacità, gerarchie nuove nell'individuazione dei bisogni e delle spese, meno ridondanze e sovrapposizioni e più semplificazione, meno populismo e più rigore. Non campagne mediatiche, ma risultati tangibili.

Il contrasto all'illegalità e alla corruzione non sono assorbenti della problematica complessa e complessiva dell'etica nelle pubbliche amministrazioni.

Ma ne restano le centralità. Crediamo, che occorre trarne tutte le indicazioni pratiche e fornire segnali tangibili di cambiamento. Bisogna riprendere la riflessione sulla strumentazione, anche giuridica, nel contrasto alla corruzione e all'illegalità e per una buona gestione, come suggerisce Eugenio Schlitzer.

Abbiamo intervistato la Commissaria Ida Angela Nicotra, con la quale abbiamo fatto il punto sull'esperienza dell'Anticorruzione e ragionato su aspetti di particolare rilievo.

Anche qui: riteniamo utile proseguire una riflessione "al femminile", non fondata sulla presunta estraneità naturale delle donne, quanto piuttosto sulla valorizzazione di esperienze e



sulle opportunità fornite dalla allargata partecipazione e dalla condivisione del potere. NoiReteDonne, con Noidonne, da tempo ha intrapreso riflessioni e iniziative in materia.

Abbiamo anche voluto pubblicare le riflessioni di Alberto Stancanelli, prodotte in occasione dell'iniziativa della nostra rivista sui costi della corruzione e i vantaggi della legalità, svoltosi di recente. Eugenio Schlitzer ci fa il piacere di mettere a disposizione stimolanti riflessioni, che riprenderemo in iniziative successive.

Eugenio Schlitzer indaga sull' "accountability", sul nesso tra efficienza e trasparenza, tra controllo e corruzione, sul ruolo della Corte dei Conti, e soprattutto sul diritto di accesso, ancora connotato, nella legislazione vigente, da rischi di una attuazione burocratica, che fa sì che "il responsabile dell'integrità sia indotto ad un approccio che abbia il solo scopo di esonerarlo dalle responsabilità". Eugenio Schlitzer propone

"l'ammissibilità di un ricorso del Procuratore regionale della Corte dei conti al TAR avverso gli atti delle Pubbliche amministrazioni, in vista dell'interesse generale al buon andamento ed all'imparzialità delle stesse ed a tutela della legittimità dell'azione amministrativa potrebbe esser un modo per colmare la lacuna."

Secondo l'autore emergerebbe,

" un principio di grande civiltà giuridica: quello di un nuovo soggetto pubblico legittimato ad agire a tutela degli interessi della società civile specie di quelli alla corretta gestione delle proprie risorse finanziarie. Si ricordi che questi interessi, volta a volta riconducibili a quelli collettivi, diffusi, solo occasionalmente protetti, semplici e quindi di mero fatto e spesso genericamente definiti come adespoti, non hanno quasi mai un soggetto legittimato ad agire in giudizio per la loro tutela."

Si configurerebbe così la possibilità di annullare atti amministrativi e illegittimi, la cui permanenza "è un grave vulnus alla trasparenza e alla efficienza del sistema ed è, soprattutto", spesso, il presupposto per la realizzazione di fenomeni corruttivi. Discuteremo di questa nuova



possibile funzione del PM contabile, così come della proposta avanzata da Eugenio Schlitzer di “azioni popolari”, intestate ai singoli cittadini o di enti ed associazioni esponenti della collettività, per danno erariale innanzi alla Corte dei Conti”. Proposte che vanno nel senso di ridisegnare il ruolo, non solo, dunque, del PM contabile, ma anche, complessivamente, di dotare l’ordinamento di strumenti più efficaci nel contrasto alla corruzione e per l’integrità. Discutiamone serenamente, nella consapevolezza che i cittadini chiedono più efficacia, agilità e rapidità nel contrasto alla corruzione, e che la maggiore efficacia nell’utilizzo delle risorse pubbliche costituisce priorità per il nostro Paese. Eugenio Schlitzer, ritenendo significativa la correlazione tra trasparenza, controllo, accesso civico, delinea questo ultimo come un vero e proprio diritto civico e ridisegna il ruolo della Corte dei Conti e delle funzioni del PM Contabile per l’eliminazione dell’atto illegittimo. L’effetto sarebbe dirompente, e la proposta può fare discutere ma sicuramente apre prospettive importanti.

Discutiamone, e discutiamo di come diffondere cultura e pratiche di pari opportunità. I due obiettivi – più legalità e più pari opportunità – sono correlati. Non vi è forzatura alcuna in questa affermazione.

Siamo partigiane: pensiamo che la presenza delle donne non elimini automaticamente la corruzione - per altro ineliminabile - ma renda il contesto meno favorevole al diffondersi dell’illegalità e migliori la performance complessiva.

Nei rapporti col potere esiste un nuovo modo di leadership anche a seguito della modifica dei comportamenti generati dalla crisi? Anche qui la risposta è aperta, il tema investe comportamenti e saperi. Vi è una specificità correlata al femminile? Vi è una dimensione femminile nell’assunzione di responsabilità etiche e sociali? Insomma, il terreno di riflessione è quello della pari opportunità di genere entro l’articolazione dei poteri, e nella Pubblica Amministrazione in particolare.

E’ anche con l’ingresso definitivo e non segmentato delle problematiche delle pari opportunità e della dimensione di genere che si contribuisce a dotare la PA di competenze, strumenti per la realizzazione piena del proprio mandato costituzionale.

“Prendersi cura” nella sfera pubblica non significa forse semplicemente amministrare meglio e garantire imparzialità e buon andamento? La cultura femminile della cura dovrebbe diventare di tutti. Prendersi cura è anche organizzarsi meglio e orientare l’attività ai bisogni della collettività, semplificare. La cultura del “prendersi cura” deve trovare piena cittadinanza nella PA.



Aspetto non secondario è quello relativo alla strumentazione per le pari opportunità, per individuare, sedi e luoghi che consentano specifiche attività, coerenti con le politiche di parità: senza equivoci su false ed errate alternative tra parità e pari opportunità. Partiamo dall'utilizzazione e dalla rivisitazione dei meccanismi esistenti, in primo luogo i CUG: su questi diffusamente raccontano Antonella Ninci, Oriana Calabresi e Fiorenza Taricone. Antonella Ninci e Oriana Calabresi, nel ricordarne i compiti, si soffermano sul poco indagato tema del ruolo dei CUG nel contrasto alla corruzione. In proposito, mi piacerebbe anche che sottolineassimo ulteriormente il ruolo dei CUG quale organismo deputato al sostegno nei confronti di chi è vittima dei mobbing perché denuncia, "fischietta", la corruzione nella Pubblica Amministrazione. I meccanismi per le pari opportunità, è il nostro pensiero, possono svolgere ancora una funzione importante. Condividiamo sul tema con Fiorenza Taricone che vi è un bilancio, ancora in parte da effettuare, sui Comitati di pari opportunità.

Ma è complessivamente la dirigenza pubblica che deve esercitare, su queste tematiche la propria funzione. Nella Pubblica Amministrazione, anche per coerenti politiche di ascolto, di canalizzazione dei bisogni e degli interventi, per risposte efficaci sulle pari opportunità, il vero nodo è sempre nella disciplina della dirigenza pubblica. Analizziamo meccanismi di accesso, rapporto con la politica, garanzie, metodi di valutazione: le pari opportunità sono favorite da regole chiare. Poco si è elaborato sulla correlazione tra disciplina della dirigenza e sviluppo delle PO.

Per noi di Etica pubblica è sempre centrale la collocazione della dirigenza nell'indagare la PA, le interrelazioni tra i poteri, i meccanismi di allocazione delle responsabilità, e i rapporti con la politica.

La pubblicazione dell'articolo di Augusto Zucaro richiama al valore nell'autonomia della dirigenza pubblica di carriera, a garanzia dell'imparzialità della PA. Vi è da aggiungere che imparzialità non è neutralità rispetto al genere. E qui vi è forse una carenza generale di conoscenza e di elaborazione. L'indipendenza del dirigente non si estrinseca nella indifferenza alla vita, alla specificità, ma nella capacità autonoma e imparziale di tenerne conto, attraverso decisioni trasparenti, percorribili, valutabili.²

Paola Di Nicola nel bellissimo articolo, da leggere parola per parola, si sofferma sul genere e come si rifletta nel lavoro del giudice e della giudice.

² Daniela Carlà - *La riforma della dirigenza pubblica*. in ADMI giudice donna.it anno 1, punto 2



Se... “appartenere ad un genere segna la storia di una vita, di un progetto, di un modo di essere, di un’aspettativa sociale, di un ingabbiamento culturale, di un destino familiare”, se “l’appartenenza a un genere ha una ricaduta immediata, anche inconsapevole, su ogni atto del nostro esistere, non può di certo esserne estraneo il momento della valutazione, dell’interpretazione, del giudizio che invece ne è coinvolto, avvolto e travolto. Nell’ambito giuridico ed istituzionale; nell’esercizio della nostra funzione che si connota costituzionalmente per imparzialità, terzietà ed indipendenza, e nella riconoscibilità esterna del nostro operato, ammettere che essere uomini o donne gioca un ruolo nelle decisioni che assumiamo è ritenuto un pericolo capace di destabilizzare il senso stesso dello ius dicere.”

Vale anche per la PA. Il genere segna le donne e gli uomini che l’abitano quotidianamente, i decisori e gli interlocutori. L’imparzialità non è trattamento apatico ed equidistante tra individui con connotati diversi, ivi compreso il genere.

“La passione per la differenza” è utile all’imparzialità, che non è mai semplicistica trattazione standardizzata di situazioni diverse. La terzietà non è cancellazione di situazioni differenti. Crediamo, al contrario, che l’imparzialità si garantisca facendo confluire, nella decisione, in modo trasparente la considerazione di interessi differenti, gestendo le complessità. L’imparzialità non è neppure garantita dalla sola possibilità di ammettere e concedere alle diversità ingresso nella PA: occorre gestirne la presa in considerazione, fornire piena cittadinanza alla diversità. Bisogna riconoscere che anche i decisori sono influenzati dall’appartenenza al genere, osare declinare al femminile le politiche pubbliche, evidenziarne l’impatto di genere, diffondere la cultura della valutazione delle politiche pubbliche e la centralità dell’etica per la valutazione.

Le ricadute delle politiche pubbliche non sono mai neutre. La trasparenza, per essere veramente tale e non strumento di campagne mediatiche, deve agevolare la valutazione dell’impatto sugli individui nella loro concretezza, uomini e donne

I bilanci di genere nelle amministrazioni e nei grandi enti pubblici, come ci ricorda Elisabetta Addis, possono concorrere a ciò in modo determinante, e sono necessari non per gravare di un nuovo adempimento le PA ma per misurare concretamente l’efficacia nell’utilizzo delle risorse.

La grande opportunità (prescindendo qui dal giudizio sulla bontà degli assetti istituzionali) è fornita ora dalla riforma che attribuisce al nuovo Senato il compito di valutare le politiche pubbliche. E’ previsione importante, rispetto alla quale è urgente attrezzarsi, a prescindere dall’esito dell’iter



costituzionale della riforma del Senato. L'Accordo di azione comune per la democrazia paritaria avrebbe voluto la precisazione esplicita della valutazione dell'impatto di genere: così non è stato, ma questo non autorizza a ritenere che si possa prescindere dal genere nelle valutazioni. Valutazioni astratte e neutre risulterebbero povere, scarsamente affinate, complessivamente carenti e poco utilizzabili per migliorare gli interventi. La stessa indipendenza della valutazione, se sconfinasse nell'indifferenza al genere, contraddirebbe se stessa, e contribuirebbe a riproporre disuguaglianze e discriminazioni. Indipendenza della valutazione è capacità di leggere la realtà, e non astratta e meccanicistica padronanza di un nuovo e inutile tecnicismo. Quello dei valutatori non è, a mio parere, un nuovo mestiere parallelo all'attività del legislatore e dell'amministratore, ma uno strumento per decidere e amministrare meglio: con più cura. Il nuovo Senato (sia che si preveda una commissione ad hoc per la valutazione sia che si assuma la competenza dentro le commissioni distinte per materia) dovrà attrezzarsi, e con esso il Governo, soprattutto sperando modalità per raccordare in modo ordinato ed efficace i livelli di governo. Il nostro Paese oscilla tra accentramenti e disordinate deconcentrazioni. I livelli di governo devono concorrere in modo ordinato e coordinato alle decisioni. "Decisori in rete": sarà il tema del prossimo numero della rivista, ed è stato il titolo di una iniziativa svoltasi ad Avellino lo scorso 13 novembre, grazie al prezioso lavoro di Roberto Bafundi, Claudia Maio, Dario Ciccarelli che hanno organizzato l'incontro allo scopo di individuare modalità di confronto e di interlocuzione nel territorio tra soggetti privati e pubblici, in primo luogo il Prefetto.

Recita l'art 118 della Costituzione "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza."

E' dai territori che bisogna partire, dalle specificità e dalle differenziazioni, anche di genere. Ad Avellino, nell'iniziativa conclusa da Paolo De Ioanna, abbiamo voluto avviare un percorso di attivazione sinergica dei decisori in rete. Troverete qui i contributi di Antonio Zucaro, Giuseppe Beato e Dario Ciccarelli.

La differenziazione – invocata ora dalla Costituzione – non può prescindere dal genere. Anche nella lettura non frammentata delle territorialità si dovranno evidenziare specificità di genere, senza pretese errate di fuorviante neutralità.



“Decisori in rete” anche per mettere in comune strumenti, conoscenze. L’impegno conoscitivo della condizione di genere, è per le politiche di pari opportunità, decisivo, sia dentro la PA che nell’interlocuzione esterna, a livello centrale e nel territorio. La ricognizione e la sistematizzazione degli strumenti di monitoraggio e valutazione, anche con riferimento al genere, è prioritaria nei programmi della nostra associazione e per la rivista. Focalizziamo su alcuni aspetti l’attenzione, con gli articoli di Antonella Crescenzi, di Sonia Mecenate e di Monica Parrella sulla specificità del lavoro pubblico. Valentina Andreozzi e Mita Marra si soffermano sugli aspetti quantitativi e qualitativi del lavoro nella Pubblica Amministrazione. Seguiremo il monitoraggio e l’attuazione delle leggi, della stessa riforma Madia, sia nelle linee generali che negli aspetti relativi alla previsione di misure per la conciliazione e la condivisione: non sottovalutando mai le innovazioni. E’ nel complesso che ne andrà monitorato l’impatto sul genere, sulla persistente segregazione verticale e orizzontale, sulla condivisione dei poteri tra i generi, sulla distribuzione dei tempi.

Sarà utile riflettere sull’operato dei CUG, promuovendone la diffusione e valutando potenzialità della normativa vigente. In proposito Fiorenza Taricone ci propone un’utile riflessione, anche recuperando il senso e il valore di precedenti esperienze – “i preziosi comitati pari opportunità”, evidenzia i limiti nella composizione dei CUG, sventaglia le tematiche per una riflessione a tutto campo, utile e onesta come sempre le riflessioni e i contributi di Fiorenza Taricone. L’avvertimento sotteso è di non annacquare l’iniziativa di contrasto alle discriminazioni di genere; anche le discriminazioni multiple sono tutte e sempre attraversate dalla specificità di genere.

L’analisi di Sonia Mecenate, sulla base di una attenta lettura dei dati del conto annuale della Pubblica Amministrazione, conferma che non è scomparsa la segregazione verticale. Continueremo a seguire tendenze e sviluppi nella presenza delle donne nella PA, sulla base del conto annuale : un nostro piccolo osservatorio per cogliere dinamiche, resistenze e conquiste per la parità e per le pari opportunità di genere nella PA. Dal diritto di voto, dall’ingresso delle donne in tutte le professioni, traguardi e ingiustificate resistenze nella PA e nelle istituzioni : è il nostro focus, e tema centrale per le riflessioni future, anche con riferimento alle articolazioni dei poteri. La recensione di Leonella Cappelli del libro di Anna Maria Isastia si sofferma sulla magistratura.

Proporremo contributi anche in altri ambiti. Pensiamo di poter contribuire a superare pigrizie colpevoli, oramai, quanto le resistenze.



Anno 3, n. 05 - dicembre 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Scorriamo con velocità l'agenda 2016: non è più tempo di indugi. Non si possono consentire spreco di risorse e sottoutilizzo di conoscenze, saperi, esperienze. Occorre decidere, semplificare, razionalizzare, superare la paura di eliminare incrostazioni e meschine gestioni di residuali poteri anacronistici, vecchie e superate abitudini, norme confuse. In questa direzione, riproponiamo, con il contributo di Vanna Palumbo, la Commissione nazionale indipendente per i diritti umani, che sarebbe davvero utile anche dentro la Pubblica Amministrazione e per le pari opportunità di tutti. Le pubbliche amministrazioni potrebbero operare in modo più ordinato e coordinato, anche perché non si costituirebbe un ulteriore authority ma si razionalizzerebbero quelle esistenti, rafforzando scelte coordinate e mirate per i diritti umani.

16

Daniela Carlà

L'attività è svolta a titolo personale e le opinioni espresse impegnano esclusivamente l'autrice



Intervista a Massimo Livi Bacci

Governance dell'immigrazione

a cura di Daniela Carlà

Come penseresti che si potrebbe attrezzare il sistema paese sul piano amministrativo? Intravedi rischi di "egemonia prefettizia"? Ritieni ancora attuale la proposta di un'Agenzia nazionale competente in materia di immigrazione?

C'è sicuramente il bisogno di migliorare il coordinamento e l'efficienza del sistema amministrativo. La gestione di flussi che ancora negli anni '80 e '90 riguardavano ogni anno decine di migliaia di persone ma oggi riguardano centinaia di migliaia di casi, è divenuta molto complessa. Passi avanti ne sono stati fatti parecchi. Non sono però in grado di valutare se la creazione di un'Agenzia sia preferibile al rafforzamento del sistema amministrativo attuale. Credo invece che un'Agenzia indipendente sarebbe utile per la messa a punto delle politiche migratorie, oggi essenzialmente affidate alle valutazioni del Ministero dell'Interno. Poiché l'Italia è un paese demograficamente molto debole, l'immigrazione è, e resterà a lungo, una componente essenziale del rinnovo sociale della società. Il sistema deve perciò essere guidato da scelte politiche di medio-lungo periodo democraticamente elaborate e democraticamente condivise. Credo che ad un'Agenzia genuinamente indipendente, dotata di mezzi finanziari sufficienti, e delle necessarie competenze, dovrebbe essere affidato il compito di indicare le necessità del paese, le quote di immigrati da ammettere, i criteri non discriminatori di scelta, le modalità preferibili di ammissione. Su queste basi il Governo farebbe le sue proposte (decreti flussi ecc.), motivando le eventuali difformità rispetto alle indicazioni dell'Agenzia, ed il Parlamento delibererebbe in merito.

La pressione dell'emergenza (forte come mai nel passato) rischia di contribuire a indebolire una politica organica, coerente di medio periodo?

Distingueresti due piani: quello dei profughi e richiedenti asilo e quello della fisiologica migrazione. E' vero che tra i due piani c'è una zona grigia, e la distinzione tra i due fenomeni è a volte assai difficile. Le migrazioni dei profughi sono "imprevedibili" e quindi generano "emergenza" (parola abusata e screditata, ma che per i profughi è assai ben fondata). Ma come esiste la protezione civile per affrontare le catastrofi naturali, l'Italia (e l'Europa) debbono attrezzarsi per fare



fronte alla catastrofe sociale provocata dai conflitti, dalle guerre e dalle persecuzioni che devastano regioni del mondo a noi prossime.

La gestione della fisiologica migrazione deve essere diversa; deve naturalmente tener conto che l'ammissione di profughi e richiedenti asilo impone di "modulare" i flussi, ma deve essere guidata dalle necessità di lungo periodo del paese; dall'evolversi del mercato del lavoro; dalla considerazione che un paese integrato nel mondo come l'Italia trae linfa vitale anche dagli scambi umani. Politiche e regole debbono dunque conformarsi a questa visione, al riparo dalle logiche emergenziali che possono rendersi necessarie per fronteggiare i flussi di profughi.

Cosa pensi dell'attuale negoziato a livello di UE?

E, in particolare, quale è il tuo parere sullo scomputo dal deficit delle spese per emergenze nell'accoglienza?

Del primo penso tutto il male possibile: si dimostra l'inesistenza di una sia pur minima condivisione di orientamenti e principi. Purtroppo il Trattato di Lisbona lascia nelle mani dei singoli paesi il nucleo centrale di ogni politica migratoria, e cioè le decisioni riguardanti l'ammissione di migranti nei territori (quanti, quali, quando, come...) dei singoli Stati. L'Europa ha 28 politiche migratorie, e i singoli paesi cedono sovranità solo su aspetti secondari, o comunque conseguenti alle politiche dell'ammissione. Mentre le politiche dell'ammissione possono oscillare tra il tenere le porte chiuse o aprirle senza vaglio sulla base di convenienze congiunturali.

Quanto allo "scomputo" dal deficit delle spese per emergenza dell'accoglienza penso che sia "utile" per noi nell'attuale situazione, una forma di escamotage dei vincoli di bilancio esistenti. Ma è anche la dimostrazione della sordità dell'Europa al tema delle migrazioni: perché non "scomputare" anche le spese per la protezione civile, o per i pronto soccorso negli ospedali, o per gli interventi dei nostri militari nei vari teatri di guerra o di potenziale conflitto? Sono queste funzioni tutte che competono ad ogni Stato e che occorre essere sempre pronti ad affrontare.



Quale è la tua valutazione sulle esperienze dei corsi di lingua e cultura italiana per i migranti che aspirano a firmare l'accordo di integrazione o a trasformare il permesso di soggiorno a tempo determinato in permesso di soggiorno a tempo indeterminato? Vi sono troppe disomogeneità territoriali?

Sicuramente ci sono, e vanno ridotte. L'apprendimento della lingua è, in Italia come in tutti i paesi di immigrazione, un potente strumento di integrazione. Va dunque potenziato l'investimento nei corsi, per i benefici che arrecano al migrante (particolarmente alle donne) e, a caduta, alla società ospitante.

La tua esperienza di Senatore: una tua valutazione, ora, del lavoro che sei riuscito a sviluppare nelle materie di cui ti occupi anche sul piano scientifico.

Come tutti sanno, si contano sulle dita di una mano i progetti di legge d'iniziativa parlamentare che arrivano all'approvazione. Nonostante questo ne ho presentati diversi in tema di migrazioni, sia nella XV che nella XVI legislatura, che hanno finito per raccogliere la polvere (polvere metaforica, perché adesso tutto è digitalizzato) negli archivi del Senato. Alcune idee mi sembrano ancora del tutto valide e degne di essere riprese. Ne parlo rispondendo all'ultima domanda. Con il Governo Prodi, alcune di queste idee avrebbero potuto maturare e trovare uno sbocco concreto. Ma non c'è stato il tempo di farlo. Col Governo Berlusconi, ostaggio della Lega nelle questioni migratorie, l'azione parlamentare non poteva che essere di contrasto alle iniziative governative. Il Governo Monti era in altre faccende affaccendato, e di migrazioni poco si occupò. Più efficace, forse, è stato il contributo che ho cercato di dare per innovare la posizione in tema di migrazione del partito nelle cui file ero stato eletto (il PD). Nel quale per molto tempo sono state forti le posizioni ideali e astratte terzomondiste, impossibili da realizzare nel concreto. Cercando di far prevalere l'idea che il paese ha il dovere di governare, guidare e anche scegliere e selezionare (in modo non discriminatorio) i flussi. Tale dovere deve essere temperato dall'altro dovere, che è quello di essere generosi ed aperti alla ospitalità di profughi e perseguitati.



Cosa cambieresti ora nella legge italiana sull'immigrazione e sui meccanismi previsti (In particolare per il decreto flussi)?

Per quanto riguarda le ammissioni, credo sia da sperimentare di nuovo, con rinnovate e accresciute garanzie e con limiti numerici, la concessione del permesso di soggiorno per ricerca di lavoro. Va facilitata l'entrata nel mondo del lavoro di studenti stranieri che abbiano completato soddisfacentemente il loro ciclo di studi. Potrebbero introdursi criteri comparativi tra i candidati alla immigrazione sulla base del loro profilo (lingua, competenze, esperienze, età e struttura familiare ecc.) secondo le indicazioni dell'Agenzia nazionale indipendente, la cui costituzione ho proposto in precedenza. Va favorita l'emersione della irregolarità, concedendo il permesso di soggiorno alle persone "meritevoli", sulla base di criteri condivisi. Per gli altri irregolari per i quali si renda necessario il rimpatrio, occorre incentivare al massimo il rientro volontario.

Infine occorre tener presente che i fenomeni migratori sono molto mutevoli e multiformi, e che le regole vanno sperimentate, valutate e cambiate rapidamente quando occorra. Poiché la maggior parte degli immigrati tende a radicarsi, occorre assicurare l'accesso alla fruizione dei diritti politici secondo regole e procedure precise; occorre anche rendere meno contorto il percorso che conduce alla concessione della cittadinanza. Gran parte degli immigrati, infatti, sono destinati ad diventare cittadini, cioè parte integrante del nostro Paese.



FOCUS: PARITA' DI GENERE E PARI OPPORTUNITA' NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

in collaborazione con NoiReteDonne

21

Intervista a Francesca Brezzi

a cura di Graziella Rivitti

L'attualità della cronaca racconta ogni giorno casi di corruzione. L'etica, principio che consente all'individuo di gestire adeguatamente la propria libertà nel rispetto di canoni e confini entro cui la libertà umana si può estendere ed esprimere, considerata sinonimo di filosofia morale, che ne è dell'etica nei nostri tempi?

Effettivamente il quadro che ci offre la società odierna e i nostri inquieti tempi non è consolante e ritengo urgente indagare la situazione dell'etica contemporanea e le sue caratteristiche: se, infatti, la filosofia morale come disciplina ha una lunga tradizione, e molti sono i grandi pensatori a cui attingere, tuttavia oggi essa si presenta con nuove e specifiche cifre, che sono segni di complessità, non solo, ma a me piace definire la nostra come un'etica inquieta, etica problematica, in quanto, da un lato, godiamo di una ricca produzione, emergono varie proposte, sì che il contesto si offre sotto il segno della "riabilitazione della filosofia pratica". D'altra parte, nell'epoca della crisi delle ideologie anche l'universo dei valori appare in profonda trasformazione, in cerca di nuove fondazioni o di fondamenti "altri". Ne deriva quel senso di "insecuritas", che avvolge proprio l'ambito etico -ma non solo- dei nostri tempi.

Ma come i filosofi apparentemente lontani possono introdursi in questa situazione?

Se è vero, come affermava Parmenide, che il percorso della filosofia non si svolge lontano dal cammino degli uomini, ma lungo il loro stesso sentiero, ciò sta ad indicare che i filosofi non vivono in un mondo privato, né in un empirico astratto e pertanto la filosofia riceve dal contesto sociale, culturale e storico in cui gli esseri umani agiscono gli stimoli e gli interrogativi cui dare risposte.



In che modo?

In riferimento alla tematiche etiche allora, si manifesta una condizione di " guado", caratteristica della nostra fine secolo: i valori tradizionali sono stati messi in crisi, i valori nuovi non si sono ancora affermati e gli esempi potrebbero essere infiniti, ricordiamo per ora il problema dei diritti umani, in cui si avverte la difficoltà di fondare la normatività di fronte alla frammentazione disparata e fragile di proposte, o pensiamo alle questioni della bioetica, che solo qualche ventennio fa non si ponevano assolutamente all'interrogazione dei filosofi; quesiti bioetici, ma anche interrogazioni sull'ambiente, sull'alimentazione. Non solo, ma se da un lato lo sviluppo tecnologico, la portata planetaria di tanti problemi (p.e. l'economia e la politica) sembravano condurre al progresso e all'espansione delle etiche speciali, che pure molto si sono sviluppate in un ampio ventaglio, dall'altro permane la domanda filosofica intorno ai principi generali e al senso valoriale delle nostre azioni. E si auspica da più parti il necessario legame tra quelle e questa.

Si può dire che l'etica esce riformulata sia metodologicamente che in termini di contenuti?

Sicuramente. Intanto si può parlare sia di etica come riflessione sui fondamenti del nostro agire, sia di etiche regionali o applicate, in altre parole si manifesta la possibilità di mettere a tema le scelte concrete che il soggetto si trova ad affrontare, come accennavo sopra. Quindi a mio parere si avverte una forte domanda di etica, legata all'evolvere della vita sociale ed economica e allo sviluppo tecnologico, ma la risposta che si cerca da più parti di fornire è difficile e ardua: per un verso si rileva che "il problema persona ritorna come problema di autocoscienza di questa prima generazione planetaria che noi siamo e che ha crescenti difficoltà a ridefinire identità, valori e finalità". Dall'altro - o insieme - un pensatore come Apel, per esempio, pur constatando tale estrema problematicità, l'inquietudine e l'ansia per l'uomo, ritiene che sia necessaria e da ricercare "una bussola etica per l'intera umanità". Contro forme di relativismo etico o di nichilismo, l'impegno quindi della ricerca filosofica morale (e forse della filosofia tutta) deve essere volto sempre alla possibilità di fondare "la normatività del logos", facendosi carico della trasformazione del logos stesso e riallacciando il filo usurato del rapporto individuo – comunità, etica e politica che è proprio il tema che ci riguarda e da cui siamo partiti con la sua domanda, e ricordo come non vadano sottovalutati i pericoli generati da un vuoto di valori, che minano le basi di uno Stato.



Quale pensiero allora per il terzo millennio?

Un pensiero che superi i confini, le barriere, i muri, un pensiero-ponte, che pur mantenendo le differenze “riconosca” nell’altro una verità che sfugge ad ogni appropriazione o “pensiero di cresta”, secondo Amin Malouf (L’identità), pensiero capace di non cadere nell’incavo dell’onda, da una parte o dall’altra, ma di mantenersi in bilico sulla cima dell’onda difendendo una visuale più ampia, di qua e di là.

L'evoluzione del diritto - come complesso di norme che regolano la vita dei membri della comunità provoca una evoluzione politica e viceversa, il diritto e lo stato si muovono, in qualche modo su due linee parallele, possono però muoversi a velocità differenti anche opposte, a volte, non sorprende in quanto fenomeni umani e come tali connessi l'un l'altro, e quale il rapporto tra etica e politica?

Giungiamo così con successivi passi di avvicinamento al tema più urgente per il nostro contesto cioè la riflessione etico-politica, che è poi questione eterna se ricordiamo Aristotele e lo stretto intreccio di etica e politica: lo Stagirita sostiene nell’Etica Nicomachea, che l’etica è scienza politica, in quanto, a sua volta la politica è luogo della responsabilità. Si deve cogliere la dimensione morale e politica del rapporto individui o soggetti e stato: all’incalzante dilemma - che è il nostro - di riuscire a coniugare una etica privata che sia irroramento e semente di una etica pubblica condivisa, rifiutando una caduta nel contingente assoluto, così come nel nichilismo rinunciatario di molte speculazioni del nostro tempo, alcune filosofe, (e i filosofi) pensiamo per esempio a Agnes Heller, più che ottantenne ma ancora attiva contro il regime di Orban, rispondono con una acuta passione intellettuale: innanzi tutto si devono ricondurre gli esiti della crisi novecentesca nell’orizzonte di una filosofia pratica, che continua a interrogarsi su che fare, sul come pensare, sul come vivere, in altre parole sulla verità dell’esistenza. In secondo luogo tutti gli esseri umani- i filosofi in primis - si devono adoperare per ricomporre la trama lacerata del rapporto tra politica e società, il cui stacco è da ascrivere al collasso delle grandi utopie collettive (subito rimpiazzate da altre inquietanti dinamiche del mercato finanziario). Ricomposizione che passa necessariamente attraverso un allargamento, o meglio proprio disegnando un orizzonte



nuovo della razionalità, segnato da tante parole chiave che si offrono alla nostra riflessione (responsabilità, ospitalità, fronesis), riassumibili in quella che Charles Taylor chiama “cultura del sentimento”, ed Heller ha parlato di “comunità di affetti”, e ha scritto una Teoria dei sentimenti.

Quali le caratteristiche di questa etica?

Un tema presente nelle etiche contemporanee, e portato in primo piano proprio dalla riflessione femminista di cui tra poco, è rappresentato dalla forza e la validità dei sentimenti morali, di contro alla ragione normativa, cioè il dibattito relativo alle emozioni nel contesto pubblico, politico. Il tema è ampio e non possiamo qui approfondirlo come merita, ma ricordare unicamente che si vuole mettere a tema il valore della vita emotiva nella coesione sociale; il telos sarà duplice, e ben visibile per esempio nella cura, come in altri sentimenti di cui mi sono occupata altrove³ quali *philia*, *amore*, *compassione* (che fanno parte di questa stessa costellazione concettuale). Innanzitutto tutto si delinea un individuo (uomo o donna) non già apatico, egocentrico, insulare ma relazionale, *reciprocus*, autonomo e libero; in secondo luogo si apre una sfera pubblica come zona in cui si intrecciano diritti, passioni e interessi sociali, e si arriverà a concepire una cittadinanza non-indifferente, concezione feconda per concepire un modo altro di risolvere situazioni etico-politiche conflittuali, che potrebbero condurre - se non risolte - all'esclusione dalla città, di persone, etnie, religioni minoritarie. Ne deriva ancora una ricontestualizzazione della politica in termini pluralistici, democratici e liberali per connotare nuovamente e ricreare proprio quello spazio pubblico, l'*agorà*, come luogo in cui la vita buona di tutti e di ciascuno - *omnis et singulatim* - possa esprimersi.

Il pensiero della differenza, la declinazione nell'identità, l'ottica di genere quale rapporto nel concetto di etica?

Si è detto del grande sviluppo di ricerche in tale campo e in contesti disciplinari molto diversificati, ne è derivato altresì l'emergere di un continente da troppo tempo sommerso, continente o altopiano molto frastagliato, caratterizzato da tante regioni unite da affinità

³ Sula *philia* come categoria politica e sulla cittadinanza non-indifferente rinvio a Brezzi, *Il bene della diversità. Riflessioni sull'Europa: la cittadinanza e la cultura*, in AA.VV., *I filosofi e l'Europa*, Mimesis, Milano 2009; *Dalla città all'Europa, dalla periferia al centro*, in *Il maestro utopico*, Diabasis, Reggio Emilia 2009; *Antigone e le leggi: diritto, etica e politica*, in *La vita, il limite e le leggi*, Milella, Lecce 2010.



Anno 3, n. 05 - dicembre 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

25

diversamente relazionate, si che si deve parlare di filosofie femministe o al femminile, che rappresentano una vera e propria sfida nel campo etico in quanto il pensiero femminista in etica è impegnato nella ricerca dell'universale, ma avverte insieme la necessità di affermare il soggetto sessuato; derivano nuovi problemi etici legati al soggetto femminile, cui hanno risposto pensatrici molto significative come Luce Irigaray, Judith Butler, Rosi Braidotti, ma altresì quelle filosofe impegnate nella ricostruzione dell'identità, che intendono portare il femminismo dentro la filosofia, attraverso categorie "anomale", quali fiducia, cura, dono e gratuità, ma altresì categorie antiche come responsabilità e virtù, come Jean Tronto. Un tema etico-politico di grande rilevanza, per esempio, riguarda una teoria critica della differenza, che contiene in sé sia le discussioni intorno a una differenza che diventa generatrice di giustizia, sia il dibattito relativo alla pluralità (etnica, religiosa, culturale) presente nelle attuali società, in altre parole la discussione intorno al rapporto femminismo e multiculturalismo, sintetizzabile nel titolo del libro curato da Susan Moller Oikin: *Is Multiculturalism Bad for Women?* Si può individuare il disegno di una morale nuova o rinnovata dotata tuttavia di realizzabilità multipla, nel senso forte di prassi, caratterizzata da altre parole chiave: pluralismo culturale, capacità (capabilities) e universalismo che ricomprenda in sé le differenze all'interno dei diritti fondamentali, e si può parlare di universalismo in contesto. Questo il difficile, ma non impossibile, itinerario percorrendo il quale la riflessione morale e il pensiero politico tentano di risolvere il paradosso – il ricordo va a Weber, ripreso da Arendt e Ricoeur - tra la dimensione verticale dell'autorità e il livello orizzontale e consensuale del voler vivere insieme.



Intervista a Marisa Rodano

a cura di Roberta Morroni

Ritieni ancora del tutto attuali gli articoli della Costituzione sulla Pubblica Amministrazione?

Mi sembra che definiscano correttamente il ruolo della P.A. anche se in modo generico e soprattutto senza alcun riferimento alla parità di genere, che è stata introdotta con la modifica dell'articolo 51 nel 2003.

Dal diritto di voto alle donne (del quale ricorre l'anniversario quest'anno) a oggi, quali sono i passaggi più significativi per le donne e la relazione con il potere?

Il fatto che le donne abbiano potuto votare il 2 giugno 1946 per l'Assemblea Costituente è stato senza dubbio decisivo: la presenza di 21 donne tra i costituenti ha consentito di inserire nella Costituzione della Repubblica quei principi di parità, ai quali ci si è potuti riferire per tutta la legislazione successiva.

Penso alle numerose leggi a tutela delle lavoratrici madri: la legge 26 agosto 1950 - modificata e integrata, e poi estesa alle lavoratrici autonome e alle professioniste nel 1963 (Legge 9 gennaio 1963, n.7), nel 1987 (legge 29 dicembre 1987, n.546) e nel 1990 (legge 11 dicembre 1990, n.379).

Vanno inoltre ricordate le molte leggi, che hanno sostanzialmente cambiato la vita delle donne e più in generale la società italiana, tra queste:

- la tutela del lavoro a domicilio (legge 13 marzo 1958, n.264)
- la legge Merlin sulla prostituzione del 1958
- il divieto di licenziamento per causa di matrimonio. (legge 9 gennaio 1963, n. 7)
- la pensione alle casalinghe (legge 5 marzo 1963, n. 389)
- l'abolizione del cosiddetto "coefficiente Serpieri per la pari valutazione del lavoro delle donne contadine (1964)
- la scuola materna statale (1968)
- il divorzio (1970)
- il piano nazionale degli asili-nido (1971)



- la riforma del diritto di famiglia (1975)
- l'istituzione dei consultori familiari (1975)
- la celebre legge 194 che depenalizzava l'aborto (1978)
- l'abrogazione del delitto d'onore (1981)
- le "Azioni Positive" in materia di lavoro (1991) e di imprenditoria femminile (1992)
- il "Coordinamento dei tempi nelle città" (2000)
- le norme contro la violenza sessuale (1996) e contro la violenza in famiglia (2001)

Va rilevato che il divorzio e la depenalizzazione dell'aborto sono stati sottoposti a referendum e confermati da larghissime maggioranze. Inoltre, in vari casi, vi è stato l'intervento della Corte Costituzionale che ha abrogato norme discriminatorie, quali la diversa punizione dell'adulterio, se commesso dalla donna, o la parità tra padri e madri nei congedi familiari o per l'accesso alle carriere o alla Magistratura.

Molto si è legiferato nel campo della parità di retribuzione, anche sulla base delle indicazioni dell'OCSE e delle direttive dell'Unione Europea, ma oggi ancora sussistono forti disparità.

Sono anche stati istituiti organismi diretti a promuovere le pari opportunità: Commissioni nazionali e locali di parità, consulte, consigliere di parità, CUG.

Poco effetto hanno avuto, invece, le norme costituzionali per l'accesso delle donne alle Istituzioni. Bisognerà attendere trenta anni, il 1976, perché una donna, Tina Anselmi, entri a far parte del Governo in qualità di ministra e il 1979 perché Nilde Iotti venga eletta Presidente della Camera dei deputati. In precedenza vi erano state solo sottosegretarie nel governo e vicepresidenti nelle Camere. La situazione cambia coi Governi succedutisi dal 1983 in poi per arrivare quasi alla parità nel governo Renzi.

La percentuale delle donne in Parlamento rimane per decenni assai modesta. Nella prima legislatura, nel 1948 erano state elette 48 donne su 630 deputati, (il 7,1%), alla Camera e 4 su 315 senatori (1.2%). Alla Camera la percentuale scende a ogni elezione e al Senato non supera mai l'11% fino al 1976. Bisognerà attendere le elezioni del 2008, per raggiungere il 21% alla Camera e il 18% al Senato, percentuali ancora ben lontane dalla parità.



In ogni caso il potere resta, a mio avviso, saldamente in mani maschili perché sono gli uomini, i dirigenti dei partiti, a scegliere le donne da candidare o presentare alle “primarie” o da inserire nei governi.

La legge Golfo Mosca, che prevede il 30% di donne nei Consigli di amministrazione, è al termine: che cosa proponi per il dopo?

Penso che si dovrebbe prorogare la scadenza, eventualmente cercando di introdurre il 50% di donne al posto del 30%, previa verifica dei risultati raggiunti...

Si è fatto abbastanza per le pari opportunità nella Pubblica Amministrazione?

I “Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità” (CUG), si sono attivati, ma mi sembra che non ci sia ancora un sufficiente impegno per promuovere le pari opportunità ai livelli alti della P.A. Inoltre, si attende da anni il rinnovo del contratto dei dipendenti della P.A.; gli insegnanti sono gravemente sottopagati rispetto al lavoro qualificato che svolgono. Forse mancano modelli e adeguata strumentazione per perseguire efficacemente le pari opportunità nel campo della Pubblica Amministrazione.

Il decentramento, nelle modalità in cui si è realizzato, ha agevolato le pari opportunità?

Il fatto che ciascuna Regione possa legiferare sulla propria legge elettorale e sul proprio ordinamento ha prodotto forti differenze e, in qualche caso, ad esempio in Sardegna, veri e propri ostacoli alle pari opportunità. Sarebbe necessario un atto di indirizzo nazionale.

L'azione dell'Accordo per la democrazia paritaria ha prodotto risultati significativi. Quali i prossimi obiettivi dell'Accordo e quali le ripercussioni dentro la Pubblica Amministrazione?

Molti sono i risultati raggiunti sia a livello territoriale che nella legge elettorale e, parzialmente, nella riforma del Senato, dall'azione dell'Accordo, grazie all'intesa tra l'associazionismo femminile e alla trasversalità tra le parlamentari.



Con il voto del Senato del 26 gennaio 2015 sulla legge elettorale, (ddl n. 1385) si è ottenuto un significativo risultato in direzione della democrazia paritaria. L'emendamento 1.7001/166 a firma delle senatrici di tutti i gruppi (testo originario a prima firma Fedeli, Cirinnà) proposto dalla Presidente Finocchiaro, prevede infatti la doppia preferenza di genere e anche la percentuale minima del quaranta per cento del sesso meno rappresentato nelle capoliste in ciascuna delle venti circoscrizioni (che raggruppano i cento collegi). Si tratta, come ha dichiarato la senatrice Monica Cirinnà, di "un grande passo avanti per il quale, in tante e in modo trasversale, ci siamo impegnate da tempo".

L'Accordo di Azione Comune per la Democrazia Paritaria ha espresso viva soddisfazione per questo primo risultato, anche se ancora parziale, ma ha ribadito tuttavia la sua proposta per liste composte al 50% da donne e uomini, che si alternano in base al genere. L'Accordo si è rammaricato che, per i capilista, sia prevalsa la logica delle cosiddette "quote", prevedendo che ogni genere non possa essere rappresentato oltre il 60%. Il vero principio di parità per il quale le donne e l'Accordo si battono avrebbe richiesto che anche per i capilista si imboccasse la strada del 50 e 50. L'Accordo ha sollecitato inoltre che la presenza paritaria dei due sessi venga esplicitamente prevista anche nell'assegnazione dell'eventuale premio di maggioranza.

L'Accordo ha rinnovato inoltre la richiesta che si ponga mano a una legge che regoli il sistema dei partiti secondo l'articolo 49 della Costituzione, prevedendo anche norme per la parità di genere negli organi politici, in particolare quelli incaricati della selezione delle candidature.

L'aver insistito sulla importanza della presenza delle donne nelle assemblee elettive potrebbe indirettamente avere influenza sui criteri di scelta e di promozione a ruoli di direzione delle donne anche nella Pubblica Amministrazione.

E' ovvio tuttavia che le norme per la democrazia paritaria (quelle approvate e quelle da approvare) da sole non bastano a realizzare la parità di genere. Perciò l'Accordo ha promosso interessanti seminari (dei quali pubblicherà gli atti) sui meccanismi e gli strumenti per le pari opportunità, con l'intento di valorizzarne e rafforzarne il ruolo. Penso si debba continuare quest'azione perché la discriminazione di genere necessita di strumenti specifici di intervento, non diluibili genericamente nelle misure contro le discriminazioni razziali, di età, di condizione sociale, le quali, anch'esse, si concretizzano specificamente in relazione al genere.



Anno 3, n. 05 - dicembre 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

A mio avviso occorrerebbe ora chiedere al Governo e al Parlamento di promuovere adeguate iniziative per il settantesimo anniversario del voto alle donne e stanziare appositi fondi nella legge di stabilità.

30

La presenza delle donne nei ruoli decisionali può cambiare la Pubblica Amministrazione? Può esservi un legame tra una maggiore presenza di donne e la realizzazione dei valori e principi costituzionali?

Già nell'appello sottoscritto dalle associazioni che hanno dato vita all'Accordo, si sottolineava che nella storia della Repubblica le donne si erano rivelate meno coinvolte nelle pratiche di scambio e di corruzione sempre più diffuse, e che con la loro capacità di iniziativa e di cura, competenza e intelligenza, attenzione e cultura potevano divenire un soggetto decisivo per un'azione diretta a salvare l'Italia dal degrado e ad avviarne una rinascita. A maggior ragione l'Accordo ritiene che una maggior presenza femminile nei ruoli decisionali della P.A. potrebbe contribuire positivamente alla realizzazione dei principi costituzionali.



Al di là degli indicatori sull'occupazione, gli aspetti qualitativi del lavoro delle donne nella PA

Valentina Andreozzi e Mita Marra

31

Introduzione: le lenti intersezionali contro le discriminazioni di fatto

Dal secondo dopoguerra in poi l'occupazione femminile registra un significativo incremento benché la partecipazione delle donne al mercato del lavoro in Italia sia tra i più bassi d'Europa: oltre il 50% delle donne italiane tra i 15 e i 64 anni, infatti, non ha un lavoro retribuito rimanendo inattive o disoccupate. Gli indicatori sociali ed economici segnalano progressi importanti in relazione alla povertà, all'istruzione, alla formazione professionale e alle libertà personali. Per effetto della scolarizzazione (anche nelle discipline scientifiche) e di una crescente femminilizzazione di settori professionali tradizionalmente a prevalente presenza maschile, la condizione delle lavoratrici migliora sensibilmente dal punto di vista economico. Anche nella PA aumenta l'impiego delle donne ma perdurano gli squilibri nella composizione delle risorse umane ai vertici decisionali delle organizzazioni e le disparità di trattamento economico-finanziario rispetto a mansioni e compiti simili malgrado le garanzie formali assicurate dall'impiego pubblico. In particolare nella PA italiana, il tema da affrontare è proprio la qualità del lavoro in contesti organizzativi eterogenei per comprendere se e come sono cambiate le condizioni lavorative a favore delle donne.

Ricostruire le dimensioni qualitative del lavoro è il punto di partenza per spiegare perché persistono pratiche discriminatorie pur in presenza di pari diritti e doveri. Le analisi di genere condotte all'interno delle organizzazioni di lavoro hanno cominciato a scavare nella relazione tacita che intercorre tra genere e potere per agire, soprattutto, sulla possibilità di trasformare questa relazione. Il genere - inteso come costruzione sociale situata e mutevole, performance relazionale e insieme di pratiche anche molto variabili - offre gli strumenti analitici e interpretativi in grado di svelare l'ordine simbolico e di potere strutturato e implicito, insito negli ambienti di lavoro e, in particolare, nelle "stanze dei bottoni". E l'idea di "intersezionalità", nell'analisi di genere, fa luce su tutte le condizioni di subordinazione che non sono legate solo ed esclusivamente al genere, ma alla posizione che ciascun individuo occupa nei contesti in cui opera. Ciascun individuo - donna o uomo che sia - può essere al tempo stesso oppresso e oppressore a seconda delle condizioni in cui egli/ella opera e del potere relativo che esercita. Ciascuno appartiene a più categorie sociali e queste interagiscono fra loro sia a livello soggettivo, sia a livello di gruppi e istituzioni. Negli



“incroci” (Crenshaw 1992, 1995; Marra 2015) e nelle “intersezioni fra assi di potere” (Yuval-Davis 2006) si intrecciano, allora, vecchie e nuove forme di egemonia, dispositivi e linguaggi dal carattere normativo e nello stesso tempo possibilità di ridefinizione, di resistenza e di sovversione.

Le intersezioni diventano salienti a seconda del contesto ove scovare i meccanismi sociali, responsabili di dar corpo a disparità di trattamento a dispetto delle regole anti-discriminatorie formalmente vigenti. Anche in presenza di leggi illuminate e quando l’adesione a valori apertamente egualitari sembra largamente condivisa, si possono creare e avallare condizioni di disuguaglianza che limitano la libertà e accentuano nel tempo i rapporti di subordinazione. I dispositivi a garanzia dell’uguaglianza di genere, che saranno analizzati più oltre, non assicurano, infatti, pratiche eque ed egualitarie se le regole formali non sono agite e interiorizzate.

Esplorare la qualità del lavoro delle donne nell’ambito della PA richiede quindi di far emergere le forme più virtuose di cooperazione e fiducia che possono crearsi e propagarsi tra uomini e donne tanto spontaneamente nelle routines che caratterizzano i processi amministrativi tanto attraverso azioni positive o altri tipi di interventi esplicitamente tesi a promuovere l’uguaglianza di genere. Ad esempio, le quote rose nei consigli di amministrazione delle aziende pubbliche o le misure a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro possono innescare meccanismi di cambiamento organizzativo e sociale se sollecitano, riconoscono e valorizzano pratiche cooperative capaci di assolvere agli impegni professionali venendo incontro alle esigenze familiari della cura. Occorre, quindi, sensibilizzare uomini e donne rispetto ai temi di genere e in particolare rispetto agli stereotipi e alle sfumature spesso impercettibili delle relazioni di potere per garantire equità sociale nell’organizzazione e nella gestione delle amministrazioni pubbliche. Dopo aver delineato le tendenze occupazionali registrate all’interno della PA in confronto anche al settore privato, in questo contributo, mettiamo a fuoco le dimensioni qualitative del lavoro femminile nella PA nonché le politiche avviate finora a favore dell’uguaglianza di genere.

Donne nel settore pubblico: la situazione attuale

Nella PA, le donne rappresentano ancora oggi una risorsa non ancora adeguatamente utilizzata, costituendo ormai il 44,3% del totale dei dipendenti pubblici secondo i dati del 2014 elaborati dalla Rete Armida-Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dal punto di vista dell’allocazione lavorativa delle donne, le amministrazioni pubbliche sono state tradizionalmente un ottimo punto di



osservazione. Sono il luogo per eccellenza dove le donne a partire dagli anni '70, si sono inserite e hanno iniziato a lavorare. L'ampliamento significativo della forza lavoro femminile si è, però, verificato nel quindicennio successivo. L'esplosione demografica e l'istituzione della scuola media unica nel 1962 da un lato, la riforma sanitaria in prospettiva universalistica (legge n. 833/1978) dall'altro, hanno costituito le basi per la crescita dell'occupazione femminile avvenuta principalmente nei settori dell'istruzione e della sanità. All'inizio degli anni '90 la presenza delle donne nel pubblico impiego è già consolidata. Nel 1994 sono quasi la metà dei dipendenti, quota che viene ampiamente superata escludendo i comparti delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia. Nel 2006 al netto di tali comparti le donne rappresentano circa il 62 per cento del totale del personale. Sebbene si possa parlare in generale di femminilizzazione del pubblico impiego, esistono comunque differenze rilevanti fra i comparti (v. tabella 1). L'occupazione femminile si concentra nel comparto della sanità e soprattutto in quello della scuola. Questo risultato deriva dalla peculiarità dei due comparti, nei quali operano figure professionali a tradizionale prevalenza femminile quali l'insegnante e il personale sanitario (Tibaldi, 2009).

Tabella 1 - Dirigenti nei livelli apicali e incidenze femminili per comparto - Anni 1994 e 2006 (valori assoluti e percentuali)

Comparti	1994		2006	
	Totale	% Femm.	Totale	% Femm.
Aziende Autonome	15	..	29	3,4
Diplomatici e Prefetti	154	1,3	455	11,6
Enti di ricerca	72	16,7	54	20,4
Enti pubblici non economici	97	3,1	147	17,0
Magistratura	106	..	668	12,9
Ministeri, Agenzie, Presidenza	449	5,8	402	19,4
Regioni ed Autonomie Locali	201	3,5	1.503	22,0
Servizio Sanitario Nazionale	10.553	6,5	11.269	11,7
Universita'	11.415	9,5	15.454	16,0
Totale	23.062	7,9	29.981	14,6

Fonte: Elaborazione sul Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato (Tibaldi, 2009)



Attualmente, però, all'aumento crescente della presenza femminile nel settore pubblico non corrisponde un equo avanzamento nelle posizioni apicali, che rimangono ancora appannaggio degli uomini (v. tabella 1). Negli ultimi anni si sono registrati progressi significativi nella rappresentanza di genere con una maggiore presenza femminile in Parlamento (30% donne) e nel Governo (50% donne al suo insediamento). Ma, nonostante la nomina di sette donne ministro per la prima volta nella storia della Repubblica, su 79 posizioni di vertice per la stretta collaborazione con i ministri, solo 14 sono donne, vale a dire il 18% del totale delle posizioni di vertice in Parlamento. Ai diversi livelli di governo, OpenPolis ha calcolato che degli oltre 93.000 incarichi politici, solo il 21% è ricoperto da donne.

Per avere un quadro della situazione femminile nel settore pubblico rispetto alle posizioni decisionali e di carriera possiamo soffermarci sui dati di seguito riportati. Nella Presidenza del Consiglio e nei Ministeri si contano, su un totale di 360 dirigenti generali, solo 138 donne (il 38%), mentre delle 44 posizioni dirigenziali apicali 13 sono ricoperte da donne (il 30%), registrando un incremento rispetto alla percentuale del 2012, quando, cioè, le donne dirigenti generali si attestavano intorno al 36% e le donne della dirigenza apicale intorno al 23%. Un elemento di rilievo è senz'altro la presenza di una donna tra i tre Vice segretari generali della Presidenza del Consiglio, nominata nel 2013.

In molti Ministeri, la percentuale di donne nei ruoli apicali resta modesta. È donna solo un segretario generale al Ministero dei Beni Culturali, ad esempio. Al contrario, ci si avvicina alla soglia del 40% di donne in ruoli apicali alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e si raggiunge la soglia di parità del 50% al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Anche presso il Ministero dell'Interno i numeri salgono: 50% di donne nella dirigenza generale, più del 60% in quella apicale. Buone anche le percentuali del Ministero della Salute e del Ministero dello Sviluppo economico, dove una donna è Capo Dipartimento.

Alla Camera dei Deputati, le posizioni apicali sono tutte appannaggio maschile: sia il segretario generale che i 2 vicesegretari generali sono uomini. Le posizioni direttive di capo servizio e quelle di capo ufficio della segreteria generale o di titolare di incarichi individuali sono 30 e le donne sono soltanto 4 (circa il 13% del totale). Anche l'incarico di capo di segreteria della Presidente è affidato ad un uomo. Al Senato, invece, il segretario generale è donna, ma i ruoli di vice sono ancora tutti ricoperti da uomini.



In magistratura, le donne hanno raggiunto risultati particolarmente favorevoli, soprattutto nelle fasi di concorso e nell'universo generale le donne magistrato sono praticamente la metà del totale dei magistrati. Nel maggio 2015, i magistrati in organico in Italia erano pari a 9.247 unità con una sostanziale parità tra i due sessi: accanto ai 4.663 magistrati uomini operano 4.584 magistrati di sesso femminile con un'età media di 47 anni più bassa rispetto a quella degli uomini pari a 52 anni.

- **Tabella 2 - Personale in magistratura distinto per sesso, 2015**

Sesso	Numero	Percentuale	Età media
Donne	4.584	49,6%	47
Uomini	4.663	50,4%	52
Totale	9.247	100%	49,5

Fonte dati: Ufficio Statistico del Consiglio Superiore della Magistratura (2015)

I 249 magistrati con incarichi direttivi si distribuiscono, tuttavia, in modo non uniforme tra i due sessi. Soltanto il 21% degli incarichi direttivi è svolto da magistrati di sesso femminile. Presso gli uffici di Corte di Appello, soltanto due donne ricoprono incarichi direttivi. La distribuzione è invece perfettamente equilibrata nei Tribunali per i Minorenni. Sui 28 posti di Presidente, 14 sono affidati a magistrati donne. Presso gli uffici giudiziari, gli incarichi semi-direttivi, invece, sono affidati ad una donna solo in un caso su tre. Delle circa 5.800 domande pervenute dal primo gennaio 2011 fino al mese di maggio 2015 per la copertura di un posto direttivo presso gli uffici giudiziari, più dell'85 % delle domande è stata presentata da un candidato di sesso maschile. Dal primo gennaio 2011 al 22 maggio 2015 sono stati conferiti 298 incarichi direttivi. Di questi, solo 46 hanno riguardato magistrati donne.

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 120/2011 - nota come legge Golfo-Mosca sull'introduzione delle quote di genere nelle società quotate in borsa e nelle società pubbliche - si registrano positivi incrementi relativi alla presenza femminile all'interno degli organi di



amministrazione. In particolare, gli ultimi dati presentati dalla Consob a giugno di quest'anno, indicano che la percentuale di donne nelle società quotate è pari al 27,4%. Questa percentuale classifica l'Italia in una posizione superiore rispetto alla soglia media europea, che secondo i dati resi pubblici dalla Commissione Europea nell'ottobre del 2014 è pari al 20,2%. Anche per le società pubbliche, la percentuale di presenza è pari al 26,4% relativamente alle società che hanno rinnovato gli organi dirigenziali dopo l'entrata in vigore della legge appena menzionata.

Si comprende, quindi, che se è stata raggiunta, e spesso anche superata, la soglia di parità uomo/donna quando la selezione è meritocratica (pubblico concorso), evidenti disparità sono ancora presenti nelle posizioni dirigenziali delle PA, laddove il criterio di selezione è la cooptazione slegata da un confronto meritocratico tra i candidati. Ma una realtà che vede le donne presenti nei gradi iniziali dell'amministrazione e invece ancora in prevalenza assenti nei gradi apicali, viola sia il principio di eguaglianza che quello di efficienza nonché i principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento della PA. Le donne si laureano prima e con miglior profitto, eccellono nei concorsi e costituiscono un capitale umano e sociale qualificato ma incontrano barriere formidabili per proseguire la loro carriera nel settore pubblico. Persiste inoltre un divario di retribuzione, che si accentua - invece di diminuire - proprio nelle posizioni di vertice.

In verità, in Italia il differenziale retributivo è pari solo al 5,8% rispetto al 16,2% registrato come media dell'Unione Europea. Se a prima vista sembra che l'Italia dimostri risultati migliori per quel che riguarda il *gender pay gap*, questo effetto si ridimensiona considerando il basso tasso di occupazione femminile per cui i differenziali retributivi sono destinati a crescere man mano che l'occupazione femminile aumenta nel tempo. Nella PA, in particolare, la differenza remunerativa tra uomini e donne non è dovuta ai margini di discrezionalità esistenti come nel privato negli accordi salariali, ma è legata alle diversità esistenti nelle carriere femminili. La maternità, la frequenza delle condizioni part-time e la relativa carenza di posizioni apicali spiegano perché il *gender pay gap* persista anche nel settore pubblico, pur se con minore incidenza rispetto al settore privato. D'altronde la recente crisi economico-finanziaria ha accentuato l'uso, se non probabilmente l'abuso, del part-time da parte delle donne, non solo come forma di flessibilità, ma come forma di sottoccupazione. Nel 2014, secondo l'ultimo rapporto Istat del 2015, i lavoratori a tempo parziale hanno superato i quattro milioni, vale a dire il 18,4% del totale degli occupati, con il 32,2% di donne e l'8,4% di uomini. Il che ha ulteriormente aumentato il differenziale salariale tra uomini e donne anche nel settore pubblico.



Uno sguardo al settore privato

In ambito privato sono positivi gli ultimi dati sulla percentuale di donne manager in Italia. Secondo una ricerca di Aldai per Federmanager (Associazione Lombarda Dirigenti Aziende Industriali) su dati Istat, le donne erano circa il 25% dei dirigenti nel 2005, nel 2014 sono il 29%. L'incremento (+4%) è più elevato rispetto alla contestuale crescita della presenza femminile sul totale dei lavoratori dipendenti, che si attesta al + 2,6%. Eppure quando entriamo in settori specifici, come quello delle donne professioniste, la presenza femminile ai vertici è ancora relativamente bassa. Per esempio, oramai, le donne avvocato costituiscono la metà degli avvocati che esercitano in tutti gli ordini forensi italiani.

L'Italia è al secondo posto in Europa quando si parla di donne imprenditrici. A riportarlo è il rapporto sull'imprenditoria dell'Ocse, da cui risulta che nel nostro paese il 16 per cento delle donne impiegate è imprenditrice o lavoratrice autonoma. Una percentuale che supera quella di Stati come Francia, Regno Unito e Germania, i quali paradossalmente hanno, a differenza nostra, politiche del lavoro al femminile ben più avanzate. In Italia il numero di imprese a partecipazione femminile è in crescita se comparato con quello delle altre realtà imprenditoriali ed è inoltre in crescita il numero delle società di capitali.

Per le donne la scelta imprenditoriale rappresenta spesso l'unica alternativa per poter dispiegare la propria intelligenza produttiva. In Italia le donne che lavorano come imprenditrici e come lavoratrici autonome rappresentano il 16% delle donne occupate contro il 10% del dato europeo medio. Le imprese a prevalente partecipazione femminile registrate in Italia al 31 dicembre 2014 sono poco più di un milione e trecentomila, pari al 21,5% delle imprese iscritte al Registro (poco più di sei milioni). L'impresa femminile si conferma comunque come un fenomeno particolarmente diffuso nelle regioni meridionali, a riprova del fatto che laddove manca la possibilità di un lavoro nel settore pubblico o in altri settori, la scelta imprenditoriale diventa spesso l'unica alternativa. Nel Sud quindi il tasso di femminilizzazione è superiore al 25%. In termini assoluti le donne al comando di un'azienda sono più numerose in: Lombardia 172.817 (13,2%) - Lazio 136.731 (10,5%) e Campania 130.099 (9,9%).

Secondo i dati del Consiglio nazionale dei Consulenti del Lavoro (2012), le quote rosa all'interno della categoria dei Consulenti del lavoro, sono sicuramente rispettate infatti, oltre ad



essere molte le donne iscritte all'Ordine Professionale, quelle che ricoprono ruoli centrali, seppur con un rapporto ancora numericamente inferiore agli uomini, sono in continuo aumento. Le figure di presidenti di consigli Provinciali, segretari, tesoriere e consiglieri sono sensibilmente cresciute negli anni. Una ricerca svolta per il Congresso straordinario Consulenti del Lavoro riporta questi risultati: "Il numero delle donne iscritte è sempre più alto, tanto da aver raggiunto, in percentuale, il 46% sul totale di 28.000 iscritti. Di queste, il 41% ha meno di 41 anni e il restante 59% appartiene alla fascia d'età superiore a 41 anni. La maggior parte delle consulenti del lavoro sono professioniste coniugate (65%) con figli in fascia d'età superiore agli 11 anni (53%). Per il 90% sono libere professioniste, diplomate (70%), con un proprio studio che le impegna per oltre 40 ore settimanali." Nel 2012 il Consiglio Nazionale Consulenti del Lavoro, attraverso la Commissione nazionale Pari Opportunità, ha realizzato un'indagine su come viene vissuta la professione dalle donne, uno dei risultati più importanti è quello che riguarda l'emancipazione femminile, l'evolversi del ruolo sociale che ha portato un abbassamento della difficoltà nell'occupare ruoli dirigenziali all'interno della categoria.

Secondo i dati Ingenio (2015), erano 40mila le donne ingegnere nel 2004, sono più che raddoppiate oggi: sono 100mila le iscritte al Consiglio nazionale di categoria, una conferma della centralità crescente della figura femminile in un mondo come quello delle professioni tecniche storicamente declinato al maschile. I numeri in aumento non coincidono tuttavia con una raggiunta parità tra i generi: le donne ingegnere in Italia sperimentano in prima linea il gap salariale, e a questa difficoltà va aggiunto il fattore 'maternità a basso tasso di welfare', una condizione che riguarda in Italia oltre 10mila madri ingegneri. Le donne ingegnere che lavorano svolgendo la libera professione godono di misure di sostegno alla maternità e alla conciliazione lavoro-famiglia ancora più ridotte delle colleghe che hanno un contratto di lavoro dipendente e come succede per tutte le professioniste al femminile le difficoltà ad affermarsi nel mondo del lavoro sono più elevate.

La qualità del lavoro femminile nella PA: un problema di conciliazione

I problemi che incontrano le lavoratrici del privato non sono dissimili da quelli che si riscontrano nelle carriere pubbliche. Quando le donne sono entrate nel mondo del lavoro, la società non era forse attrezzata per far fronte a questa circostanza. Le donne si sono trovate quindi a dover gestire due mondi - la sfera della vita privata, con la cura della propria famiglia e la



sfera pubblica con la gestione dell'attività lavorativa - pagando i costi della doppia appartenenza a causa della scarsità di strumenti e servizi di conciliazione.

L'analisi di Fraire, Garofalo e Marra (Garofalo et al., 2015) sull'uso del tempo impiegato nel lavoro retribuito e nel lavoro domestico e di cura familiare - uno studio realizzato attraverso un bilancio del tempo sperimentale condotto con donne lavoratrici della PA, delle imprese e delle cooperative sociali - mette in evidenza rilevanti dimensioni qualitative esistenti nell'organizzazione del lavoro in relazione ai contesti familiari e di welfare territoriale. La frammentazione frequente dell'occupazione femminile in figure atipiche ed informali, l'intensificazione del part-time involontario delle donne, del lavoro volontario nei luoghi di lavoro, la presenza di fenomeni di "stagionalità" di alcuni lavori a fronte di finanziamenti di progetti rendono sempre più costosa la sostituzione del lavoro non retribuito - domestico e di cura - con servizi di mercato. In particolare nelle organizzazioni pubbliche, la percezione delle lavoratrici rispondenti converge sul fatto che a fronte di onerosi carichi di lavoro i margini di flessibilità utili alla gestione delle responsabilità di cura familiare sono troppo limitati. Anzi in alcuni casi, le lavoratrici del pubblico sono costrette a supplire alle carenze di produttività sobbarcandosi di ulteriori carichi di lavoro con il risultato che la rigidità organizzativa unita a inveterati comportamenti inefficienti finisce per incidere negativamente sul rendimento individuale e amministrativo nel suo complesso.

La flessibilità delle condizioni di lavoro è di contro un vantaggio che le cooperative sociali e parzialmente anche le aziende (comprese nel campionamento effettuato dallo studio) offrono alle proprie socie-dipendenti rispetto alle organizzazioni della PA. Si tratta però di condizioni variabili a seconda dei contesti organizzativi e non il frutto di politiche di conciliazione condivise all'interno delle organizzazioni, che esplicitamente supportano la cura della famiglia. In generale, il tempo del lavoro retribuito è ancora legato alla presenza continuativa sul posto di lavoro e i margini di flessibilità sono negoziati esclusivamente con il datore di lavoro. Persiste una cultura di tipo paternalistico che si associa e legittima spinte competitive e dinamiche scarsamente solidali tra uomini e donne. Chi, in prevalenza donne, ottiene vantaggi di orario, finisce con l'accontentarsi di mansioni e ruoli inferiori rispetto a chi si dedica senza riserve alla missione aziendale. La divisione di ruoli che emerge nel tempo limita la cooperazione tra uomini e donne e pregiudica le pari opportunità mancando ancora una politica integrata del lavoro, del welfare e della legalità che sia flessibile nelle modalità di gestione in realtà produttive differenziate, ma "vincolante" nelle modalità attuative.



A tal proposito, la recentissima legge Madia (n. 124/2015) sembra delineare un progetto di riforma dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. L'articolo 14 della legge prevede misure specifiche volte a promuovere la conciliazione dei tempi nelle amministrazioni pubbliche, non penalizzante per i percorsi di carriera, attraverso meccanismi che favoriscano una organizzazione del lavoro flessibile e non più incentrata sulla presenza fisica, ma su risultati misurabili. Si tratta di un cambiamento di prospettiva di fondamentale importanza: in particolare, l'articolo citato fissa obiettivi specifici annuali e quantitativi anche per la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento dell'attività lavorativa, il cui mancato raggiungimento assume rilevanza nell'ambito del processo di valutazione della performance organizzativa e individuale.

Cambiamenti organizzativi perseguiti ex lege: cosa sembra funzionare e cosa no

In verità recentemente numerosi dispositivi legislativi hanno perseguito l'obiettivo di migliorare l'organizzazione del lavoro e scongiurare pratiche discriminatorie. Il contesto normativo al quale si fa riferimento in tema di pubblico impiego e pari opportunità è diventato negli ultimi anni favorevole a una maggiore uguaglianza in termini di possibilità lavorative e di carriera per le donne. La PA sta attraversando una rinnovata fase di trasformazione che risulta di particolare importanza nell'ambito del complessivo processo di riforma delle istituzioni del nostro paese.

All'interno delle strutture pubbliche, la figura della Consigliera di parità, introdotta già con l'art. 8 della legge n.125/1991, è presente a livello nazionale, regionale e provinciale ed è chiamata a presidiare la condizione delle donne nel mercato del lavoro e in particolare nelle amministrazioni pubbliche per sanzionare le discriminazioni e per incentivare le azioni positive. L'art. 1 del d.lgs. n. 196/2000 prevede che le consigliere e i consiglieri di parità svolgano a tutti i livelli funzioni di promozione e controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza, di pari opportunità e di non discriminazione per donne e uomini nel lavoro. Sempre all'interno delle organizzazioni, i "Comitati unici di garanzia per le pari opportunità" - noti con l'acronimo CUG - (L. n. 134/2011) hanno l'obiettivo di prevenire e contrastare le discriminazioni dovute non soltanto al genere, ma anche all'età, alla disabilità, all'origine etnica, alla lingua, alla razza, e, per la prima volta, all'orientamento sessuale. Una tutela che comprende il trattamento economico, le progressioni in carriera, la sicurezza e che viene estesa all'accesso al lavoro.



Sulla questione della conciliazione dei tempi, la legge n. 125/1991 ed il conseguente programma-obiettivo nonché l'adozione della legge n. 53/2000 sui congedi parentali, hanno sviluppato la possibilità di azioni positive a favore di forme più flessibili di lavoro, mentre successivi interventi normativi (il d.lgs. n. 165/ 2001 e il d.lgs. n.198/2006) hanno previsto che le amministrazioni rimuovano gli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro con la predisposizione dei Piani di azioni positive. Tuttavia, nonostante i dispositivi introdotti a garanzia delle pari opportunità, il cambiamento effettivo non sembra ancora essere apprezzabile se non in termini adempimentali.

Tra gli interventi normativi che hanno, invece, prodotto miglioramenti significativi nella partecipazione femminile ai ruoli decisionali, la già citata legge Golfo-Mosca ha imposto l'obbligo per le società quotate in borsa e per le società pubbliche di riservare una quota pari almeno ad un quinto dei membri dei consigli di amministrazione al genere meno rappresentato - in questo caso le donne - e una quota pari ad un terzo (il 33%) al secondo rinnovo dei propri organi direttivi. Rispetto a tale normativa, oltre ad un effettivo incremento della presenza femminile nei consigli di amministrazione, una ricerca dell'Università Bocconi di Milano ha rilevato importanti segnali anche in termini qualitativi. I CdA delle società quotate, che hanno rinnovato i propri organi direttivi, mostrano una più elevata presenza di laureati e in generale registrano un più elevato livello di istruzione dei componenti, con un'età media inferiore e minori vincoli di parentela.

Anche rispetto alla legge n. 215/2012 che obbliga al riequilibrio della rappresentanza politica fra i generi e prevede che nelle liste dei candidati, nelle amministrazioni locali, debba essere assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi, il primo effetto positivo emerso nella tornata elettorale 2014 evidenzia una maggiore percentuale di donne candidate, che dal 30,0% nell'elezione precedente passano al 42,3% nell'elezione del 2014. L'introduzione delle quote nella composizione delle liste dei candidati ha, in verità, contribuito ad aumentare la percentuale di donne candidate anche oltre l'obiettivo minimo di un terzo previsto dalla normativa. Le donne elette alla carica di consigliere comunale sono aumentate in maniera significativa, pur se in misura meno che proporzionale rispetto alla percentuale di candidate. Le donne elette sono infatti passate dal 16,1% della tornata elettorale precedente al 26,8% nella tornata elettorale del 2014.

In breve, laddove il legislatore ha introdotto le quote per ridurre il divario di genere, gli effetti sembrano incoraggianti e potenzialmente in grado di influenzare comportamenti e scelte politiche anche nei campi in cui non è stato imposto l'obbligo delle quote. Anche laddove non sono stati



previsti strumenti normativi finalizzati a riequilibrare la rappresentanza in funzione del genere e le decisioni rimangono nella sfera della discrezionalità delle forze politiche, si apprezza una graduale tendenza verso una maggiore presenza femminile nelle cariche elettive e nelle posizioni apicali e dirigenziali. Ci si può chiedere allora se l'obbligo delle quote è uno strumento efficace per promuovere l'eguaglianza di genere.

In verità oltre alla normativa cogente a garanzia delle pari opportunità di genere per il settore pubblico, la Presidenza del Consiglio ed il Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) hanno posto in essere politiche a favore della presenza femminile nelle posizioni apicali delle carriere. Lo sforzo in cui da qualche tempo è impegnato il DPO consiste nel colmare il divario di genere nel mondo del lavoro, a partire dall'accesso all'istruzione, nel campo della scienza, della tecnologia e della ricerca. L'azione del DPO si concentra su (i) gli interventi a favore della conciliazione vita-lavoro; (ii) gli incentivi e sostegno al lavoro femminile; (iii) l'organizzazione del lavoro attraverso nuove forme di lavoro flessibile nella nuova programmazione europea 2014/2020 e in ultimo ma non per importanza (iv) il rafforzamento della cultura di genere anche attraverso azioni per l'eliminazione degli stereotipi di genere (azioni di sensibilizzazione e campagne informative).

Le azioni del Dipartimento delle Pari Opportunità (DPO)

Conciliazione vita-lavoro

Il DPO persegue obiettivi volti al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, in particolare delle donne, attraverso l'utilizzo di fondi nazionali legati ai Programmi nazionali cofinanziati dall'Unione Europea, denominati Intesa Conciliazione. Questi fondi permettono l'implementazione di progetti e azioni sviluppati soprattutto a livello regionale in tema di conciliazione vita lavoro.

Incentivi e sostegno al lavoro femminile

La politica della Presidenza del Consiglio sull'imprenditoria femminile intende agevolare il più possibile i finanziamenti e l'accesso al credito delle donne. Il Governo al fine di promuovere le imprese femminili ha adottato nel corso del 2014 due nuove politiche:

- la Sezione Speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Pari Opportunità" del Fondo centrale di garanzia, strumento di ingegneria finanziaria dedicato in via



esclusiva alle imprese femminili e, dal 6 luglio 2015, alle professioniste, agevola l'accesso al credito con il coinvolgimento di un soggetto finanziario già operante sul mercato: il Fondo di Garanzia per le PMI. Le modalità di accesso al Fondo da parte delle donne professioniste e delle imprese a conduzione femminile sono modalità semplificate e più agevoli di accesso al credito (moduli on-line), Voucher (di prenotazione della garanzia), con una notevole riduzione dei tempi di istruttoria.

- Il Protocollo d'Intesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Pari Opportunità con il Ministero dello sviluppo economico, l'Associazione bancaria italiana (ABI), Confindustria e altre associazioni di categoria intende facilitare l'accesso al credito alle imprese femminili e alle lavoratrici autonome nella fase di creazione di nuove imprese o dell'avvio della professione. Al Protocollo, operativo da novembre 2014, hanno aderito 45 banche pari al 32%, in termini di sportelli, del settore bancario nazionale che hanno messo a disposizione di imprenditrici e professioniste un plafond di circa 1 miliardo e 400 milioni di euro di finanziamenti. Al momento il plafond è stato utilizzato per un ammontare di finanziamenti pari a circa 107 milioni di euro. Con l'attivazione della sezione speciale è decisamente cresciuto il numero di imprese femminili che hanno avuto accesso al Fondo e soprattutto l'ammontare dei finanziamenti garantiti: nel 2014 le imprese a prevalente partecipazione femminile garantite dal Fondo sono state 10.470 (+6,9% rispetto al 2013) per un ammontare di finanziamenti accolti pari a € 829 milioni (+23,4% rispetto al 2013) e un importo garantito pari a € 543 milioni (+31,0% rispetto al 2013).

Organizzazione del lavoro e eliminazione stereotipi di genere

Vengono qui ricomprese tutte le azioni che contengono proposte con nuove forme di lavoro flessibile come previsto nella nuova programmazione europea 2014/2020. Il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio è costantemente coinvolto e promotore di iniziative volte all'eliminazione degli stereotipi di genere, anche attraverso campagne di sensibilizzazione. In relazione alla possibilità di aumentare la presenza delle donne nei ruoli di leadership in ambito economico e politico e in stretta connessione con l'applicazione della legge n.120/2011, in tema di quote di genere nei CdA, il DPO ha realizzato di recente il progetto "ProRetePA - Professioniste in rete per le PA", uno strumento per far incontrare domanda e offerta di professionalità da inserire nelle posizioni di vertice delle società controllate da amministrazioni pubbliche ed Enti pubblici, che allo stesso tempo ha lo scopo di promuovere la partecipazione delle donne ai processi decisionali e l'emergere di nuovi modelli basati sulla parità e sul merito.



Note conclusive

L'analisi finora condotta offre una serie di spunti utili alla riflessione sul tema dell'equità di genere negli ambienti di lavoro e più in particolare nelle organizzazioni del settore pubblico. Secondo l'approccio "intersezionale", le condizioni di disuguaglianza delle donne sono legate alla posizione che le stesse occupano nei vari contesti di riferimento e rispetto al potere relativo che esse possono esercitare. L'analisi qualitativa delle condizioni di lavoro permette di individuare le categorie esposte a varie forme di disagio e vulnerabilità, che sono a rischio di andare incontro a situazioni di latente o aperta discriminazione nelle possibilità di avanzamento professionale. In siffatte circostanze, le misure anti-discriminatorie a garanzia delle pari opportunità non hanno generato il cambiamento desiderato, almeno nella portata attesa: le donne nella PA si scontrano con il ben noto tetto di cristallo - in inglese noto con l'espressione *glass ceiling* - e le posizioni lavorative si caratterizzano per prospettive di avanzamenti di carriera inferiori rispetto alle posizioni lavorative tipicamente maschili. Il che incide non solo sul differenziale retributivo delle attuali lavoratrici ma anche sulle prospettive di carriera future.

Occorre, allora, puntare l'attenzione sui meccanismi sociali e organizzativi in gioco tanto per l'ingresso delle donne nella PA tanto per le progressioni di carriera, consapevoli della necessità di perseguire un cambiamento di paradigma culturale e l'abbandono di antichi stereotipi di genere. Le competenze femminili, che possono derivare anche dalle esperienze di maternità o di cura degli anziani, sono un prezioso valore aggiunto e un elemento di sviluppo delle competenze manageriali, fonte di arricchimento per la società e le organizzazioni. Valorizzare la leadership femminile richiede un nuovo sistema di welfare lavorativo, che sostenga la parità e la cooperazione tra i generi nella famiglia, nella vita di relazione e negli ambienti di lavoro.

Accanto ai tradizionali indicatori quantitativi e aggregati sull'occupazione femminile, occorre, quindi, sistematicamente esplorare qualitativamente la dimensione dell'equità di genere nelle condizioni di lavoro in specifiche organizzazioni pubbliche o in sistemi di organizzazioni complesse. Se l'analisi quantitativa di livello aggregato ricostruisce la dimensione del fenomeno discriminatorio a danno delle donne e la sua evoluzione nel tempo, la ricostruzione delle caratteristiche e delle dinamiche organizzative permette di comprendere perché e come nascono e si accentuano gli squilibri di potere e le situazioni di disuguaglianza pur in presenza di regole



formali non discriminatorie - vale a dire, le leggi e i contratti di lavoro - e di una cultura compatibile con il ruolo attivo della donna nella società. Il vantaggio di tale analisi consiste nella possibilità di intercettare i meccanismi organizzativi, familiari, sociali e politico-istituzionali attraverso cui le disuguaglianze esistenti emergono, si propagano e si consolidano nel tempo. Integrare dati aggregati di sviluppo umano, legati ai livelli di istruzione, rappresentanza politico-economica e occupazione femminile, con informazioni specifiche e circostanziate che evidenziano percezioni e motivazioni dell'agire umano, organizzativo e politico-istituzionale diventa allora il presupposto per formulare riforme amministrative capaci di sospingere le organizzazioni pubbliche verso pratiche più eque, autonome e efficienti.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., *Le parole delle pari opportunità quaderno, n. 2, Adulità*, Guerini e associati, Milano 1999;

AA.VV., *Rapporto ISFOL 2004*, F. Angeli, Milano, 2004;

AA.VV. (a cura di) (2013) Casarico A., Profeta P., *Donne in Attesa l'Italia delle disparità di genere*, Egea edizioni, 2010.

Crenshaw K. (1992), "Whose story is it, anyway? Feminist and antiracist appropriations of Anita Hill" in Morrison T. (ed.), *Race-ing Justice, Engendering Power: Essays on Anita Hill, Clarence Thomas, and the Construction of Social Reality*. New York: Pantheon Books.

Crenshaw K., Gotanda N, Peller G. and Thomas K. (eds) (1995) *Critical Race Theory: The Key Writings that Formed the Movement*. New York: The New Press.

Faraguna, P. (2013), "Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa", in F. Spitaleri (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, pp. 41-84.

Garofalo M. R., Marra M. (2012), *Sentieri di eguaglianza di genere Approcci di valutazione a confronto*, Natan edizioni.

Garofalo, M.R., Marra M., Pelizzari, M.R., Truda, G. (2015) *Conciliazioni. Azioni di sostegno ai tempi di vita e di lavoro delle donne lavoratrici*, Natan edizioni.



Marra M. (2012), "The missing links of the European gender mainstreaming approach. assessing work-family reconciliation policies in the Italian Mezzogiorno", in *European Journal of Women's Studies* 19(3): 349–70.

Marra M. (2014), "Beyond feminist and gender-based approaches: evaluating cooperation between men and women for gender equity" in Forss K and Marra M (eds), *Speaking Justice to Power. Ethical and Methodological Challenges for Evaluators*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Marra M. (2015) "Cooperating for a more egalitarian society: Complexity theory to evaluate gender equity" in *Evaluation*, Vol. 21(1) 32–46.

Tibaldi M. (2009), "L'occupazione femminile nella Pubblica amministrazione: un'analisi dei dati della Ragioneria Generale dello Stato", *Contributi ISTAT* n. 3/2009, Roma.

Yuval-Davis N. (2006) "Intersectionality and Feminist Politics", in in *European Journal of Women's Studies*, vol. 13 no. 3 193-209.

Fonti dei dati

- Rapporto Istat 2015;
- MinDossier OpenPolis: Gender Equality: politica, imprese e lavoro;
- Eurostat Statistics Explained;
- Ufficio Statistico del Consiglio Superiore della Magistratura;
- DG Giustizia, libretto in occasione Giornata europea 2014 per la parità retributiva "[Affrontare il divario salariale fra uomo e donna nell'Unione europea](#)";
- [Sito del Dipartimento per le Pari Opportunità](#).



Bilanci di genere: per chi? Effetti della spesa pubblica sulle relazioni di genere

di Elisabetta Addis

47

Come è noto, il Bilancio di un Ente pubblico contiene il riassunto delle decisioni di spesa dell'Ente stesso (Comune, Provincia, Regione, Università o altra istituzione), e quindi è la rappresentazione contabile delle scelte politiche di un'amministrazione. E', pertanto, la rappresentazione più vera della politica di un ente: tra le parole scritte nei programmi presentati agli elettori e alle elettrici e le poste di bilancio ci dovrebbe essere adeguata corrispondenza.

Quando si parla di "Bilancio di genere" (BdG) ci si riferisce a una riclassificazione del Bilancio dell'Ente pubblico, un riesame fatto con occhio critico in fase di elaborazione del futuro Bilancio, al fine di vedere più chiaramente quali effetti abbia nella vita quotidiana delle persone dei due sessi e nelle loro relazioni di status sociale e di accesso a risorse materiali. Il fine ultimo è di proporre uno diverso in modo che nel bilancio successivo le persone di sesso maschile e di sesso femminile si vedano attribuite risorse relativamente simili e siano aiutate a raggiungere condizioni simili di opportunità e di libertà nel perseguire il proprio progetto di vita.

L'idea di fare *Gender Budgeting* è nata in Australia con il lavoro pionieristico di Rhonda Sharpe e Debbie Budlender (1998) per rendere operativamente praticabile quanto deciso dalla Conferenza di Pechino, e cioè "promuovere l'indipendenza economica delle donne [...] per mezzo di cambiamenti nelle strutture economiche" e "ristrutturare e ridefinire la spesa pubblica per promuovere le opportunità economiche delle donne e il loro accesso alle risorse produttive".

Il *gender budgeting*, codificato nel Trattato di Amsterdam del 1997 (artt. 2 e 3), è stato adottato dalla Commissione Europea nel 1999 come uno dei principali strumenti per attuare il "gender mainstreaming", cioè l'orientamento di genere delle politiche pubbliche. Un ulteriore invito alla Commissione e ai paesi membri a sviluppare modelli di bilancio di genere è venuto dal Parlamento Europeo nel 2003⁴.

In Inghilterra opera da anni un *Women's Budget Group* che si esprime non solo sulle politiche di bilancio degli Enti Locali ma anche del Governo nazionale (cfr. *The Impact on Women of the Coalition Spending Review 2010*, Novembre, disponibile su www.wbg.org.uk). Altri paesi europei hanno iniziato ad introdurre una prospettiva di genere nei loro bilanci (Belgio, Austria,

⁴ (cfr L. Giuriato, In Genere, 5/5/2011)



Repubblica Ceca, Danimarca, Svezia). In particolare, dal 2009, il Bilancio di Genere è inserito nella Costituzione Austriaca per essere pienamente attuato nella gestione del bilancio a livello federale, statale e comunale e nella preparazione del bilancio federale. Dal 2004 l'analisi di genere dei bilanci è stata inserita a pieno titolo nei bilanci dei ministeri svedesi in un'ottica di programmazione pluriennale, e in Belgio dal 2002 sono in corso iniziative governative per promuovere la rilettura di genere dei bilanci.

In Italia si sono però avviate alcune esperienze interessanti a livello locale, a partire dall'Emilia Romagna, a Modena, nella provincia di Roma. Attualmente circa una sessantina di enti locali, tra regioni e province e alcuni di essi hanno firmato un protocollo di intesa per lo scambio di *best practice* e per la condivisione di metodologie di *gender budgeting*.

Esistono diverse metodologie per fare questa riclassificazione del bilancio. In generale, tuttavia, si può dire che i BdG sono quasi tutti composti di tre parti principali e un allegato. La prima parte è la cosiddetta "analisi di contesto", cioè la raccolta di dati per vedere quali sono, in una data area geografica, le relazioni economiche e di potere tra uomini e donne, paragonandola eventualmente a degli indicatori nazionali o europei da usare come "*benchmark*" o punto di riferimento. La seconda parte è la riclassificazione vera e propria del bilancio più recente, approvato dall'Ente, per considerare esplicitamente i meccanismi di sostituzione che operano e gli effetti che vengono prodotti da ogni stanziamento in un'ottica di genere. Mentre alcuni casi sono più chiari - un asilo nido aiuta le madri, un contributo alla squadra maschile di calcio un po' meno - altri casi sono molto più complessi e necessitano di discussione e argomentazione: un campo di calcio in cui giocano ragazzi e ragazze può essere di grande aiuto per le madri nella gestione dei figli. La terza parte è la parte cosiddetta di proposta politica, ed è quella che necessita della partecipazione di rappresentanti delle forze sociali e politiche, delle associazioni culturali e/o femminili, dei cosiddetti "*stakeholders*" esterni al gruppo di amministratrici ed esperte che stilano il BdG. La quarta parte è un allegato che riguarda l'analisi della struttura organizzativa interna dell'Ente dal punto di vista di genere, con il monitoraggio delle posizioni, delle retribuzioni, dei percorsi di carriera, steso in stretta collaborazione con la Commissione Pari Opportunità dell'Ente.

Secondo quali criteri si riclassificano i dati del bilancio? Ci sono criteri diversi che possono essere usati insieme o in alternativa. Un riassunto sintetico si può trovare nei contributi di Divona (2011), di Vingelli (2005) e di Addabbo, Lanzi e Picchio (2004) citati in bibliografia.



Qua vorrei chiarire invece un principio generale che sottende i diversi approcci, e cioè che Bilancio “di genere” e Bilancio “per le donne” non sono la stessa cosa; infatti il bilancio di genere non si occupa di un semplice calcolo di entrate e di uscite per le persone dei due sessi. Per fare bene un bilancio di genere bisogna avere sempre presente la distinzione tra “genere”, ossia quella costruzione culturale che stabilisce cosa devono fare le persone appartenenti ai due sessi biologici, e “sesso” che è una caratteristica biologica data dalla nascita. Il genere, cioè la costruzione culturale che prescrive che cosa deve fare e che cosa spetta alla persona a seconda del suo sesso, può cambiare in diverse epoche storiche e in diverse aree geografiche e contesti sociali. E’ molto diverso essere uomini e donne nell’Italia del terzo millennio, nell’Italia del passato o nella Svezia o nell’Arabia Saudita di oggi, perché il rapporto sociale chiamato genere, delle diverse situazioni, è diverso.

La spesa pubblica è un fattore che ha effetti particolarmente importanti sulle relazioni di genere. Infatti la spesa pubblica alimenta la spesa in servizi alla persona, in scuole, asili e ospedali che hanno sostituito in parte quel lavoro di cura che le donne facevano all'interno della famiglia tradizionale, quella, per intenderci urbana del 1800, in cui il marito andava a lavorare per denaro e la moglie era addetta alla produzione domestica. La situazione era probabilmente diversa tra i contadini premoderni, dove sia gli uomini che le donne lavoravano non per denaro ma per l'autoconsumo. Nel corso del progresso storico, sempre più beni e servizi sono stati non prodotti nell'orto e in casa ma forniti dal mercato in cambio di denaro, oppure forniti dallo Stato sotto forma di servizi pubblici pagati con le tasse sulla produzione. Nel mondo industriale all'attore primario, la famiglia, si aggiungono altri due attori istituzionali, il mercato e lo Stato Sociale, che progressivamente sostituiscono in diversi settori e lavori quel lavoro di cura che prima veniva svolto quasi esclusivamente dalle donne. Infine, anche le donne vengono in parte assorbite dal mercato del lavoro retribuito.

Un sociologo danese, Gosta Esping - Andersen ha constatato che i due nuovi attori, mercato e Stato Sociale, non entrano nella scena sociale allo stesso modo in tutti i paesi, ma possiamo avere tre modelli di intervento dello stato sociale e mercato nello svolgimento di servizi di cura:

- I modello: definito “Liberale o Anglosassone” che si afferma negli USA e in Gran Bretagna dopo Margaret Thatcher;
- Il modello: definito modello “Nordico”;



- III modello: modello “Continentale”.

In maniera estremamente sintetica e quindi necessariamente sommaria possiamo dire che il modello Liberale vede uno Stato sociale piccolo di dimensione, che preleva meno tasse degli altri modelli e spende meno, è “residuale” ossia offre servizi solo a coloro che ne hanno particolarmente bisogno e non universalmente a tutti i cittadini, e inoltre offre trasferimenti monetari piuttosto che servizi prodotti in proprio, e per raccogliere i fondi per pagare i trasferimenti si basa piuttosto sulla tassazione del reddito e delle transazioni (Irpef e IVA) che non sui contributi prelevati dagli stipendi.

Il modello Nordico o socialista è invece grande di dimensioni, ossia lo stato prende molto ai privati sia in tasse sul reddito che come contributi in proporzione del salario, e spende molto perché offre servizi a tutti i cittadini, servizi in modo non residuale ma universale; offre inoltre tendenzialmente più servizi che non trasferimenti di danaro.

Il modello Continentale, che vige nell'Europa centrale e in Europa del Sud, è anch'esso di dimensioni grandi, ossia preleva molte risorse e spende molto: ma le preleva come contributi agli stipendi dei lavoratori dipendenti piuttosto che come tassazione sui redditi. Quindi non è né residuale né universale ma è per i lavoratori, dà diritti non a tutti i cittadini o ai cittadini poveri, ma ai cittadini lavoratori e alle loro famiglie che vengono configurate come “dipendenti”.

Nel ventennio trascorso dal lavoro di Esping-Andersen e sotto i colpi della recente crisi dei bilanci pubblici tutti i modelli hanno subito un sostanziale riassetto. Si ritiene che alcuni, tra cui l'Italia, dovrebbero ancora riconsiderare alcune parti importanti del loro Stato sociale, e il processo di riassetto è in corso ed è oggetto di legittime diversità di opinione.

Un'osservazione importante che è stata fatta a partire dal lavoro di Esping-Andersen (vedi anche Addis, 2003) è che il modello liberale e il modello nordico sono opposti dal punto di vista di classe (il modello nordico è molto più egalitario) ma sono ambedue simmetrici dal punto di vista di genere cioè trattano uomini e donne alla stessa maniera. Si può scegliere, a seconda se si è socialisti o liberali, se ci piace di più la Norvegia o gli Usa, ma il modo in cui si preleva e si spende in questi due paesi non induce comportamenti diversi per gli uomini e per le donne. Invece gli effetti sulle donne sono tremendamente negativi nel modello continentale, che vige nell'Europa centrale e nel sud. Il modello Continentale è asimmetrico, e funziona in maniera tale che induce le



donne a rimanere inoccupate e dipendenti dalla famiglia. Per esempio, il fatto che vengano dati trasferimenti in denaro (pensioni alle nonne giovani) piuttosto che servizi (asili nido dove vengono occupate maestre) fa sì che per le donne ci siano pochi posti di lavoro. Oppure, il fatto che molti trasferimenti siano soggetti al test dei mezzi basato sul reddito della famiglia (se la moglie va a lavorare si perde il diritto all'esenzione dai ticket) fanno sì che la spesa orienti le relazioni di genere verso il modello tradizionale: donne casalinghe e dipendenti.

Un bilancio di genere ben fatto deve mirare a ridurre l'asimmetria di genere prodotta dalla spesa pubblica. Deve trattare uomini e donne in maniera egualitaria dal punto di vista giuridico, ma anche dal punto di vista sostanziale. E' vero o no che una spesa per sistemare una rotonda stradale vedrà girare macchine con persone dei due sessi, ma darà occupazione a lavoratori prevalentemente di sesso maschile? E' vero o no che l'apertura di un ospizio per anziani darà ricovero ad anziani di ambedue i sessi - le donne vivono di più, ma anche, sono più spesso tenute in casa dai figli- ma darà lavoro prevalentemente a personale femminile? Questi aspetti della spesa pubblica devono essere studiati e gestiti, anche perché il mondo cambia velocemente e le ditte che fanno strade assumono donne mentre gli infermieri di sesso maschile aumentano di numero. Un bilancio di genere deve avere in mente un modello di cittadinanza maschile e femminile di tipo plurale, secondo la quale uomini e donne sono innanzitutto liberi e libere di perseguire il proprio progetto di vita, e progetti di vita che potranno anche essere diversi. Liberi di scegliere se fare nuove famiglie con figli o non farle, se dare cura in proprio ai propri familiari o se delegarla ad una istituzione pubblica o privata, liberi di trovare un lavoro se lo desiderano e di non restare disoccupati e liberi di spendere più tempo con la famiglia senza perdere il lavoro. Un bilancio "di genere" è uno strumento che rende più trasparenti gli effetti della spesa degli enti pubblici sulla società, e quindi aiuta a costruire una società dove vi è maggiore equità e maggiore solidarietà tra le persone dei due sessi e tra le varie generazioni.



Anno 3, n. 05 - dicembre 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Bibliografia

- Addabbo T., Lanzi D., Picchio A., 2010, *Gender Auditing in a Capability Approach* in Journal of Human Development and Capabilities, vol. 11, n. 4.
- Addis E., 2003, “*Unpaid and Paid Caring Work in the Reform of Welfare States*” in Picchio, A., (ed.), *Unpaid Work and the Economy* London, Routledge, già Working Paper del Robert Schuman Centre, Istituto Universitario Europeo, novembre 2001.
- Divona M.A., 2011, *Bilancio di genere*, in *Aggiornamenti Sociali*, n.2, pp. 144-147.
- Vingelli G. , 2005, *Un’estranea fra noi. Bilanci di Genere, movimento femminista e innovazione istituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, Catanzaro.



La parità di genere nel settore pubblico come emerge dal Rapporto sui Ministeri

di Sonia Mecenate

53

Introduzione

Il percorso politico e istituzionale che in Italia ha portato all'adozione di provvedimenti che garantiscano la tutela delle donne e degli uomini sul lavoro, i servizi sociali ed il sostegno alla maternità storicamente risalgono al 1902 con la cosiddetta Legge Carcano che istituisce per la prima volta il congedo per maternità pur senza retribuzione. Successivamente, la legge n. 860 del 1950, che si occupa della tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, rappresenta il primo intervento strutturale a tutela della maternità. L'evoluzione normativa prosegue con due Leggi nel 1963 che, consentendo l'impiego della donna nei pubblici uffici e professioni, ne vietano il licenziamento per causa di matrimonio e prevedono un'indennità pari all'80% dello stipendio nel periodo di astensione obbligatoria. Lo Statuto dei lavoratori e, soprattutto, la legge n. 1204 del 1971 disciplinano organicamente la materia attraverso strumenti e strategie che tendono a realizzare le pari opportunità in Italia. Infine, negli anni Settanta, la normativa che porta alla Riforma del Diritto di famiglia concretizza valori costituzionalmente garantiti della parità fra uomo e donna, della funzione sociale della maternità e dell'inserimento della donna nel mondo del lavoro.

Ovviamente, nell'exkursus storico sull'evoluzione della normativa non può essere omissis il richiamo alla Costituzione dove, all'art. 37 viene finalmente affermata l'eguaglianza nel lavoro. L'art. 37, primo comma, infatti, dispone che *"la lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore"* ed ancora *"le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare ed assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione"*.

La prima parte del primo comma rappresenta la trasposizione nel settore del lavoro del più generale principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della medesima Costituzione. Rileva, ancor più, la seconda parte del I comma, che tutela la funzione familiare della donna lavoratrice. Questa norma costituisce, infatti, il presupposto di tutti gli interventi normativi successivi che hanno avuto l'obiettivo di sollevare la donna dal dilemma di dover sacrificare il posto di lavoro per salvaguardare la propria vita familiare e soprattutto gli interessi del nascituro.



A livello di Istituzioni di parità, nel 1990, presso la Presidenza del Consiglio, è stata istituita la Commissione nazionale per la parità e le Pari Opportunità tra uomo e donna, con poteri consultivi. Subito dopo, nel 1991, la legge n. 125 si focalizza sulla strategia delle “azioni positive” incentivando l’attuazione di piani d’azione in aziende pubbliche e private finalizzati a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna in materia di lavoro. Infine, nel 1996, è stato istituito il Ministero per le Pari Opportunità.⁵

Per quanto attiene alla Pubblica Amministrazione, il decreto legislativo n. 165/2001 garantendo le pari opportunità alle lavoratrici e ai lavoratori, enuncia un principio ineludibile nella gestione delle risorse umane: infatti, le pubbliche amministrazioni sono tenute a garantire parità e pari opportunità tra uomini e donne e l’assenza di ogni qualsiasi forma di discriminazione.

La legge n. 183 del 2010 ha previsto in ogni pubblica amministrazione il Comitato unico di garanzia (CUG) che ha sostituito unificandoli i precedenti Comitati per le pari opportunità (CPO) e quelli paritetici sul fenomeno del mobbing; attraverso l’istituzione del CUG si è voluta favorire anche l’organizzazione del lavoro basata sulla promozione del benessere organizzativo in un’ottica di genere.

A tale proposito, nel mese di giugno, il Network CUG (il cui obiettivo è: “in rete per promuovere uno scambio virtuoso di idee, competenze e strategie e gettare le basi per nuove modalità di lavoro condiviso”) consolida le varie esperienze maturate nelle Amministrazioni centrali e nazionali. Nel convegno tenutosi presso Montecitorio, dal titolo “I Comitati unici di garanzia: un valore aggiunto per la PA”, il Network ha presentato la *Carta dei Forum dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni* che racchiude gli obiettivi ritenuti prioritari da tutti i comitati aderenti.

Infine, lo scorso agosto la Legge delega n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ha previsto all’art. 14 la “Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche” che si dovrà concretizzare nell’adozione di misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l’attuazione del telelavoro e per la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa.

A livello europeo, il tema dell’eguaglianza tra le donne e gli uomini rappresenta uno dei principi fondamentali sanciti dal diritto comunitario. Infatti, la parità di trattamento tra donne e

⁵ www.pariopportunita.gov.it/index.php/normativa-nazionale



uomini era presente già nel Trattato di Roma del 1957 dove era previsto l'obbligo di pari retribuzione tra i generi.

L'Unione Europea introduce concetti innovativi di "gender mainstreaming" e di "empowerment" che compaiono in diverse raccomandazioni, comunicazioni e programmi non vincolanti. Sono concetti chiave che nell'ultimo ventennio hanno contribuito a ridisegnare il ruolo della donna nella società italiana.

Il primo termine anglosassone significa: porre le condizioni per diffondere un punto di vista fondato sulla "differenza di genere" in tutte le politiche e nelle sedi istituzionali della società civile. In pratica, si abbandona qualsiasi idea di pari opportunità intesa in senso tradizionale, in cui la donna non viene considerata un soggetto unico, dotato di specificità proprie. Il *gender mainstreaming* è definito dalle Nazioni Unite come *"il processo attraverso cui sono valutate tutte le implicazioni per le donne e per gli uomini di ogni azione progettata, in tutti i campi e a tutti i livelli, compresa l'attività legislativa, politica e di programmazione. È una strategia volta a rendere le preoccupazioni e le esperienze sia delle donne che degli uomini una dimensione integrale della progettazione, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche e dei programmi in tutte le sfere politiche, economiche e sociali, cosicché donne e uomini ne possano trarre gli stessi vantaggi e non si perpetui la disuguaglianza. L'obiettivo è il raggiungimento della parità di genere"*.

Il concetto di *gender mainstreaming* compare a livello europeo nel 1995 in occasione della quarta conferenza mondiale ONU sulle donne a Pechino conclusasi con l'adozione di una Dichiarazione e di un programma d'azione sottoscritto da tutti i paesi partecipanti.

Invece, l'espressione "empowerment", che deriva dal verbo inglese *to empower*, significa "conferire o attribuire poteri", ovvero "accrescere in potere". Con riferimento alla condizione della donna, il termine definisce un processo destinato a modificare le relazioni di potere nei diversi contesti del vivere sociale e personale e volto in particolare a fare in modo che le donne siano ascoltate, che le loro conoscenze ed esperienze vengano riconosciute; che le loro aspirazioni, i loro bisogni, le loro opinioni e i loro obiettivi siano presi in considerazione; che possano partecipare ai processi decisionali in ambito politico, economico e sociale. In sostanza, si sollecita l'adozione di criteri che favoriscano l'accesso delle donne ai luoghi di decisione e responsabilità, non solo



attraverso il ricorso a processi “top down” (quote rosa) ma anche con l’effettiva valorizzazione delle esperienze e delle competenze negli incarichi di responsabilità nelle Amministrazioni Pubbliche.

La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea proclamata nel 2000 a Nizza completa le disposizioni primarie dedicate alla tutela della parità di genere in materia di lavoro e, inserita nel progetto di Costituzione Europea, è punto di riferimento per la legislazione europea in materia di diritti.

In aggiunta, recentemente, l’Unione Europea, nell’ambito della “strategia Europa 2020”, propone la “crescita solidale” ossia una crescita focalizzata sulla creazione di posti di lavoro e sulla riduzione della povertà. Tra gli obiettivi della crescita solidale c’è quello dedicato alla diminuzione del tasso di disoccupazione femminile.

Dunque, la finalità complessiva degli sforzi dell’Unione è comunque quella di migliorare la posizione delle donne nel mercato del lavoro, nella società e nelle posizioni decisionali, tanto nell’Unione europea quanto nel resto del mondo. Vengono anche riprese le priorità definite dalla Carta delle donne che costituisce il programma di lavoro della Commissione e descritte le azioni chiave previste nel periodo 2010-2015. La Carta per le donne, adottata dalla Commissione per potenziare le pari opportunità in Europa e nel mondo, collega gli effetti delle disparità legate al genere con la crescita e la competitività degli Stati e propone campi di azione specifici quali l’indipendenza economica, la parità di retribuzione, la presenza di donne nei processi decisionali e nelle posizioni di potere, il rispetto della dignità e dell’integrità delle donne ⁶.

In conclusione, l’analisi dei vari resoconti europei e nazionali, rivela un’attenzione costante e crescente per le politiche di genere considerate in modo favorevole anche per contribuire allo sviluppo economico dei Paesi.

La sfida ancora aperta è però quella dello sviluppo di politiche atte a favorire la conciliazione tra vita familiare e professionale grazie alla ripartizione delle responsabilità parentali e alla diffusione dei servizi di custodia dei bambini. È altresì necessario proseguire nell’azione di contrasto agli stereotipi legati al sesso, far crescere la partecipazione delle donne ai posti direttivi e

⁶ http://europa.eu/legislation-summaries/employment_and_social_policy



la loro rappresentanza nei processi elettorali ed, in generale, continuare a sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema⁷.

Il contesto di riferimento

Quando si parla di settore pubblico le amministrazioni da considerare sono molte e diverse tra loro; perciò, spesso, è quasi impossibile tracciare un quadro sintetico che possa dare conto in modo coerente ed omogeneo dell'intero settore. Nel rapporto che segue, si è dunque scelto di valutare la posizione delle donne nel settore pubblico, circoscrivendo l'analisi al personale in servizio nei Ministeri. Tale scelta è stata motivata anche dalla consapevolezza che l'attenzione rivolta al personale femminile delle Amministrazioni Centrali è sempre stata tradizionalmente alta. Ne deriva che i trend sintetizzati nei grafici che seguono possono essere considerati rappresentativi dell'andamento assunto dalla composizione e strutturazione per genere nelle amministrazioni pubbliche.

Le elaborazioni realizzate sono tratte dai dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato negli anni 2007, 2010 e 2013.

In particolare, tali elaborazioni si riferiscono:

- alla composizione e consistenza del personale in servizio distinto per genere e per qualifica
- alla media delle assenze del personale distinto per genere e per qualifica
- al personale con contratto di lavoro a tempo pieno e parziale distinto per genere e per qualifica
- alla distribuzione del personale per titolo di studio distinto per genere e per qualifica

Nella prima tabella che segue sono riportati tutti i dati di composizione del personale ed i relativi indici, estrapolati dal Conto annuale 2007, 2010 e 2013 aggregati per Ministeri.

⁷ IRPA- Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione – Rapporto 1/2013 “La parità di genere nella Pubblica Amministrazione”.



COMPOSIZIONE DEL PERSONALE IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE PER GENERE E QUALIFICA

		2007				2010				2013			
		PERSONALE	Donne	Uomini		PERSONALE	Donne	Uomini		PERSONALE	Donne	Uomini	
Capi Dipartimento	n.	-	-	-	-	-	-	-	-	18	5	13	
	%									0,01%	0,01%	0,02%	
Dirigenti I	n.	368	81	22,01%	287	77,99%			316	85	26,90%	231	73,10%
	%	0,20%	0,09%	0,32%			0,18%	0,10%	0,28%	0,15%	0,09%	0,22%	
Dirigenti II	n.	3.423	1.348	39,38%	2.075	60,62%			2.924	1.260	43,09%	1.664	56,91%
	%	1,88%	1,46%	2,32%			1,70%	1,41%	2,01%	1,77%	1,59%	1,96%	
TOTALE DIRIGENTI	n.	3.791	1.429	37,69%	2.362	62,31%			3.240	1.345	41,51%	1.895	58,49%
	%	2,08%	1,54%	2,64%			1,88%	1,50%	2,29%	1,93%	1,69%	2,20%	
Area III	n.	53.470	30.483	57,01%	22.987	42,99%			51.332	30.089	58,62%	21.243	41,38%
	%	29,36%	32,95%	25,66%			29,84%	33,66%	25,71%	29,94%	34,02%	25,35%	
Area II	n.	112.035	55.817	49,82%	56.218	50,18%			106.132	53.526	50,43%	52.606	49,57%
	%	61,52%	60,33%	62,75%			61,69%	59,88%	63,66%	61,63%	59,34%	64,22%	
Area I	n.	12.807	4.786	37,37%	8.021	62,63%			11.330	4.436	39,15%	6.894	60,85%
	%	7,03%	5,17%	8,95%			6,59%	4,96%	8,34%	6,49%	4,95%	8,23%	
TOTALE IMPIEGATI	n.	178.312	91.086	51,08%	87.226	48,92%			168.794	88.051	52,16%	80.743	47,84%
	%	97,92%	98,46%	97,36%			98,12%	98,50%	97,71%	98,07%	98,31%	97,80%	
TOTALE PERSONALE	n.	182.103	92.515	50,80%	89.588	49,20%			172.034	89.396	51,96%	82.638	48,04%
	%	100,00%	100,00%	100,00%			100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

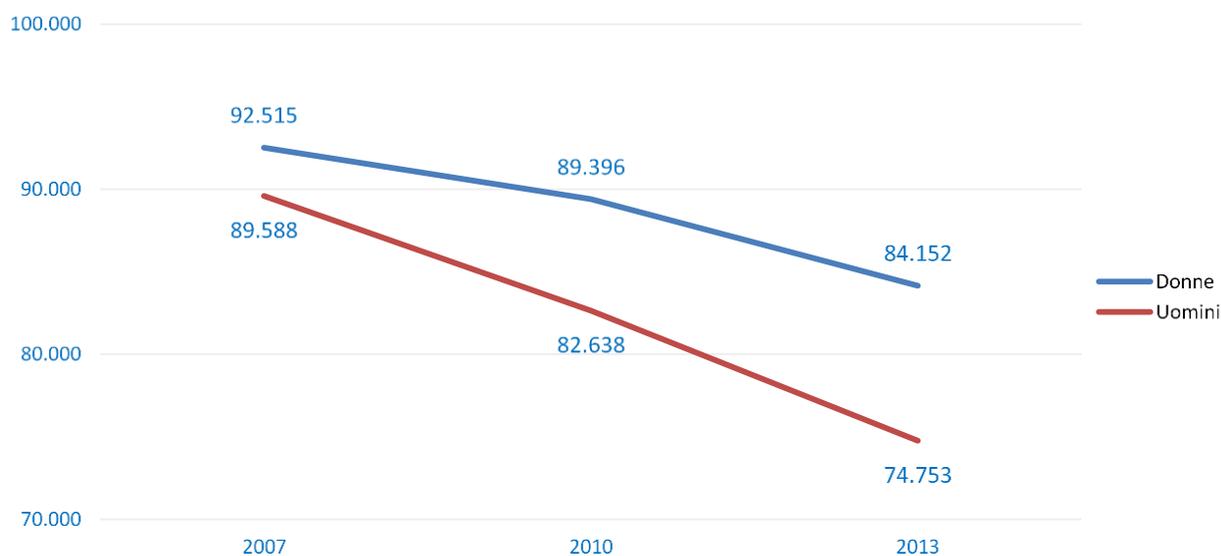
Fonte: Elaborazione su dati RGS - Ministeri

Di seguito si analizzano i trend relativi agli elementi più rilevanti in tema di rapporto di genere. In particolare, è analizzata la consistenza del personale in servizio, la distribuzione per titolo di studio e genere ed il trend assunto nel periodo in esame.



Consistenza del personale in servizio

Grafico 1- Personale in servizio al 31 dicembre dell'anno in esame per genere



Nel triennio di riferimento, si osserva un generale andamento decrescente del personale complessivo che passa da 182 mila unità a 159 mila unità con una contrazione del 12,74%.

Nel grafico è visibile il trend di decrescita del personale distinto per genere.

È evidente che il trend di riduzione del personale maschile è stato superiore a quello femminile. In particolare, nella tabella che segue si evidenzia come il tasso di contrazione del numero di dipendenti donna sia inferiore a quello totale del comparto.



Tasso diminuzione del personale		
	Complessivo	Femminile
tra 2007 e 2010	-5,53%	-3,37%
tra 2010 e 2013	-8,26%	-5,87%
tra 2007 e 2013	-12,74%	-9,04%

Ne consegue che la presenza femminile in termini di incidenza sul totale dei dipendenti pubblici è aumentato nel periodo. Quindi, la prima analisi della distribuzione del personale in ottica di genere evidenzia che la presenza femminile è superiore a quella maschile e che si è incrementata nel triennio rilevando una contrazione più contenuta rispetto alla riduzione complessiva dei dipendenti del comparto.

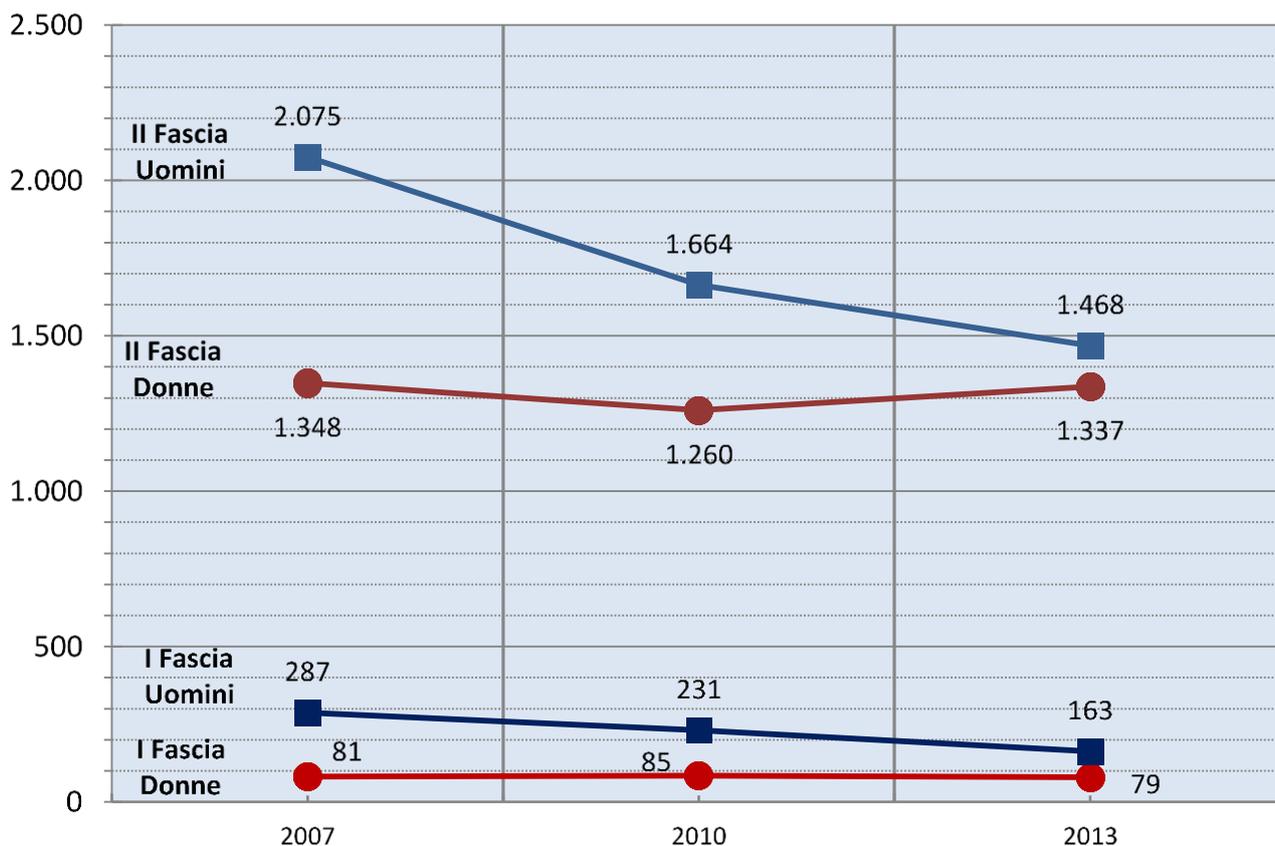
Scendendo in dettaglio, si nota che per quanto riguarda il personale dirigenziale si registra una sostanziale invarianza nel numero di dirigenti donna che, correlata alla diminuzione del numero complessivo di dirigenti, conferma un peso del genere femminile nel periodo di riferimento in incremento seppur sempre inferiore a quello maschile.

Di seguito si analizza il personale dirigenziale.



Grafico 2- Personale dirigenziale in servizio al 31 dicembre dell'anno in esame per genere

Dirigenti I e II fascia nell'anno in esame



In particolare, nelle qualifiche dirigenziali elevate (apicali e prima fascia), si rileva una prevalenza maschile in tutti i tre anni di riferimento che tende a contrarsi ma che permane più che doppia rispetto a quella femminile.

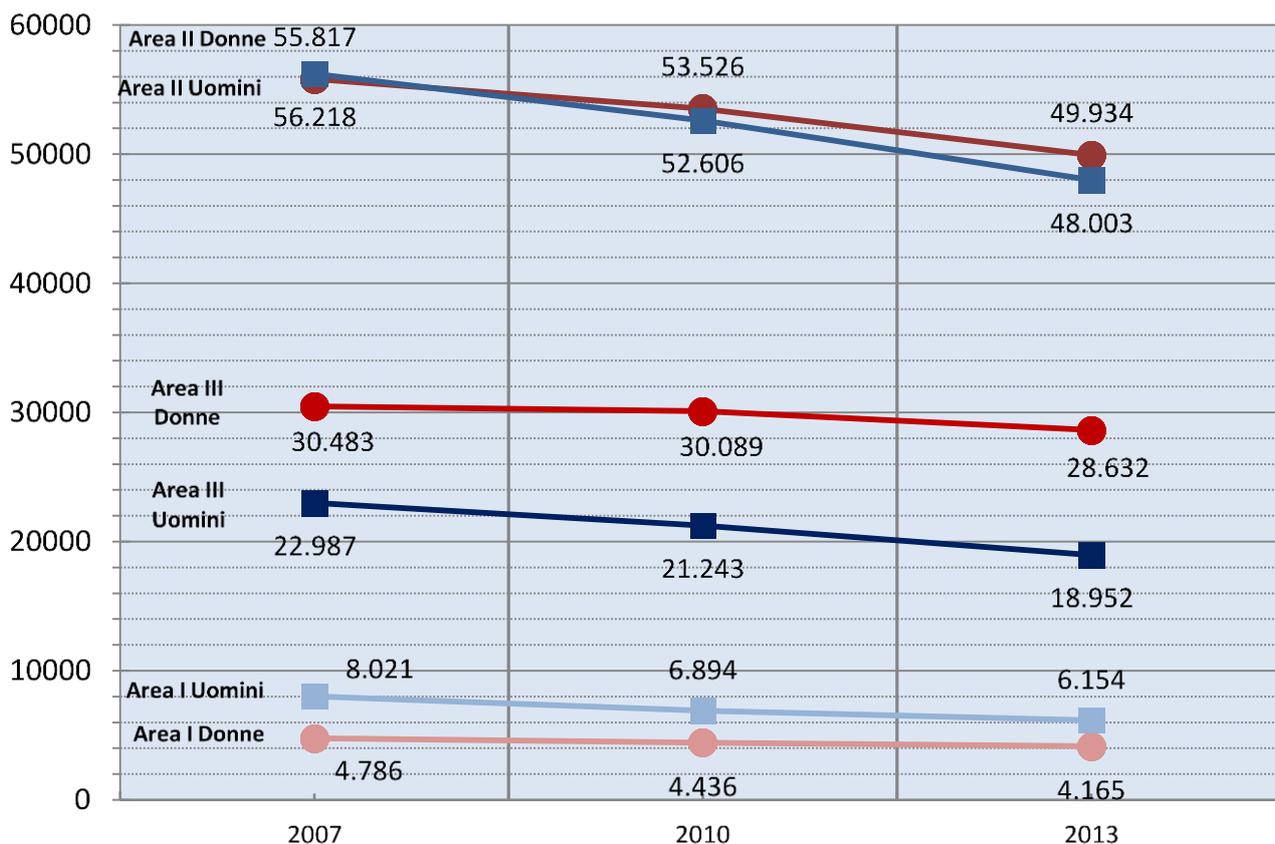
Il fenomeno si attenua per il personale dirigenziale di seconda fascia nel quale l'accesso avviene prevalentemente per concorso. Infatti, nel triennio di riferimento, si nota una sostanziale invarianza del personale femminile mentre quello maschile si riduce di un quarto.

Il fenomeno si correla al fatto che le limitate recenti assunzioni hanno visto crescere l'ingresso di personale dirigenziale femminile mentre la quiescenza interessa prevalentemente il "bacino" dirigenziale esistente, in larga parte maschile.



Grafico 3- Personale comparto in servizio al 31 dicembre dell'anno in esame per genere

Personale delle Aree nell'anno in esame



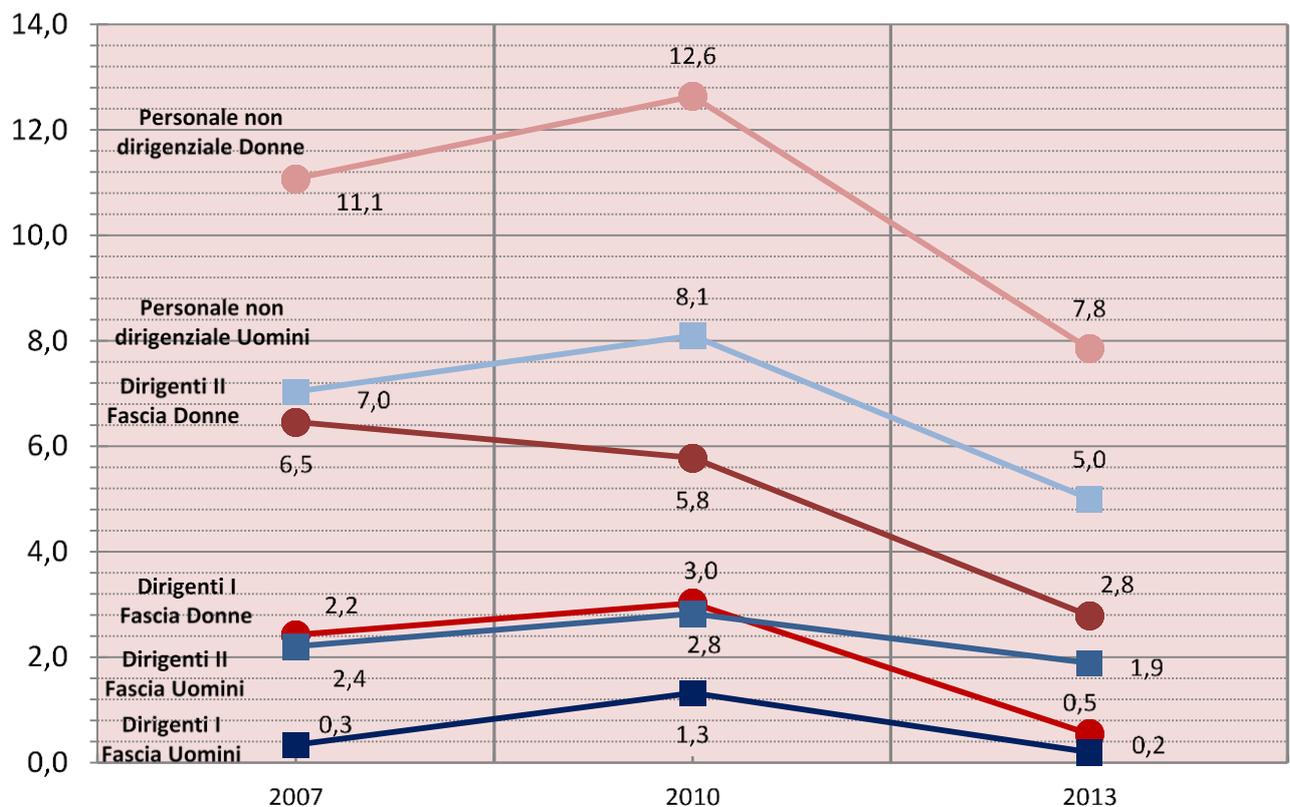
Per quanto riguarda il personale delle aree, solo nell'Area I il personale femminile è numericamente inferiore a quello maschile. Al contrario, nell'Area II e soprattutto nell'Area III la presenza femminile è largamente più numerosa di quella maschile.

Tale distribuzione, costante nel periodo e coerente con il trend di contrazione generale, evidenzia una presenza femminile nelle funzioni che richiedono requisiti di scolarizzazione media superiore. Pertanto, come rilevato dai dati sul grado di scolarizzazione per genere, il personale femminile con elevato livello di istruzione è significativamente superiore a quello maschile.



Grafico 4- Giornate medie annue di assenza dovuta all'attività di assistenza e cura della famiglia

Media delle assenze Parentali, L. 104/92 e Maternità per l'anno in esame



Il grafico è stato elaborato prendendo in considerazione tutte le assenze riconducibili ad esigenze familiari (legge n. 104 del 1992 e i congedi retribuiti).

La prima osservazione su tale grafico attiene all'andamento sostanzialmente incrementale che si registra tra il 2007 ed il 2010 dove, presumibilmente, giocano un ruolo rilevante le dinamiche anagrafiche. Tant'è che nel 2013 i congedi per maternità sono significativamente più contenuti rispetto al dato 2007 e 2010.

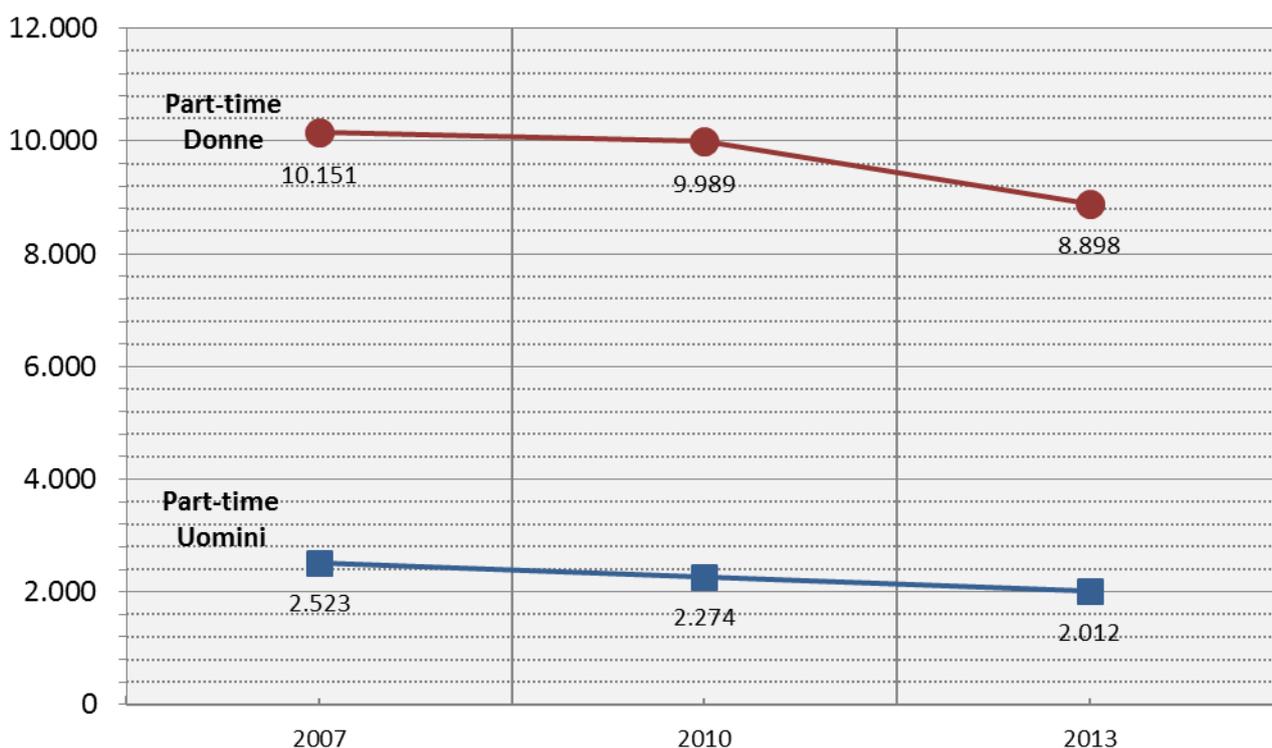
Viceversa è sostanzialmente costante l'utilizzo della legge n. 104 per le finalità assistenziali previste da tale normativa.



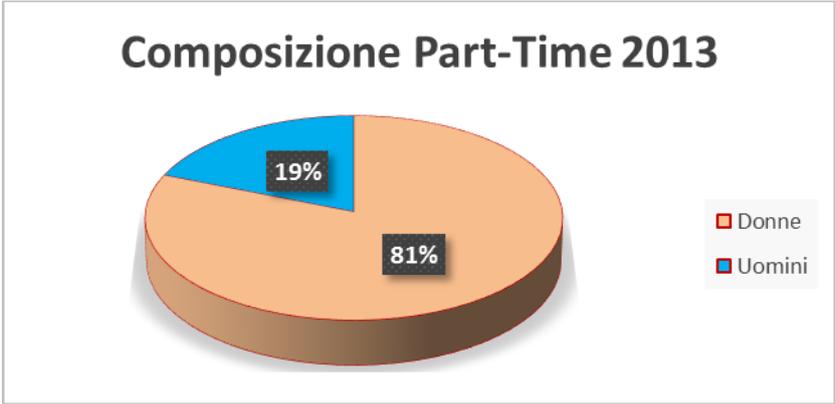
In ogni caso le giornate medie di assenza per dipendente uomo sono sempre notevolmente inferiori a quelle delle dipendenti donna.

Grafico 5- Personale con contratto di lavoro a tempo parziale distinto per genere.

Personale non dirigenziale per genere con contratto di lavoro a tempo parziale in servizio al 31 dicembre dell'anno in esame



Anche il fenomeno del part-time è prevalentemente femminile e l'incidenza oscilla intorno all'11% della popolazione femminile. I dipendenti maschi in part-time sono meno di un quinto delle femmine come evidente dal grafico di composizione.



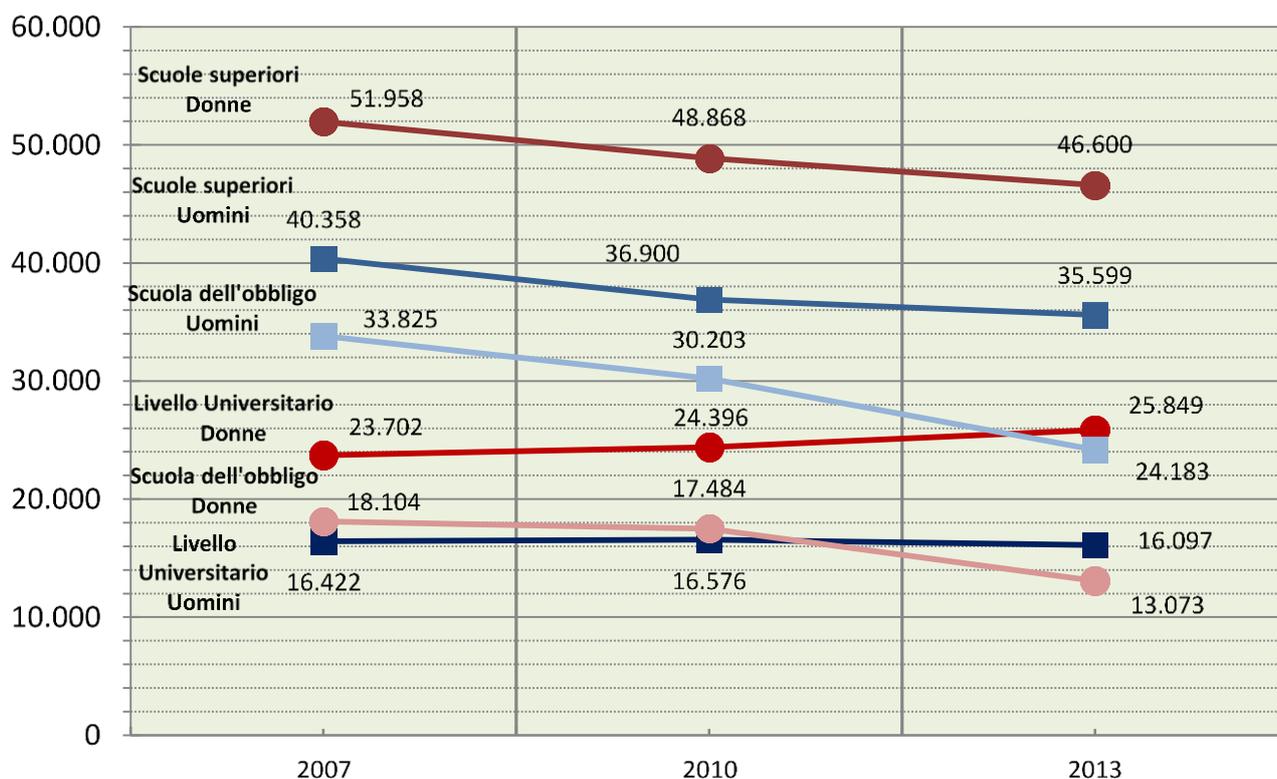
Gli indicatori sono analoghi anche analizzando il fenomeno del part-time entro e oltre il 50%.



Distribuzione del personale per titolo di studio e genere

Gráfico 6- Personale con titolo di studio distinto per genere e tipologia

Titoli di studio del personale al 31 dicembre dell'anno in esame per genere e tipologia



Nel periodo 2007- 2013 il livello generale di scolarizzazione è aumentato. In particolare, le donne laureate sono aumentate in valore assoluto e quindi, in termini di incidenza sulla popolazione femminile, sono passate dal 25,3 % al 30,2%.

Anche il livello universitario maschile è aumentato ma l'incidenza è salita dal 18,1% al 21,2% della popolazione maschile.



In termini di varianza, la maggiore crescita registrata tra il 2007 ed il 2013 nel comparto è data dalle donne con livello di istruzione universitario.

LIVELLO SCOLARIZZAZIONE	2007	2013	varianza %	Incidenza		
				2007	2013	varianza
Scuole Superiori Donne	51.958	46.600	-10,3%	28,2%	28,9%	2,5%
Scuole Superiori Uomini	40.358	35.599	-11,8%	21,9%	22,1%	0,8%
Livello Universitario Donne	23.702	25.849	9,1%	12,9%	16,0%	24,6%
Livello Universitario Uomini	16.422	16.097	-2,0%	8,9%	10,0%	12,0%
Scuola dell'Obbligo Donne	18.104	13.073	-27,8%	9,8%	8,1%	-17,5%
Scuola dell'Obbligo Uomini	33.825	24.183	-28,5%	18,3%	15,0%	-18,3%
TOTALE	184.369	161.401		100,0%	100,0%	

Riflessioni conclusive

Mettendo in relazione le dinamiche quantitative a quelle qualitative (livello di istruzione) ne emerge un quadro che delinea le lavoratrici più numerose, maggiormente scolarizzate rispetto agli uomini ma complessivamente più coinvolte nelle attività familiari e quindi con una minore disponibilità temporale nel lavoro. Un ultimo dato di composizione evidenzia anche la minore presenza di donne nei vertici dell'organizzazione ancorché il trend sia in miglioramento.

In effetti, proprio il dato complessivo del trend testimonia i miglioramenti che si sono complessivamente registrati nel periodo in esame. Quindi, il lungo e laborioso percorso normativo ed organizzativo, che ha assistito fino ad oggi l'adozione di politiche nazionali sulla parità di genere, sta contribuendo realmente a ridisegnare il ruolo della donna nella società.

Ma, se molto è stato fatto, è evidente anche dai dati analizzati che il problema si sia attenuato ma non risolto, almeno nel settore pubblico. I dati di contesto sottoposti a rilevazione forniscono preziose informazioni per stimare quale sia la concreta situazione delle donne nel pubblico impiego con particolare riferimento al settore dei Ministeri.

In particolare, facendo riferimento al tema europeo del "empowerment", il gap più significativo che emerge dai dati rilevati dal Conto Annuale attiene alla situazione nei ruoli



dirigenziali direttoriali che continuano ad essere dominati per numero dagli uomini, mentre le donne svolgono prevalentemente un ruolo marginale nella sfera decisionale amministrativa che, normalmente, ha scarso impatto diretto sul cittadino.

Esiste quindi una sorta di “segregazione verticale”, ossia un meccanismo che vede la donna collocata nelle posizioni basse o medie di un'organizzazione; in tal modo si tende a realizzare solo una parità formale che non consente di utilizzare il potenzialmente rilevante contributo femminile.

Infatti, a sostegno della leadership femminile, autorevoli ricerche mostrano come, in ambito lavorativo, i leader donna siano meno orientati alle gerarchie, più cooperativi, orientati ad un sostegno reciproco e inclini a supportare cause etiche. Queste caratteristiche si integrano in perfetta armonia al contesto attuale sempre più partecipativo e sociale. Emerge, infine, una significativa e non trascurabile correlazione tra leadership femminile e diminuzione della corruzione.

In conclusione, il tema della parità di genere appare ancora da sviluppare nell'amministrazione pubblica italiana proprio per consentire non solo il diritto alla carriera quale importante elemento del diritto al lavoro, ma anche per “utilizzare” le qualità che le donne possono portare alla gestione pubblica in termini di *vision*, di organizzazione e di legalità.

Per questo è necessario pensare di sviluppare quell'azione di sostegno alle politiche delle pari opportunità che indubbiamente hanno contribuito al miglioramento registrato anche dagli indicatori di trend.

In tal senso ben venga la “Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche” prevista all'art. 14 della Legge delega 7 agosto 2015 n. 124 e anche le indicazioni contenute nella Carta del Forum dei Comitati unici di Garanzia del 16 giugno 2015 che vuole rappresentare l'insieme degli obiettivi che tutti i Comitati aderenti ritengono prioritari.

In tal senso, la politica potrebbe individuare nuove strategie d'intervento in linea con i paesi del nord Europa dove notoriamente il tema della conciliazione lavoro-vita familiare è affrontato in modo efficace.⁸

⁸ Ad esempio, come accade in diversi paesi europei, un implicito intervento a favore della donna lavoratrice, che può subire meccanismi discriminatori nel percorso professionale causati da orari di lavoro inconciliabili con la vita familiare e personale, si potrebbe concretizzare nella revisione strutturale degli orari degli Uffici pubblici, prevedendo un orario di



Anno 3, n. 05 - dicembre 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

69

E' auspicabile lo sviluppo di una cultura organizzativa in ottica di genere che possa valorizzare le differenze tra uomini e donne senza penalizzare a priori gli uni o le altre unitamente ad azioni in ottica di sistema. Interventi specifici e strategie di medio-lungo periodo potrebbero influire in modo determinante sul trend negativo della segregazione orizzontale e sulla frequente segregazione verticale. Si realizzerebbe così un maggior benessere lavorativo per tutti i lavoratori e, al contempo, si favorirebbe una società più equa con maggiori spazi di crescita professionale anche per le donne che sono da sempre messaggere di valori di legalità, managerialità, innovazione e affidabilità.

lavoro articolato in modo tale da prevedere la chiusura della quasi totalità degli Uffici alle ore 18.00. Un tale intervento produrrebbe uno straordinario impatto sulla vita individuale e sociale degli uomini e delle donne e anche un non trascurabile effetto sul contenimento della spesa pubblica (risparmio di energia elettrica, acqua e risorse umane e strumentali). In tal modo le donne potrebbero essere messe realmente in condizione di competere con l'uomo nella carriera senza essere costrette ad orari di lavoro in ufficio inconciliabili con la vita familiare; ciò lascerebbe, peraltro, anche all'uomo il tempo e "spazio" necessario ad una maggiore collaborazione sul versante dell'impegno in famiglia.



Esiste il pre-giudizio di genere nella decisione del giudice?

di Paola Di Nicola

Il pensiero della differenza di genere ci ha insegnato che essere un uomo o una donna, in qualsiasi contesto, non è un dato neutro. E' l'unico dato, originario, con cui facciamo i conti, da quando nasciamo a quando moriamo.

Anzi, che ci portiamo oltre, anche nella memoria altrui.

L'essere stati noiosi, neri, bianchi, coraggiosi, arroganti, omosessuali, sposati, corrotti finisce con il nostro corpo.

Quel che resta, imperituro, è il nostro nome al maschile o al femminile.

Appartenere ad un genere segna la storia di una vita, di un progetto, di un modo di essere, di un'aspettativa sociale, di un ingabbiamento culturale, di un destino familiare.

Il celeste è dei maschi, il rosa è delle femmine. E' così e basta. Nessuna speranza di cambiamento.

Il sistema simbolico, fatto di regole e tradizioni, deve prevalere sul gusto personale per i colori e sulla costruzione di un'identità libera.

L'individuo fa retrocedere i propri desideri e resta prigioniero, senza sapere neanche perché, del guinzaglio costruitogli da altri, per altri.

Attraversare le strade della propria città per andare a scuola, da piccolissimi, e ritrovare i nomi del proprio genere scritti sul travertino bianco nei muri trasmette modelli.

Se sei un bimbo leggi ogni giorno che ti aspettano grandi imprese, grandi scoperte, grandi viaggi e grandi rivoluzioni. E' un'operazione culturale e politica, sottile e continua, quella di stabilire i criteri della celebrità.

Se sei una bimba la toponomastica della tua città ti suggerirà di diventare Martire o Regina, altrimenti non esisterai, perché altre tracce di te, del tuo genere, non ci sono.

Il genere femminile non si nomina e non si rappresenta.



E ciò che non si nomina e non si rappresenta non esiste, anche se c'è. A partire dai nomi delle nostre piazze, delle nostre scuole, delle nostre caserme, dei nostri monumenti, delle nostre aule.

Tutto è volto al maschile da quando nasciamo perché il maschile si nomina ed è onnicomprensivo, include il femminile. Il femminile, invece, vale per quello che è, non comprende altro. E la lingua, lungi dall'essere neutrale, manifesta un rapporto di potere, esprime ed influenza significativamente i sistemi simbolici di chi parla, di chi ascolta.

Tutto questo intride ognuna delle filature e delle pieghe della nostra toga.

Se l'appartenenza a un genere ha una ricaduta immediata, anche inconsapevole, su ogni atto del nostro esistere, non può di certo esserne estraneo il momento della valutazione, dell'interpretazione, del giudizio che invece ne è coinvolto, avvolto e travolto.

Nell'ambito giuridico ed istituzionale; nell'esercizio della nostra funzione che si connota costituzionalmente per imparzialità, terzietà ed indipendenza, e nella riconoscibilità esterna del nostro operato, ammettere che essere uomini o donne gioca un ruolo nelle decisioni che assumiamo è ritenuto un pericolo capace di destabilizzare il senso stesso dello *ius dicere*.

E' un tema complesso, scivoloso, scomodo, denso di contraddizioni e ricadute, pericoloso, rispetto al quale uno solo è stato l'atteggiamento fino ad ora assunto da gran parte della magistratura italiana: la rimozione culturale, collettiva ed individuale.

Ma questa magistratura, quella che si trova davanti alla sfida epocale dei diritti del nuovo millennio, non può usare la benda della giustizia per la paura di guardare dentro di sé.

E dentro di sé, con una ricerca tanto impietosa quanto coraggiosa, troverà quello che solo apparentemente resta fuori dalle aule di giustizia:

- i modelli familiari in cui ogni donna dedica 36 ore la settimana ai lavori domestici, mentre gli uomini non vanno oltre le 14, con un divario che supera di tanto quello di tutti i Paesi industrializzati (così rapporto OCSE 2013);

- il silenzio dei libri di scuola e dei progetti educativi sul valore delle donne;

- lo stereotipo femminile e maschile, immediatamente leggibile e rassicurante per il pubblico-consumatore, offerto quotidianamente dalla pubblicità e dai mass media (come le starlette appese ad un gancio da macellaio vicino al prosciutto, prima che venga loro impresso un



marchio di qualità sulle natiche o il dato offerto dalla Presidente della Camera dei Deputati che «Solo il 2% delle donne in televisione parla. Il resto è muto, spesso svestito, non ha modo di esprimere un'opinione»);

- l'identificazione nel linguaggio del femminile con il maschile, contro ogni regola linguistica;

- il conio di nuovi termini, come il femminicidio, indispensabili per descrivere una categoria criminologica e socio-antropologica in cui la violenza maschile sulle donne, nelle sue forme più estreme, nasce in un contesto strutturale (e non estemporaneo o emergenziale) di discriminazione di genere, trasversale ad ogni cultura e ad ogni censo;

- l'assenza imbarazzante dai luoghi di effettivo esercizio del potere e di rappresentanza (nel report del World Economic Forum sul Gender Gap l'Italia si conferma in una posizione bassa della classifica generale, collocandosi al 69esimo posto sui 142 Paesi), a cominciare dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Insomma chi entra in un'aula di giustizia, sia che indossi una toga, sia che abbia le manette ai polsi, è figlio/figlia di tutto questo. Il pregiudizio di genere, e con esso gli stereotipi che lo rendono sempre più granitico, ognuno di noi lo beve dal giorno della propria nascita e troppo spesso non lo sa. Non lo vede. Celeste e rosa.

Per arrivare al traguardo difficile, sofferto e dovuto, dell'imparzialità della giurisdizione, unico a consentire di ottenere un giudizio che si possa definire tale, è necessario riconoscere e superare il pregiudizio di genere che è radicato in ognuno di noi, uomini e donne di questa magistratura in quanto uomini e donne di questo Paese.

Essere consapevoli di essere vittime del pregiudizio di genere non vuol dire essere parziali, ma vuol dire essere consapevoli del proprio limite umano dell'appartenere ad un contesto sociale, culturale, economico, religioso, familiare, geografico nel quale il pregiudizio è radicato come un'erba infestante e che costituisce il retroterra con il quale ciascuno di noi entra in magistratura e che la toga, solo indossandola, non può eliminare.

L'imparzialità non è la neutralità rispetto alla vita, rispetto alle cose, rispetto alle scelte e men che meno rispetto alle parti processuali, ma è un percorso culturale complesso che richiede cultura, scavo, studio e decostruzione del pregiudizio di genere che si annida in ognuno di noi. E'



lo sforzo quotidiano di indossare le lenti di genere e non dare nulla per scontato di quello che accade intorno a noi, di chi abbiamo davanti a noi.

Quelle lenti di genere che non ha indossato in un processo per stupro il collegio di una Corte di Appello quando, solo due anni fa, dopo avere ritenuto attendibile il racconto di una donna che era stata costretta a masturbare un uomo, annullava la sentenza di condanna scrivendo che *“non può tuttavia escludersi più di un ragionevole dubbio circa la esatta percezione, da parte dell'imputato, di un chiaro ed inequivocabile dissenso della donna dinnanzi alla sua condotta di approccio sessuale, non caratterizzata da modalità costrittive o minacciose e neppure tali da poter essere qualificate come subdole, inaspettate e veloci...”. Sebbene un comportamento sostanzialmente remissivo, le motivazioni del quale, come spiegate dalla donna,...* sono comunque pacificamente rimaste interne al suo animo, nonché disancorate da qualunque riscontro esterno nella condotta oggettivamente tenuta dall'imputato...” .

Curioso e purtroppo assai diffuso argomentare. Ma alla vittima di una rapina si chiede se ha manifestato con chiarezza il proprio dissenso e perché non ha reagito?

Se quella Corte avesse indossato le lenti di genere, cioè avesse valutato a fondo cosa differenzia l'uomo dalla donna e la storia che ciascuno porta pesantemente sopra le proprie spalle, saprebbe che le donne davanti ad uno stupro, davanti ad un approccio sessuale, davanti ad un maltrattamento restano spesso immobilizzate dal terrore. E non c'è mai nessuno accanto a testimoniare. Non urlano. Non scappano. Restano inchiodate davanti a millenni di silenziosa accettazione del sopruso, come è stato loro insegnato da sempre. Con il rosa dei nostri fiocchi, con le sante delle nostre piazze, con il silenzio dei nostri libri e della nostra lingua.

Io invece lo so, le mie colleghe invece lo sanno.

6 milioni 788 mila donne hanno subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale, pari a circa un terzo della popolazione. Sono 652 mila le donne che hanno subito stupri e 746 mila le vittime di tentati stupri (ultima ricerca dell'ISTAT su “Sicurezza delle donne” diffusa il 5 giugno 2015) .

Solo il 7 % denuncia. E forse è proprio quel 7 % che, tuttora messo alle strette nel corso dei processi, è in grado di dimostrare di avere urlato al momento della violenza tanto da essere, sol per questo, ritenuto credibile.



Ci siamo chiesti il perché di questa percentuale che nega i diritti costituzionali delle donne nel 2015 nonostante le Convenzioni di Istanbul e di Lanzarote di cui ci riempiamo la bocca ai convegni?

La magistratura ha qualcosa da dire su questo dato? Ritiene di avere delle responsabilità?

Non è forse perché c'è ancora chi assolve dal reato di maltrattamenti in famiglia scrivendo: "non è trascurabile la circostanza riferita dalla persona offesa di avere avuto un mancamento alla sola vista del marito dopo avere notato la presenza dell'uomo all'uscita dell'ospedale: **tale circostanza infatti avvalorata la tendenza della donna a porsi nella condizione di procurarsi delle lesioni.**"?

Se dunque si legge un chiaro pregiudizio di genere in queste sentenze, altrettanto rischioso è l'atteggiamento di chi inconsapevolmente, A PRIORI, prende le parti della vittima con cui si immedesima o non le crede per non accettare un modello femminile, ritenuto negativo, da cui rifugge.

Nel momento della decisione, nel quale si prova una profonda e feconda inquietudine professionale ed esistenziale, noi donne dobbiamo compiere un doppio faticoso passaggio del quale, l'unica cosa buona e doverosa, è la consapevolezza: sentire di appartenere al sesso femminile che unico, tra i due generi, ha subito quelle vessazioni e quelle violenze, raccontate con sofferenza per l'ennesima volta in un'aula di giustizia, sentendole tutte dentro di sé; posarle cautamente, come un vaso di cristallo pesantissimo e delicato, fuori da sé, sul piccolo tavolo della camera di consiglio e valutarle, verificarle, porle in discussione, demolirle per poi ricostruirle e se necessario ancora distruggerle, con tutti gli argomenti che sono stati proposti dall'accusa e dalla difesa. Infine decidere e spiegare perché.

Parlo di me, come giudice: non posso fare finta di non essere una donna come la persona offesa che ho appena sentito piangere come una bambina mentre ripercorreva con le parole, sempre troppo strette, le violenze subite; rischia di apparire falso, un tradimento nei confronti di questa, ma più ancora dell'imputato e del suo diritto ad avere una giudice imparziale, oltre che della nostra storia millenaria, della nostra cultura, del nostro essere. La rimozione dell'appartenenza ad un genere abbasserebbe le cautele che si adottano conoscendo e riconoscendo i nostri limiti umani; non consentirebbe di superare le convinzioni di cui siamo figlie e che vengono da molto lontano; non permetterebbe di adottare i necessari strumenti difensivi di



fronte alla rabbia e alla compassione che proviamo. La fuga dal nostro corpo e dalla nostra identità, femminile o maschile, solo apparentemente celato da una toga, sarebbe un'ipocrisia contraria al senso di realtà, incapace di dare la forza e il coraggio di uscire fuori da sé per guardare dall'esterno il vaso di cristallo costituito dal caso sottoposto al giudizio e rigorosamente esaminato.

Si tratta di ammettere che in magistratura la diversità, prima tra tutte quella tra uomo e donna – originaria e trasversale a qualsiasi altra differenza - oltre che l'esperienza di ciascuno, costituiscono sì una pericolosa barriera, ma anche una straordinaria ricchezza. Nessun arbitrio, nessuna insicurezza, ma solo una complessa operazione ermeneutica che per le magistrature porta con sé anche un patrimonio secolare, anche di esclusione e di sofferenza, che non è rimuovibile. Esiste e dobbiamo saperlo.

E' necessario sperimentare la propria finitezza, sentirsi continuamente messi alla prova, custodire e accettare la parzialità della propria storia umana e personale, dare forza al pensiero critico, distaccandosi dalle convenzioni e convinzioni, per disporsi all'attenzione e alla tensione necessarie per decidere.

La preoccupazione che mi pervade, come giudice, nel momento in cui assumo una scelta e provo forte, dentro me, un coinvolgimento anche emotivo e culturale rispetto all'oggetto del giudizio, mi impone di accendere la luce che fa svanire i mostri del pregiudizio e dello stereotipo. Secondo un grande maestro del pensiero contemporaneo, come il filosofo H.G. Gadamer, l'interprete deve essere “*negativo verso se stesso*”, deve cioè sospendere la validità dei propri individuali pre-giudizi, dopo esserne diventato consapevole, per poterne saggiare l'adeguatezza ed essere pronto a riformulare l'interpretazione non appena emerge che essa non corrisponde a ciò che viene interpretato.

È questa la risposta che ho trovato per evitare che il pre-giudizio resti radicato e avvinca il giudizio.

Fuggire da sé, dalla propria esperienza, dalla propria appartenenza culturale, dal proprio genere non rende imparziali, può al più fornire un alibi per ritenersi falsamente tali e non porsi domande.

Il caso particolare per l'interprete diventa un'occasione di approfondimento, di precisazione, di messa in gioco. Nell'attività interpretativa il giudice, la giudice, per compiere questo difficile processo in cui si esce da sé per riconoscere la propria diversità, deve sviluppare una fine attività



di ascolto in cui misurare i pregiudizi che, in quanto tali, preesistono e vivono in ciò che si intende interpretare: studiandoli, allontanandoli, modificandoli, persino accogliendoli, purchè però ciò avvenga consapevolmente, rendendone conto nella propria decisione che costituisce l'atto di vita, creativo e regolatore, sempre aperto a nuovi ulteriori sviluppi.

In tedesco si dice che si è udito (*gehört*) solo quando si è capito.

Quindi, chi non ascolta non può comprendere. Così nella vita. Così nei processi. È un'esperienza difficile, perché di urto con se stessi, con il testo di legge, con il linguaggio, con la realtà nella sua complessità. Ma bisogna avere il quotidiano coraggio di compierla questa esperienza, sempre con la cura e la cautela di non rompere il vaso di cristallo costituito dalla vita delle persone con le quali l'interpretazione si fa carne, abbandonando l'aurea magica e sacrale di una giurisdizione come esercizio di stile per addetti ai lavori.

Per questo mi piace immaginare la sentenza come un lungo tappeto, con una trama fitta di fili di mille colori, in cui ognuno è un personaggio la cui esistenza si incrocia con quella di altri che, fatalmente, lo conducono ad appartenere ad un unico complicato disegno, depurato dai pregiudizi che ci avvolgono.

E questo è il nostro compito istituzionale: lo dobbiamo al popolo italiano, composto da uomini e donne con le loro individualità non stereotipate, in nome del quale ogni giorno amministriamo giustizia nel nostro Paese.



I Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni: un valore aggiunto e uno strumento di equità per le Pubbliche Amministrazioni

di Antonella Ninci e Oriana Calabresi

La costituzione dei “Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, il contrasto alle discriminazioni e la valorizzazione del benessere di chi lavora” - CUG - all'interno di ciascuna pubblica amministrazione, è obbligatoria ed è prevista dall'art.57, primo comma, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art 21 della legge n.183/2010: *"Le pubbliche amministrazioni costituiscono al proprio interno (...omissis) il “Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni"*.

Come specificato dalle “Linee guida per il funzionamento dei CUG”, contenute nella Direttiva 4 marzo 2011 a firma dei Ministri per le Pari Opportunità e Funzione Pubblica, le funzioni dei CUG comprendono quelle dei CPO e dei Comitati “antimobbing” (disciolti con l’avvento dei CUG) e, addirittura, le superano e le ampliano sia in termini di efficacia che di contenuto.

I punti di forza dei CUG sono da ricercare nella previsione normativa degli stessi, nell’estensione delle competenze, nell’unificazione dei diversi organismi, nella diversificazione di competenze dei componenti, nella pariteticità, nella previsione di relazioni interne ed esterne.

La previsione normativa, e non più solo contrattuale come per i Comitati Pari Opportunità e i Comitati per il contrasto al fenomeno del mobbing, rafforza decisamente la posizione dei CUG, mentre l'unicità dell'organismo garantisce una maggior funzionalità rispetto al passato nel quale si era assistito al moltiplicarsi degli organismi di parità e tutela della persona, circostanza questa che, di per sé, aveva messo in discussione se non l'autorevolezza, certamente la rilevanza dei medesimi.

La volontà di rinnovamento trova conferma anche nelle citate Linee Guida che, tra l'altro, affermano: "Perseguire la parità tra i generi nella Pubblica Amministrazione significa, dunque, agire contemporaneamente sui diversi fronti dell'innovazione dei modelli organizzativi, del



rinnovamento della classe dirigente, dell'uguaglianza delle opportunità e del riconoscimento del merito e, non ultimo, della capacità delle amministrazioni di promuovere la parità anche nel contesto esterno".

La composizione paritetica e la rappresentanza di genere costituiscono un altro pilastro del CUG: "Il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" ha composizione paritetica ed è formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione in modo da assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi"(art. 57, comma 2, d.lgs.n.165/200, come modificato dall'art.21 della legge n.183/2010).

Il CUG deve rappresentare, in aggiunta, per quanto possibile, le aree funzionali e il territorio di estensione dell'Amministrazione cui appartiene: ne consegue una ricchezza, in termini di molteplicità di esperienze e competenze, che difficilmente può essere trovata in altri organismi.⁹

I compiti assegnati dal legislatore al Comitato Unico di Garanzia rappresentano un'indubbia evoluzione rispetto alle funzioni dei CPO e dei Comitati "antimobbing": il punto 3.2 delle Linee Guida di funzionamento fornisce, in merito, indicazioni esemplificative, anche se non esaustive, del campo di azione del CUG, sufficiente a evidenziare l'ampliamento rispetto alle funzioni dei Comitati precedenti che ha sostituito. Ne sono conferma il riferimento ai compiti propositivi, consultivi e di verifica nell'ambito delle competenze demandate al CUG ai sensi dell'articolo 57, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 (così come modificato dall'articolo 21 della legge n. 183/2010).

Basterebbe tale riferimento a far comprendere la portata dell'innovazione normativa attuata.¹⁰

⁹ Cfr. Linee Guida per il funzionamento del CUG, punto 3.1.2 "Il CUG ha composizione paritetica ed è formato da componenti designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative, ai sensi degli artt. 40 e 43 del d.lgs n. 165/2001, e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione, nonché da altrettanti componenti supplenti, assicurando nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi. (.....omissis). Si auspica, ove possibile, che i/le componenti provengano dalle diverse aree geografiche e funzionali.

¹⁰ Le linee Guida di Funzionamento, al numero 3.2, indicano, in via esemplificativa i compiti propositivi, consultivi e di verifica dei CUG: "A titolo esemplificativo, il CUG esercita i compiti di seguito indicati. Propositivi su: predisposizione di piani di azioni positive, per favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne; promozione e/o potenziamento di ogni iniziativa diretta ad attuare politiche di conciliazione vita privata/lavoro e quanto necessario per consentire la diffusione della cultura delle pari opportunità; temi che rientrano nella propria competenza ai fini della contrattazione integrativa; iniziative volte ad attuare le direttive comunitarie per l'affermazione sul lavoro della pari dignità



Le caratteristiche nella composizione del CUG, il ruolo e la funzione che è chiamato a svolgere, fanno dello stesso un importante strumento anche per la salvaguardia della salute e sicurezza sul lavoro, non solo per l'espressa indicazione datane dal legislatore con l'art. 7 del d.lgs n. 165/2001, così come modificato dall'articolo 21 della legge n. 183/2010, ma proprio per le prerogative e competenze del Comitato.

Il CUG, nel contesto del lavoro pubblico, è un osservatorio privilegiato, guidato nella propria attività dalla conoscenza della situazione del personale della amministrazione di appartenenza. Non deve essere sottovalutato che il CUG ha il compito di redigere, entro il 30 marzo di ogni anno, una dettagliata relazione sulla situazione del personale, riferita all'anno precedente, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro - mobbing. La relazione deve tener conto dei dati e delle informazioni forniti sui succitati temi dall'amministrazione e dal datore di lavoro ai sensi del d.lgs. n. 81/2009 nonché dalla relazione redatta dall'amministrazione ai sensi della direttiva 23 maggio 2007 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimenti della Funzione Pubblica e per le Pari Opportunità recante *"misure per realizzare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche"*.¹¹

delle persone nonché azioni positive al riguardo; analisi e programmazione di genere che considerino le esigenze delle donne e quelle degli uomini (es. bilancio di genere); diffusione delle conoscenze ed esperienze, nonché di altri elementi informativi, documentali, tecnici e statistici sui problemi delle pari opportunità e sulle possibili soluzioni adottate da altre amministrazioni o enti, anche in collaborazione con la Consigliera di parità del territorio di riferimento; azioni atte a favorire condizioni di benessere lavorativo; azioni positive, interventi e progetti, quali indagini di clima, codici etici e di condotta, idonei a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazioni o violenze sessuali, morali o psicologiche - mobbing - nell'amministrazione pubblica di appartenenza.

Consultivi, formulando pareri su: progetti di riorganizzazione dell'amministrazione di appartenenza; piani di formazione del personale; orari di lavoro, forme di flessibilità lavorativa e interventi di conciliazione; criteri di valutazione del personale, contrattazione integrativa sui temi che rientrano nelle proprie competenze.

Di verifica su: risultati delle azioni positive, dei progetti e delle buone pratiche in materia di pari opportunità; esiti delle azioni di promozione del benessere organizzativo e prevenzione del disagio lavorativo; esiti delle azioni di contrasto alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro - mobbing; assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, promozione negli avanzamenti di carriera, nella sicurezza sul lavoro.

Il CUG promuove, altresì, la cultura delle pari opportunità ed il rispetto della dignità della persona nel contesto lavorativo, attraverso la proposta, agli organismi competenti, di piani formativi per tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici, anche attraverso un continuo aggiornamento per tutte le figure dirigenziali.

¹¹ Le linee Guida di Funzionamento prevedono al punto 3.3 "Il CUG redige, entro il 30 marzo di ogni anno, una dettagliata relazione sulla situazione del personale nell'amministrazione pubblica di appartenenza, riferita all'anno precedente, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro - mobbing. La relazione tiene conto anche dei



La relazione sulla situazione del personale, che pone a suo fondamento proprio i dati forniti dal datore di lavoro, ai sensi del d.lgs n. 81/2008, dunque, può (e deve) essere un importante momento di riflessione dal quale muovere per individuare e proporre adeguate iniziative di prevenzione; partendo proprio dalla considerazione delle diversità di sesso e genere, deve rappresentare anche il punto di partenza per affrontare temi complessi che attengono alla valutazione del grado di attenzione alla parità di opportunità con riferimento al genere, ma anche all'eventuale esistenza di fenomeni discriminatori relativi a tutti gli altri fattori di rischio, alla loro prevenzione e rimozione, con l'obiettivo di pervenire al benessere dei lavoratori e delle lavoratrici e dunque anche alla loro salute.

Le Linee Guida, muovendo dal presupposto che un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e all'assenza di ogni forma di discriminazione è funzionale alla garanzia di condizioni di sicurezza sul lavoro, al fine di prevenire e rimuovere il rischio da stress lavoro-correlato, auspicano la collaborazione tra il CUG e l'Amministrazione di appartenenza (ad esempio, con i responsabili della prevenzione e sicurezza e/o con il medico competente), al fine di scambiare informazioni utili in tema di valutazione dei rischi in ottica di genere e di individuare tutti quei fattori che possono incidere negativamente sul benessere organizzativo, in quanto derivanti da forme di discriminazione e/o da violenza morale o psichica.

Il CUG, dunque, ponendosi all'interno dell'Amministrazione di riferimento come un soggetto che ha importanti compiti, ha un valore aggiunto in quanto può contare su una significativa rete di relazioni interne e esterne.

All'interno dell'Amministrazione di appartenenza, infatti, il CUG oltre ad essere in posizione di staff con il Direttore Generale e ad avere collegamenti con i soggetti della prevenzione (datore di lavoro, RSPP, medico competente) ha un raccordo strutturato con l'OIV, come previsto dal punto 4.4 delle Linee Guida: *"Il CUG opera in collaborazione con gli Organismi Indipendenti di Valutazione previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009, per rafforzare, attraverso l'introduzione dei temi delle pari opportunità e del benessere lavorativo, la valutazione delle performance. Un'amministrazione pubblica efficiente e trasparente, esigente nei confronti dei propri operatori e*

dati e delle informazioni forniti sui predetti temi: dall'amministrazione e dal datore di lavoro ai sensi del d. lgs. 81/2009; dalla relazione redatta dall'amministrazione ai sensi della direttiva 23 maggio 2007 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimenti della Funzione Pubblica e per le Pari Opportunità recante "misure per realizzare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche". La relazione deve essere trasmessa ai vertici politici e amministrativi dell'ente di appartenenza.



operatrici, ma garante al tempo stesso di condizioni di lavoro esemplari, deve programmare e valutare politiche attive di parità di genere”.

Come noto l'OIV, per sua stessa funzione, ha il compito di operare indagini di clima e di valutare la performance dei dirigenti anche in tema di pari opportunità: il riferimento espresso a una collaborazione tra i due organismi non è da sottovalutare, in quanto potrebbe avere positivi esiti non solo per la valutazione del rischio stress lavoro correlato, ma anche per una visione completa dei rischi psico-sociali, nonché dei rischi alla salute legati a discriminazioni che non sempre emergono quali genere, età, razza.

La CIVIT, con la delibera n. 22 del luglio 2011, riferita al tema delle pari opportunità, ha ritenuto la sinergia tra CUG e OIV strategica nell'organizzazione del lavoro (e dunque anche ai fini della sicurezza). La Commissione oltre a riconoscere il ruolo strategico delle pari opportunità, ha individuato quattro dimensioni principali del fenomeno: genere, disabilità, razza-etnia e gruppo sociale e ha evidenziato l'importanza di una azione tesa a rimuovere gli ostacoli e a promuovere le pari opportunità sia all'interno della amministrazione che al suo esterno, a seconda della *mission* dell'ente. Le indicazioni della CIVIT, e in particolare questa ultima che riguarda il superamento dei confini dell'Ente di appartenenza, sembrano di particolare importanza e confortano nell'interpretazione di un ruolo del CUG che superi, senza trascurarli, i confini dell'amministrazione di riferimento per contribuire ad una politica di rimozione delle discriminazioni e alla promozione del benessere non solo nei confronti dei dipendenti ma anche nei confronti degli utenti, destinatari della azione della amministrazione...¹²

¹²Cfr. delibera CIVIT n.22/2011: "Il tema delle pari opportunità costituisce un elemento di fondamentale importanza nell'ottica dello sviluppo delle risorse umane destinato all'incremento delle performance di qualsiasi tipo di organizzazione, e ancor più nelle pubbliche amministrazioni, dove si caratterizza come elemento trasversale per il perseguimento della missione e il rispetto dei valori che guidano le attività e i processi decisionali, sia di carattere strategico che operativo.

Pertanto, il tema delle pari opportunità va affrontato in maniera sistematica, sia in quanto l'amministrazione è allo stesso tempo datore di lavoro (prospettiva interna) e produttore di beni e servizi (prospettiva esterna), sia esplodendo le molteplici dimensioni che caratterizzano tale tema (genere, disabilità, ecc.), e la cui portata e caratteristiche varieranno in relazione al contesto di riferimento e alle peculiarità delle singole amministrazioni.

Il concetto di pari opportunità presenta molteplici sfaccettature e un perimetro che con il passare del tempo tende a essere sempre più ampio, in linea con la crescente complessità dei diversi contesti sociali ed organizzativi in cui esso si cala. Nel nostro caso, si intende come pari opportunità la 'qualità di essere uguale in termini di equità (equity) e imparzialità', ovvero di trovarsi nelle condizioni e avere gli strumenti per accedere realmente alle opportunità di sviluppo individuale e di partecipazione alla vita sociale, politica ed economica. In tempi recenti, il concetto di equità si è evoluto verso quello di diversità (diversity) inteso come 'la qualità di essere diversi'; tuttavia, il concetto di diversità non sostituisce quello di equità ma lo amplia in quanto il primo acquisisce pieno significato grazie al secondo. In generale,



Le relazioni sinergiche del CUG, all'esterno dell'Amministrazione di appartenenza si concretizzano anche in un importante raccordo strutturato con la Consigliera Nazionale di Parità e con l'UNAR (Ufficio nazionale antidiscriminazione razziale).

A livello territoriale, i CUG che non appartengano ad amministrazioni centrali dello Stato, valutano l'opportunità di sottoscrivere accordi di cooperazione strategica volti a definire, concordemente e su ambiti specifici, iniziative e progetti condivisi e assicurare, così, una collaborazione strutturale per sviluppare politiche attive e promozione delle pari opportunità.

I rapporti di collegamento con istituzioni esterne sono tutt'altro che privi di significato in quanto tesi ad evitare l'autoreferenzialità e a garantire rapporti sinergici e di confronto, sicuramente funzionali ai compiti dei nuovi Comitati e ad impedire che ostacoli interni all'amministrazione possano rallentare il funzionamento di questi organismi. E' del tutto evidente, che il contesto che si è delineato nel sistema del lavoro pubblico, a seguito della introduzione dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni", desta interesse e merita una maggiore riflessione e approfondimento.

Le competenze attribuite al CUG ne fanno un importante strumento a disposizione del datore di lavoro pubblico che, in tempi di *spending review* deve assicurare, oggi più di prima, il miglioramento del servizio pubblico, con sempre minori risorse, incidendo anche sull'organizzazione del lavoro attraverso un inevitabile processo di coinvolgimento e motivazione delle persone.

nell'ambito di un contesto organizzativo, possiamo individuare quattro principali dimensioni che compongono le pari opportunità: 1. Genere; 2. Disabilità; 3. Razza – Etnia, 4. Gruppo Sociale. Tali dimensioni vengono individuate in relazione alle caratteristiche e la dinamicità delle evoluzioni nel mondo contemporaneo che vedono una sempre più consolidata partecipazione delle donne al mondo del lavoro, una rinnovata attenzione verso le diverse forme di svolgimento delle attività lavorative per i soggetti che presentano disabilità, una crescente integrazione tra popoli di diversa razza ed etnia come conseguenza delle migrazioni e interazioni che coinvolgono i diversi contesti lavorativi e, infine, una più generale tensione verso tutte quelle discriminazioni che, a seconda dei contesti, possono nascere dall'appartenenza o meno a determinati gruppi sociali; in quest'ultima categoria rientrano, ad esempio, le discriminazioni legate alla religione, all'orientamento sessuale, alla classe di età, ecc., in maniera tale da fornire un insieme esaustivo di variabili che concorrono all'effettivo raggiungimento delle pari opportunità a 360 gradi. Come è evidenziato nella Figura 1, dalla strategia, legata ai valori che contraddistinguono l'organizzazione, discendono gli obiettivi legati alle pari opportunità che presentano sia una valenza rivolta all'interno dell'amministrazione sia all'esterno, a seconda della tipologia e missione della stessa; pertanto, risulta possibile contribuire, da un lato, al benessere organizzativo (interno), dall'altro lato, al benessere sociale (esterno). L'insieme di tali fattori costituisce l'humus attraverso il quale, con pesi diversificati a seconda delle amministrazioni e del contesto di riferimento, vengono perseguite le performance programmate nei confronti degli stakeholder interni ed esterni."



È notorio che un ambiente lavorativo ove si verificano episodi di discriminazione o mobbing, o nel quale scarsa o poca attenzione venga prestata al benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, si associa, quasi inevitabilmente, alla riduzione e al peggioramento delle prestazioni, con ripercussioni negative sia sull'immagine delle Amministrazioni pubbliche, che sulla loro efficienza.

La costituzione, nelle amministrazioni pubbliche, dei CUG, lancia anche una sfida, chiamando la dirigenza pubblica a rispondere delle proprie capacità organizzative, anche in rapporto alla realizzazione di ambienti di lavoro improntati al rispetto dei principi, comunitari e nazionali, in materia di pari opportunità, benessere organizzativo, contrasto alle discriminazioni e mobbing.



I Comitati Unici di Garanzia nelle Università, interlocutori delle pari opportunità

di Fiorenza Taricone

1. Le politiche di pari opportunità come strumento di civiltà

Negli Atenei italiani si è giocata da più di venti anni una singolare partita di segno culturale, che potremmo sintetizzare come impegnata nella diffusione del lessico e dei comportamenti ispirati ai principi e alle politiche di pari opportunità; un esperimento che ha segnato una generazione di lavoratrici, lavoratori e studenti delle Università, purtroppo ignoto ai più, che si è avvalso, oltre che dell'insegnamento delle cosiddette discipline di genere, del ruolo svolto dai Comitati Pari Opportunità, istituiti dalla legge sulle azioni positive, n. 125 del 1991.

I motivi per cui i Comitati Pari Opportunità non sono diventati di accezione comune, sono molti; in questa sede ne evidenzio solo alcuni, come ad esempio il ruolo marginale dell'intellettualità femminile e non solo in questo Paese da un lungo tempo; la delegittimazione condotta per anni dai media nei confronti dei docenti universitari; il tortuoso cammino dell'educazione e dell'istruzione in Italia dall'Unità in poi, soprattutto per le donne, che quasi tutti/e continuano a ignorare, come se il diritto alla conoscenza fosse caduto nel piatto e legittimato da sempre; una riforma universitaria tradotta nella legge n.240 del 2010, nota come Legge Gelmini, che sembra aver soddisfatto maggiormente il desiderio di passare alla storia più che aver colto nel segno.

Per brevi cenni, in seguito alla legge di riforma universitaria n. 240/2010, le Università hanno formulato nuovi Statuti, con l'introduzione di limiti alla *governance* pluriennale dei Rettori, che talvolta in Italia ha presentato rassomiglianze con le monarchie perpetue; sono stati rieletti gli organi di governo, decretata la scomparsa delle Facoltà, sostituite dai soli Dipartimenti, deputati sia alla ricerca che alla didattica; i Corsi di Studio hanno istituito relative Commissioni per la didattica e complicati meccanismi per la valutazione che fanno capo all'Anvur, Agenzia nazionale di valutazione, i quali classificano, incasellano e censiscono la produzione intellettuale.

La vita universitaria somiglia oggi a un'enorme scuola di burocrazia, mentre dei famigerati risparmi che si dovevano ottenere dalla riforma, le Università e la ricerca hanno visto ben poco. Anzi, il trattamento economico della docenza, sganciata da anni da quella della magistratura, ha visto il blocco degli scatti stipendiali, sostituiti da meccanismi premiali, ovverosia, dalla consueta guerra che non si può definire fra poveri, considerati gli attuali livelli di disoccupazione, ma



certamente poco dignitosa e disgregante. Il ruolo dei ricercatori è a scomparsa, chi vuole accedere dopo la scuola dottorale, ha a disposizione un ruolo a tempo determinato, tre anni più tre anni, per poi rischiare di nuovo un precariato di altro tipo. E per finire, è cresciuto il dislivello fra Università più antiche e prestigiose, di serie A e quelle più recenti, meno accreditate, e meno finanziate, medio-piccole, di serie B.

Starei per dire naturalmente, la riforma era priva di qualunque connotazione di genere, neutra, come il sapere che spesso viene insegnato. E nei meccanismi di valutazione non risulta ci sia alcuna premialità per l'attuazione delle politiche di pari opportunità nelle Università; è stata posta attenzione alla trasparenza, all'anticorruzione, alla sicurezza e benessere sul posto di lavoro, alla formulazione di codici etici, ma all'offerta formativa per docenti, amministrativi e studenti, in merito alla cultura antidiscriminatoria e a quella che definisco storia delle relazioni fra i generi, è stato riservato uno sguardo distratto.

Ancora più sconosciuta, per il grosso dell'opinione pubblica, è la conflittualità che si è innescata intorno alla trasformazione dei Comitati Pari Opportunità, destinati a essere sostituiti dai Comitati Unici di Garanzia, non per effetto della legge n.240/2010, ma della legge n.183/2010, nota come Collegato Lavoro, pubblicata sulla "Gazzetta Ufficiale" il 4 novembre 2010; all'articolo 21, istituisce i Comitati Unici di Garanzia, cosiddetti CUG; la legge, intervenendo sul d.lgs. n.165/2001, modifica nome e composizione del Comitato Pari Opportunità, applicabile al solo personale contrattualizzato, quindi per l'Università al solo comparto tecnico-amministrativo. La componente tecnico-amministrativa del CPO viene chiamata ad unirsi a quella del Comitato contro il mobbing (laddove esistente) per la creazione di un unico Comitato che si occuperà di costruire garanzie antidiscriminatorie nelle relazioni di genere, contro il mobbing e le molestie morali, intervenendo sugli istituti contrattuali del CCNL dei dipendenti. La composizione di questo nuovo organismo, costituito per metà dai rappresentanti dei sindacati e per metà dai rappresentanti dell'amministrazione, prevede il vincolo di una presenza paritaria uomini-donne. La legge istitutiva dei CUG era perfettamente consequenziale alla natura e all'evoluzione dei Comitati Pari Opportunità, destinati al comparto amministrativo con un D.P.R. del 1987 e nati nell'ambito della contrattazione collettiva.

Il passaggio non poteva essere però del tutto indolore, perché in ragione del carattere atipico dei CPO e dell'autonomia universitaria, anche i CUG dovevano avere una configurazione non del tutto assimilabile alla Pubblica Amministrazione, che da un lato tenesse conto del passato



costruito dai Comitati Pari Opportunità, dall'altro continuasse a tenere insieme le figure identificative del mondo universitario: docenti, amministrativi, studenti.

2. I preziosi Comitati Pari Opportunità

I Comitati Pari Opportunità universitari hanno avuto una loro fisionomia innovativa e particolare fin dagli inizi, ormai più di venti anni fa, riunendo docenti non contrattualizzati, amministrativi, talvolta studenti; hanno rappresentato un esperimento unico nel sistema universitario italiano, come interlocutori, spesso solitari, delle politiche per le pari opportunità, a livello di diffusione e sensibilizzazione. Una sorta di laboratorio politico, in cui si sono incontrate a cadenza regolare, formale, dando vita a progetti innovativi, tre componenti che solitamente negli Atenei conducono vita separata incontrandosi sporadicamente solo per soddisfare esigenze specifiche: docenti, amministrativi, studenti, diseguali anche nella fisionomia giuridica, non contrattualizzati i primi, contrattualizzati i secondi, finalizzati al traguardo della laurea, gli studenti. Età, formazioni lavorative, condizioni di lavoro diverse, che s'incontravano non nelle sedi di associazioni, ma nei luoghi quotidiani di frequentazione vissuti, potremmo dire con un linguaggio attuale come cittadinanza attiva.

La fisionomia che gli attribuisco non nasce certo dalla nostalgia di una fase della mia vita universitaria in cui sono stata Presidente del CPO della mia Università, Cassino e Lazio Meridionale per più di dieci anni, ma dalla comparazione obiettiva del loro ruolo all'interno degli organismi istituzionali e non, di parità in Italia. Una pratica libera, che tale è stata anche nel suo sviluppo, in un certo qual modo "disordinato e fluttuante, a fasi alterne, che ha rappresentato anche e soprattutto l'espressione di ciò che del movimento delle donne nelle università italiane era rimasto ancora capace di parola fuori dal potere istituzionale"; come nota Grazia Morra, tra le fondatrici del Coordinamento nazionale Comitati Pari Opportunità nel 1998, le criticità sono però apparse in un periodo breve. "Presto la ricerca di riconoscimento ha superato quella di valore e, a partire dal documento che segnò la nascita delle Delegate rettorali, si aprì la strada in alcuni atenei a nomine politiche di serie B, cioè di donne che non avevano esperienza specifica né cultura di genere, ma che ambivano ad una visibilità indipendentemente dal fatto di rappresentare i bisogni delle donne. Con i corsi Donne, Politica e Istituzioni, inaugurati dal governo di centro destra, nelle università italiane iniziava ad aprirsi, per subito richiudersi, qualche possibilità di percorso accademico per gli studi di genere multidisciplinari ed a questi guardavano con interesse molte docenti. Personale tecnico amministrativo e studenti, all'inizio motore dell'intervento contro le



discriminazioni e il mobbing, la creazione dei centri di ascolto autogestiti, i servizi di conciliazione come gli asili e i centri, si trovarono presto in competizione, dal punto di vista dell'allocazione delle risorse economiche, con le iniziative di carattere culturale o scientifico, soprattutto con quelle che costituivano per i Rettori un'utile pubblicità". Nell'anarchia della precedente formulazione dei CPO, continua Grazia Morra, ed anche nel disinteresse spesso frequente da parte delle autorità accademiche, si era creato uno spazio aperto in cui potevano svilupparsi studi interessanti ed azioni pratiche gestite direttamente. Nei CPO, composti quasi tutti da donne (docenti, tecniche e studenti) s'imparava a riconoscere le pratiche discriminatorie e a combatterle, creando momenti e luoghi di solidarietà.

Nei CUG, la presenza formalmente paritetica, la nomina da parte dei sindacati maggiormente rappresentativi che quasi mai hanno un background di genere e la pretesa di far sì che questi organismi che devono tener conto anche delle carriere individuali delle loro componenti, divengano potenti riformatori, trasforma l'azione sulla discriminazione di genere in un intervento su diverse tipologie discriminatorie, sul benessere lavorativo, sul mobbing, sulle statistiche di genere, sull'handicap e su una serie di materie che avrebbero necessità di ben più sostenute politiche.

Grazia Morra infine mette in evidenza le difficoltà di trasmissione generazionale di saperi, che dovrebbero costituire la base degli attuali Cug. "Oggi le nominate non capiscono sempre di che cosa si stia parlando e talvolta le presidenti, anche se animate da buona volontà, non hanno le idee sempre chiare".

A uno sguardo retrospettivo, il bilancio dei Cpo è stato indubbiamente ricco: modernizzazione del sapere, arricchimento del lessico, applicazione e diffusione delle normative europee, dai Codici di condotta alla rilevazione delle molestie morali diverse, ma imparentate con le molestie sessuali, alla nomina di una Consigliera di fiducia, all'organizzazione di incontri e seminari, l'estensione di una rete fra i CPO italiani e i tentativi di uscire da una cultura di genere solo per addette ai lavori, confronti con le istituzioni di parità italiane e straniere, redazione di documenti per l'Amministrazione universitaria e per le istituzioni di pari opportunità, dalle consigliere di parità provinciali, regionali e nazionali, produzione di libri, articoli, strutturazione di siti, proposte di borse di studio, censimenti periodici sul personale docente e amministrativo degli Atenei, maggiore radicamento degli Atenei sul territorio tramite iniziative che non erano circoscritte al solo ambito universitario. Il tutto quasi gratuitamente, perché la crisi economica incalzante, unitamente alla riduzione della quota ministeriale agli Atenei, ha ridotto drasticamente la quota in



bilancio per i CPO; del resto, per alcuni Comitati non era previsto un bilancio fisso, approvato in Senato Accademico o in Consiglio d'Amministrazione, ma finanziamenti stabiliti di volta in volta per ogni singola iniziativa presentata dal Comitato; è evidente che quest'ultima prassi richiedeva strategie negozitative molto usuranti.

Già nei mesi precedenti all'entrata in vigore della legge, dopo la pubblicazione delle *Linee Guida*, i due organismi che riunivano i Comitati Pari opportunità universitari, l'Associazione Nazionale Coordinamento Comitati(UNICPO), di cui chi scrive è Presidente dal 2006, anno della sua costituzione, e la Conferenza Nazionale Comitati Pari Opportunità, esprimevano un dissenso. L'UNICPO, il 7 febbraio 2011, aveva approvato una Mozione, di seguito inviata alla Crui e a ogni singolo Rettore, sollecitando, senza avere risposta, un'audizione in seduta ristretta o allargata presso la Conferenza dei Rettori. In essa, si ricordava che a sua volta il Cun, nell'aprile del 2010, su sollecitazione della Conferenza, aveva approvato una Mozione in cui esprimeva il suo appoggio ai Comitati Pari Opportunità. Il 16 febbraio 2011, il Comitato Regionale di Coordinamento delle Università del Lazio, CRUL, con cui l'UNICPO aveva già siglato un Protocollo d'Intesa¹³, approvando i contenuti della mozione, si dichiarava favorevole a farsi portavoce della questione presso la Conferenza Dei Rettori delle Università Italiane(CRUI), per una presa di posizione da parte di quest'ultima e per portare avanti una condotta unitaria.

Numerose interlocuzioni si erano poi succedute con la Conferenza dei Comitati Pari Opportunità, e con la Rete per la Parità; quest'ultima, prima che fossero rese note le *Linee Guida*, pubblicate con ritardo rispetto alla data originaria, si era adoperata per un'interrogazione a risposta scritta ai Ministri per la Pubblica amministrazione e l'Innovazione, del Lavoro e Politiche sociali, per le Pari opportunità. In essa si premetteva che la L. 4 novembre 2010, n. 183, "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, di aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro", pubblicata nella G.U. n. 262 del 9 novembre 2010 (suppl.ord.) aveva conosciuto un iter abbastanza tormentato, compresa la richiesta da parte del Presidente

¹³ Il protocollo era stato approvato alla presenza di Guido Fabiani, allora Presidente e Rettore dell'Università Roma Tre, attualmente Assessore alla Regione Lazio; per ulteriori dettagli si veda il mio intervento al *Meeting di ascolto conoscitivo sull'attualità e l'efficacia della strumentazione esistente in tema di parità e pari opportunità nei luoghi del lavoro dal titolo Democrazia paritaria e pari opportunità: norme, esperienza e confronto con Paesi Europei*, 3 dicembre 2014, Rappresentanza del Parlamento Europeo, a Roma, organizzato da Azione Comune per una democrazia paritaria.



della Repubblica di una nuova deliberazione ai sensi dell'art. 74, primo comma, della Costituzione; in particolare, all'art. 21 della suddetta Legge, che non aveva visto né fra i promotori dell'iniziativa, né fra i ministri che ne avevano seguito l'iter parlamentare, la ministra per le pari opportunità on. Mara Carfagna, si prevedeva che le Pubbliche Amministrazioni entro 120 gg. dalla data di entrata in vigore della norma, costituissero il "Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni"; un organismo destinato a raccogliere le competenze precedentemente attribuite in forma distinta ai Comitati per le pari opportunità ed ai Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing; inoltre, per il suddetto art. 21, le modalità di funzionamento dei Comitati unici di garanzia erano disciplinate da linee guida contenute in una direttiva emanata di concerto dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. La mancata costituzione del Comitato unico di garanzia comportava una responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi.

Probabilmente, anche a causa della mancata partecipazione della Ministra per le Pari Opportunità all'iter che ha portato alla proposta e all'approvazione della legge. 4 novembre 2010, n. 183, non era stata sufficientemente approfondita la portata dell'innovazione prevista dall'articolo 21, che peraltro aveva subito forti critiche anche nel corso dell'esame parlamentare; si chiedeva quindi ai ministri interessati una proroga del termine per l'istituzione dei CUG e di prendere in considerazione l'opportunità di escludere dalle norme in questione i Comitati di Pari Opportunità all'interno delle Università, organismi statuari in genere misti, cioè sia di natura elettiva che di nomina del Rettore, in rappresentanza di tutte le componenti che studiano e lavorano nelle Università; infatti, molti Atenei avevano adottato Statuti e Regolamenti che prevedevano i CPO come Organi; dunque, appariva difficilmente compatibile con il nuovo modello disegnato dal legislatore per tutte le Pubbliche Amministrazioni¹⁴.

¹⁴ L'interrogazione era firmata dagli Onorevoli Emma Bonino, Perduca, Poretti, Treu, Rita Ghedini, Fontana, Blazina, Bertuzzi, Rolio, Nerozzi, Vittoria Franco, Passoni, Ichino. Da parte mia, rilasciavo un'intervista intitolata Quando l'informazione non fa notizia. Come far sparire le rappresentanze di genere dalle Università, pubblicata il 6 marzo su <<dol's-il sito delle donne on-line>>, in cui la giornalista Caterina Dols, di seguito al Convegno Vita pubblica e opportunità per le donne in Italia, tenutosi il 31 gennaio a Milano Bicocca, intendeva fare il punto sulle pari opportunità nel sistema universitario italiano.



Il 2 marzo si era tenuta presso il Dipartimento per le Pari Opportunità una riunione istituzionale cui aveva partecipato sia la Conferenza Nazionale CPO, sia l'UNICPO. A seguito della riunione e dopo aver esposto le specificità dei Comitati, non assimilabili interamente ai CPO delle Pubbliche Amministrazioni, nelle Linee Guida era stato inserito un capoverso che faceva intravedere per le Università la possibilità di privilegiare l'autonomia degli Statuti.

Nel mese di marzo, si era tenuta la riunione dell'UNICPO presso l'Università di Fisciano (Salerno), organizzata dai due organismi universitari attivi da anni nell'Ateneo, Commissione e Comitato Pari Opportunità. Dopo quella lunga seduta, in cui erano stati letti i deliberati di altri CPO che non erano potuti intervenire, era stata redatta una sintesi dell'incontro, diffusa via Internet, temporalmente seguita dalla pubblicazione delle *Linee Guida*; nelle settimane successive si erano quindi infittite le osservazioni riguardanti i CUG, i CPO, e le possibili soluzioni da proporre, nell'ipotesi di una deroga al termine del 24 marzo, proposta dalla Conferenza dei CPO e indirizzata al Dipartimento della Funzione Pubblica e al Dipartimento delle Pari Opportunità.

Il dibattito aveva visto essenzialmente due posizioni: la prima, accettare con varie modifiche il solo organismo dei CUG; la seconda, proporre nei nuovi Statuti un secondo organismo, chiamato in vario modo, da Comitato a Commissione per la Parità o per l'eguaglianza di genere, che interagisse con il CUG. Chi accettava la prima, voleva evitare il possibile depotenziamento e delegittimazione di un secondo organismo, perché le risorse legislative ed umane si sarebbero indirizzate al CUG. Le critiche per il travaso nei CUG riguardavano invece soprattutto la non elettività di questi ultimi, sostituita dalla sola nomina, quindi l'inosservanza di un principio democratico elementare.

Alla fine del 2010, proprio nella fase di passaggio dai CPO ai CUG, nella mia Università, Cassino e Lazio Meridionale, con la Collega Amelia Broccoli, abbiamo progettato e portato a termine un Seminario dal titolo *Le politiche di pari opportunità nelle Università: modelli per le nuove generazioni*¹⁵; al seminario erano state invitate tutte le Rettrici allora in carica, sei, rispetto ad un sistema universitario rappresentato nella Conferenza dei Rettori delle Università italiane, che ne comprende più di ottanta, e le Diretrici Amministrative, allora diciassette¹⁶; la consapevolezza

¹⁵ *Le politiche di pari opportunità nelle Università. Modelli per le nuove generazioni*, a cura di Fiorenza Taricone-Amelia Broccoli, Minturno, Caramanica Editore, 2012.

¹⁶ Le Rettrici allora erano: Maria Chiara Carrozza, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, anche lei in seguito Ministra della Ricerca, Rita Tranquilli Leali, Università di Teramo, Cristiana Compagno, Università di Udine, Stefania Giannini, Università per Stranieri Perugia, Leda Viganoni, Università L'Orientale di Napoli, Alessandra Briganti, Università



iniziale era stata quella di voler lasciare al mondo istituzionale, politico, culturale in senso lato, e soprattutto ai giovani studenti, futuri laureati, per i quali l'Università è stata "pensata", fin dal Medio Evo, una testimonianza dei cambiamenti, ma anche della staticità della cultura politica e universitaria.

L'Associazione UNICPO si è trasformata nel 2013 in UNICPG, Associazione Nazionale Comitati parità e garanzia universitari e ha organizzato un Seminario di formazione all'Università La Sapienza nel giugno 2014, gratuito, in presenza e a distanza, con collegamento telematico; è tuttora consultabile nel sito dell'Università di Cassino e Lazio Meridionale, <http://www.cudari.unicas.it/index.php/13-eventi/44-seminario-di-formazione-per-i-cug-24-06-2014> ; c'è una pagina con la scaletta degli interventi, il link al video su you tube e i link alle presentazioni delle relatrici.

3. Un provvisorio bilancio

L'operato dei CUG è ancora difficilmente "misurabile", perché pur essendo obbligo di legge, sono stati costituiti da poco tempo o sono ancora in via di costituzione in tutte le Università italiane; la maggior parte dei CUG risulta effettivamente costituita ed operante dal 2013; è quindi troppo presto per una valutazione, anche perché le Università, per l'autonomia di cui godono, hanno dato loro una fisionomia non omogenea. Interpretati correttamente, come riguardanti il solo personale tecnico amministrativo, lasciano, nelle Università, scoperta la partecipazione dei Docenti, anche se vi figurano non solo come componenti, ma spesso come Presidenti del Comitato.

Come tutti gli organismi nuovi, rischiano di interrompere una tradizione, quella dei CPO, che tanto faticosamente aveva messo radici, soprattutto perché avviene in anni di rapido cambio della guardia. L'abilità quindi sarà quella di non ricominciare daccapo, salvando saperi e professionalità, problema che la storia della questione femminile conosce bene. Quando la si paragona a un fiume carsico che sembra inabissarsi per poi ricomparire, s'intende anche questo, che il rischio di ricominciare daccapo ogni volta è sempre stato un pericolo concreto.

La Riforma universitaria inoltre, ha spesso incentivato un pensionamento dei docenti, che ha provocato un impoverimento culturale, sommato al fisiologico limite d'età raggiunto. Questo ha significato mettere a repentaglio quel ventaglio di discipline note come *gender studies*, o



insegnamenti basati sulle politiche di pari opportunità, mai del tutto recepiti nella formazione universitaria dei e delle giovani, come se fossero marginali nel processo di acculturazione e scelta lavorativa. Un processo, quello dell'istituzionalizzazione di tali discipline, che non ha mai visto un epilogo, anche per le conflittualità fra studiosi, che spesso mascheravano dietro a ragioni di purezza dei saperi dinamiche irrisolte con il potere accademico e con lo stesso genere femminile, simili a quelle cui talvolta assistiamo oggi, nei settori più disparati, non esclusa la nobile arte della politica.

Sarebbe stato un bel segnale quello di risolvere positivamente la candidatura di Tiziana Catarci, con l'elezione di una Rettrice all'Università Sapienza di Roma, dopo più di 700 anni, ma così non è andata. Evidentemente il nuovo che avanza, celebrato da anni in Italia, non arriva a nutrire fiducia nelle donne al governo degli Atenei.

Da una ricerca da me effettuata poco prima di stendere questo articolo, su tutti gli Atenei che compaiono nel sito ufficiale della Crui, le caratteristiche sottolineate poco sopra dei CUG universitari, emergono nettamente. Preliminarmente, dobbiamo ricordare che lo stesso sistema di *governance* universitaria si configura come discriminatorio al vertice. Su poco meno di 80 Università, le Rettrici attualmente in carica sono sei, numero che indica una media molto bassa rispetto al totale: Monica Barni (Siena Stranieri), Maria del Zompo (Cagliari), Paola Inverardi (L'Aquila), Maria Cristina Messa (Milano-Bocconi), Elda Morlicchio (L'Orientale di Napoli), Aurelia Sole (Basilicata). Di queste, solo L'Orientale di Napoli ha per la seconda volta in successione, eletto una donna, dopo la Rettrice Lida Viganoni.

Alcuni CUG hanno sia la Presidente che la vice Presidente donna: Camerino, Parma, Perugia Stranieri, Salerno Fisciano, Siena Stranieri; altri Atenei si avvalgono di figure doppie come Trento e Udine, che annoverano una Presidente Delegata del Rettore, e un'altra Delegata del Direttore generale; alcuni conservano la Delegata del Rettore nel CUG oltre alla Presidente; altri, come Vercelli Piemonte Orientale hanno, oltre alla Presidente, la Consigliera di fiducia.

In alcune Università compare nel sito il CUG, ma non si specifica altro, Composizione o Attività o Regolamento. In altre, come Palermo, tarda l'aggiornamento. All'Istituto Universitario di Studi Superiori di Pavia compare solo il Regolamento; la Lumsa di Roma annovera il CUG nello Statuto, si annuncia un Regolamento, ma non si dà seguito; Teramo non fornisce la composizione del CUG, come Torino Politecnico e Varese Insubria.



In altre, come Siena, compare in corso di costituzione, ma nel sito si ha cura di precisare in apertura che l'Università di Siena è ancora al primo posto nella classifica Censis-Repubblica, al 24 luglio 2015, sottolineando la grande soddisfazione dell'Ateneo.

Senza dati al riguardo compaiono la Jean Monnet di Bari, l'Università di Bolzano, Castellanza Carlo Cattaneo, Catanzaro Magna Grecia, Enna Kore, Lucca IMT Institutions. Markets, Technologies, IULM di Milano, San Raffaele di Milano, Milano Humanitas University, Suor Orsola Benincasa di Napoli, Campus Bio Medico, Luiss, Foro Italico, Università Studi Internazionali di Roma, Trieste.

Alcune, come la Bocconi, fanno comparire solo il Comitato Pari Opportunità. Altre, al contrario, come la Scuola Superiore Sant'Anna da cui proveniva una delle recenti Ministre della Ricerca Scientifica, Maria Chiara Carrozza, annoverano sia il CUG che una Commissione Pari Opportunità, con una stessa Presidente. Nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, abbiamo una pro-Rettore delegata alle Pari Opportunità, e Delegati dei 5 Dipartimenti. La Sapienza di Roma ha due CUG, uno per il personale amministrativo, e uno per i Docenti, più una Delegata del Rettore per le Pari Opportunità, tutte donne. Trieste SISSA Scuola Internazionale Superiore Studi Avanzati, ha un sito in lingua inglese e compare la dizione *Committee for the Wellbeing*. Quella di Torino ha la pregevole caratteristica di comprendere nel CUG come uditori due studenti e due rappresentanti del personale precario.

Il dato comune è che i CUG fanno parte degli Statuti universitari, quindi sono organi di governo. A presiedere sono quasi sempre donne, tranne ad esempio l'Università di Brescia dove è un uomo in carica, e così Cagliari, Genova, L'Aquila; quasi tutti i siti riportano la composizione dei Comitati, con una data di costituzione che in genere non è mai anteriore al 2013. La durata dei CUG varia dai tre ai quattro anni. E' evidente che soprattutto per quei Comitati che non hanno presentato se stessi anche come continuatori dell'esperienza dei CPO e per la costituzione molto recente, il bilancio non può che essere molto provvisorio; tutt'al più si può parlare di linee di tendenza, in cui il bilancio assicurato dagli Atenei assume un ruolo determinante. Sembra difficile pensare che alle donne, sulle quali grava buona parte del welfare di questo Paese oggi, si possa chiedere anche di lavorare gratuitamente, in nome di una cultura delle pari opportunità o se si vuole antidiscriminatoria, che fuori sperimentano ben poco.



Lavoro e maternità: cambiare le regole del gioco

di Antonella Crescenzi

Il sottoutilizzo del lavoro femminile

Una delle principali debolezze dell'economia italiana è il sottoutilizzo del lavoro femminile. Ciò, nonostante la partecipazione delle donne italiane al mercato del lavoro sia aumentata negli ultimi decenni, favorita dal progressivo sviluppo del settore terziario e dall'innalzamento del livello di scolarizzazione, fattore quest'ultimo che ha determinato un cambiamento profondo nella coscienza femminile e nei modelli sociali. In passato le donne entravano presto nel mercato del lavoro e ne uscivano a seguito del matrimonio e del primo figlio. Negli ultimi venti anni l'utilizzo del part-time e del contratto a tempo determinato ha dato un'ulteriore spinta all'occupazione femminile (accrescendone tuttavia il segno di precarietà).

I divari con l'Europa

In ogni caso, restano forti i divari con l'Europa. Il tasso di occupazione medio italiano per le età centrali (20-64 anni) risulta tra i più bassi dell'Unione europea a causa del forte squilibrio di genere: mentre per gli uomini il dato nazionale è sostanzialmente in linea con la media europea, per le donne il dato occupazionale colloca l'Italia al terz'ultimo posto nella graduatoria dell'Unione, facciamo meglio solo di Malta e Grecia! Il fenomeno della bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro è concentrato soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, ove i tassi di occupazione femminili sono in media inferiori di quasi venticinque punti rispetto al resto del paese.

Gli ostacoli al lavoro femminile

Ma quali sono gli ostacoli principali all'aumento del lavoro delle donne? In primis, c'è una condizione di base per cui le donne italiane si fanno carico della quasi totalità del lavoro domestico e di cura di anziani e minori, una condizione che configura una vera e propria "disuguaglianza" tra genere maschile e genere femminile secondo le definizioni del Rapporto Istat 2012. Vi sono, poi, ulteriori fattori (come suggeriscono anche le ricerche della Banca d'Italia e di molti economisti),



quali la mancanza di efficaci politiche per la conciliazione lavoro/famiglia, la carenza dei servizi sociali e il sostegno insufficiente alla maternità.

Più lavoro, più figli

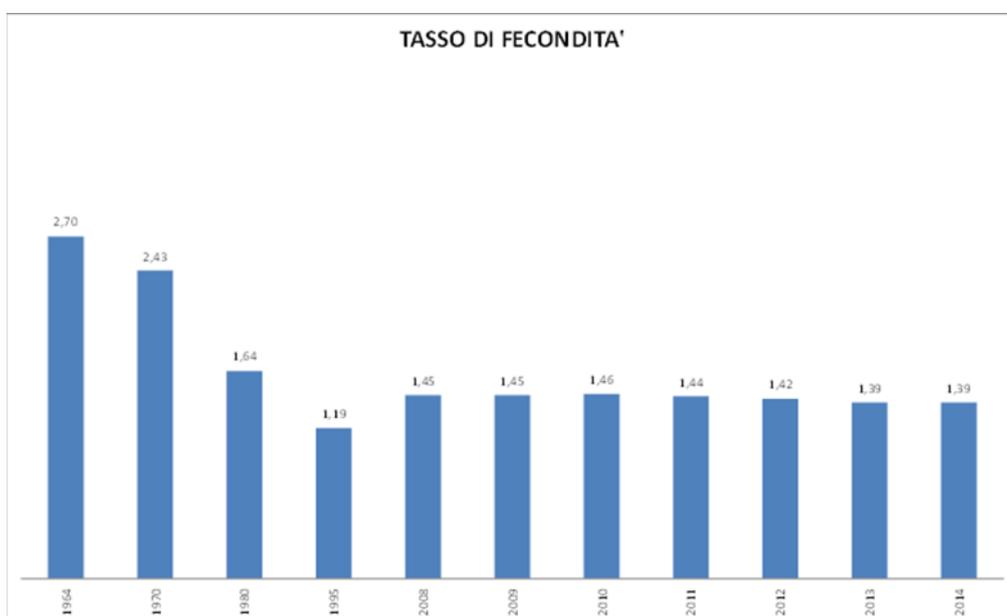
Esaminando le statistiche dei paesi avanzati e dei paesi europei, appare evidente che, contrariamente al pensiero comune, il lavoro non è d'ostacolo alla maternità: viceversa, ad un tasso di occupazione femminile più elevato corrisponde un maggiore numero di figli per donna. Certamente, le politiche a favore della maternità devono essere adeguate (non lo sono abbastanza in Italia, nonostante alcuni recenti progressi, come si vedrà a breve). Una maggiore partecipazione delle donne al lavoro, quindi, non solo innalzerebbe il tasso di crescita del Pil, ma anche farebbe aumentare il tasso di fecondità delle donne italiane (ovvero il numero medio di figli per donna di età compresa tra i 15 e i 49 anni).

La bassa fecondità

L'Italia si colloca fra i paesi a bassa fecondità, in Europa è nella parte inferiore della graduatoria. Dopo il calo nel secondo dopoguerra, il tasso di fecondità ha raggiunto il picco nella prima metà degli anni sessanta (baby boom), poi ha iniziato a diminuire, ma nel 1970 era ancora pari a 2,43, sufficiente, quindi, per la sostituzione generazionale; negli anni ottanta ha continuato a calare e nel 1995 ha toccato il minimo storico di 1,19, riprendendo a salire da quell'anno. Con l'inizio della crisi (2008) la tendenza positiva si è di nuovo interrotta e si è registrato un calo progressivo: nel 2012 il tasso è risultato pari a 1,42 ed è ulteriormente sceso nel 2013 (1,39) e su tale livello si è stabilizzato nel 2014. A riprova che a frenare la maternità non è il lavoro bensì la sua assenza o precarietà, nel Nord il tasso di fecondità è il più elevato del Paese (1,46) e nel Mezzogiorno il più basso (1,32).



Fig. 1 Il tasso di fecondità in Italia dal baby boom ad oggi



Fonte: Istat, 2015.

L'invecchiamento della popolazione

Un paese che non fa figli deve affrontare i problemi connessi al progressivo invecchiamento della popolazione e alla sostenibilità del sistema del welfare. Secondo i dati Istat, all'inizio del corrente decennio un cittadino ogni cinque ha più di 65 anni, mentre gli ultraottantenni rappresentano il 6% della popolazione. A metà secolo, secondo le proiezioni, ci saranno due anziani per ogni bambino, il numero degli ultraottantenni è destinato a raddoppiarsi (solo un secolo fa, una persona su dieci arrivava agli 80 anni; oggi, succede a metà degli uomini e al 70% delle donne). Questa porzione crescente di anziani avrà un grosso impatto sul sistema sanitario che si andrà ad aggiungere a quello già rilevato sul sistema pensionistico su cui è stato già necessario intervenire anche dolorosamente più volte.



La libertà delle donne: lavorare e procreare

Per arrestare la tendenza all'invecchiamento e, al tempo stesso, accelerare lo sviluppo economico, occorre dare alle donne la giusta libertà di portare avanti la propria vita professionale e di avere figli. Sono fondamentali a questo riguardo le azioni che può porre in campo lo Stato per favorire questo progresso (come accade già da tempo in molti paesi europei): fruibilità di asili nido e dopo scuola vicini ai luoghi di lavoro, sistema efficiente dei trasporti nelle grandi metropoli, normativa di supporto alla condizione genitoriale, maggiore flessibilità degli orari, incentivi fiscali al lavoro femminile, sostegni economici per la nascita dei figli, etc... Ma si tratta soprattutto di far compiere al Paese un salto culturale, mettendo al centro delle politiche il concetto di genitorialità e spostando così il discorso dal piano della conciliazione e della cura dei figli come problema esclusivamente femminile, a quello della condivisione delle responsabilità e del lavoro di cura tra uomini e donne. Un tale passaggio comporterebbe benefici di carattere generale per tutto il sistema paese.

Riforme in atto e nuove iniziative legislative

Qualcosa, in Italia, si sta muovendo nella giusta direzione, anche se resta ancora molto da fare.

I decreti attuativi del Jobs Act dello scorso mese di giugno hanno introdotto una serie di normative rispondenti alle esigenze di cura, di vita e di lavoro delle donne, in particolare ampliando le possibilità di fruire dei congedi parentali già previsti dall'ordinamento ed estendendo alle lavoratrici autonome, finora escluse dal beneficio, il diritto all'indennità di maternità.

La Legge n. 124 dell'agosto 2015 di "Riforma delle pubbliche amministrazioni" reca all'articolo 14 una serie di misure di "promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche" che prevedono di "stipulare convenzioni con asili nido e scuole d'infanzia e a organizzare....servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica " nonché "regole inerenti l'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la



conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti“. Si tratta di dare ora rapida attuazione a tali previsioni di legge.

La proposta contenuta nel disegno di legge “Misure a sostegno della condivisione della responsabilità genitoriale”, presentato dalla vice presidente del Senato Valeria Fedeli e dalla componente della Commissione Lavoro della Camera Titti Di Salvo come emendamento alla legge di stabilità, mira a rendere obbligatorio per i padri un congedo parentale di quindici giorni. Un congedo da prendere in contemporanea alla madre nel primo mese di vita del figlio, retribuito dall'Inps al 100% dello stipendio. Al momento il congedo di paternità obbligatorio in Italia, introdotto in via sperimentale dalla legge Fornero per il periodo compreso tra il 2013 e il 2015, è pari a un giorno soltanto. Un diritto puramente simbolico, utilizzato al momento solo dal 12% dei lavoratori padri. Tra i paesi in cui la durata del congedo riservato ai padri è più lunga: Norvegia (112 giorni), Islanda (90 giorni), Stati Uniti (84 giorni) e Svezia (70 giorni). La proposta tende, da un lato, ad equiparare il più possibile le opportunità offerte alle donne e agli uomini all'interno del mercato del lavoro (non ci sarebbe più per i datori di lavoro una maggiore convenienza ad assumere lavoratori piuttosto che lavoratrici) e, dall'altro, a promuovere la condivisione della genitorialità, facendo risaltare il valore sociale della maternità. Auguriamoci che questo emendamento venga approvato, sarebbe un importante passo avanti per le donne, le madri, i padri e il Paese tutto.



La riforma della pubblica amministrazione passa anche attraverso una nuova organizzazione del lavoro: la dirigenza pubblica chiamata alla sfida del lavoro "agile"

di Monica Parrella

La riforma della Pubblica Amministrazione recentemente varata con la legge 7 agosto 2015, n. 124, "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", si propone di rappresentare una tappa fondamentale nell'ambito di un percorso di rinnovamento volto alla semplificazione e razionalizzazione della Pubblica Amministrazione.

La legge n. 124/2015 delinea, infatti, un complessivo progetto di riforma dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo specifico di razionalizzarne le strutture, garantendo l'efficienza e la qualità dei servizi in modo da semplificare la vita ai cittadini e sostenere la ripresa economica del Paese.

Alle misure per la promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche è dedicato l'articolo 14, che si pone in linea "tra l'altro", con la recente proposta di ROAD MAP della Commissione Europea "New start to address the challenges of work-life balance faced by working families", che intende promuovere l'adozione di una serie di misure legislative e non legislative per la costruzione di un quadro di policy teso a rafforzare la partecipazione e la presenza delle donne nel mercato del lavoro, anche attraverso la diffusione del lavoro flessibile.

Con specifico riferimento alle misure di conciliazione, l'articolo 14, al comma 1, prevede che le amministrazioni pubbliche adottino misure organizzative per l'attuazione del telelavoro, e per la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, anche al fine di tutelare le cure parentali.

Con questa disposizione, il Governo intende offrire gli strumenti giuridici per permettere alla pubblica amministrazione di rinnovarsi, introducendo un nuovo modello culturale del lavoro, nell'ottica di una maggiore produttività e un maggiore risparmio, cosa che tra l'altro nei settori più avanzati del lavoro privato avviene già convenzionalmente da molto tempo. Non si tratta quindi di un privilegio concesso ai dipendenti pubblici, ma di un incentivo verso la realizzazione di un cambiamento organizzativo anche all'interno della Pubblica Amministrazione.



L'articolo citato, oltre a promuovere l'attuazione del telelavoro, previsto per i dipendenti pubblici già con la L. n.191/1998, articolo 4, intende introdurre il c.d. lavoro agile, attraverso la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, alternative al telelavoro.

Entro tre anni dall'attuazione della Legge delega i meccanismi di flessibilità lavorativa dovranno essere operativi per almeno il 10% dei dipendenti pubblici che ne facciano richiesta e il mancato raggiungimento degli obiettivi specifici (annuali) e quantitativi assume rilevanza nell'ambito del processo di valutazione della performance organizzativa e individuale.

Poiché la modernizzazione della Pubblica amministrazione si può realizzare solo se supportata da un mutamento culturale del modo di concepire la prestazione lavorativa, l'obiettivo dell'articolo 14, dunque, si propone proprio questo: introdurre un nuovo modello culturale di organizzazione del lavoro non più incentrato sulla presenza fisica e il controllo a vista, ma sulla produttività e su risultati misurabili.

Con l'introduzione del c.d. "lavoro agile" nella PA, che si può estrinsecare con lo smartworking, il coworking e qualunque altra modalità basata sulla flessibilità spazio-temporale, si intendono innescare cambiamenti virtuosi in termini di ammodernamento organizzativo e manageriale, in grado di sviluppare processi con impatto positivo sul benessere dei lavoratori, sulla conciliazione vita/lavoro e sull'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Alcuni di questi processi sono già in corso di sperimentazione in molte aziende, soprattutto di grandi dimensioni: fanno da capofila tra gli altri American Express, Banca Intesa San Paolo, Unicredit, Nestlè, Tetrapack, ed anche alcune Pubbliche amministrazioni.

Tra le Pubbliche amministrazioni che stanno sperimentando, e già godendo dei benefici del lavoro agile, degne di menzione sono l'Inail, la Banca d'Italia, la Provincia Autonoma di Trento, il Comune di Milano e di Genova.

Queste Pubbliche amministrazioni, ognuna nell'ambito della propria autonomia organizzativa, stanno realizzando un *change management* che si manifesta nel cambiamento del modo di intendere la prestazione lavorativa per obiettivi e risultati. Si tratta di un passo significativo verso la sostituzione della cultura della **presenza** con quella della **performance**.



La produttività dovrà perciò essere valutata sempre di più in termini di obiettivi e risultati, e quindi del merito, e sempre meno sulla presenza fisica.

Innovativa in tal senso l'iniziativa di Banca d'Italia, che ha riconosciuto ai lavoratori la possibilità di utilizzare il cosiddetto lavoro "delocalizzato". Si tratta di uno strumento flessibile che permette ai dipendenti per un giorno a settimana o due mezze giornate di poter svolgere la propria attività lavorativa da una postazione diversa rispetto a quella ordinaria dell'ufficio, avvalendosi di propri strumenti tecnologici, senza che sia necessario la predisposizione di particolari misure di sicurezza. Tale strumento, essendo limitato ad un arco temporale ristretto, permette ai lavoratori di conciliare il lavoro con esigenze familiari superando il rischio, paventato per il telelavoro a lungo termine, di un isolamento dalle dinamiche aziendali. E' necessario, infatti, porre in essere ogni misura per evitare che l'utilizzo di forme di lavoro agile si traduca in forme di isolamento e discriminazione, che finiscano per penalizzare il riconoscimento della professionalità e della progressione di carriera, così come previsto anche dall'articolo 14 della Riforma Madia, che dispone che l'avvalimento di tali modalità non deve essere penalizzante *"ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera"*.

Tra le buone prassi nella Pubblica amministrazione, si segnala, inoltre, la Provincia Autonoma di Trento, che, con il progetto TelePat, ha avviato un processo di innovazione organizzativa attraverso il Telelavoro a domicilio, il telelavoro in telecentri, creando, inoltre, uno strumento ad hoc per i dirigenti il c.d Telelavoro mobile.

La Provincia, in particolare partendo da esigenze di spending review, ha introdotto il Telelavoro "mobile" (analogo allo Smart-working) per dirigenti, realizzando risparmio economico, (razionalizzazione degli spazi, riduzione dei costi della mensa, razionalizzazione delle dotazioni informatiche, ecc.) e il miglioramento del benessere dei lavoratori, accompagnato da una significativa riduzione delle assenze per malattia breve e del ricorso ai congedi per motivi di conciliazione.

Un crescente numero di ricerche dimostra in modo oramai inequivocabile che chi sperimenta forme di lavoro agile registra numerosi benefici in termini di produttività e benessere organizzativo sia per il datore di lavoro che per il lavoratore, che si riflettono complessivamente, in diversi ambiti da quello economico, ambientale, a quello organizzativo e sociale.



Studi organizzativi dimostrano, infatti, che l'attivazione di forme flessibili di lavoro genera: maggiore produttività (vista la maggiore efficienza); riduzione dei costi (minori spese per straordinari e trasferte, spazi di lavoro essenziali e flessibili); assenteismo azzerato; risultati di business incoraggianti.

Una recente ricerca prodotta dall'osservatorio smart-working del Politecnico di Milano stima inoltre, che l'adozione di pratiche di smart-working in Italia potrebbe significare 27 miliardi di euro in più di produttività e 10 miliardi di euro in meno di costi fissi.

Tra l'altro, non per ultimo, l'introduzione di modalità di lavoro flessibili oltre a produrre effetti positivi con riguardo all'organizzazione amministrativa, nonché nei confronti del cittadino che usufruisce di un servizio più efficiente, consente al lavoratore e alla lavoratrice di conciliare tra esigenze di vita e di lavoro.

Per far sì che i risultati ambiziosi attesi dalla riforma possano essere raggiunti sarà in ogni caso necessaria la collaborazione di tutti i livelli dell'amministrazione, ma in particolare dei dirigenti, che sono chiamati a svolgere un ruolo propulsivo nell'ottica del cambiamento.

Da una recente ricerca realizzata da FORUM PA, "Cosa ci aspettiamo dalla riforma della PA?" si evince che solo il 41% dei rispondenti ritiene che le nuove norme possano portare dei cambiamenti, il 49% ritiene che cambierà poco.

Questo dato, emblematico della sfiducia al cambiamento, a mio avviso deve essere utilizzato proprio per individuare la chiave per il successo di questa innovativa riforma, che ritengo sia in mano ai Dirigenti.

In prima battuta sarà necessario puntare sulla formazione attraverso percorsi informativi ad hoc per l'affermazione di questa nuova cultura organizzativa orientata al rispetto e alla valorizzazione delle risorse umane e al superamento degli stereotipi, nell'ottica di un generale miglioramento dei servizi resi alla collettività.

Il cambiamento culturale è avviato, in particolare, per ciò che concerne il lavoro "agile".

Gli strumenti normativi adesso ci sono, e a breve arriveranno anche le indicazioni operative e le linee guida per le pubbliche amministrazioni. Non resta che sperimentare nell'ottica della produttività e dell'efficienza, del benessere organizzativo e delle pari opportunità.



LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Intervista a Ida Angela Nicotra

a cura di Daniela Carlà

Pensa che vi sia un nesso tra il contrasto alla corruzione e la maggiore presenza di donne nei posti decisionali? Le donne sono portatrici di innovazioni nei comportamenti?

Il rapporto della Banca Mondiale del 2001 "engendering development" ha posto in evidenza l'importanza della parità di genere nelle politiche di sviluppo. L'analisi della situazione in più di 100 Nazioni ha dimostrato che una maggiore partecipazione femminile alla vita politica e il loro ingresso in posizioni apicali negli uffici pubblici migliora sensibilmente la performance del Paese di appartenenza nelle classifiche internazionali in materia di trasparenza e legalità. Favorire l'ingresso nella vita pubblica delle donne costituirebbe, non solo uno strumento di realizzazione della democrazia paritaria, ma anche una misura per contrastare il fenomeno della corruzione. Del resto, alcune ricerche effettuate nel campo delle scienze comportamentali hanno confermato il dato secondo il quale le donne sarebbero meno propense degli uomini a porre in essere comportamenti contrari alle leggi. Tuttavia le ultimissime vicende di corruzione venute allo scoperto in Italia indurrebbero alla cautela rispetto ad eccessive generalizzazioni.

Che bilancio trae dalla sua esperienza nell'Authority, tanti i compiti, altri verranno dalla riforma del codice degli appalti. Troppi e da riordinare o va bene così? Occorrerebbero maggiori attenzioni e controlli nella fase di attuazione dei contratti?

Il bilancio è certamente con il segno più. L'autorità nazionale anticorruzione è una istituzione nuova che rappresenta un inedito assoluto nella storia istituzionale italiana. L'Anac nasce nel 2014 come autorità amministrativa indipendente dotata di una struttura organizzativa adeguata allo svolgimento di competenze attribuite dalla legge per contrastare il fenomeno dilagante della corruzione. Si tratta di un organismo che presenta caratteristiche di profonda discontinuità rispetto al passato, tale da divenire un punto di riferimento per i cittadini e per le istituzioni nella lotta ai fenomeni corruttivi. Con la creazione di Anac l'Italia ha adempiuto a



convenzioni internazionali che imponevano al nostro Paese di costituire un'Autorità indipendente nella composizione e nella struttura, con funzioni di prevenzione nella lotta alla corruzione. Alle attribuzioni in materia di trasparenza e anticorruzione in senso stretto si sommano i poteri di vigilanza su appalti e concessioni ereditati dalla ex Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici. Il punto di forza è sicuramente costituito dalla idea che occorre agire preventivamente per evitare che i reati di corruzione si verifichino. Ad un modello basato sulla repressione penale si sostituisce un quadro normativo che punta sull'incentivazione di comportamenti virtuosi che dipendenti pubblici e imprenditori devono seguire per debellare la corruzione e più in generale fatti di *malaadministration*. Certo siamo di fronte ad una sfida complessa ed impegnativa i cui risultati non potranno essere immediati, ma che segna un radicale cambiamento di prospettiva rispetto al passato. Il nuovo codice degli appalti attualmente all'esame della Camera dei deputati attribuisce all'Autorità nazionale anticorruzione ulteriori poteri, declinando la prevenzione quale presidio di legalità nella realizzazione delle opere pubbliche. Il cuore della delega è certamente costituito dal c.d. *Gold plating* che vieta norme ripetitive e ridondanti imponendo all'Italia di elaborare un codice leggero, attribuendo ad Anac il potere di soft law e di regolazione al fine di interpretare le norme di legge e di vigilare sulla loro effettiva applicazione. Si scommette su un meccanismo semplificato capace di coniugare legalità ed efficienza, anche attraverso la predisposizione di bandi tipo per un mercato trasparente e concorrenziale. All'Autorità guidata da Raffaele Cantone la legge attribuisce anche meccanismi basati su nuovi sistemi di rating reputazionali dedicati alla qualificazione delle imprese e delle stazioni appaltanti. La nuova disciplina degli appalti deve garantire trasparenza e pubblicità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive sulla cui attuazione ANAC è tenuta a vigilare. Come è ben comprensibile l'Anticorruzione avrà bisogno di ulteriori risorse economiche e di personale per far fronte alle ulteriori competenze contenute nella riforma degli appalti.

Penso che vi sia una specificità di genere nella protezione dei "fischiettori", ma non ho approfondito. La considera una possibile "pista" di riflessione?

L'istituto del *whistleblower* di recente creazione legislativa nell'ordinamento italiano risponde all'esigenza di apprestare adeguata tutela al dipendente che segnala condotte illecite verificatesi all'interno del luogo di lavoro. In ossequio alle convenzioni internazionali dell'ONU, dell'Ocse e del Consiglio d'Europa, la legge n.190 del 2012 ha recepito tali previsioni affermando il



tendenziale divieto del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari e la tutela rafforzata verso ogni forma di discriminazione diretta o indiretta, aventi effetti sulle condizioni di lavoro, per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. La protezione del segnalante è chiaramente finalizzata alla emersione di fenomeni corruttivi e di cattiva gestione amministrativa. Così il piano nazionale anticorruzione colloca il trattamento di tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le misure finalizzate alla prevenzione della corruzione, facendo scattare, in queste ipotesi, le misure di vigilanza di competenza dell'Authority. L'autorità nazionale anticorruzione è soggetto destinatario delle segnalazioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Ebbene dall'esperienza fin qui maturata si può affermare che la differenza di genere non rappresenta un elemento qualificante le segnalazioni anonime, nel senso che le notizie di illeciti giungono, all'ufficio preposto, da parte sia di donne che di uomini senza che sia possibile evidenziare una sensibile distinzione in termini di qualità e quantità. L'impressione è che l'istituto del *whistleblower* sia destinato a modificare i comportamenti dentro le pubbliche amministrazioni, indirizzando i dipendenti verso azioni virtuose di contrasto alla corruzione. Il cammino è inarrestabile ma, come tutte le innovazioni significative nel sistema sociale, occorre del tempo per modificare antiche e radicate abitudini.

Le attività dell'Authority e il lavoro della magistratura non possono e non debbono fornire alibi alle amministrazioni che devono agire autonomamente e responsabilmente nei confronti dei dipendenti infedeli. Sarebbero utili linee guida dell'Authority in proposito?

Le pubbliche amministrazioni stanno traendo un sensibile beneficio dall'attività dell'Autorità. La predisposizione di misure di contrasto contenute nel piano nazionale anticorruzione come il principio di rotazione del personale e l'individuazione di doveri di comportamento, attraverso l'adozione del codice, sono, appunto, volti a stimolare ed orientare gli atti delle amministrazioni al generale rispetto di regole di condotta che favoriscono negli uffici pubblici la lotta alla corruzione, riducendo, in tal modo, il rischio di comportamenti esposti al condizionamento di interessi personali o di gruppo. Con la scrittura del nuovo Codice di comportamento si è inteso fornire un rinnovato rilievo alla tematica dell'imparzialità della pubblica amministrazione, disciplinando il conflitto di interessi in termini quanto mai ampi, con l'inclusione della dimensione potenziale dello stesso e il correlato obbligo di astensione. In proposito, l'Autorità sta predisponendo apposite linee guida per sostenere le p.a. nella redazione di codici di



comportamento sempre più in linea con quanto previsto dal codice nazionale. Ciò in attuazione di principi della Costituzione italiana, laddove all'art. 54 prevede che "il pubblico dipendente deve adempiere le sue funzioni con disciplina ed onore" e all'art. 97 prescrive che i pubblici uffici siano organizzati secondo i principi di buon andamento e imparzialità.

Si sentirebbe di dire che in Italia vi sono risultati differenti nella lotta alla corruzione a livello territoriale? Roma e/o Milano? Nord e/o Sud?

Le vicende anche recenti hanno evidenziato come la corruzione in Italia si manifesti a "macchia di leopardo", sicché non credo si possa affermare che esiste una sensibile differenziazione dei fenomeni corruttivi tra le diverse zone del Paese. Piuttosto sarebbe interessante riflettere sulle reazioni del corpo sociale rispetto al verificarsi di fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione. L'impressione è che in alcuni territori risulti più agevole porre in essere politiche preventive di contrasto alla corruzione, in conseguenza di una maggiore collaborazione da parte degli attori sociali e di un continuo ricambio della classe dirigente che può costituire un significativo deterrente ad "incrostazioni di potere" e all'insorgere di fenomeni di corruzione.

Tagliando alla "Severino": cosa ne pensa?

È indubitabile che la legge Severino abbia agevolato le politiche di contrasto alla corruzione, lanciando un preciso segnale nella direzione di evitare che gli uffici pubblici siano gestiti da funzionari infedeli che abbiano dato prova di agire non per la cura dell'interesse generale, ma viceversa, con l'intento di perseguire interessi di parte. Infatti, la ratio del provvedimento si rinviene nell'esigenza di allontanare dalle cariche politiche e amministrative soggetti che hanno smarrito l'integrità necessaria allo svolgimento di pubbliche funzioni che, come richiesto dalla Costituzione, devono essere adempiute con "disciplina ed onore".

Gli esempi sono numerosissimi e gli ultimi scandali di Anas e Comune di San Remo costituiscono l'ennesima desolante conferma.

Tuttavia, come è noto, il Consiglio dell'Autorità ha inviato a Parlamento e Governo un documento con il quale si evidenziano alcune criticità della legge che andrebbero superate con



una apposita modifica. Si tratta, in primo luogo, della necessità di trovare una coerenza normativa nella disciplina di politici locali e regionali e parlamentari nazionali; sarebbe opportuno prevedere il medesimo trattamento sanzionatorio nelle ipotesi di sospensione a seguito della inconfiribilità degli incarichi, al fine di superare un grave vulnus al principio di eguaglianza.

Analogamente, una revisione sarebbe opportuna per graduare la sanzione della sospensione dell'organo di indirizzo politico dalla possibilità di conferire incarichi di sua competenza a seguito della nullità della nomina adottata. La sanzione a durata "fissa", infatti, si pone in contrasto con i principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza.

Il tema della sospensione a seguito di una condanna per reati contro la pubblica amministrazione, anche dopo una condanna di primo grado, andrebbe, probabilmente, ripensato alla luce del principio di non colpevolezza fino a condanna definitiva, contenuto nell'art. 27 della Costituzione. La soluzione potrebbe essere quella di escludere i reati che presentano un ridotto disvalore sociale dal novero di quelli per i quali scatta la sanzione della sospensione, ovvero di sancire la stessa solo dopo una sentenza di condanna pronunciata da un giudice di seconda istanza. Ad ogni modo, la recentissima sentenza della Corte costituzionale si è espressa per la non fondatezza della questione di legittimità di alcune disposizioni contenute nella legge Severino rispetto ai principi contenuti nell'art. 51 della Costituzione, occorre aspettare le motivazioni della sentenza per comprendere nel dettaglio il ragionamento seguito dai giudici costituzionali per giungere a tale pronuncia.

Dal suo osservatorio: a che punto siamo per la parità di genere nella Pubblica Amministrazione?

La novella costituzionale del 2003 ha introdotto il principio delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso ai pubblici incarichi. Tale modifica ha rappresentato l'ultimo tassello di un processo dell'ordinamento italiano al necessario equilibrio di genere. La nuova previsione contenuta nell'art.51 della Costituzione recita che "tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". Orbene, i dati della Ragioneria Generale dello Stato danno conto della notevole riduzione del divario tra donne e uomini, avvenuta negli ultimi anni. Una



Anno 3, n. 05 - dicembre 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

ricognizione della presenza femminile negli uffici pubblici attesta una forte presenza delle donne pari al 55 % del totale. Tuttavia, nei ruoli di vertice la posizione degli uomini è ancora nettamente preponderante. Ciò dipende, almeno in parte, dal maggiore impegno delle donne nella cura dei figli e della famiglia. Una soluzione al problema potrebbe essere quella della introduzione di una quota minima di presenza di uomini e donne negli organi di vertice delle pubbliche amministrazioni. Lo strumento delle azioni positive di origine statunitense, la cui vigenza deve valere per un periodo temporale determinato, è funzionale a ristabilire una situazione di equilibrio tra i generi. Infatti, perché possano dirsi conformi all'ordinamento - come ha sostenuto pure la giurisprudenza della Corte Suprema - le azioni positive devono essere "flessibili", "proporzionate" e "limitate nel tempo". In alternativa, si potrebbe seguire l'opzione francese basata sulla previsione di puntuali misure per realizzare l'effettiva parità, attraverso un sistema che consenta di porre in essere "l'eguaglianza dei punti di partenza", piuttosto che elaborare politiche di sostegno a favore di chi versa in una situazione di svantaggio.



La trasparenza ed il contrasto della corruzione

di Eugenio Schlitzer

1. La corruzione

L'articolo 5, comma 1 della Convenzione ONU anticorruzione¹⁷, che prevede la realizzazione di politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate per favorire la partecipazione della società ed il rispetto dei principi di stato di diritto, buona gestione, integrità, trasparenza e responsabilità, costituisce il punto di riferimento delle politiche di prevenzione della corruzione e ne individua i principi fondamentali nella "buona gestione", "integrità", "trasparenza" ed "accountability".¹⁸

La dottrina amministrativa ha elaborato da tempo una nozione di corruzione più ampia di quella penalistica. Essa, infatti, rinvia non solo alle condotte che integrano illeciti penali, ma anche a quelle foriere di responsabilità di altro tipo: conflitti di interessi, clientelismo, occupazione di cariche pubbliche, assenteismo, sprechi. Intesa in tal senso quindi i fenomeni corruttivi possono essere prevenuti e contrastati anche agendo sulla trasparenza, sui controlli amministrativi, sulla deontologia e sulla formazione del personale e non solo con meccanismi di carattere repressivo.

1.1 Trasparenza ed efficienza

La nozione di trasparenza finisce per coincidere con quella di pubblicità dell'azione amministrativa che la legge n. 241 del 1990¹⁹ esplicita come uno dei principi di riferimento dell'azione stessa. Essa era, peraltro, già desumibile a livello costituzionale dall'art. 97, 1° co. attraverso il richiamo all'imparzialità, che trova appunto nella pubblicità dell'azione amministrativa il suo principale momento di riscontro.²⁰

Diversi sono gli strumenti con i quali si può realizzare la trasparenza amministrativa così, ad esempio, il diritto all'accesso, la pubblicità degli ordini del giorno e dei verbali degli organi collegiali, la partecipazione al procedimento, la motivazione dei provvedimenti, la individuazione di

¹⁷ Ratificato con la legge n.116 del 2009

¹⁸ Quest'ultimo termine va inteso non come obbligo di resa del conto giudiziale o amministrativo ma come "rendicontabilità", come l'obbligo cioè di "dare conto" del corretto impiego delle risorse finanziarie, strumentali e di personale a disposizione delle pubbliche amministrazioni

¹⁹ Art. 1, co. 2°

²⁰ Può essere interessante notare come il termine trasparenza, riferito alle amministrazioni pubbliche ed al procedimento amministrativo, compaia nel decreto legislativo n. 29 del 1993 rispettivamente nelle rubriche dell'art. 11 ed al 1° co. dell'articolo stesso, ma non nel provvedimento legislativo di delega (n. 421 del 1992) né in altri testi normativi.



un unico interlocutore quale responsabile del procedimento, l'identificazione nominativa dei dipendenti a contatto con il pubblico e, più in generale, la disponibilità per il cittadino di tutte le informazioni afferenti l'azione amministrativa.

Come vedremo, molti di questi strumenti sono stati gradatamente inseriti nell'ordinamento italiano con un processo che, iniziato negli anni novanta ed incrementatosi particolarmente nell'ultimo decennio, non può dirsi ancora concluso

Quanto all'efficienza il termine si rinviene solo nella produzione legislativa diretta a disciplinare l'azione amministrativa ed i suoi risultati. Così ad esempio di accrescere l'efficienza delle amministrazioni si preoccupava già l'art. 1, 1° co., lett. a) del decreto legislativo n. 29 del 1993, mentre la relativa legge di delega (n. 421 del 1992) all'art. 2, co. 1° parlava di miglioramento dell'efficienza e della produttività del settore del pubblico impiego ed ancor più significativamente, alla lettera mm) del comma citato, di controlli di efficienza ed efficacia.²¹

L'efficienza e la trasparenza dell'attività degli organi di controllo si pongono come garanzia e presidio dell'attività della P.A. che il cittadino²² non è altrimenti in grado di condizionare od indirizzare.

Questi, infatti assume una diversa più garantita posizione nel sistema politico nel quale è un elettore, in grado quindi, di condizionare scelte con l'esercizio del voto, così come in quello economico di mercato nel quale è un consumatore, in grado, perciò, con il rifiuto di un'offerta o di un prodotto di determinare il venire meno del profitto per l'imprenditore. Nel sistema amministrativo invece il cittadino è un mero utente che può solo utilizzare o meno il servizio pubblico senza che un eventuale non utilizzo, pur ove possibile, stimoli un miglioramento perché il diminuire dell'utenza non si riflette negativamente sui responsabili della loro gestione.

In altri termini per i beni e servizi privati il prezzo ha un sistema di determinazione e controllo costituito dal mercato e governato dalle leggi economiche della domanda e dell'offerta. Viceversa i beni e servizi pubblici, nella maggior parte dei casi, presentano un costo che non riceve analogha validazione di mercato, perché il corrispettivo è fissato il più delle volte secondo le regole autoritative della fiscalità. Conseguentemente l'efficienza della produzione privata dei beni e

²¹ Anche l'art. 1, com. 1 della l. 241 parla di economicità ed efficacia.

²² O l'utente, come oggi sempre più spesso si dice, specie con riferimento all'attività delle amministrazioni locali come erogatrici di servizi



servizi trova nella risposta del mercato il suo riconoscimento o meno, mentre ciò non avviene con riguardo alla efficienza della pubblica amministrazione.

Di qui sorge la necessità di strumenti succedanei volti ad assicurare il riscontro della economicità ed efficienza della produzione dei beni e servizi pubblici, anche ai fini di successivi incentivi o sanzioni, aumenti o riduzioni dei finanziamenti, ecc.

Di qui la necessità di organi di controllo pur interni ma con caratteri di terzietà ed autonomia rispetto sia all'utente che agli operatori pubblici, così come agli uni ed agli altri dovrebbero essere comunicati i risultati dei controlli eseguiti. Ai primi per verificare l'adeguarsi del servizio alle loro esigenze ed alle loro richieste ai secondi per realizzare i necessari mutamenti per i quali sono responsabilizzati ex art. 4, 2°co. del d.lgs. n.165 del 2001.

1.1.1 L'affermarsi delle regole di trasparenza nella P.A.

L'autoreferenzialità delle pubbliche amministrazioni, non scevra spesso di autoritarità, ha resistito anche dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, che pure prevede per le pubbliche amministrazioni i principi dell'imparzialità e del buon andamento e vuole i pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione.

Tuttavia dopo la legge n. 241 cit. la giurisprudenza amministrativa ha subito dato del diritto di accesso, un'interpretazione estensiva includendo anche, pretoriamente, tra le amministrazioni soggette alla relativa normativa, pure quelle aventi carattere privatistico ed i privati comunque investiti di compiti di carattere pubblico. Tale aspetto è stato poi espressamente legiferato, apportando alla legge n. 241 alcune modifiche in tal senso nel 1999 prima, nel 2005 poi.

Anche nell'individuazione dei singoli legittimati la giurisprudenza amministrativa, in parte forzando la dizione della norma, in un'ottica ugualmente estensiva affermò che l'accesso è posto a tutela di una posizione giuridica a sé stante, diretta a fruire della trasparenza dell'amministrazione, di fatto ampliando al massimo la sfera soggettiva dei titolari del diritto di accesso. Soltanto nell'assenza di ogni posizione giuridica sostanziale, sia pure in fieri, connessa alla conoscenza degli atti, come nelle richieste motivate da mero interesse "politico", è stato escluso l'accesso.

Ciò ha comportato l'allargamento dell'ambito dei titolari del diritto di accesso alle associazioni dei consumatori e degli utenti in quanto esponenti di interessi diffusi. Spesso così l'accesso negato al singolo privo di una posizione differenziata, è stato invece riconosciuto



all'associazione in quanto per essa tale differenziata posizione deriva dalla sua rappresentatività di una pluralità di interessi omogenei.²³

Quando però, come pure è successo, le associazioni hanno utilizzato l'accesso per realizzare un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione, la giurisprudenza si è sempre opposta. Il divieto è stato ratificato con le modifiche alla legge n. 241 apportate nel 2005.

Ha fatto sempre eccezione la materia dell'ambiente dove il diritto alla conoscenza delle informazioni indipendentemente dal possesso di una particolare posizione legittimante è stato riconosciuto sin dal 1986 con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente e poi confermato con il d.lgs. n. 195 del 2005²⁴.

L'evolversi della sensibilità sociale ha portato tuttavia, negli anni, a far ritenere comunque carente questa forma di conoscibilità e si è così introdotto l'obbligo di procedere alla pubblicazione di determinati atti ed informazioni, indipendentemente da qualsiasi richiesta di parte²⁵.

1.2 Trasparenza e controllo

L'intervento più significativo in tal senso è stato quello del d.lgs. n. 150 del 2009, attuativo della delega della legge n. 15 dello stesso anno (c.d. "riforma Brunetta").

L'art. 11 ha definito la trasparenza come "accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità". La trasparenza, quindi, da principio generale dell'azione amministrativa²⁶, ha assunto un carattere nuovo: è anche finalizzata a favorire il cd. "controllo diffuso"²⁷.

²³ Così, ad esempio, è stato riconosciuto il diritto di accesso ad un'associazione di consumatori agli atti recanti il monitoraggio dell'attività del servizio postale in determinati anni. Così esso è stato riconosciuto agli atti riguardanti le caratteristiche tecniche dei macchinari erogatori dei biglietti dei mezzi pubblici di trasporto; e così via. In questi casi, invece, l'accesso richiesto dal singolo sarebbe stato dichiarato inammissibile per difetto di un interesse legittimante (Cons. di Stato, sez. V, 16 gennaio 2004, n. 127).

²⁴ Attuativo della direttiva comunitaria 2003/4/Cee

²⁵ Vedasi il codice dell'amministrazione digitale del 2005

²⁶ Art. 1 legge n. 241 cit.

²⁷ Tale definizione ha riguardo a quelle forme di controllo civico che possono essere esercitate da chiunque abbia interesse a verificare e valutare il corretto esercizio dei poteri pubblici con riferimento ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità.



Il legislatore del 2009 ha ritenuto, cioè, che la trasparenza, attraverso la più compiuta conoscibilità dell'operato delle pubbliche amministrazioni²⁸, costituisca elemento atto a formare il giudizio della collettività sull'efficienza dell'amministrazione e rappresenti il presupposto per rimediare alle sue disfunzioni e per stimolarne il buon andamento²⁹

Appare quindi chiara la distinzione tra la disciplina della trasparenza del 1990 e quella del 2009: nel 1990 la trasparenza è posta a servizio dell'interesse del singolo ed opera nei limiti di tale interesse – sia pure latamente inteso, nel 2009 la trasparenza ha per scopo primariamente quello di perseguire il pubblico interesse all'efficienza ed al buon andamento delle pubbliche amministrazioni attraverso lo stimolo che ne può derivare dalla conoscenza degli atti da parte della collettività e dalla reazione che da questa può sorgere a fronte di criticità e disfunzioni.

Dopo qualche tappa intermedia³⁰, così, l'art. 1, comma 15, della legge n. 190 del 2012 (c.d. "legge anticorruzione") ha accentuato tale aspetto.³¹

Da ultimo, nel cercare di disciplinare con qualche pretesa di sistematicità, gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, il decreto legislativo n. 33 del 2013, all'art. 1, ha confermato che la trasparenza deve essere intesa come piena accessibilità delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Il legislatore delegato ha, quindi, ribadito come il principio di trasparenza sia funzionale ad incentivare il "controllo diffuso", sia sul perseguimento delle *mission* istituzionali, sia sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

²⁸ Questi strumenti nella stessa legge delega e poi nel decreto delegato sono stati individuati nella fissazione di standard delle prestazioni, di responsabilizzazione dell'apparato burocratico, di incentivazione economica della dirigenza pubblica secondo criteri meritocratici, nonché in ulteriori elementi tra i quali, appunto, un ruolo determinante è stato attribuito alla trasparenza di taluni degli atti dell'amministrazione che siano maggiormente rivelatori della qualità delle sue performances.

²⁹ Non per nulla, quale mezzo di tutela rispetto agli aspetti qualitativi dell'operato delle pubbliche amministrazioni, è stato contestualmente introdotto l'istituto della cd. class action.

³⁰ come l'art. 18 del d.l. n. 83 del 2012, cd. "decreto sviluppo" e l'art. 9 del d.l. n. 179 del 2012, cd. "cresci Italia"

³¹ Prevedendo che la trasparenza dell'attività amministrativa sia "assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali" e che "nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche" siano "pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini".



Specificamente in funzione anticorruzione sono previsti, in particolare, gli obblighi di pubblicazione concernenti membri elettivi degli organi di indirizzo politico e i dirigenti amministrativi, gli atti di erogazione di contributi e sovvenzioni ed i relativi beneficiari e quelli inerenti la programmazione e la realizzazione delle opere pubbliche ed i relativi costi e quelli concernenti infine gli strumenti di pianificazione urbanistica.

Viene inoltre conferita alle amministrazioni la potestà di aggiungere agli obblighi di pubblicazione stabiliti direttamente dal d.lgs. n. 33, ulteriori obblighi di pubblicazione autonomamente decisi.

Secondo tale normativa, all'interno della struttura di ogni Pubblica Amministrazione, tanto centrale che locale, deve essere nominato un responsabile anticorruzione che sia anche responsabile della trasparenza. Il soggetto così individuato, sul versante della prevenzione della corruzione provvederà in particolare alla predisposizione del piano triennale della prevenzione della corruzione e dell'illegalità, sottoponendolo quindi all'approvazione dell'organo di vertice³². Quale responsabile della trasparenza³³ controllerà in particolare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, segnalando i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione. Predisporrà poi il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Assicurerà la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal d.lgs. n. 33 del 2013, anche qui segnalando i casi di inadempimento o parziale adempimento degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare.

Tale figura potrà quindi mettere a punto un valido sistema di controlli interni sull'attività amministrativa implementando anche la possibilità dalla Corte dei conti di svolgere in modo più adeguato il proprio lavoro di controllore esterno.³⁴

³² Cfr. art. 1, comma 10, lettera a), legge n. 190 del 2012

³³ Le sue funzioni sono analiticamente previste dalla legge. Cfr. art. 43, commi 1, 2, 4 e 5, del D.lgs. n. 33 del 2013

³⁴ Dato che ogni responsabile anticorruzione e della trasparenza, operante all'interno della propria struttura amministrativa, sotto la vigilanza della Corte dei conti (controllore esterno), deve far ricorso a strumenti e a meccanismi idonei a prevenire il sorgere di atti corruttivi, lo stesso sarà necessariamente costretto a verificare e a tenere sotto controllo sia il livello tecnico delle prestazioni sia gli standard qualitativi da osservare all'interno della struttura amministrativa sulla quale esercita il controllo.



1.2.1 L'accesso civico

Sotto la definizione dell'art. 5 del d.lgs. n. 33, di "accesso civico", si prevede la legittimazione di chiunque a richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati prescritta dalle norme, ove sia stata omessa.

Questa legittimazione si differenzia dal diritto ordinario di accesso della legge n. 214 cit. in quanto la sua titolarità prescinde totalmente dal possesso in capo al richiedente di alcuna posizione soggettiva sostanziale di diritto soggettivo o di interesse legittimo, così come di alcun interesse comunque differenziato. Ancora, diversamente dalla disciplina dell'accesso tradizionale, la richiesta non deve essere motivata ed è gratuita. Inoltre il diritto di accesso civico, ove riconosciuto dall'amministrazione o successivamente in via giurisdizionale, comporta la sola pubblicazione del documento, dato o informazione omessi sul sito dell'amministrazione e la comunicazione al richiedente dell'avvenuta pubblicazione con l'indicazione del relativo collegamento ipertestuale, mentre la trasmissione dell'atto in sé al richiedente è rimessa alla discrezione dell'amministrazione.³⁵

Ancora, il diritto di accesso civico è previsto per i soli documenti, atti ed informazioni dei quali una norma di legge o una previsione specifica dell'amministrazione ne impongano l'obbligo di pubblicazione. Viceversa il diritto ordinario di accesso può essere esercitato nei confronti di tutti indistintamente gli atti in ordine ai quali il richiedente presenti la posizione di interesse differenziato di cui si è detto e si arresta soltanto dinanzi alle ipotesi normativamente stabilite ed ove ricorrano contrapposte esigenze di carattere prevalente.³⁶

Il diritto di accesso civico gode di tutela giurisdizionale pari a quella del diritto ordinario di accesso anche perché il d.lgs. n. 33 si è limitato ad inserire tra le norme del codice del processo amministrativo riguardanti la tutela del diritto ordinario di accesso anche la tutela contro le violazioni degli obblighi di trasparenza amministrativa. Tale tutela pone però problemi sui rapporti

³⁵ Viceversa nell'ordinario diritto di accesso è dato al richiedente estrarre copia dell'atto, salvo i casi, individuati dalla giurisprudenza primariamente a tutela della privacy e di private industriali del controinteressato, nei quali l'accesso può svolgersi nella sola forma della visione degli atti.

³⁶ Secondo una consolidata giurisprudenza, attraverso l'esercizio del diritto ordinario di accesso non può imporsi all'amministrazione la elaborazione di dati ma solo la visione di atti, al contrario l'esercizio fondato del diritto di accesso civico può portare l'amministrazione a dover elaborare dati, ogniqualvolta di essi sia prescritta la pubblicazione.



con la tutela del diritto ordinario di accesso: la loro cumulabilità nel medesimo giudizio o la loro alternatività; l'influenza reciproca sul rispettivo termine a ricorrere e così via.³⁷

Tuttavia il sistema risultante dalla legge n. 190 del 2012 e dal d.lgs. n. 33 del 2013, non è stato immune da critiche specie da parte dei fautori di una più ampia caratterizzazione delle pubbliche amministrazioni come "case di vetro". Infatti, si è detto, non senza fondamento, che la disciplina normativa garantisce il diritto all'accesso solo nei limiti in cui essa stessa lo prevede. Il d.lgs. n. 33, cioè, non stabilisce un controllo generalizzato su tutto indistintamente l'operato delle pubbliche amministrazioni, ma lo circoscrive ad una serie, pur corposa, di atti individuati attraverso l'imposizione della loro pubblicazione o per stessa volontà di legge o per disposizione dell'amministrazione interessata.³⁸

Come è stato osservato (S. Pajno, B.G. Mattarella), i rischi connessi a questo tipo di scelta sono quello di una attuazione burocratica ed elusiva, che fa dei piani e dei programmi il luogo di vaghe affermazioni di principio e quello che il responsabile dell'integrità sia indotto ad un approccio volto a produrre atti che abbiano il solo scopo di esonerarlo dalla responsabilità. Inoltre non previsti appaiono i tempi, né valutate le difficoltà connesse ad una riforma la cui attuazione non potrà non essere particolarmente gravosa.

Tuttavia, rispetto alla normativa del 2009, questa attuale si caratterizza, oltre che per la sua maggiore sfera di operatività, anche per una più piena strutturazione organizzativa posta a presidio dell'osservanza della trasparenza.³⁹

L'accesso è comunque divenuto un vero e proprio *diritto civico*.

³⁷ Per esempio, in relazione al combinato dell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 e dell'art. 116 del codice del processo amministrativo, chiunque può richiedere la pubblicazione omessa dall'amministrazione e quest'ultima ha 30 giorni di tempo per provvedere. Se non provvede, egli ha ulteriori 30 giorni di tempo per proporre ricorso al giudice amministrativo. Se non lo fa e decade dall'azione ovvero se lo fa ed il suo ricorso è respinto, egli potrebbe comunque giovare dell'azione da altri vittoriosamente esercitata, magari proprio su sua sollecitazione, in ordine ai medesimi atti.

³⁸ Lascia perplessi la scelta di una trasparenza realizzata attraverso numerosi e specifici obblighi di pubblicazione rinunciando a costruire trasparenza come regola generale, nel quadro dei principi dell'ordinamento affermando quindi l'obbligo generale di consentire l'accesso ai cittadini, senza necessità di motivazione, salva la riservatezza legata a specifiche esigenze indicate dall'ordinamento, senza necessità di far ricorso ad una ossessiva elencazione dei casi di esclusione che comporta comunque per l'amministrazione una serie assai consistente di adempimenti amministrativi connessi a previsioni di pubblicità puntuali.

³⁹ È una struttura che vede al suo vertice la COVIT e, per taluni aspetti, il Dipartimento della funzione pubblica e che ha come punto di riferimento all'interno di ogni amministrazione il responsabile della trasparenza che coincide, di norma, con il responsabile per la prevenzione della corruzione. Sul piano organizzativo importante è anche il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, che le amministrazioni sono tenute a redigere e pubblicare onde definire le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione.



A tal proposito non si può non osservare come l'espressione "forme diffuse" dell'art. 11 del d.lgs. n. 150 cit. consenta di ricomprendervi tutte le forme di controllo⁴⁰. Ciò in considerazione della finalità di prevenzione della corruzione che le è propria. E perciò nell'ambito delle forme diffuse di controllo debbono essere ricondotte certamente le azioni di verifica svolte dalla società civile. Appare chiara l'intenzione del legislatore di porre in essere, attraverso la messa in disponibilità delle informazioni fondamentali dell'organizzazione e della gestione delle pubbliche amministrazioni, un sistema di verifica e valutazione "diffuso" per prevenire fenomeni corruttivi e per incentivare l'adozione di azioni ispirate a criteri di sana gestione.⁴¹

1.3 Il controllo della Corte dei conti oggi

Negli ultimi anni, anche per le esigenze di contenimento della spesa pubblica, il legislatore ha cercato di potenziare il sistema dei controlli, sia sul versante di quelli interni⁴² che di quelli esterni, con il riaffermarsi dei controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti e della Ragioneria Generale dello Stato⁴³, ponendo particolare attenzione ai controlli sulla gestione finanziaria, in gran parte configurati peraltro come controlli preventivi di legittimità.⁴⁴

I controlli di nuovo conio tendono a rafforzare gli obblighi di informazione, a verificare l'attendibilità dei bilanci di previsione, a rimuovere irregolarità che inficiano gli equilibri di bilancio, a prevedere nuove sanzioni, in assenza tuttavia di un disegno organico.

Con il d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modifiche, nella legge n. 213 dello stesso anno, è stato varato un complesso, peraltro non organico, di norme contabili e di finanza pubblica.

Innanzitutto, viene ampliato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni⁴⁵ mirato all'osservanza dei vincoli di indebitamento (art. 119, sesto comma, Cost.) e alla salvaguardia degli equilibri economico finanziari. Ove siano invece accertati il mancato rispetto del patto di stabilità, squilibri o mancanza di copertura di spese o violazione di norme intese a

⁴⁰ Cfr. anche sopra par. 1.2

⁴¹ Non si deve, tuttavia, sottovalutare la circostanza che alle informazioni pubblicate sui siti web possono avere accesso anche i titolari di funzioni di controllo interno (gli Uffici della Ragioneria generale dello Stato, i collegi dei revisori e sindacali, etc.) e, per quanto riguarda il controllo esterno (svolto da un organo terzo, autonomo e indipendente), la Corte dei conti.

⁴² (l. n. 15 del 2009 e D.lgs. n. 150 del 2009)

⁴³ (D.L. n. 78 del 2009; D.L. n. 225 del 2010; D.lgs. n. 123 del 2011; D.L. n. 174 del 2012)

⁴⁴ L. n. 266 del 2005; L. n. 196 del 2009; D.L. n. 174 del 2012

⁴⁵ Sono richiamate le modalità previste dai commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005



garantire la regolarità di gestione, le regioni devono rimuovere le irregolarità e ripristinare gli equilibri di bilancio venendo altrimenti "preclusa l'attuazione dei programmi di spesa"

Si è dunque in presenza di una sanzione interdittiva (ripetuta poi per gli enti locali dall'art. 148 bis punto n.3) di portata ampliativa e innovativa rispetto al potere di sospensione previsto dall'art. 11 della legge n. 15 del 2009, peraltro inerente le sole amministrazioni statali e attribuito al Ministro.

Inoltre, il d.l. n. 174 cit. ha previsto una verifica sui conti⁴⁶ delle regioni, e ha introdotto un giudizio di parifica sui relativi rendiconti generali⁴⁷ nel quale la Sezione regionale di controllo formula le sue osservazioni in ordine alla legittimità e alla regolarità della gestione.⁴⁸ Sono previste riduzioni dei trasferimenti erariali alle regioni ove le prescrizioni analitiche intese al contenimento della spesa non vengano rispettate.

Infine vi è ora il controllo, affidato dalla legge n. 213 cit. alle Sezioni regionali di controllo sulle spese dei Gruppi consiliari regionali. In ipotesi di accertata non conformità del rendiconto di esercizio alle prescrizioni di legge, anche regionali, e di mancata regolarizzazione, il Gruppo consiliare decade, per l'anno in corso, dal diritto alla erogazione dei fondi, con obbligo di restituzione delle relative somme.

Le delibere delle Sezioni regionali di controllo possono ora essere impugnate innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, che si pronunciano nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost.

Per gli enti locali sono previste numerose tipologie di controlli interni (di regolarità amministrativa e contabile, strategico, sugli equilibri finanziari), con conseguenti responsabilità degli amministratori, sia di tipo risarcitorio che sanzionatorio, su cui si tornerà specificamente in seguito.

Una particolare disciplina è stata introdotta dal citato d.l. n. 174 e s.m.i. per le ipotesi di dissesto e di piani di riequilibrio finanziario da parte degli enti locali e che devono essere approvati dalle Sezioni regionali di controllo. La procedura di riequilibrio finanziario⁴⁹ può integrare anche la

⁴⁶ Comprensivi delle partecipazioni in società controllate

⁴⁷ Analogo a quello sul rendiconto generale dello Stato

⁴⁸ Solo con la legge di conversione è venuto meno il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle regioni previsto in sede di decretazione di urgenza.

⁴⁹ art. 243 bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come introdotto dal d.l. n. 174 del 2012



diversa e autonoma procedura del cosiddetto "dissesto guidato" di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011. Le modalità sono analoghe, con l'assegnazione da parte del Prefetto del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto, se la Sezione regionale di controllo non approva il piano di riequilibrio presentato dall'ente locale.

Anche le delibere della Sezione regionale di controllo che non approvino i piani di riequilibrio finanziario presentati dagli enti locali possono ora essere impugnate innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, come sopra detto per quelle regionali

1.4 La giurisdizione della Corte dei conti: recenti innovazioni

1.4.1 La tipizzazione

Nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio⁵⁰ si è andata affermando negli ultimi anni la tendenza a prefigurare fattispecie tipiche di "danno erariale" in una logica di deterrenza, quasi a voler rammentare ai soggetti a rischio le conseguenze delle loro condotte violative di precise disposizioni imperative. E' questo il fenomeno, sempre più frequente, delle fattispecie normative di responsabilità cosiddette "tipizzate".⁵¹

⁵⁰Caratterizzato da proprie peculiarità, quali la natura cosiddetta "determinativa" delle sentenze di condanna, il potere di riduzione dell'addebito, la non sindacabilità delle scelte della P.A., un rito breve ove non sussiste separazione tra fase decisoria e fase istruttoria (solo eventuale) e l'azione (con relativa istruttoria pre-processuale), affidata in via esclusiva e obbligatoria ad un Pubblico Ministero.

⁵¹ Le fattispecie più recenti sono le seguenti:

- l'abrogazione dell'arbitrato (art. 1, comma 18, l. n. 244 del 2007) determina la nullità delle clausole compromissorie e la responsabilità erariale per il semplice fatto della loro sottoscrizione (comma 19);
- Il responsabile del procedimento (dei lavori pubblici), qualora ritardi gli adempimenti inerenti alla proposta di accordo bonario è responsabile sia sul piano disciplinare sia a titolo di danno erariale (art. 1, comma 23, l. f. n. 244 del 2007, che integra l'art. 240 comma 1, del codice contratti pubblici);
- l'affidamento di incarichi e consulenze effettuato in violazione delle disposizioni regolamentari costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale (art. 1, comma 56, l. f. n. 244 del 2007);
- il contratto di assicurazione di propri amministratori per rischi derivanti dall'espletamento di compiti istituzionali e riguardanti responsabilità per danni cagionati allo Stato o enti pubblici, è nullo e rispondono a titolo di danno erariale l'amministratore che pone in essere o proroga il contratto ed il beneficiario (art. 3, comma 59, l. f. n. 244 del 2007);
- l'utilizzazione dei lavoratori assunti con contratti di lavoro flessibile per fini diversi determina la responsabilità amministrativa del dirigente e del responsabile del progetto (art. 36, comma 11, modificato, D.lgs. n. 165 del 2001);
- è stata rimodulata l'ipotesi di danno erariale (art. 1, comma 293, L. n. 296 del 2006) per pagamenti di trattamenti onnicomprensivi eccedenti i limiti di cumulabilità, a carico dell'amministratore che ha disposto il pagamento e del beneficiario, tenuti al rimborso di una somma pari a dieci volte l'eccedenza (art. 3, comma 43, l. f. n. 244 del 2007). In precedenza (art. 1, commi 11 e 42, L. n. 311 del 2004) l'affidamento di consulenze in generale da parte degli enti locali (superiori a cinquemila abitanti) non adeguatamente motivato e non giustificato dall'assenza di idonee strutture organizzative e professionali interne era stato tipizzato come ipotesi di responsabilità disciplinare ed erariale



Le norme di tipizzazione sono volte ad accentuare l'effetto di deterrenza, tipico della responsabilità, anche se le fattispecie comunque rientrerebbero nella disciplina legislativa della ordinaria responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici.

Specie la violazione di norme per il contenimento della spesa pubblica e la riduzione dei costi degli apparati amministrativi sono state configurate in alcuni casi come ipotesi tipizzate di responsabilità amministrativa.

Così l'art.6 del d.l. n. 78 del 2010, prevede una responsabilità erariale per la violazione delle disposizioni che impongono: la gratuità di taluni incarichi presso gli organi collegiali della pubblica amministrazione e degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche; l'adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario per la riduzione del numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti pubblici; la riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, il divieto di affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di legge, la riduzione delle spese per le missioni e per l'attività di formazione.

L'art. 1 d.l. n. 5 del 2012 nel sostituire i commi 8 e 9 dell'art. 2 della legge n. 241 (nel testo sostituito dall'art. 7 della legge n. 69 del 2009), dopo aver ricordato che la tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo, dispone che "le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse ... alla Corte dei conti". La disposizione tipizza quindi un possibile danno erariale da ritardo procedimentale (ovvero da silenzio).

Il comma 12 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012 prevede una forma di responsabilità dirigenziale, disciplinare e amministrativa per i casi di condanna in via definitiva all'interno dell'amministrazione per un reato di corruzione, a meno che il responsabile non provi le circostanze di cui alle lett. a) e b) del predetto comma.⁵²

Ancora, gli artt. 1 e 5 del d.l. 6 luglio 2012 conv. in legge n. 135 del 2012 (cosiddetta "spending review") hanno previsto, per gli approvvigionamenti CONSIP e per taluni limiti di spesa, che le relative violazioni sono causa di responsabilità amministrativa e valutabili a tali fini.

Infine, nella legge per la prevenzione della corruzione (l. n. 190 del 2012) è previsto, all'art. 1, comma 12, che il dirigente responsabile di tale prevenzione possa essere chiamato a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa.

⁵² La disposizione in particolare stabilisce che "In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:



Il d.lgs. n.150 del 2009 al secondo comma dell'art. 55 ter introduce, esplicitamente, senza ancorarla alla rilevanza penale dell'illecito, la risarcibilità del danno all'immagine subito a seguito di mancata prestazione lavorativa da parte del pubblico dipendente.

1.4.2 Fattispecie a carattere sanzionatorio

Vi è poi il sistema delle sanzioni pecuniarie (il cui parametro oscilla da un minimo ad un massimo delle indennità di carica o della retribuzione o degli emolumenti) che vengono irrogate dalla Corte dei conti, sempre nel corso di un giudizio azionato dal P.M. contabile.

Tale sistema si è recentemente arricchito con il d.l. n. 174, già più volte citato, che introduce delle vere e proprie ipotesi di responsabilità sanzionatoria, dopo peraltro aver fatto esplicitamente salva la ordinaria responsabilità amministrativa.

Infatti vengono delineate le condotte illecite ai fini dell'applicazione delle sanzioni e, almeno in due casi su tre, viene operato un collegamento alla già accertata responsabilità amministrativa, mentre in un caso se ne dispone comunque la salvezza in via preliminare.

Una delle fattispecie sanzionate ⁽⁵³⁾, a carico degli amministratori, è infatti quella della rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie relative al referto semestrale alla Sezione regionale di controllo sull'efficacia e sulla adeguatezza dei sistemi di controlli interni adottati. Qui si fa esplicitamente salva, in primo luogo, la responsabilità amministrativa di carattere generale che, evidentemente, si presuppone possa discendere da simili condotte.

Nelle altre due ipotesi, si tratta di sanzioni a carico degli amministratori "riconosciuti responsabili anche in primo grado di aver contribuito con condotte dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario" ⁵⁴ oppure a carico dei revisori dei conti per gravi responsabilità accertate per "ritardata o mancante comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni" ⁵⁵.

Come può osservarsi, non si tratta di fattispecie "tipizzate" di responsabilità, bensì di una sorta di configurazione delle condotte sanzionabili che presuppongono la responsabilità

a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;

b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano."

⁵³ art. 148 d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 3, punto 1, lettera e), della stessa legge n. 213 del 2012

⁵⁴ art. 248, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 3, punto 1, lettera s)

⁵⁵ art. 5 bis d.lgs. n. 267 del 2000, come introdotto dalla legge n. 213 del 2012



amministrativa che, nella prima ipotesi, viene genericamente tenuta per ferma e, nella seconda e terza ipotesi, è addirittura condizionata ad un già avvenuto accertamento, venendosi così a sottolineare una accessorietà della sanzione rispetto all'ordinaria responsabilità amministrativa.

La sanzione prevista consiste nella condanna, da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali, ad un importo variabile da un minimo di cinque ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda spettante al momento di commissione della violazione⁵⁶.

Più articolato è lo spettro delle sanzioni personali (incandidabilità o non ricopribilità di incarichi per un dato arco temporale) per amministratori e revisori dei conti riconosciuti responsabili di aver contribuito al dissesto degli enti locali, i secondi in particolare per aver omesso o ritardato i dovuti controlli.

Si tratta, invero, di sanzioni in parte già prefigurate dal d.lgs n. 149 del 2011 che aveva modificato il comma 5 dell'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000. Con la formulazione del comma 5 e l'aggiunta del comma 5 bis dell'art. 248, la legge n. 213 del 2012 ha aggiunto però una significativa novità poiché, per gli amministratori, è prevista, oltre la sanzione personale della incandidabilità per un periodo di dieci anni⁵⁷ a cariche amministrative elettive se la responsabilità è stata riconosciuta "anche in primo grado", anche una sanzione pecuniaria pari ad un importo da cinque a un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda.

Anche per i revisori dei conti di cui la Corte abbia riconosciuto le "gravi responsabilità", è prevista, oltre la sanzione personale della non ricopribilità di incarichi di revisione fino a dieci anni, anche una sanzione pecuniaria pari ad un importo variabile da cinque a venti volte la retribuzione mensile lorda.⁵⁸

In questo stesso ambito si inserisce l'art. 20, commi 10 ss., del d.l. n. 98 del 2011⁵⁹, con il quale sono stati introdotti due nuovi meccanismi sanzionatori in funzione antielusiva, diretti cioè a scoraggiare l'adozione di modalità attuative solo formalmente rispettose dei vincoli del patto di stabilità interno.

⁵⁶ Naturalmente la discrezionalità circa la misura della sanzione da applicare sarà determinata tenendo conto di parametri quali la gravità della colpa, l'entità del pregiudizio patito dall'ente locale e la potenzialità dannosa degli stessi illeciti

⁵⁷ Non più solo nei cinque anni precedenti il dissesto

⁵⁸ Vedi nota precedente

⁵⁹ Convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111



E' stata quindi prevista:

1) la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali al fine di eludere le regole del patto di stabilità interno;

e per quanto qui maggiormente interessa

2) la condanna sia degli amministratori (con una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica) sia dei responsabili del servizio economico-finanziario (con una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo).

E' appena il caso di osservare come anche queste sanzioni dichiaratamente con funzioni antielusive contribuiscano grandemente anche alla trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche ed della loro rendicontazione.

Tutte queste sanzioni personali hanno un carattere di "automaticità" derivando direttamente all'accertamento di responsabilità amministrativa compiuto in via giudiziale, mentre l'importo delle sanzioni pecuniarie deve necessariamente essere quantificato nella "forchetta" legislativa ed integrare il dispositivo di condanna della relativa sentenza, costituendo così il titolo esecutivo.⁶⁰

Occorre qui segnalare l'innovazione legislativa, secondo cui le Procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria nelle fattispecie direttamente sanzionate dalla legge pur in mancanza di una "specificata e concreta notizia di danno", senza incorrere nella "nullità eccezionale in ogni momento e ad istanza di chiunque vi abbia interesse." Non è chiaro infatti cosa debba intendersi per "fattispecie direttamente sanzionate dalla legge", non è chiaro cioè se esse siano quelle pur tipizzate ma che comunque rientrerebbero nella previsione generale della responsabilità amministrativa o solo quelle introdotte dal legislatore con innovativa previsione normativa.

⁶⁰ Una particolare riflessione riguarda i poteri dei Pubblici ministeri contabili di cui le norme in questione non fanno cenno, riferendosi solo alla irrogazione delle sanzioni da parte delle Sezioni regionali giurisdizionali. Non sembra che possa prescindere da una domanda giudiziale dell'attore pubblico (in tal senso è già orientata la prassi giudiziaria in simile ipotesi di responsabilità sanzionatoria), sia perché il Presidente della Sezione giurisdizionale fissa l'udienza su istanza del P.M. contabile, sia perché comunque occorre garantire il necessario contraddittorio con le parti convenute, anche in merito alla sanzione pecuniaria che resta di natura giurisdizionale, sia infine perché si tratta di una sanzione afflittiva accessoria all'accertamento di responsabilità contenuto nella statuizione di condanna.



1.5 Un nuovo ruolo per il P.M. contabile: l'annullamento dell'atto amministrativo

Il permanere di atti illegittimi è un grave vulnus alla trasparenza ed all'efficienza del sistema ed è soprattutto, spesso, il presupposto per la realizzazione di fenomeni corruttivi.

Ovviamente l'accordo corruttivo mira al conseguimento di atti in realtà illegittimi ed al consolidarsi dei loro effetti positivi per i diretti interessati. Ciò nella consapevolezza che, una volta emanati, tali atti non potranno essere caducati in assenza di un soggetto che, specificamente leso, possa vantare la situazione legittimante necessaria all'impugnativa dell'atto innanzi al giudice amministrativo.

Il fenomeno assume particolare rilievo per gli atti delle Authority che sono generalmente impugnati solo se sfavorevoli ai soggetti "vigilati" perché, nel caso opposto, manca spesso un vero e proprio controinteressato.

Situazioni del genere sono in realtà molto più diffuse di quanto si creda. Si pensi alla possibilità di aprire un centro commerciale o di ristrutturare magari anche ampliandolo un immobile o di superare indebitamente la revisione del proprio automezzo. Sono tutte situazioni le più diverse, come si vede, che hanno come unico elemento unificante il fatto di comportare un illecito vantaggio economico per l'interessato senza che emerga specificamente un contrapposto svantaggio di un altro soggetto.

In quasi tutti questi casi, in realtà, è ipotizzabile un illecito penale e, altrettanto spesso, un danno erariale. Tuttavia l'emersione di questi illeciti avviene in genere a distanza di tempo e, pur quando non prescritta, pur quando per la sua relativa rilevanza non rimanga di fatto accantonata specie nella oberata sede penale, il perseguimento concreto di tali fattispecie è comunque molto difficile. Vi ostano infatti il consolidarsi della situazione di fatto, agevolata dal permanere di un atto che appare comunque legittimo. Ciò senza considerare che spesso interviene il trasferimento a soggetti estranei all'accordo corruttivo della titolarità dei beni derivati (un complesso immobiliare costruito ex novo) o migliorati (un edificio ristrutturato, un automezzo revisionato) dall'esecuzione degli atti illegittimi con l'automatica monetizzazione dei vantaggi illecitamente conseguiti, da parte degli autori degli accordi corruttivi.

In casi del genere l'ammissibilità di un ricorso del Procuratore regionale della Corte dei conti al TAR avverso gli atti delle Pubbliche amministrazioni, in vista dell'interesse generale al



buon andamento ed all'imparzialità delle stesse ed a tutela della legittimità dell'azione amministrativa potrebbe esser un modo per colmare la lacuna.⁶¹

Si consideri poi che, spesso, l'eliminazione dell'atto amministrativo illegittimo è funzionale ad una migliore attivazione di un'azione di responsabilità erariale. Infatti l'azione oggi viene iniziata in riferimento al sottostante rapporto, pur collegato ad un atto illegittimo che dovrebbe intendersi implicitamente disapplicato pur in presenza di una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il nuovo strumento previsto permetterebbe, in logica e giuridica consequenzialità, di agire prima innanzi al giudice amministrativo, per la declaratoria di illegittimità dell'atto e, successivamente, ove sussista come spesso accade anche una ipotesi di danno erariale, avanti al giudice contabile nei confronti dell'amministratore o dipendente pubblico, per il risarcimento dei danni che dall'esecuzione di quell'atto siano, in ipotesi, derivati all'erario.

Per rendere possibile l'esercizio dell'azione, la norma potrebbe prevedere l'obbligatoria trasmissione da parte delle pubbliche amministrazioni ai procuratori regionali della Corte dei conti territorialmente competenti, in un breve termine dalla dichiarazione di esecutività o dal verificarsi delle condizioni di efficacia, di alcune categorie di atti ritenute particolarmente "a rischio". Tra di essi potrebbero esserci le approvazioni di concessioni e contratti per l'esecuzione di opere, forniture e servizi che comportino un onere di spesa molto elevato ed, indipendentemente dall'importo, quelli di pianificazione del territorio e programmazione degli interventi industriali e di opere pubbliche.

Emergerebbe un principio di grande civiltà giuridica: quello di un nuovo soggetto pubblico legittimato ad agire a tutela degli interessi della società civile specie di quelli alla corretta gestione delle proprie risorse finanziarie. Si ricordi che questi interessi, volta a volta riconducibili a quelli collettivi, diffusi, solo occasionalmente protetti, semplici e quindi di mero fatto e spesso genericamente definiti come adespoti, non hanno quasi mai un soggetto legittimato ad agire in giudizio per la loro tutela.

Tale nuova funzione, se attribuita al Pubblico Ministero contabile, ne farebbe una sorta di garante o meglio di difensore civico della collettività ai suoi diversi livelli di articolazione.

⁶¹ E' bene ricordare che già il decreto-legge 8 marzo 1993, n. 54, (Disposizioni a tutela della legittimità dell'azione amministrativa), decaduto per mancata conversione prevedeva all'art 3 un ruolo del genere per il P. M. contabile. E' anche bene ricordare che si era nel periodo in cui i fenomeni corruttivi erano come oggi assai diffusi. Le rinnovate esigenze del presente inducono a riproporre con maggior convinzione ma in una prospettiva più agile e snella la soluzione allora individuata.



Difensore civico sì, ma dotato di un potere realmente efficace che non si tradurrebbe nella mera denuncia o sollecitazione, ma consentirebbe l'eliminazione dell'atto lesivo e, non si dimentichi, in molti casi anche la rimozione del comportamento inerte od omissivo del funzionario o dell'amministrazione pubblica.

Non è dunque un nuovo tipo di controllo preventivo di legittimità che si ripresenterebbe sotto mentite spoglie.

Vi sarebbe invece una generale possibilità riconosciuta al procuratore regionale, informato da esposti di semplici cittadini, denunce di minoranze consiliari o di organi di revisione e controllo, segnalazioni dei mass-media, di poter agire nei confronti di atti che abbia modo di ritenere illegittimi.

Ciò senza dimenticare che potrà essere la stessa Pubblica amministrazione, ove lo ritenga, a comunicare formalmente l'atto per consentire una sollecita decorrenza del termine iniziale dei sessanta giorni.

Ed è in questa fase di preliminarare esame a fini di eventuale ricorso giurisdizionale che verrebbe in tutta evidenza la secolare professionalità acquisita in materia di esame degli atti amministrativi sotto il profilo della legittimità dalla Corte nell'esercizio della funzione di controllo.

Questa specifica competenza trarrebbe vantaggio dal poter utilizzare i penetranti poteri istruttori di cui può disporre il procuratore regionale che non è limitato, proprio perché non effettua un mero controllo preventivo di legittimità, alla tipica procedura di riscontro cartolare ma potrebbe svolgere ulteriori accertamenti, anche avvalendosi dei supporti operativi di cui, pur se in modo non organico, comunque dispone.

In quest'ottica il nuovo rimedio si appalesa come strumento di tutela del cittadino e di garanzia di legittimità in senso ampio e comprensivo anche dei nuovi parametri dell'azione amministrativa, introdotti dalla legge n. 241. In particolare rilievo verrà in questo contesto la tutela di quegli interessi pubblici alla corretta gestione delle pubbliche risorse, da sempre affidata nel nostro ordinamento alla Corte dei conti tanto nell'esercizio delle sue funzioni di controllo quanto in quelle giurisdizionali.



Più in generale tuttavia non è chi non veda quale fondamentale contributo in termini sia di lotta alla corruzione sia di trasparenza dell'azione pubblica potrebbe dare l'attribuzione di questa nuova funzione alle procure regionali della Corte dei conti.

1.6 L'accesso alla giustizia contabile

La giurisdizione contabile e la sua esclusività trovano nel radicamento costituzionale dell'art. 103 la loro stessa ragion d'essere.

Altrettanto però non può dirsi per l'esclusività della titolarità dell'azione di danno in capo al P.M. contabile. Nulla vieta quindi che la legge ordinaria possa prevedere che un'azione per il riconoscimento del danno erariale sia esercitata da altri soggetti, ad esempio dalle avanguardie delle amministrazioni e degli enti pubblici. L'intestazione dell'azione di responsabilità al solo pubblico ministero contabile è stata fatta dal legislatore nella consapevolezza, rafforzata dalla esperienza consolidata, che altrimenti, l'amministrazione specie quella locale non avrebbe agito per il risarcimento del danno erariale: si voleva cioè che venisse effettivamente attivata l'azione risarcitoria.

Tuttavia quando c'è già una sentenza di condanna a danno dell'amministrazione la rivalsa nei confronti del pubblico amministratore o dipendente che ad essa ha dato luogo potrebbe essere esercitata anche dalle avanguardie pubbliche nell'interesse delle amministrazioni rappresentate. Un discorso del genere non appare facilmente realizzabile in via giurisprudenziale, alla luce della sola legislazione esistente, anche se la Cassazione ha già detto che il problema della proponibilità dell'azione per danno erariale direttamente da parte dell'amministrazione è un problema interno alla giurisdizione della Corte dei conti.⁶² Rimarrebbe infatti il problema di un procedimento diverso: si pensi ad esempio all'invito a dedurre atto tipico del PM contabile e non "esportabile" a favore dell'attore privato.

Per il migliore funzionamento della giurisdizione contabile va tuttavia guardato con attenzione ogni meccanismo che ne faciliti l'attivazione non solo per conseguire effettivamente il risarcimento del danno erariale ma anche, e forse principalmente, per colpire i comportamenti di malamministrazione che li hanno prodotti.

⁶² Sez. Un n. 7454 del 1997



Si potrebbero anche prevedere azioni “popolari” intestate a singoli cittadini o ad enti ed associazioni esponenziali della collettività, per danno erariale innanzi alla Corte dei conti superando l’attuale monopolio dell’azione contabile intestata al P.M. cui tuttavia dovrebbe essere consentito di intervenire comunque nel giudizio. In alternativa si potrebbe prevedere una segnalazione al procuratore regionale della fattispecie ritenuta dannosa e, nel caso di sua archiviazione, un ricorso del denunciante alla sezione giurisdizionale. Si potrebbe, come effetto deflattivo per azioni puramente “di teatro”, prevedere oltre alla condanna alle spese una congrua sanzione pecuniaria in caso di attivazione della giurisdizione contabile su fattispecie palesemente infondate ed inconsistenti.

Comunque, appare di tutta evidenza il notevole contributo che la semplificazione dell’accesso al giudice contabile potrebbe dare alla trasparenza dell’azione amministrativa e al contrasto alla corruzione.



Il ruolo dei CUG nel sistema della prevenzione della corruzione

di Antonella Ninci e Oriana Calabresi

E' un dato di fatto che la corruzione, a tutti i livelli, trova un terreno maggiormente fertile là dove convivono situazioni di malessere, mancato riconoscimento del merito, demotivazione, poca trasparenza e discriminazioni.

In tale contesto, senza dubbio, i Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, il contrasto alle discriminazioni e la valorizzazione del benessere di chi lavora, previsti dall'art. 21 della legge n. 183/2010, possono assumere un ruolo nel complesso sistema del contrasto alla corruzione all'interno delle Amministrazioni pubbliche e nei rapporti che queste instaurano con l'esterno, siano esse altre amministrazioni pubbliche, aziende private e utenza.

Infatti, i CUG proprio in quanto soggetti promotori di un'efficace cultura dell'etica, della trasparenza, della valorizzazione del merito, del contrasto alle discriminazioni, possono (e devono) avere un ruolo nella prevenzione del cancro della nostra società, la corruzione.

Il Comitato, per la sua composizione paritetica, ha importanti strumenti di conoscenza della situazione del personale dell'amministrazione nella quale opera, strumenti che gli derivano sia da rapporti diretti con coloro che al CUG, in proprio o in rappresentanza del sindacato, segnalano situazioni di disagio, discriminazioni, opacità nelle scelte delle amministrazioni, ma anche dall'analisi dei dati che si riferiscono ai dipendenti.

E ha anche un ruolo fondamentale nella proposizione/redazione e cura dei Codici etici e/o di condotta della amministrazione alla quale appartiene, codici che dovrebbero trovare una adeguata integrazione rispetto ai codici di comportamento dei dipendenti di cui alla legge n. 190/2012 in quanto essi stessi possono, anzi devono, divenire strumenti di prevenzione.

Nei Codici Etici e/o di condotta sono di frequente previsti i cd. "Consiglieri e/o Consigliere di fiducia" e/o "Sportelli di ascolto", figure e strumenti che per loro stessa natura, così come normativamente previsto, trovano nel CUG un importante e imprescindibile punto di riferimento.

Pur tuttavia, incredibilmente, i CUG non sono stati inseriti nel complesso sistema della prevenzione della corruzione, neppure negli atti emanati da Funzione Pubblica là dove vengono indicati i soggetti che, per questo fine, svolgono un ruolo all'interno di ciascuna amministrazione, con compiti tra loro diversificati.



Nessun riferimento viene fatto ai CUG, mentre vengono indicati, oltre i soggetti che svolgono un ruolo primario per esplicita previsione normativa, “tutti i dirigenti per l’area di rispettiva competenza, gli OIV e gli altri organismi di controllo interno, l’Ufficio provvedimenti disciplinari, tutti i dipendenti della amministrazione, i collaboratori a qualsiasi titolo della amministrazione”.

Nessun ruolo, viene assegnato al CUG e tale omissione deve essere segnalata, in quanto essa costituisce una grave criticità.

La complessa operazione relativa alla prevenzione del fenomeno della corruzione ha tante più possibilità di avere risultati, quanto più sa coinvolgere coloro che nella Pubblica Amministrazione operano, attraverso un sistema che incentivi anche la segnalazione dei casi di corruzione garantendo l’anonimato del segnalante come nel caso del *whistleblowing*. Solo con riferimento al *whistleblowing* e alla possibilità che il segnalante subisca discriminazione a seguito della informazione (qualora evidentemente vi siano falle nel sistema di garanzia dell’anonimato) si registra un sommo riferimento all’azione del CUG, contenuto nell’allegato 1 alla Circolare emanata da Funzione Pubblica.

Si legge infatti: “Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito: può, (tra le altre ipotesi n.d.r.) dare notizia dell’avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d’ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all’Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione”.

Il CUG, pur assumendo un ruolo importante e innovativo rispetto al contesto dell’amministrazione di appartenenza ha, in materia di anticorruzione, una funzione sussidiaria, marginale e non incisiva sulla cultura dell’anticorruzione stessa.

Le funzioni propositive, consultive e di verifica che è chiamato a svolgere, peraltro in ruolo di staff con il Direttore generale, fanno sì che il CUG si metta necessariamente in relazione con la maggior parte dei soggetti che operano nella amministrazione di appartenenza: dirigenza, organi, OIV (anche per complementarità di missioni in relazione al benessere di chi lavora), personale tutto.

Non è da sottovalutare la pariteticità nella composizione, attraverso il meccanismo della designazione, in quanto fa sì che anche con le OO.SS., il CUG abbia un canale quantomeno “privilegiato”.



Le considerazioni esposte conducono ad evidenziare alcuni elementi di riflessione di sicuro interesse quanto al ruolo che il CUG potrebbe avere nella prevenzione della corruzione:

a) Rapporti e relazioni con il personale

Il CUG riceve normalmente segnalazioni da parte del personale relative a stati di disagio, possibili discriminazioni, disfunzioni di carattere organizzativo, casi di molestie morali o sessuali, criticità varie dell'ente di appartenenza.

Tali segnalazioni provengono sia da singoli che da gruppi (categorie di dipendenti o OO.SS. ad esempio). Non rientra nell'attività istituzionale del CUG la trattazione del caso singolo, ma tali segnalazioni guidano le scelte del Comitato, anche a livello propositivo - e dunque di interventi di cambiamento nella amministrazione di appartenenza - e di fatto fanno emergere situazioni che possono rappresentare rischi anche a livello di prevenzione della corruzione.

Il CUG può avviare indagini di clima organizzativo, volte a rilevare le percezioni e le aspettative del personale nell'ambiente di lavoro, al fine di suggerire azioni concrete sulla base delle criticità che possono emergere.

Favorire un clima interno positivo e costruttivo e rafforzare il senso di appartenenza alla propria amministrazione possono rappresentare una leva da utilizzare in chiave di prevenzione della corruzione, in quanto un legame positivo e solido con la propria amministrazione può prevenire comportamenti scorretti.

Inoltre, il CUG ha compiti di verifica sugli esiti delle azioni di promozione del benessere e prevenzione del disagio lavorativo, sugli esiti delle azioni di contrasto alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro, sull'assenza di ogni forma di discriminazione.

b) Analisi della condizione del personale nella PA all'interno della quale il CUG opera

Il CUG, sulla base delle segnalazioni pervenute, ma anche - e soprattutto - operando un'attenta analisi dei dati relativi al personale, che vengono forniti dall'Amministrazione, redige ogni anno una relazione sulla condizione del personale dell'amministrazione nella quale opera, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro.



Tale report mostra uno spaccato del personale, di quello che lo stesso vive e quello che percepisce che, sicuramente, può essere interessante anche ai fini di un'analisi degli strumenti di prevenzione della corruzione.

c) Proposta e redazione di Codici etici e di condotta

I codici etici e di condotta sono tra i più noti strumenti di prevenzione della lotta alla corruzione e di promozione dell'integrità, in quanto cercano di promuovere valori di correttezza più elevati rispetto a quelli sanciti dalle varie disposizioni normative, penali e non, e in quanto rafforzano le barriere morali, la dignità e il senso di appartenenza dei pubblici funzionari e accrescono l'avversione morale e sociale verso la corruzione.

I CUG sono i promotori, spesso anche i redattori, di Codici Etici e di Condotta.

Tali codici, non costituiscono un duplicato dei Codici di comportamento dei dipendenti pubblici, ma ne sono il naturale complemento. I codici etici o di condotta compiono un'operazione di autonormazione etica, sancendo i principi di parità di trattamento e di opportunità tra uomini e donne sul lavoro, del rispetto della persona e promuovono azioni volte al contrasto ad ogni forma di discriminazione e di violenza fisica e psicologica. Le regole etiche, incidendo tanto sul risultato dei comportamenti quanto sull'intenzione delle azioni, indirizzano il/la lavoratore/ice ad agire con decoro, dignità, correttezza e lealtà, esaltando il prestigio dell'amministrazione di riferimento, contribuendo a realizzare un ambiente lavorativo sereno mediante politiche aziendali e processi decisionali che tengano conto di tali principi e coinvolgano tutti i livelli dell'organizzazione.

I codici etici, essendo espressione di autonormazione, hanno un percorso di gestazione e produzione che coinvolge normalmente anche il personale (mediante *focus-group* ad esempio) e che, sicuramente, contribuisce alla diffusione di una cultura della legalità, della trasparenza, del rispetto della persona, senza la quale nessuna operazione di contrasto a fenomeni illeciti può sperare di ottenere risultati soddisfacenti.

Sarebbe auspicabile, dunque, che codici etici e codice di comportamento dei dipendenti pubblici avessero una adeguata modalità di "integrazione" in quanto naturalmente complementari e sinergici: il CUG potrebbe essere un importante attore in questa operazione di integrazione.



Oltretutto i Codici Etici e/o di condotta, proprio perché, come già più volte affermato, espressione di autonormazione etica, sono tarati sull'amministrazione che li adotta, in ragione delle proprie specificità.

Gli inevitabili aspetti legati alla trasparenza e all'accesso nelle sue varie forme, ai soggetti preposti e alla correlata filiera di responsabilità e competenze, potrebbero concorrere a completare il sistema e la finalità d'integrità e prevenzione della corruzione con il coinvolgimento del personale.

I Codici etici prevedono, altresì, l'introduzione di soggetti che ne assicurino il funzionamento, oltre ai CUG, come i/le Consiglieri/e di fiducia e/o gli Sportelli di ascolto, la cui funzione, strutturata e messa a sistema come già si sta facendo, non può che essere funzionale al sistema dell'anticorruzione.

d) Rapporti strutturati e di governo con altri soggetti che svolgono un ruolo nel sistema della tutela della persona (consiglieri/e di fiducia)

Come anticipato al punto che precede, oltre ai soggetti istituzionali, vi sono altre figure che, se presenti all'interno dell'amministrazione (o all'esterno della medesima, ma con sistemi di reclutamento e scambio da approfondire) possono contribuire in maniera efficace alla prevenzione del fenomeno corruttivo, così come contribuiscono alla prevenzione dei fenomeni di disagio, stress, molestie e discriminazioni. La figura dei Consiglieri e delle Consigliere di fiducia nasce per effetto della normativa di tipo comunitario.

Il/la Consigliere di fiducia si pone come soggetto utile ed imprescindibile per una concreta attuazione dei codici etici e di condotta, lavora in maniera raccordata e sinergica con il CUG con il quale si raccorda in modo complementare in quanto il/la Consigliere/a lavora sul caso concreto, ambito che, come si è detto, non rientra invece nelle attività del CUG il quale promuove azioni di carattere generale (pur ricevendo segnalazioni anche di fattispecie singole che ovviamente diretta, per la trattazione ai soggetti competenti).

E' evidente che l'attività del/delle Consigliere di fiducia nella prevenzione e nella trattazione dei casi di disagio, malessere e discriminazioni può orientare le azioni generali che il CUG proporrà al fine di favorire condotte maggiormente responsabili ed etiche, dinamiche relazionali serene, propedeutiche al miglioramento dell'efficienza delle prestazioni lavorative.



e) Ruolo del CUG nella cultura del merito e della trasparenza

Il ruolo e la natura stessa del CUG conducono per l'affermazione della necessità della diffusione di una cultura della legalità, del rispetto della persona, della valorizzazione del merito e dunque della trasparenza nelle decisioni.

Solidi dati scientifici ormai dimostrano che, in un ambiente lavorativo percepito equo e soddisfacente, ci sono comportamenti più corretti, maggiore rispetto e cura dei beni aziendali, minori comportamenti c.d. "controproduttivi" e sicuramente meno corruzione.

f) Forum dei CUG

Da ultimo deve essere considerata l'interessante circostanza della propensione, spontaneamente determinatasi tra i CUG, di lavorare in rete e di creare un "forum" nel quale dar voce ai singoli CUG, diffondere le buone prassi, dare indicazioni su soluzioni sperimentate ecc..

Tale novità può essere un effetto delle Linee Guida di funzionamento del CUG che prevedono, anche attraverso l'attività del Gruppo di monitoraggio e supporto dei CUG, la costituzione di una rete istituzionale dei CUG (sotto l'egida dei due Dipartimenti coinvolti ovvero Funzione Pubblica e Pari Opportunità) ma, sta di fatto, che i CUG si sono e si stanno muovendo in sinergia, spontaneamente, con una rete di Comitati dei vari enti, creando un *network* (forum dei Comitati unici di garanzia) che non è facile riscontrare in altre realtà.

In contesti regionali esistono altrettante reti strutturate locali che comprendono CUG di P.A. più ampie (Regioni, grandi Comuni, Province, ma anche piccoli Comuni che hanno CUG in proprio o in condivisione, per non parlare delle reti dei CUG della sanità o delle ARPAT).

Il "forum" in divenire può essere un importante veicolo per la crescita della cultura della prevenzione della corruzione anche per la segnalazione di aree di rischio che possono essere state non sufficientemente valutate o evidenziate. Le esperienze diffuse delle amministrazioni aiutano ad ampliare l'orizzonte del singolo ente.



Intervento di Alberto Stancanelli al Convegno “Costi della corruzione, vantaggi della legalità

Roma, 15 ottobre 2015

Sintesi

Premetto subito che il mio intervento a questo convegno esprime una mia personale opinione e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

Vorrei partire dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Ciampi alla Camera dei Deputati del 6 maggio 1993:

- a) Impegno del governo a prevenire e reprimere la corruzione nell'amministrazione
 - 1. Procedimenti amministrativi più semplici e corretti (il governo propone di liberare i cittadini di tutti quegli oneri che rappresentano autentiche vessazioni)
 - 2. Regole etiche più analitiche e cogenti
 - 3. Controlli efficaci (eliminazione dei controlli superflui)
- b) Problemi e soluzioni esterne all'amministrazione pubblica
- c) Problemi e soluzioni interne all'amministrazione pubblica

Soluzioni relative alle norme penali in tema di corruzione, recenti interventi legislativi (l. 190 del 2012 e decreti attuativi):

La norma penale (precetto e sanzione) è una norma sanzionatoria di un comportamento che la collettività riconosce tale, ossia in quanto certe azioni o omissioni sono reputate dal legislatore dannose o pericolose per la comunità. Da sola la norma penale non basta a prevenire, la pena è una minaccia diretta ad esercitare una coazione psicologica sulla volontà dei consociati per indurli con la prospettiva della sofferenza al rispetto del precetto penale.

Non basta sancire che chi cagiona la morte di un uomo è punito con la pena dell'ergastolo per non avere più omicidi, se così fosse il sistema penale realizzerebbe una società senza crimine, ma purtroppo non è così.

Al tempo stesso pensate che se non ci fosse questa norma che punisce il peggiore dei delitti le riunioni di condominio finirebbero tutte con una strage? No il valore della vita, del rispetto



per gli altri, per la persona e le cose degli altri, della dignità propria e dell'altro nel vivere insieme ci viene dai valori propri dei singoli individui e dai valori propri della società.

Vengo alla corruzione. La corruzione è un delitto del pubblico ufficiale cioè proprio di colui che deve garantire la correttezza e l'imparzialità dell'azione amministrativa; quindi ancora più grave è il comportamento quando il pubblico ufficiale è parte di un disegno criminoso. Il cittadino deve fidarsi del pubblico ufficiale, questo deve perseguire l'interesse pubblico pilastro fondamentale del vivere comune e del riconoscimento reciproco Istituzioni e cittadini.

La sanzione penale per la corruzione attiene alla patologia del sistema amministrativo e non può essere vista come norma di prevenzione o comunque non solamente, la sanzione penale è la conseguenza del fallimento della corretta azione amministrativa, il fallimento dell'imparzialità e del buon andamento che regolano l'amministrazione pubblica come potere a se stante.

Il "fallimento" è ancora più grave perché la corruzione mina il rispetto sociale delle istituzioni.

Educazione, valori, etica dei funzionari pubblici, ma anche dei cittadini: è necessario **un patto morale tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese**, la soluzione al fenomeno è possibile solo se c'è un riconoscimento reciproco e una ricostruzione della reciproca legittimazione.

Vengo ai problemi e alle soluzioni da realizzare all'interno dell'amministrazione: nel nostro Paese assistiamo da tempo ad un circolo vizioso che alimenta la diffidenza tra lo Stato e i cittadini: lo Stato non si fida dei suoi cittadini e i cittadini non si fidano dello Stato. Lo Stato tende a regolare ogni aspetto della nostra vita, non c'è atto, azione, attività, comportamento che non sia regolata e disciplinata dal diritto, quasi tutto passa tra autorizzazioni, permessi, concessioni, certificati, istanze, deduzioni e controdeduzioni, bolli, ecc.

Le troppe regole imposte dallo Stato e le difficoltà burocratiche sempre crescenti per i cittadini e le imprese, la giungla normativa e la complessità dei procedimenti possono essere la linfa vitale per gli amministratori e i dirigenti disonesti, ma anche per quei cittadini o imprese che voglio no trovare scorciatoie a danno degli altri.

Scriveva Sabino Cassese già nel volume "Il sistema amministrativo italiano" del 1983 "...si allunga la procedura, la si complica, aumentano i tempi di attesa, si costringe il cittadino a spingere



da un ufficio all'altro la pratica che lo riguarda di questo sistema c'è una sola categoria di beneficiari la politica e il personale che governa i passaggi del procedimento”.

Questa analisi delle procedure amministrative e della vessazione verso i cittadini in molte realtà amministrative è ancora attuale.

Questa situazione (diffidenza verso l'amministrazione, procedure complesse ecc..) condiziona chi vuole investire in Italia o avviare un'attività produttiva. non ci si fida degli appalti pubblici, è anche una diffidenza diversificata nel territorio del nostro Paese (più accentuata al Sud - dove è forte anche la criminalità organizzata che condiziona le amministrazioni); contano i precedenti di corruzione in quel determinato settore o amministrazione, le sensazioni che si percepiscono nei contatti con le amministrazioni; tutto ciò tende ad essere un elemento qualificante in senso negativo nella decisione di rapportarsi con l'amministrazione pubblica per i cittadini e per gli imprenditori onesti.

In definitiva la corruzione percepita è ancora più grave della corruzione reale, come freno allo sviluppo economico del Paese. Sarà per questa ragione che nessuno ha mai messo in discussione la cifra dei 60 miliardi ipotizzata come costo della corruzione, che se non dimostrata nei numeri è sicuramente una cifra che ben può essere percepita (se non sottostimata) come reale nella comune opinione.

Altra patologia o disfunzione: per un corretto equilibrio tra i poteri dello Stato è importante avere un'amministrazione legittimata socialmente nell'esercizio dell'azione amministrativa, se non è così l'amministrazione di fatto finisce per essere gestita dal giudice penale in fase repressiva anche con la possibile e legittima ingerenza (ma è una patologia del sistema, l'amministrazione deve essere autosufficiente a prevenire fenomeni di corruzione), o dal giudice amministrativo che decide sempre di più al posto dell'amministrazione.

Il rischio forte è che l'azione amministrativa sia condotta o condizionata dalla magistratura penale. L'amministrazione non può essere un soggetto sotto tutela, un minore emancipato, deve riacquistare rispetto da parte dei cittadini e garantire l'imparzialità nella valutazione degli interessi pubblici. L'amministrazione deve disporre di strumenti interni di verifica di allarme che consentano di rimediare tempestivamente ripristinando la legalità ed efficienza. Sono necessari dei veri e propri “anticorpi” alla corruzione.



Proposte

Molte azioni e interventi per combattere la corruzione sono stati realizzati a partire da quelle proposte enunciate e poi avviate dal governo Ciampi nei primi anni Novanta, che ho richiamato all'inizio del mio intervento, e in particolare in questi ultimi anni, ma molto si può e si deve ancora fare:

vanno bene le sanzioni penali previste dalla legge Severino ma fondamentale nei reati contro la pubblica amministrazione è la certezza della pena e la celerità nella sua comminazione, servono nel rispetto delle giuste garanzie del processo penale norme di procedura accelerate per i reati contro la pa (la sanzione amministrativa (o pena accessoria, ma la questione non cambia) prevista dalla legge Severino a seguito della sentenza di primo grado è la soluzione sbagliata ad un giusto problema). Crea incertezza e confusione, e al tempo stesso contribuisce ad allontanare i cittadini dalle Istituzioni. Pensate ad un caso recente di una importante amministrazione: sentenza di primo grado di assoluzione per l'amministratore, condanna in appello (con conseguenti dimissioni), assoluzione in Cassazione!

Bene le competenze e il ruolo dell'Anac, ma attenti non può essere il super controllore di tutta l'attività amministrativa, può anche avere le capacità professionali, ma non la capacità materiale per soddisfare una massiccia richiesta di verifica dell'azione amministrativa. Il compito è dare indirizzi, vigilare e adottare sanzioni per prevenire la corruzione, ma va evitato che l'Anac si sostituisca nella decisione e nell'adozione dei provvedimenti all'amministrazione.

Semplificazione normativa, poche e chiare regole, procedure amministrative celeri e trasparenti. Bisogna passare dalla semplificazione amministrativa alla deregolazione (meno disciplina normativa). Trasparenza dei procedimenti: devo sapere con un semplice collegamento via internet dove è la mia istanza, quale funzionario la tratta, se e perché è ferma, e quanto manca alla conclusione del procedimento, interazione via internet con le amministrazioni, il cittadino non deve essere il "postino" delle amministrazioni.

Bene norme sulla trasparenza (da dovere alla trasparenza da parte delle amministrazioni si passa al diritto del cittadino alla trasparenza). Necessario monitoraggio continuo sull'applicazione delle norme sulla trasparenza.

Assunzioni di personale con modalità trasparenti e progressioni di carriera basate sul merito e valutazione.



Controlli collaborativi (corte dei conti è necessaria l'implementazione dei controlli sulla gestione) e di risultato - Servizi ispettivi interni (con autonomia es. il responsabile dell'anticorruzione) all'amministrazione con controlli a campione, sia di legittimità che di gestione-costi-rendimenti. (scriveva Piercamillo Davigo, in un saggio del 1994, "I limiti del controllo penale sulla corruzione e i necessari rimedi preventivi" che i controlli formali non hanno mai "impedito la commissione di reati: anzi ogni qualvolta sono stati accertati gravi reati l'aspetto formale della sequenza di atti amministrativi è risultato particolarmente accurato ed all'apparenza irreprensibile.")

Statuti dei doveri di comportamento dei dirigenti principi di lealtà e diligenza fedeltà ai valori costituzionali, imparzialità, formazione e sanzioni certe in caso di violazione del codice etico.

Codice di autoregolamentazione modello consiglio degli ordini professionali (deontologia professionale anche nei rapporti con i cittadini.)

Sviluppo della concezione di appartenenza ad un corpo tecnico dei funzionari pubblici.

Autonomia della dirigenza dalla politica. La dirigenza non è espressione di una parte politica, deve attuare gli indirizzi politici, ma sempre con l'obiettivo dell'imparzialità e del buon andamento. La distinzione tra politica e amministrazione è utile se c'è autonomia della dirigenza (la distinzione era una delle soluzioni proposte per combattere la corruzione degli anni Novanta, ma il rischio, come si è verificato in alcuni casi, è che la corruzione passi dalla politica alla burocrazia, o addirittura si instauri un patto criminale tra politica e burocrazia finalizzato alla corruzione). Importante nella riforma prevista dalla legge Madia (l. 124 del 2015) è l'autonomia e l'indipendenza delle Commissioni istituite presso il Dipartimento della funzione pubblica per l'individuazione della rosa dei dirigenti, da sottoporre al vertice politico che dovrà conferire l'incarico, a seguito della valutazione dei candidati che hanno risposto all'interpello. Le Commissioni dovranno "... tenere sotto controllo il conferimento degli incarichi ai dirigenti, da parte dei corpi politici"... "La scelta dei componenti delle tre Commissioni sarà un banco di prova per il governo. Dovranno essere nominate persone autonome indipendenti e 'terze', non politici o sindacalisti." (così Sabino Cassese, Corriere della sera, 14 agosto 2015). Si poteva però, per ovviare a questi possibili pericoli, attribuire all'Anac in quanto soggetto indipendente dalla politica (e dal Governo) e non incardinato presso il Dipartimento della funzione pubblica come invece è previsto per le istituite



Anno 3, n. 05 - dicembre 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Commissioni, l'individuazione della rosa dei dirigenti da sottoporre al vertice politico per il conferimento dell'incarico.

140

Verifica e valutazione da parte dei cittadini al raggiungimento e al miglioramento dei risultati dell'amministrazione e soddisfazione nella qualità della prestazione. La valutazione degli utenti deve avere effetti sulla corresponsione del premio di risultato.



DIRIGENZA PUBBLICA

Valutazione e incarichi dirigenziali: il caso (emblematico) del Mef e delle Agenzie Fiscali

di Augusto Zucaro

La sentenza sulla valutazione

Con la sentenza n. 4713, depositata il 13 ottobre 2015, il Consiglio di Stato, quarta sezione, accogliendo un ricorso della Federazione DIRPUBBLICA contro l'avversa sentenza di primo grado del TAR del Lazio, ha stabilito definitivamente che il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e le agenzie fiscali hanno applicato fino a oggi sistemi di valutazione che erano stati abrogati – ben sei anni fa! – a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, art. 30, comma 4, e che non erano stati mai più ripristinati.

Si sarebbe dovuto applicare, invece, il nuovo sistema di valutazione, previsto dallo stesso decreto legislativo. Il medesimo organo giurisdizionale ha poi ordinato alle amministrazioni soccombenti di provvedere – entro 180 giorni (termine che scade il 10 aprile 2016) – all'adozione del sistema di “misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*”, introdotto proprio dal decreto legislativo in questione; in caso contrario, il Consiglio di Stato si è riservato di nominare un “Commissario *ad acta*”.

Il sistema di valutazione è fondamentale, perché serve a conferire motivatamente gli incarichi dirigenziali e le posizioni organizzative.

È chiaro che i vecchi sistemi di valutazione sono stati abrogati perché il legislatore li ha ritenuti inaffidabili. Come mai, allora, sono stati mantenuti finora? La risposta spetta, naturalmente, ai diretti interessati. Non si può, tuttavia, fare a meno di sottolineare che si trattava di sistemi talmente discrezionali, fondati su criteri soggettivi e non verificabili, da consentire, di fatto, qualsiasi arbitrio nel conferimento di incarichi puramente fiduciari.

Gli incarichi dirigenziali

Nelle agenzie fiscali (ma non nel MEF) era invalsa la pratica, sorta nel cessato Ministero delle finanze già prima della nascita delle agenzie stesse, avvenuta nel 2001, di conferire incarichi dirigenziali a semplici funzionari sprovvisti della qualifica dirigenziale. Anzi, in alcuni casi, i prescelti



nemmeno avrebbero potuto partecipare ai concorsi pubblici per l'accesso alla dirigenza, poiché sprovvisti anche del diploma di laurea. Ai suddetti funzionari erano spesso conferiti gli incarichi dirigenziali di maggior rilievo e retribuzione, anche a costo – talvolta – di pretermettere i dirigenti di ruolo che avevano vinto un regolare concorso. Altre volte, è accaduto che questi ultimi si siano trovati in posizioni dirigenziali subordinate a quelle dei funzionari prescelti.

Oltre a essere già grave in sé il fatto che un'amministrazione pubblica si arroghi il potere di nominare dirigente *"pro tempore"* (conferendo l'incarico, ma non la qualifica dirigenziale) qualcuno che non ha mai vinto un concorso per l'accesso alla dirigenza, appare gravissima la circostanza che gli incaricati in questione – proprio perché titolari di un incarico ma sprovvisti della relativa qualifica (non avendo vinto un concorso) – risultavano rimovibili *"ad nutum"*, in qualsiasi momento, senza alcuna motivazione. Del resto, lungi dal potersi dolere di aver perso il posto dirigenziale, costoro avrebbero dovuto comunque ringraziare l'Amministrazione di aver consentito loro, per qualche tempo, di esercitare funzioni dirigenziali a loro non spettanti e di percepire la relativa retribuzione. Nei contratti che sottoscrivevano, l'Amministrazione si riservava espressamente la facoltà di poter loro revocare l'incarico in qualsiasi momento (anche prima del termine che pure era apposto).

La possibilità di gestire a piacimento i sistemi di valutazione era correlata a quella di gestire a piacimento anche gli incarichi dirigenziali. Infatti, i funzionari sprovvisti della qualifica dirigenziale, ma non degli incarichi dirigenziali, risultavano – forse non a caso! – puntualmente migliori dei dirigenti di ruolo che avevano vinto un regolare concorso.

Non va neanche sottaciuta la circostanza che questi funzionari "incaricati" non avevano tutti i poteri di un dirigente di ruolo. Ancora di meno ne avevano i "facenti funzioni" di dirigente, cioè i funzionari più alti in grado che reggevano – di fatto – uffici in mancanza di un dirigente (o di un "incaricato") ma ai quali l'Amministrazione non aveva ritenuto di conferire l'incarico né il relativo trattamento economico. Nessuna motivazione è stata mai data per il fatto che alcuni funzionari reggessero uffici con l'incarico dirigenziale e altri senza.

La posizione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, con giurisprudenza costante e, ormai, anche molto vasta, non ha mai mancato di ribadire in ogni occasione che l'autonomia della dirigenza e l'accesso per concorso



ai pubblici impieghi sono beni costituzionalmente tutelati (art. 97 e 98), anche perché contribuiscono a garantire il carattere democratico della Repubblica. Una dirigenza asservita, in quanto rimovibile “*ad nutum*”, è quindi fuori del dettato costituzionale, poiché, come tutti i pubblici impiegati, i dirigenti pubblici per primi devono essere “a servizio esclusivo della Nazione” (art. 98). Mentre nel settore privato il dirigente è l’“*alter ego*” dell’imprenditore, nel pubblico non è ammissibile una figura che sia l’“*alter ego*” di un politico!

Anche il caso delle agenzie fiscali non ha fatto eccezione alla regola. I regolamenti di amministrazione di tali agenzie, fin dall’origine, quindi dal 2001, prevedevano la possibilità di conferire incarichi dirigenziali ai loro funzionari, con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato e con la corresponsione dello stesso trattamento economico attribuito ai dirigenti di ruolo. Questa disposizione sarebbe stata applicabile solo nei primi tre anni di vita delle suddette agenzie. Successivamente, però, essa è stata prorogata ogni anno di un altro anno, non senza rimarcare ogni volta l’eccezionalità e la temporaneità della situazione creatasi con la carenza di dirigenti. A questa si è pure cercato di porre rimedio mediante concorsi speciali, per titoli ed esami, nei quali il “titolo” principale era proprio l’esercizio, con incarico, di funzioni dirigenziali. Questi concorsi sono stati, naturalmente, tutti impugnati e, nel caso dell’Agenzia delle entrate, sono state impugate anche le proroghe annuali della possibilità di conferire incarichi dirigenziali ai funzionari (tutto ciò, sempre davanti al TAR del Lazio).

Quando erano ormai dieci anni che le agenzie fiscali procedevano nel modo sopra indicato, con la sentenza 1° agosto 2011, n. 6884, il TAR del Lazio, seconda sezione, accogliendo l’ennesimo ricorso della Federazione DIRPUBBLICA contro la citata norma del regolamento di amministrazione dell’Agenzia delle entrate, ne ha sancito l’illegittimità: la situazione creatasi, evidentemente, appariva ormai ordinaria, non eccezionale, e definitiva, non temporanea; tutto questo era in palese contrasto con la normativa vigente e, in particolare, con il decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni.

L’Agenzia ha impugnato questa sentenza davanti al Consiglio di Stato. Prima che fosse discusso tale appello, però, con il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 8, comma 24, la possibilità di conferire incarichi dirigenziali ai funzionari è stata recepita in norma di legge e non solo per l’Agenzia delle entrate ma anche per le altre agenzie fiscali; queste ultime, Agenzia delle dogane e Agenzia del territorio, avevano infatti, nei loro regolamenti di amministrazione, la medesima norma. Il suddetto art. 8, comma 24, è stato



allora rinviato dal Consiglio di Stato alla Corte costituzionale, che si è pronunciata al riguardo con la sentenza n. 37 del 17 marzo 2015.

La norma è stata dichiarata incostituzionale e la causa è stata riassunta dal Consiglio di Stato, che si è pronunciato definitivamente con la sentenza n. 4641 del 6 ottobre 2015; questa censura l'attribuzione «*di incarichi dirigenziali senza concorso, senza criteri, e con un esercizio di discrezionalità del quale sfuggono al giudice amministrativo parametri e limiti*». Analoghe sentenze hanno poi annullato i concorsi speciali, di cui sopra, nei quali il "titolo" principale era proprio l'esercizio di funzioni dirigenziali: i concorsi devono infatti conformarsi alla normativa vigente, come quelli banditi dalle altre amministrazioni pubbliche, e, in particolare, nessuna validità può essere riconosciuta a titoli professionali nulli, in quanto, addirittura, incostituzionali!

La validità degli atti firmati da non dirigenti

Delicatissima – a questo punto – è la questione della validità degli atti firmati, in tutti questi anni, da semplici funzionari sprovvisti della qualifica dirigenziale. Gli atti delle agenzie fiscali hanno, evidentemente, una rilevanza estrema e la maggior parte degli uffici era ormai retta dal personale in questione.

Un'eventuale norma di legge che prevedesse una sanatoria costituirebbe un'ammissione implicita dell'invalidità di tali atti e si esporrebbe a un altro rinvio alla Corte costituzionale: si è pertanto scelto di non percorrere questa strada.

La questione è controversa e varia anche da tributo a tributo. In generale, mentre alcune Commissioni tributarie hanno accolto, a seguito della suddetta sentenza n. 37 della Corte costituzionale, i ricorsi contro i suddetti atti, la Corte di cassazione ha recentemente affermato il carattere decadenziale del termine di impugnativa: se la questione del possesso della qualifica dirigenziale non risulta posta fin dall'inizio della controversia, non sarebbe ammissibile sollevarla adesso. Resta da vedere l'ulteriore evoluzione della giurisprudenza in materia.

Conclusioni e proposte

Con la recente legge 7 agosto 2015, n. 124, è stata impostata una profonda riforma delle amministrazioni pubbliche, che andrebbe raccordata – per evidenti esigenze di coerenza dell'ordinamento – con quella di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196).



Se, infatti, gli schemi di bilancio vanno articolati in missioni e programmi, bisogna anzitutto individuare le prime e i secondi. In base alla legge 196/2009, art. 21, comma 2: “Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”. Inoltre: “La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all’unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”. Le “azioni”, infine, sono “componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato”, ai sensi dell’art. 40, comma 2, lett. e).

Siamo di fronte a una grossa occasione per razionalizzare il numero e le funzioni di tutti gli uffici – non solo quelli del MEF e delle agenzie fiscali – senza ricorrere a tagli lineari (una volta tanto!) ma all’adeguamento di tali funzioni ai bisogni della collettività. Dal programma di governo presentato dalle forze vittoriose nelle elezioni politiche dovrebbero scaturire gli obiettivi strategici distribuiti, anno per anno, per tutto l’arco della legislatura. Gli uffici dovrebbero corrispondere, a cascata, alle missioni, ai programmi e alle azioni. Alla base della piramide, si potrebbero così avere uffici di livello non dirigenziale affidabili, previo concorso pubblico, ai funzionari; questi corrisponderebbero ai “quadri” (art. 2095 del codice civile) nel settore privato.

Anche i sistemi di valutazione, infine, andrebbero raccordati con tutto il resto, sia per armonizzare la legge n. 124/2015 con la legge n. 196/2009 (e i decreti legislativi previsti da entrambe) sia perché un sistema di valutazione legittimo ed efficace deve basarsi su criteri predeterminati, trasparenti e oggettivi (che quindi prevedano anche la misurazione obiettiva dei risultati effettivamente raggiunti). Non possono essere i dirigenti a dare gli obiettivi a sé stessi e la valutazione va affidata a soggetti terzi, imparziali e vincolati dall’obbligo di rispettare i criteri di cui sopra. Solo così potremo avere un’amministrazione pubblica davvero “a servizio esclusivo della Nazione”!



AUTHORITY

Passano gli anni ed ancora non c'è traccia dell'istituzione nazionale italiana per i diritti umani

di Vanna Palumbo

La risoluzione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite 48/134 che chiede agli Stati di sviluppare Istituzioni nazionali effettive per la promozione e la protezione dei diritti umani risale ormai a più di vent'anni fa (essendo stata adottata nel dicembre 1993) ed ancora l'Italia non è riuscita a dotarsi di questo fondamentale strumento. Negli anni si sono succeduti diversi tentativi di portare iniziative legislative in Parlamento per la creazione di una istituzione effettiva ed indipendente come indicato nei principi di Parigi (pubblicati come Annesso alla risoluzione). Ricordo la prima di queste iniziative, scaturita in alcuni di noi dalla presa d'atto che le non brillanti *performances* del Comitato interministeriale per i diritti umani, cui partecipavamo su designazione delle rispettive Amministrazioni, erano dovute da un lato alla debolezza del suo inquadramento nell'ambito del Ministero degli Affari esteri e dall'altro alla mancanza dei requisiti di "indipendenza" dell'organismo. Il Comitato, composto da rappresentanti delle diverse amministrazioni competenti curava la predisposizione dei rapporti periodici che l'Italia era tenuta a presentare per l'attuazione delle Convenzioni delle nazioni unite di tutela dei diritti umani (come ad esempio quelli in materia di lotta alla discriminazione razziale, alla tortura ed i trattamenti inumani, di tutela dei diritti del fanciullo, delle donne) e dei Patti internazionali scaturenti dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Patto sui diritti civili e politici e quello sui diritti economici, sociali e culturali.

Il Comitato curava altresì la presentazione del rapporto alle Nazioni unite e la successiva fase di discussione con gli esperti di queste a Ginevra nonché la diffusione delle conclusioni adottate.

La nostra esperienza nel seguire, partecipando attivamente a queste fasi, i lavori del Comitato fu di scontento ed insoddisfazione.

Eravamo mossi dalla sincera volontà che quelle convenzioni e quegli obblighi non dovessero solo consistere in una sorta di stanca litania formale ma che una forte linfa dovesse percorrere l'azione del Governo e quindi delle Amministrazioni nel fare sì che i principi fossero attuati in modo appropriato, dando il necessario seguito alle raccomandazioni formulate dalle NU.



Le nostre spinte, inizialmente all'interno della struttura, per far sì che il comitato acquistasse un rango effettivamente propositivo e decisionale, non portarono a risultati e fu per questo che decidemmo di costruire un'azione esterna per stimolare la creazione di una vera istituzione nazionale indipendente.

Con Enrico Calamai, il nostro "Ambasciatore", e con Daniela Carla¹, esperta del lavoro ed io che all'epoca lavoravo al Ministero dell'Interno mettemmo in campo una serie di attività per sensibilizzare al tema e favorire la predisposizione di una iniziativa legislativa, che culminarono nella costituzione di una *ong* il "Comitato diritti umani" di cui Enrico fu il primo portavoce.

Il Comitato nacque oltre alla spinta dei singoli, grazie al coinvolgimento ed alla condivisione da parte del mondo dell'associazionismo, che portò all'adesione delle diverse organizzazioni, piccole e grandi, generaliste o settoriali, attive in Italia nei settori che potevano considerarsi legati alla tutela dei diritti umani, considerati come diritti indivisibili ed universali.

In seno al Comitato venne quindi predisposto il primo schema di proposta di legge per la costituzione della istituzione nazionale in parola, proposta che venne poi presentata nel 2001 alla Camera dei Deputati ma che non riuscì a completare l'iter legislativo. La proposta di legge si ispirava fortemente al modello Garante per la protezione dei dati personali, all'epoca l'unico riferimento per una vera autorità indipendente in materia di diritti fondamentali, disegnando forti competenze e poteri istruttori e decisionali, con una attenzione specifica anche al quadro internazionale in modo da integrare i principi di tutela dei diritti fondamentali nelle linee di politica estera e di cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

Da allora molti altri tentativi sono stati fatti, utilizzando come base quel testo o proponendone altri, ma i tentativi sono stati finora infruttuosi.

Nella presente legislatura non risulta sia stata presentata alcuna iniziativa di legge al riguardo.

Riteniamo che un Paese civile e democratico, e l'Italia si fa un vanto di essere tra questi, non possa pienamente operare ed offrire ai suoi cittadini/e in senso ampio quelle garanzie che gli strumenti internazionali in materia di diritti umani presuppongono e richiedono.

Solo l'istituzione di questa autorità come auspicato dalle Nazioni Unite potrebbe soddisfare la richiesta di tutela che viene dalla società evitando del pari la fioritura di strutture settoriali e favorendo la creazione di reti di contatto per migliorare la coerenza dell'azione di quelle esistenti.



RECENSIONI

Fabrizio Giorgilli

Valore, etica ed efficienza nelle organizzazioni pubbliche

Casa Editrice Palimpsesto

di Roberto Bafundi

Fabrizio Giorgilli è un brillante dirigente pubblico (attualmente direttore di una sede Provinciale INPS) da sempre “appassionato” studioso delle organizzazioni delle Pubbliche Amministrazioni, nonché costantemente impegnato nella sua attività manageriale a tradurre in comportamenti coerenti e scelte consequenziali le sue felici intuizioni che hanno un unico filo conduttore, quello di raccontare, nel quotidiano, che è possibile (e con successo) vivere da civil servant.

Il suo ultimo lavoro “*Valore, etica ed efficienza nelle organizzazioni pubbliche*”, è la rappresentazione, in forma lucida e sistematica, di questo racconto.

Già nel titolo il messaggio ai lettori: è possibile connotare di dimensione etica l'efficienza, sempre rincorsa nelle PP.AA. e intesa sempre più come razionalizzazione continua di costi e tempi, in cui l'attenzione si sposta sugli incrementi di “valore” non in termini economico – finanziari, ma come costruzione di fondamenti assiologici condivisi dalla collettività a partire dai “nuovi messaggi” lanciati dalle PP.AA.?

Ed è possibile, ancor più, ripensare le organizzazioni a partire dalla ridefinizione dei valori condivisi sulla base dei nuovi bisogni dei cittadini e dei diversi territori?

A questo e ad altri interrogativi l'autore rivolge la sua attenzione, ma con la sapienza di chi non vuole dare risposte, ma suscitare nuove domande, nella consapevolezza di voler introdurre una nuova immagine delle PP.AA., come strutture che (ri)orientano le proprie azioni, e coerentemente rimodulano le proprie organizzazioni non (solo) sulla base delle finalità individuate dal legislatore, ma sulla spinta delle nuove interpellanze delle comunità.

E si spinge in un terreno ancora poco esplorato: la valutazione delle politiche pubbliche, misurate sulla coerenza tra gli indirizzi politici e gli obiettivi assegnati alla burocrazia e le attese



delle collettività cui essi sono rivolti; una valutazione, dunque, in cui è centrale l'outcome, l'impatto che le scelte strategiche e gli atti amministrativi attuativi, hanno sui territori e sullo sviluppo degli stessi.

Ci suggerisce, dunque, una unità di misura diversa di valutazione, un KPI diremmo immateriale, l'incremento di valore come contributo costante alla creazione di una comunità solidale. La sintesi la ritroviamo in questo passaggio: *“porre attenzione alla dimensione etica della qualità nel lavoro pubblico, facilita la costruzione di una socialità responsabile”*.

Interessante, poi, la metodologia proposta per garantire una organizzazione del lavoro pubblico *moral and ethic oriented*: governare la complessità in maniera univoca, ma differenziare gli interventi per la sua coerente gestione.

Infatti, nell'analisi delle dimensioni fondamentali dei vari livelli di complessità il testo invita alla lettura di essi come opportunità e non come vincoli, in una logica di sistema, in cui ogni articolazione dello Stato, conosciuta e presidiata, diventa essa stessa produttiva di nuovi valori a presidio dei quali orienta la propria azione.

Ma, in coerenza con l'ontologico valore della *complessità* dell'apparato statale, ogni eccessiva semplificazione ne ridimensiona e ne offusca la natura, facendo percepire nei cittadini la *complicazione*; a tal fine, l'indicazione precisa che viene dall'autore è addivenire ad azioni e soluzioni differenziate sui territori - non centralizzate e omologate - che rendono le organizzazioni più prossime ai cittadini nonché maggiormente comprensibili e condivisibili le politiche e gli indirizzi strategici (*“l'esigenza di sviluppare una coesione sociale tramite una valorizzazione dello sviluppo definito “locale”*).

La metodologia proposta sembra essere pienamente in linea con il Protocollo Italia Semplice siglato dal Governo, dalla Regioni e dall'ANCI: *“Ogni territorio ha la sua peculiarità, la sua domanda economica e sociale, mentre oggi la risposta della Repubblica tende ad essere omogenea con lo stesso modello organizzativo ripetuto automaticamente”*.

Ebbene, in un momento in cui si sta riproponendo l'ennesima *riforma* della PP.AA. il lavoro di Fabrizio Giorgilli risulta quanto mai attuale, perché, con la fermezza e l'orgoglio di un dirigente *“al servizio esclusivo della Nazione”*, egli suggerisce, nel riscrivere le regole e nel ridisegnare gli assetti, di porre al centro delle scelte da attuare i principi etici e i valori fondanti (e peculiari dei territori) che devono orientare il lavoro pubblico in tutte le organizzazioni dello Stato, attorno ai



quali costruire metodi di valutazione degli impatti che mirino, costantemente, a realizzare una “efficienza solidale”, in cui gli obiettivi di revisione delle spese si sposino con lo sviluppo dei territori e con la ricerca, costante, di una rete solidale di coesione sociale.

Caro Fabrizio, ti aspetto, dunque, con un nuovo lavoro, e ti lascio (questa volta io!) con altri interrogativi: è possibile definire i modelli organizzativi sulla base dei valori che hai declinato? È possibile definire i sistemi ordinamentali nelle PP.AA. assumendo come essenziale la dimensione etica? È ancora: possiamo descrivere i percorsi professionali sulla base di nuove competenze attese, in cui atteggiamenti e valori trovino eguale ponderazione come le conoscenze specialistiche? È possibile immaginare piani di performance e valutazioni delle stesse, ponderando come e in quale misura i dirigenti, i team leader e tutti gli attori coinvolti contribuiscano all’incremento del “vissuto dei valori” nell’organizzazione? Ed è possibile misurare il grado di percezione di ciò da parte dei cittadini? Sarà possibile, infine, “contagiare” anche tutti gli interlocutori (fornitori, appaltatori, consulenti) delle PP.AA. per includerli in questa ricerca di costruzione di coesione sociale, inducendoli a pensare a un *profitto etico*, in cui l’attenzione al giustificato compenso si unisca, altresì, l’orgoglio di avere contribuito alla crescita e allo sviluppo dei territori?

Questi alcuni spunti: non farci aspettare troppo per rileggerci ancora...



Anna Maria Isastia

Donne in Magistratura - L'Associazione Donne Magistrato Italiane – ADMI

Debate Editore – 2013

di Leonella Cappelli

L'autrice del libro, docente di storia contemporanea all'Università La Sapienza di Roma, ha impostato il testo come uno studio approfondito della posizione della donna nelle professioni, e soprattutto delle discriminazioni subite nell'accesso alle stesse, in particolare in quella di magistrato, a partire dalla seconda metà dell'ottocento.

Il lavoro privilegia l'Italia e l'evoluzione legislativa in materia, nonché le azioni poste in essere dalle associazioni di settore per progredire verso la parità di genere, ma lo sguardo è anche rivolto alle culture diverse dalla nostra, in particolare quella anglo-sassone, che spesso hanno preceduto le altre nella sensibilizzazione sullo specifico tema e nell'analisi dei fenomeni a monte.

La prima parte, di interesse più squisitamente storico e aneddotico, tratteggia il percorso compiuto a partire dalla assoluta negazione dell'accesso a determinate professioni, che era comunque una proiezione della posizione di inferiorità della donna nella società e della negazione dei diritti politici e di numerosi diritti civili, e si nutrivano anche di pregiudizi sui requisiti fisici ritenuti necessari al miglior svolgimento di attività "superiori".

L'analisi prosegue rilevando come la costituzione repubblicana, che pure è stata fondamentale per il successivo avanzamento della parità, non sia stata di per sé sufficiente a garantire l'accesso delle donne alla magistratura, a causa delle interpretazioni di retroguardia e delle azioni poste in essere a tutela della supremazia maschile, e come sia stato necessario pervenire ad una legge ordinaria, la n. 66 del 1963, per porre fine alla discriminazione formale della donna nell'accesso alle professioni.

La seconda parte dello studio, dagli anni sessanta del secolo scorso ai nostri giorni, si basa prevalentemente su fonti documentarie costituite da atti di convegni, prese di posizione di singoli e di associazioni, memorie di donne impegnate in magistratura. In particolare, viene esaminata l'azione svolta dall'Associazione Donne Magistrato Italiane - ADMI - per rendere effettiva la parità conquistata ed applicarla sia nei vari aspetti della vita lavorativa sia nell'ambito delle associazioni rappresentative, come l'Associazione Nazionale Magistrati. Si espongono le difficoltà



nell'inserimento delle donne in un mondo fino ad allora pensato al maschile e si illustra una realtà di diffidenze culturali e di sofferenze, di battaglie e di impegno dietro "queste donne di potere in toga". E, ancora, si sottolinea il percorso fondamentale dalla raggiunta parità formale alla presa di coscienza della necessità di valorizzare le differenze legate al genere.

Nel ripercorrere le ultime tappe, scandite dalla approvazione della legge sulle "azioni positive" (l. n. 125 del 1991), relativa alle azioni da intraprendere per rimuovere gli ostacoli alla effettiva parità di genere, e dalla costituzione di comitati e commissioni, fra cui rilevante il Comitato pari opportunità nel CSM, l'autrice non sottace le divergenze di vedute fra l'ADMI ed altri gruppi organizzati, in particolare quello delle magistrature milanesi, portatrici di una diversa impostazione che trae origine dal pensiero più generale sul rapporto uomo-donna di una parte del movimento femminista italiano degli anni '70.

Lo studio evidenzia infine come ad un costante aumento di presenze femminili in magistratura non corrisponda una equivalente rappresentanza ai vertici della carriera, ancora ricoperti in larga maggioranza da uomini.

Il libro, edito a fine 2013, in concomitanza con il cinquantesimo anniversario della legge n. 66 del 1963, mantiene la piena attualità dei contenuti e dei valori in esso illustrati e rappresenta un'utile sintesi delle problematiche di genere nel campo specifico.



APPENDICE

Convegno

Politiche pubbliche e territorio - Decisori in rete

Avellino, 13 novembre 2015

Sintesi a cura di Giuseppe Beato

Quanto è lontana la realtà sociale e istituzionale del nostro Meridione d'Italia dagli stereotipi ancora pervicacemente utilizzati dai media per raffigurarla! Non ne avevamo dubbi, tuttavia la serietà, l'impegno, l'essenzialità dell'argomentare - lontano da ogni retorica, con i quali è stato svolto il tema del Convegno organizzato ad Avellino da dirigenti pubblici del territorio che fanno parte e riferimento alla nostra Associazione, hanno prodotto un'iniziativa di successo e una prospettiva concreta di sviluppi futuri.

Gli spunti, gli argomenti e le proposte emerse lo scorso 13 novembre saranno sviluppati estesamente nel prossimo numero di questa rivista, perché il tema dei rapporti fra Amministrazioni pubbliche e fra queste e la società civile è il cardine stesso del buon funzionamento delle Istituzioni della Repubblica.

“Politiche pubbliche e territorio: decisori in rete”, era il tema in discussione: chi sia interessato potrà ascoltare la registrazione video degli interventi dei relatori cliccando sul nostro sito: <http://www.eticapa.it/eticapa/politiche-pubbliche-e-territorio-decisori-in-rete/>

Oltre alla relazione del Presidente della nostra Associazione, **Antonio Zucaro** pubblicata qui di seguito, è utile qui ricordare in modo sommario i concetti fondamentali emersi e condivisi nella giornata: la convinzione unanime espressa da tutti è stata che l'emanazione di leggi e di procedure non costituisce elemento di per sé sufficiente a garantire servizi pubblici di qualità. Il Prefetto di Avellino **Carlo Sessa**, partendo dal concetto di “comunicazione” come elemento essenziale per la comprensione della realtà, ha concretamente individuato nei lavori della “Commissione provinciale permanente” il luogo utile per l'interconnessione e lo scambio reale di punti di vista e delle problematiche delle varie Amministrazioni del territorio. Più criticamente **Serena Angioli**, assessore regionale della Campania per i fondi europei, ha evidenziato il fatto che la saturazione di norme e procedure non porta con sé generalmente una capacità della



dirigenza pubblica di “ideare soluzioni concrete ai problemi”; è necessario pertanto un cambiamento che parta dalle persone, dai dirigenti e dalle modalità di approccio ai problemi che la realtà propone. Sui rapporti fra Amministrazioni centrali e territoriali si è soffermata **Antonella Ciaramella**, vice Presidente della “Commissione semplificazione” del Consiglio regionale della Campania: le regioni del Meridione, ha affermato, hanno consapevolezza del loro ruolo e della necessità di dare il massimo dell’attenzione al concetto di “rete”; pertanto è ingiusto e superabile il giudizio sulle realtà amministrative meridionali caratterizzate da “frammentazione”, a patto che la dirigenza pubblica sia capace di accettare la sfida dell’interconnessione fra realtà e interessi diversi. Critico verso la legislazione statale è stato **Domenico Gambacorta**, Presidente della Provincia di Avellino, il quale ha esemplificato con il racconto della soppressione delle Province lo iato evidente che sussiste fra le “deliberazioni” centrali e la realtà del territorio, in termini di incapacità di previsione e normazione su ciò che è necessario fare nel concreto della realtà di ciascun territorio. A rappresentanza dell’imprenditoria privata del territorio campano, **Agostino Della Gatta**, consigliere nazionale dell’Associazione Alberghi Diffusi, ha preferito non “rigirare il coltello nella piaga”, ma con una battuta ha definito i rapporti fra normativa/procedure e società civile: camminano su “strade diverse”. **Maria Luisa Palma**, direttrice della Casa circondariale di Benevento, ha ricordato ai presenti che i cittadini si dimostrano sovente insoddisfatti di una Pubblica Amministrazione che non sempre è capace di “riconoscere e attuare” i diritti delle persone e delle imprese. Da “operatrice sul campo”, ella individua due punti di debolezza nelle iniziative di riforma e gestione della P.A. degli ultimi anni: una scarsa attenzione alle problematiche concrete del cittadino, lasciato solo davanti a una pluralità di Amministrazioni pubbliche, e la confusione che si è ingenerata fra concetti di “efficienza/efficacia” e l’ottica della privatizzazione delle funzioni pubbliche, che è cosa diversa e non tiene conto delle differenze “ontologiche” fra un’impresa e una pubblica amministrazione. **Dario Ciccarelli**, direttore della Ragioneria territoriale dello Stato di Avellino, nonché organizzatore *in loco* del convegno, ha fissato due bei concetti: uno, storico, secondo cui il territorio non ha finora mai contribuito alla costruzione delle istituzioni della Repubblica, l’altro mirato al ruolo necessario del dirigente pubblico, che oltre ad essere fedele esecutore delle norme, deve saper esprimere capacità di essere punto di incontro e riferimento fra “istituzioni e realtà sociale”, invece di essere mero esecutore di circolari. Da **Roberto Bafundi**, direttore della Sede regionale INPS dell’Abruzzo, è pervenuta la testimonianza reale di quello che possono essere i rapporti fra amministrazione pubblica e cittadino in senso orientato al servizio: il



racconto che egli ha fatto delle dimostrazioni per l' applicazione della "Mia pensione", effettuate direttamente nei luoghi di lavoro delle fabbriche delle diverse imprese industriali di quel territorio è stata la chiara dimostrazione di una dinamica di pubblica amministrazione che va, segue e rincorre imprese e cittadini per "erogare diritti", prima ancora che servizi. Assai stimolante l'intervento di **Sandro Mameli**, responsabile del Dipartimento *management* della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e diretto conoscitore dell'Amministrazione francese e belga, che ha invitato ad abbandonare le dicotomie di pensiero "centro/periferia" e "poteri dirigenziali/funzioni dirigenziali" suggerendo di concentrarsi sul concetto di "ruolo" di ciascun dirigente, sapendo in premessa che "non c'è una norma che ti dica come ti devi comportare in un caso concreto". Concentrarsi sul ruolo significa capire come si è collocati nella catena delle responsabilità e degli interessi in gioco e regolarsi in conseguenza: quindi il metodo di esercizio del ruolo è più importante delle "regole" che a questo esercizio sono preposte: come esemplificazione di questi concetti, Mameli ha raccontato l'esercitazione da lui proposta agli allievi dirigenti della SNA consistente nella simulazione delle decisioni necessarie in occasione dell'accoglienza ai profughi sbarcati a Lampedusa, che vede coinvolta una catena di ben 15 uffici centrali e periferici, ciascuno dei quali titolare di una porzione di funzione decisionale: un efficace esempio su come si lavora "in rete". **Gianluigi Mangia**, professore di Organizzazione aziendale dell'Università Federico II di Napoli, passando in rassegna le diverse problematiche di rete fra Amministrazioni pubbliche non solo italiane, ha centrato la sua proposta su due concetti chiave: attenzione all'efficacia dell'agire amministrativo, intesa come recupero della qualità dei servizi erogati e modalità nuove di scrivere e applicare le "regole", spostando l'attenzione e il monitoraggio sui risultati e sulle conseguenze dei comportamenti adottati. Gran finale del nostro convegno nelle conclusioni di **Paolo De Ioanna** che, dall'alto della sua lunga esperienza di *grand commis* dello Stato, ha individuato in una serie di requisiti extra-normativi la chiave vera per una ripresa del buon andamento della pubblica amministrazione: l'esercizio continuo di una "fiducia reciproca fra le Istituzioni", l'integrazione fra gli specialismi – non solo di natura squisitamente giuridica, la ricerca sul campo dei nessi fra centro e periferia in occasione della gestione dei fondi comunitari, le procedure come mezzo e non come fine e, soprattutto, la ripresa di politiche d'investimento pubblico, da distinguere - prima di tutto sul piano concettuale - dalle politiche d'austerità che, da sole, non costituiscono leva di sviluppo economico.



Introduzione di Antonio Zucaro

In questa mia introduzione proverò a spiegare qual è il senso di questa iniziativa per Nuova Etica Pubblica.

Ci troviamo in una situazione di crisi dello Stato (un libro di Cassese è intitolato: *Italia, una società senza Stato*). Questa crisi non c'è solo in Italia. Pensiamo ad alcuni paesi dell'Africa, o del Medio Oriente, ma anche alle spinte secessioniste presenti in Europa, in Stati di solida tradizione come la Gran Bretagna e la Spagna.

V'è, al principio, il discorso generale sull'evoluzione della forma-stato come l'abbiamo appresa dai nostri studi universitari: ovvero, lo Stato come proiezione istituzionale unitaria e sovrana della nazione situata su un territorio, unica fonte di legittimazione dell'ordinamento delle autonomie (all'interno) e, attraverso accordi con altri Stati, dell'ordinamento internazionale (all'esterno). Da questa concezione siamo passati a quella di uno Stato componente della Repubblica, alla pari con Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, come recita il nuovo art. 114 della Costituzione; inoltre, la globalizzazione ha comportato un rovesciamento della legittimazione, per cui oggi uno Stato viene legittimato dall'ordinamento internazionale che lo riconosce, ammettendolo nelle unioni continentali o negli organi dirigenti delle migliaia di agenzie sovranazionali.

Ma Cassese tratta della crisi dello Stato in senso più specifico, riferito all'Italia, elencandone le cause, annose e profonde: il grande distacco tra istituzioni e paese reale, una costituzione debole, attuata in ritardo ed in parte, una giuridicità debole per l'eccesso di leggi, spesso derogatorie rispetto alle leggi generali, una "porosità" rispetto a corporazioni e poteri forti, assenza di corpi amministrativi forti.

Questa debolezza è insieme causa ed effetto della debolezza della società italiana, con i rischi di frammentazione della coesione sociale e di una disubbidienza civile diffusa.

Per Nuova Etica Pubblica un aspetto centrale di questa crisi è dato dalla distorsione sistematica dell'esercizio delle funzioni pubbliche dai loro scopi istituzionali a scopi privati o di



parte. Dalle legghine sul finanziamento dei partiti o *ad personam* fino agli appalti del Comune di Roma a cooperative in cambio di voti e mazzette.

V'è una responsabilità della politica. Il discorso è complesso, perché non è tutta uguale. Qui diciamo solo che una possibilità di riforma parte da una migliore definizione delle politiche pubbliche (scuola, sanità, etc.) da parte della politica, col contributo dell' amministrazione.

In un quadro di politiche pubbliche definite democraticamente sentendo le forze sociali, e chiaramente, individuando indirizzi, obiettivi, risorse, è molto più facile controllare l'esercizio delle funzioni pubbliche.

Più in particolare, va detto che la debolezza dello Stato (o meglio della Repubblica) è dovuta anche alla debolezza delle sue burocrazie. per l'eccesso di leggi, per pressioni esterne, per la pressione della politica. Le leggi vigenti sono oltre centomila, spesso contraddittorie tra loro, anche quelle che pongono principi generali. Come quelle in materia di finanza pubblica, dove s'affiancano disposizioni generali sul coinvolgimento del sistema delle autonomie nella predisposizione dei documenti fondamentali e disposizioni di ricentralizzazione delle scelte finanziarie in capo allo Stato.

Quanto alla pressione della politica, è stata rilevata (dal prof. Melis) una contraddizione di fondo nel nostro ordinamento, tra il principio di distinzione tra politica ed amministrazione e lo *spoils system*, ovvero la discrezionalità degli organi politici di vertice sulla nomina e sulla revoca dei dirigenti pubblici. Impostazione, questa, che la politica - anche nel sistema delle autonomie - tende ad espandere, e che è stata più volte censurata dalla Consulta per violazione dei principi costituzionali. Impostazione che è la prima causa della debolezza delle burocrazie perché *spoils system* si fa veicolo di pressione dei poteri forti, in sinergia con la corruzione. Ricordiamo l'emblematica intercettazione di una telefonata di Buzzi a Carminati: "*i dirigenti o li paghi o li cacci*".

Siamo impegnati come Nuova Etica Pubblica nel contrasto a questa tendenza, sulla linea indicata dalla Corte Costituzionale. Ciò, anche nei confronti della recente legge delega in materia di Ruoli Unici, contenente elementi di ambiguità che potrebbero portare ad un ampliamento delle rimozioni di dirigenti sgraditi, anche senza valutazione negativa.



In ogni caso, per rafforzare il ruolo delle amministrazioni e migliorare l'esercizio delle funzioni pubbliche, ovvero per rafforzare la Repubblica, un punto chiave è quello di fare rete. Che vuol dire ?

La discrezionalità amministrativa in senso proprio è la valutazione comparativa dell'interesse pubblico primario affidato dalla legge alla singola amministrazione con gli altri interessi pubblici affidati ad altre amministrazioni e con gli interessi privati riconosciuti dalla legge.

In passato, questa valutazione si faceva ognuno nel suo ufficio, applicando le leggi che lo riguardavano, rispondendo ai propri organi superiori.

Oggi, questa valutazione comparativa si fa - spesso - intorno a un tavolo, da parte di tutte le amministrazioni coinvolte. Norme, istituti e procedure vi sono ben note: conferenze servizi; conferenza permanente sull'ordine e sulla sicurezza pubblica; conferenza permanente degli uffici dello Stato e delle Autonomie, di norma una volta l'anno; competenze del Prefetto come capo dell'Ufficio territoriale di Governo, oggi trasformato in Ufficio territoriale dello Stato; competenze della Regione sul coordinamento degli Enti territoriali. Al di sopra v'è l'architrave della Conferenza Stato / Regioni / AA.LL. Così si produce la *multilevel governance*.

In prospettiva, la riforma costituzionale in corso di approvazione al nuovo art. 55 prevede il Senato come sede del raccordo tra Stato, altri Enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea; perciò il Senato valuta le politiche pubbliche e le attività delle pp.aa., verificando l'impatto delle politiche dell'UE sui territori. Viene in primo piano, così, al massimo livello istituzionale, il coordinamento delle politiche pubbliche in verticale e sui territori. Lasciamo da parte la questione della fattibilità, ovvero dello svolgimento di questo insieme di funzioni da parte di cento persone a part time.

Il punto, qui ed ora, è: sapendo che le norme non bastano se non cambiano i comportamenti, come si fa a sviluppare questa rete di rapporti istituzionali, per ora episodici, in una rete di relazioni più continua, anche informale?

Questo sviluppo farebbe progredire:



-
- la tutela degli interessi pubblici, per il migliore coordinamento delle attività svolte dai diversi Uffici (ad esempio, con l'intreccio sistematico di dati e conoscenze, non solo per il contrasto all'evasione o al crimine organizzato);
 - la difesa dei singoli dirigenti, anche elettivi o di nomina politica, contro le pressioni esterne, con la conseguente prevenzione della corruzione;
 - la progettazione delle politiche pubbliche per la parte che si fa sul territorio, in quanto la rete consente una visione più completa delle tematiche e dei loro intrecci, da diversi punti di vista.

Come fare? Si possono costruire altri appuntamenti come questo, si possono rendere più frequenti gli appuntamenti istituzionali, si può sviluppare un'attività di formazione su questi temi, rivolta a tutti i diversi attori in campo.

Altre proposte potranno venire dal dibattito. Evito un pistolotto finale in ordine alla tenuta della Repubblica sul territorio, perché sono certo della convinzione comune al riguardo.



Sulla Via dei *Prefetti-sole* verso un'Italia Semplice

di Dario Ciccarelli

Esprit de Geometrie o Esprit de Finesse? Astrazione o concretezza? Dall'alto o dal basso? Uniformità o differenziazione? Cartesio o Pascal?

Se davvero vogliamo renderla "semplice", questa nostra meravigliosa Italia, forse è utile interrogarci fino in fondo sul significato della parola "semplice". I dizionari non forniscono indicazioni univoche, anche perché le componenti del termine risalgono a diverse culture e a diverse lingue. Di certo, però, "semplice" significa "consistente di una sola parte". Semplice è dunque opposto a Duplice, a Triplice, a Molteplice. "Semplice" è la certezza ed è il contrario dell'ambiguità; semplici sono il "sì" e il "no", rispetto al "non so" e rispetto al non rispondere. Semplice rinvia all'Uno ed è il contrario del separare (gr: diabolos, diablein). E pluribus unum, dunque. L'Uno dal Molteplice. Gli USA lo hanno scelto come architrave del loro essere "nazione" ma nell'Italia delle divisioni, in cui i Ministri rispondono collegialmente degli atti assunti dal Consiglio dei Ministri ma individualmente degli atti del proprio dicastero, per troppi anni ce ne si è dimenticati. La semplicità è quella della Dieta mediterranea, ad esempio, riconosciuta come filosofia di vita (gr. diaita) e patrimonio mondiale dall'Unesco, ma anche come alimentazione sana e come medicina efficace dagli scienziati ("Eat well, stay well", Ancel Keys) nonché come atmosfera gradevole dagli abitanti e dai turisti della Magna Grecia.

Oggi si deve attuare la riforma della Pubblica Amministrazione (legge n. 124 del 7 agosto 2015, cd. Legge Madia). Il tempo per un'Italia che sia finalmente semplice è dunque quello giusto. Anche le premesse perché il progetto si compia ci sono tutte. Con l'attuazione della legge n. 124/2015, sull'intero territorio italiano, la responsabilità dello Stato s'incernerà in una persona e tale persona, con nome, cognome, volto, cuore, occhi, cervello, gambe e braccia, sarà il Prefetto. "L'Etat, c'est moi", ammonì il Re Sole rivolgendosi ai parlamentari che predisponavano la bozza di un Decreto, a firma del Re, che avrebbe imposto nuove tasse al popolo. Nell'affermare "L'Etat, c'est moi", il Re Sole non invocava un privilegio né abusava della sua autorità. Al contrario, quell'Uomo affermava, "semplicemente", una responsabilità, un ruolo, un mandato, un dovere. "E pluribus unum" direbbero i latini o gli americani. Di "capo" e di "o' mast" parla il popolo napoletano. Di "decisore" parlano gli studiosi dell'organizzazione e del policy making. "Conclusio certa est quod ad optimam mundi dispositionem necesse est Monarcha esse" scriveva Dante.



L'amplificazione, anche sul piano sociale e morale, dunque certamente patologica, della figura del magistrato in Italia probabilmente fornisce indicazioni che convergono a confermare della ineludibile necessità di un decisore.

L'evoluzione della vita sociale ha conferito nuovo significato ai requisiti di "necessità e urgenza" che la Costituzione presuppone perché il Presidente del Consiglio dei Ministri e il collegio dei Ministri possano emanare un decreto-legge. Il Governo, quando ritiene ve ne sia "necessità" e "urgenza", emana dunque un decreto-legge. Questo è quello che accade nei palazzi di Roma. Nella I legislatura della Repubblica i Decreti legge furono 29; nella VI furono 124; nella X Legislatura i decreti legge furono 433; nella XII sono stati 669.

Il dinamismo sociale ha imposto di considerare normale lo strumento del decreto legge. D'altra parte, la Costituzione contempla ab initio tale possibilità, attribuendo al Decisore-sole (Capo del Governo) anche la preliminare responsabilità di valutare quando sussistono i requisiti di necessità e di urgenza tali da rendere doverosa l'adozione di una decisione nella forma del decreto-legge.

Ma cosa accade, dal 1948, a Rovigo, a Siracusa, a Trento, a Brindisi, a Savona, a Macerata, ad Avellino, a Crotone, a Vicenza? Cosa può, e potrà fare il Prefetto-Stato quando ravvisa che una legge del 1912, oppure una circolare ministeriale del 1952, oppure un decreto legislativo del 2011 genera per lo Stato l'impossibilità di fornire, nel caso concreto, un'indicazione ragionevole alla comunità? Cosa può, e potrà, fare il Prefetto-Stato quando il dirigente della Regione gli comunica che, a causa di una norma palesemente insensata, il piano di sviluppo territoriale predisposto, a seguito di un lavoro di tre anni, da 26 comuni e da 38 associazioni sociali del territorio e finanziabile con 130 milioni di euro previsti dai programmi comunitari, non può essere adottato in tempo utile?

L'unica possibilità è attingere da quello che Blaise Pascal denominava "esprit de finesse": non elaborazione sistematica, generale e astratta, ma soluzione specifica per il caso specifico entro il quadro codificato e certo dei principi e dei ruoli.

Un Uomo e una decisione, dunque. Il Prefetto e l'Ordinanza prefettizia di necessità e urgenza. Semplice. Come voleva Dante, come volevano i latini, come vuole la Costituzione repubblicana. Decisori in rete. Se il perimetro fosse troppo ampio, se le decisioni del Prefetto non fossero alimentate da una pluralità e un pluralismo di sensibilità e valutazioni, se mancassero i



meccanismi di controllo e rimedio, tale *Reductio ad Unum* diverrebbe pericolosissima, evidentemente, e la storia lo insegna. Ma il piatto della bilancia italiana pende, da molti anni, dal lato dell'assenza di decisioni e non dal lato di un loro presunto eccesso. Oppure, quando pure sono assunte, le decisioni sono concepite, a Bruxelles o a Francoforte, in modo del tutto alieno rispetto ai bisogni, alle storie e alle caratteristiche delle comunità. Leggi, circolari, delibere BCE: geometricità impalpabile, astrazione assoluta, uniformità impossibile. Viceversa, aumentando di numero i luoghi della decisione, limitando il perimetro del loro impatto e aprendo tali luoghi alle comunità locali e alle comunità istituzionali del territorio, i timori di un eccesso di decisionismo sembrano davvero evaporare.

Forse, per diventare "Semplice", l'Italia, più che un tortuoso cammino, deve dunque compiere, "semplicemente", un salto. Un salto di fiducia verso gli italiani, verso la dirigenza pubblica, verso i Prefetti. Si rimuova il *non expedit* rivolto agli italiani dei territori. D'altra parte, degli italiani tutto il mondo si fida: una qualsiasi creazione "made in Italy" è considerata, di per sé, intelligente, adeguata, fine. "Made in Italy", nel mondo, è sinonimo della finesse di Pascal. Una Repubblica "made in Italy" piacerà agli italiani.

Se così, l'architrave dell'Italia semplice, e dei semplici, forse c'è già ed è l'Ordinanza Prefettizia di necessità e urgenza. Il Prefetto, trasformando in comunità di servizio la rete degli attori socio-istituzionali del territorio, potrà emanare Ordinanze di necessità e urgenza ogni qualvolta lo ritenga necessario e potrà in tal modo perforare, nel concreto del caso specifico e ai fini del caso specifico, il muro che sovente si frappone tra lo Stato e la ragionevolezza, tra l'apparato legale e la società. "Questa Magistratura, composta da' più savi, e più illuminati cittadini dello Stato, potrebbe avere la maggiore influenza sulla perpetuità dell'ordine legale. Comincia una legge ad essere in contraddizione coi costumi, col genio, colla religione, colla opulenza ecc. della nazione? Il Censore destinato alla perpetuità ed alla conservazione di questi rapporti, farà subito vedere la necessità, che ci è di riformarla. Più: ogni legislazione per ammirabile, ch'essa sia, deve avere i suoi vizi, ed i suoi difetti. Questi sono i compagni inseparabili dalle produzioni umane. Il tempo ce li fa conoscere, ma non è il tempo, che può dissiparli, e che può toglierli. Il governo è quasi sempre l'ultimo ad avvedersene. Distratto dalle altre occupazioni egli non si avvede, né può avvedersi, che tardi, degli errori della giurisprudenza. Intanto i popoli soffrono, i filosofi declamano, e la legislazione correa a gran passi alla sua rovina. Un Censore delle leggi dissiperebbe tutti questi disordini: consacrato di continuo alla loro custodia, istruito dello stato della nazione, attento



ad analizzare tutte le cause de' disordini, egli sarebbe il primo ad avvedersi degli errori delle leggi .. finalmente l'ultimo vantaggio, che si potrebbe raccorre da questa Magistratura, sarebbe un rimedio contro la molteplicità delle leggi .. Così la legislazione di continuo riparata, riformata, e supplita nelle sue parti potrebbe acquistare un certo grado di stabilità, e di perfezione atto a garantirla dagli insulti del tempo, e dal torrente delle vicende, che agitano i corpi politici, e che fanno di continuo mutare l'aspetto della società .. Gli Ateniesi conobbero la necessità d'una Magistratura, che avesse sempre gli occhi aperti sulla legislazione. Noi sappiamo, che quest'era la principale funzione de' Tesmoteti .." (Gaetano Filangieri, Scienza della Legislazione, Napoli, 1780).

Nell'Italia dei Prefetti - Censori tra Ethos e Topos - potrà scoppiare finalmente la pace.

Il tavolo della "Conferenza Provinciale Permanente", presieduta dal Prefetto, potrebbe divenire la scrivania del Prefetto-sole. La Conferenza Provinciale Permanente fu istituita con il decreto legislativo n. 300 del 1999: ad essa partecipano tutti i dirigenti statali del territorio, ma anche Regioni, Province e Comuni. Il d.lgs. n. 300/1999 prevede anche che il Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'esercizio della propria funzione d'indirizzo, emani apposite direttive rivolte ai Prefetti.

La legge n. 124/2015 (art. 8 lett. "e") prevede che sia ripensato il posizionamento istituzionale dei Prefetti ("individuazione della dipendenza funzionale del prefetto"): il pronostico e l'auspicio è che i nuovi Prefetti-Sole siano strettamente legati al Presidente del Consiglio: ove così non fosse, infatti, quest'ultimo svolgerebbe infatti il suo ruolo di *reductio ad unum* solo al tavolo-laboratorio di Palazzo Chigi, mentre nell'Italia reale l'anelata semplicità continuerebbe ad essere una chimera.



Anno 3, n. 05 - dicembre 2015

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

164

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>
redazione.eticapa@gmail.com

Direttrice responsabile:

Daniela Carlà

Comitato scientifico

Manin Carabba

Luigi Corvo

Paolo De Ioanna

Giudo Melis

Gianfranco Rebora

Nicoletta Stame

Redazione

Coordinamento:

Leonella Cappelli

Loredana Mattei

Elisabetta Moffa

Giuseppe Beato

Sonia Mecenate

Roberta Morroni

Carlo Mochi Sismondi

Alberto Stancanelli

Alessandro Tombolini

Giovanni Vetritto

Antonio Zucaro

L'attività è svolta a titolo personale e le opinioni espresse impegnano esclusivamente gli autori

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo

<mailto:redazione.eticapa@gmail.com>