



eticaPA

Anno 6, n. 10 – GENNAIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

www.eticapa.it

Reg. Tribunale di Roma n. 160 dell'8 settembre 2015
codice ISSN n. 2499 -1856



In questo numero:

EDITORIALE

Intervista a Rosa Russo Iervolino

FOCUS: LA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA DIRIGENZA

Interviste a Cesare Damiano, Maurizio Sacconi e Bernardo Giorgio Mattarella

**Interventi su:
TRASPARENZA DELLA P.A.**

ALTRI CONTRIBUTI

RECENSIONI

Le interviste sono a cura di Daniela Carlà e Guido Melis



SOMMARIO

Editoriale	4
Intervista a Rosa Russo Iervolino	9

FOCUS: LA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA DIRIGENZA

Intervista a Cesare Damiano – Presidente della Commissione Lavoro Camera dei Deputati.....	15
Intervista a Maurizio Sacconi – Presidente della Commissione Lavoro Senato.....	18
Intervista a Bernardo Giorgio Mattarella.....	20
25 anni di norme che hanno paralizzato la P.A. Riconosciamo gli errori e proviamo a rilanciare il nostro Paese	31
<i>di Carlo D’Orta</i>	
Valutazione e contrattazione collettiva. Dal disastro verso l’ignoto.....	38
<i>di Valerio Talamo</i>	
Il neoliberismo e la riduzione dello spazio pubblico: perché è urgente invertire la rotta .	44
<i>di Luca Soda</i>	
Le carenze di sistema del lavoro pubblico privatizzato: opinioni e vicende.....	57
<i>di Giuseppe Beato</i>	

TRASPARENZA DELLA P.A.

Il D.lgs. n. 50/2016 e gli obblighi di trasparenza alla luce delle recenti innovazioni normative.....	108
<i>di Alessandro Botto</i>	
La difficile convivenza dell’accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile?.....	113
<i>di Carlo Deodato</i>	

CONTRIBUTI

Il passo riluttante delle politiche urbane	124
<i>di Alberto Clementi</i>	
In merito alla questione dell’apologia del fascismo.....	138
<i>di Emilio Ricci</i>	
La nuova era delle ispezioni con la nascita dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro	142
<i>di Pierluigi Rausei</i>	
La Scuola italiana e le competenze di <i>civicsness</i> : uno sguardo ai risultati della ricerca <i>International Civic and Citizenship Education Study 2016</i>	160
<i>di Marina Imperato</i>	
Il lavoro agile nella PA: adempimento o reale opportunità per le organizzazioni pubbliche?	167
<i>di Monica Parrella</i>	
Riparare il mondo: il lavoro nella tradizione delle tre religioni monoteiste.....	174
<i>di Michele Salomone</i>	



Anno 6, n. 10 – GENNAIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

RECENSIONI

Enzo Ciconte

Mafie del mio Stivale

di Leonella Cappelli

Mita Marra

Valutare la valutazione.....

180

Adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella PA italiana

di Sonia Mecenate

Numeri Precedenti.....

182



Editoriale

La bellissima intervista a Rosa Russo Iervolino, militante, parlamentare affetta da "parlamentite acuta", ministra, sindaca, ci accompagna in una riflessione sulla storia della nostra Repubblica, filtrata da esperienze significative, emozioni, pensieri sempre costruttivi, volti al dialogo, alla ricerca di soluzioni, al perseguimento del bene pubblico. Sono riflessioni e ricordi intrisi della consapevolezza della specificità di genere, del valore della dimensione istituzionale, della ricchezza della democrazia, fondamentali per noi donne, per noi che operiamo nella PA, per la politica che ha necessità di un pensiero lungo e di recuperare slanci e visione, per tutti. E' un'epoca complicata la nostra, è l'era delle tante reti, ma anche delle flebili virtualità delle stesse, abitate da individui smarriti ed erranti. E' singolare e fa pensare che in un paese come il Regno Unito si sia istituito il Sottosegretario alla Solitudine. Il bisogno di ritessere trame, di ritrovare orditi e disegni del vivere collettivo, di costruire relazioni e ponti, è oggi veramente prioritario per non rinunciare al cambiamento, alla riformabilità delle istituzioni, alla partecipazione. Ed è un bisogno che si avverte nella politica, nella vita delle istituzioni, nella PA. La disaffezione delle persone rispetto alle istituzioni è il principale avversario per il cambiamento. Occorre far percepire le istituzioni "amiche", riaccorciare le distanze, renderne tangibile, nel quotidiano, l'utilità. Le persone incrociano le istituzioni nella loro vita quotidiana, ma non il Cnel o la Corte Costituzionale: si confrontano con l'Inps, con l'Ufficio Anagrafe del Comune, con la scuola. Partiamo da queste, dal loro funzionamento, dall'utilizzare al meglio le risorse pubbliche, dal come fare lavorare in modo più efficiente ed efficace le PA. Basta, allora, con lo scaricare aprioristicamente le responsabilità sulla PA e sulla burocrazia: non assolve nessuno, tanto meno la politica miope. Serve il confronto, non faziosi scontri distruttivi. Si sta chiudendo ora, naturalmente, una legislatura: è tempo di bilanci, di auspici, di ragionamenti condivisi. E' stata una legislatura intensa e travagliata, caratterizzata anche dal confronto sugli assetti istituzionali del Paese, sulle regole elettorali, sulle tensioni tra i vari livelli di governo e tra amministrazione e politica, da dinamiche conflittuali sul ruolo e sulla disciplina della dirigenza pubblica. Ancora una volta sulla dirigenza pubblica è intervenuta la Corte Costituzionale. Ospitiamo il parere di due autorevoli protagonisti, i Presidenti delle Commissioni lavoro di Camera e



Senato Cesare Damiano e Maurizio Sacconi, ai quali abbiamo sollecitato valutazioni su successi e rimpianti della legislatura per ciò che riguarda il lavoro, sia pubblico che privato. L'intervista a Bernardo Giorgio Mattarella si iscrive anche in una riflessione sull'esperienza della fase che si sta chiudendo, e che lo ha visto con un ruolo da protagonista sulla riforma Madia della PA. Crediamo anche che sia giunto il momento di non rinviare la valutazione, il bilancio condiviso, rispetto a una stagione più lunga, quella delle riforme della PA che si sono accavallate e inseguite per oltre due decenni.

A questo dedichiamo il nostro focus, che contiene contributi significativi di alcuni tra i maggiori esperti e protagonisti. Ha funzionato la privatizzazione del rapporto anche per la dirigenza, compresa la dirigenza apicale? Si coniuga coerentemente con la previsione costituzionale della PA che, attraverso i propri dirigenti, deve assicurare il buon andamento e l'imparzialità in modo tangibile e credibile per i cittadini? E' difendibile ancora la scelta di sostenerne le ragioni, soprattutto per la dirigenza? Si può limitarne, però, la latitudine solo a una parte di essa, escludendo prefetti e diplomatici? E' bene chiedercelo con rigore e onestà, ed è bene farlo ora che si riavvia formalmente la contrattazione e che, contestualmente, si chiude la legislatura.

Con libertà nel confronto delle posizioni, e un solo avvertimento: quello di non voler contribuire al periodico oscillare del pendolo esasperando aprioristicamente l'una o l'altra posizione, finendo con l'amplificare i difetti di entrambe, radicare i problemi della nostra PA, farla apparire irrimediabile. Privatizzazione o ripubblicizzazione, più o meno Stato e pubblico, più o meno federalismo: non è un giochino a quiz.

E' necessario un approccio diverso, che parta dal concreto vivere delle differenti amministrazioni, che studi seriamente le difficoltà e le cause del naufragare di tanti approcci riformatori anche quando caratterizzati dalla buona fede, che riconosca errori e che su questi investa per migliorare la PA, producendo innovazione e cambiamento. Un approccio pluralista, che non dissemini inutili dogmi, che innovi muovendo dalle articolazioni delle PA, e dalle peculiarità delle esigenze delle politiche pubbliche settoriali, dalle diversità delle PA e degli utenti, dalla valutazione delle esperienze, dalla assunzione di responsabilità per errori, astrattezze, sottovalutazioni, superficiali e omologanti analisi e proposte naufragate nel confronto con le specificità e la ricchezza delle amministrazioni

Lo facciamo con convinzione, nei confronti di tutti i colleghi per rafforzare sedi e occasioni di scambio e di dialogo.



E rispetto a tutte le forze politiche, alle quali rivolgiamo, soprattutto, l'appello affinché la prossima legislatura - chiunque vinca le elezioni del 4 marzo - non fornisca occasione per l'ennesima radicale imperdibile riforma del lavoro pubblico e della PA, accompagnata dall'altrettanto rituale, periodica e barocca semplificazione.

Una tregua all'ipernormativismo: ci sentiamo di pretenderla, dedicando impegno rigoroso alla valutazione delle riforme degli ultimi decenni.

Occorre sempre del tempo per capire le difficoltà applicative e rimediare agli errori, per generalizzare le esperienze positive. Partire dalle esperienze, valutare, correggere è fondamentale per disseminare, e ve ne è bisogno, la cultura orientata al risultato. Non vi è contraddizione tra il riflettere sulle riforme susseguites e sulla privatizzazione del rapporto e il lanciare il messaggio sulla avversione a ulteriori radicali - meravigliose - riforme epocali. Quel che si vorrebbe prospettare, trasversalmente, è un differente e accurato modo di legiferare, muovendo dal monitoraggio e dalla valutazione dei risultati, dal confronto, dal ruolo attivo dei protagonisti - della dirigenza pubblica innanzi tutto -, dalla rinuncia alle pseudocompetenze gergali che pretendono di comprendere e omogeneizzare amministrazioni e situazioni differenti. Le PA trovano la ragione di essere nel realizzare specifiche politiche pubbliche, rivolte a platee peculiari di utenti, a persone differenti tra di loro. L'omogeneizzazione che ambisce a spiegare tutto si traduce nel contrario, e produce conoscenze che non chiariscono alcunché.

E' l'obiettivo che con la nostra rivista ci siamo posti, ed è venuto il momento anche per essa di un bilancio.

Per operare nella PA valorizzando l'innovazione e interagendo con il contesto in continuo cambiamento, occorre un pensiero lungo, non accartocciato sulle contingenze, e tempi di sperimentazione giusti.

Abbiamo prodotto il nostro numero zero nel giugno 2013, oramai quasi 5 anni fa. Abbiamo accompagnato interamente questa legislatura, cercando di contribuire a riflessioni di prospettiva e chiare, ma senza ostinazioni.

In questi anni abbiamo operato per coinvolgere e costruire reti tra accademia, ma anche tra luoghi differenti della ricerca, tra amministrazioni, esperti, politici, magistrati, costituendo un'esperienza singolare. Non vi sono precedenti per riviste come la nostra, che origina dall'idea che non conti solo il risultato, ma anche il fare insieme. Promuovendo confronto e dialogo, cercando di favorire l'articolazione



delle posizioni non secondo schemi e ottiche astratte, ma nel concreto definirsi e dipanarsi delle politiche pubbliche.

Abbiamo voluto realizzare sempre un approccio non solo multidisciplinare, oggi non più sufficiente, ma anche che superi i confini tradizionali delle discipline e delle strumentazioni che ci sono state consegnate e che non sono più adeguate per interpretare il presente. Ovvio che il formalismo giuridico non sia più autosufficiente, ma non basta neppure infarcirlo di statistiche e algoritmi, se non ci si interroga sui limiti di fondo dei saperi e dei confini disciplinari. E' con questo spirito che abbiamo richiesto contributi anche "eretici" e meno consueti.

Soprattutto, abbiamo mantenuto un clima di libertà e una scelta di assoluta indipendenza rispetto non solo alle forze politiche, ma anche alle linee di pensiero e all'associazionismo, persino con riferimento alla nostra associazione, Etica pubblica. E' solo così che ha senso proporre, per un periodo sufficientemente lungo, una rivista tenuta in vita solo dalla dedizione della redazione.

La nostra scelta si è concretizzata nella assoluta rinuncia a qualunque forma di finanziamento, anche da parte della nostra associazione Etica pubblica. Insomma, abbiamo sperimentato una rivista quasi militante, che doveva servire a chi legge ma soprattutto anche a chi la fa. L'autorevolezza del Comitato Scientifico ci è stata di aiuto e incoraggiamento. In particolare, Guido Melis ha costantemente seguito i numeri e le interviste. Abbiamo anche espressamente rimarcato, sempre, l'evidenza delle specificità della lettura di genere come leva per conoscenze e analisi articolate, contemporanee, innovative, concrete. Lo abbiamo fatto anche in questo numero, a partire dall'intervista a Rosa Russo Iervolino, per contribuire anche a superare le rituali e oramai inadeguate riproposizioni dei soliti interventi sulle pari opportunità, e sulla necessità di superare le discriminazioni che, dopo più di mezzo secolo dalla sentenza del 1960, non sono più sufficienti.

Guardiamo ora con fiducia ai prossimi mesi e anni, senza rinunciare all'intento riformatore, rispetto alle tante tensioni e ai nodi da sciogliere.

I tagli al bilancio hanno impoverito l'amministrazione e non sono stati occasione per il cambiamento.

Le tensioni tra i vari livelli di governo non sono state né risolte né archiviate, nonostante gli esiti dei referendum sulle questioni istituzionali nazionali e della Lombardia e del Veneto.



Anno 6, n. 10 – GENNAIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Si impone il tema del governo delle grandi città e della capitale innanzitutto: la questione "Roma", si intreccia in parte con la PA.

Altri nodi e conflitti si impongono nella gestione inquieta e incerta del territorio, e delle politiche urbane, le cui contraddizioni sono state evidenziate anche in questo numero; nelle tensioni tra le esigenze della privacy e quelle della trasparenza; nel proliferare di interventi per la legalità e il contrasto alla corruzione e i risultati ottenuti; nella inadeguatezza del welfare ereditato e nella scarsità delle risorse per costruirne uno nuovo. Problematiche, tutte, che possono essere realisticamente affrontate solo da una dirigenza pubblica capace di scegliere, di assumersi le proprie responsabilità, di esercitare la propria leadership etica. Occorrono pensieri nuovi, comportamenti sempre eticamente ispirati, coraggio e autonomia nelle scelte, affezione al lavoro. I Palazzi del potere devono essere abitati da idee, valori, passioni, amore per il lavoro, clima di dialogo e confronto.

Il numero contiene anche le bellissime foto di Carlo D'Orta, con il quale proponiamo un viaggio, attraverso le sue opere, dentro vitali palazzi del potere, restituiti a una dimensione reale e al tempo stesso onirica, in cui apparenza e realtà si scambiano.

Daniela Carlà

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



Intervista a Rosa Russo Iervolino

Lei è stata parlamentare, più volte ministro, presidente della Commissione di vigilanza Rai e sindaco: tra tutte queste esperienze quale considera più significativa nella sua biografia?

Ognuna di queste esperienze è stata a suo modo significativa non solo perché, nella maggior parte dei casi ero la prima donna ad assumere quel ruolo, ma perché ognuna era, in qualche modo “da costruire”. Mi riferisco ad esempio al Ministero degli affari sociali che in Italia non esisteva (e purtroppo non esiste più) e agli stessi compiti di Ministro dell’Interno nel quale mi sono trovata inaspettatamente “in zona di guerra”, cioè fra l’Albania e il Kosovo per organizzare, con la collaborazione delle Nazioni Unite, la protezione e l’assistenza ai profughi. Insomma c’era un tratto di percorso nuovo, da immaginare e, soprattutto da realizzare lontano dall’Italia, cosa che, a quanto ricordi, a nessun altro Ministro dell’Interno è capitato di fare.

Molto significative sono state per me le esperienze di parlamentare e l’esperienza di Sindaco. Nella mia infanzia e negli anni dell’adolescenza, quando i miei genitori raccontavano a me e a mio fratello il futuro di libertà che, con gli altri amici antifascisti, si proponevano di costituire finita la guerra, il Parlamento era sempre al centro dei loro discorsi. Credo quindi di essermi fin da allora ammalata di “Parlamentite acuta”. Un male dal quale non sono guarita. Quando, nel 1979, sono entrata per la prima volta nell’aula del Senato, ero talmente commossa da non riuscire a debellare il mal di testa. Comunque, nei lunghi anni trascorsi fra Palazzo Madama e Montecitorio, sono sempre stata profondamente coinvolta dal continuo lavoro di analisi e confronto che la vita parlamentare esige nella ricerca della soluzione più idonea per i problemi in discussione e, comunque nella individuazione di un punto di mediazione. Devo però sottolineare che allora le “male parole” non esistevano in Parlamento e che anche le idee diverse venivano esaminate e confrontate con rispetto reciproco. Per quanto riguarda l’esperienza di Sindaco, la questione è del tutto diversa. Questo lavoro infatti è arricchito dal contatto diretto e continuo con i cittadini e con le realtà territoriali e dal fatto che il sindaco in moltissimi casi “vede” il risultato del proprio lavoro: cioè se si costruisce un asilo nido il sindaco lo vede, se invece si approva una legge sugli asili nido il parlamentare, almeno nella maggioranza dei casi, non vede gli asili funzionare. Questo vantaggio è però reso un pochino più amaro dal fatto che sul sindaco, prima autorità che i cittadini incontrano sul territorio vengono scaricate tutte le colpe per le cose che non vanno bene. Il sindaco poi viene individuato come colpevole delle cose che non fa, perché



è raro che i cittadini si pongano il problema di ciò che è possibile e della limitatezza delle risorse; malgrado tutto questo, ho un ottimo ricordo dei dieci anni trascorsi come sindaco di Napoli.

La sua mamma Maria De Unterrichter è stata costituente, a lungo Parlamentare nonché Presidente dell'Opera Montessori. Cosa ci può raccontare del rapporto tra sua madre e l'Opera di Maria Montessori?

Può sembrare strano ma il rapporto fra la Montessori e mia madre non era esclusivamente ancorato al metodo pedagogico della Dottoressa ma era prevalentemente di natura politica. Mi spiego: la Dottoressa Montessori non ha mai fatto politica ma, per lei come per mia madre, l'obiettivo ultimo era la pace e l'interesse per il bambino era funzionale alla costruzione di un universo di persone pacifiche e solidali. Mi spiego: ambedue avevano vissuto, in modi ed in condizioni diverse, l'esperienza della guerra. La Montessori soprattutto in India e poi nell'Olanda minacciata dai Tedeschi, mia madre portava su di sé ancora i segni della Prima Guerra Mondiale che l'aveva vista profuga ad Innsbruck ed aveva vissuto a Napoli, da antifascista e naturalmente da antinazista, la Seconda Guerra Mondiale. Ambedue erano convinte che, al fine di evitare per il futuro simili tragedie, la strada più produttiva non fosse solo quella dei trattati internazionali ma quella dell'educazione del bambino alla pace. Il bambino cittadino del mondo era il sogno di ambedue.

Lei è attualmente impegnata nella "Fondazione Nilde Iotti". Come si potrebbe trasmettere alle nuove generazioni l'impegno delle Costituenti? Come suscitare maggiore interesse e coinvolgimento tra le giovani?

Mi capita spesso - come credo succeda a tutte le ex - di essere invitata a parlare ai giovani soprattutto nelle scuole. Rimango sempre stupita dell'interesse che fra i ragazzi suscitano i temi relativi alle Istituzioni e all'assetto civile del Paese, a questo punto come generazione anziana mi sento in colpa. Se i ragazzi, pur essendo potenzialmente interessati, non si occupano di vita civile vuol dire che noi più anziani o non abbiamo mai parlato loro dei problemi della collettività o lo abbiamo fatto male o, non siamo stati credibili. In fondo abbiamo avuto la capacità perfino di sprecare un'occasione bella quale poteva essere quella dell'educazione civica nelle scuole facendone una materia secondaria noiosa e utile al massimo per alzare un po' la media generale dei voti. A questo punto tutte le iniziative utili per risvegliare l'attenzione dei ragazzi sono preziose. Ho letto con piacere alcune "linee guida" di recente predisposte dal Ministro Fedeli nelle quali, oltre ad ipotizzare seminari di discussione ed esperienze innovative (per un periodo sono state di moda il sindaco e la giunta dei giovani), si propone



anche di consegnare solennemente ad ogni ragazzo una copia della Costituzione alla fine del corso degli studi. Una specie insomma di “battesimo civile” che non deve però diventare un fatto rituale. C'è quindi spazio per la passione e la fantasia.

Facciamo il punto sulla Democrazia Paritaria. Dal suo punto di vista quali obiettivi sono stati raggiunti e quali traguardi possiamo ancora porci?

Dal punto di vista della realizzazione della Democrazia Paritaria (perché, se non sono coinvolti tutti i cittadini, non vi è democrazia), le Costituenti sono state coraggiose e bravissime nel porre delle essenziali premesse e nel mirare ad obiettivi concreti. C'è un “di fatto” nel secondo comma dell'articolo tre della Costituzione che vale un tesoro: non ci si può cioè accontentare delle affermazioni di principio ma valgono i risultati concreti. La legislazione ordinaria è stata attenta e coerente anche se abbastanza tardiva. Basti pensare alla legge n. 66 del 1963 che, abolendo la precedente normativa del 1919, ha aperto alle donne l'accesso ai pubblici uffici. Le donne si sono fatte onore ed hanno approfittato positivamente di questa possibilità. Quando mi sono laureata, alla fine del '60, non era ad esempio possibile adire alla Magistratura, ora le donne magistrato sono tante e si fanno onore. Non possiamo però illuderci che il problema sia risolto e nemmeno che sia risolvibile soltanto attraverso il sistema delle quote. Se, per quanto riguarda l'assetto di vertice dello Stato solo le cariche di Presidente della Repubblica e di Presidente del Consiglio non sono ancora state ricoperte da donne, rimane l'amara constatazione che, negli alti gradi delle Istituzioni, nei luoghi di decisione economica, così come nei forum internazionali, le donne sono ancora poche, fanno fatica a fare carriera e sono spesso relegate ai margini. Credo che occorra pazienza, costanza ed incisività per superare quella che, per anni e direi per secoli, è stata la cultura “del ghetto”.

In una simpatica intervista a Giorgio Dell'Arti ebbe a dire: “io sono sempre stata un po' più matta di quel che appare”. La sua è stata una vita effettivamente anticonformista. Ci fa capire meglio?

In una famiglia con una madre nata cittadina austriaca e diventata italiana solo nel 1918 con l'annessione all'Italia del Trentino-Alto Adige, che ha studiato a Trento e a Innsbruck ma si è laureata a Roma quando le donne non andavano all'università, ma al massimo frequentavano il Magistero più vicino a casa, poi una mamma che portava un cognome tedesco ma che è stata candidata all'Assemblea Costituente e alla Camera nella circoscrizione di Potenza e Matera, una donna moderna ed indipendente che ha sposato un uomo (del quale era innamoratissima) appartenente ad una famiglia napoletana più che tradizionale, una donna che ha girato il mondo ma non sapeva stare lontana dalle



sue montagne, pur amando con tutto il cuore il mare di Napoli; in una famiglia del genere era un po' difficile non diventare anticonformista, cioè rimanere prigioniera di un modello. A voler essere sé stessi si paga sempre un prezzo ed un prezzo l'ho pagato anch'io. Mio marito era un splendido ragazzo meridionale che desiderava una moglie tutta casa e famiglia, e riteneva pazzesco che una madre di tre figli piccoli girasse l'Italia per un partito. Quando sono stata eletta parlamentare non era affatto contento. Ha cambiato idea quando sono diventata senatore della sua terra (Vasto in Abruzzo) perché ha finalmente apprezzato il fatto che la "mia famiglia" si fosse allargata all'intera regione e al territorio nazionale ed ha visto in concreto l'impegno che cercavo di portare avanti. Naturalmente questo stile un po' confusionario ma potenzialmente da "cittadini del mondo" ha contagiato anche figli e nipoti e ne sono molto felice ed orgogliosa.

Il rapporto tra i livelli di potere è oggi complicato e, per molti aspetti, confuso. Quali miglioramenti anche a livello normativo si dovrebbero apportare per poter amministrare meglio le città?

Devo dire che sui livelli di potere ho riflettuto molto senza però giungere a conclusioni soddisfacenti. Il modello ideale è quello che offre a tutti i cittadini la possibilità di partecipare alla gestione del potere ma contemporaneamente non appesantisce il livello delle istituzioni che rischiano di diventare davvero troppe. Quando sono diventata sindaco di Napoli, con l'aiuto e l'appoggio non solo della maggioranza ma anche di alcuni consiglieri di opposizione, ho molto lavorato per trasformare le circoscrizioni in vere e proprie municipalità, stando molto attenta alla individuazione delle rispettive competenze. Cioè, partendo dai problemi più semplici (ad esempio la cura del verde) da affidare a livello più vicino alla base, si è passati ad individuare le questioni che possono essere risolte soltanto operando su un territorio più ampio (ad esempio il traffico). Non sono pienamente in grado di giudicare il risultato ma ho l'impressione, data la risposta dei cittadini espressa anche attraverso la partecipazione alle elezioni e il moltiplicarsi delle iniziative, che il modello funzioni. Certamente però sul problema occorre riflettere e la individuazione delle competenze va ciclicamente monitorata e aggiornata.

Vi è molta disaffezione oggi nei confronti delle Istituzioni. Come si può contrastare l'astensionismo? Quale messaggio rivolgerebbe in particolare modo alle donne?

Contrastare l'astensionismo è un impegno contro il quale tutte le forze politiche, indipendentemente dal loro essere maggioranza e opposizione, dovrebbero sentirsi impegnate se credono veramente nella democrazia. I livelli su cui operare sono molteplici. Innanzitutto le Istituzioni



dovrebbero essere credibili e credibili tutti coloro che di queste ultime hanno la responsabilità. Si è credibili se si è onesti e disinteressati, in sincera ricerca delle soluzioni migliori per risolvere i problemi del proprio territorio. E' logico che una discussione su problemi di carattere personale di coloro che governano non ha nessuna possibilità di interessare i cittadini. Per quanto riguarda le donne, farei riferimento al loro tradizionale e provato buonsenso che si esplica soprattutto nell'individuare ed occuparsi di problemi concreti e non solo e sempre di questioni ideologiche e di valorizzare ciò che unisce più che ciò che divide.

La nostra Costituzione compie 70 anni. Lei è figlia di due Costituenti. Era una bambina quando si approvò la Costituzione. Che cosa ricorda?

Eravamo da poco usciti dalla guerra che per noi a Napoli era stata tremenda con 101 bombardamenti sul porto che dista solo poche centinaia di metri da casa nostra. Le razzie e le stragi dei Tedeschi erano purtroppo cosa di ogni giorno. Mio padre e mia madre erano convinti antifascisti ed avevano patito, come tanti altri, tutte le restrizioni che il regime prevedeva. In questo contesto anche per noi bambini (io avevo 10 anni e mio fratello 7) la Costituzione era tutto. Era la pace, la libertà, la ricostruzione. Certamente non eravamo in grado di avere idee sui meccanismi istituzionali, ma perceivamo ciò che la Costituzione poteva significare per realizzare una migliore qualità della vita. Il pomeriggio nel quale la Costituzione fu approvata, mia madre chiese alla Camera due biglietti in tribuna per me e mio fratello. Come era prevedibile ce li negarono perché eravamo troppo piccoli. Lei allora ci portò a Piazza del Parlamento, ci fece sedere sugli scalini di una banca che c'è tuttora e ci disse di alzarci in piedi quando avrebbe suonato il campanone di Montecitorio annunciando l'approvazione della Costituzione. Compunti e un bel po' commossi così facemmo. Ancora ora, a 70 anni di distanza, quando passo per piazza del Parlamento risento quel suono e rinasce in me la speranza che la Costituzione sia sempre più compiutamente attuata e la volontà di lavorare per raggiungere tale obiettivo.

Quali parti della Costituzione, a suo avviso, si potrebbero o dovrebbero oggi cambiare?

Per quanto riguarda la Costituzione, sono profondamente convinta che essa è talmente bella che meno la si tocca meglio è, anche per non indebolire il legame con la Resistenza dalla quale essa ha origine.

Ciò premesso, mi rendo perfettamente conto della necessità di alcune revisioni del testo anche per adeguarlo alle situazioni che in questi decenni sono cambiate. Del resto, finora, le modifiche che



sono state apportate ed approvate dai cittadini con referendum confermativo, sono state formulate con uno spirito di profondo rispetto per il testo originario e per consentirgli di esplicare appieno la sua funzione che è quella di essere guida della società e non sbarramento di natura conservatrice.

Comunque certamente non debbono essere toccati i principi fondamentali della Carta Costituzionale e con essi intendo non soltanto gli articoli dal numero 1 al numero 12 ma tutte quelle norme, e sono tantissime, che contengono “scelte di valore”. Certamente sono, solo per fare qualche esempio, scelte di valore quelle relative alla inviolabilità della libertà personale (articolo 13), ai diritti della famiglia (articolo 29), alla tutela della salute e del lavoro (articoli 32 e 35), ai sindacati e al diritto di sciopero (articoli 39 e 40). Praticamente ogni articolo della prima parte contiene una scelta di valore, non per niente l'ultimo articolo il 54 detta una norma più che mai necessaria ed attuale prevedendo che tutti i cittadini hanno il dovere di osservare la Costituzione e le leggi e coloro che esercitano funzioni pubbliche lo devono fare con disciplina ed onore.

Discorso simile può essere fatto per la parte seconda le cui norme riguardano principalmente l'ordinamento della Repubblica e della Magistratura. Di fronte all'evolversi della realtà va valutata criticamente la tentazione di risolvere i problemi soltanto con modifiche costituzionali, perché ci sono tante questioni che possono essere affrontate in modo diverso. Un esempio recente e a mio parere molto interessante ci è stato dato dal Senato con l'approvazione del nuovo regolamento che entrerà in vigore all'inizio della prossima legislatura. Molto si è discusso in questi ultimi anni sulla cosiddetta “Navetta” cioè la doppia lettura conforme che la Costituzione indica come necessaria per l'approvazione delle leggi. Non è questa la sede per entrare nella discussione sulle ragioni di natura politica e non normativa che spesso ritardano l'iter di approvazione di una legge. Certo è che il lavoro fatto dal Senato rivedendo il regolamento interno e valorizzando ad esempio le Commissioni offre risposte soddisfacenti senza toccare il testo costituzionale. E' una strada che ritengo vada vista con interesse e seguita con attenzione.



FOCUS: LA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA DIRIGENZA

Intervista a Cesare Damiano – Presidente della Commissione Lavoro Camera dei Deputati

Si sta chiudendo, nei tempi naturali, una legislatura particolarmente complessa, lunga, attraversata da discussioni e lacerazioni sulle questioni istituzionali, dagli esiti più o meno traumatici dei referendum nazionali e regionali, da intrecci tra questioni istituzionali e politiche pubbliche di settore. E' stata la legislatura del jobs act, della nascita dell'ANPAL e dell'Agenzia dell'Ispettorato, della discussione nella Commissione Lavoro della governance degli Enti, della previsione di nuove tipologie quali il lavoro agile, della revisione della disciplina del voucher, della previsione di numerosi bonus, e di molto altro ancora. Al netto di ciò che è in itinere, è già attuale il ridisegno complessivo del welfare e dell'ordine nella riattribuzione, anche tra i livelli istituzionali, di confini e competenze?

Si chiude una legislatura travagliata, sulla quale il giudizio complessivo non può che essere articolato. Poteva andar meglio, poteva andar peggio. Vado ad una valutazione di sintesi sui provvedimenti principali. Il *Jobs Act* era partito con le migliori intenzioni: cambiare il paradigma del mercato del lavoro per favorire gli investimenti e rilanciare l'occupazione stabile. La crescita dell'occupazione c'è stata, ma non qualitativa. Più occupazione a fronte di meno ore lavorate significa maggiore precarietà. Dunque, una occupazione più legata agli sgravi contributivi che all'introduzione del contratto a tutele crescenti. Prevalgono invece i contratti a tempo determinato. La parola d'ordine non può essere però: cancelliamo il *Jobs Act*. Semmai occorre intervenire su punti specifici: i licenziamenti disciplinari, i licenziamenti collettivi, l'aumento dell'indennità di licenziamento. L'ANPAL stenta a partire anche perché pensata in relazione alla riforma costituzionale. Sulla riforma della *governance* di INPS e



INAIL, la Commissione Lavoro ha definito una ipotesi seria e praticabile che la conclusione della legislatura ha impedito di varare. Mi auguro che dopo le elezioni si possa partire da essa. E' stata positiva la riforma del lavoro autonomo e del lavoro agile, la costituzione del Fondo di contrasto alla povertà e l'introduzione dell'equo compenso per i professionisti; meno convincente è stata la soluzione adottata per i voucher. Naturalmente, ha pesato il fallimento della riforma costituzionale con il ridisegno delle competenze tra Stato e Regioni, tema che si porrà, a legislazione invariata, all'indomani delle elezioni.

Anche in questa legislatura non ci siamo fatti mancare l'ennesima riforma della Pubblica Amministrazione. Qual è il vostro giudizio? Soprattutto, ora che finalmente si riavvia la contrattazione nel Pubblico impiego, è tempo di bilanci e di attuazioni, non di riprogettare ulteriori organiche e complicate riforme. Il prossimo Parlamento avrà il buon senso di non ricominciare nuovamente? Le energie di tutti dovrebbero essere indirizzate all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione delle norme vigenti. Sarebbero maturi i tempi anche per riflettere sulla privatizzazione del rapporto di lavoro per la dirigenza a 25 anni dalla privatizzazione – che peraltro non ha riguardato tutte le amministrazioni centrali. Qual è il vostro parere? In generale, oggi cosa accomuna e cosa distingue il lavoro nella P.A. dal lavoro nel privato?

E' vero! Occorrerebbe evitare di fare una riforma in ogni legislatura e pensare semmai ad una attenta attuazione delle norme esistenti per valutarne l'efficacia e solo dopo procedere ai necessari parziali o totali cambiamenti. Tuttavia, è vero anche che la riforma Madia si rendeva necessaria per correggere la riforma Brunetta, con il suo ideologico preconcetto anti pubblico impiego. Va anche detto che essa è nata attraverso un intenso dialogo con le organizzazioni sindacali ed appare perciò più "condivisa" rispetto alla "divisiva" riforma Brunetta. E' importante che, dopo anni di stasi, riprenda la contrattazione con i sindacati, sia per la parte salariale sia per la parte normativa. La contrattazione serve anche a valutare meglio la validità delle norme, a sciogliere nodi e a prospettare eventuali soluzioni a livello legislativo. La privatizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza è certamente un tema da discutere. La possibilità per il potere politico di scegliere dall'esterno un dirigente spesso



espone quest'ultimo al rischio di non poter disporre dell'autorevolezza e dell'autonomia indispensabili per esercitare adeguatamente la propria funzione. Il rischio di scelte clientelari esiste, anche se naturalmente l'esperienza di questi anni dimostra che talune scelte esterne si sono rivelate positive, altre meno. Il lavoro pubblico e il lavoro privato non si possono identificare. Ci sono differenze, a partire dal fatto che al lavoro pubblico si accede con pubblico concorso. La disciplina dei licenziamenti conferma l'evidenza delle differenze: pare molto arduo effettuare un licenziamento illegittimo nei confronti di un lavoratore assunto con pubblico concorso e pagargli, con denaro pubblico, l'indennità di licenziamento. Perciò, giustamente, l'abolizione dell'articolo 18 non è stata trasposta meccanicamente al settore pubblico. In conclusione, la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego va sempre intesa nella giusta dimensione e non porta certamente alla sovrapposizione con il lavoro privato.

Sintetizzando un successo e un rimpianto, a quale risultato pensereste e quale intervento "incompiuto" vi pare di lasciare in eredità al prossimo Parlamento?

Considero un successo aver limitato i danni della manovra Fornero con le otto salvaguardie, con l'APE social, con le misure per i lavoratori precoci, con i lavori usuranti, con la quattordicesima per i pensionati a più basso reddito, con Opzione donna, e con la previsione di istituire la pensione contributiva di garanzia dei giovani. Tra le incompiute, cito la riforma della *governance* degli Enti, la legge sulla rappresentatività e sulla rappresentanza del lavoro privato.



Intervista a Maurizio Sacconi – Presidente della Commissione Lavoro Senato

Si sta chiudendo, nei tempi della chiusura naturale, una legislatura particolarmente complessa, lunga, attraversata da discussioni e lacerazioni sulle questioni istituzionali, dagli esiti più o meno traumatici dei referendum nazionali e regionali, da intrecci tra questioni istituzionali e politiche pubbliche di settore. E' stata la legislatura del Jobs Act, della nascita dell'ANPAL e dell'Agenzia dell'Ispettorato, della discussione nella Commissione Lavoro della governance degli Enti, della previsione di nuove tipologie quali il lavoro agile, della revisione della disciplina del voucher, della previsione di numerosi bonus, e di molto altro ancora. Al netto di ciò che è in itinere, è già attuale il ridisegno complessivo del welfare e dell'ordine nella riattribuzione, anche tra i livelli istituzionali, di confini e competenze?

È stata una legislatura caotica nella quale l'attivismo del Governo e dello stesso Parlamento non hanno certo generato un nuovo ordine istituzionale. Purtroppo, l'ipotesi di semplificazione pasticciata del nostro bicameralismo perfetto e la pretesa plebiscitaria del Presidente Renzi hanno travolto anche la buona revisione del titolo quinto della Carta. Rimane quindi irrisolto il nodo di un federalismo responsabile, a geometria variabile, rispetto al quale sia garantita l'unità economica e sociale della Repubblica, con i conseguenti poteri di commissariamento delle Regioni a tutela dei diritti e delle prestazioni fondamentali dei cittadini. Si pensi a come lo stesso concetto delle politiche attive del lavoro, in quanto attività di soccorso nelle fasi straordinarie di disoccupazione, sia stato superato dalla necessità di organizzare contesti territoriali perpetuamente inclusivi perché le transizioni professionali sono diventate continue. Il che significa la collaborazione tra scuole, università, fondi interprofessionali, enti di formazione, imprese affinché le attività educative siano efficaci per la occupabilità delle persone e non più autoreferenziali. Il che implica quanto meno una leale collaborazione tra Stato e Regioni affinché si produca un sistema di protezione dei lavoratori quanto più omogeneo. Analogamente, la necessaria integrazione tra sanità e assistenza ai fini della continuità di cura e della appropriatezza dei trattamenti imporrebbe non solo il passaggio alle Regioni di competenze come l'assegno di accompagnamento ma anche comportamenti omogenei da parte di queste rispetto alla proporzione tra i tre macrolivelli di assistenza (prevenzione 5%, ospedalità 44%, servizi territoriali 51%). Un più ordinato rapporto tra Stato e Regioni si realizzerà nel breve periodo solo con un governo centrale forte e autorevole. Confido però che la prossima legislatura possa riattivare su basi nuove il processo di riforma attraverso l'elezione di una assemblea costituente.



Anche in questa legislatura non ci siamo fatti mancare l'ennesima riforma della PA. Qual è il vostro giudizio? Soprattutto, ora che finalmente si riavvia la contrattazione del Pubblico impiego, è tempo di bilanci e di attuazioni, non di riprogettare ulteriori organiche e complicate riforme. Il prossimo Parlamento avrà il buon senso di non ricominciare nuovamente? Le energie di tutti dovrebbero essere indirizzate all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione delle norme vigenti. Sarebbero maturi i tempi anche per riflettere sulla privatizzazione del rapporto di lavoro per la dirigenza a 25 anni dalla privatizzazione – che peraltro non ha riguardato tutte le amministrazioni centrali. Qual è il vostro parere? In generale, oggi cosa accomuna e cosa distingue il lavoro nella PA dal lavoro nel privato?

La "riforma" Madia è stata un'altra occasione perduta. Si è riproposto un approccio per regole nel momento in cui le nuove tecnologie impongono di reingegnerizzare non i procedimenti ma le stesse funzioni pubbliche. Occorre quindi un approccio "industriale", aiutato anche dalla adozione della contabilità economico-patrimoniale ora imposta dalla commissione europea. Ciò non significa affievolire la dimensione pubblica ma esaltarne l'efficienza e l'efficacia che potranno essere valutate con strumenti e criteri oggettivi. Dobbiamo invece rafforzare l'autonomia responsabile della dirigenza se vorremo conservare la separazione tra indirizzo ed attuazione. Il Governo aveva tentato una pasticciata riforma della dirigenza con cui confermava la responsabilità degli atti e introduceva la precarietà della funzione per renderla debole e subalterna. Ora potremmo invece ricondurre tutta la dirigenza ad un rapporto di lavoro pubblico oggettivamente valutato.

Sintetizzando un successo e un rimpianto, a quale risultato pensereste e quale intervento "incompiuto" vi pare di lasciare in eredità al prossimo Parlamento?

Mi è difficile parlare di successi con riferimento a questa legislatura. Segnalo solo tra le poche novità positive il primo riconoscimento del contratto individuale - che io preferisco chiamare personale - quale fonte del diritto del lavoro a proposito del lavoro agile. Con esso non si è ridimensionata la contrattazione collettiva ma si è affermata la necessità di adattare quanto più il rapporto di lavoro all'incontro tra le esigenze del datore di lavoro e del singolo lavoratore. Anche nella pubblica amministrazione dobbiamo piuttosto auspicare lo sviluppo di accordi collettivi di prossimità in modo che le parti possano condividere fatiche e vantaggi delle trasformazioni indotte dalle nuove tecnologie. Della principale eredità al prossimo Parlamento ho già detto con riferimento alla ripresa del processo di riforma costituzionale.



Intervista a Bernardo Giorgio Mattarella

Bernardo Giorgio Mattarella, cinquant'anni nell'anno entrante, è professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di giurisprudenza della Luiss "Guido Carli". Allievo di Sabino Cassese, ha studiato negli Stati Uniti ma anche a Parigi e a Tubinga. Ha scritto libri importanti sul diritto dell'amministrazione, è condirettore del master in Management e politiche delle amministrazioni pubbliche della Luiss e del master interuniversitario in Diritto amministrativo tra le facoltà giuridiche romane e della Scuola nazionale dell'amministrazione. È il Vicedirettore e direttore responsabile della "Rivista trimestrale di diritto pubblico". Ma oltre a questo curriculum accademico prestigioso, Mattarella ha anche svolto ruoli importanti negli uffici di diretta collaborazione del Governo, in particolare come responsabile dell'Ufficio legislativo alla Funzione pubblica. E in questa veste testimone diretto e in parte anche regista (uno dei registi) del recente tentativo di riforma promosso dai governi Renzi e Gentiloni sotto la guida del ministro Marianna Madia. Su quest'ultima esperienza, ma con tutta la competenza che gli deriva dai suoi studi, Mattarella ha scritto un libro molto interessante, fresco di stampa, Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione, edito dal Mulino. Ed è in particolare su questo suo ultimo lavoro che gli abbiamo rivolto alcune domande.

Professor Mattarella, la riforma Madia ha avuto tre tempi: quello della sua elaborazione in vari gruppi di lavoro e commissioni istituite a Palazzo Vidoni cui hanno partecipato molti esperti e studiosi; quello della sua scrittura materiale (un decreto legge nel 2014, poi la legge del 2015) e del confronto in Parlamento; infine quello della redazione della legislazione delegata, e del loro sofferto, incompleto iter di approvazione. Lei ha preso parte a tutte queste tre fasi da un osservatorio centrale come l'Ufficio legislativo di Palazzo Vidoni. Può dirci quali sono stati i principali problemi emersi in ciascuna di queste fasi? Quali gli stop and go, le difficoltà, le resistenze?

Aggiungerei un quarto tempo, quello dell'attuazione amministrativa della riforma, che è attualmente in corso e non è meno importante, ma nel quale non sono coinvolto in prima persona, sia perché, appunto, non è attività legislativa, sia perché – una volta completato il quadro legislativo della riforma – ho preferito lasciare l'incarico di capo ufficio legislativo e tornare all'università.

Per quanto riguarda il processo legislativo, le difficoltà e le resistenze sono state numerose e di vario genere. Alcune di esse sono la conseguenza di problemi del nostro sistema istituzionale.



C'è una debolezza della politica, che non è capace di guardare lontano e, quindi, difficilmente sostiene misure che producono effetti positivi nel lungo termine, come il riordino normativo. Ci sono le discontinuità e le aritmie del processo politico, che fanno sì che, per esempio, si lavori a lungo all'elaborazione di un testo normativo ma poi, quando il lavoro è fatto, non ci sono le condizioni politiche per la sua adozione (questo spiega la mancata emanazione del nuovo testo unico del pubblico impiego). Oppure non si esercita una delega importante (come quella sull'organizzazione dello Stato) per la mancanza di direttive e scelte politiche.

C'è anche una debolezza dell'amministrazione, che non possiede le competenze necessarie per l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, non produce sufficienti informazioni, non riflette su se stessa, costringendo i vertici politici a reclutare esperti dall'esterno, che devono ogni volta ripartire da zero.

La riforma Madia ha incontrato anche difficoltà più contingenti, come quelle derivanti dall'eccezionale quantità di atti normativi che è stato necessario elaborare da parte di un piccolo ufficio legislativo, certo non attrezzato per questa mole di lavoro, ma questa difficoltà è stata superata con il "volontariato istituzionale" di molti esperti e con l'impegno di un piccolo, ma efficiente gruppo di coordinamento. Ci sono state, poi, naturalmente, resistenze e opposizioni, che sono fisiologiche quando si interviene su interessi consolidati.

Si è detto che l'impianto delle leggi Madia (chiamiamole così per intendere tutto il processo) investisse molte materie diverse tra di loro, forse troppe dice qualcuno: che fosse privo di un suo disegno organico. Cosa risponderebbe a questa obiezione?

Non la considero un'obiezione e risponderai che è vero: non c'era un unico disegno organico. C'erano molti problemi da risolvere e abbiamo cercato di risolverne alcuni, nella consapevolezza che non era possibile risolverli tutti e che il lavoro sarebbe stato comunque molto impegnativo. Nessuno aveva in mente un nuovo modello di amministrazione pubblica, quindi non c'era un unico motivo ispiratore della riforma.

Certo, ci sono alcuni problemi fondamentali che un riformatore non può fare a meno di porsi: per esempio, quello delle funzioni amministrative, cioè della divisione del lavoro tra istituzioni pubbliche e settore privato; quello dell'intensità della regolazione amministrativa e dei suoi effetti sulle attività produttive; e quello dell'adeguamento dei modelli amministrativi alle nuove tecnologie. Tuttavia, credo che questi problemi vadano posti e affrontati non in astratto, bensì con riferimento ai



singoli settori e istituti, come abbiamo cercato di fare (con riferimento, per quanto riguarda i tre problemi indicati, rispettivamente: alle società pubbliche e ai regimi amministrativi delle società private; alla trasparenza amministrativa e alle camere di commercio; alla conferenza di servizi e ai diritti digitali dei cittadini).

Non credo, però, che si sia intervenuti su troppe materie. Qui il discorso sarebbe lungo, ma lo sintetizzerei così: il sistema amministrativo è un'organizzazione molto ampia e complessa, che non può non evolversi, come qualsiasi organizzazione complessa; l'amministrazione italiana è troppo regolata dalla legge, quindi per riformarla servono molte leggi (anche se abbiamo cercato, in molti casi, di sostituire le norme di dettaglio con norme di principio e, in qualche caso, di delegificare); fare leggi di riforma amministrativa non è facile, anche perché normalmente occorre farlo con una delega legislativa e successivi decreti delegati; sarebbe bene fare qualche riforma ogni anno, ma i ritmi della politica non lo consentono (come mostra il fallimento di leggi a cadenza annuale, come quella sulla semplificazione e quella sulla concorrenza); di conseguenza, quando c'è una legge di riforma, è un po' come l'ultimo treno, a cui si cerca di attaccare tutti i vagoni pronti o quasi pronti (questo spiega perché il disegno di legge Madia, entrato in Parlamento con sedici articoli, ne è uscito con ventitré). In altri termini, l'attività di riforma amministrativa dovrebbe essere graduale e costante, ma ciò non avviene: tra una legge di riforma e l'altra passano molti anni, così ognuna di esse si carica di molti contenuti.

Contenuti. Quali ritiene siano stati i più innovativi? Può elencarli?

Ci sono contenuti innovativi dal punto di vista tecnologico, come quelli del decreto legislativo sull'amministrazione digitale e quelli del decreto legislativo sulla conferenza di servizi, a sua volta fortemente ispirato alle nuove tecnologie. E contenuti innovativi dal punto di vista giuridico, come i limiti al potere di autotutela delle amministrazioni. Ci sono innovazioni che riflettono scelte innovative in ordine a questioni fondamentali, come quella dell'attività d'impresa delle pubbliche amministrazioni, in ordine alla quale il testo unico sulle società pubbliche ha un approccio alquanto restrittivo. Ma a mio parere la cosa più importante fatta nell'ambito della riforma Madia è l'individuazione dei regimi amministrativi applicabili alle attività private nei settori in cui ci sono più controlli amministrativi (edilizia, commercio, ambiente): l'innovazione qui è data dal metodo della semplificazione, che non è stata fatta, come spesso in passato, attraverso norme generali che generavano incertezza, ma attraverso la paziente e analitica individuazione del regime (autorizzazione espressa, silenzio assenso, dichiarazione di inizio di attività ecc.) applicabile a ciascuna attività.



C'è poi stata la fase della legislazione delegata, caratterizzata da qualche dolorosa rinuncia a punti importanti della riforma e da qualche "taglio" drastico, in particolare quelli imposti dalla discussa sentenza della Corte costituzionale. Qual è la sua opinione in proposito? Una sconfitta del disegno riformatore o un risultato comunque soddisfacente? E cosa pensa della sentenza della Corte?

Della sentenza della Corte penso tutto il male possibile: è stato uno scivolone tanto più grave in quanto capitato a un organo che difficilmente sbaglia. Ho detto e scritto in varie sedi le mie critiche di metodo e di merito a questa sentenza. Aggiungo qui un'altra osservazione: se essa dovesse essere confermata dalla giurisprudenza futura, non avremo mai un nuovo testo unico del pubblico impiego, perché è impensabile negoziarne tutti i contenuti con Regioni ed enti locali.

Peraltro, a mio giudizio i due decreti legislativi non emanati a causa della sentenza non erano tra i migliori. Inoltre, ci sono stati altri tagli, altrettanto criticabili, derivanti da scelte politiche: si è rinunciato a offrire definizioni di pubblica amministrazione che avrebbero potuto aiutare a definire meglio l'ambito di applicazione delle discipline pubblicistiche e si è rinunciato a semplificare e chiarire la disciplina delle inconfiribilità e delle incompatibilità amministrative, che è pressoché incomprensibile.

Nonostante queste mutilazioni, io sono piuttosto soddisfatto dei risultati che abbiamo ottenuto. Alcuni testi normativi sono migliori di altri, ma tutti sono utili e mi sembra che i primi risultati – per esempio in termini di riordino delle società pubbliche e di durata delle conferenze di servizi – si comincino a vedere.

Uno dei punti rimasti sulla carta è stata la riforma della dirigenza. C'è stata una opposizione netta proprio da parte dei dirigenti. Lei cosa pensa di questo tema?

L'opposizione, in effetti, non è stata "dei dirigenti", ma di alcune categorie di essi: quelli che avevano privilegi da conservare. I dirigenti di prima fascia dello Stato ovviamente si opponevano all'eliminazione della distinzione in due fasce, che faceva venir meno la loro precedenza sugli incarichi più importanti. E i dirigenti di alcune amministrazioni (soprattutto quelle più prestigiose o in cui si guadagna di più) non volevano perdere la garanzia di ottenere un incarico in quelle amministrazioni. La riforma avrebbe abbattuto molte barriere e creato un mercato molto ampio degli incarichi



dirigenziali: è chiaro che molti avrebbero avuto nuove opportunità, ma qualcuno avrebbe perso posizioni di rendita. Quindi l'opposizione era di una minoranza agguerrita.

La riforma, peraltro, sollevava anche una questione importante, quella del rapporto tra politica e amministrazione, rispetto al quale il rischio dell'invasione politica è sempre in agguato. Qualche improvvida presa di posizione politica ha oggettivamente messo in allarme e gli oppositori della riforma hanno avuto gioco facile nel mascherare le resistenze interessate con argomenti più nobili. In realtà, dal punto di vista del rapporto tra politica e amministrazione, la situazione attuale non è certo delle migliori (basta pensare che nelle amministrazioni statali si diventa dirigenti di prima fascia per scelta politica) e la riforma avrebbe fatto qualche passo in avanti (basta pensare che i ministri avrebbero perso il potere di scegliere i direttori generali).

Io credo che il vero difetto della riforma abortita era di essere troppo ambiziosa: coinvolgeva troppi dirigenti, avrebbe imposto di gestire troppe procedure di conferimento di incarichi, avrebbe richiesto un sistema informativo molto difficile da mettere in funzione. Sarebbero serviti anni, dopo i quali si sarebbero prodotti gli effetti positivi.

Non pensa che un punto carente, anche in relazione al tema della mobilità dei dirigenti, fosse la scarsa precisazione dei modi della valutazione? Come si valuta un dirigente? Chi e con quali strumenti deve farlo?

Questo è un tema sul quale si è ragionato e discusso per anni, senza arrivare a conclusioni soddisfacenti. A un certo punto, a Palazzo Vidoni c'erano tre diversi gruppi di lavoro che procedevano autonomamente, producendo analisi e proposte, molto diverse tra loro. La mia impressione è che si tratta di uno di quei temi su cui la legge è quasi impotente e i problemi vanno risolti con altri strumenti, che inevitabilmente richiedono tempo: la selezione del personale, la formazione, la diffusione delle buone pratiche, le ispezioni, gli incentivi e quant'altro. Certamente la valutazione è importante e deve essere fatta da soggetti esperti e indipendenti, ma altrettanto certamente essa è difficile da compiere, per chi non sta dentro gli uffici e non conosce le persone, e rischia di generare distorsioni. In considerazione di queste difficoltà, si è ritenuto di non stravolgere l'impianto della disciplina attuale, definito nel 2009, ma di apportarvi solo qualche correttivo su cui vi era un ampio consenso.



Ma in definitiva l'amministrazione italiana di cosa avrebbe bisogno? Quali sono i suoi difetti più gravi (anche in confronto con gli altri Paesi europei) e quali i rimedi decisivi, al di là di quelli introdotti dalla recente riforma Madia?

Non credo che ci siano rimedi miracolosi, credo che sia necessario continuare con i piccoli passi, evitare di ricominciare ogni volta con nuove riforme radicali e preoccuparsi dell'attuazione delle misure già adottate. L'amministrazione italiana ha bisogno di persone di buona qualità: da questo punto di vista, è molto importante rendere più moderno ed efficiente il sistema di reclutamento, superando modalità di svolgimento dei concorsi ormai antiquate.

Ci sono, poi, alcuni temi fondamentali che nell'ambito della riforma Madia non sono stati affrontati, per ragioni politiche o semplicemente perché non c'è stato il tempo di lavorarci o perché i rimedi non erano chiari o i tempi non erano maturi: tra questi, quello dell'eccesso di responsabilità che gravano sui pubblici dipendenti, spesso paralizzandone o rallentandone l'azione; quello delle modalità di reclutamento del personale; e quello della disciplina generale del procedimento amministrativo, che comincia a mostrare i segni del tempo.

Si discute molto oggi sul lavoro pubblico, sulla sua natura innanzitutto, e se possa essere assimilato e in quali limiti al lavoro privato, e come lo si debba valutare. Si parla di riformare i concorsi, le carriere ... Quali sono le proposte del suo libro in proposito?

Ci sono diversi problemi e ognuno richiede misure adeguate. I dipendenti pubblici sono mediamente troppo vecchi: occorre assicurare il ricambio con continuità di reclutamento. Sono mal distribuiti: occorre agevolare la mobilità, che è prevista dalle norme ma quasi inesistente in pratica per difficoltà organizzative e finanziarie e per l'assenza di incentivi. Sono mal selezionati: occorre ripensare completamente il funzionamento dei concorsi pubblici. Spesso sono selezionati sulla base di piante organiche superate: occorre rendere più flessibile la scelta delle professionalità da reclutare. Le loro carriere sono spesso svincolate dal merito: occorre introdurre il principio che gli esami non finiscono mai. Manca un'élite nell'amministrazione statale, che è costretta a importare le élites altrui (magistrati, professori, consiglieri parlamentari). Per creare un'élite serve, tra l'altro, un corpo di dirigenti che svolgano esperienze in diverse amministrazioni, mentre normalmente i dirigenti svolgono la loro intera carriera all'interno di un'unica amministrazione. La struttura della retribuzione è spesso squilibrata e tra un'amministrazione e l'altra ci sono spesso differenze grandi quanto



ingiustificate: serve una perequazione del trattamento fondamentale, che la contrattazione collettiva opera troppo lentamente.

Nel libro lei affronta il tema delicato di come in genere si concepiscono in Italia le riforme dell'amministrazione: delega del Parlamento al Governo, spesso molto "contrattata", ma poi di nuovo ruolo attivo delle Camere sul corpo della riforma nell'atto dell'esercizio della delega. Il Parlamento, lei dice, è un "delegante riluttante". Come dovrebbe essere invece?

Dovrebbe esserci, innanzitutto, meno bisogno di interventi legislativi e meno bisogno di deleghe legislative, ma questo richiederebbe un ampio lavoro di delegificazione e di codificazione. Se cambiasse il rapporto tra legge e decisioni amministrative nel governo delle amministrazioni, il Parlamento potrebbe disciplinare la materia amministrativa, con leggi di principio, senza bisogno di deleghe: oggi, in presenza di discipline estremamente dettagliate e complesse, è impensabile farlo.

Quando la delega è necessaria, a mio parere dovrebbe essere una vera delega, che implica una divisione del lavoro tra il Parlamento, che definisce i principi, e il Governo, che definisce i dettagli. Spesso non avviene né l'una, né l'altra cosa: le leggi delega sono redatte in modo affrettato e generico; e i decreti legislativi sono negoziati tra il Governo e le commissioni parlamentari competenti. Questo comporta qualche distorsione, perché a negoziare non è l'intero Parlamento, ma singoli parlamentari, normalmente il relatore e il Presidente della Commissione competente.

Quanto contano, nelle politiche dell'amministrazione, in particolare nelle riforme, soggetti esterni quali il Consiglio di Stato e i Tar?

Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha dato un contributo importante alla redazione dei decreti legislativi. Al di là di questo, non mi sembra che i giudici amministrativi abbiano un particolare ruolo nei processi di riforma. Certo, quando si scrivono le leggi si tiene conto dei problemi e dei rischi inerenti all'attuazione da parte dei diversi attori coinvolti, compresi i giudici amministrativi, e questo a volte conduce a scrivere qualche norma in più per superare qualche prevedibile resistenza. I giudici amministrativi sono a volte troppo conservatori rispetto a certe politiche di riforma (per esempio, in materia di trasparenza amministrativa), oppure tendono a privilegiare certi principi, sacrificandone indebitamente altri (come il principio di efficienza dei concorsi pubblici, che spesso soccombe rispetto ad astratte esigenze di garanzia). Ma questi sono problemi generali dell'ordinamento giuridico e della mentalità dei giuristi italiani, che chiamano in causa anche l'insegnamento universitario del diritto.



Il fatto che sino al governo Renzi i capi di gabinetto e quelli degli uffici legislativi siano stati tratti da Consiglio di Stato, Avvocatura generale dello Stato, Corte dei conti, Tar ecc. che cosa ha comportato? È stato a suo giudizio un bene o un male?

A mio giudizio è stato un bene, perché ha assicurato alle amministrazioni una guida sicura da parte di soggetti abili ed esperti. È stato un rimedio a un problema che ho già menzionato, quello dell'assenza di un'élite nell'ambito dell'amministrazione statale. Qualcosa comincia a cambiare, perché ci sono capi di gabinetto e di ufficio legislativo che vengono dall'amministrazione: quando le amministrazioni non avranno più bisogno di affidare questi incarichi a soggetti esterni, sarà certamente meglio.

Lei si è trovato qualche volta in difficoltà per essere un responsabile del legislativo non proveniente da quelle sedi? Aggiungo che anche il capo di gabinetto della Funzione pubblica non era un consigliere di Stato: ritiene che questo fatto abbia inciso in qualche modo sull'esito del progetto e sulla sua trasformazione in leggi delegate?

No, non credo di avere avuto problemi diversi da quelli derivanti dalla mia inesperienza iniziale. Il rapporto con il Consiglio di Stato è sempre stato comunque assiduo e proficuo. E mi sembra apprezzabile che, a fronte della riduzione del numero di capi di gabinetto e capi uffici legislativi che venivano dal Consiglio di Stato, quest'ultimo abbia valorizzato la propria funzione consultiva: l'istituzione ha continuato a dare il contributo che prima davano i singoli. Il capo di gabinetto con cui ho lavorato è un consigliere parlamentare e questo è stato molto utile nei rapporti con le Camere.

Nel processo di scrittura delle norme che poi hanno dato corpo alla riforma Madia, il suo Ufficio legislativo che parte ha avuto? Con chi ha collaborato? Chi ha interloquito nel processo di formazione dei testi? Chi materialmente ha scritto quelle norme?

Il mio Ufficio legislativo ha avuto un ruolo molto centrale. Alcuni testi sono stati redatti da altri Ministeri (il Miur per gli enti di ricerca, il Mit per le autorità portuali, il Mise per le camere di commercio e così via), ma con la nostra collaborazione. Molti altri testi sono stati redatti dal mio Ufficio. Che era un ufficio piccolo, ma poteva contare sulla collaborazione del Dipartimento della Funzione pubblica e dell'Unità per la semplificazione, a sua volta collocata a Palazzo Vidoni. E, come ho



detto prima, ha potuto contare sulla collaborazione gratuita di molti esperti, dell'amministrazione e dell'accademia.

Ci siamo organizzati con vari gruppi di lavoro, più o meno uno per ciascun decreto legislativo. In questi gruppi di lavoro c'era sempre almeno una persona dell'Ufficio legislativo. Io cercavo di seguirli tutti, ma ovviamente la mia partecipazione è stata più assidua in alcuni casi, meno in altri. Questi gruppi di lavoro spesso hanno elaborato bozze di provvedimenti normativi, su cui poi abbiamo lavorato insieme. Una volta arrivati a testi che ci sembravano soddisfacenti, è cominciato il confronto con numerosi interlocutori: il Dagl, il Mef, gli altri Ministeri, poi i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali in vista delle sedute delle Conferenze, il Consiglio di Stato, le Commissioni parlamentari.

Centro e periferia. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali: quanto incidono sulle riforme, quanto sulla recente riforma Madia?

Ovviamente il loro ruolo dipende dalle materie su cui si interviene, ma è quasi sempre importante, perché gli enti locali sono in prima linea nell'attuazione delle norme, quindi è bene coinvolgerli nella loro elaborazione. La mia impressione è che non sempre questo avvenga e che, quando avviene, il confronto produce risultati positivi. I rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali, con i quali ci siamo confrontati per l'elaborazione dei vari testi, in vista dei pareri o delle intese in Conferenza, hanno spesso offerto informazioni e indicazioni utili, quindi la mia esperienza è positiva. Naturalmente, non sempre si è d'accordo e non sempre si riesce a far andare d'accordo i vertici politici, ma, quando ci si ascolta, ognuno si rende conto delle buone ragioni degli altri e spesso riesce a veicolarle nella propria amministrazione.

Nel libro lei parla di centralismo come di una necessità, se si vuole dare snellezza e rapidità alle decisioni di governo. Quindi un'ipotesi di federalismo, come si è vagheggiato negli anni scorsi, è da scartare?

Credo che una certa centralizzazione si imponga in determinati campi, come quello dell'amministrazione digitale, per via dell'esigenza di condividere tecnologie e linguaggi. E mi pare che, dal punto di vista amministrativo, la riforma costituzionale del 2001 sia in buona parte fallita, anche a causa della sua eccessiva ambizione. Ma non mi considero centralista tout court, mi sembra piuttosto che si debba distinguere tra l'autonomia utile, quella delle scelte allocative e del bilanciamento di interessi, e l'autonomia dannosa, quella che costringe un'impresa che opera in diversi ambiti territoriali a doversi adeguare a procedure diverse o a compilare moduli diversi.



Uno dei temi centrali è il funzionamento del Governo. Lei ha scritto su questo punto nel libro pagine molto severe (e molto documentate). Quali sono i principali difetti? Perché ad esempio abbiamo una Presidenza del Consiglio mastodontica e pure così poco influente?

È mastodontica perché fa molte cose che non hanno a che fare con le funzioni di coordinamento del Presidente del Consiglio (tra le altre cose: protezione civile, servizio civile, sport, stupefacenti, politiche di coesione, famiglia, infanzia, pari opportunità, editoria, semplificazione amministrativa, aree urbane, anniversari, dissesto idrogeologico, edilizia scolastica) e anche perché dedica una quantità abnorme di personale alle attività strumentali, innanzitutto la gestione del personale stesso.

Le strutture della Presidenza sono talmente impegnate in tutte queste attività, da trascurare la sua funzione fondamentale, per cui mancano gli esperti delle politiche pubbliche, che dovrebbero preparare e assistere le decisioni politiche e consentire al Presidente del Consiglio di interagire con i Ministeri. Di conseguenza, i presidenti del Consiglio sono spesso costretti a formare i propri uffici, con consulenti esterni, e a creare all'interno della Presidenza una struttura che fa quello che dovrebbe fare l'intera Presidenza.

Ci sono anche ulteriori difetti, legati alla qualità del personale, alla superfetazione di livelli e qualifiche dirigenziali, alla dimensione degli uffici, ma mi sembra che il problema di ciò che manca sia più grave di quello di ciò che è di troppo.

Molte speranze sono riposte sulla digitalizzazione. Dopo la riforma Madia a che punto siamo? Cosa è stato fatto e cosa resta da fare?

Questo è un altro settore in cui la legge può fare una piccola parte del lavoro: può accompagnare le innovazioni e fornire copertura alle scelte virtuose, ma quello della digitalizzazione è innanzitutto un problema di coordinamento amministrativo, di adeguatezza delle strutture e di continuità nel governo del settore. Mi sembra che ci sia ancora un po' di disordine, derivante dalla presenza di diverse strutture e diversi coordinatori, e che anche qui serva un rafforzamento delle strutture centrali. Ma credo che negli ultimi anni si siano avviati progetti importanti, come quelli relativi all'identità e al domicilio digitale e all'Anagrafe nazionale della popolazione residente.



Infine l'Europa. Intendo l'Europa come fattore che spinge verso un'amministrazione più europea. Che passi avanti abbiamo fatto in questa direzione e quali restano da compiere?

Sinceramente non direi che l'Europa sia stata tra i principali fattori che hanno ispirato la riforma. È stato piuttosto un dato molto importante di contesto, nel senso che abbiamo dovuto continuamente tener conto del diritto europeo. Come termini di paragone abbiamo spesso considerato alcuni stati europei e occasionalmente l'amministrazione dell'Unione (in particolare per quanto riguarda il sistema di reclutamento), ma i fattori di riforma mi sembrano principalmente endogeni.

Abbiamo avuto, poi, frequenti incontri con rappresentanti della Commissione e della Banca centrale europea, che erano molto interessati a molte delle nostre riforme: inizialmente piuttosto scettici, poi spesso colpiti da quanto eravamo riusciti a fare.

Lei usa nel titolo del suo libro la parola "burocrazia". È una parola che evoca nel cittadino comune scenari negativi. Una cattiva parola. Pensa sia possibile riformare la burocrazia italiana? Procedure, modalità di lavoro, cultura del personale? E come? Con la Scuola nazionale dell'amministrazione riformata? Con politiche interne agli uffici? Attraverso una selezione del personale di tipo diverso e con concorsi diversamente concepiti?

La parola "burocrazia" è presente nel titolo, anche su suggerimento dell'editore, ma mai nel libro (dove pochissime volte è usato l'aggettivo "burocratico", per lo più in senso negativo). Preferisco usare la parola "amministrazione".

Io penso che riformare l'amministrazione italiana sia possibile, ma bisogna essere consapevoli delle difficoltà e del tempo necessario e non avere aspettative eccessive. Credo che occorra continuare con costanza, risolvendo problemi e introducendo innovazioni. Ovviamente la qualità del personale è decisiva e per questo ammodernare i concorsi mi sembra una delle cose più urgenti, che si può fare senza nuove leggi. Mi sembra che la Scuola nazionale di amministrazione stia cominciando a lavorare bene, a fronte di un compito estremamente impegnativo, che è non solo di formare un'élite ma anche di migliorare le tecniche di formazione per tutto il settore pubblico.

Nel complesso, l'esperienza che ho svolto lavorando per il Governo ha confermato il mio ottimismo, perché ha dimostrato che, nonostante le grandi difficoltà, i numerosi errori e gli inevitabili fallimenti, si possono ottenere risultati rilevanti in tempi limitati.



25 anni di norme che hanno paralizzato la P.A. Riconosciamo gli errori e proviamo a rilanciare il nostro Paese

di Carlo D'Orta

già Capo Dipartimento della Funzione Pubblica

Qualche mese fa Giuseppe Beato ha pubblicato un bell'articolo sulla crisi della PA. Nel suo articolo Giuseppe ha richiamato anche una serie di amare considerazioni svolte nel mio saggio "L'organizzazione della PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma", pubblicato sulla rivista "Il lavoro nelle PA" nel 2011.



Dell'articolo di Beato mi ha molto colpito anche la chiosa finale, che cito testualmente: "La storia e lo spirito di queste riforme sono rivissute nel lungo saggio di D'Orta dello scorso 2011. In seguito, presumiamo dopo un bilancio anche personale di quanto accaduto, di lui perdiamo le tracce". Giuseppe aveva intuito bene. Dopo il 2011 mi sono dedicato alla mia seconda vita: quella di artista.

Come tantissimi altri dirigenti pubblici ho cercato a lungo, nel mio piccolo, di fare tutto quanto sapevo e potevo per far funzionare gli uffici che mi trovavo a dirigere, e per rendere ai cittadini il servizio pubblico che ero, con i miei colleghi e collaboratori, chiamato a svolgere. Un servizio pubblico che era non solo il nostro lavoro, ma la nostra missione, il nostro contributo alla Collettività cui apparteniamo.

In questo stesso spirito abbiamo, in tanti, anche cercato di contribuire alla elaborazione e alla giusta attuazione di riforme che servissero a rendere la Pubblica Amministrazione uno strumento realmente efficiente ed efficace al servizio della nostra Comunità. Ma invece le cose sono andate in direzione opposta. L'impegno appassionato che tanti, tantissimi di noi hanno profuso, si è purtroppo perso nei meandri di cavilli e diffidenze, di polemiche e sospetti, di giacobinismi e populismi che tutto avevano a cuore tranne il vero servizio alla Collettività.

Gli interventi stratificatisi in questi ultimi 25 anni hanno tradito la strategia di riforma avviata con grande coraggio e lucidità nel 1989-1994, e hanno prodotto esiti surreali. Nel 1989-1992 si era



giustamente pensato di rinnovare la Pubblica Amministrazione per farne un apparato meno burocratico, orientato meno alle procedure e più ai risultati, da misurare secondo parametri di efficienza e di efficacia. Ci si ispirava alla logica del “*New Public Management*”, che era già stata introdotta con successo negli Usa e in Inghilterra. In questo senso andavano la prima “privatizzazione” del pubblico impiego - legge delega n. 421 del 1992 e d.lgs. n. 29 del 1993 - sia altre riforme. Tra queste, ad esempio, quella che, nel 1994, eliminò il visto preventivo di legittimità della Corte dei Conti su molti atti ministeriali e dirigenziali ma, in compenso, introdusse nel nostro ordinamento le Procure Regionali della Corte dei Conti e valorizzò i controlli successivi sui risultati rispetto a quelli giuridici.

La logica che ispirava questo giusto approccio era “meno forma, più sostanza; meno procedure, più risultati”. Ed era una logica corretta, perché le procedure e le forme sono importanti, ma se divengono il centro di tutto stravolgono la funzione di servizio alla Collettività, che è la ragion d’essere

della PA.



Sennonché poi è successo il contrario. Messi fuori dalla porta, formalismi e manie procedurali sono rientrati dalle finestre, ed hanno inquinato sempre più gravemente il modo di funzionare delle amministrazioni. Essi infatti si sono sommati ai controlli di risultato, che erano stati introdotti per sostituire quelli di procedura,

con l’effetto finale di raddoppiare vincoli e controlli rispetto alla situazione originaria. E questa situazione è stata ulteriormente aggravata, negli anni seguenti, da una stratificazione progressiva di altre norme ispirate a valori giusti in teoria (trasparenza, correttezza, pubblicità, anticorruzione, e via dicendo) ma perseguiti in maniera soltanto formalistica e procedurale, a discapito della cura sostanziale e realmente efficace degli interessi pubblici e collettivi.

La prevalente cultura della diffidenza e del sospetto – alimentata e cavalcata anche da modi di fare politica e comunicazione sempre più superficiali e gridati – ha prodotto quattro paradossi che sono non solo capolavori di stupidità, ma vere e proprie forme di suicidio di una organizzazione sociale. Li elenco.



1. Il primo paradosso è l'indebolimento drastico della Politica come strumento di governo della Collettività. Si è raccontata la favola che la Collettività deve essere governata da regole (giuridiche, economiche, fiscali) e non da scelte, deve essere gestita principalmente mediante soluzioni standard e non attraverso valutazioni ponderate e variabili di volta in volta a fronte della concreta realtà dei problemi. Questo ha portato a delegittimare le Istituzioni democraticamente rappresentative (Parlamento, Governo, ecc.) e a spostare quote importanti di potere su altri soggetti (Organismi tecnici, Autorità indipendenti, Magistrature di controllo e giudicanti). L'effetto lo abbiamo davanti agli occhi tutti i giorni. Possiamo dire che negli ultimi 25 anni il nostro Paese abbia funzionato meglio? E, se la risposta è negativa, possiamo dare la colpa alle Istituzioni democratiche e rappresentative che tutti noi abbiamo progressivamente scelto di indebolire? E possiamo continuare a raccontarci la favola che è meglio spostare potere su organi tecnici, di controllo e giudicanti?



2. Il secondo paradosso è la negazione della "discrezionalità amministrativa", da intendere come ragionata capacità di valutazione e scelta delle amministrazioni a fronte delle mutevoli situazioni che si verificano della realtà. La discrezionalità amministrativa, un tempo concetto fondamentale e molto analizzato in tutti i testi sacri di diritto pubblico e amministrativo (da Mortati a Giannini, da Zanobini a Sandulli a Cassese, e tanti altri), è stata messa all'indice quasi come un male in sé.

Invece essa è necessaria, in misura maggiore o minore, in qualsiasi scelta della vita, e anche nelle scelte che competono agli uffici dell'amministrazione. Può essere maggiore o minore a seconda delle situazioni concrete, e talvolta anche essere ridotta a zero, ma nella maggior parte dei casi una sua quota è inevitabile. Lo possiamo constatare in tutte le cose della nostra vita personale (pensateci: cominciando dalle persone con cui avete scelto di vivere, dal lavoro che avete cercato per voi o dalla scuola che avete suggerito ai figli, dalla casa dove avete scelto di abitare) e solo demagogia e stupidità



possono indurre a raccontare che una certa dose di discrezionalità, così come è indispensabile e inevitabile nella vita di tutti i giorni, non sia indispensabile anche per amministrare bene.

E invece, si è raccontata la favola che tutto, nell'attività delle amministrazioni, possa essere regolamentato e definito preventivamente, e che la Pubblica Amministrazione, cioè le persone che la governano e dirigono, dovrebbe soltanto limitarsi ad applicare le regole, procedure e forme prestabilite. Ma la realtà non è un algoritmo! Le nostre vite non sono algoritmi, né lo sono le questioni che ci troviamo davanti!



Purtroppo 25 anni di legislazione folle ispirata al sospetto e di demagogia populista hanno via via irregimentato tutte le amministrazioni, azzerando progressivamente i margini per l'esercizio delle scelte e, soprattutto, rendendo estremamente rischiosa, per il dirigente pubblico, l'adozione di scelte non vincolate. Il risultato è stato ben descritto da Sabino Cassese nell'articolo di fondo "I dirigenti pubblici sotto assedio", pubblicato sul Corriere della Sera del 30 ottobre scorso.

3. Il terzo paradosso è che la distinzione tra politica e amministrazione, ovvero tra indirizzo e gestione, affermata giustamente e con convinzione nel 1992-93 per distinguere i ruoli e le responsabilità degli organi di governo (ministri, sindaci, assessori) e ruoli e responsabilità della dirigenza, è stata vanificata dalla progressiva e pervasiva diffusione dello *spoils system* e dalla totale precarizzazione degli incarichi dirigenziali.

Le riforme del 1992-94 avevano scelto di togliere agli organi di governo il potere di gestione amministrativa concreta (che fin lì si era tradotto nella emanazione e firma, direttamente ad opera dei vertici politici, di atti amministrativi, decreti e contratti), lasciando (doverosamente) a questi organi il potere di decidere le strategie e stabilire indirizzi operativi. Per converso, la gestione concreta era stata demandata ai dirigenti, manager professionali, sulla base degli indirizzi ricevuti e con conseguente responsabilità per i risultati conseguiti.



Lo *spoils system* fu previsto solo per i dirigenti apicali (segretari generali, capi dipartimento e simili) e, in questa limitata misura, si trattava di uno strumento giusto e necessario per garantire un corretto rapporto fiduciario tra il vertice politico e il massimo vertice amministrativo. Ma il resto della dirigenza avrebbe dovuto restare stabile, in nome delle esigenze di professionalità, competenza e neutralità dell'amministrazione.

Invece negli anni seguenti, progressivamente e per mano di tutti gli schieramenti politici (sinistra e destra senza distinzioni), lo *spoils system* e altre forme di precarizzazione degli incarichi dirigenziali si sono diffusi pervasivamente in quasi tutte le amministrazioni e in quasi tutti i livelli dirigenziali. Gli effetti negativi sono stati molteplici, ma due sugli altri: progressiva perdita di competenza e professionalità nelle burocrazie, e diffusione di logiche di appartenenza politica in luogo dello spirito di servizio pubblico neutrale.

4. Il quarto paradosso è che managers e dirigenti pubblici, cioè i professionisti dell'attività amministrativa quotidiana, sono stati di fatto progressivamente estromessi da tre funzioni fondamentali: a) elaborazione delle regole che disciplinano funzionamento, attività e procedimenti delle Pubbliche Amministrazioni; b) insegnamento del diritto amministrativo; c) giudizio sulla correttezza e legalità delle attività amministrative.

Un tempo, il contributo (propositivo e consultivo) che gli alti dirigenti delle amministrazioni davano alla funzione normativa era molto rilevante; era inoltre rilevante il contributo che essi davano, attraverso incarichi universitari stabili o docenze temporanee, alla formazione di una adeguata cultura di gestione amministrativa; ed era infine rilevante il contributo che i migliori dirigenti davano anche alla funzione giudicante, attraverso una loro significativa presenza, in base a nomine governative, nel Consiglio di Stato, nella Corte dei Conti e in altri organismi di controllo.

Oggi questa saggia integrazione di conoscenze è stata profondamente svalutata. Dalla fine degli anni '90 è stata sancita una incompatibilità tra funzioni dirigenziali e incarichi universitari che è insensata, perché ha il solo effetto di privare l'università di insegnamenti pragmatici e non meramente



teorici sul funzionamento delle amministrazioni. Per comprendere quanto questa scelta sia stata stupida, basta pensare a cosa sarebbe l'insegnamento del diritto se ai professori fosse precluso anche di esercitare professioni legali, o l'insegnamento della medicina se ai docenti fosse precluso di esercitare professioni mediche, o l'insegnamento dell'ingegneria e dell'architettura se ai docenti fosse precluso esercitare le relative professioni.

Il paradosso di questi interventi è che, oggi, i consulenti che supportano più da vicino gli organi legislativi nella elaborazione di norme, chi insegna diritto nelle Università, e coloro che giudicano la legittimità e correttezza dell'azione delle amministrazioni, fanno parte di carriere che ignorano totalmente l'esperienza della concreta gestione amministrativa. Altrimenti detto: l'elaborazione delle norme sulla pubblica amministrazione, l'insegnamento del diritto e il giudizio sull'attività delle amministrazioni sono affidati a soggetti che non hanno mai gestito e amministrato!

Non sarebbe, allora, opportuno stabilire che per diventare professore universitario o magistrato con incarico direttivo sia necessario aver ricoperto per almeno 3-5 anni una funzione di gestione concreta all'interno di una pubblica amministrazione, così da comprendere dal vivo ciò che si andrà ad insegnare o giudicare? E non sarebbe forse giusto stabilire che per essere eletto in Parlamento sia necessario aver rivestito, per almeno 3-5 anni, funzioni di sindaco o di assessore, così da capire davvero cosa voglia dire amministrare? Dato questo scollamento tra chi fa le regole, insegna e giudica l'amministrazione e chi, invece, amministra, perché meravigliarsi, allora, se il quadro di regole e procedure sulle amministrazioni è divenuto astratto e teorico, e ha perso ogni aggancio con la realtà e la sostanza delle cose? Se la forma prevale sulla sostanza? E se ciò che conta non è più risolvere concretamente i problemi e, così, realizzare l'interesse pubblico, ma è invece soprattutto adempiere ad obblighi procedurali e formali?

Il risultato finale può essere riassunto in una metafora. Nella PA ci sono 10 dirigenti. Il primo è bravo e molto motivato a realizzare l'interesse pubblico, perché sa che questa è la sua *mission*, la ragion d'essere del ruolo che riveste. Egli è consapevole che per raggiungere questo interesse pubblico deve fare scelte anche discrezionali che comportano responsabilità, ma sente il dovere etico di agire e quindi, dopo aver bene istruito la questione, si assume la responsabilità di decidere.

Altri 8 dirigenti non sono altrettanto preparati o motivati o coraggiosi. Perciò preferiscono fare solo atti dovuti e adempimenti formali, cautelandosi da contestazioni. Sono consapevoli che in tal modo il fine e l'interesse pubblico saranno probabilmente vanificati, ma dal punto di vista formale nessuno può contestare loro nulla, e quindi per loro va bene così.



Infine il decimo dirigente è preparato e competente, ma si chiede perché mai dovrebbe assumersi dei rischi per adottare scelte amministrative che non gli recano alcun beneficio. Cerca allora un compenso per altra via, cioè si presta ad adottare scelte ed atti amministrativi non perché doverosi o giusti, ma perché chiede e ottiene, in cambio, vantaggi di vario genere.

Questa metafora evidenzia che l'insieme di formalismi e procedure messo in piedi - apparentemente in nome di correttezza, trasparenza e legalità - negli ultimi 25 anni non è solo la causa del cattivo funzionamento delle amministrazioni ma è anche, paradossalmente, la prima causa della corruzione. Esso, paralizzando le amministrazioni pubbliche, crea il terreno fertile perché la pianta della corruzione possa mettere radici e attecchire.

Forse è arrivato il momento di cambiare linea. E' arrivato il momento di restituire a Parlamento e Governo il ruolo pieno che compete loro. E' arrivato il momento di ripristinare competenza, stabilità e carriere nelle amministrazioni, riportando lo *spoils system* nell'originario e giusto limite delle posizioni apicali. E' arrivato il momento di riaffermare che anche nell'amministrazione - come nella nostra vita di tutti i giorni - per fare bene occorre poter valutare e fare scelte anche discrezionali, senza che questo possa essere di per sé fonte di sospetto e censura. Ed è arrivato il momento di ripristinare la giusta distanza tra legislazione, amministrazione e giudizio/controllo, senza che gli organi legislativi e di giurisdizione possano invadere il campo dell'amministrazione col solo effetto di paralizzarne il funzionamento. Se si avrà il coraggio di ammettere gli errori commessi, forse una soluzione arriverà. Altrimenti, siamo consapevoli che la causa del nostro malessere sarà stata la nostra incapacità di riconoscere e correggere gli sbagli fatti.

www.carlodortaarte.it

foto pag. 31: Autoritratto

foto pag. 32: 7. Palazzo Montecitorio # 6 (Serie Paesaggi Surreali)

foto pag. 33: Facciata del Palazzo del Quirinale con silhouette di carabinieri (Serie Paesaggi Surreali)

foto pag. 34: Palazzaccio della Cassazione # 1 (Serie Paesaggi Surreali)

foto pag. 35: Palazzo Chigi # 4 (Serie Paesaggi Surreali)



Valutazione e contrattazione collettiva. Dal disastro verso l'ignoto¹

di Valerio Talamo

Direttore Generale dell'Ufficio Relazioni Sindacali del Dipartimento della funzione pubblica

1. Vi è una circostanza genetica che rende complessa la valutazione dei rendimenti e l'erogazione dei premi al merito nel settore pubblico.

Nelle aziende la valutazione scaturisce dal mercato, che è il vero termometro della resa aziendale, e la produttività una volta acquisita (in termini di *plus* prodotto che dà luogo ad un guadagno aggiuntivo), viene redistribuita perlopiù a pioggia.

Alla base di questa redistribuzione vi è lo stesso Accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi, che aveva legato il rinnovo biennale alla sola indicizzazione dei salari, all'inflazione *maturanda* e *maturata* (in questa ipotesi nella forma del recupero dello scarto lasciato sul campo dall'inflazione reale rispetto a quella programmata due anni prima), devolvendo alla contrattazione di secondo livello il compito di retribuire la produttività, favorendo in questa maniera nei dipendenti un diretto coinvolgimento-solidarizzazione con i risultati aziendali.

La circostanza che la produttività nel settore privato possa essere erogata in modo non selettivo non deve stupire: essa (se viene riscontrata) è un costo fisso, come lo stipendio. Le aziende hanno, in effetti, altre due leve per "fare" competitività ed investire sulle persone e sulle competenze: i "super minimi" e le promozioni "discrezionali", definite sulla base della fiducia, degli assetti organizzativi, delle compatibilità economiche e del programma aziendale. Sono leve potentissime che nel settore pubblico non ci sono e non ci possono essere. Ma nel settore pubblico non esiste nemmeno un "mercato" in termini comparabili con quello del settore privato. La competitività allora deve scaturire dalla selezione dei migliori e dei più capaci, con selezioni meritocratiche in ingresso e nello sviluppo di carriera ed il salario per la produttività non può essere ceduto senza contropartite ed a pioggia (la Corte dei conti parla in questi casi *apertis verbis* di erogazioni senza titolo), perché lo stesso non deriva da un riscontro del mercato ma da quote di bilancio individuate allo scopo dell'incentivazione.

Detto diversamente, la contrattazione integrativa del settore pubblico, al contrario della contrattazione aziendale del settore privato, redistribuisce risorse che non crea. Queste risorse

¹ contributo chiuso il 17 novembre 2017



non sono definite *a valle* del processo, al riscontro del mercato, ma *a monte*, su base essenzialmente politica, in quanto derivano dalla necessità di consenso degli esecutivi o dalla capacità di pressione delle organizzazioni sindacali. Queste risorse sono, a loro volta, integrate a livello di singola amministrazione sulla base di storni di bilancio autorizzati a vario titolo dalle disposizioni dei contratti collettivi (di cui fruiscono ovviamente solo i dipendenti delle amministrazioni con autonomia di bilancio) ovvero finanziate direttamente da leggi speciali.

Non solo. Queste risorse subiscono una sorta di processo di “mutazione genetica”: nascono variabili, per retribuire la produttività, ma arrivate alla base vengono congelate perlopiù in voci di spesa fisse e continuative come indennità di ente, comparto, annuali o mensili. Quel poco che rimane dopo il “congelamento” tende ad essere erogato in modo non selettivo.

Allora la valutazione va costruita appositamente e vanno evitati i consolidamenti in indennità fisse e continuative che fanno di una voce che nasce variabile un elemento *tout court* stipendiale, mensilizzato e sganciato dai rendimenti del servizio pubblico.

Questa valutazione può essere quella effettuata dagli utenti finali del servizio o quella misurata dai dirigenti.

La prima può rivelarsi una finzione: pur essendo utile a fini di autocorrezione o come spia di una percezione, appare da sola insufficiente per misurare i rendimenti e distribuire i premi al merito (potendo solo in taluni casi inserirsi in un processo di valutazione della produttività organizzativa o collettiva). D'altra parte le pubbliche amministrazioni spesso non vendono né cedono beni e servizi e quindi non sono assoggettabili ad un ponderato giudizio degli utenti finali. Questi ultimi a loro volta sono spesso influenzati da variabili “emotive” o casuali. Sicuramente occorre rafforzare, anche a questi fini, la via della *citizen satisfaction* (ma solo se certificata da enti terzi), ma con la consapevolezza che, proprio per quanto detto, difficilmente potrà essere utilizzata come criterio per erogare premi individuali.

Rimane la seconda strada sulla quale ci si spende da decenni. Ma le resistenze anche sindacali sono enormi perché ci si oppone ad una valutazione effettuata dai dirigenti (quali dirigenti? Quelli che costituiscono la loro controparte a livello decentrato? Quelli nominati dalla politica?).

La conseguenza è che la valutazione e l'incentivazione sulla carta esistono formalmente almeno dalla metà degli anni Ottanta (fu strutturata per tutte le pubbliche amministrazioni da un D.P.R. scaturente da un accordo intercompartimentale previsto dalla legge-quadro sul pubblico impiego), ma i dirigenti sono spesso spogliati di competenze. Certo, sono stati costruiti apparati di



valutazione, ma perlopiù scontano ritardi (quando non sono apparati-fantasma o ineffettivi) e gli obiettivi ed i sistemi di valutazione nel passato sono stati largamente contrattati. I trattamenti accessori, come si diceva prima, sono a loro volta congelati in voci fisse (per esempio nel comparto ricerca meno dell'1% del salario complessivo è utilizzato per le finalità della produttività e nelle Regioni non più del 5%) e quel che rimane è distribuito a pioggia (una ricerca Aran del 2010 narrava che il 90% dei dirigenti degli Enti pubblici non economici percepiva più del 95% del massimo del risultato).

La conseguenza è quella che raccontava Sabino Cassese già dall'inizio degli anni 90: "sono stati dati aumenti consistenti ma a pioggia... c'era bisogno d'investire nella pubblica amministrazione si è, invece, spartito, con l'effetto di non incentivare".

2. La riforma *Brunetta* (d.lgs. n. 150 del 2009) ha cercato di rimettere al centro del sistema la valutazione ed ha avviato una draconiana crociata meritocratica nell'ambito della quale non solo ha ridotto lo spazio negoziale e la stessa partecipazione sindacale sugli istituti dell'organizzazione del lavoro, ma è anche intervenuta direttamente sui sistemi di valutazione e sull'erogazione dei premi di produttività.

Il sistema di valutazione diviene un provvedimento amministrativo e viene quindi reso incontrattabile per legge. Inoltre, per evitare che solo quote residue vengano destinate alla premialità, viene imposto *ex lege* che la maggioranza delle risorse destinate alla retribuzione accessoria comunque denominata vadano a convergere sulla produttività individuale (cosiddetto *principio di prevalenza*). Infine, per evitare l'erogazione a pioggia di queste quote, viene delineato quel sistema *simil-darwiniano* della ripartizione in fasce, in cui un 25% dei dipendenti è inefficiente (*rectius* meno efficiente) per legge (in realtà si tratta(va) di quote largamente manipolabili dalla contrattazione integrativa, ma che salvaguarda(va)no comunque una fascia di dipendenti eccellenti destinati ad essere meglio retribuiti). Infine viene disposta una finalizzazione "teleologica" della contrattazione integrativa che, da ora in poi, ha per legge un oggetto necessario, in quanto è deputata a retribuire efficienza, quantità e qualità del lavoro svolto.

Sappiamo come è andata a finire. Parallelamente alla riforma *Brunetta* montava la grande crisi economica che ha bloccato la disseminazione dei contenuti della riforma stessa, che richiedeva contratti collettivi e risorse aggiuntive. I rinnovi contrattuali sono stati bloccati praticamente fino



ad oggi (ci sono volute tre leggi di bilancio per definire il *quantum* da contrattare ed una sentenza della Corte costituzionale che ordinasse al Governo di riavviare l'ordinaria dialettica negoziale).

Nel frattempo il Ministero dell'economia e delle finanze ha progressivamente ripreso il controllo dei flussi di spesa per la contrattazione integrativa sui quali non riusciva più ad esercitare nemmeno funzioni di monitoraggio. A tali fini, dopo aver ricostruito (già con il decreto-legge n.112 del 2008) un efficace apparato informativo, inserendo la contrattazione integrativa in un network di controllo cui partecipa in funzione referente anche la Corte dei conti, ha agito in tre direzioni.

In primo luogo ha ridotto i fondi per la contrattazione integrativa, sterilizzandone alcune fonti di alimentazione (sebbene in via temporanea); *poi* ne ha fissato le quantità ad un ammontare storicizzato ad una determinata data e che è quindi destinato a non incrementarsi ma semmai a ridursi proporzionalmente in relazione alle cessazioni di personale (non compensate da nuovi ingressi per il blocco del *turn over*); *in terzo luogo* ha indentificato nominativamente le (poche) voci retributive che possono incrementare extra tetto gli stessi fondi.

Insomma non si è preoccupato del "buon uso" delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, controllandone la finalizzazione ad efficienza, premialità e produttività (ciò che semmai era il compito della riforma "paralizzata" del d.lgs. n. 150 del 2009) ma, turbato dagli effetti economici di una contrattazione diventata adespota, è risalito a monte della stessa formazione dei fondi di amministrazione con tagli e limitazioni, riducendo le risorse impiegabili. I dati diffusi dall'Aran, dall'Istat, dal Conto annuale, in effetti, indiziavano proprio la contrattazione integrativa di uno slittamento retributivo e di un'accelerazione della retribuzione di fatto sconosciuta al settore privato e quasi intollerabile rispetto alle condizioni economiche del Paese.

In ogni caso mancando il carburante (contratti e risorse), il motore della riforma si è arenato e buona parte delle nuove norme non sono state applicate.

Nelle *more*, cioè dalla riforma Brunetta del 2009 ad oggi, le amministrazioni hanno proceduto in ordine sparso con i nuovi sistemi di valutazione: alcune non li hanno proprio costituiti, altre non vi hanno collegato conseguenze, altre ancora hanno continuato a contrattare obiettivi e modalità della valutazione (accordi che dovrebbero essere dichiarati nulli per contrarietà con norma imperativa). La produttività, poi, ha continuato ad impegnare, in alcuni settori più che in altri, risorse esigue e spesso, come dimostra il sempre più cospicuo intervento della Corte dei conti in sede di giurisdizione amministrativo-contabile, ha erogato queste risorse in modo non selettivo o comunque al di fuori del quadro legale ovvero le ha quantificate illegittimamente.



E' questo l'*humus* in cui si è calata l'ulteriore riforma *Madia*.

Promossi da un accordo con le parti sociali raggiunto il 30 novembre 2017, i decreti legislativi nn. 74 e 75 del 2017, costituiscono un chiaro *revirement* rispetto alla legge Brunetta.

L'organizzazione del lavoro continua a non poter essere contrattata (quindi i sistemi di valutazione rimangono atti unilaterali delle amministrazioni esclusi dall'ingerenza negoziale), ma è stato ritardato sia il *principio di prevalenza*, che si applica solo alle risorse variabili definite nell'anno (e le stesse risorse variabili possono essere destinate non solo a produttività individuale, ma anche a produttività collettiva ed ad obiettivi organizzativi) e non sono state riproposte le tre fasce.

Viene, quindi, restituita competenza a quello stesso contratto collettivo che era stato delegittimato dalla riforma Brunetta in quanto considerato leva adespota e fattore antimeritocratico. Tocca invece, da ora in poi, nuovamente al contratto collettivo distribuire le risorse fra i vari istituti, senza alcuna predeterminazione legislativa con il solo compito di tenere dovutamente conto delle risultanze del sistema di valutazione ai fini della differenziazione dei premi di risultato.

3. Nella nuova stagione contrattuale che ci apprestiamo a vivere saranno confermati premi a pioggia? Le risorse destinate alla produttività saranno esigue? E, più in generale, gli obiettivi definiti dalle amministrazioni saranno poco sfidanti e quindi facilmente raggiungibili?

Certo l'esperienza pregressa non è stata positiva. Ma il sistema promosso dalla riforma Brunetta, almeno in alcune sue parti costituiva soluzioni di complessa praticabilità. Il sistema delle tre fasce, per esempio, avrebbe promosso conflitti organizzativi e probabilmente un contenzioso seriale dagli esiti imponderabili.

Il *principio di prevalenza*, a sua volta, rischiava – per un'eterogeneità dei fini – di impattare proprio con le esigenze dell'efficienza e con la stessa garanzia del servizio pubblico. Il fondo per le risorse accessorie è rigido: destinarlo per la maggioranza alla produttività individuale significava, almeno in alcuni casi, l'impossibilità di perseguire obiettivi organizzativi (che sono quelli che interessano di più al cittadino utente) e rischiava di pregiudicare la stessa funzionalità dell'amministrazione (si pensi ad esempio al SSN che fa largo uso di istituti orari come turni e della reperibilità).

D'altra parte il nostro sistema di relazioni industriali ha eretto a pietra angolare, almeno dal 1993, la contrattazione collettiva, a cui è stato affidato il ruolo di autorità salariale. Il contratto collettivo, cioè, ha assunto il ruolo tendenzialmente esclusivo di garante dei redditi da lavoro



dipendente e lo stesso governo della retribuzione accessoria che viene contrattata in sede integrativa, là dove è il luogo di ambientazione della prestazione lavorativa.

Lo ha ricordato, da ultimo, la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 178/2015, con cui, nell'ordinare al Governo di riavviare la contrattazione collettiva dopo il blocco pluriennale che perdurava dal 2010, ha anche, con voce forte, ricordato come il contratto collettivo intercetti diversi valori di rango costituzionale, fra cui quelli del buon andamento che viene conseguito soprattutto attraverso l'erogazione selettiva dei trattamenti accessori.

Quindi la devoluzione delle regole alla legge, oltre ad essere in parte inefficace (più che mai occorre convenire che la valutazione è una "cultura" che non può essere definita dalla Gazzetta ufficiale) ed ineffettiva (per il blocco della contrattazione collettiva) rischiava di essere anche fuori asse rispetto allo stesso modello della privatizzazione e, secondo la Consulta, indirettamente, dello stesso disegno costituzionale.

Ora si riparte con una forte devoluzione di competenza alla contrattazione collettiva.

La speranza è quella che a questa devoluzione - che deve essere equamente e saggiamente gestita dai contratti nazionali attualmente in fase di negoziazione - faccia riscontro anche la rilegittimazione e la responsabilizzazione degli attori del sistema negoziale.

C'è bisogno di una dirigenza competente ed attrezzata, moralmente e "politicamente", per vivere un conflitto di interessi senza il quale la contrattazione collettiva si rivela fatalmente una mistificazione i cui costi sono pagati dal cittadino-utente. Per questo occorre innanzitutto sciogliere l'ambiguo rapporto intercorrente con la politica e valorizzare, senza titubanze o compromessi, il circuito virtuoso autonomia-responsabilità-valutazione: un circuito che a fronte di un dirigente precarizzato (*rectius* fidelizzato) non può funzionare.

C'è bisogno di riscontrare un "Padrone serio", senza il quale - a prescindere dal modello normativo di riferimento - la contrattazione integrativa produrrà piattume premiale, progressioni antimeritocratiche e di massa, deresponsabilizzazione diffusa e presto o tardi l'inevitabile intervento sanzionatorio del Giudice contabile, quasi costretto ad evolvere ad elemento di chiusura di un sistema incapace di autoregolarsi in modo responsabile.

Insomma, ora che siamo di fronte quasi ad un nuovo inizio, ci sovviene l'immagine evocata da un antico saggio di Umberto Romagnoli, che all'alba della privatizzazione del 1993, a fronte dei fallimenti della legge-quadro leggeva il futuro come un ignoto. Un ignoto che è come una nuova pagina bianca su cui è necessario scrivere regole di buon senso, chiare e non più aggirabili.



Il neoliberismo e la riduzione dello spazio pubblico: perché è urgente invertire la rotta

di Luca Soda

Dirigente presso Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. La nuova ragione del mondo

Le logiche neoliberiste da anni plasmano e orientano le decisioni politiche perché hanno “un’egemonia politico-culturale di un’ampiezza e di una presa senza precedenti”² Stili di vita, istituzioni, senso comune, culture, politiche pubbliche: tutto ciò che riguarda la vita umana è stato ridiscusso e riorientato verso la produzione di valore, dando spessore a un’intuizione e a un termine “bioeconomia”³ coniato da Michel Foucault quasi quarant’anni fa⁴ e che oggi manifesta tutta la sua lungimiranza. La supposta (e mai dimostrata) supremazia delle logiche di mercato sui dispositivi di organizzazione e funzionamento delle società ha condizionato l’agenda politica degli stati per almeno un trentennio fino a diventare, come è stato sostenuto, “la nuova ragione del mondo”⁵, ovvero un pensiero unico, dai tratti addirittura dogmatici, che ha la pretesa di governare, attraverso una nuova configurazione dei dispositivi di potere, ogni aspetto dell’esistenza umana. In tale contesto la storia appare davvero come “l’onnivoro presente che avanza con la pura oggettività, sia pure solo presunta, delle leggi economiche”⁶.

Gli effetti economici delle dottrine neoliberiste sono sotto gli occhi di tutti: esplodono contraddizioni drammatiche che caratterizzano la vita di milioni di individui nelle società avanzate: la precarietà del lavoro, l’insostenibilità di consumi ordinari in relazione ai redditi, l’impoverimento di una parte del ceto medio, la crescita delle famiglie che si collocano al di sotto della linea di povertà. Sono tutti effetti prodotti dal trentennio della globalizzazione neoliberista e dall’influenza che tali

² Gallino, L., *Il Colpo di Stato di banche e governo*, Einaudi, 2013

³ “Se biopolitica significa l’agire sistematico della dimensione politica nel disciplinare, in modo diretto e indiretto, la vita e la salute degli individui tramite il dipanarsi di istituzioni totalitarie, bioeconomia rappresenta il diffondersi delle forme di controllo sociale per favorire la valorizzazione economica della vita stessa: bioeconomia ovvero il potere totalizzante e pervasivo dell’accumulazione capitalistica sulla vita degli esseri umani”, in “Bioeconomia e capitalismo cognitivo”, Fumagalli, A., Carocci, 2009

⁴ M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, pp. 57-58

⁵ Dardot, P., Laval, C. “La nuova ragione del mondo”, Castelvecchi, 2013

⁶ L’espressione è di Alberto Asor Rosa, A., in *Il grande silenzio*, Laterza, 2009



dottrine hanno avuto sulle decisioni pubbliche.

Anche in Italia l'alambiccio neoliberaista ha prodotto profonde mutazioni economiche e sociali. Negli ultimi anni il calo della quota dei salari sul PIL ha toccato i 15 punti crollando al 53% rispetto alla media OCSE che è invece pari al 58%. Si tratta di 240 miliardi di euro che in circa dieci-quindici anni si sono spostati da chi lavora a chi gode di profitti e soprattutto di rendite. Come è stato recentemente osservato "la manifestazione più visibile dello straordinario successo conseguito dalla rivoluzione neoliberaista è l'aumento continuo della disuguaglianza salariale e patrimoniale nei paesi del capitalismo democratico. La distribuzione dei redditi negli anni è diventata sempre più disuguale non solo nei paesi in cui la disuguaglianza è relativamente alta, come l'Italia, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, ma anche in quelli più egualitari come la Svezia e la Germania"⁷.

L'Italia è, nell'Unione europea, tra i paesi che registrano le maggiori disuguaglianze nella distribuzione dei redditi, seconda solo al Regno Unito e con livelli di disparità superiori alla media dei paesi Ocse⁸. Il nostro Paese per anni ha ignorato le politiche redistributive e ora il nostro tasso di disuguaglianza è caratterizzato da una pronunciata tendenza all'allargamento della forbice tra ricchi e poveri. La crisi economica degli ultimi dieci anni ha maggiormente evidenziato gli effetti della disuguaglianza e ora la perdita di potere d'acquisto delle famiglie, l'impoverimento della classe media, il crollo dei consumi si ripercuote sul sistema produttivo che, oltre a trovarsi esposto agli effetti della competizione globale, deve fronteggiare anche una pronunciata contrazione della domanda interna. In questo quadro hanno cominciato a soffrire anche i piccoli commercianti, gli artigiani, le partite IVA, i piccoli imprenditori. E' lo scenario sconcertante dell'Italia diseguale. Da una parte c'è il mondo del lavoro dipendente che sopporta una buona parte del carico fiscale e che si misura quotidianamente con le enormi difficoltà di tenuta economica dello stipendio e del salario, angosciato dal timore di perdere il posto di lavoro perché sull'azienda incombe la spada di Damocle della chiusura o della delocalizzazione. Dall'altra quello delle partite IVA (sempre più spesso involontarie) costrette all'iperlavoro e all'autosfruttamento di sopravvivenza, ovvero "il prodotto più maturo del post-fordismo, gli ex salariati riciclati in autonomi e chiusi nella loro *squirrel cage*, nella gabbia dello scoiattolo a correre come dannati per rimanere quanto meno sul posto con un occhio al fido bancario sempre precario e un altro al mercato sempre incerto"⁹. Al di sopra di queste due

⁷ Streeck, W., *Tempo guadagnato*, Feltrinelli, 2013

⁸ Barbara Bisazza - *Il Sole 24 Ore* 24/6/2013

⁹ Revelli, M., *Poveri, noi* - Einaudi 2011



categorie una ristretta cerchia di *rentiers* che si muovono sul piano globale, sostanzialmente indifferenti alle sorti del mercato del lavoro e del sistema industriale italiano e attenti solo a che il fisco resti ben lontano dai loro patrimoni.

Come ha osservato Romano Prodi in un suo recentissimo scritto “la libertà di movimento dei capitali, non prevista dal precedente sistema, è diventata il fondamento della nuova economia. Una libertà che ha implicato, come ovvia conseguenza, la concorrenza fiscale sui redditi da capitale e sulle imposte di successione, mentre sono rimaste immutate (o sono cresciute) le imposte sui redditi da lavoro, dato che il lavoro rimane ancorato al proprio paese. L’ascensore sociale si è bloccato [...] e per effetto del combinato effetto di globalizzazione e nuove tecnologie, i salari hanno cominciato a calare in termini reali, la precarietà è diventata una virtù e ci siamo lentamente abituati a una diminuzione del welfare state.”¹⁰ In questo quadro la struttura sociale ed economica del Paese appare divisa in tre categorie, pochi super ricchi, una crescente quantità di poveri e, in mezzo a questi due estremi, la grande massa degli italiani che compie acrobazie quotidiane per arrivare alla fine del mese, quel ceto medio impoverito nel cui animo, i valori positivi della piccola borghesia fondata sul mito della progressione sociale o, in ogni caso, della conservazione dello status, sono stati sostituiti dal disincanto e dai rancori tipici dei ceti *border line*. Il mito della capacità del mercato di ridistribuire la ricchezza è risultato abbastanza fallace: mai come in questi vent’anni si è creata tanta ricchezza ma, al contrario di quanto affermano le scuole di pensiero ultraliberiste, questa si è concentrata più che redistribuita.

2. La crisi del modello sociale europeo

L’egemonia politica e culturale del neoliberismo ha generato un cambiamento profondo del modo di concepire il ruolo dello Stato e delle amministrazioni pubbliche. Come è stato osservato il concetto di neoliberismo è relativo a un “modello di politica economica e monetaria che vede nell’autonomia del mercato, nella centralità della finanza e nella riduzione del ruolo dello Stato i capisaldi di una strategia vincente”¹¹. La regola aurea neoliberista postula, dunque, che lo Stato e i suoi apparati, ovvero la pubblica amministrazione nel suo complesso, riduca fortemente la sua presenza nella società. L’Unione europea non si è sottratta a questa regola e in questi anni, ha spinto

¹⁰ Prodi, R., Il piano inclinato, Il Mulino, 2017

¹¹ Varoufakis, Y, Il terzo spazio, Laterza, 2017



per aumentare i dispositivi istituzionali tipici del neoliberismo, considerato l'unico pensiero economico adeguato alla globalizzazione: privatizzazione dei servizi, tagli alla spesa e riduzione degli investimenti pubblici, applicazione delle logiche aziendali e privatistiche nelle regole di funzionamento delle amministrazioni pubbliche. In questi anni abbiamo assistito all'innescò di processi di riforma strutturali finalizzati soprattutto alla riduzione dello spazio pubblico con la finalità di adeguare il ruolo degli apparati amministrativi dei singoli Stati ai diktat del pensiero neoliberista. L'effetto più macroscopico di questa mutazione si coglie in quello che alcuni studiosi hanno definito come il "passaggio dallo Stato fiscale allo Stato debitore", ovvero uno Stato che fa fronte a gran parte delle sue spese prendendo denaro in prestito piuttosto che attingendo alle risorse ricavate dalle tasse e creando, di conseguenza, una montagna di debiti la cui spesa per interessi erode una quota crescente delle sue entrate. Sul fronte delle politiche pubbliche le caratteristiche dello "Stato debitore" sono identificabili soprattutto con i tagli alla spesa, in particolare quelle a rilevanza sociale (pensioni, istruzione, salute, assistenza sociale) e dalla riduzione degli investimenti pubblici in grado di generare posti di lavoro. Lo "Stato debitore", infatti, facendo ricorso al finanziamento dei mercati è a quest'ultimi che deve rendere conto circa le politiche di spesa pubblica che adotta, e ai mercati non interessa il grado di uguaglianza, solidarietà e protezione sociale, istruzione, servizi pubblici di cui godono i cittadini, ma interessa solo che il proprio credito sia garantito attraverso bassi livelli di spesa pubblica e dunque da politiche di austerità. Ciò significa sostanzialmente la fine dell'intervento pubblico come leva finalizzata a ridurre le disuguaglianze e aumentare la fruizione dei servizi che qualificano la cittadinanza. E' dunque evidente che stiamo assistendo a un forte indebolimento della capacità redistributiva del settore pubblico e al graduale (ma non lento) sgretolamento del sistema di idee e valori sul quale si è edificato il sistema sociale europeo. A questo si è accompagnato, sul piano dottrinale, l'abbandono a ogni riferimento a Keynes e alla rinuncia a qualsiasi elaborazione di un nuovo sistema keynesiano adatto al cambiamento di scala provocato dalla costruzione dell'Europa e dalla globalizzazione.

Il risultato di questa adesione incondizionata al verbo della globalizzazione neoliberista è sotto gli occhi di tutti data l'incontestabile riduzione dei diritti sul fronte del lavoro e l'allargamento dell'area del disagio sociale. L'energia spesa negli anni in cui era più forte il sogno europeista e sono state edificate le strutture dell'Unione - che si immaginava fondata sul rafforzamento del modello sociale europeo, sull'inclusione, i diritti, la cultura e l'innovazione - sembra essere stata inutile. Cresce, infatti, una diffusa sensazione di ostilità all'Unione e, di riflesso, una pronunciata sfiducia



nelle istituzioni pubbliche nazionali. L'Unione di oggi appare, purtroppo, solo uno spazio tecnico-economico ostinatamente governato dall'ideologia neoliberista e politicamente assediata da forze sovraniste che sognano di erigere muri e tracciare confini identitari, perché il vento di sfiducia che soffia in Europa gonfia maggiormente le vele della nave populista che solca in modo sempre più arrogante i mari del nostro Continente. Zigmund Bauman ha scritto che i diritti politici sono stati determinanti per la creazione dei diritti sociali, ma l'esercizio dei diritti sociali è allo stesso modo determinante per il mantenimento dei diritti politici. E' una frase illuminata e di attualità sconvolgente, perché aumentano sia l'astensionismo sia il numero dei voti espressi "per rancore o per vendetta", il che vuol dire che un pezzo di società già agisce su un terreno post-politico e quindi ha già inconsapevolmente rinunciato alla funzione politica del voto. Paradigmatica appare l'apocalittica spirale descritta da Joseph Stiglitz: "la disuguaglianza è causa, nonché conseguenza, del fallimento del sistema politico e contribuisce all'instabilità del nostro sistema economico, il quale a sua volta contribuisce ad aumentare la disuguaglianza, un circolo vizioso che è come una spirale discendente".¹²

L'Europa come comunità sociale e politica, insomma, rischia davvero, perché al contrario della costruzione di un'entità politica si è concretizzato ciò che qualcuno all'inizio del millennio scongiurava ovvero "lo spetto del Superstato nel quale si imporrebbero inevitabilmente solo burocrati e tecnici", una costruzione non solo amministrativa ma politica con la "p" maiuscola alla quale tuttavia manca la legittimazione e l'investitura popolare, insomma un soggetto in grado di "imporre una sovranità senza rappresentanza". In questo quadro si susseguono, sempre più frequenti, gli interrogativi sulla stabilità della costruzione comunitaria, interrogativi che sono stati confermati dalla Brexit e che non vengono sciolti dalle recenti elezioni presidenziali francesi, il cui scenario contraddittorio - il programma di Macron è certamente caratterizzato da una forte vocazione europeista ma al contempo è saldamente agganciato alla cultura neoliberista che ha generato la crisi del modello europeo - è un ulteriore segnale della crisi culturale che attraversa il vecchio continente. La cifra di questa crisi è rappresentata dal fatto che il dibattito sul futuro dell'Unione tuttavia non è limitato alle possibili correzioni dell'attuale assetto istituzionale - non si limita cioè a un confronto tra innovatori e conservatori delle regole di funzionamento dell'Unione - ma coinvolge aspetti più profondi, fino a mettere in discussione la sua stessa esistenza a partire da un interrogativo estremo e cioè se sia opportuna l'unione tra popoli etno-antropologicamente

¹² Stiglitz, J., Il prezzo della disuguaglianza, Einaudi, 2013



diversi¹³. Come non constatare il tradimento di quella meravigliosa e visionaria idea di Europa voluta da Altiero Spinelli, e la disfatta per tutti quelli che in questi anni vi hanno creduto?

Ma c'è di più. L'effetto più evidente dell'egemonia delle dottrine neoliberali non è solo il rischio di fallimento della costruzione comunitaria ma l'indebolimento del "modello sociale europeo" eretto nel dopoguerra. Esso era costituito, da una parte, dal riconoscimento del valore dell'iniziativa economica ma dentro un quadro regolatorio che ne ha assicurato l'utilità sociale e, dall'altro, dall'edificazione di una solida struttura di welfare, la cui organizzazione, gestione e somministrazione è stata prevalentemente demandata alla pubblica amministrazione. Se le istituzioni europee rappresentano non più lo scenario per il definitivo consolidamento del modello sociale europeo ma l'inizio della sua fine, ciò che rischia di entrare in crisi non è solo la moneta e il sistema istituzionale comunitario, ma anche tutto quel portato di sedimentazioni culturali e pratiche politiche che hanno contribuito a determinarlo.

Già nel 2003 Jurgen Habermas e Jacques Derrida, avevano osservato che le garanzie di sicurezza sociale offerte dal welfare e la fiducia degli europei nel potere civilizzante delle istituzioni pubbliche sono i due pilastri fondamentali dell'identità europea e che, non a caso, i modelli europei di stato sociale sono stati per lungo tempo esempi da imitare ed esportare in altre aree del mondo¹⁴.

Secondo i due intellettuali ciò è stato determinato dalla particolarità della storia continentale, condizionata "dall'irradiazione ideale della Rivoluzione francese su tutta l'Europa", il che spiega, tra l'altro, perché "in Europa, alla politica, in entrambe le sue configurazioni - sia come medium della garanzia di libertà che come potere organizzativo - sia stata assegnata una funzione positiva". In altre parole *politica* (ovvero dimensione pubblica) e *mercato* (ovvero dimensione privata) nello spazio europeo, più che in altre aree del mondo, sono vissute da sempre come due ambiti dell'agire umano ben distinti ma interagenti, nel senso che l'immaginario collettivo dell'uomo europeo ha sempre avuto "la fiducia sulla capacità ordinatrice di uno Stato che opera come un fattore di civiltà, dal quale si attendono anche il rimedio ai guasti del mercato". Solo in Europa infatti lo Stato "è anche al servizio di una competizione ideologica che sottopone le patologie sociali causate dalla modernizzazione capitalistica a una continua valutazione politica". In Europa più che in nessuna altra parte del mondo, infatti, le differenze di classe sono state percepite non solo da coloro che ne

¹³ Limes, L'euro senza Europa, Quaderni speciali, 2010

¹⁴ Si tratta di una famosa lettera aperta sul futuro dell'identità europea nel periodo della guerra in Iraq



erano colpiti ma anche da avanguardie della borghesia illuminata “come un destino che poteva essere cambiato solo con l’agire collettivo”. Ed è per questa ragione che nel contesto dei movimenti dei lavoratori, ma anche nelle culture cristiano-sociali, “si è affermato un ethos solidaristico della lotta per una maggiore giustizia sociale, mirante a un’assistenza uniforme, contro l’ethos individualistico di una giustizia conforme alle prestazioni, che reca con sé stridenti disuguaglianze sociali”.

Questa vocazione dell’Europa all’uguaglianza purtroppo è oramai in declino in quanto essa viene espunta dalle politiche strutturali di trasformazione sociale su cui si fondava il modello prevalentemente di ordine socialdemocratico e di essa rimangono solo i precipitati di ordine cattolico-solidaristico. Come è stato giustamente notato “la lotta alle disuguaglianze, che era centrale nel vecchio progetto socialdemocratico, è stata rimpiazzata dalla lotta alla povertà, secondo un’ideologia dell’equità e della responsabilità individuale teorizzata da alcuni intellettuali “blairiani” come Antony Giddens”¹⁵. Come ha giustamente sottolineato l’economista Branko Milanović la parola disuguaglianza è scomoda “perché suggerisce che si può togliere denaro a qualcuno o che questo non fosse guadagnato, invece parlando di povertà si può stare tranquilli perché la legittimità della propria ricchezza non è messa in discussione”.¹⁶

Si sta generando, insomma, un cambiamento più profondo, che riguarda la struttura del pensiero e della cultura dell’uomo europeo che incide sul suo atteggiamento nei confronti della politica, dell’agire collettivo, delle istituzioni pubbliche. Il contesto descritto, infatti, mina alla radice il ruolo dei sistemi pubblici in quanto produce la diffusa consapevolezza che la dimensione pubblica non sia più finalizzata alla correzione delle distorsioni generate dalla dimensione privata. Se l’atteggiamento delle istituzioni dell’Unione nei confronti dei sistemi pubblici degli stati membri negli anni finali del secolo scorso era caratterizzata da una certa dose di strabismo, nel senso che guardava a riforme liberali ma sembrava tuttavia garantire il presidio pubblico sulle politiche finalizzate alla tutela degli interessi collettivi, oggi quel contesto appare profondamente mutato perché i vincoli di finanza pubblica hanno definitivamente compresso gli investimenti pubblici e ridotto fortemente lo spazio pubblico delle prestazioni e le tutele ai cittadini. In altre parole, oggi l’Unione europea ha smesso di essere strabica, sembra guardare solo da una parte, quella del mercato. Anzi, come abbiamo detto, le politiche neoliberiste che informano l’azione delle istituzioni

¹⁵ Dardot P., Laval, C., “La nuova ragione del mondo”, Derive e approdi, 2013

¹⁶ Contro la disparità, intervista a Branko Milanović, su Internazionale 8/14 settembre 2017



comunitarie - che si riproduce sulle politiche dei singoli stati membri - stanno generando, al contrario, la diffusa convinzione che dimensione pubblica e dimensione privata, Stato e mercato siano un unico ambito, che persegue gli stessi obiettivi ed è governata dalle stesse classi dirigenti (anche attraverso un meccanismo di osmosi tra pubblico e privato che gli americani chiamano *revolving door* - porta girevole). In questo quadro l'uno (il mercato) utilizza l'altro (lo Stato) per assicurare a se stessa legittimità, autorità e sicurezza. Si tratta insomma di prendere atto della diffusa percezione popolare di un "tradimento" della dimensione pubblica oramai considerata nient'altro che l'altra faccia della dimensione privata.

La mutazione strutturale più evidente della natura, delle caratteristiche e delle finalità dello Stato, è rappresentata dall'introduzione del pareggio di bilancio nelle legislazioni dei paesi membri che azzerando di fatto l'intervento pubblico in economia realizza la retrocessione dello Stato al rango di ragioniere, un'entità contabile che alla fine "deve solo far quadrare i conti". Con la legge costituzionale n.1 del 2012, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale" approvata dal Parlamento italiano nel 2012 sono stati modificati gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione per adeguarla alle politiche del *fiscal compact*. Come è stato giustamente affermato "le politiche neoliberiste del fiscal compact pretendono l'introduzione della regola del pareggio di bilancio nelle costituzioni per "cristallizzare queste politiche e renderle impermeabili alle intemperanze democratiche"¹⁷; ma l'inserimento nella Costituzione della Repubblica del principio del pareggio di bilancio è una modifica il cui valore culturale va molto più al di là del mero effetto giuridico sul sistema istituzionale. Si tratta forse della misura strutturale più forte delle politiche di austerità volute dall'Unione europea, perché incide sulla struttura costituzionale dei paesi membri. Con il pareggio di bilancio tramonta definitivamente l'orizzonte dello Stato che agisce attraverso la spesa pubblica per la correzione delle distorsioni generate dal mercato e svolge un ruolo di impulso all'economia attraverso la leva degli investimenti pubblici. La disciplina del pareggio di bilancio, che non fa altro che costituzionalizzare le politiche ordoliberali dell'austerità, di fatto snatura la struttura dei principi fondanti del nostro ordinamento. Come può, infatti, lo Stato ragioniere consentire il dispiegarsi dell'art. 3, secondo comma della Costituzione, che attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli economici che impediscono l'uguaglianza dei cittadini? Ora, alla luce dell'effettività del principio di pareggio di bilancio è del tutto lecito chiedersi: con quali strumenti?

¹⁷ Varoufakis, Y., 2017, cit.



In sostanza attraverso il pareggio di bilancio lo Stato prende atto della composizione degli interessi sociali e della attuale distribuzione della ricchezza come un fatto compiuto, non più modificabile e rinuncia definitivamente al suo ruolo di attore sociale ed economico assumendo caratteristiche di tipo notarile-contabile, cioè esattamente l'opposto del ruolo attivo che l'articolo 3 della nostra Costituzione assegnava alla Repubblica.

3. Rilanciare il sistema pubblico

Il quadro descritto spiega perché in ogni caso - che si tratti di riforme strutturali o di semplici messe a punto - le riforme del sistema pubblico degli ultimi vent'anni sono state ispirate dall'egemonia del pensiero neoliberista. Tutte le riforme della macchina pubblica degli stati europei (Italia, Spagna, Grecia, Francia, Germania, Regno Unito, Portogallo) in un modo o nell'altro sono state ispirate da culture e modelli orientati alle logiche di mercato e ogni mutamento strutturale del tessuto istituzionale dei paesi membri è stato finalizzato a rendere l'organizzazione degli apparati pubblici maggiormente sintonici con il verbo neoliberista della privatizzazione. Lo Stato insomma, "lungi dall'essere svuotato, viene trasformato, messo, cioè, a servizio del mercato di cui è costantemente chiamato a proteggere diritti e prerogative"¹⁸. In questa riconfigurazione dei sistemi pubblici la costante azione di ristrutturazione degli apparati è stata accompagnata anche da un'efficace azione di marketing finalizzato a demolirne reputazione e ruolo¹⁹ in modo da sostenere quelle riforme anche dal punto di vista culturale.

Quello che si chiede oramai alla pubblica amministrazione in Europa è qualcosa di totalmente nuovo: dietro una certa retorica della modernizzazione e dei servizi al cittadino si nasconde in realtà l'idea che questa debba essere una struttura ancillare al mercato piuttosto che finalizzata a regolarlo, a temperarne gli effetti distorsivi e a garantire la redistribuzione della ricchezza. Non a caso in questi anni il tema dell'efficienza pubblica sembra essere unicamente rivolto all'impresa e non al cittadino, come se questo riguardi più il campo del mercato che non quello della cittadinanza. Se si considera che analisi e classifiche internazionali studiano con attenzione (e premiano) le esperienze e i risultati raggiunti dai sistemi burocratici dei regimi autoritari come

¹⁸ Varoufakis, Y, cit

¹⁹ Basta ricordare l'efficace operazione di marketing politico-istituzionale costruita intorno alla retorica del fannullone che da almeno un decennio riassume in modo esemplare le percezioni diffuse del Paese nei confronti dei dipendenti pubblici



Cina e Singapore, segnalandone addirittura capacità di innovazione e originalità, non è difficile cogliere una sorta di autonomizzazione del tema della pubblica amministrazione dal tema della cittadinanza e, in ultimo, della stessa democrazia. In sostanza questo approccio premia la funzionalità delle pubbliche amministrazioni per la loro capacità di supportare il mercato e poco importa se i servizi di cittadinanza sono poco sviluppati o il sistema nel suo complesso sia poco democratico. Come è stato osservato “se il ruolo dello Stato era storicamente quello di proteggere la società dai capricci del mercato, esso deve ora divenire quello di proteggere il mercato dai capricci della democrazia”²⁰. Siamo di fronte alla nascita di un modello nuovo, in cui da una parte c'è il mercato libero di agire che genera continuamente esclusione sociale, dall'altra gli Stati che non possono più azionare la spesa pubblica per generare politiche inclusive e ai quali resta solo il compito di gestire l'impoverimento diffuso e le conseguenze sociali connesse. Il quadro descritto sembra presupporre l'idea di uno Stato minimo che si ritira definitivamente dall'economia, mantiene una parvenza di welfare di ordine pauperistico e rimane solo a presidio della sicurezza. E' questa una prospettiva augurabile? La pubblica amministrazione deve limitarsi a svolgere funzioni caritatevoli (per limitare le disuguaglianze senza politiche strutturali) e securitarie (per gestire i conflitti che esse generano)? Oppure, prima che sia troppo tardi, si deve capovolgere il quadro e rilanciare l'insieme dei servizi pubblici che costituiscono l'ossatura civica di un paese e indirizzare l'azione pubblica per rilanciare politiche strutturali universalistiche finalizzate ad aumentare la fruizione della cittadinanza?

Se l'Unione Europea ha dettato per anni l'agenda e i contenuti della trasformazione degli apparati pubblici secondo le linee di fondo dell'approccio neoliberista, l'Italia non si è sottratta a tale dettatura, adottando tuttavia variazioni sul tema caratterizzate da una convivenza incestuosa di eccessive spinte privatizzatrici e dei peggiori istinti di conservazione, un mix più pericoloso delle dottrine autenticamente liberiste. Le riforme della pubblica amministrazione degli ultimi decenni sono state informate dal pensiero unico della “privatizzazione”, un processo finalizzato ad applicare il più possibile alle PP.AA. il modello delle aziende private, il che ha portato all'impiego di strumenti ed istituti giuridici di diritto privato anche per aggirare in via tendenziale i vincoli, anche costituzionali, imposti all'azione amministrativa. Sono state approvate sei riforme dell'amministrazione pubblica in venticinque anni, nel 1993, 1997, 2001, 2008 e 2014, una ogni 4 anni, tutte con il medesimo schema (una legge delega cui seguirà una valanga di decreti delegati,

²⁰ Varoufakis, Y., cit.



regolamenti, direttive, linee guida, ovvero il consueto ginepraio di titoli, sezioni, articoli) e tutte più o meno ispirate dalle stesse parole d'ordine: privatizzare e aziendalizzare, una sorta di mantra ripetuto fino allo sfinimento che ha accompagnato le riforme della pubblica amministrazione dal 1993 al 2016.

Come non pensare all'amara riflessione di Tony Judt: "Gran parte di ciò che oggi ci appare naturale risale agli anni ottanta: l'ossessione per la creazione della ricchezza, il culto della privatizzazione e del settore privato, le disparità crescenti tra ricchi e poveri e soprattutto la retorica che accompagna tutto questo, l'ammirazione acritica per i mercati liberi da lacci e laccioli, il disprezzo per il settore pubblico, l'illusione di una crescita senza fine"²¹. A questa linea, sostenuta dai maggiori think tank che orientano le decisioni pubbliche, ha aderito tutta la classe dirigente del Paese ma il risultato è che dopo venticinque anni i nodi da sciogliere rimangono quasi tutti. Anzi, se ne sono aggiunti di nuovi se pensiamo a quanta privatizzazione strisciante si cela dietro la retorica dell'amministrazione *smart* dietro alla quale cova la privatizzazione di intere *policies* pubbliche a favore di quello che è stato definito il capitalismo estremo delle piattaforme²².

In conclusione venticinque anni di riforme della pubblica amministrazione, nonostante innegabili ma comunque fisiologici innesti di modernizzazione, hanno generato una consistente riduzione dello spazio e dell'azione pubblica, con risultati molto deludenti, che possono così essere riassunti:

²¹ Judt, T., *Guasto è il mondo*, Laterza, 2010

²² Prima o poi sarà necessario avviare una riflessione anche su questi temi. La mitologia dei servizi *on line* si espande, consente maggiori profitti attraverso la riduzione dei costi del lavoro e sposta sempre di più funzioni gestorie dei servizi pubblici sugli utenti, trasformandoli all'occorrenza in amministratori del proprio conto corrente, della propria utenza dei servizi resi dalle *utilities*, del proprio profilo fiscale, di fatto scaricando mansioni di lavoro non retribuito sui cittadini. Dietro la semplificazione tecnologica dei servizi si nasconde in realtà una babele di sistemi che non dialogano o, peggio, sono vincolati da astrusi automatismi nella cui interazione sopravvivono solo i cittadini più "competitivi" ovvero quelli esperti nella nuova emergente "burocrazia delle procedure automatizzate" come ha dimostrato in modo esemplare Ken Loach col suo "Io, Daniel Blake". L'imperativo categorico della connessione social entra a gamba tesa nell'interazione cittadino-servizio pubblico, generando, ad esempio, "l'obbligo" di aprire un profilo facebook o una connessione whatsapp per non restare escluso dalla relazione con la scuola frequentata dai propri figli o con il proprio medico. La logica del *governo smart* impone l'utilizzo di piattaforme in settori strategici come la mobilità urbana, ma dietro le "confortevoli app" che informano sulla mobilità cittadina si cela la cessione a multinazionali del governo pubblico - e dunque del controllo diffuso e democratico - sul funzionamento delle città. La tecnologia va bene nell'interazione tra cittadino e pa, ma le piattaforme che si utilizzano possono essere private? Non è opportuno che siano pubbliche?



- a) un aumento della spesa pubblica, senza che a ciò sia corrisposto un aumento della qualità dei servizi, anzi, alcuni servizi sono stati ridimensionati e la qualità complessiva resta insufficiente;
- b) il crollo degli investimenti pubblici (materiali e immateriali) quali strumenti necessari ad una crescita di tipo nuovo;
- c) una riduzione del sistema delle tutele dei ceti più deboli (welfare, assistenza, previdenza);
- d) una privatizzazione generalizzata di settori e servizi pubblici alla quale non è corrisposto un aumento di efficienza con la creazione di soggetti ibridi (controllate e partecipate) utilizzate più come bacino di collocamento da parte del ceto politico che come strumenti di produzione di valore pubblico;
- e) la generazione di strutture pubbliche obsolete, a bassa produzione di valore, con organizzazioni complesse e farraginose;
- f) l'insufficiente riorganizzazione dei procedimenti e il dominio incontrastato della cultura dell'adempimento formale (anche in materia di legalità e lotta alla corruzione);
- g) la diffusione di procedure caotiche in cui si intrecciano processi decisionali orizzontali e verticali multilivello, che producono decisioni pubbliche sempre "aperte" con rimbalzi di responsabilità e competenze;
- h) una dirigenza pubblica svuotata di autonomia tecnica e fortemente condizionata dalla politica che sconfinava regolarmente nel campo della gestione;
- i) la mancata valorizzazione delle competenze stabili e del patrimonio immateriale delle amministrazioni pubbliche e un aumento delle figure consulenziali sottratte al principio del pubblico concorso;
- j) la compresenza di una babele di linguaggi non dialoganti e dunque non in grado di generare una cultura amministrativa nuova, coesa e in grado di affrontare le sfide della modernità (ciò perché nonostante la necessaria riduzione del monopolio della cultura giuridico-formale e l'introduzione di nuove discipline, economiche, gestionali, tecniche, infocomunicative, politiche, statistiche, queste sono rimaste autoreferenziali per la mancanza di un coordinamento formativo ed azioni di accompagnamento alla condivisione interdisciplinare).



L'effetto di sistema che queste riforme hanno generato è una generale frattura tra Paese e pubblica amministrazione caratterizzata da rancore e delegittimazione sociale di quest'ultima.

Se, come oramai appare urgente, è necessario invertire la rotta delle politiche economiche perché "è più che mai indispensabile che la crescita non sia solo intelligente ma anche inclusiva e sostenibile"²³ occorre rilanciare la pubblica amministrazione, investire su di essa considerarla una risorsa e non un peso, darle forza, sicurezza del suo ruolo e soprattutto riconfigurarne il ruolo, mantenendola con il timone ben saldo sulla rotta dell'interesse collettivo.

Emerge come non mai l'urgenza di avviare una profonda riflessione critica su questi anni di riforme della macchina pubblica, in particolare su finalità, culture e metodi che l'hanno ispirata. Privatizzazione dei servizi, outsourcing, privatizzazione del rapporto di lavoro del personale e della dirigenza, introduzione forzata di logiche aziendali, valutazione, controlli, sono tutti temi che vanno riaffrontati con una grande discussione pubblica, aperta e condivisa, senza pregiudiziali ideologiche. Occorre, inoltre, aprire un percorso nuovo, che si affianchi alla classica dicotomia pubblico-privato che ha caratterizzato il secolo scorso e che indaghi la terza dimensione, per dirla con Rodotà, dei beni comuni.²⁴

Questo percorso va avviato adesso, perché ci sono tutti i segnali del rischio di una riproposizione, nella prossima legislatura, di una ennesima "Riforma di sistema" della pubblica amministrazione sostenuta dalla medesima ispirazione culturale e dallo stesso vocabolario e dagli stessi insindacabili "guru" degli ultimi venticinque anni. A quanti pensano che una ridiscussione dell'ispirazione culturale delle riforme compiute rappresenti un ritorno al passato occorre ricordare che il riformismo è fondato sulla messa in campo costante della capacità critica come motore di cambiamento dello status quo, altrimenti si trasforma in dogmatico conservatorismo, perché, come ha scritto Antonio Gramsci, uno degli idoli più comuni è quello di credere che tutto ciò che esiste è naturale che esista²⁵.

²³ Mazzucato, M, cit

²⁴ Rodotà, S., Il terribile diritto, Studi sulla proprietà privata e i beni comuni, Il Mulino, 2013

²⁵ Gramsci, A., quaderni dal carcere, p. 1760



Le carenze di sistema del lavoro pubblico privatizzato: opinioni e vicende

di Giuseppe Beato

57

Le origini e gli aspetti cardine della riforma degli anni '90

Sul tema della privatizzazione del lavoro pubblico esiste una produzione dottrinarica vastissima, che ha scavato in profondità su tutti gli aspetti della complessa stagione di vita amministrativa nazionale dell'ultimo trentennio. Pertanto, forse, meglio che rischiare di replicare cose già scritte, oggi è utile effettuare una sintetica rassegna ragionata (non neutrale, ma orientata criticamente) su quanto la dottrina ha prodotto sulla materia. Infatti, una delle chiavi di giudizio sui 25-30 anni di privatizzazione dell'impiego pubblico in Italia può ricavarsi proprio dai cultori del dibattito accademico, in molti casi protagonisti in prima persona in qualcuna delle fasi di un ciclo riformatore sul quale in molti "investirono" umanamente, intellettualmente e politicamente negli anni '80 e dall'inizio degli anni '90 in avanti.

L'avvento della privatizzazione (o "contrattualizzazione" come da altri si preferisce definirla²⁶) non fu solo derivazione di posizioni accademiche e dottrinarie. Il successo di quella riforma di portata istituzionale (che, come scrisse **Franco Carinci**, "non trova corrispondenza per estensione in nessuna altra esperienza europea") fu favorito da un contesto storico preciso che caratterizzò gli anni '90 del secolo scorso: **a)** il processo di crescita civile del Paese che aveva visto le lotte dei lavoratori per una dignità e qualità del lavoro e il ruolo dei sindacati e che si era felicemente dipanato attraverso l'immissione nell'Ordinamento del lavoro privato italiano dello Statuto dei Lavoratori, unanimemente considerato come legge di alta civiltà sociale e giuridica; **b)** il crollo della prima repubblica e con esso la fine della conventio ad excludendum dal governo del Paese delle forze politiche della sinistra; **c)** il conseguente slancio riformatore del primo Governo dell'Ulivo a Presidenza Prodi; **d)** la valutazione (giustamente) negativa sulla staticità e inefficienza della pubblica amministrazione; **e)** le correnti di pensiero internazionale allora in voga che, attraverso le teorie del **New Public Management**, predicavano un forte ridimensionamento del "recinto pubblico" con cui gestire il Welfare State **e)** da

²⁶ La dialettica fra i due modi di qualificare la riforma, tutto sommato poco rilevante, è illustrata in: **Carinci**, "Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego "privatizzato", 2013, Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, pag. 493 e segg. e nello scritto dello stesso Carinci del 2008 "Massimo D'Antona e la "contrattualizzazione" del pubblico impiego: un tecnico al servizio dell'utopia", all'indirizzo web <http://www.eticapa.it/eticapa/franco-carinci-massimo-dantona-e-la-contrattualizzazione-del-pubblico-impiego-un-tecnico-al-servizio-dellutopia/>



ultimo un fattore atavico tutto italiano, consistente in una radicata diffidenza delle coscienze nei confronti di tutto ciò che è “pubblico”²⁷.

In presenza dei ricordati determinanti fattori di contesto, furono tuttavia gli “inneschi” in dottrina di illustri accademici – aventi pari dignità di fattore storico – a ispirare il processo istituzionale e legislativo che portò all’emanazione del decreto legislativo n. 29 del febbraio 1993 e, un lustro dopo, alla “seconda privatizzazione”, come fu definita dal suo più convinto ispiratore: **Massimo D’Antona**²⁸. La miccia di quella rivoluzione era stata accesa in tempi remoti da **Massimo Severo Giannini** nella voce “pubblico impiego” scritta per l’Enciclopedia del diritto nell’anno 1970²⁹, proseguita con due passaggi altrettanto epocali – lo scritto “**L’impiego pubblico in Italia**” di **Mario Rusciano** nel 1978³⁰ e il “*Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato*” inviata al Parlamento da **Massimo Severo Giannini** in qualità di Ministro per la Funzione Pubblica nel novembre dell’anno 1979³¹.

La contrattualizzazione del pubblico impiego, introdotta nel diritto positivo con la legge quadro del pubblico impiego n. 93 dell’anno 1983, fu profondamente ristrutturata con l’emanazione del decreto legislativo n. 29 del 1993 e, dopo il “**via libera**” della Corte costituzionale (vedi sentenze n. 313 del 1996³² e n. 309 del 1997³³), ridefinita con una serie di decreti emanati durante il governo Prodi con il Ministro della Funzione Pubblica **Franco Bassanini** (appunto, “la seconda privatizzazione”). Tali decreti confluirono, infine, nel decreto legislativo n. 165 del marzo 2001³⁴, testo

²⁷ Questa diffidenza profonda si riscontra simbolicamente nell’accezione negativa che viene data da noi al termine “burocrazia”, intesa come “peso e sabbia sugli ingranaggi della società” e nella conseguente idea che in una comunità nazionale organizzata ciò che è “privato” sia comunque preferibile al “pubblico”

²⁸ Per un riepilogo storico delle logiche che portarono alla seconda privatizzazione vedi di D’Antona all’indirizzo web <http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-dantona-e-la-seconda-privatizzazione/#more-8290>

²⁹ Vedi il testo all’indirizzo web <http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-severo-giannini-la-voce-pubblico-impiego-nellenciclopedia-del-diritto/>

³⁰ **Rusciano**, *L’impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978; vedi anche dello stesso autore *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 70/1996

³¹ <http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-severo-giannini-rapporto-sui-principali-problemi-dellamministrazione-dello-stato-1979/>

³² <http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0313s-96.htm>

³³ <http://www.giurcost.org/decisioni/1997/0309s-97.html>

³⁴ Le leggi più significative succedutesi prima della convergenza delle nuove regole sul d.lgs. n. 165 furono: legge delega 23 ottobre 1992, n. 421; d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29; d.lgs. 19 luglio 1993, n. 247; d.lgs. 10 novembre 1993, n. 470; d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546; d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297; legge di delega 15 marzo 1997, n. 59;



unico di natura “meramente compilativa”³⁵, più volte in seguito “novellato”³⁶. A titolo riepilogativo, è opportuno qui ricordare in modo sintetico i punti fondamentali della riforma prodottasi nell’ultimo decennio del secolo scorso:

1. **Dismissione del principio di specialità delle norme che regolano il rapporto di lavoro pubblico**; fino all’emanazione del decreto legislativo n. 29 del 1993 tale rapporto era regolato nell’alveo del diritto amministrativo secondo una tradizione giuridica secolare³⁷ e omologazione della normativa sul pubblico impiego a quella dei lavoratori privati.
2. Regolazione del **rapporto di pubblico impiego secondo le disposizioni del codice civile** (libro V, Titolo II, capo I) e delle altre leggi di lavoro subordinato d’impresa (fatte salve le diverse disposizioni speciali contenute nel d.lgs. n. 165)³⁸
3. Possibilità di **deroga a leggi che regolano la disciplina del rapporto di lavoro**, a cura dei contratti collettivi di lavoro;
4. **Determinazioni in ordine all’organizzazione degli uffici** e misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro assunte dai dirigenti con i poteri del privato datore di lavoro. Coesistenti forme di “partecipazione” sindacale in relazione ad “atti interni di organizzazione aventi riflessi sui rapporti di lavoro”;³⁹

d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80; d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387; d.lgs. 20 luglio 1999, n. 286; legge delega 8 marzo 1999, n. 50; nuova legge di delega 24 novembre 2000, n. 340

³⁵ Il riepilogo delle vicende collegate all’emanazione del testo unico del pubblico impiego è presente nei testi di Valerio Talamo, Franco Carinci e Lorenzo Zoppoli, presenti all’indirizzo web <http://www.eticapa.it/eticapa/carinci-talamo-e-zoppoli-le-vicende-del-testo-unico-del-pubblico-impiego/#more-8400>

³⁶ impossibile citare tutte le “novelle” che il d.lgs. n. 165 ha subito nel corso della sua “storia”, perché molto spesso furono inserite in leggi “omnibus” (finanziarie, mille-proroghe, finanza pubblica), prevalentemente con fini di “rapina giuridica” perpetrata in virtù di interventi di questa o quella corporazione: si citano, comunque, i passaggi legislativi di modifica più importanti intervenuti dopo l’anno 2001: legge 15 luglio 2002, n. 145; decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito in legge 17 agosto 2005, n. 168; legge di delega 4 marzo 2009, n. 15; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150; legge di delega 7 agosto 2015, n. 124; d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75

³⁷ L’ultima legge cui fu affidato il compito di regolare il pubblico impiego in regime “speciale” fu il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, emanato in virtù della legge delega 20 dicembre 1954, n. 1181. Questo decreto sostituiva i Regi Decreti 11 novembre 1923 n. 2395 e 30 dicembre 1923, n. 2960

³⁸ art. 2, comma 2, d.lgs. n.165/2001

³⁹ art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001



5. **Attribuzione dei trattamenti economici** ai dipendenti pubblici regolata esclusivamente dai contratti collettivi di lavoro;⁴⁰
6. **Contrattualizzazione dei rapporti di lavoro individuale** di tutto il personale pubblico, compresi i dirigenti;
7. In particolare, attribuzione alla **Contrattazione collettiva** fra datore di lavoro pubblico e Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle seguenti materie: struttura contrattuale, trattamento economico, sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni, mobilità;⁴¹
8. Articolazione della **contrattazione collettiva su due livelli**: quello nazionale dedicato prevalentemente alla coerenza fra evoluzione del costo della vita e livelli delle voci base della retribuzione e quelli integrativi di singola amministrazione pubblica, remunerativi dei trattamenti accessori legati alla produttività organizzativa e individuale;
9. Trasferimento di competenza alla **Magistratura ordinaria di tutto il contenzioso giudiziario attinente ai rapporti di pubblico impiego.**

Fu indubbiamente una rivoluzione copernicana, che trasformò - non solo giuridicamente - *l'ubi consistam* dei dipendenti degli uffici pubblici, sancendo ufficialmente un ruolo fortemente potenziato delle Rappresentanze dei lavoratori.

Franco Carinci, amico personale di Massimo D'Antona e suo braccio destro nella predisposizione delle innovazioni normative, ebbe come molti altri una fede "integralista" dell'avvenuta riforma del pubblico impiego e parlò all'epoca di "**scommessa di fondo**" connaturata alla privatizzazione del lavoro pubblico: "una riforma destinata a comportare **di per sé** una maggiore efficienza della pubblica amministrazione, come tale capace di assicurare servizi migliori a costi inferiori".⁴² L'idea era quella di una grande riforma regolata sul doppio asse della privatizzazione del rapporto di lavoro e del trasferimento delle funzioni alle Autonomie locali: l'ampiezza delle prospettive e le

⁴⁰ art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165/2001

⁴¹ art. 40 d.lgs. n. 165/2001

⁴² **Carinci**, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico "privatizzato"*, 2013, Lavoro nelle pubbliche Amministrazioni, pag. 493 e segg.



ambizioni dell'epoca sono ben raffigurate dalle **cento slide** che l'allora Ministro **Franco Bassanini** pubblicò sul sito del Dipartimento della Funzione pubblica nell'aprile 2001⁴³.

I PRINCIPI DELLA PRIVATIZZAZIONE ALLA VERIFICA DEI FATTI

Scopo esplicito di questo scritto è quello di mostrare che una compagine molto consistente degli accademici, intellettuali e dirigenti che accompagnarono fin dagli anni '90 la riforma del pubblico impiego hanno in seguito avanzato forti perplessità su molti aspetti dell'impianto normativo che la conteneva. In quasi tutti loro (citeremo quelli che ci sembrano i più rappresentativi, senza dimenticare le posizioni "a favore") aleggia qualcosa di più forte che il semplice dubbio che le "promesse" che accompagnarono gli anni ruggenti della battaglia per la privatizzazione siano poi state più o meno deluse.

La lettura di questi testi consente anche di analizzare alcune problematiche di fondo, utili per un percorso di uscita dalla **stagnante stagione di *en passe* attuale**.

Segue, pertanto, un collage - articolato per temi significativi - accompagnato da "chiose" - del pensiero esposto su vari articoli e interventi pubblici. L'esposizione è suddivisa lungo quattro argomenti:

- 1. La questione delle fonti del rapporto di pubblico impiego;**
- 2. L'efficacia economica delle procedure di contrattazione;**
- 3. Il ruolo e lo status della dirigenza "privatizzata";**
- 4. I sistemi di valutazione.**

1. La "questione delle fonti" del rapporto di pubblico impiego

La poderosa "spallata" alla regolazione normativa precedente del rapporto d'impiego (lo Statuto degli impiegati civili del 1957) fu "inferta" con il **decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29**⁴⁴ che fece crollare il "recinto del diritto amministrativo" e uniformò la disciplina del lavoro pubblico con quella

⁴³ **Bassanini** - *La riforma della pubblica amministrazione 1996-2001: bilancio e prospettive* - aprile 2001 <http://www.eticapa.it/eticapa/franco-bassanini-bilancio-e-ambizioni-della-sua-riforma/#more-8702>

⁴⁴ adottato in attuazione delle linee direttive contenute nella disposizione di delega contenuta all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421



del lavoro privato individuando come fonte giuridica regolatrice il codice civile. Due gli articoli che tennero a battesimo la “privatizzazione” e la “contrattualizzazione”: a) l’articolo 2, **comma 2**, che così testualmente dettava: “***I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo***”; b) l’articolo 2, **comma 3**, che così recitava: “***I rapporti individuali di lavoro e di impiego di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente***”. Il legislatore dell’epoca, per consolidare stabilmente un principio di prevalenza della fonte contrattuale sulla legge, affinò e precisò la sua volontà con il successivo decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546 che aggiunse un articolo 2-bis che così testualmente recitava: “***eventuali norme di legge, intervenute dopo la stipula di un contratto collettivo, cessano di avere efficacia, a meno che la legge non disponga espressamente in senso contrario, dal momento in cui entra in vigore il successivo contratto collettivo.***” Il legislatore conferiva prevalenza alla fonte contrattuale sulla legge “a meno che” quest’ultima non avesse disposto “***espressamente***” in senso contrario.

Con queste norme si realizzava la rivoluzione copernicana innescata dagli scritti di Massimo S. Giannini e di Mario Rusciano più su evocati, ma, soprattutto, veniva a maturazione un movimento generale politico e sindacale che chiedeva maggiore democrazia e partecipazione nei rapporti di lavoro pubblici e intendeva emanciparli uniformando le regole di rappresentanza sindacale dei loro interessi e diritti giuridici ed economici.

Ma nelle ambizioni dei padri della riforma c’era molto di più. **Massimo D’Antona**, in un primo bilancio della riforma nel 1998⁴⁵ osservava che “***il «pubblico impiego» ha assunto definitivamente i caratteri di un ordinamento speciale, interamente separato dal diritto comune, si può dire che la vicenda del pubblico impiego si è consumata in un «secolo breve» aperto e chiuso nel corso del novecento. Il «secolo breve» del pubblico impiego si identifica con il periodo storico che ha visto — attraverso l’ultima fase dello Stato liberale, il periodo fascista, e una parte non breve della vita della Repubblica — il monopolio dello Stato centrale, del suo livello di Governo, del suo modello di amministrazione. Non è dunque sorprendente che esso si chiuda in coincidenza con l’attuazione di una **riforma di vasto respiro che punta a ridurre nel sistema amministrativo italiano il peso abnorme dello Stato centrale, esaltando il ruolo delle Regioni e degli enti locali** attraverso il principio di sussidiarietà, ed offrendo,***

⁴⁵ **D’Antona:** *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”* - Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni -1998 - [vedi qui](#)



con una serie di concrete misure di semplificazione, risposta al bisogno di trasparenza ed efficienza dall'attività delle pubbliche amministrazioni che promana dalla società". D'Antona collegava esplicitamente il superamento dell'"ordinamento speciale del pubblico impiego" con il successo dell'intero ciclo riformatore avviato 5 anni prima con la "prima privatizzazione" consolidato con le "riforme Bassanini". Era una concezione storica e politica che si trasfondeva nella riforma delle fonti giuridiche.

In questa concezione della privatizzazione come chiave "*passpartout*" per la riforma generale delle pubbliche amministrazioni, il **diritto amministrativo**, l'"ordinamento speciale", comunque, una legislazione separata del pubblico impiego, erano visti come tana di privilegi, fortino inespugnabile, freno al progresso civile del Paese. Furono concetti all'epoca incredibilmente evocativi che coinvolsero un po' tutti e misero a tacere le voci isolate di chi – come il Consiglio di Stato⁴⁶ – cercò di contrastare la privatizzazione e la contrattualizzazione dell'impiego pubblico.

Il corso del tempo e la legge della realtà hanno imposto altre considerazioni fondamentali in contrasto con la concezione "fideistica" della contrattazione. In particolare, si è materializzato presto quello che all'inizio era un dubbio teorico: lo schema dialettico di contrasto "datore di lavoro/sindacato", che opera virtuosamente nel contesto delle imprese private, è parimenti efficace se trasferito nel contesto delle pubbliche amministrazioni? Oppure le caratteristiche speciali di un impiegato pubblico (che è "al servizio esclusivo della Nazione", non di un imprenditore) comportano regole che si devono differenziare per quanto è necessario da quelle generali del lavoro? Sullo sfondo di queste due domande, si ergeva il **problema di fondo**: con la contrattualizzazione si spostava l'asse della regolazione del rapporto di pubblico impiego dalla fonte parlamentare rappresentativa **dell'interesse generale** ad un'altra fonte - pattizia - nella quale la parte sindacale rappresentava **interessi di categoria**. I criteri di regolazione dell'impresa privata, altrimenti efficaci perché frutto di una dialettica fra interessi realmente contrapposti, avrebbero funzionato? Gli interessi **dell'utenza** - che per una pubblica amministrazione corrispondono tout court agli **interessi generali della collettività nazionale** (e che nel privato sono tutelati dal libero gioco del mercato) da chi e come sarebbero stati tutelati nella contrattazione collettiva?

⁴⁶ Adunanza generale - Parere n. 146 del 31 agosto 1992 - <http://www.eticapa.it/eticapa/il-consiglio-di-stato-e-la-privatizzazione-del-lavoro-pubblico/>



In conclusione, sarebbe stata in grado la contrattazione di essere al servizio di quei **“cittadini”** che Andrea **Orsi Battaglini** definiva come **“il vero e legittimo titolare della cosa pubblica e delle sue risorse e dunque il vero padrone ultimo”**?⁴⁷

In parallelo, l'ultima domanda: gli altri Paesi occidentali avanzati avevano avuto necessità di una privatizzazione integrale delle regole del pubblico impiego per innescare processi di crescita dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici?

Sia D'Antona che il suo amico Franco Carinci furono coscienti fin dall'inizio di queste problematiche: il primo affermò subito che in Italia, rispetto a Francia, Germania e Inghilterra, era stata necessaria la privatizzazione “integrale” a causa degli **“strenui contrasti”** con cui erano state combattute le riforme all'epoca in corso⁴⁸. **Carinci** ricordava 10 anni dopo che **“la difesa dei c.d. managerial rights che, nel privato, era affidata allo stesso imprenditore, collettivo ed individuale, costretto a tener conto del mercato o almeno del pareggio economico, nel pubblico era rimessa ad un trio di protagonisti tutto da inventare: un potere politico dotato di self control, una dirigenza educata a coniugare autonomia e responsabilità, una controparte sindacale non meramente rivendicativa. Un trio che era allora, e sarà poi, come avrebbe avuto tempo di sospettare, frutto di un'utopia, cioè di una rappresentazione della realtà collocata al di là della linea dell'orizzonte, visibile solo agli occhi di chi fa prevalere l'ottimismo della volontà sul pessimismo della ragione”**. Ci sembra questo un modo elegante per testimoniare che, più che di scommessa, di azzardo si trattò.

Le vicende di questi 20 anni di “contrattualizzazione delle fonti” ci hanno dimostrato una palpabile debolezza strutturale di tutti e tre i protagonisti:

a) Il vertice politico-amministrativo delle amministrazioni pubbliche - prima faccia del “Giano bifronte” - della contrattazione collettiva, sia nazionale che integrativa, “guarda” alla “controparte” dei lavoratori soprattutto come **bacino elettorale**; per cui, in sede di contrattazione nazionale si alternano periodi di severità istituzionale - corrispondenti a periodi lontani da contese elettorali - a periodi di prodigalità interessata sotto elezioni (come quello presente), in cui vengono destinati in Legge di stabilità generosi importi finanziari destinati alla contrattazione collettiva nazionale;

⁴⁷ **Orsi Battaglini** - *Impiego pubblico e lavoro privato: per un nuovo statuto comune* - 1989 in Lavoro e diritto, pag. 571: **“ il vero e legittimo titolare della cosa pubblica e delle sue risorse e dunque il vero 'padrone ultimo' nel conflitto di lavoro: intendo parlare dei cittadini, figura ormai oscillante tra il mito celebrativo e l'artificio retorico, ma alla quale credo si debba tentare di restituire una qualche consistenza”**

⁴⁸ **D'Antona**, *opera cit.*, pag. 2



Bellavista notava, inoltre, dieci anni fa che *“La parte datoriale, infatti, è ancora più debole nei luoghi dove si svolge la contrattazione integrativa, a causa della maggiore vicinanza tra soggetti politici e corpo elettorale, di cui una componente significativa è rappresentata dai dipendenti dell'amministrazione interessata. In effetti, il circuito politico-elettorale, così intenso in ogni momento delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico, è maggiormente percepibile in sede locale, laddove il dipendente assume la doppia veste di lavoratore ed elettore che porta l'attore politico a tenere conto soprattutto, se non esclusivamente, della seconda componente”⁴⁹;*

b) della seconda faccia del "Giano bifronte" del datore di lavoro pubblico, la **dirigenza pubblica**, si dirà diffusamente più avanti anticipando qui che il suo ruolo, all'interno di un rapporto di lavoro fiduciario col vertice politico, la trova collocata nelle contrattazioni integrative in una *“terra di mezzo ... esposta ad indebite pressioni e al rischio continuo di essere scavalcata dal dialogo diretto organi di governo-sindacati dei lavoratori”⁵⁰*; la debolezza della dirigenza pubblica priva la contrattazione collettiva dell'unico protagonista che, in virtù della propria missione di *“servizio esclusivo della nazione”* (art. 98 Cost.) avrebbe il ruolo di difendere effettivamente gli interessi generali della collettività;

c) quanto al ruolo dei **sindacati** dei lavoratori pubblici, rispetto a un datore di lavoro pubblico costruito negli anni '90 che *“si è rivelato altrettanto debole di quello che esso era chiamato a sostituire”*, **Stefano Battini** notava come *“l'assenza di un'autentica controparte ha reso di fatto la contrattazione collettiva, soprattutto a livello decentrato, una sorta di fonte sindacale del diritto del lavoro pubblico: attraverso di essa i sindacati hanno di fatto potuto disciplinare non solo le relazioni di lavoro ma anche l'organizzazione degli uffici”⁵¹*, che, come noto, legge, giurisprudenza e dottrina ascrivono teoricamente alla competenza del solo datore di lavoro pubblico. In altri termini, il sindacato ha legittimamente difeso in questi 20 anni gli interessi di categoria dei pubblici dipendenti, a detrimento, tuttavia, di quegli interessi generali che non è nemmeno suo compito rappresentare.

Da una tale dinamica degli interessi non poteva emergere – e non è emersa quasi mai – quella prevalenza degli interessi generali dei cittadini di cui parlava Orsi Battaglini. In alcuni casi, al

⁴⁹ **Bellavista** – *La figura del datore di lavoro pubblico* - Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali n. 125, 2010 - [vedi qui](#) - pag. 135-136

⁵⁰ Vedi nota precedente

⁵¹ **Battini** – *Un vero datore di lavoro pubblico: politico o amministrativo?* - 2009, Giornale del diritto amministrativo



contrario, sono stati generati “mostri” dal punto di vista della regolazione contrattuale di materie sottratte alla regolazione legislativa: si approfondisce nel seguito la tematica delle progressioni di carriera, gestite in questi anni dalla contrattazione collettiva e della valutazione delle dirigenza e del personale (che è fatta, come si vedrà in seguito, “*della stessa materia di cui sono fatti i sogni*”).

Ma soprattutto, l'epoca della privatizzazione, pur assegnando un ruolo protagonista alla fonte contrattuale, non ha eliminato quella che già vent'anni fa era una vera e propria piaga e anomalia del nostro sistema istituzionale: il continuo susseguirsi di leggi isolate che modificano qui e là rapporti e interessi regolati precedentemente in altro modo. Questa incontenibile bulimia normativa si traduce in “novelle” al testo legislativo originario n. 165/2001, che creano nel contempo inaccettabili difficoltà di lettura, comprensione e applicazione delle norme vigenti.

Né il principio della prevalenza della fonte pattizia è rimasto vigente nel corso dei vent'anni della privatizzazione. Infatti dall'anno 2009 al 2017 (data in cui il legislatore ha ripristinato il principio di prevalenza della fonte pattizia) è stata in vigore una disposizione opposta, prevista dall'articolo 1 della legge n. 15 del marzo 2009,⁵² che **capovolve** il principio della “superiorità” della fonte pattizia: le norme di legge potevano essere **derogate** dalla fonte pattizia **solo** qualora “**espressamente previsto dalla legge**”. Ci troviamo al cospetto di leggi successive ciascuna delle quali “smonta e fa il verso” alla precedente! Così quest'anno l'articolo 1 del decreto legislativo n. 75/2017⁵³ ha riportato il pendolo sull'originaria posizione del 1993 sopprimendo la suddetta locuzione del 2009 “solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge”.

Le continue correzioni e i capovolgimenti di rotta che investono la normativa sul pubblico impiego e sulle pubbliche amministrazioni sono sempre l'espressione di particolari temperie politiche che, a intervalli pressoché regolari, portano alla prevalenza di questo o di quell'interesse sottinteso dalla norma di legge, con oscillazioni uguali e contrarie. Citiamo in proposito una preveggenza affermazione di **Carlo D'Orta** che così inquadrava nel 2011 questo **movimento pendolare** del sistema delle fonti “Alla luce di questi elementi, è abbastanza agevole intravedere, dal 1990 in poi, una stretta connessione tra fasi politiche, visioni prevalenti sulla riforma dell'amministrazione e **ruolo crescente**

⁵² Testo dell'articolo 1: “ *Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti dell'amministrazione o a nuove categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge*”

⁵³ [vedi qui decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75](#)



o declinante del sindacato all'interno della legislazione sull'amministrazione. A questa lettura non si sottrae nemmeno il d.lgs. n. 150/2009 che, come già detto, ha senz'altro un punto rilevante, e forse il più qualificante, nella drastica ridefinizione dei confini tra legge e contrattazione collettiva e nella riaffermazione del potere organizzativo/gestionale unilaterale delle amministrazioni, cui fa da pendant il forte ridimensionamento del ruolo del sindacato. Proprio la drastica intensità di questa ridefinizione dei ruoli **rende, però, anche facile preconizzare la temporaneità del nuovo assetto**. Il sindacato esprime una forza tenace, con una continuità di linea e una costanza di pressione ignote "per definizione" a **istituzioni (come Governo e Parlamento) soggette alle regole dell'alternanza**. Come non supporre, allora, **una nuova oscillazione del pendolo**, questa volta più aperta alle istanze sindacali e alla valorizzazione della contrattazione collettiva, in presenza di una nuova legislatura di centro-sinistra, o anche solo di un ministro della Funzione pubblica espressione di culture politiche più "partecipative".⁵⁴ Carlo D'Orta descriveva cinque anni prima ciò che è effettivamente accaduto nel 2016/2017 allorché, dopo un repentino "riavvicinamento" della Ministra Madia, concretizzatosi con l'accordo Governo/ Sindacati del 30 novembre 2016,⁵⁵ si è ritornati (peraltro senza esplicito conferimento da parte del Parlamento di delega al Governo a termini dell'articolo 76 della Costituzione) allo status quo del 1993. E' lecito pertanto ritenere che tale tendenza "pendolare" proseguirà nel tempo, ove la logica di approccio alla tematica delle pubbliche amministrazioni non evolva verso equilibri più saldi e condivisi.

Nemmeno, infine, **l'estensione automatica al mondo pubblico di nuove leggi sul lavoro** alle dipendenze delle imprese private ha funzionato nei fatti. Notava proprio **Franco Carinci** (2013) uno degli "ingegneri" storici della riforma⁵⁶: *"...quella restituitaci dalla lunga evoluzione legislativa non è una "privatizzazione" rispondente all'aspettativa e alla finalità della riforma, cioè di ricondurre l'intero universo del lavoro ad una "casa comune". Dall'aprirsi del nuovo decennio del secolo, la spinta originaria si è esaurita, per poi lasciare il passo ad una contro-spinta verso una rinnovata diversità di disciplina fra impiego pubblico e lavoro privato"*. Tale involuzione è avvenuta con *"...una precisa tecnica legislativa che si sviluppa con continuità dalla riforma Biagi alla riforma Fornero (ancora più in là con il Jobs act del 2015 – n.d.r), cioè quella di ritornare su una disciplina nata o divenuta comune, per differenziarla, con una tecnica peculiare: modificarla per il mondo privato; mantenerla identica per il*

⁵⁴ **D'Orta** - *L'Organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma* 2011 "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni" - [vedi qui](#)

⁵⁵ <http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/07/accordo-pubblico-impiego.pdf>

⁵⁶ **Carinci**, *"Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico "privatizzato"*, 2013 - citato, pag. 534



mondo pubblico.....Così il d.lgs. n. 276/2003, che stabiliva: **“il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e il loro personale”**. Questa la tecnica, mai più è stata abbandonata. Carinci conclude affermando che **“si è determinata una sorta di spinta centrifuga che porta a riaprire la forbice nella disciplina del lavoro individuale fra impiego pubblico e impiego privato”**. Con molti saluti all'impossibile omologazione integrale fra normativa per i pubblici e normativa per i privati.

A conclusione coincidente perviene **Lorenzo Zoppoli** – responsabile con Carinci della Commissione tecnica incaricata di redigere il testo unico del pubblico impiego che divenne poi il decreto legislativo n. 165 del 2001. Egli, discutendo di articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori⁵⁷, osservò nel 2013⁵⁸: **“Come può essere di riferimento fisso un complesso normativo (quello per il lavoro privato – n.d.r.) attraversato da formidabili scossoni alle fondamenta?”** Zoppoli, in altri termini, temeva che la precarizzazione in atto nel regime giuridico del lavoro privato potesse estendersi “per automatismi” al lavoro pubblico, tanto da adombrare il pericolo di avere **“addirittura qualcosa di peggio: un potere datoriale nel pubblico sempre più legibus solutus, con il lavoratore alla mercé del politico o dell'alto burocrate di turno. Il regresso della civiltà giuridica sarebbe eclatante.”** Il pensiero del professor Zoppoli sembra così piegare verso la necessità di una legislazione di supporto all'impiegato pubblico con particolari garanzie di status per la tutela dell'imparzialità. La sua conclusione: **“Nulla esclude che, come in passato sono esistiti regimi speciali di diritto pubblico, il lavoratore pubblico si ritroverà con un regime speciale di diritto privato in ordine al proprio contratto di lavoro”**. Se non è zuppa, è pane bagnato.

Forse, liberandoci da inutili furori “ideologici”, si riconoscerà un giorno, semplicemente, che le disposizioni normative che attengono al pubblico impiego si riferiscono per definizione a un contesto di riferimento ontologicamente diverso da quello del rapporto di lavoro dipendente da un soggetto privato, perché le funzioni e le mansioni che lì vengono svolte sono **finalizzate alla cura di interessi pubblici generali**, quindi meritano una serie di “attenzioni” e di “distinguo” normativi che altri Stati riconoscono pacificamente da secoli. Senza che ciò dia adito alla costituzione di situazioni di privilegio,

⁵⁷ non a caso anche in questa circostanza si è concretizzata una **divaricazione** fra normativa dei lavoratori privati e normativa dei dipendenti pubblici: dopo orientamenti oscillanti della Corte di Cassazione - [vedi qui](#) - l'articolo 21 del recente d.lgs. n. 75/2017 ha sancito la **non applicabilità** delle restrizioni all'articolo 18 dello statuto dei lavoratori previste dal “Jobs act” (d.lgs. n. 23/2015) al pubblico impiego

⁵⁸ **Zoppoli**: *Legge, contratto collettivo e autonomia individuale: linee per una riflessione sistematica vent'anni dopo la “privatizzazione”* su Lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2013, pag. 213



anzi con una **dimensione etica particolare** di servizio al cittadino e alle imprese, (quest'ultima non necessariamente **connaturata** alla dimensione del lavoro svolto con un privato). Da questi assunti – pacifici in altri contesti nazionali – discende una disciplina legislativa “*ad hoc*” per i pubblici impiegati. Basti qui il riferimento alla disciplina del “**merit system**”⁵⁹, prevista da legge federale, che caratterizza il rapporto di lavoro pubblico dello Stato dove in maggior misura al mondo viene coltivato il culto dell'intrapresa privata e della libera iniziativa individuale: gli Stati Uniti d'America⁶⁰.

2. L'efficacia economica delle procedure di contrattazione

Uno dei fattori che favorirono la riforma della contrattualizzazione del pubblico impiego fu la crisi in cui versavano le nostre finanze pubbliche: il costo del lavoro pubblico era “esploso” nel decennio “80” del secolo scorso⁶¹, contribuendo non poco al violento incremento del debito pubblico che portò alla crisi della lira del settembre 1992. **Prevalse allora l'idea che un'amministrazione introflessa e autoreferenziale “sotto l'alibi di una legalità formale celava un'improduttività ed anti-economicità di base”**⁶². La parallela crisi istituzionale della prima repubblica e la dissoluzione dei vecchi partiti di governo rese quasi obbligatorio e provvidenziale un “grande patto” sulla politica dei redditi che il governo Ciampi concluse con i Sindacati con l'accordo interconfederale del 23 luglio 1993⁶³.

La regolazione degli aspetti economici del rapporto di lavoro dipendente fu pertanto oggetto dei decreti “Bassanini” n. 80/1998 e n. 387/1998. Le novità erano contenute in disposizioni che poi confluirono negli articoli 40 e seguenti del testo unico approvato con decreto legislativo n. 165/2001. Per semplicità di esposizione si individua fra quelle “regole d'ingaggio” – tuttora vigenti nel loro

⁵⁹ vedi qui: *I 9 principi del Merit System dell'amministrazione pubblica statunitense* - <http://www.eticapa.it/eticapa/i-9-principi-del-merit-system-dellamministrazione-pubblica-federale-statunitense/#more-6550>

⁶⁰ Con buona pace dei principi della *common law* – che pure esiste e innerva il sistema giuridico nord-americano – il funzionamento della pubblica amministrazione e del pubblico impiego federale negli Stati Uniti è regolato da due secoli con un vero e proprio codice delle leggi emanate dal Congresso, facilmente consultabile su Internet: le leggi federali attinenti all'Amministrazione pubblica sono contenute nel Titolo V di tale codice <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5>

⁶¹ nel corso degli anni '80, il deficit pubblico registra tassi medi intorno all'11% del PIL. Il rapporto debito PIL sale dal 59% del 1980 al 105% del 1992

⁶² **Carinci**, *Una riforma conclusa fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3-4, 2004, pag 329. [clicca qui.pdf](#)

⁶³ vedi testo: [Accordo interconfederale 23 luglio 1993.pdf](#)



assetto fondamentale, pur con la consueta oscillazione normativa costituita dalle “novelle” introdotte qui e là nel corso di varie legislature – la ripartizione fondamentale della contrattazione collettiva in: **nazionale** (sostanzialmente innervata sul parallelismo fra produttività generale e andamento dei prezzi/costo della vita) e **integrativa** (finalizzata a remunerare gli incrementi di produttività aziendale, in analogia al lavoro privato).

Quali le dinamiche regolative che hanno precluso un effettivo governo della leva finanziaria attraverso lo strumento della contrattazione collettiva?⁶⁴

a) Le dinamiche reali della contrattazione collettiva nazionale

La logica conflittuale e la pari rilevanza fra datore di lavoro e sindacati vigente nel privato viene smentita nel modello relazionale pubblico al suo stesso sorgere: infatti, fin dagli albori della riforma, le risorse a disposizione per la contrattazione collettiva nazionale vengono stabilite dal governo con legge: **“in questo modo viene sottratta all’Aran la negoziazione del quantum degli incrementi, che, invece, è il cuore della contrattazione nel privato”** (Antonio Zucaro)⁶⁵. Di conseguenza, osserva Bellavista⁶⁶ *“manca quel formidabile incentivo di mercato rappresentato dalla possibilità, presente nel settore privato, per l’attore negoziale di parte datoriale di spingere verso la chiusura tempestiva della trattativa offrendo somme ulteriori rispetto a quelle note in partenza. Peraltro, la predeterminazione dei costi contrattuali pone la parte pubblica in una situazione di grande debolezza, in quanto i sindacati partono dal presupposto che tali risorse siano già dovute, senza alcuna contropartita, e così possono concentrare la propria azione per l’ottenimento di somme ulteriori; mentre*

⁶⁴ vedi su questo tema: **Talamo**: *gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa*, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni n. 3-4 del 2009. <http://www.eticapa.it/eticapa/talamo-e-tronti-dinamiche-della-contrattazione-collettiva-nazionale-e-integrativa/#more-1230> ; **Talamo**, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione: conflittualità, tendenze e prospettive*, in *La riforma del lavoro pubblico: progressioni di carriera e relazioni collettive*, a cura di V. Talamo, Ipsoa, Milano, 2004, p. 22 ss.; **Talamo** *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il D.lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma* - Working papers per il centro studi di diritto del lavoro europeo “Massimo D’Antona” Bologna 2009 http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20110209-034148_talamo_n110-2010itpdf.pdf ; **Bellavista** *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico* – Working papers per il centro studi di diritto del lavoro europeo “Massimo D’Antona 2007” Bologna http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20111025-061346_bellavista_n48-2007itpdf.pdf

⁶⁵ **Zucaro**, *L’attuazione della riforma del pubblico impiego*, Ipsoa, Milano, 2000, pag. 4

⁶⁶ **Bellavista** - *opera ultima citata* – pag 16



la parte pubblica deve lottare per affermare il principio del necessario scambio tra retribuzione e qualità della prestazione. Questa caratteristica incide, in modo perverso, su tutto lo svolgimento della contrattazione. Pertanto, il primo vero momento contrattuale, benché non sia previsto dalla normativa, avviene nelle stanze dei soggetti politici titolari, ai vari livelli, delle disponibilità finanziarie allo scopo di ottenere la maggiore quantità possibile di risorse. Così, prima dell'avvio delle trattative per il rinnovo dei contratti nazionali, le organizzazioni sindacali premono sul Governo affinché, nella legge finanziaria, vengano immesse adeguate risorse. Nel caso delle amministrazioni diverse da quelle dello Stato, per cui non opera il principio della preventiva iscrizione del finanziamento dei contratti all'interno della legge finanziaria, le organizzazioni sindacali agiscono nei confronti dei Comitati di settore a cui tocca il compito di predisporre il relativo meccanismo di finanziamento.

Anche **Valerio Talamo**, a valere sul modello generale della contrattazione collettiva importata nel mondo pubblico e in particolare sulla contrattazione integrativa, ebbe ad osservare: “*Fra gli effetti imprevisti, invece, i principali riguardano la dinamica salariale, molto più accelerata nel lavoro pubblico rispetto a quello privato, soprattutto per l'incidenza della retribuzione cd. di fatto (cd. slittamento). Lo “slittamento” retributivo, a sua volta, pare testimonianza **dell'acritica esportazione (ovvero senza correttivi ad hoc) del modello dell'Accordo del 23 luglio al pubblico impiego.** Tale modello, calato in una realtà in cui il “mercato” opera diversamente (o non opera affatto) ed in cui rimane preponderante il ruolo della politica, viene sostanzialmente deformato”. Ma è soprattutto a valere sulle **risorse da stanziare** che si evidenzia una chiara anomalia: “*La parte pubblica dichiara anticipatamente le risorse che è disposta a mettere sul tavolo: risorse che vengono poi cedute senza sostanziali contropartite*”. Viene così determinato e preconstituito “*il volume complessivo di risorse che andranno a premiare una produttività ancora da realizzare, **in modo contrario a ciò che avviene nel settore privato,** in cui le risorse da redistribuire a livello aziendale derivano in modo più o meno diretto dagli andamenti di mercato*”. Ciò ha prodotto uno “*sganciamento di fatto dal modello ed all'avvio di fasi di contrattazione “libera”, al di fuori dei parametri previsti dall'Accordo di luglio*”, con le decisioni del governo “*assunte in modo sostanzialmente unilaterale inaudita altera parte*”.⁶⁷*

Sarebbero sufficienti le osservazioni sopra riportate - riproponibili ad ogni tornata contrattuale - per dimostrare che la difesa di margini di risparmio finanziario, in uno schema quale quello applicato in Italia, è affidata nella contrattazione nazionale solo alle “difese” predisposte dalla

⁶⁷ **Talamo**, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale e integrativa* -in Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni n. 3-4 del 2009 pag. 6 e segg.



Ragioneria Generale dello Stato - non a caso il soggetto statale oggi più criticato e temuto dalla classe politica. Un fatto è sicuro: non si è mai verificato (né si verificherà mai) che non siano stati immessi a contratto **tutti** i denari stanziati dal Parlamento, evento quest'ultimo incerto per definizione nella contrattazione privata in cui gli interessi solidi dell'imprenditoria possono determinare la parte datoriale a **non** recepire alcune delle richieste e rivendicazioni sindacali e ad impegnare fondi inferiori a quelli inizialmente (e riservatamente) programmati e previsti.

b) Le dinamiche reali della contrattazione integrativa

Nella contrattazione integrativa non esiste alcun "paracadute" di salvaguardia dei denari teoricamente spendibili in connessione con reali miglioramenti di produttività: le risorse reperite nel bilancio delle varie amministrazioni vengono senz'altro utilizzate senza alcun collegamento con qualsivoglia rapporto con margini di produttività ottenuti o ottenibili dall'amministrazione pubblica: ciò semplicemente perché, differentemente dalle imprese private, non esiste alcun parametro oggettivo utilizzabile.

Nota ancora Bellavista con riferimento alla contrattazione aziendale pubblica che **"..... lo stesso accade per quanto concerne i contratti collettivi integrativi dove la pressione sindacale opera nell'ambito dei singoli enti. E, a qualunque livello, qualora le risorse annunciate come disponibili si rivelassero insufficienti, la parte pubblica competente a gestire il negoziato viene scavalcata, perché le organizzazioni sindacali si rivolgono direttamente agli organi politici in modo da ottenere un incremento dei relativi valori monetari"**⁶⁸.

A conclusioni identiche perviene **Leonello Tronti**, dal punto di vista strettamente economico⁶⁹: egli quantifica la diffusione della contrattazione decentrata nel **"100% per i dipendenti nel pubblico contro meno del 30% nel privato"** per il motivo evidente che nelle imprese private intanto è possibile avviare la contrattazione integrativa, in quanto si siano verificate o siano prevedibili incrementi di fatturato e/o di produttività. Nella contrattazione pubblica i denari vengono invece posti in contrattazione (e in conseguente pagamento) "senza se e senza ma". Tronti condusse anche uno studio nel quale proponeva un **"indicatore di efficienza del lavoro pubblico.... aggregato e indiretto,**

⁶⁸ Bellavista - opera ultima citata - pag. 16

⁶⁹ Tronti, Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile, in Adapt, Working paper, n. 73/2009



capace di segnalare l'andamento dell'efficacia economica del lavoro pubblico, anche in riferimento all'andamento del benessere dei cittadini, e di dare al contempo indicazioni sulla sostenibilità finanziaria e sull'equità rispetto al lavoro privato della remunerazione dei dipendenti pubblici, nonché di offrire, se rapportato al costo del lavoro, un'indicazione dell'efficienza del lavoro pubblico".⁷⁰ Tale indicatore doveva avere funzione identica agli indicatori aziendali privati (fatturato e utili, in particolare), onde determinare l'effettivo trend aziendale positivo eventualmente da remunerare. Il solido pack d'interessi politica/sindacato si è sempre e comunque disinteressato a questa come a qualunque altra ipotesi tecnica di **legare la remunerazione dei contratti integrativi di Ente ad un effettivo e certificato miglioramento dei complessivi risultati aziendali**.

A valere sui "risparmi" conseguiti con la contrattazione pubblica, lo stesso **Tronti** effettuò insieme ad **Angela Golino** e a **Pierluigi Minicucci** un'elaborazione⁷¹ che dimostrava che la crescita delle "retribuzioni lorde per unità di lavoro" nel mondo pubblico si mantiene "*sensibilmente inferiore a quella dei due comparti del privato (industria e servizi) fino all'anno 2000*", ma dal 2000 al 2005 tale differenza si riduce sostanzialmente, annullandosi nel confronto col settore dell'industria. Per quanto riguardava le retribuzioni di fatto, il saggio rilevava un'evidente diversità negli incrementi nel periodo 2001-2006 (pag. 11): nel privato "*l'entità modesta e decrescente dello slittamento salariale non rispecchia soltanto l'abbattimento dei costi salariali del lavoro, ottenuto dalle imprese grazie al turnover generazionale e all'adozione di contratti flessibili ... ma anche la compressione degli spazi salariali per la contrattazione integrativa nelle imprese, a sua volta causata dalla grave stagnazione della produttività del lavoro*" (pag. 13). In altri termini nell'impresa privata, a produttività stagnante o decrescente corrisponde la preclusione di spazi salariali di contrattazione integrativa; nelle amministrazioni pubbliche, invece, una questione di produttività e/o di qualità dei servizi come condizione per l'avvio della contrattazione integrativa **non si pone nemmeno**. Ennesima dimostrazione quest'ultima di come il mondo della "privatizzazione" e contrattualizzazione" nella sua realtà sia sempre risultato **sganciato** da qualunque riferimento con la collettività dei cittadini e delle imprese amministrare e sia scorso su binari di garanzia totalmente autoreferenziali.

Vale rilevare, infine, che rilevanti risparmi nel costo del lavoro pubblico sono stati conseguiti dall'anno 2010 ad oggi, ma ciò è stato determinato proprio dal blocco della retribuzioni dei lavoratori

⁷⁰ **Golino A., Minicucci P., Tronti L.** (2008), *Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Tendenze e confronti con il settore privato*, in *Economia & lavoro*, n. 2, 167-200

⁷¹ **Golino A., Minicucci P., Tronti L.** (2008), citato, pagg. 3 e seguenti



pubblici e dal “ritorno in campo” della fonte legislativa regolatrice⁷². L’effetto congiunto del blocco delle retribuzioni e del blocco del *turn over* nelle assunzioni hanno prodotto nel periodo **2010-2015** un risparmio nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, alla voce “**redditi per lavoro dipendente**”, pari a poco meno di **11 miliardi** di euro⁷³. Quanto a dire che è stato il legislatore il soggetto attore dei risparmi resisi necessari in virtù della crisi economica e finanziaria, non i meccanismi contrattuali collettivi. Pare una prova inconfutabile del fallimento nella Pubblica Amministrazione dei meccanismi di risparmio e di aggancio alla produttività legati/affidati alla contrattazione collettiva.

c) Gli effetti permanenti delle dinamiche di carriera “orizzontale” e “verticale” gestite dai contratti collettivi

Non è stata mai quantificata specificamente l’entità degli esborsi incrementali dovuti alle dinamiche salariali innescate dalla contrattazione collettiva⁷⁴, ma sicuramente il movimento “di massa” delle carriere, avulso da qualunque vero filtro meritocratico, è da iscrivere come uno dei guasti più macroscopici provocati dalla “contrattualizzazione” del pubblico impiego. Il meccanismo di questa vicenda fu individuato da **Antonio Zucaro**⁷⁵ fin dall’anno 2000 e da lui esposto con chiarezza: “*il risultato di gran lunga più importante del nuovo modello di contrattazione collettiva è rappresentato dal “sistema di classificazione del personale”, introdotto dai CCNL 1998-2001 dei diversi comparti al posto del precedente “ordinamento” per qualifiche funzionali.... Questo ordinamento presentava alcuni difetti di fondo: era rigido, perché per passare da un profilo ad un altro, collocato in una qualifica*

⁷² art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122) e art. 16, comma 1, lettere b) e c) del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 – poi dichiarate incostituzionali con Sentenza n. 178 del 2015 <http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/07/n-178-del-2015-ccnl.pdf>

⁷³ vedi qui <http://www.eticapa.it/eticapa/istat-il-conto-consolidato-della-pubblica-amministrazione-2015-costo-del-lavoro-pubblico/> e <http://www.eticapa.it/eticapa/istat-i-conti-delle-amministrazioni-pubbliche-al-2013/>

⁷⁴ Vedi comunque **Talamo**, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione: conflittualità, tendenze e prospettive*, in *La riforma del lavoro pubblico: progressioni di carriera e relazioni collettive*, a cura di V. Talamo, Ipsoa, Milano, 2004, p. 22 ss. **Zucaro**, *Relazioni sindacali e carriere del personale nelle amministrazioni pubbliche*, in *Lav. pubb. amm.*, 2004, p. 314 ss.

⁷⁵ **Zucaro**, *L’attuazione della riforma del pubblico impiego*, citato, pag. 45 e segg.



superiore, occorre un concorso, ed era demotivante, perché i dipendenti migliori restavano per tutta la vita lavorativa nello stesso livello e con la stessa retribuzione degli altri dipendenti..... il **nuovo "sistema di classificazione del personale"**, espressione ritenuta più consona al nuovo regime di diritto privato è stato definito con i **contratti nazionali di lavoro 1998-2001**, in tutti i comparti. Si basa su **aree (A, B e C)** in ciascuna delle quali sono stati accorpati alcuni dei precedenti livelli retributivi..... in ogni area sono individuate le posizioni economiche di accesso dall'esterno, in relazione al titolo di studio previsto per i gruppi di profili confluenti nell'area stessa; da queste posizioni, si sviluppa una "progressione economica", definita anche "orizzontale", alle posizioni successive interne all'area ... tra un'area e quella superiore è possibile una "progressione verticale" o "di carriera", attraverso procedure selettive in cui **il personale interno è ammesso a prescindere dal possesso dei titoli di studio** per l'accesso dall'esterno... dentro questo impianto complessivo, ogni CCNL affida poi alle relazioni sindacali a livello decentrato, in ciascuna amministrazione, la definizione di ulteriori elementi, criteri e modalità di funzionamento dell'impianto stesso..... in ogni amministrazione sono contrattati i profili professionali, i loro contenuti mansionali e la loro collocazione (con buona pace della riserva di competenza organizzativa rimessa al datore di lavoro pubblico!- n. d. r.)..... Nei primi contratti integrativi stipulati nell'estate del 1999 nei grandi enti pubblici (INPS, INAIL e INPDAP), si è evidenziata una seria distorsione della previsione di impiego delle risorse... gli enti, seguendo una tesi prospettata dai sindacati, hanno ritenuto che, una volta negoziati i passaggi di livello e individuate le relative risorse, trattandosi di aumenti di stipendio, **per gli anni successivi l'impegno finanziario relativo si sarebbe dovuto trasferire sui capitoli di spesa del personale mentre l'importo del fondo sarebbe tornato intatto...** La conseguenza fondamentale nel nuovo sistema di gestione contrattata delle progressioni di carriera, dati i rapporti di forza, è un **movimento molto ampio in alcuni casi generalizzato, del personale verso l'inquadramento in livelli superiori**, prescindendo in buona misura dalle modifiche dell'organizzazione del lavoro..... si registra un aumento degli organici nelle aree e nei livelli più elevati. Ad esempio, nell'INPS, 29.878 dipendenti sono nell'area di vertice, ovvero l'ex carriera direttiva, 4480 nell'aria intermedia e 300 in quella più bassa".

Zucaro concludeva la sua esposizione evidenziando il sintomo più inquietante e rilevante del sistema così istauratosi: **la forte limitazione all'accesso di risorse umane dall'esterno**, portatrici per definizione di rinnovamento e vigore; infatti " ...il nuovo testo dell'articolo 36 del d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 80/1998, prevede che le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni avvengano "tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che



*garantiscono in misura adeguata l'accesso dall'esterno". Questa norma ha rovesciato l'impostazione del reclutamento delle pubbliche amministrazioni, dando la priorità alle procedure selettive riservate al **personale già in servizio** rispetto all'accesso dall'esterno".* Era nel 2000 – ed è rimasto fino ad oggi – un sistema di gestione del personale viziato da totale autoreferenzialità. A pagare è stato il sistema del merito e del ricambio, essendo state escluse dalla possibilità di inserirsi nel lavoro pubblico almeno due generazioni di giovani.

La Corte dei Conti certificò nel 2010, sulla base dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato, che dall'anno 2001 al 2008 erano stati effettuati n. 814.477 ⁷⁶ passaggi verticali di carriera, su circa 3,5 milioni di dipendenti pubblici: i picchi più rilevanti si verificarono nel Servizio sanitario nazionale e nelle Regioni e Autonomie locali, con percentuali di passaggi intorno al 60%. Sono dati che indicano una percentuale assolutamente anomala di progressioni di carriera fra un'area funzionale e l'altra. Se, poi, consideriamo le percentuali di addensamento altissime nelle aree funzionali alte⁷⁷, possiamo concludere che sono transitati in massa, in poco meno di dieci anni, alle posizioni apicali della pubblica amministrazione italiana impiegati interni, anche non muniti di laurea, rimanendo bloccati tutti i concorsi dall'esterno anche a causa del contemporaneo blocco di assunzioni dall'esterno.

Al fine di correggere l'abuso delle progressioni verticali registratosi nel decennio precedente, il decreto legislativo n. 150 del 2009 ripristinò il principio della centralità del concorso pubblico esterno, limitando al 50% la riserva di posti per i candidati interni⁷⁸, tuttavia quella disposizione ha avuto scarsi effetti ai fini di un sano rinnovamento dei quadri amministrativi pubblici, visto il protrarsi delle norme sul blocco del *turn-over*. Anche in questo campo, la forza delle corporazioni ha ottenuto, infine, l'ennesima correzione/deroga legislativa: con le modifiche legislative intervenute quest'anno alle disposizioni sul lavoro pubblico, viene prevista la possibilità, per il triennio 2018-2020, di **effettuare**

⁷⁶ **Corte dei Conti** - *Relazione annuale 2010 sul costo del lavoro pubblico* – Delibera n. 12/2010 Sezioni riunite in sede di controllo.

http://www.corteconti.it/attivita/uffici_centrali/sezioni_riunite_sede_controllo/costo_lavoro_publico/ pag. 110

⁷⁷ Vedi sopra tabella n. 6 a pag. 113

⁷⁸ Articolo 62 d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150



comunque passaggi di carriera riservati agli interni, **senza attendere l'avvio di concorsi esterni**⁷⁹. Nelle vicende succintamente ricostruite le azioni contrattuali si intrecciano con gli interventi legislativi, in un movimento – anche qui “pendolare” – ove emerge con fatica una qualsivoglia regola rappresentativa degli interessi generali della collettività nazionale, se non come freno al tracimare di eventi e comportamenti anomali (è il caso della disposizione del d.lgs. n. 150 appena citato).

La progressione “orizzontale” e “verticale” delle carriere è il vero frutto marcio dell'intera stagione della privatizzazione, così come l'abbiamo conosciuta finora. Il termine “scandaloso” che pare il più consono per definire ciò che è accaduto non va riferito, evidentemente, ai dipendenti pubblici che legittimamente aspirano a una progressione economica e di carriera che premi la loro professionalità e la continuità del proprio impegno. Ciò che è intollerabile è un sistema di governo della pubblica amministrazione che, da un canto predica il criterio del merito individuale, come unica legittima modalità di avanzamento (ridicoleggiando, peraltro, chi in modo più equilibrato vede come titolo di merito individuale anche l'esperienza semplicemente industriosa che ogni lavoratore onesto matura con lo scorrere del tempo), d'altro canto ha consentito e promosso avanzamenti economici e di carriera che proprio quel merito mortificavano, avviando **progressioni di massa** che non hanno nemmeno tenuto conto dei titoli di studio e hanno avvilito i tanti lavoratori pubblici onesti e capaci. La perversione maggiore, come già accennato, è stato il **“combinato disposto” fra progressioni interne e blocco del turnover**, che ha impedito il fisiologico ricambio con l'esterno della risorsa umana pubblica e che, impedendo a tanti lavoratori giovani di scegliere la pubblica amministrazione come professione di vita, si colloca storicamente come uno dei fattori non marginali che hanno generato nell'ultimo quindicennio in Italia la **crescita anomala del tasso di disoccupazione giovanile**.

d) Considerazioni conclusive sulle procedure di contrattazione

Affinché le conclusioni sul tema sviluppato non appaiano “di parte”, ne affidiamo l'esposizione al prof. **Carlo Dell'Aringa**, economista e studioso della contrattazione pubblica, ma soprattutto primo presidente dell'ARAN, quindi persona che ha sperimentato dall'interno le ricadute dei meccanismi di

⁷⁹ Vedi la disposizione legislativa contenuta nell'articolo 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017. <http://www.segretariocomunalivighenzi.it/23-07-2017-nuove-progressioni-verticali-un-intricato-rebus-procedurale>



contrattazione pubblica in vigore in questi vent'anni. In un suo recentissimo scritto ⁸⁰ egli afferma che: *“la contrattazione aziendale nel pubblico impiego non abbia dato i risultati attesi”* ...che “ *gli aumenti retributivi concessi a livello aziendale sono in larga misura di carattere fisso*”....”le voci che vengono spesso ritenute variabili, di fatto non lo sono...le risorse per la contrattazione aziendale vengono spesso utilizzate per gli avanzamenti del personale nell'ambito delle carriere orizzontali“; che **“nonostante le disposizioni di legge che imponevano di legare gli aumenti retributivi ai miglioramenti della prestazione, questo si è verificato ben poco e oggi l'opinione pubblica si lamenta, come un tempo, della scarsa qualità dei servizi offerti”**. Sul fallimento delle funzioni attese dalla contrattazione aziendale - fallimento legato a un rapporto distorto fra dirigenza, sindacato e politica - Dell'Aringa afferma che *“i dirigenti un po' per quieto vivere e un po' per mancanza di effettiva autonomia nei confronti sia della politica che dei sindacati, hanno privilegiato sempre criteri di eguaglianza e imparzialità, affidandosi, nella definizione dei premi a criteri lontani da principi secondo cui essi vanno differenziati sulla base di a) esigenze interne di carattere organizzativo; b) performance dei singoli e dei gruppi; c) professionalità effettivamente praticata”*...”**il riferimento al comportamento del “privato datore di lavoro” è rimasto molto spesso sulla carta**“... che *“paradossalmente la cosiddetta “privatizzazione” del pubblico impiego, realizzandosi essenzialmente attraverso la “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro, ha assegnato ai sindacati il potere e il compito di vanificare gli stessi obiettivi che i sostenitori della “privatizzazione” assegnavano alle riforme messe in campo”* che, di conseguenza *“la contrattazione dei criteri di valutazione si è trasformata in contrattazione dei risultati della valutazione*. Ed è per questo motivo che i premi al personale sono spesso dati **“a pioggia”**“.

Una simile bocciatura del sistema di contrattazione collettiva applicato al pubblico impiego non poteva venire da fonte più qualificata.

Ma qualcuno prima degli altri, in tempi remoti e agli albori del movimento di privatizzazione, aveva già inquadrato e fissato in maniera sintetica e definitiva la logica immanente della contrattazione nel pubblico impiego: **Giuliano Amato** nell'anno 1989 affermò semplicemente: **“È difficile realizzare la logica d'impresa quando il datore di lavoro è dalla stessa parte dei dipendenti”**⁸¹.

⁸⁰ **Dell'Aringa** - *Contrattazione collettiva e ruolo dei dirigenti* - 2016. in “ *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*” a cura di Carlo Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca – il Mulino . <http://www.eticapa.it/eticapa/carlo-dellaringa-le-aspettative-mancate-della-contrattualizzazione-delle-retribuzioni-dei-pubblici-dipendenti/#more-8020>

⁸¹ **Amato** – *Impiego pubblico fra malessere e inefficienza* – 1989 in **Lettieri**: *Ripensare il Sindacato*, F. Angeli



3. Il ruolo e lo status del dirigente “privatizzato”

Fra tutte le questioni che hanno agitato e suscitato polemiche e disordinate sovrapposizioni legislative nei vent’anni di vita della riforma, quella che registra le critiche più decise e oscillazioni persistenti è il regime giuridico dei dirigenti pubblici.

Giova qui fissare il “prima” e il “dopo” la riforma: potremmo dire che “c’era una volta il dirigente inamovibile”, con riferimento allo status dei dirigenti pubblici fino a tutti gli anni ’80; **Sabino Cassese** ne tracciò un ritratto nitido e gentilmente corrosivo nel suo famosissimo scritto del 1981 dal titolo esemplificatore “**Grandezza e miserie dell’alta burocrazia**”. Vi si delineava l’ideal-tipo di un burocrate di origini meridionali, poco coinvolto nel “ceto dirigente politico-economico”, in posizione servente rispetto alla politica, interessato unicamente alla difesa del proprio status giuridico, pronto a barattare il suo deficit di potere con la sicurezza del posto di lavoro: sicurezza che si identificava nei fatti nell’inamovibilità. Zero disponibilità al cambiamento, sorda resistenza a qualunque idea riformatrice della pubblica amministrazione⁸². Giusta o sbagliata che fosse la raffigurazione è importante comunque osservare che la gran parte dell’opinione pubblica, del sindacato e della politica ritenne vera e reale quell’analisi. Ne erano convinti anche i riformatori degli anni ’90, **Massimo d’Antona** in testa, tanto da ritenere la questione della “resistenza della dirigenza alle riforme” come uno dei punti cardine da superare per affermare il percorso della privatizzazione⁸³.

Soprattutto da questi convincimenti radicati sorse l’idea, poi tradottasi in norme di legge tuttora vigenti, che fosse necessario rimuovere l’ostacolo del “dirigente inamovibile”, perché una tal figura avrebbe sempre minacciato l’esito di qualunque innovazione, conducendo una resistenza passiva attraverso strumentalizzazioni delle norme e complicazioni procedurali. Questo, secondo chi scrive, il nocciolo vero dell’orientamento che portò alla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti, nonostante gli avvertimenti di **Massimo Severo Giannini**⁸⁴:

⁸² Cassese - Grandezza e miserie dell’alta burocrazia, in “Politica del diritto” n. 2-3 del 1981 - [vedi qui](#)

⁸³ Massimo D’Antona, replicando a Sabino Cassese su “Il sole 24 ore” del 4 marzo 1998 - [vedi qui](#)- affermò fra l’altro come: “*lo schema di decreto legislativo sia stato accolto dai dirigenti generali dello Stato, con riserve, ma anche con grande attenzione..... comprendo bene che la riforma, se abolisce alcuni degli attuali privilegi, primo fra tutti l’inamovibilità delle funzioni, apre nello stesso tempo una prospettiva di valorizzazione professionale ed economica che allo stato delle cose è del tutto preclusa ai migliori*”

⁸⁴ Nel già citato “Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato” - [vedi qui](#) - Giannini evocò esplicitamente la privatizzazione dei rapporti d’impiego, con un limite invalicabile: “...**conservando come**



Rinviando ad analisi più diffuse sull'avvicinarsi delle norme sulla dirigenza pubblica⁸⁵, i **temi centrali riguardanti il regime giuridico del "dirigente privatizzato"** e "non più inamovibile" sono i seguenti: **a) il rapporto d'ufficio dei dirigenti di carriera, basato su "incarichi a tempo"; b) il dirigente "datore di lavoro", c) gli incarichi "esterni" a tempo determinato. d) la distinzione fra "politica" e "gestione":**

a) Il rapporto d'ufficio basato su "incarichi a tempo"

La trattazione della materia degli "incarichi a tempo" va pretermessa rispetto alle altre, in particolare verso la materia della distinzione fra "indirizzo politico amministrativo" e "responsabilità di gestione"; il corso effettivo degli eventi ha, infatti, dimostrato che è questo l'aspetto normativo che ha maggiormente "morso" nella vita reale della dirigenza pubblica, **quindi** delle amministrazioni pubbliche, **quindi** del Paese: al contrario, la distinzione fra "politica e amministrazione" rimane nelle aule della pura declamazione retorica, senza veri riscontri nella realtà istituzionale delle pubbliche amministrazioni.

Il principio della temporaneità degli incarichi fu introdotto nell'aprile 1998 con il decreto legislativo n. 80 (quello della "seconda privatizzazione"): l'articolo 12 di tale decreto sancì per la prima volta nella storia della nostra pubblica amministrazione che **"gli incarichi di direzione degli uffici delle Amministrazioni dello Stato sono conferiti a tempo determinato"**⁸⁶. Con questa disposizione si

rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro ai quali tale esercizio è affidato o affidabile, cioè gli attuali direttivi e dirigenti"

⁸⁵ Si veda fino a tutto l'anno 1981 la ricostruzione storico-giuridica di **Cassese**, in "Grandezza e miserie dell'alta burocrazia", cit. Per il periodo 1981- 1998, **D'Antona** - *Diritto pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego* -1998 LPA [vedi qui](#); **Melis** - *Il lungo cammino delle riforme: dal rapporto Giannini agli anni '90 - 2003* FORMEZ - [vedi qui](#); per i periodi successivi fino al 2016: **Talamo** "Per una dirigenza pubblica riformata: contro lo spoils system all'italiana", 2007 e "Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della Consulta", 2017, il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni [vedi qui](#)

⁸⁶ In realtà il principio di temporaneità degli incarichi dirigenziali era stato già introdotto in precedenza per i dirigenti dei Comuni e delle Province con la legge n. 142 del 1990: l'articolo 51 di quella legge prevedeva per la prima volta che "Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili degli uffici o dei servizi, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico". Gli argini residui caddero con la legge n. 127 del 1997 che regolò come contratti a tempo determinato "con durata corrispondente a quella del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia" gli incarichi di Segretario comunale e di direttore generale. Tuttavia l'attenzione dei più convergeva all'epoca sullo status dei dirigenti statali, nell'erronea convinzione - ancora oggi persistente - di una loro maggiore "rappresentatività" e "peso" nelle sorti dell'Amministrazione pubblica. Al



veniva ad operare una resezione fra il “rapporto di lavoro” del dirigente statale, che rimaneva a tempo indeterminato,⁸⁷ e il “rapporto d’ufficio” che veniva regolato con un “**provvedimento di conferimento dell’incarico**” (comunque atto assunto in qualità di “privato datore di lavoro”⁸⁸) in cui “sono individuati l’oggetto dell’incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall’organo di vertice”. A tale provvedimento, a termini dell’articolo 19, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, più volte rimaneggiato, “*accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico*”. Ancora oggi, queste rimangono le “regole d’ingaggio” dei dirigenti pubblici di carriera, non solo statali e di enti pubblici nazionali, ma anche regionali e comunali secondo legislazioni diverse, ma convergenti comunque sul **principio della temporaneità**⁸⁹.

Non sembrò una modificazione di calibro dirimente ed ebbero buon gioco le argomentazioni di coloro che rifiutavano il paragone con lo *spoils system* statunitense, perché con quest’ultimo, pur nella limitatissima misura in cui viene applicato alla loro dirigenza federale⁹⁰, la riforma aveva poco a che vedere⁹¹. Era un’osservazione pertinente: il malizioso ricorso a locuzioni anglosassoni ha quasi sempre nel nostro Paese la funzione di allontanare la comprensione delle sostanze di cui si parla: nel caso in questione non era e non è in discussione lo *spoils system*⁹², bensì una misura diversa, molto

contrario, la consistenza delle diverse dirigenze, nonché il numero e l’importanza delle funzioni demandate alle autonomie locali, consiglierebbero di concentrare l’attenzione accademica soprattutto sul regime giuridico dei dirigenti dei Comuni, ormai oggetto di vere e proprie scorribande politiche

⁸⁷ nel contesto di un “ruolo unico” la cui esistenza fu in seguito rimossa dalla successiva legge n. 145 dell’anno 2002 (articolo 10, comma 2), che ripristinò i ruoli separati per ciascuna singola Amministrazione statale

⁸⁸ Si veda la giurisprudenza costante della Corte di Cassazione (vedi fra tutte [la sentenza n. 5659 del 20 marzo 2004](#))

⁸⁹ La durata degli incarichi dei dirigenti statali e degli enti pubblici nazionali è stata modificata più volte in questi 20 anni, sempre in connessione a mutate temperie politiche. Oggi si attesta su periodi di tempo dai tre ai cinque anni, secondo le previsioni del testo ultimo dell’articolo 19, comma 2, del d.lgs. n. 165

⁹⁰ vedi qui <http://www.eticapa.it/eticapa/la-dirigenza-u-s-a-il-senior-executive-service-nell'amministrazione-federale/>

⁹¹ **Lorenzo Zoppoli**, nella sua rievocazione “A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale” (http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Zopp/Zoppoli_L_Dirigenza-e-personale-30_31genn08.pdf) a tal proposito scriveva: “Questo “fantasma” aleggia spesso quando si parla di dirigenza pubblica. A mio parere la riforma Bassanini non introduceva uno *spoils system* vero e proprio, perché la principale caratteristica dello *spoils system* consiste nel fatto che, quando cambia il vertice politico, la dirigenza “torna a casa”, nel senso che si estingue il rapporto di lavoro. Invece nel sistema configurato dal legislatore italiano questo non accade: il contratto di lavoro, se è a tempo indeterminato, rimane in vita, mentre una limitata fascia di dirigenti perde l’incarico ricevuto dal precedente Governo.”

⁹² Vedi qui il reale funzionamento dello *spoils system* negli Stati Uniti: <http://www.eticapa.it/eticapa/il-vero-spoils-system-federale-americano-che-succede-dopo-la-vittoria-di-donald-trump/>. Lo studio, anche superficiale, del funzionamento dell’amministrazione federale statunitense - e della relativa legislazione - mostrano con



sdruciolevole e lesiva della stabilità del rapporto d'ufficio (non di lavoro) del dirigente pubblico: il concetto di “durata predefinita” dell’incarico, che imprime un **carattere di fiduciarità rispetto al vertice politico amministrativo** nell’azione del dirigente, perché lo scadere automatico dell’incarico pone il primo in condizione di rimuovere - senza motivazioni di sorta - il dirigente “non fedele”, quindi instaura una condizione di minorità e di subordinazione funzionale implicita, che è l’esatto opposto della conclamata posizione di autonomia gestionale sancita in linea teorica. Il dirigente, quindi, nel nostro ordinamento (per ora) non perde il posto di lavoro (questo è il vero *spoils system*), ma il nocumento agli interessi generali dei cittadini è identico: viene leso, infatti, il **principio della continuità** del lavoro amministrativo e la **garanzia dell'imparzialità** delle scelte della pubblica amministrazione è affievolita per la prevalenza dell’orientamento politico (di parte per definizione).

Era (ed è) il principio stesso della temporaneità degli incarichi⁹³ ad essere in discussione!

Le norme di legge sulla temporaneità degli incarichi provocarono l’immediata reazione del professor Cassese (colui che aveva descritto la figura del “dirigente inamovibile”), il quale attaccò subito “a testa bassa” i contenuti di quell’innovazione in una celebre polemica giornalistica a ridosso dell’approvazione dello schema del decreto legislativo sopra ricordato⁹⁴. In seguito, **Sabino Cassese** pose la questione della costituzionalità stessa del principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali criticando la diversa posizione cui era pervenuta la Corte costituzionale⁹⁵. Sulla stessa

chiarezza che il riferimento allo *spoils system* per lo status attuale dei dirigenti pubblici italiani è **errato**. Infatti lo *spoils system* originale statunitense conduce alla **cessazione del rapporto di lavoro**, invece il sistema italiano prevede la temporaneità e l’eventuale cessazione **del solo** rapporto d’impiego, o incarico che dir si voglia. È il classico schema all’italiana della “scelta/non scelta”. Con il carattere temporaneo attribuito **alla sola funzione**, il legislatore e la Corte Costituzionale rinviavano da vent’anni la scelta di fondo: se lo *status* giuridico dei dirigenti pubblici debba avere natura “stabile” **oppure** “fiduciaria” rispetto al vertice politico di turno.

⁹³ Come noto, per ragioni molto “italiane” – cioè legate al peso politico delle innumerevoli corporazioni grandi e piccole, quasi sempre prevalenti nel mondo della pubblica amministrazione – non tutti i dirigenti pubblici furono assoggettati al principio di temporaneità degli incarichi: quest’ultimo, infatti, non fu applicato ai prefetti, agli ambasciatori e ai dirigenti delle carceri. Ma ciò, alla prova dei fatti, si è dimostrato un bene per la qualità di gestione delle relative Amministrazioni

⁹⁴ Vedi qui la polemica fra [Cassese, D'Antona e Bassanini](#) sui giornali dell’epoca

⁹⁵ **Cassese**, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, su “Giornale di diritto amministrativo”, n. 12/2002 - [vedi qui](#) - vi era una critica esplicita all’orientamento adottato dalla Corte Costituzionale sulla temporaneità degli incarichi; Cassese affermò che “La Corte costituzionale, **con grande superficialità**, ha deciso di recente (ordinanza n. 11/2002) che per i dirigenti, a differenza dei magistrati, non vi è... una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno **stato giuridico particolare** che assicuri stabilità e inamovibilità. Essa così ha accettato il nuovo regime”



lunghezza d'onda la ferma presa di posizione di **Mario Rusciano**, uno degli ispiratori della riforma della privatizzazione⁹⁶: analizzando l'abbandono del regime di diritto amministrativo per l'alta dirigenza, egli inquadrò lo *status* della dirigenza italiana dal punto di vista dei principi costituzionali e così concluse: *"Una rilettura delle poche e scarse norme costituzionali in materia di pubblica amministrazione (articoli 28, 97 e 98) mi pare autorizzi a ribadire che il Costituente ha inteso garantire un'amministrazione di marca weberiana: legame tra buon andamento e imparzialità dell'amministrazione; predeterminazione di sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità, proprie dei funzionari; accesso agli impieghi per concorso; servizio esclusivo della nazione dei pubblici impiegati. Sono tutte esplicite dichiarazioni della volontà costituzionale di rendere, per quanto possibile, gli apparati amministrativi impermeabili alla parzialità e alla faziosità, proprie del potere politico, esercitato dalla classe di governo. Il servizio esclusivo della nazione mi pare incontestabilmente l'esatto contrario del servizio esclusivo di una fazione; insomma nell'atteggiamento partigiano insito in qualunque forma di spoils system"*⁹⁷.

Fra le altre numerose prese di posizione accademiche sul principio della temporaneità degli incarichi dei dirigenti di carriera - alcune "dialoganti" altre più decise - riepiloghiamo quelle che ci sembrano più significative.

Stefano Battini, attuale presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, sull'onda del pensiero di Cassese, criticò aspramente la linea interpretativa favorevole della Corte costituzionale all'introduzione del principio di temporaneità e giunse ad affermare in occasione della sentenza n. 233/2006⁹⁸: *"la sentenza della Corte costituzionale, in conclusione, opta nettamente a favore del principio di "coesione" - ma si potrebbe anche dire di fiducia - fra politica e alta burocrazia e, in questo*

⁹⁶ **Rusciano**, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., nel quale era così affermato ".... Le medesime ragioni per le quali si è più volte lamentato l'inconsulto riferimento ad ogni tipo di rapporto di impiego delle caratteristiche del "funzionario" inducono a non cadere nel medesimo errore, anche se all'inverso, nel senso cioè di ipotizzare una totale riferibilità della logica lavoristica anche al rapporto dirigenziale"

⁹⁷ **Rusciano**, *Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica* - Diritto, Lavori, Mercati, n. 3/2005 - [vedi qui](#) -

⁹⁸ Con la sentenza n. 233 del giugno 2006 la Corte costituzionale ritenne costituzionalmente legittime le disposizioni legislative che estendevano la decadenza automatica dall'incarico a tutti i dirigenti **direttamente nominati** dalle autorità politiche (quindi non considerò il meccanismo di decadenza ristretto ai soli dirigenti generali di vertice delle strutture amministrative). Questa estensione "quantitativa" del meccanismo di decadenza (sempre ed erroneamente qualificato come "spoils system") veniva sostenuto dalla sentenza in virtù di un "**principio di coesione**" "fra organo politico e organi di vertice dell'apparato burocratico" - <http://www.eticapa.it/eticapa/vassalli-gli-italiani-e-il-signor-b/>



*modo, esclude l'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione*⁹⁹. Nello scorso anno 2016, confermando valutazioni precedenti, egli ha affermato: “*I manager pubblici sono stati datori di lavoro deboli, soprattutto perché non sono stati valutati in base ai risultati e sono stati invece collegati fiduciarmente al vertice politico. Qui il legislatore, assimilando il dirigente pubblico al dirigente privato, è incorso nella trappola del “falso amico”, ritenendo che lo stesso termine – dirigente – abbia lo stesso significato in due lingue diverse. Ma nel settore pubblico il dirigente non deve essere, come nel privato, l’alter ego dell’imprenditore. Egli deve invece impersonare l’imprenditore stesso, esercitando le funzioni del privato datore di lavoro per diretta attribuzione legislativa, non per delega del vertice politico. Per cui è impropria la relazione fiduciaria con quest’ultimo, che non è affatto il corrispondente dell’imprenditore nel settore pubblico*”¹⁰⁰.

Carlo D’Orta, dirigente pubblico protagonista in Funzione pubblica della stagione riformatrice della fine degli anni ’90, tracciò in seguito profili critici sul “dirigente privatizzato” in termini molto crudi. Egli scrisse nel 2011: “*Conditio sine qua non per il successo della “privatizzazione” del lavoro pubblico è, dunque la riproduzione di una figura simile; di qualcuno che abbia, nei singoli ministeri ed enti, ruolo, autonomia e poteri realmente corrispondenti a quelli di un amministratore delegato; di qualcuno che, come l’amministratore delegato di una impresa, sia tenuto ad attenersi agli indirizzi strategici della proprietà, si confronti anche costantemente con essa sulle principali decisioni operative e ad essa risponda poi periodicamente per i risultati, ma **goda di piena e reale autonomia nella gestione quotidiana**. Ebbene, il problema della nostra riforma del lavoro pubblico è che questo modello, correttamente disegnato sulla carta dalle norme del 1993-1998, non è mai stato davvero attuato e anzi, a partire dal 1999, è stato progressivamente sostituito da un altro modello, frutto di un’opera progressiva e bipartisan di “distorsione della riforma”. In pratica: Governo, legislatore ed organi politici al vertice delle varie amministrazioni statali, regionali e locali hanno preferito assicurarsi il “controllo” dell’apparato puntando sullo spoils system e sulla precarizzazione/fidelizzazione della dirigenza, piuttosto che sui pur delineati sistemi di pianificazione degli obiettivi e controllo sui risultati. In tal modo, e dal proprio punto di vista, gli organi politici hanno conseguito facilmente un duplice obiettivo: mantenere un controllo sulle singole attività assai pervasivo e costante, e farlo per di più senza nemmeno (come avveniva fino al 1993)*

⁹⁹ **Battini** – *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system* - Giornale di diritto amministrativo n. 8/2006. Articolo fortemente critico verso la sentenza sopra citata

¹⁰⁰ **Battini** – *Al servizio della Nazione? Verso un modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico* – 2016, relazione tenuta al 62° Convegno di Studi amministrativi a Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016 - <http://www.eticapa.it/eticapa/stefano-battini-verso-un-nuovo-modello-di-disciplina-della-dirigenza-e-del-personale-pubblico/#more-7999>



la responsabilità personale per la firma diretta degli atti di gestione. Ma, dal punto di vista della riforma, l'effetto è stato disastroso"¹⁰¹.

Guido Melis, uno degli storici più illustri della pubblica amministrazione post-unitaria¹⁰², ha effettuato un salutare confronto con altre esperienze europee: *“In Italia, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi europei, il timone della riforma non è stato manovrato né dalla dirigenza amministrativa – che anzi ha per lo più subito il processo, partecipandovi marginalmente, né dal Parlamento – che si è in generale tenuto estraneo all’elaborazione e alla definizione delle politiche riformatrici”*; inoltre *“gli ordinamenti francese, tedesco, spagnolo non ignorano rapporti di lavoro di natura privatistica, ma li confinano allo svolgimento di compiti esecutivi ed operativi, comunque al di fuori dell’esercizio del potere pubblico. In Italia insomma si è affermato negli ultimi quindici anni un modello, non solo radicalmente nuovo rispetto alla tradizione nazionale, ma anche **fortemente divaricato rispetto alle esperienze coeve dei principali partners europei**”*. Con limiti intrinseci, in particolare due:” 1) la mancanza di *“una **guida stabile all’intero processo riformatore**, possibilmente esterna e separata rispetto ai governi che si succedono, sebbene con essi intimamente collegata (una specifica authority?), realizzando sul tema della modernizzazione amministrativa un “patto nazionale” tra le forze politiche e le correnti rappresentative della società civile, chiamate – le une e le altre”*; 2) la responsabilità del dirigente, punto chiave di una visione riformata dell’amministrazione, non può che essere assicurata da una **disciplina dell’imparzialità soggettiva**; presuppone, però, un passo indietro nell’attuale corsa alla privatizzazione ed un ritorno a quella dicotomia tra impiegati in genere (privatizzati) **e funzionari dirigenti (mantenuti nell’area pubblica)** che saggiamente il Rapporto Giannini indicava come un limite insuperabile nella contrattualizzazione del rapporto di lavoro con le amministrazioni”¹⁰³.

Gaetano D’Auria, magistrato delle Corti dei conti che tanto si spese nel ciclo delle riforme, ebbe a reagire criticamente quando fu evidente che il principio della temporaneità veniva “piegato” al suo limite estremo: di fronte ad uno dei primi sussulti tellurici impressi alle norme del d.lgs. n. 165, che eliminava il limite minimo di durata degli incarichi dirigenziali e riduceva a tre anni il limite massimo

¹⁰¹ **D’Orta** - *L’Organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma*” - cit. - [vedi qui](#)

¹⁰² **Melis** - *Storia dell’amministrazione italiana (1861-1993)* - 1996 Il Mulino

¹⁰³ **Melis** - *L’evoluzione recente e i problemi aperti dell’amministrazione italiana* - Formez 2011 - [vedi qui](#)



per i dirigenti di prima fascia dei Ministeri¹⁰⁴, egli ebbe a scrivere che *“gli incarichi sono rinnovabili...ma sono anche **non** rinnovabili, peraltro - come nel precedente regime - senza necessità di motivazione: il che, considerata la breve durata degli incarichi, esalta il carattere sempre più strettamente fiduciario delle nomine”*¹⁰⁵.

Anche il professor **Gianfranco D'Alessio**, in linea generale favorevole all'orientamento della privatizzazione delle dirigenze¹⁰⁶, non mancò di riflettere sulla circostanza secondo la quale quella normativa si prestava facilmente a **movimenti oscillatori** innescati su iniziativa di governi di parte politica diversa a quella della maggioranza di precedenti legislature. In occasione del terzo movimento oscillatorio sulla durata degli incarichi (riportati a tre anni come termine minimo¹⁰⁷) ebbe a scrivere *“in una fase della nostra storia istituzionale come quella attuale che già più di una volta ha visto la legislazione piegarsi ad esigenze che poco sembrano avere a che fare con gli interessi generali della collettività... un'opzione normativa, in sé ineccepibile, come quella sull'adeguamento della durata degli incarichi, in realtà risponderebbe a scopi assai meno nobili, come quello del consolidamento della posizione di dirigenti vicini all'attuale governo, ma che potrebbero non essere altrettanto graditi a quello destinato a subentrare”*¹⁰⁸. Leggiamo in queste osservazioni il riconoscimento implicito della **volatilità** di un impianto normativo che si prestava e si presta a continue “manomissioni successive”.

Sarebbe limitata un'esposizione critica che non tenesse conto delle ragioni a favore del “principio di temporaneità degli incarichi” da sempre sostenute dal suo ispiratore politico: **Franco Bassanini**¹⁰⁹. In occasione della discussione pubblica innescata da Sabino Cassese sulla privatizzazione della dirigenza pubblica¹¹⁰ egli ebbe a scrivere nell'anno 1998: *“siamo allo spoils system? Non scherziamo. **Ne siamo lontani mille miglia**... nello spoils system un nuovo governo nomina i nuovi dirigenti e manda a casa i vecchi. Nel sistema che noi proponiamo nessuno va a casa per ragioni*

¹⁰⁴ Articolo 3, comma 1, della Legge 15 luglio 2002, n. 145

¹⁰⁵ **D'Auria** – *Ancora una riforma della dirigenza pubblica* – Giornale di diritto amministrativo, n. 11/2002

¹⁰⁶ **D'Alessio** – *L'Amministrazione come professione: i dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini* - 2008, il Mulino

¹⁰⁷ Articolo 14-sexies del D.L. 30 giugno 2005, n. 115 (convertito in Legge 17 agosto 2005, n. 168).

¹⁰⁸ **D'Alessio** – *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche* – 2002 Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni

¹⁰⁹ da segnalare, evidentemente, anche quella “parallela” di **Massimo D'Antona** che, nella polemica con Cassese, sviluppò le sue tesi a favore della privatizzazione della dirigenza in un articolo su “Il Sole 24 Ore” del 4 marzo 1998, dal titolo sufficientemente significativo: *“Dirigenti pubblici: meglio se a tempo”*

¹¹⁰ vedi nota precedente



*politiche. Il nuovo governo (ma solo all'inizio della legislatura) può confermare o meno una trentina di top manager¹¹¹. I non confermati passano ad altro incarico. La dirigenza statale continua a costituire un corpo al quale si accede per concorso. Solo per una modesta quota (il 5 per cento) dei dirigenti possono essere assunti (a termine) dall'esterno. Non solo: in un decreto, già previsto per luglio, (sarà poi il d.lgs. n. 286/1999 - n.d.r.) saranno introdotte forti garanzie per i casi di revoca del dirigente inefficiente, compresa la costituzione di un organismo neutrale snello che lo garantisca da ogni possibile arbitrio del politico. Quindi **nulla a che fare con lo spoils system...** la proposta del governo rafforza la separazione tra politica e amministrazione, elimina le ingerenze dei politici sulla gestione amministrativa, garantisce l'autonomia. Ma...i dirigenti devono rispondere dei risultati del loro lavoro.... non possono essere inamovibili. E al politico (al sindaco, al Ministro) deve restare, con il potere di **fissare obiettivi e indirizzo**, quello di confermare i dirigenti al termine del loro mandato, o di sceglierne dei nuovi". Era una posizione condivisibile, che confermava la sensibilità dei riformatori al valore dell'autonomia dell'azione della dirigenza pubblica; tuttavia, presupponeva, come Bassanini stesso e D'Antona precisarono, due condizioni di fondo: la predisposizione di **direttive generali** con l'indicazione degli obiettivi di gestione attesi dai dirigenti e un **sistema di valutazione delle performance** gestito con criteri generali uniformi e garantito da un'autorità indipendente dal potere politico. Come si espone nel capitolo successivo, nessuna di queste condizioni si è mai concretizzata nella realtà¹¹².*

¹¹¹ Si effettua qui un fugace riferimento alla problematica dei **dirigenti apicali** – segretari generali, capi dipartimento ministeriali, direttori generali di enti nazionali – il cui incarico la riforma del 1998 assoggettò a caducazione in occasione della fiducia parlamentare a un nuovo Governo. Pare questa, infatti, una delle misure condivisibili dell'impianto riformatore, perché riferita a una ristretta cerchia di collaboratori **diretti** del vertice politico (come giusto e in auge in altri sistemi istituzionali). Rimane aperto, tuttavia, il quesito sul "come" tale forma di fiduciarità si coniughi con l'esistenza dei **Gabinetti ministeriali**, cui la tradizione cavouriana e la legislazione attuale continuano a conferire le funzioni di "diretta collaborazione col Ministro". Chi è allora il diretto collaboratore del vertice politico? Il top manager o il capo di Gabinetto? **Valerio Talamo** nel suo scritto "Per una dirigenza pubblica riformata (contro lo spoils system all'italiana) del 2007 - [vedi qui](#) - pagg. 37 e segg. - analizza gli aspetti della questione pervenendo alla seguente conclusione: "....o il rapporto fiduciario viene riconosciuto e ammesso nei soli uffici che coadiuvano il Ministro nelle strategie e nella predisposizione delle direttive e dei programmi (cioè i Gabinetti)...**oppure** si ammette il sistema delle spoglie, così com'è stato impostato nella legislazione del 1998, eliminando in tal caso, le duplicazioni di ruoli e di funzioni degli uffici di staff strettamente intesi, **trattandosi altrimenti di una duplicazione**"

¹¹² Si può anche aggiungere che un efficiente sistema di valutazione dei dirigenti renderebbe **inutile** la temporaneità degli incarichi perché il dirigente che non garantisca ottimi risultati potrebbe essere rimosso *ad nutum*



Sulla dirimente incidenza sulla stabilità del dirigente pubblico dei fattori da ultimo richiamati (direttive generali e valutazione su criteri uniformi), convenne circa dieci anni dopo, **Lorenzo Zoppoli**, uno degli accademici collaboratori di Bassanini nella predisposizione della riforma¹¹³: egli individuò nel processo di **valutazione del dirigente** (annuale e di fine incarico) la concretizzazione di quel **“giusto procedimento”** cui la Corte costituzionale, in due sentenze che avevano in qualche modo corretto la linea giurisprudenziale precedente, condizionava la possibilità di revoca o di non conferma di un incarico dirigenziale scaduto.¹¹⁴ Ma dove e quando si è concretizzato quel “giusto procedimento” della valutazione dirigenziale, evocato dalla Corte costituzionale e teoricamente previsto dall’articolo 5 del decreto legislativo n. 286 del lontano 1999? Mai e in nessun luogo.

Con buona pace delle raccomandazioni della Corte, il legislatore, al contrario, non pagò del termine minimo di tre anni infine posto alla permanenza in un incarico e dando prova di una chiara capacità di **vanificare perfino quel breve termine di durata**, sancì definitivamente, in seguito, la natura precaria del rapporto d’ufficio dirigenziale. In base a due **norme spot** apparse in due decreti legge, nel 2010 e 2011¹¹⁵, ancora oggi può essere conferito al dirigente pubblico un altro incarico **“anche in assenza di valutazione negativa” “in dipendenza di processi di riorganizzazione”**, anche **“prima della scadenza dell’incarico”, “in relazione a motivate esigenze organizzative”**. Con ciò la legislazione vigente ha indotto, fra l’altro, un fenomeno anomalo di riorganizzazione delle tecnostrutture di Amministrazioni pubbliche – ASL in particolare¹¹⁶ – che vengono attivate con il solo scopo di indurre modifiche d’incarico ad alcuni dirigenti di quell’amministrazione (preposizione di dirigenti fedeli e/o rimozione di dirigenti indesiderati). Il degrado normativo in questione è stato

¹¹³ **Zoppoli** - “A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale” - cit. - pagg. 21-22

¹¹⁴ Con le **sentenze n. 103 e n. 104 del 2007** - , <http://www.eticapa.it/eticapa/politica-e-dirigenza-pubblica-principi-giurisprudenziali/> - la Corte costituzionale “modificò nella continuità” il suo orientamento a proposito del principio di temporaneità degli incarichi dirigenziali: ne confermò la legittimità, ma subordinò l’ammissibilità costituzionale della previsione legislativa di una loro revoca nel corso dello svolgimento dell’incarico stesso **all’esperienza di un “giusto procedimento”** (“*La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio e in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza garanzia del giusto procedimento*”). Non sembra casuale che il **redattore** della seconda delle due sentenze sia stato **Sabino Cassese**, nel frattempo divenuto giudice della Corte

¹¹⁵ articolo 9, comma 32, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122) e articolo 1, comma 18, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, (convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148) <http://www.eticapa.it/eticapa/le-tre-norme-di-legge-che-hanno-distru-to-l'autonomia-dei-dirigenti-pubblici/>

¹¹⁶ non solo le Aziende sanitarie locali, ma anche altre amministrazioni: si veda ad esempio l’INPS che negli ultimi tre anni ha subito due riorganizzazioni complete della sua tecnostruttura



descritto da **Valerio Talamo**¹¹⁷ in occasione del ForumPA del 2014 e, in ultimo, in occasione dell'ennesima "riforma" della dirigenza pubblica, conclusasi con la mancata emanazione del decreto sui ruoli unici lo scorso novembre 2016¹¹⁸. Di quella "riforma" conserviamo il ricordo recente delle polemiche che ha sollevato¹¹⁹.

La conclusione di chi scrive sulla **questione della temporaneità degli incarichi dirigenziali e della conseguente precarietà della loro funzione** - in palese contrasto, sia con le norme costituzionali, che con le tradizioni di stabilità e prestigio della dirigenza pubblica negli Stati occidentali avanzati - è che, in questo come in altri campi del nostro vivere nazionale, il dibattito viene continuamente strozzato dal prevalere dei preconcetti "ideologici" e dagli automatismi corporativi: da una parte coloro che temono e combattono (in buona o cattiva fede) "l'inaffidabilità" del dirigente pubblico - ormai pacificamente defunta, dall'altro una resistenza sorda e passiva dei "riformati" che non si traduce mai in proposte sistematiche di regolazione legislativa: eppure sarebbe sufficiente guardare fuori dai nostri confini! Senza il fardello degli ideologismi e con un supporto minimo di serietà attuativa, sarebbe possibile e fattibile **coniugare** un principio di stabilità della funzione dirigenziale, garantito normativamente a presidio della legalità, imparzialità e continuità amministrativa, con la possibilità di rimuovere *ad nutum* il dirigente responsabile di, **a)** inosservanza delle direttive politiche, **b)** risultati di *performance* negativi.

Il semplice buon senso, oltre che le esperienze straniere che non richiedono altro che uno studio serio¹²⁰ e un successivo coerente e intelligente adattamento al nostro sistema istituzionale, consigliano di percorrere - una volta per tutte - un tale percorso di linearità.

¹¹⁷ **Talamo**, *intervento al Forum PA 2014*: [la-politica-e-il-regime-degli-incarichi-dirigenziali-valerio-talamo/](http://www.eticapa.it/eticapa/sentenza-n-251-della-corte-costituzionale-illegittimita-dellarticolo-11-della-legge-1242015-sulla-dirigenza-pubblica/#more-6980)

¹¹⁸ **Talamo**, *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della consulta*, 2017, Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni

¹¹⁹ Vedi la sentenza n. 251/2016 che impedì l'emanazione del decreto legislativo sulla dirigenza predisposto dal Governo Renzi - <http://www.eticapa.it/eticapa/sentenza-n-251-della-corte-costituzionale-illegittimita-dellarticolo-11-della-legge-1242015-sulla-dirigenza-pubblica/#more-6980> - e il precedente parere del Consiglio di Stato fortemente critico dello schema di decreto - <http://www.eticapa.it/eticapa/i-pareri-del-consiglio-di-stato-sugli-schemi-di-decreto-legislativo-sul-pubblico-impiego/#more-7617>

¹²⁰ Vedi fra gli altri di **Carlo Deodato** - *Prospettive di riforma della dirigenza pubblica* - giugno 2007 - <http://www.eticapa.it/eticapa/carlo-deodato-le-prospettive-di-riforma-della-dirigenza-pubblica-e-la-contrattualizzazione-del-rapporto-di-lavoro/> e **Battini** - *Al servizio della Nazione? Verso un modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico* - 2016 cit.



b) il dirigente “datore di lavoro”

La nuova legislazione sulla contrattualizzazione intese operare il trasferimento al mondo del lavoro pubblico della più classica delle modalità di regolazione del lavoro privato: la contrattazione, prevedendo per le pubbliche amministrazioni le logiche di funzionamento e gli attori protagonisti dei “tavoli” del mondo del lavoro privato, imprenditori e rappresentanze sindacali. Era profondamente diverso il contesto, perché il soggetto “datore di lavoro pubblico” deve essere individuato in una figura in un “soggetto composito” una sorta di “**Giano bifronte**” costituito, da una parte, dal vertice politico di un’amministrazione, dall’altra, dalla dirigenza che “opera con i poteri del privato datore di lavoro”.

Sulla faticosa e impossibile *reductio ad unum* delle due figure (politico e dirigente) si è già riportata l’opinione di **Bellavista** (“..... hanno canali di legittimazione differenti: la prima, la sovranità popolare e il mercato elettorale; la seconda, la professionalità, quale preconditione di invero del principio di imparzialità”¹²¹). Lo stesso **Lorenzo Zoppoli**, uno dei protagonisti e dei fautori più convinti della privatizzazione riconobbe, 10 anni dopo la riforma, che, diversamente dal privato, “nel pubblico, il dirigente non è affatto “**l’alter ego**” del politico”, circostanza questa che lo condusse a definire la configurazione del “padrone pubblico” come una delle “**soluzioni che non hanno funzionato**”¹²².

Anche in questo contesto, comunque, è centrale la circostanza della debolezza strutturale della figura del dirigente pubblico nella sua attuale configurazione giuridica. Proprio il rapporto di lavoro “privatizzato” comporta, secondo **Antonio Zucaro** (succeduto a Massimo D’Antona nella responsabilità dirigenziale da lui precedentemente ricoperta), che “la dirigenza è, insieme, soggetto e oggetto della contrattazione collettiva. È soggetto, perché è la controparte dei sindacati nella contrattazione decentrata: ma è una controparte debole, sia sul piano culturale, per effetto del retaggio del sistema esistente, sia sul piano dei rapporti di forza, perché **schacciata tra il potere politico e quello sindacale**”¹²³. Progressivamente più grave questa debolezza a mano che il luogo della contrattazione integrativa si sposta in sede locale. Ancora **Bellavista**: “...il dipendente assume la doppia

¹²¹ **Bellavista** – *La figura del datore di lavoro pubblico* - Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali n. 125, 2010- [vedi qui](#)

¹²² **Zoppoli** – *A dieci anni dalla Riforma Bassanini* – Roma Tre – 2008.

¹²³ **Zucaro**- *L’attuazione della riforma del pubblico impiego* – IPSOA, 2000 – “il rischio è che le grandi centrali sindacali, rappresentative anche dei lavoratori dipendenti, negoziando retribuzione, ma ancor più criteri di nomina e revoca dell’alta dirigenza, aumentino il proprio potere di condizionamento su questa, che è la loro controparte nella contrattazione integrativa”



veste di lavoratore ed elettore che porta l'attore politico a tenere conto soprattutto, se non esclusivamente, della seconda componente. E nella terra di mezzo si trova la dirigenza pubblica, la quale è esposta ad indebite pressioni e al rischio continuo di essere scavalcata dal dialogo diretto organi di governo-sindacati dei lavoratori”¹²⁴.

Ancora più corrosiva la lettura di **Umberto Romagnoli**: “Nel pubblico impiego la contrattazione collettiva non è che una caricatura di quella praticata in ambito privatistico: un po' perché le ragioni dell'efficienza non sono percepite come un vincolo implicito delle rivendicazioni del personale e un po' perché ogni accordo di comparto vede la luce dopo un'infinità di pazienti soggiorni nei corridoi del Palazzo per abbordare ministri e sottosegretari. Così la contrattazione è una parvenza formale ossia un ectoplasma (ma i suoi alti costi sono reali). ... **La contrattazione è fittizia, perché non ci sono né padroni o azionisti che mettano in gioco il loro patrimonio né un mercato che possa allontanare i clienti insoddisfatti né il sistema delle regole non scritte, delle sanzioni e degli incentivi che è indotto dalla concorrenza**”¹²⁵.

Quella appena riportata era l'analisi del decennio precedente quello delle riforme, ma essa è perfettamente estensibile ai decenni successivi, solo a seguire lo sviluppo storico successivo tracciato sul seguito da **Stefano Battini**: egli rimarcava la “...consapevolezza maturata nel corso di decenni di regolazione e gestione del personale da parte della politica (i decenni quindi fino agli anni 80 - n.d.r.) , della inidoneità di quest'ultima ad assumere il ruolo gli autentica controparte dei dipendenti, che sono anche cittadini che essa rappresenta..... **donde l'idea di allocare sul versante amministrativo la funzione di negoziazione e gestione del rapporto di lavoro pubblico**, riservando agli organi politici il compito di indirizzarne e controllarne l'esercizio..... quell'idea - inutile negarlo - non ha funzionato bene: **il datore di lavoro costruito negli anni '90 si è rivelato altrettanto debole di quello che esso era chiamato a sostituire...** ARAN e dirigenti nel contrapporsi al sindacato hanno meno forza di Parlamento, Governo, Ministri, assemblee elettive locali e relative giunte.....sono resi deboli dalla insufficiente autonomia concessagli nell'esercizio dei poteri negoziali che pure la riforma voleva riservargli..... **la debolezza della dirigenza** più che un dato strutturale, costituisce **il prodotto della sua fidelizzazione politica**: un dirigente la cui permanenza nell'incarico dipende dal gradimento politico, anche a prescindere dai risultati gestionali della struttura cui è preposto, non è indotto a fare uso di tutti

¹²⁴ **Bellavista** – opera cit. pag. 135-136

¹²⁵ **Romagnoli** – La revisione della disciplina del pubblico impiego: dal disastro verso l'ignoto – 1993, Lavoro e diritto



*gli strumenti che la riforma gli avrebbe messo a disposizione..... se questa diagnosi è corretta allora la terapia non dovrebbe consistere in un ritorno alla regolazione e alla gestione politica del personale amministrativo, **ma nel rafforzare la componente amministrativa del datore di lavoro rendendola effettivamente autonoma** rispetto a quella politica dalla quale non è riuscita, sinora, ad emanciparsi”¹²⁶.*

La conclusione è che la dinamica contrattuale e lo svolgimento della contrattazione integrativa sarebbe ben diversa ove il dirigente avesse titolo e forza autonoma per svolgere la sua naturale funzione di presidio di imparzialità e degli interessi generali dei cittadini. Ma questo ruolo risulta oggi precluso in radice dalla precarietà del rapporto d’impiego, così come delineato dall’attuale legislazione.

In particolare, sui poteri del “dirigente-datore di lavoro” nella gestione ordinaria d’ufficio

In ultimo, va sottolineato un altro ambito nel quale la prerogativa - sostanzialmente fittizia - di “datore di lavoro” mostra la corda: la **micro-organizzazione**, cioè il contesto delle “*determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro*”. Questa costituisce la funzione tipica del manager, legata alla gestione del lavoro d’ufficio, alla direzione delle attività dei collaboratori e alle connesse decisioni operative. La dottrina è concorde nel distinguere questo tipo di funzione dalla **macro-organizzazione**, che attiene, invece, al generale potere di porre in essere “atti organizzativi generali” riguardanti l’amministrazione nel suo complesso, come previsto **dall’articolo 4** del d.lgs. n. 165/2001. La micro-organizzazione - che qui si richiama e che si rivolge all’attività **ordinaria** degli uffici, a quanto viene programmato e attuato dal dirigente, con ricadute nella resa finale della sua *performance*: questo tipo di funzioni - poco osservate in dottrina per la loro ordinarietà e dimensione circoscritta alla miriade di vicende interne degli uffici pubblici - costituiscono da 20 anni l’oggetto privilegiato di frequenti incursioni della controparte sindacale nelle teoriche “*capacità e poteri del privato datore di lavoro*” attribuite ai dirigenti **dall’articolo 5** dell’Ordinamento. In questo ambito, fino alla revisione effettuata in occasione dell’emanazione del decreto legislativo n. 150/2009, il “cavallo di Troia” per tali frequenti e immanenti incursioni della controparte sindacale era costituito dagli “**istituti di partecipazione**” (articolo 9 della legge) - poi declinati dai CCNL di comparto nelle forme della consultazione o della concertazione. La realtà delle cose, verificata cento e più volte,

¹²⁶ **Battini** – *Un vero datore di lavoro pubblico: politico o amministrativo?* – 2009, Giornale del diritto amministrativo, pag. 476-477



risiedeva nella effettiva possibilità di interdizione sulle scelte manageriali - anche le più minute, ma utili e necessarie per il buon funzionamento dei servizi - che in qualche modo avessero incontrato la contrarietà di qualche loro rappresentato: si innescava subito un **confronto** nel quale al dirigente rimaneva solo la scelta se “insistere” sulla “micro-decisione” ipotizzata, sapendo in anticipo che il rappresentante sindacale sarebbe andato a “lamentarsi” di lui col vertice politico o, comunque, col suo superiore, oppure, fare acquiescenza per quieto vivere e non mettere a repentaglio il proprio *status* lavorativo sempre traballante. Questa dinamica perversa è un fattore enormemente nocivo, nascosto all'attenzione dei “non addetti ai lavori”, che getta continua “sabbia negli ingranaggi” ed è capace di condizionare in modo decisivo la fluidità del lavoro degli uffici pubblici e la qualità dei servizi resi all'utenza. Il “decreto Brunetta” pose nel 2009 un argine a tale situazione prevedendo il solo obbligo “dell'informazione” sulle determinazioni in discorso. Di nuovo quest'anno - in occasione delle ennesime modifiche introdotte all'Ordinamento del pubblico impiego e a conferma di quel movimento pendolare della dinamica dei poteri amministrazione/sindacati che prima si è esaminato - il decreto legislativo n. 75 del giugno scorso ha reintrodotta la formula delle **“ulteriori forme di partecipazione”**. Tuttavia, le correzioni legislative “pendolari” non hanno comunque la forza di spostare equilibri di potere di fondo, che attualmente penalizzano un'effettiva managerialità dell'azione della dirigenza pubblica.

c) gli incarichi a tempo determinato conferiti a esterni

Familiarmente richiamati come “comma 6” - oppure “comma 5”¹²⁷ - gli incarichi conferiti, al di fuori dei dirigenti di ruolo, a *“persone di comprovata qualificazione professionale con esperienza acquisita per almeno 5 anni in funzioni dirigenziali o che abbiano una particolare specializzazione professionale”* furono presentati all'epoca della loro introduzione nella nostra legislazione come una misura di modernità, capace di arricchire ed elevare il livello qualitativo delle pubbliche amministrazioni con professionalità originali non reperibili all'interno. Le vicende successive raccontano una storia ben più miserevole.

Le modalità con cui gli organi di vertice politico-amministrativo tendono a forzare i limiti previsti dal legislatore - inseguiti sovente dalle sentenze della Magistratura costituzionale e ordinaria - sono noti ai più: esempi classici sono la carenza del requisito della laurea, l'aggiramento dell'obbligo di assumere dall'esterno solo professionalità “non rinvenibili nei ruoli dell'Amministrazione”, oppure

¹²⁷ Si vedano i commi 5 e 6 dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165/2001



ancora, la scorciatoia (legittima peraltro) di conferire incarico dirigenziale “esterno” a dipendenti non dirigenti di carriera della stessa amministrazione. L’estensione indotta dell’area dei dirigenti a tempo determinato percorre anche vie legislative, attraverso la continua tendenza a incrementare le quote previste per il reclutamento dei dirigenti non di carriera: con le ultime modifiche dell’articolo 19 del d.lgs. n. 165 siamo al 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e all’8% della corrispondente dotazione dei dirigenti di seconda fascia: questo per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali. Per gli enti locali, l’estensione della reclutabilità dall’esterno si spinge oggi alla scandalosa quota del **30%** dei posti in organico e sancisce l’assoluta prevalenza degli interessi di parte politica su quelli generali nella gestione di quelle amministrazioni¹²⁸.

Tuttavia, non sono di per sé le mille forzature poste in essere per estendere il raggio d’azione del reclutamento di dirigenti dall’esterno a costituire il vero problema. Il punto problematico centrale risiede nella circostanza che la facoltà di reclutamento dall’esterno è **parte integrante di un quadro generale** che sancisce lo svuotamento pressoché completo di qualsivoglia margine di autonomia nella dirigenza di carriera, specialmente negli enti locali, perché il dirigente “esterno” viene posto come competitore e alternativa al dirigente di carriera. **Bellavista** ha diffusamente illustrato tale dinamica: *“La concorrenza tra i dirigenti di ruolo e gli esterni produce due effetti simmetrici. Tutti i dirigenti di ruolo sono indotti a compiacere il potere politico titolare della prerogativa di assegnare e confermare gli incarichi, e quindi difficilmente saranno difesi solo dalla loro professionalità, bensì mireranno a mettere in luce qualità di affidabilità sul piano schiettamente politico-fiduciario”.....con il che si produce il rischio “di diffondere su tutta la dirigenza di ruolo dell’amministrazione interessata una forte dipendenza e fidelizzazione nei confronti del potere politico. Però, è anche vero che lo stesso effetto si produce soprattutto sul soggetto esterno nominato, poiché la scelta può avvenire entro un bacino di fatto illimitato e sicuramente egli maturerà l’aspettativa di essere riconfermato nell’incarico”¹²⁹.*

La previsione del reclutamento di dirigenti dall’esterno, in conclusione, non va analizzata in sé, ma come parte integrante di un assetto normativo che, da una parte istituisce il sistema degli incarichi temporanei per i dirigenti di carriera, dall’altra parte, li pone sotto condizione con la possibilità di ricorso a dirigenti esterni “fedeli”, realizzando di fatto una condizione di totale precarietà.

E’ opportuno, infine, ricordare che gli incarichi esterni sono previsti anche nelle **legislazioni**

¹²⁸ Si veda l’articolo 11, comma 1, della Legge 11 agosto 2014, n. 114 che ha modificato in tal senso l’articolo 110 dell’Ordinamento degli Enti locali (legge n. 267/2000)

¹²⁹ **Bellavista** – *La figura del datore di lavoro pubblico* – citato, pagg. 108-112



pubbliche di altri Stati occidentali, tuttavia sono regolate in modo assolutamente più serio rispetto alle furbizie nostrane, in quanto attengono generalmente solo a funzioni di diretto supporto ai vertici politici –programmazione, studi, economia, statistica, organizzazione – e non toccano le attività di *core business*: in altri termini, l'esatto opposto di quanto si verifica nel nostro Paese, dove la figura dell'esterno costituisce il **"toccasana" per gestire autorizzazioni, appalti, concessioni e quant'altro simile**¹³⁰.

d) la distinzione fra la "funzione di indirizzo politico-amministrativo" e la "gestione finanziaria tecnica e amministrativa"

La scelta qui operata di lasciare per ultima la trattazione del principio generale di distinzione fra funzioni politiche e funzioni manageriali è facilmente desumibile dal contenuto dei punti precedenti: alla luce di questi, il principio della distinzione fra "politica e amministrazione" è completamente svuotato di sostanza e assume l'aspetto di mera enfasi declamatoria, quando non di vera e propria "foglia di fico". Come osservato molto tempo fa da Stefano Battini (vedi sopra sulla pronuncia della Corte costituzionale n. 233/2006), la configurazione giuridica del rapporto d'ufficio temporaneo del dirigente pubblico italiano prelude a **effetti reali contrari** sul piano della posizione giuridica del dirigente pubblico, tali da smentire radicalmente l'enunciazione del principio. Eppure quel principio doveva portare con sé il valore **dell'autonomia manageriale** del dirigente pubblico e il senso concreto della missione affidata dall'articolo 97 della Carta costituzionale: essere il **custode del buon andamento e dell'imparzialità** delle pubbliche amministrazioni.

Oltre alla sottolineata contraddizione intrinseca fra temporaneità degli incarichi dirigenziali e il principio teorico della distinzione e autonomia della gestione dirigenziale, valgono qui le ragioni di un'approfondita **ricerca** condotta nello scorso anno 2014 dalla **Scuola nazionale della Amministrazione (SNA)** congiuntamente **all'Istituto di Ricerche sulla Pubblica amministrazione (IRPA)**, sotto il coordinamento scientifico di **Stefano Battini** e **Luigi Fiorentino** e la responsabilità

¹³⁰ Un esempio in tal senso l'amministrazione federale U.S.A., dove le posizioni dirigenziali sono divise fra "riservate ai dirigenti di carriera" (*career reserved*) e "generali" (*general*), definendo come **"career reserved"** quelle posizioni in cui le decisioni da adottare siano assicurate come "imparziali", anche e soprattutto nell'ottica della percezione e fiducia pubbliche: vedi punto b) della sezione § 3132 del titolo V del codice delle leggi pubbliche degli Stati Uniti <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132>



scientifico di **Lorenzo Casini**¹³¹: il titolo della sua introduzione, sufficientemente indicativo (*La (mancata) separazione di "politica e amministrazione" in Italia*) esplicita le conclusioni di ciò che le 250 pagine della ricerca dimostrano senza ragionevoli margini di dubbio: ***“La subordinazione dei dirigenti pubblici ai politici rende evanescente anche la distinzione funzionale di ruoli e responsabilità tra le due componenti al vertice dell'amministrazione. Infatti, se i dirigenti sono «manipolabili e persino ricattabili», il corpo politico può riappropriarsi della gestione, senza tuttavia assumerne la corrispondente responsabilità. La conseguenza ultima dello strapotere politico sul piano degli equilibri istituzionali è l'irrigidimento del “monismo dello Stato”, (pag. 93).***

Coerentemente con gli obiettivi del presente scritto, non ritengo necessario aggiungere altre “sovrapposizioni” all’esame condotto da tale ricerca (cui necessariamente va rinviato il lettore), che avalla scientificamente le osservazioni dirette di chi “lavora sul campo”.

4. I sistemi di valutazione

La "valutazione" può essere definita come la grande assente della stagione della privatizzazione del pubblico impiego. La sua latitanza - o nei migliori dei casi la sua debole presenza e incisività nella vita delle nostre amministrazioni pubbliche - sono tanto più gravi in quanto la prassi "del valutare" doveva innescare il **circuito virtuoso di autonomia, responsabilità e di valorizzazione dei meriti**, non solo nell’etica della dirigenza, ma di tutti i dipendenti pubblici e di ciascuna amministrazione nei confronti della collettività degli amministrati. Nel disegno riformatore della privatizzazione del lavoro pubblico la tematica della valutazione aveva una funzione primaria, condizione vera della riuscita dell'intero progetto riformatore: alla valutazione erano assegnati i compiti fondamentali di portare il livello qualitativo della contrattazione aziendale delle amministrazioni pubbliche al livello di efficienza della contrattazione privata e di misurare i risultati conseguiti dalle varie amministrazioni pubbliche, dai suoi dirigenti e dagli impiegati, onde rendere trasparente per i cittadini utenti i risultati conseguiti con i loro denari rimessi a titolo d’imposta.

A trent’anni dalle prime enunciazioni legislative, lo stesso termine “valutazione” ha qualcosa di fantasmatico e, forse proprio per questo, la sua semplice evocazione dà lustro alle enunciazioni

¹³¹ SNA e IRPA – *Vent’anni di “politica e amministrazione” in Italia* – Irpa working papers, n. 1/2014. Vedi in <http://www.irpa.eu/attivita/ricerche/irpa-wp-policy-papers-series-no-12014-venti-anni-di-politica-e-amministrazione-in-italia/>



politiche e/o legislative e alimenta una mole sterminata di studi e approfondimenti dottrinari pur non essendosi, finora, tradotta in “habitus” di comportamenti coerenti e visibili.

Invece, per analizzare compiutamente la “valutazione” nel nostro Paese è necessario partire dal termine stesso che, posto così, significa poco e niente. Valutare chi o che cosa? E’ importante comprendere **quale sia l’oggetto** della “valutazione”, perché, insieme all’oggetto, cambiano la natura e le modalità di azione del soggetto che valuta! In altri termini non esiste un solo tipo di “valutazione”, ma tanti quanti sono gli oggetti da “osservare, monitorare e misurare”.

Di conseguenza a quanto premesso - e considerato che il riferimento implicito della grande maggioranza delle teorie e delle metodiche della valutazione si rifà sempre ad esperienze anglosassoni adottiamo di seguito la tripartizione delle funzioni di valutazione esistente nell’Amministrazione federale U.S.A.: a) valutazione delle **politiche pubbliche**, b) valutazioni **delle singole amministrazioni pubbliche**; c) **valutazione dei dirigenti e del personale**.¹³²

a) la valutazione delle politiche pubbliche

La valutazione delle politiche pubbliche rimanda direttamente all’attività di vigilanza superiore da esercitarsi a cura dei parlamenti su tutte le attività poste in essere dall’esecutivo: è questo un concetto ancora in disuso nella mentalità politica del nostro Paese che enfatizza il ruolo e le funzioni di legislatore del Parlamento e riduce il compito di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni all’episodica prassi delle interpellanze/interrogazioni. Non così negli altri Paesi, nei quali il compito di **verificare la buona o cattiva attuazione delle leggi** - è appunto questo e non altro **l’oggetto della valutazione delle politiche pubbliche** - è avvertito come compito politico di rilevanza pari all’approvazione delle leggi: negli Stati Uniti, il Congresso, le sue Commissioni e i singoli parlamentari sono coadiuvati da **un’Agenzia legislativa indipendente** - il *Government Accountability Office (GAO)*¹³³- il cui responsabile di vertice è nominato per **15 anni** e può essere rimosso solo dal Congresso. Il GAO opera su richiesta formale della Camera dei Rappresentanti e del Senato o di sua iniziativa e riferisce con relazioni formali **non** verificabili dai parlamentari prima della loro ufficialità; ha accesso a **tutti** i dati, le informazioni e le relazioni del Governo, con la sola eccezione dei dati della

¹³² **Beato** – *la valutazione delle politiche pubbliche e delle performance nelle amministrazioni federali U.S.A.* – 2016 <http://www.eticapa.it/eticapa/i-sistemi-di-valutazione-nellamministrazione-federale-u-s-a/#more-7233>

¹³³ vedi qui 2016 <http://www.eticapa.it/eticapa/come-funziona-la-valutazione-delle-politiche-pubbliche-negli-stati-uniti/>



CIA e della segreteria personale del Presidente degli Stati Uniti.

Di fronte a un modello di tale portata cosa si registra nel nostro Paese? Una situazione prossima al nulla. Così **Antonio Zucaro**: *“la valutazione delle politiche pubbliche è uno dei casi più rilevanti in cui, pur esistendo una disciplina legislativa regolamentare articolata - si vedano la legge n. 246/ 2005 sull'analisi d'impatto (AIR) e sulla verifica di impatto (VIR)¹³⁴ e i D.P.C.M. di attuazione n. 170/2008¹³⁵ e n. 212/2009¹³⁶ - un plesso normativo fondamentale rimane **completamente inattuato**: si è assolto ai propri compiti “prevedendo misure”, nulla di più. La legislazione tutta produttiva da un lato di sole carte. L'insuccesso “bipartisan” di queste iniziative legislative e di governo va a nostro parere ascritto alla scarsa attenzione degli organi di direzione politica agli effetti non immediati e non mediatici delle proprie iniziative legislative, che, congiunta all'assoluta prevalenza della cultura giuridico amministrativo contabile nei Gabinetti dei medesimi, ha fatto sì che la valutazione degli effetti reali delle leggi fosse considerata una mera formalità... altro gravissimo handicap del metodo attuale di elaborazione delle politiche è il mancato coinvolgimento delle burocrazie interne destinate al ruolo passivo di impersonali interpreti ed esecutrici future dei dettati astratti della legge”¹³⁷. Sul “metodo” per valutare le politiche pubbliche così **Nicoletta Stame**: *“capire la logica degli interventi (teoria il programma), la loro rilevanza rispetto ai bisogni (merito, valore), i meccanismi che sono stati innescati e dare un giudizio sugli esiti. Per farlo occorre usare metodologie di indagine di vario tipo, partecipate, sperimentali, con studi di caso, eccetera, a seconda dei programmi e delle situazioni. Non possiamo basarci sulle direttive uniformi dettate dall'alto, ma creare forme di collaborazione tra chi commissiona le valutazioni, gli attuatori, i beneficiari delle politiche e i valutatori, per formulare domande di valutazione pertinenti e individuare disegni di valutazione appropriati”¹³⁸.**

Non sembra il caso di aggiungere altro nel contesto dell'argomento qui trattato, se non la

¹³⁴ vedi **articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246** sull'Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e sulla “Verifica dell'impatto della regolamentazione” (VIR) - <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2005/12/01/005G0271/sg>

¹³⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170 - http://www.qualitanormazione.gov.it/uploads/download/file/28/regolamento_air11_09_2008.pdf - vedasi anche D.P.C.M. 25 gennaio 2013 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/04/16/13A03240/sg>

¹³⁶ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2009, n. 212 http://www.qualitanormazione.gov.it/uploads/download/file/29/regolamento_vir.pdf

¹³⁷ **Zucaro e Beato**: [Un approccio di sistema ai metodi di valutazione.pdf](#) - in “L'eccellenza nelle pubbliche amministrazioni: valutare oltre gli adempimenti formali”, a cura di Carlo Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca. AREL, Roma, 2013

¹³⁸ *Ivi*, pag. 37



considerazione che la valutazione delle politiche pubbliche è argomento che sta fuori dall'argomento "privatizzazione dell'impiego pubblico". Era tuttavia necessario accennare alle sue caratteristiche, onde evitare furbeschi giochini "delle tre carte" fra le varie e diverse tipologie di valutazione.

b) la valutazione delle amministrazioni pubbliche

Valutare un'amministrazione pubblica **come un tutto** non è invenzione soggettiva, ma l'impostazione fondamentale che alla valutazione delle *performance* danno la maggioranza delle amministrazioni pubbliche dei Paesi occidentali e significa effettuare la previsione (*ex ante*) e la misurazione (*ex post*) dei **risultati (outcome)** che un'amministrazione pubblica consegue nell'esercizio delle **attività istituzionali** che costituiscono la sua **missione**: quindi ad esempio, per un ente previdenziale le modalità complessive con cui eroga le pensioni o dà informazioni agli utenti, oppure per un Comune come mantiene le strade, come gestisce i rifiuti solidi urbani, oppure gestisce il traffico e la viabilità. In altre parole la valutazione, in questa sua precisa declinazione, riguarda il "quanto", "con che qualità" e "con quali costi" un'amministrazione pubblica utilizza i soldi del cittadino e delle imprese.

Da noi, in occasione dei convegni sulla valutazione, si usa frequentemente citare l'Amministrazione federale degli Stati Uniti come prototipo guida, riferendosi precisamente al **"Government Performance and Result Act" (GPRA)**¹³⁹ che fu emanato dal Congresso nell'anno 1993, a seguito della proposta dell'amministrazione del Presidente **Bill Clinton** e dell'artefice politico di punta di quella riforma: il vice-presidente **Al Gore**. Ebbene, **quella riforma e quelle** modalità di valutazione si riferivano appunto alla **"valutazione di un'amministrazione pubblica come un tutto"**, cioè a un **oggetto** di valutazione e a corrispondenti **metodologie** d'analisi **completamente diverse** dalla valutazione dei singoli dirigenti e dipendenti pubblici (ciò va specificato sempre per evitare una confusione più o meno maliziosa fra le varie tipologie di valutazione).

Ciò che rende più significativa dal punto di vista del cittadino utente questa tipologia di valutazione è il fatto che l'**oggetto fondamentale** dell'osservazione e della misurazione non sono i "risultati intermedi" conseguiti nelle varie ripartizioni organizzative di un'amministrazione, **ma le performance e i risultati finali esterni (Outcome) conseguiti dalle amministrazioni**; cioè a dire

¹³⁹ Vedi il testo in italiano e l'illustrazione della legge a cura del prof. Franco Archibugi - <http://www.eticapa.it/eticapa/la-riforma-dellamministrazione-federale-in-usa-la-gpra/>



che all'utenza di un Comune non interessa prioritariamente se questo o quel dirigente abbia o meno raggiunto i risultati assegnatigli dall'amministrazione, ma vuole conoscere i risultati finali e la qualità dei servizi erogati da quel Comune.

Anche l'Amministrazione pubblica francese si avviò per tempo sulla strada di questo tipo di valutazione, con la **“Loi organique de lois de finances” (LOLF)** dell'anno 2001¹⁴⁰ la cui impostazione di fondo era identica a quella federale americana: **collegare** la programmazione e la consuntivazione di obiettivi di *performance* all'utenza con i dinamismi del bilancio dello Stato¹⁴¹. Da quelle esperienze discende l'adozione in Italia del “Bilancio per missione e programmi”. Negli Stati Uniti (anche in Canada) i risultati di *performance* “aziendale” sono pubblicati sui siti istituzionali delle Amministrazioni federali e l’**“Agency Performance Plan”** e l’**“Agency Performance Update”**, dei quali il “piano di *performance* annuale” e la “relazione di *performance* annuale” (previsti dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 150/2009) non sono che una pallida copia all'italiana. Il fattore fondamentale di successo del funzionamento della valutazione delle Agenzie statunitensi risiede nel fatto che i piani e le relazioni formano **un tutt'uno** con il progetto di bilancio che viene predisposto dal Presidente degli Stati Uniti attraverso l'Office of Management and Budget (OMB)¹⁴² e proposta al Congresso per la **legge annuale di bilancio**.

E in Italia? Nel nostro Paese si gioca con le parole e si confondono i concetti: sulla valutazione delle amministrazioni, infatti, esiste il riferimento legislativo, l'articolo 8 del decreto legislativo n. 150/2009, ed è consultabile anche un'antica delibera della soppressa CIVIT sulla materia¹⁴³: tuttavia, come dimostra il contenuto di quel documento, c'era confusione fra metodologie diverse e oggetti di osservazione e di misurazione diversi e si tendeva a riunire in un unico contesto metodologico di *performance* individuali, *performance* di ripartizione organizzativa e *performance* di Amministrazione nel loro complesso. Le stesse competenze demandate dal d.lgs. n. 74/2017 agli **Organismi indipendenti di valutazione** non operano i necessari distinguo¹⁴⁴.

¹⁴⁰<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/cadre-organique-lois-finances#.WhwPmbah1m8>

¹⁴¹ <http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/05/RIEPILOGO-SINTETICO-INDICATORI-STATO-FRANCESE.pdf>

¹⁴² Vedi qui https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/circulars/a11/current_year/a_11_2003.pdf

¹⁴³ https://performance.gov.it/system/files/Delibera-n-89_2010.pdf

¹⁴⁴ L'OIV, a termini dell'articolo 14 del d.lgs. n. 25 maggio 2016, n. 74, “*monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione*”, “*garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione*” con particolare



Nel “*mare magnum*” della produzione scientifica e dottrina sulla valutazione è passata praticamente sotto silenzio l’esistenza di un testimone attento e preciso del metodo di valutazione statunitense: il professor **Franco Archibugi**. Egli ha raccontato tutto di quel sistema, fino agli aspetti più minuti, nei suoi scritti¹⁴⁵ e nel corso dei cicli di lezioni ai dirigenti tenuti all’inizio degli anni 2000 presso l’allora Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, nonché in varie collaborazioni col Dipartimento per la Funzione pubblica¹⁴⁶.

Si registrano, peraltro, negli ultimi tempi lodevoli tentativi di sinergia fra Dipartimento Funzione pubblica e Ragioneria Generale dello Stato per coordinare l’aspetto valutativo alle logiche di predisposizione e gestione dei bilanci. Da questa collaborazione nasce anche il D.P.R. n. 105 dello scorso anno 2016¹⁴⁷ che prevede l’obiettivo fondamentale di “*promuovere la progressiva integrazione del ciclo della performance e del ciclo di programmazione economico finanziaria*”. Tale integrazione scorre attraverso la predisposizione del **bilancio per missioni e programmi** e consiste nell’assegnare all’ente in quanto tale (missione), alle grandi ripartizioni organizzative di quell’ente (programmi) e ai suoi vari uffici (azioni) disponibilità finanziarie e strumentali e obiettivi di *performance* misurabili, strettamente connessi gli uni con gli altri. Sono regole del gioco ben scritte, ma le buone intenzioni degli uffici statali dovranno, tuttavia, alla fine, incrociare il punto di vista dei politici: infatti, la valutazione dell’amministrazione come un tutto ingloba, per definizione, le *performance* complessive, quindi **non solo quelle dirigenziali, ma anche la capacità dei vertici politico amministrativi** di scrivere buone direttive, definire obiettivi concreti e sfidanti e dotare i propri uffici con obiettivi e risorse adeguate. Vedremo in futuro se prevarranno i piccoli interessi di bottega oppure l’interesse generale della collettività a conoscere e misurare la qualità dei servizi di una determinata amministrazione pubblica. Il primo passo da compiere, comunque, dovrà essere quello di separare la valutazione delle amministrazioni dalla valutazione della dirigenza e del personale, che sono due

riferimento alle *performance* individuali, valida “*la relazione sulla performance*” dell’Amministrazione. Un perfetto irrocervo. <http://www.eticapa.it/eticapa/perche-le-norme-sugli-organismi-indipendenti-di-valutazione-non-possono-funzionare/>

¹⁴⁵ **Archibugi** - *Da burocrate a manager* - 2008 Rubettino.

¹⁴⁶ **Archibugi** - *lezioni di pianificazione strategica* - 2000 <http://www.eticapa.it/eticapa/franco-archibugi-lezioni-di-pianificazione-strategica-e-bilanci/> Aggiornamento annuale di programmazione strategica, per Dipartimento Funzione pubblica, 2013 -

http://pongas.formez.it/sites/all/files/Competenze_03Aggiornamento_programmazione_strategica.pdf

¹⁴⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105, in materia di misurazione delle performance delle pubbliche amministrazioni



“oggetti” diversi, da regolare e coordinare con metodologie e “controllori” affatto diversi e diversamente legittimati.

In attesa di tutto questo, la valutazione delle *performance* delle pubbliche amministrazioni come un tutto - declinazione fondamentale fra i sistemi di valutazione negli Stati Uniti, in Francia e in molti altri Paesi OCSE - in Italia per ora non si fa.

c) la valutazione della dirigenza e degli impiegati

Pur se di pari importanza rispetto alle due precedenti tipologie di valutazione esaminate, il processo di valutazione dei dirigenti e del personale – *uti singuli* – costituiva il test decisivo per la verifica della validità dell'intero impianto della contrattualizzazione del pubblico impiego: da questo canale i riformatori si attendevano l'innescò della *accountability* del personale della pubblica amministrazione: come i lavoratori privati, i dipendenti pubblici, dirigenti *in primis*, dovevano legare retribuzioni, carriera e incentivi alla professionalità detenuta e accresciuta, all'impegno profuso e ai risultati conseguiti nell'attività svolta. La gestione della valutazione del personale venne demandata dalle disposizioni di riforma alla contrattazione integrativa aziendale in conformità con le direttive di massima contenute nei contratti collettivi nazionali. Ai contratti integrativi aziendali era assegnato il compito di stabilire i criteri di assegnazione delle risorse dei fondi aziendali in relazione a obiettivi conseguiti e impegno individuale. Pertanto, la riforma teneva insieme una parte consistente del salario con le *performance* individuali, legando così indissolubilmente alla bontà e correttezza di questo processo la sua credibilità complessiva.

Per la dirigenza pubblica, in particolare, la valutazione delle *performance* assumeva un ruolo ancora più decisivo: era (doveva essere) il test oggettivo per valutare la sua permanenza o rimovibilità negli incarichi dirigenziali ad essa conferiti. Doveva, in altri termini, essere la garanzia della corretta applicazione della distinzione fra “politica e amministrazione” e l'antidoto contro il rapporto di fiduciarità che lega il dirigente al politico in assenza di parametri oggettivi di valutazione della qualità del suo operato. Nessuno meglio di **Franco Bassanini**, padre politico della riforma degli anni '90, poteva esprimere meglio il pensiero condiviso da tutti i riformatori: *“E' possibile realizzare un forte riorientamento del modus operandi delle amministrazioni verso i risultati, la produttività, la qualità dei servizi resi ai cittadini, solo se i dirigenti di ciascuna struttura sanno che la loro carriera e anche una parte della loro retribuzione dipendono dai risultati ottenuti, non dalla tessera di partito o*



dalla disponibilità a farsi carico delle istanze clientelari della maggioranza del momento; e solo se la valutazione dei risultati ottenuti è affidata a criteri e indicatori oggettivi e ad arbitri imparziali; solo, dunque, se la dirigenza è, insieme, leale all'autorità politica, e cioè attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, ma anche imparziale, e dunque al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, ed infine efficiente, cioè capace di promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, che sono poi i concreti strumenti di tutela dei diritti dei cittadini. E se è certa di essere, poi, valutata col metro dei risultati conseguiti, non della fedeltà al potente di turno e della disponibilità ad assecondarne ogni capriccio"¹⁴⁸. La valutazione della dirigenza fu specificamente rivista da una previsione normativa apposita: **l'articolo 5 del d.lgs. n. 286/1999**, mai attuato e abrogato dieci anni dopo dal decreto legislativo "Brunetta" n. 150/2009.

Cosa affermava Franco Bassanini, con riferimento alla valutazione di dirigenti e funzionari pubblici 10 anni dopo l'avvio a vele spiegate delle disposizioni sulla "contrattualizzazione" e sulla contrattazione integrativa aziendale? Questo: ***“Quelle leggi sono ancora in vigore. Ma la loro attuazione lascia molto a desiderare. Gli obiettivi, quando ci sono, sono spesso generici e vaghi; le performances non vengono misurate o sono valutate in modo sommario e discrezionale; la quota delle retribuzioni legata ai risultati è spesso minima; e non di rado viene distribuita a tutti, indipendentemente dai risultati”***. Sulle resistenze alla riforma da parte del ceto politico e di quello burocratico il suo giudizio era molto acido: *“Perché la rivoluzione è ancora bloccata sul bagnasciuga? Innanzitutto perché il **ceto politico** italiano è renitente a fissare obiettivi precisi di produttività, di qualità e quantità dei servizi e ad attivare meccanismi obiettivi e affidabili per verificarne il raggiungimento. Ciò - credo - per due ragioni: la prima, perché in questo modo si sottrae alla politica un potere di valutazione discrezionale, si impedisce di premiare o punire secondo criteri fiduciarî o di fedeltà politica, si rende più difficile un uso clientelare della amministrazione da parte della politica (se il direttore sanitario deve dimezzare le liste d'attesa, altrimenti rischia il posto e l'indennità di risultato, sarà più difficile per il politico imporgli l'assunzione di amici e portaborse del potente di turno!); la seconda è che la definizione di obiettivi impegnativi ma realistici è un lavoro, che richiede tempo e grande impegno da parte di ministri, presidenti di regioni, sindaci, assessori, richiede dunque un ceto politico capace di comprendere che l'assunzione di responsabilità di governo va onorata dedicandosi a tempo pieno, e ad essa sacrificando impegni di partito, di corrente, di collegio elettorale et similia. Ma anche **il***

¹⁴⁸ **Bassanini** – *Le riforme amministrative degli anni '90: cosa si è fatto cosa resta da fare* – in Astrid Rassegna, n. 17/2008 - http://bassanini.it/public/Le_riforme_ammin_degli_anni_novanta.pdf



ceto burocratico** ha la sua parte di colpa. Abituato all'esercizio di un potere irresponsabile, sottoposto da sempre a controlli di sola legittimità, indifferente ai risultati e alle performance, uso a scambiare la propria sostanziale irresponsabilità con la disponibilità a piegarsi a richieste improprie e clientelari dell'autorità politica, il ceto burocratico ha per lo più interpretato la riforma come uno strumento per aumentare a pioggia i redditi dei dirigenti **attraverso quote di retribuzione variabile distribuite**, in assenza di indicatori di performance e strumenti di valutazione dei risultati, necessariamente **a tutti, meritevoli e incapaci¹⁴⁹.

Fu in seguito attribuito al decreto legislativo "Brunetta" - in gran parte incentrato sulla predisposizione di un compiuto sistema di misurazione e valutazione delle performance - il "fallimento" delle disposizioni lì contenute. Ciò era vero, salvo precisare che la precedente legislazione sulla "contrattualizzazione" - come riconosceva implicitamente lo stesso Bassanini nel 2008 - aveva parimenti fallito nei 10-15 anni precedenti dall'emanazione del d.lgs. n. 150/2009. Sul fenomeno delle valutazioni della dirigenza pubblica - e di molti aspetti da definire francamente come ridicoli (incentivi programmati sul "numero delle riunioni di lavoro tenute" o sul numero di "appunti e relazioni riservate predisposti") - valga il riferimento a una ricerca condotta per Banca d'Italia da **Roberta Occhilupo** e **Lucia Rizzica** nello scorso anno 2016, che costituisce in qualche modo la "certificazione" ufficiale di un fallimento¹⁵⁰.

Il simbolo del fallimento dei sistemi di valutazione della dirigenza e dei dipendenti è tutto racchiuso nelle **percentuali premiali medie attribuite ai singoli**: al contrario di elementari previsioni probabilistiche che dovrebbero preludere a una distribuzione "a campana" dei premi, con un ristretto numero di eccellenze, da una parte, e un equivalente numero di risultati "completamente negativi" dall'altra, la curva della valutazione nelle nostre pubbliche amministrazioni assume la forma di un "fungo dallo stelo esile", dove, nella parte alta sono ammassati la gran maggioranza dei premi riconosciuti al 100% delle previsioni iniziali e in una parte residuale rimangono poche misere unità di "puniti": è quella situazione che è stata definita come "**retribuzioni a pioggia**". La questione delle retribuzioni "a pioggia" che aveva destato le critiche risentite anche di Franco Bassanini provocò reazioni legislative **estreme** quale può essere definito il contenuto dell'articolo 19 del decreto

¹⁴⁹ *ibidem*, pag. 14

¹⁵⁰ **Occhilupo e Rizzica** - *Incentivi e valutazione dei dirigenti pubblici* - Occasional papers febbraio 2016 - Banca d'Italia. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0310/QEF_310_16.pdf



legislativo n. 150/2009 che pretendeva di differenziare gli incentivi aziendali per tutti e per legge, ponendo un rimedio se possibile peggiore del male¹⁵¹.

In verità non è con disposizioni dall'alto che si può gestire e risolvere tale patologia endemica, ma prendendo coscienza delle cause del suo manifestarsi. Fra le tante analisi, si cita la seguente, a cura di **Giuseppe Beato** e **Antonio Zucaro**: *“La politica tende a scambiare la mancata valutazione sostanziale dei dirigenti con l'obbedienza dei medesimi ai propri comandi, anche di parte o ai margini della legalità; quanto al personale, l'assenza di valutazione significa pace sociale coi sindacati, e magari consenso elettorale. **I dirigenti, una volta realizzato il suddetto scambio con la politica, tendono ad evitare la valutazione effettiva del personale e la conseguente differenziazione dei trattamenti, assecondando le spinte sindacali in tal senso, per evitare problemi col livello politico (cui si rivolgerebbero i sindacati) e coi sindacati medesimi, anche in materia di trattamento dei dirigenti (soggetto a contrattazione e quindi all'intervento sindacale”**¹⁵².*

A ben vedere, dietro questi complicati e bizantini scambi di potere, scompare e viene annullato un soggetto fondamentale, sempre lo stesso evocato da Orsi Battaglini come il vero proprietario della pubblica amministrazione: **il cittadino!**¹⁵³ E', in altri termini, un sistema, quello attuale della valutazione, che lascia sempre e comunque “fuori dalla finestra” o meglio “fuori dalle mura del castello” i cittadini e le imprese; un sistema incapace di tener conto delle loro legittime aspettative e dei loro giudizi. Tutto ciò equivale a prendere atto che prevale oggi nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni un circuito perverso di autoreferenzialità nel quale le logiche di movimento sono stabilite dalla **sola dialettica di potere fra politici, dirigenza e sindacati**. Il fallimento dei processi di valutazione nel nostro Paese è il simbolo stesso dell'autoreferenzialità in cui risulta tuttora blindato l'intero sistema amministrativo italiano: un'autoreferenzialità che esisteva già prima della riforma della “contrattualizzazione” (al tempo dei “dirigenti inamovibili”), ma che quest'ultima non solo non ha scalfito, ma se possibile ha aggravato, chiamando a gestirla (l'autoreferenzialità) altri protagonisti, più agguerriti e tetragoni.

¹⁵¹ Oggi abrogato e sostituito dalle disposizioni di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 74/2017 che demandano alla **contrattazione collettiva nazionale** il compito di stabilire “*criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi....corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati*”

¹⁵² **Zucaro** e **Beato**: [Un approccio di sistema ai metodi di valutazione.pdf](#) - cit., AREL, Roma, 2013, pag. 34 e 35

¹⁵³ vedi infra, pagina 6, nota n. 22



Conclusioni

Sarebbe ingeneroso e vano - se non altro per rispetto dei tanti che come singoli o dentro compagini organizzate ci “hanno creduto” - considerare la riforma della privatizzazione *sic et simpliciter* un fallimento. Né tantomeno si devono immaginare modalità giacobine di “ribaltamento e annullamento” di una legislazione che bene o male innerva da 30 anni il funzionamento delle nostre amministrazioni pubbliche. Ma al rigore del giudizio, a quello sì, non si può né si deve rinunciare. Le analisi della maggioranza dei protagonisti di quella stagione e l'evidenza dei fatti - consistente essenzialmente nella perdurante scarsa qualità dei servizi pubblici, quella stessa qualità che i promotori della riforma immaginavano si sarebbe elevata al massimo **solo** grazie al tocco magico della contrattualizzazione - inducono a rivedere le precondizioni di base che presiedono oggi alla privatizzazione dei rapporti di lavoro. Due, innanzitutto, i pregiudizi ideologici da rimuovere, opposti e contrari fra loro: 1) che la legislazione “speciale” riguardante il pubblico impiego e le pubbliche amministrazioni sia il male assoluto, 2) che la fonte contrattuale sia di per sé oggetto da respingere. I fumi dei preconcetti appannano la ragione.

La strada che, a sommosso avviso di chi scrive, è necessario ripercorrere inizia anche qui da un insegnamento dello stesso grande antesignano dell'introduzione di strumenti di privatizzazione nella pubblica amministrazione: **Massimo Severo Giannini**. Egli, 60 anni fa nell'anno 1957, scrisse un illuminante articolo dal titolo “**In principio sono le funzioni**”:¹⁵⁴ in quel pezzo egli sosteneva che il **primo** problema che chi voglia riformare le amministrazioni pubbliche deve porsi è quello della “**ripartizione delle funzioni**” assegnate ai vari soggetti istituzionali che presiedono al servizio a cittadini, imprese ed economia in generale¹⁵⁵. Perfezionò quest'impostazione, 36 anni dopo, **Sabino Cassese** che, in occasione dell'avvio della “prima” privatizzazione, ebbe a precisare che **le problematiche del personale “sono problemi seguaci ... che devono adattarsi al tipo di funzioni e organizzazioni prescelte”**¹⁵⁶. “Ripartire dalle funzioni” significa, quindi, evitare la tentazione delle scorciatoie e dell'autoreferenzialità connessa con l'idea stessa di concentrarsi solo o principalmente sulle

¹⁵⁴ **Giannini** - *In principio sono le funzioni* - in “Amministrazione civile” n. 1/1957 - <http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-severo-giannini-in-principio-sono-le-funzioni/#more-8345>

¹⁵⁵ Giannini sviluppò un *excursus* storico di ricognizione dei **rapporti fra pubblici poteri** (con l'occhio attento alla incombente gestione dei rapporti fra Stato italiano, Regioni e Autonomie locali) che attraversava la storia dell'Europa, per concludere sul “*modo assolutamente irrazionale con cui si ordinano i rapporti organizzativi fra i pubblici poteri*” nel nostro Paese

¹⁵⁶ **Cassese** - *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego* - 1993 su “Rivista italiana del diritto del lavoro”



problematiche del personale dipendente, per il semplice motivo per cui, di fronte ai più di tre milioni di cittadini italiani che rendono servizi alla collettività, esistono i diritti degli altri 57 milioni di cittadini che questi servizi pagano con le imposte; significa comprendere come uno Stato moderno non può non dotarsi di strumenti e meccanismi di esistenza dotati di coerenza, giuste proporzioni e distribuzione di funzioni e poteri fra le parti che lo compongono. Significa non dimenticare mai che la prima e suprema “distribuzione delle funzioni” e dei poteri è quella operata dalla Carta costituzionale, per cui, se esistono margini di contraddittorietà e aporia in quel “luogo”, tali margini si riverberano inevitabilmente sul funzionamento delle macchine amministrative dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali.

In questa materia, peraltro, esistono **“regole” di buon funzionamento che sono state elaborate e assimilate nel corso dei secoli da stati occidentali costituitisi prima dello Stato italiano**: queste regole vanno studiate nella loro complessità interna e adattate alle nostre specificità, ma non “interpretate a soggetto”, come purtroppo si registra sempre nell’imitazione sciatta di singole istituzioni in vigore in altri luoghi.

Ripartire, quindi, dalle funzioni. Studiare con serietà i sistemi di altri Paesi (non pretendendo sempre di “reinventare la ruota”) e comprendere le regole interne di buon funzionamento in qualche modo comuni in tutti gli Stati con tradizioni amministrative più antiche delle nostre¹⁵⁷.

Va in ultimo avvertito che la “riforma della pubblica amministrazione” è un’operazione più volte **tentata e fallita** in Italia fin dai tempi della sua Unità¹⁵⁸. L’ottimismo della volontà e, soprattutto, la necessità per il Paese di un’amministrazione efficiente impongono, tuttavia, di continuare a crederci.

¹⁵⁷ non solo Francia, Inghilterra, Svezia, Olanda e Spagna hanno storie di Stato nazionale più antiche, ma anche i “giovani” Stati Uniti, i quali, come noto, si costituirono in Stato federale 85 anni prima di noi.

¹⁵⁸ **Melis** – *Il riformismo amministrativo italiano: una storia di vinti* – Relazione tenuta il 24 ottobre 2011 a Torino, Aula magna Università, al convegno su “L’Italia dal 1861 a oggi” - [vedi qui](#)



TRASPARENZA DELLA P.A.

Il D.lgs. n. 50/2016 e gli obblighi di trasparenza alla luce delle recenti innovazioni normative¹⁵⁹

di Alessandro Botto

Avvocato Amministrativista

Da alcuni anni si registra in Italia una netta tendenza ad affermare il principio di trasparenza nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Il concetto di casa di vetro dei luoghi di amministrazione della “cosa pubblica” si è ormai fatto strada ed è penetrato all’interno della cultura collettiva ed è diventato *idem sentire*. Nel giro di una ventina d’anni siamo passati da una concezione basata sul segreto d’ufficio, la cui violazione era addirittura sanzionata penalmente, all’opposto concetto della totale *disclosure* di quanto avviene all’interno degli uffici pubblici.

Nel 1990 è stato introdotto il diritto all’accesso dei titolari di situazioni giuridiche soggettive qualificate e differenziate, ora siamo al (cosiddetto) accesso civico, ossia al diritto di conoscenza da parte del *quisque de populo*. Ciò in ossequio all’idea condivisa che la conoscenza di tali informazioni sia presupposto indispensabile per l’esercizio dei diritti di partecipazione democratica.

Tale convincimento, sicuramente condivisibile in punto di principio, deve peraltro essere calato nella complessa articolazione dei rapporti ordinamentali ed essere posto a raffronto con altri e rilevanti principi, pure di rango primario o ultraprimario.

A ciò si aggiunga, poi, che non sempre l’eccesso di informazioni consente di rendere trasparente l’esercizio della cosa pubblica, poiché occorre ordinare le informazioni ed avere un criterio di lettura delle stesse: avere a disposizione una massa di dati (sul modello dei vecchi elenchi telefonici con tanti nomi e indirizzi) non significa necessariamente capire il reale svolgimento dell’azione amministrativa.

* * *

¹⁵⁹ sintesi della relazione tenuta alla “Giornata della Trasparenza” del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali” del 12 dicembre 2017



In materia di contratti pubblici il principio di trasparenza deve poi fare i conti con importanti ed equivalenti interessi che l'ordinamento tutela in maniera forte e che non possono essere pretermessi in ossequio al nuovo e travolgente diritto alla conoscenza.

Da sempre, infatti, nell'ambito del *public procurement* l'interesse a conoscere gli atti di gara deve confrontarsi con l'esigenza di salvaguardare la riservatezza di dati sensibili (quali segreti industriali o informazioni soggette a privative o brevetti). Ma non solo: è, ad esempio, vietato comunicare i nomi dei concorrenti fino alla scadenza del termine per la partecipazione alla gara (la cui violazione è sanzionata penalmente) e non è consentita la conoscenza dei contenuti dell'offerta fino all'aggiudicazione (in entrambi i casi al fine di tutelare la *par condicio* tra concorrenti in gara).

Sicuramente il legislatore, con l'approvazione della legge delega n. 11/2016 (in particolare modo all'art. 1, lett. ppp) e qqj), ha voluto rafforzare anche in questo campo il principio di trasparenza, ma la domanda che ci si deve porre è se anche la materia del *public procurement* possa ritenersi ormai "conquistata" dall'accesso civico o se ancora valga l'assetto precedente.

Ebbene, la risposta non può che essere trovata nell'ambito delle norme del decreto delegato n. 50/2016 (e successive modifiche), ossia nel Codice dei contratti pubblici.

Innanzitutto occorre partire da due norme cardine: l'art. 4, che detta i principi che devono essere applicati anche ai contratti esclusi (che, quindi, non sono poi così esclusi dall'applicazione del codice: in pratica rientra dalla finestra ciò che esce dalla porta) e l'art. 30, che invece individua i principi che devono essere rispettati nell'aggiudicazione e nella esecuzione degli appalti e delle concessioni: in entrambi i casi vengono richiamati, in ossequio ai criteri guida contenuti nella legge delega, i principi di trasparenza e pubblicità tra quelli più importanti cui devono orientare la propria azione le stazioni appaltanti. Ciò comporta che il criterio guida cui deve conformarsi l'interprete è quello della trasparenza, nel senso che le situazioni dubbie devono essere sempre risolte, per quanto possibile, a favore della conoscenza.

Sul piano più specifico, la prima norma meritevole di citazione è sicuramente l'art. 21, che disciplina la programmazione degli acquisti e dei lavori e che, al comma 7, obbliga alla pubblicazione sia del piano biennale degli acquisiti di beni e servizi che del piano triennale dei lavori sul profilo del committente, sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e su quello dell'Osservatorio presso l'ANAC.



Già ad una prima lettura si comprende come questa disposizione renda evidente l'ansia da prestazione del legislatore, che non pago della pubblicazione sul profilo del committente, obbliga alla pubblicazione anche presso il MIT e l'ANAC. Evidente in questo caso l'eccesso di informazione, che, come sopra evidenziato, non sempre consente di aumentare il livello di trasparenza dell'azione amministrativa.

Nel prosieguo dell'analisi delle norme che obbligano alla pubblicità occorre poi richiamare il successivo art. 22, che dispone la pubblicazione sul profilo del committente dei progetti di fattibilità e gli esiti della consultazione pubblica (cosiddetto *debat public*). Chiaro anche in questo caso l'intento, consistente nella garanzia della massima ostensibilità dei progetti di grandi opere, al fine di stimolare il dibattito nelle popolazioni interessate ed evitare che le varie tensioni vengano a scaricarsi solo sul piano contenzioso amministrativo (*ex post*).

Peraltro, norme chiave per comprendere l'assetto tra le esigenze di ostensione e quelle di riservatezza nella materia della contrattualistica pubblica sono l'art. 29 e l'art. 53 del Codice. Iniziamo dal primo.

L'incipit è perentorio e, da solo, renderebbe superflue tutte le altre disposizioni in materia (anche qui si sente l'ansia da prestazione del legislatore): *tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi, forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, ... alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti...devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33.*

Il richiamo al d.lgs. n. 33/2013 (ancorché formalmente operato prima che intervenisse la novella che ha introdotto l'accesso civico) potrebbe far pensare alla introduzione dell'accesso civico anche in questa materia, ma vedremo subito appresso che così non è (anche sul piano normativo non sempre quello che appare ad un primo esame corrisponde alla effettiva sostanza).

L'art. 29, inoltre, introduce un obbligo di immediata pubblicazione (entro due giorni dalla data di adozione) degli atti di ammissione/esclusione dalla procedura di gara e ciò al fine di consentire all'interessato di proporre ricorso davanti al Tar.



Anche in questi casi la norma obbliga a pubblicazioni multiple: oltre che sul profilo del committente, anche sul sito del MIT e sulla piattaforma digitale dell'ANAC (evidente anche qui l'eccesso di pubblicazione: perché ripetere tante volte una stessa pubblicazione?).

E veniamo all'art. 53, vera chiave di volta del sistema: tale norma, infatti, si pone in scia di continuità rispetto alla tradizione normativa precedente e dispone che il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici è disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990. Viene, poi, ribadito che il diritto di accesso nei confronti dell'elenco dei concorrenti è posticipato a dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte e che l'accesso al contenuto delle offerte e al procedimento di anomalia delle offerte può essere esercitato solo dopo l'aggiudicazione. Infine, viene confermata la sottrazione alla ostensibilità delle informazioni fornite nell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscono segreti tecnici o commerciali.

Com'è evidente si tratta di un assetto ben diverso da quello delineato dagli obblighi di *total disclosure* evocati dall'art. 29, nell'ottica della ricerca di un idoneo punto di equilibrio tra opposte esigenze in una materia particolarmente sensibile.

La stessa ANAC, con la deliberazione n. 317 de 29 marzo 2017, ha preso atto che la *ratio* sottesa al diritto di accesso contemplato dalla legge n. 241/1990 è differente da quella di cui al d.lgs. n. 33/2013 (e non potrebbe essere altrimenti): ne consegue che, al contrario di quanto potrebbe ritenersi in base ad una prima lettura del primo comma dell'art. 29, nel *public procurement* non ha fatto totalmente breccia l'accesso civico, ma si continua a fare applicazione delle regole sul diritto di accesso (di cui alla legge n. 241/1990).

* * *

Alle norme citate in materia di pubblicità e trasparenza occorre poi aggiungere (come se non bastasse) anche qualche norma ulteriore: ad esempio, l'art. 1, comma 32, della legge n. 190/2012 (cosiddetta legge anticorruzione) prevede l'obbligo di pubblicazione di varie informazioni (peraltro già quasi interamente contemplate dalle norme sopra citate), quali il nome della struttura committente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori offerenti, i dati dell'aggiudicatario e l'importo di aggiudicazione ecc.

Inoltre, l'art. 38 del d.lgs. n. 33/2013 obbliga a rendere disponibili le informazioni relative a tempi, costi e indicatori di realizzazione delle opere in corso e di quelle completate.



Come si può vedere, un ricchissimo *corpus* di disposizioni “preme” per la realizzazione del concetto di casa di vetro nella materia dei contratti pubblici, ma in ultima analisi gli interpreti sono chiamati ad individuare un ragionevole punto di equilibrio tra le opposte esigenze di chi vuole avere conoscenza delle informazioni e di chi si oppone a tutela di altri e meritevoli interessi pure tutelati dall’ordinamento.

Ciò denota chiaramente che l’*open access* non può essere considerato il principale interesse tutelato dall’ordinamento, che deve sempre e comunque prevalere sui contrapposti interessi. L’ordinamento è un delicato sistema, fatto da pesi e contrappesi, che deve reggersi su di un equilibrio che va cercato volta per volta, prendendo in esame l’articolato reticolo di principi che devono guidare l’azione delle amministrazioni pubbliche.

Solo gli stolti possono immaginare che, una volta affermato il principio di trasparenza, questo possa travolgere tutto e tutti ed autoaffermarsi quale strumento di un nuovo modello di democrazia diretta e condivisa. Anche perché, se non altro, bisogna sapere fare buon uso dell’informazione e non tramutarla da strumento di difesa in mezzo d’offesa (ossia *contra ius*).

Un’ultima considerazione: senza una riacquistata fiducia nelle stazioni appaltanti (specialmente ora che si va verso la loro riduzione di numero e, quindi, verso una loro riqualificazione su scala medio-grande) non si può raggiungere alcuna meta, ancorché ricchi di informazioni. Occorre avere fiducia in chi opera, almeno fino a prova contraria, e non continuare a dettare norme pensate per reprimere e contenere situazioni illecite: se il patologico diventa oggetto di normazione fisiologica, allora il sistema va in tilt e si blocca definitivamente.

A meno di non ipotizzare che non esistano più persone per bene, ma solo colpevoli non ancora individuati. Ma non possiamo e non vogliamo arrenderci a questo pessimismo cosmico, nell’interesse dei nostri figli e delle generazioni che verranno.



La difficile convivenza dell'accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile?

di Carlo Deodato

Consigliere di Stato

1. Il problema antico del conflitto tra trasparenza e privacy

La prossima entrata in vigore del regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (n. 679 del 2016) impone alcune riflessioni in ordine all'impatto delle esigenze di tutela della privacy sull'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato (d'ora innanzi ACG), per come introdotto con il d.lgs. n. 97/2016, che ha modificato il d.lgs. n. 33 del 2013.

Si ripropone, in altri termini, seppur con accenti inediti, diversi e, forse, più acuti, il tradizionale tema del conflitto tra il diritto di accesso agli atti amministrativi e le esigenze di riservatezza delle informazioni che riguardano soggetti controinteressati (che ha affaticato dottrina e giurisprudenza fin dall'approvazione della legge n. 241 del 1990).

I sicuri approdi ai quali era giunto il dibattito circa l'equilibrio tra i suddetti, confliggenti interessi sono, infatti, destinati a tornare incerti per effetto della progressiva dilatazione degli spazi operativi dell'accesso ai documenti amministrativi e della contestuale ridefinizione della regolazione e della protezione dei dati personali.

All'originaria fattispecie dell'accesso documentale di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990, si sono, poi, aggiunti, l'accesso civico semplice, che serve solo a correggere le inadempienze agli obblighi di pubblicazione, e, da ultimo (con il d.lgs., n. 91 del 2016), quello civico generalizzato.

Quest'ultimo istituto, in particolare, rivela, da subito, un'evidente e fisiologica attitudine a invadere la sfera di riservatezza dei soggetti controinteressati alla conoscenza del documento oggetto dell'accesso.

Nella misura in cui, infatti, il diritto all'ACG risulta attribuito a ogni cittadino, senza necessità che sia titolare di una legittimazione collegata a un interesse qualificato e differenziato, e preordinato a garantire un controllo democratico e diffuso sul corretto esercizio delle pubbliche funzioni, esso si



pone in immediata antinomia con le esigenze di protezione dei dati delle persone coinvolte, a qualsiasi titolo, nel documento che si chiede di conoscere.

2. La diversa costruzione normativa del diritto di accesso documentale e di quello civico generalizzato

Senonché, mentre la legge del 1990 aveva risolto la predetta aporia con una costruzione normativa lineare e sicura, il decreto legislativo del 2016 ha optato per la diversa, ma meno affidabile, soluzione della *soft law* (che sembra ormai diventata la panacea di tutti i mali connessi alla regolazione di secondo livello).

Se, infatti, il Legislatore del 1990 aveva autorizzato l'emanazione di regolamenti contenenti la classificazione delle tipologie di atti amministrativi sottratti all'accesso, quello del 2016 si è, invece, limitato a indicare nell'atto legislativo gli interessi, pubblici e privati, che, se implicati dall'ostensione dei documenti richiesti, possono subire un pregiudizio concreto, con conseguente obbligo, in tale situazione, di negare l'accesso, ed ha rinviato a linee guida dell'ANAC la precisazione dei criteri di valutazione del predetto pericolo.

La disciplina normativa dell'ACG risulta, quindi, costruita secondo uno schema (finora) inedito: l'enunciazione nella legge del diritto all'ACG, con l'esplicitazione della sue finalità (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013), l'indicazione, sempre nella fonte primaria, dei limiti al suo esercizio, mediante la sola classificazione nominale e generica, degli interessi che, se concretamente pregiudicati, autorizzano, anzi: impongono, il diniego all'accesso (art. 5-bis, commi 1 e 2, d.lgs. n. 33 del 2013), e il rinvio a un atto amministrativo, e privo di valenza normativa, quali le linee guida dell'ANAC, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, della precisazione dell'ambito operativo delle esclusioni e dei limiti all'ACG (art. 5-bis, comma 6, d.lgs. n. 33 del 2013).

L'atto legislativo, quindi, omette prescrizioni puntuali circa le fattispecie che costituiscono limitazioni all'ACG e rinvia a un atto amministrativo non vincolante la definizione del perimetro operativo delle generiche clausole escludenti stabilite nella legge.

La scelta della *soft law* risulta, peraltro, confermata e aggravata dal divieto, per le pubbliche amministrazioni, di classificare, con fonti regolamentari, le tipologie di atti sottratti all'ACG (come precisato dalla circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, che richiama, a supporto, la riserva di legge contenuta nell'art.10 della CEDU).



La differente costruzione regolativa delle due tipologie di accesso confrontate (quello documentale e quello civico generalizzato) produce un primo corollario: mentre, a fronte di un accesso documentale, il funzionario deve rispettare un apparato regolatorio chiaro e vincolante, costituito dal combinato disposto della disciplina primaria e di quella secondaria (regolamentare) che classifica le tipologie di atti sottratti all'accesso; nel caso dell'ACG il funzionario deve seguire una serie di istruzioni operative prive di carattere cogente, spesso generiche e, in ogni caso, inadeguate a completare in maniera esaustiva la scarsa disciplina legislativa con un apparato regolativo univoco e puntuale.

Nonostante l'apprezzabile sforzo esegetico ed esplicativo ivi cristallizzato, le linee guida dell'ANAC (approvate con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016) contengono sì, infatti, una serie di indirizzi relativi ai criteri alla cui stregua dev'essere condotto il giudizio sulla sussistenza del pregiudizio concreto per gli interessi classificati dalla legge come sensibili, ma non valgono, tuttavia, a esaurire i canoni del giudizio di bilanciamento tra i contrapposti interessi e continuano a imporre una valutazione ampiamente discrezionale al funzionario responsabile (per quanto guidata dalle direttive ivi impartite).

L'apprezzamento circa l'esposizione a un pregiudizio concreto degli interessi classificati dalla legge come limitativi dell'ACG resta, in altri termini, e nonostante le linee guida, affidato a un giudizio comparativo rimesso alla responsabilità del funzionario incaricato dell'esame dell'istanza di accesso, senza che le direttive dell'ANAC valgano a ridurre la relativa discrezionalità o a indirizzarla secondo parametri valutativi stringenti e univoci.

E' sufficiente la lettura della suddetta deliberazione dell'ANAC per avvedersi che, al di là di taluni indirizzi idonei a orientare la scelta inerente il bilanciamento degli interessi confliggenti, il giudizio circa la sussistenza degli estremi dell'ipotesi limitativa contemplata dalla fonte primaria (il pregiudizio concreto per gli interessi ivi censiti come idonei a paralizzare il diritto all'ACG) rimane connotato da un margine di discrezionalità dai confini oltremodo ampi, se non indefiniti.

3. L'utilizzo, ancora, della *soft law* per orientare l'esame delle istanze di accesso civico generalizzato

Non solo, ma l'intero quadro regolativo di secondo livello si rivela incapace di offrire paradigmi valutativi sicuri e coerenti.



Se, infatti, le linee guida dell'ANAC forniscono parametri generici, ma, nondimeno, neutri (anche se i limiti all'accesso vengono qualificati come eccezioni e se ne raccomanda un'esegesi restrittiva), la circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (n. 2 del 30 maggio 2017), che si occupa perlopiù di definire questioni organizzative, amministrative e procedurali, indica esplicitamente, come principio generale, quello della "tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo" (che implica, nei casi dubbi, il dovere di accordare prevalenza all'accesso); ma la valenza di tale criterio generale è stata formalmente ed espressamente contestata dal Garante per la privacy (cfr. provv. n. 521 del 15 dicembre 2016; lettera del Presidente del Garante al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il parere della medesima Autorità n. 363 in data 28 agosto 2017), che ha ricordato la pari dignità degli interessi contrapposti, la copertura del diritto alla riservatezza da parte di fonti sovranazionali (art. 8 della CEDU e artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) e la conseguente necessità che il giudizio di bilanciamento sia formulato in esito a una valutazione comparativa neutrale, e non vincolata da criteri preferenziali, del conflitto tra diritti confliggenti di uguale valore (quello alla conoscenza di atti amministrativi e quello alla protezione dei dati personali ivi contenuti).

Da tale confuso compendio di indirizzi contraddittori discende l'ulteriore corollario per cui il funzionario responsabile di esaminare l'istanza di accesso si trova a doverla definire in un tempo molto stretto (e, in particolare, nel termine di 30 giorni, la cui violazione concorre a integrare gli estremi della responsabilità dirigenziale), dovendo compiere un'istruttoria spesso complessa (con il necessario interpello dei controinteressati) e in ossequio a direttive non univoche e che, perciò, lasciano intatto (anzi: aggravano) uno spazio di discrezionalità pressoché illimitato.

Da una parte, infatti, l'ANAC indica canoni valutativi coerenti, ma necessariamente generici; da un'altra parte il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione enuncia, come principio generale, quello della preferenza, nel dubbio, per l'interesse alla trasparenza; da un'altra parte ancora il Garante per la privacy chiarisce che, al contrario, il giudizio comparativo deve restare su un piano di bilanciamento di interessi di pari dignità e valore.

Il funzionario incaricato dell'esame e della definizione di un'istanza di ACG che implica la conoscenza di dati o informazioni personali dovrà, quindi, compiere la valutazione circa il pericolo che l'ostensione degli atti richiesti arrechi un pregiudizio concreto ai suddetti interessi, in difetto di indirizzi chiari e puntuali circa i criteri che devono presiedere al pertinente giudizio.



L'anzidetta valutazione si rivela, peraltro, oltremodo problematica e complessa, in quanto non può arrestarsi alla delibazione dell'incidenza dell'accesso sulla sfera di riservatezza dei controinteressati, presidiata dalla normativa sulla privacy, ma deve estendersi fino alla classificazione di quel pregiudizio come concreto e (si intende) idoneo, come tale, a paralizzare le istanze conoscitive sottese alla richiesta di ACG.

Si tratta, in definitiva, di un giudizio sul conflitto tra la trasparenza totale che ha ispirato il FOIA, sul quale si fondano le interpretazioni più evolute di una concezione aperta e controllabile della democrazia (che implica un accesso diffuso agli atti nei quali si esplica il potere), e le esigenze di protezione dei dati personali, che, pure, ricevono tutela dalle convenzioni internazionali e dagli ordinamenti sovranazionali.

La delicatezza estrema di tale conflitto (si direbbe: epocale) non sembra, tuttavia, risolvibile per mezzo della responsabilizzazione totale di un funzionario e mediante strumenti regolativi di (sola) *soft law*.

Le stesse aspettative ingenerate dalle formulazioni lessicali delle enunciazioni di principio utilizzate nel d.lgs. n. 33 del 2013 sembrano, peraltro, idonee ad aggravare l'antinomia rinvenibile nella legge e le connesse difficoltà applicative.

L'enfasi testuale rintracciabile nelle definizioni di trasparenza e di accesso civico generalizzato come canoni indefettibili e generali del controllo democratico e diffuso dell'esercizio delle pubbliche funzioni se, per un verso, confligge con l'ampia catalogazione delle eccezioni e delle limitazioni (ivi sancite) ai medesimi principi, per un altro ingenera l'idea che spetti al cittadino la conoscenza di tutte le informazioni e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, proprio al fine di consentirgli una consapevole partecipazione al dibattito pubblico circa la correttezza della gestione della *Res Publica*.

Senonché tali aspettative sono destinate a infrangersi contro le esigenze di protezione delle informazioni personali, sicché l'approccio enfatico sotteso alle affermazioni relative alla trasparenza totale finisce per generare una delusione che, a ben vedere, con un metodo (di scrittura e di comunicazione) più sobrio sarebbe stata evitata.



4. La difficile valutazione dell'esistenza di un pregiudizio concreto che imponga il diniego dell'accesso

In ogni caso, lo scrutinio della spettanza dell'ACG, per quando discrezionale, dev'essere compiuto in esito a una sequenza logica che si articola nelle distinte fasi di seguito indicate.

Dapprima il funzionario deve verificare se l'istanza di ACG implichi o meno il coinvolgimento di uno degli interessi, pubblici o privati, elencati ai commi 2 e 3 dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 (non dovendo, invece, controllare la legittimazione all'accesso, ormai estesa a ogni cittadino, senza il legame con un interesse qualificato alla conoscenza degli atti richiesti).

Nel caso in cui rilevi l'esistenza di controinteressati, titolari degli interessi censiti al comma 2 dell'art. 5-bis, il funzionario dovrà avviare con essi un'interlocuzione procedimentale, al fine di acquisirne la posizione in merito all'ostensione degli atti richiesti (secondo le modalità di cui all'art. 5, comma 5).

Una volta esaurita tale fase istruttoria (che non esime l'amministrazione dalla valutazione sull'esistenza del pregiudizio concreto in ipotesi di silenzio dei controinteressati e che la impone, comunque, anche in caso di formalizzazione dell'opposizione all'accesso), il funzionario dovrà compiere una triplice valutazione.

Innanzitutto, deve apprezzare l'esistenza di un pregiudizio concreto alla sfera dei controinteressati e, cioè, la consistenza effettiva del complesso delle conseguenze lesive che deriverebbero dall'ostensione degli atti richiesti.

Tale analisi serve, in particolare, a evidenziare tutti gli effetti negativi che l'accesso produrrebbe nella sfera (non solo) giuridica od economica, (ma anche) morale, relazionale e sociale, del controinteressato.

La latitudine della lesione deve, infatti, intendersi estremamente estesa e, come tale, comprensiva di qualsiasi rischio che la conoscenza dei documenti o delle informazioni richiesti appare idoneo a provocare, ivi compresi possibili azioni giudiziarie, rivendicazioni, pretese economiche, discriminazioni, minacce, ritorsioni, rischi di vario genere o furti di identità.

Una volta verificato che l'accesso richiesto rischia di esporre, in concreto, il controinteressato a conseguenze pregiudizievoli, occorre operare un giudizio di bilanciamento tra l'esigenza conoscitiva e la protezione dei dati personali, proprio al fine di verificare che per scongiurare il pregiudizio sia "necessario" negare l'accesso (come testualmente esige la legge).



Lo scrutinio comparativo tra i contrapposti valori andrà condotto alla duplice stregua del canone finalistico e di quello di proporzionalità.

Si dovrà, cioè, verificare se e in che misura la conoscenza degli atti e delle informazioni richiesti serva effettivamente a garantire il controllo sulla correttezza dell'esercizio delle pubbliche funzioni e la consapevole partecipazione del cittadino al dibattito pubblico (restando, comunque, l'ACG funzionale al perseguimento di quegli scopi).

Tale scrutinio deve confermare che l'ACG obbedisce a un'esigenza conoscitiva che presenta rilevanza pubblica e che risulti, quindi, coerente con le finalità dell'istituto, per come consacrata nelle espressioni lessicali utilizzate nell'incipit dell'art.5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013.

Per quanto la legge non esiga l'esplicitazione della motivazione della richiesta di accesso, deve intendersi implicita la sua rispondenza alla soddisfazione di un interesse che presenti valenza pubblica e che non resti confinato a un bisogno conoscitivo esclusivamente privato, individuale o, addirittura, utilitaristico (come confermato dal parere n. 360 del 10 agosto 2017 del Garante per la protezione dei dati personali, che ha stigmatizzato l'interesse esclusivamente commerciale sotteso alla richiesta di accesso a tutte le SCIA e le CILA presentate in un Comune, in un determinato periodo).

Il convincimento che l'accesso sia preordinato alla cognizione delle sole informazioni che rivestono valenza generale resta, peraltro avvalorato dalla giurisprudenza della Corte EDU (*Magyar Helsinki Bizottsag v. Ungheria*, 8 novembre 2016, parr.156 e 160-163), che ha chiarito la preordinazione della conoscenza degli atti in possesso delle autorità pubbliche all'esercizio della libertà del richiedente di acquisire e diffondere notizie che attengono a "questioni di interesse pubblico".

Tale funzione consente, inoltre, di affermare, a contrario, che devono intendersi precluse istanze di accesso meramente strumentali, egoistiche o, peggio, emulative, in quanto si risolvono, a ben vedere, nell'abuso di uno strumento concepito per favorire la consapevole partecipazione del cittadino al dibattito pubblico (e non per ostacolare l'attività amministrativa o, addirittura, per arricchire il solo patrimonio di conoscenze del richiedente).

Non solo, ma si dovrà anche controllare che l'oggetto dell'istanza conoscitiva rispetti i canoni di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, già elaborati dalla giurisprudenza (nazionale e sovranazionale) con riferimento al trattamento dei dati personali.

Se la richiesta di ACG realizza le finalità sopra ricordate e non appare "sproporzionata" l'accesso andrà accordato; se, viceversa, pur apparendo coerente con lo scopo dell'istituto, si rivela



“eccedente” e irragionevolmente invasiva della sfera di riservatezza garantita ai soggetti controinteressati, occorrerà verificare se le istanze conoscitive possono essere soddisfatte mediante un accesso parziale e, in particolare, per mezzo dell’ostensione del documento, ma con l’oscuramento dei dati personali.

Se tale opzione è praticabile, andrà senz’altro preferita, in quanto idonea a realizzare, al contempo, l’interesse conoscitivo attivato dal cittadino e a proteggere le informazioni personali dei controinteressati (come si ricava dalla lettura del parere del Garante per la protezione dei dati personali n. 363 del 28 agosto 2017, che ha ammesso l’ostensione della dichiarazione sulla insussistenza di incompatibilità ai fini dell’assunzione dell’incarico di commissario straordinario in una procedura di amministrazione straordinaria, raccomandando, tuttavia, l’oscuramento dei dati personali).

Se, invece, l’oscuramento dei dati personali non vale, di per sé, a conservare l’integrità dell’interesse conoscitivo, si dovrà compiere, in via definitiva, il giudizio circa l’esposizione dei controinteressati a un pregiudizio concreto e negare l’ACG quando la sua concessione produrrebbe conseguenze lesive nella loro sfera personale (e quando, appunto, il diniego si rivela “necessario” al fine di evitare tale danno).

Nella formulazione di tale valutazione si dovrà tenere conto sia della consistenza e della natura degli interessi privati coinvolti (che imporrà maggiore cautela quando si tratti di interessi afferenti a dati sensibili, giudiziari, genetici, biometrici, sulla localizzazione, sulla solvibilità economica o riguardanti minori), ma anche della posizione (pubblica o meno) ricoperta dal controinteressato (dovendosi accordare maggiore protezione alle persone fisiche che non svolgono funzioni pubbliche e che non possono, quindi, intendersi naturalmente esposte a un controllo diffuso del loro operato).

Come si vede, si tratta di una valutazione complessa, che involge il delicato apprezzamento del conflitto tra due valori parimenti meritevoli di tutela e che avrebbe meritato una diversa attenzione regolativa.

5. Ulteriori criticità della disciplina dell’accesso civico generalizzato

La legislazione esaminata risulta, inoltre, critica anche nella misura in cui è stata deliberata senza il coordinamento, formale e sostanziale, con la disciplina dell’accesso documentale contenuta



nella legge n. 241 del 1990 e in difetto di un'adeguata ponderazione della capacità amministrativa alla sua puntuale attuazione.

Ogni intervento legislativo dev'essere, in particolare, preceduto, oltre che da un'adeguata analisi di impatto della regolamentazione, dalla previa disamina del corpus normativo nel quale si inserisce, al fine di precisare, nell'intervento regolativo successivo, i rapporti con la normativa vigente.

Ogni nuova legge dovrebbe, in particolare, chiarire le relazioni con la legislazione vigente che regola la medesima materia, al fine di evitare ogni dubbio esegetico sui rapporti tra i due assetti regolatori.

La legge successiva dovrebbe, segnatamente, precisare se le norme precedenti sono abrogate o se continuano ad applicarsi.

Nel primo caso, la questione è risolta.

Nel secondo caso, invece, la legge successiva dovrebbe precisare i vincoli di coesistenza tra i due corpi normativi, operando il necessario coordinamento tra i pertinenti ambiti applicativi, se del caso chiarendo i rapporti di specialità o di deroga tra gli stessi.

Se, invece, l'intervento successivo tace in ordine agli effetti prodotti sulla normativa vigente che regola la stessa materia, si pone un serio problema ermeneutico, che può condurre sia all'opzione interpretativa dell'abrogazione tacita, sia a quella della persistente vigenza della disciplina antecedente, con il conseguente sforzo esegetico del coordinamento tra le due leggi.

Purtroppo il d.lgs. n. 33 del 2013 ha trascurato di chiarire gli effetti delle nuove discipline relative all'accesso civico semplice e all'accesso civico generalizzato sulla vigenza e sui persistenti spazi di operatività degli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990.

Nel silenzio del legislatore compete, quindi, all'interprete decifrare i non semplici rapporti tra la normativa relativa all'accesso documentale (contenuta nella legge n. 241 del 1990) e quella sopravvenuta relativa all'accesso civico (nella duplice fattispecie prevista dal d.lgs. n. 33 del 2013) e non vale l'esegesi proposta (peraltro senza indicazioni chiare) nelle linee guida dell'ANAC a risolvere il problema con efficacia vincolante (in considerazione dell'assenza, nel predetto documento, di ogni valenza normativa).

Rispettando i limiti del presente studio (perlopiù dedicato all'analisi dei rapporti tra ACG e tutela della riservatezza), è sufficiente rilevare che appare arduo configurare un'ipotesi di abrogazione tacita della legge del 1990, atteso che le due fattispecie di accesso obbediscono a requisiti e presupposti applicativi diversi, che assolvono funzioni parzialmente differenti, che conservano, quindi,



una loro autonoma disciplina, e che, tuttavia, la coesistenza dei due regimi normativi non appare scevra da difficoltà di coordinamento.

Non risultano chiari, in particolare, il perimetro applicativo oggettivo dei due rimedi (e, in particolare, se coincida o se differisca) e la sequenza logica dell'attivazione dei due rimedi, così come sfugge la relazione dell'operatività delle eccezioni contemplate nelle due normative confrontate (quella del 1990 affidata a una classificazione regolamentare degli atti sottratti all'accesso; quella del 2016 delegata a indirizzi non vincolanti dell'ANAC).

Resta a differenziare i due istituti la diversa legittimazione ad attivare i rimedi che, tuttavia, non vale, di per sé, a perimetrare in maniera esatta i confini di efficacia delle due tipologie di accesso.

Basti qui aver rilevato l'esigenza di coordinamento tra le due normative e avere segnalato i più evidenti profili di criticità prodotti dalla coesistenza dei due istituti.

In ordine al secondo aspetto, merita di essere ricordato che ogni riforma che introduce nuovi adempimenti a carico di pubbliche amministrazioni impone la predisposizione di un adeguato apparato organizzativo e di proporzionate dotazioni umane e finanziarie, oltre alla previa valutazione del suo impatto.

Tale verifica, che attiene alla c.d. "capacità amministrativa", risulta nella specie omessa.

Un'innovazione così radicale, che legittima qualsiasi cittadino a chiedere l'accesso a qualsiasi documento o informazione diversi da quelli soggetti a pubblicazione avrebbe, infatti, imposto una seria disamina dell'idoneità delle dotazioni organizzative esistenti a sopportare il carico di tale nuova funzione.

Inoltre, la rilevanza dell'impatto avrebbe dovuto suggerire un'entrata in vigore sperimentale e differenziata della riforma, al fine di verificare la misura concreta degli effetti della sua attuazione sull'organizzazione amministrativa.

In ogni caso, la rilevanza dell'incidenza dell'ACG sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni esige un rigoroso monitoraggio del suo impatto, al fine di rettificare o modificare gli aspetti dell'apparato regolativo che si sono rivelati più critici, oltre che al fine di provvedere a garantire un'adeguata capacità amministrativa, ove dovesse rivelarsi inadeguata.



6. Considerazioni conclusive

La disamina che precede ci consegna un sistema regolativo debole e, per certi versi, incoerente, che si fonda, in ultima analisi, su una responsabilizzazione eccessiva del funzionario chiamato a decidere sull'istanza di ACG (soprattutto quando confligge con gli interessi di riservatezza intestati ad altri soggetti).

Il contrasto, per certi versi ineliminabile, tra il principio di trasparenza, su cui si fondano sempre più le democrazie contemporanee, e le esigenze di protezione dei dati personali, in un contesto in cui la relativa sfera risulta esposta a minacce e ingerenze di ogni tipo, postula la definizione normativa di criteri valutativi sufficientemente puntuali e specifici, anche se non esaurienti e risolutivi.

Ma la soluzione dell'antinomia segnalata non può restare affidata a una valutazione (ampiamente) discrezionale, se non libera, di un funzionario, costretto a compierla in tempi strettissimi e in mancanza della guida sicura e affidabile di paradigmi normativi cogenti e precisi.

Sarebbe stato meglio confermare l'apparato regolativo utilizzato della legge del 1990 (composto dalla fonte primaria e da più regolamenti di attuazione che classificano, con valenza normativa, le tipologie degli atti sottratti all'accesso), secondo uno schema che avrebbe il pregio e l'utilità di assicurare un apparato di regole più chiaro, sicuro e trasparente (appunto) nell'amministrazione dell'ACG.

L'accessibilità totale agli atti e alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni garantisce sì, in astratto, un controllo diffuso dell'esercizio del potere pubblico, ma non può essere concepita, intesa e declinata senza una proporzionata protezione delle informazioni personali da un'ingiustificata ed eccessiva invasione della sfera di riservatezza delle persone coinvolte, soprattutto in un contesto storico-tecnologico in cui la privacy appare sempre più indifesa e confinata in spazi angusti (se non inesistenti).

La democrazia implica anche, se non soprattutto, la libertà del cittadino di non essere controllato e schedato (Rodotà), a meno di non voler cedere alle affermazioni (di segno utilitaristico) secondo cui la "privacy è morta" (Zuckerberg).

Ma il diritto (naturale) alle libertà della persona ha una sua forza, che resiste anche alle concezioni più avanzate di una democrazia fondata sulla trasparenza totale e indiscriminata (e che si prestano, tuttavia, a essere strumentalizzate per uno sfruttamento economico dei dati personali detenuti dalle pubbliche amministrazioni).



CONTRIBUTI

Il passo riluttante delle politiche urbane

di Alberto Clementi

già Preside della Facoltà di Architettura dell'Università di Pescara

1. All'ordine del giorno

Ad un primo sguardo, in questi anni di ripresa dell'interesse per le città, le politiche promosse a vario titolo da diversi organi centrali (Ministeri, Presidenza del Consiglio) appaiono oltremodo deludenti. Nonostante il clamore mediatico che spesso ha accompagnato la proposta di nuovi strumenti d'intervento per le periferie o per la rigenerazione urbana, ci troviamo di fronte a poche azioni generalmente episodiche e frammentarie, inconsistenti o di portata limitata, emergenziali, assolutamente fuori scala non solo rispetto alla gravità raggiunta dalla questione urbana in Italia, ma anche rispetto alle comuni aspettative di normale qualità della vita.

Dopo troppi anni d'incuria e di abbandono, il pregresso accumulato sta diventando in effetti esplosivo, e in molte città il problema principale sembra essere ormai diventato quello di evitare l'arretramento delle condizioni di vita, mantenendo i pur modesti livelli di servizio raggiunti fino a oggi, piuttosto che migliorare finalmente il benessere e i diritti di cittadinanza, in evidente controtendenza rispetto a quanto accade in gran parte delle città europee. Né il preteso (e sacrosanto) recupero della legalità e la maggiore trasparenza negli atti delle amministrazioni pubbliche sembrano garantire il ritorno a un'apprezzabile efficacia nel governo delle città, le quali purtroppo continuano generalmente a sprofondare sotto i colpi della crisi e anche di culture amministrative retrograde. Così le città italiane stanno diventando "sempre meno giuste, coese e vivibili" e la tendenza sembra essere quella di un ulteriore aggravamento per il futuro (Donolo, 2016).

Ma intanto - e questa è la novità - sta risvegliandosi un interessante formicolio di esperienze locali fondate su una variegata mobilitazione di gruppi o di agenti



dell'innovazione. Queste iniziative “dal basso” lasciano intravedere una possibile innovazione delle politiche urbane, non più affidata alla iniziativa di un centro troppo distante, bensì al fecondo intreccio tra una moltitudine di pratiche locali contestualizzate e autopromosse, e diverse forme d'azione governativa coordinate ai diversi livelli.

Questa è la tesi di fondo che vorrei qui sostenere. Per affrontare la grave crisi urbana dei nostri tempi c'è bisogno di fare appello prima di tutto alle risorse e alle potenzialità inespresse interne alle singole città, aprendo a una politica nazionale multilivello *place-based* in grado di mobilitare i molti attori in gioco, con il fine di *ricomporre l'eccessiva divaricazione esistente tra azioni istituzionali e bisogni percepiti dal mondo reale*. C'è inoltre bisogno di innovare sostanzialmente *modalità e strumenti d'intervento*, oltre le farraginose ed episodiche procedure di gara con cui si agisce attualmente, nella prospettiva di una erogazione continua di fondi pubblici su programmi mirati. Al tempo stesso, si richiede una profonda *revisione delle forme di governo*, ormai del tutto inattuali per le città e per i territori urbani che sono dilagati ben oltre i loro confini.

C'è bisogno di più Stato e al tempo stesso di una maggiore mobilitazione delle società locali nei processi di rigenerazione delle città. La prospettiva non è di rafforzare una visione centralistica delle politiche urbane, come del resto non può essere all'opposto di abdicare dalle responsabilità statali decentrando l'invenzione e la messa in opera degli interventi al livello locale. Appare piuttosto indispensabile portare a coerenza le diverse forme d'intervento, equilibrando *l'approccio nazionale con la valorizzazione di variegate esperienze dal basso*, secondo un dosaggio che va articolato ogni volta in funzione della criticità delle situazioni su cui occorre agire. La soluzione ai problemi delle città non verrà allora dal solo Stato, ma da una convergenza e comunione d'intenti con gli attori locali: imprese, amministrazioni, cittadini. Insomma, una spinta congiunta dal basso e dall'alto (Florida, 2017).

Così per alcuni territori di crisi o in situazioni ormai sfuggite di mano è necessario coinvolgere responsabilmente in prima persona lo Stato. E' un problema che non riguarda soltanto le criticità ricorrenti nelle città del Mezzogiorno. Ad esempio, per ridare legalità e certezza alla gestione del patrimonio abitativo pubblico in grandi città come Roma o Napoli, o per il ritorno alla legge di interi quartieri come Ostia e altre zone franche



sottratte al controllo dello Stato, occorre prima di tutto sconfiggere la criminalità che se ne è impadronita, e certo non possono essere il Comune e la partecipazione sociale a sostenere lo scontro con le proprie forze. Allo stesso modo, non può che essere lo Stato a farsi carico di questioni intricate anche per la natura degli effetti collaterali in gioco, come nel caso dell'Italsider a Taranto, normalmente d'intesa con i poteri locali e se possibile anche con Bruxelles.

Mentre in linea di principio la manutenzione delle strade o la gestione dei rifiuti urbani dovrebbe essere imputata soprattutto al governo locale o al più regionale, ed è sconcertante che a Roma per questo obiettivo si sia dovuto scomodare il tavolo di concertazione istituito tra Ministro dello sviluppo economico, Presidente della Regione e Sindaco della città.

Il leale partenariato tra i diversi livelli di governo perorato dalla Commissione europea, articolato comunque secondo una geometria delle responsabilità da definire volta per volta, è la condizione necessaria per impostare politiche urbane efficaci e commisurate alle criticità da trattare. Resta comunque l'opportunità di avvalersi quanto più possibile di risorse complementari, coinvolgendo i mercati e soprattutto le società locali, e mirando a far leva sulle loro capacità di protagonismo per mettere in opera una varietà di interventi - meglio se socialmente innovativi - attraverso cui dare corpo ai processi di rigenerazione urbana.

2. Scenari incombenti

Sappiamo bene che ogni città richiede una politica specifica, e che le soluzioni vanno ricercate di volta in volta in funzione delle criticità emergenti, delle condizioni di sviluppo e delle capacità d'azione disponibili localmente. Però tutte le città in varia misura si trovano a fronteggiare alcune sfide ricorrenti indotte dal mutamento epocale in atto, in cui - indipendentemente dal ricorso alle nuove tecnologie digitali - la posta in gioco è una adeguata qualità di vita degli abitanti e la tutela dei diritti di cittadinanza. A questo scopo devono essere contrastate le tendenze al peggioramento delle condizioni abitative che caratterizzano l'attuale congiuntura di crisi prolungata dell'economia nel nostro Paese. Una crisi che ha messo in ginocchio il sistema di welfare urbano quanto l'occupazione e le attività produttive tradizionali, intanto che le condizioni ambientali sono diventate sempre



più problematiche per l'insostenibilità dei processi di consumo delle risorse non riproducibili e per l'aggravamento degli squilibri climatici che minaccia il futuro del pianeta, da tempo al centro della riflessione scientifica (Dematteis, 2012).

Per di più, le politiche urbane scontano il fallimento delle buone intenzioni che avevano animato le esperienze di fine secolo, con l'ultima stagione di programmi innovativi promossa dal Ministero delle Infrastrutture. Grazie a quel sussulto d'innovazione si sono sperimentati con risultati alterni una varietà di programmi affidati al partenariato tra Ministero e singoli Comuni. Così abbiamo avuto i Programmi complessi, Contratti di quartiere, Prusst e Territori-snodo, e soprattutto Programmi comunitari PIC-Urban, grazie ai quali sono stati rigenerati in modo esemplare alcuni centri storici particolarmente degradati nel Mezzogiorno. Purtroppo ben poco di questo fervore d'innovazione si è sedimentato nelle pratiche correnti dei Comuni, e le politiche si sono generalmente rinchiusse dentro gli angusti confini dei procedimenti ordinari.

Ci troviamo per molti versi a un punto di svolta epocale della questione urbana nel nostro Paese. Ne è espressione il crollo verticale della produzione edilizia che ha fatto seguito a un lungo ciclo espansivo senza precedenti, generando un *consumo esorbitante dei suoli* e una eccessiva offerta abitativa e di terziario, inutilizzabile in assenza di una domanda solvibile. Altre cause concomitanti sono il marcato accentuarsi delle condizioni di *povertà urbana* e delle *disuguaglianze sociali*; la preoccupante crescita dei *rischi ambientali* conseguenti anche ai cambiamenti climatici, all'esaurimento progressivo delle risorse idriche e energetiche e alle difficoltà di smaltimento dei rifiuti solidi e materiali non riciclabili; le disfunzioni crescenti nel sistema del *trasporto pubblico urbano e periurbano*; le inquietanti distorsioni dei *mercati abitativi*, che accrescono drammaticamente le tensioni per l'accesso alla casa da parte dei soggetti più vulnerabili; e infine, più recentemente, la problematica *accoglienza di migranti e profughi* che mette sotto pressione le capacità locali di assorbire una popolazione estranea e sofferente, che comunque continuerà a crescere nel tempo a causa dell'enorme divario economico e demografico tra l'Europa e i Paesi arretrati che la circondano (Clementi, 2016).

Intanto la lunga recessione da cui non sembriamo ancora essere usciti induce a mettere in discussione la stessa possibilità di migliorare la condizione urbana esistente, e



l'avvenire ci appare adesso come un tempo povero di promesse, fonte di rischi da cui proteggerci piuttosto che occasione di nuove opportunità. Viviamo insomma un tempo in cui il futuro-speranza vagheggiato dalla modernità sembra rovesciarsi nel suo opposto, un futuro-minaccia (Benasayag, Schmit, 2004) a cui la politica sembra del tutto incapace di contrapporsi, nella generale afasia di programmi e di progettualità portate dai partiti quanto dalle forze antipartito. Del resto neanche i prodigiosi sviluppi delle tecnologie digitali e dei programmi *smart* di nuova generazione appaiono in grado di esorcizzare i rischi incombenti, che minacciano sempre più seriamente il destino degli individui quanto delle comunità insediate.

Di fronte alla profonda metamorfosi in corso, l'urbanistica si trova con le armi spuntate. Impotente rispetto ai meccanismi perversi di una fiscalità fondiaria drogata, in cui la disciplina degli oneri di urbanizzazione è finalizzata soprattutto a ripianare la spesa corrente dei Comuni, incentivando di fatto il consumo di nuovi suoli extraurbani. Al tempo stesso i contenuti della pianificazione appaiono generalmente vecchi e farraginosi, orientati prevalentemente al governo delle rendite fondiarie e immobiliari piuttosto che al miglioramento delle prestazioni urbane e al governo dei processi di mutamento. Il progetto urbano in particolare è manifestamente in crisi, e quando anche viene praticato dalle amministrazioni più volenterose, continua a configurarsi come un insieme di opere funzionali disgiunte, aggregate spesso pretestuosamente con strumenti del tutto inappropriati quali i "Piani per le città", varati qualche tempo fa dal Ministero delle Infrastrutture (D.L. n. 83/2012), nonché i programmi per la riqualificazione delle aree urbane degradate (ottobre 2015) e per il recupero e messa in sicurezza delle periferie (maggio 2016).

Gran parte delle esperienze in atto testimonia una sostanziale rinuncia alla progettualità, intesa come metodo per dare forma condivisa al futuro della città, favorendo per contro soluzioni episodiche e frammentarie, purché immediatamente cantierabili. Si avverte il bisogno di nuovi paradigmi, innovando quadri cognitivi, idee e strumenti per l'intervento. Ci rendiamo conto che il progetto urbano dovrebbe emanciparsi dalla settorialità del suo approccio corrente, per diventare occasione di convergenza *place-based* e *people-driven* per molteplici politiche di settore, edilizie, urbanistiche, ambientali, dei trasporti e delle opere pubbliche, insieme a quelle di coesione sociale, di crescita



dell'occupazione e di garanzia della sicurezza. Configurandosi in definitiva come uno strumento strategico e al tempo stesso conformativo ai fini dello sviluppo sostenibile, inclusivo e competitivo delle città (Clementi, 2017).

Lo stesso piano urbanistico a sua volta dovrà cambiare, diventando uno strumento di valenza strategica capace d'instaurare rapporti di stretta interdipendenza con programmi di sviluppo locale e progetti urbani, mitigando di conseguenza le proprie ataviche rigidità a favore di soluzioni adattive più flessibili e processuali.

Tutto ciò appare invero assai distante da quanto le amministrazioni pubbliche fanno abitualmente ed è lontano anche dalle questioni all'ordine del giorno per una cultura urbanistica che appare ingessata e ormai ininfluente. Eppure si avverte sempre più acutamente il bisogno di una nuova cultura urbana trasversale, presupposto di "politiche più *integrate* capaci di intrecciare scale e materiali, *strategiche* rispetto al medio termine, *mobilitanti* di tutte le risorse cognitive e operative disponibili, *intrinsecamente sostenibili* e mirate alla produzione di *coesione sociale*" (Donolo, 2016).

La posta in gioco è il miglioramento della qualità di vita in città da rendere sempre più vivibili e attraenti, adottando una visione olistica per trasporti e piani urbanistici, dotazione di verde e di spazi per la pedonalità, parcheggi, aree per lo sport e il gioco. Città dove la qualità di vita vuol dire prima di tutto garantire "i servizi: asilo e post scuola, supporto a nuclei familiari in difficoltà, proposte culturali capaci di attivare cervello e relazioni. La qualità di vita è mettere al centro il singolo... come protagonista del sistema" (Taddia, 2017).

Soltanto una rinnovata temperie del dibattito culturale potrà far sgorgare nuovi approcci alle politiche urbane, nel segno della sostenibilità, dell'innovazione economica e dell'inclusività sociale.

3. Le molte soluzioni sul tappeto

Di fronte alla crisi urbana che in diverse forme investe molte città dentro e fuori dell'Italia le diagnosi e le terapie si moltiplicano, peraltro con alcuni temi ricorrenti che attraversano le diverse posizioni.



Richard Florida, il fortunato inventore della *creative class* che avrebbe dovuto trasformare le città in centri di produzione della ricchezza all'insegna delle 3T: tecnologia, talento e tolleranza, con il tempo ha dovuto ricredersi. Adesso il problema più importante è venire a capo della *New Urban Crisis (NUC)* che sta snaturando la struttura stessa delle città, configurandola come insieme di nuclei di vantaggio sempre più concentrati, e territori di svantaggio diffuso sempre più ampi, secondo un processo che investe tanto i centri consolidati che le periferie infinite dei suburbi (Florida, 2017).

La NUC è in effetti uno spartiacque storico, e pone problemi che - se non trattati tempestivamente mettendo le città al centro dell'agenda per lo sviluppo economico del Paese - si risolveranno presto in un peggioramento radicale delle condizioni urbane e della stessa economia futura. L'uscita dalla NUC è possibile solo con più urbanistica, e dunque bisogna invertire la tendenza alla liberalizzazione che ha dominato la scena urbana dell'ultimo trentennio. Nonostante Trump, la speranza di Florida continua a essere riposta in un nuovo governo democratico centrale, supportato direttamente dai sindaci delle aree metropolitane, promuovendo politiche partenariali con cui provare a incidere sui crescenti squilibri della città contemporanea.

In questa prospettiva le priorità delle politiche urbane diventano in particolare:

1. *Riformare le normative e il sistema di fiscalità locale*, favorendo processi di concentrazione dei valori urbani distribuiti in modo equilibrato su tutta la compagine urbana.

2. *Investire in infrastrutture di condensazione delle densità*, contro la eccessiva diffusione degli insediamenti in suburbi costosi e inefficaci, a favore di un equilibrato policentrismo dei valori urbani.

3. *Costruire un numero adeguato di abitazioni in affitto*, accessibili a basso costo soprattutto da parte delle categorie più svantaggiate.

4. *Ampliare la classe media*, convertendo l'occupazione con retribuzioni minime nei servizi sociali in lavoro più remunerato, in particolare per il sostegno e l'assistenza alle famiglie della classe media.



5. *Contrastare la povertà* investendo al tempo stesso sulle persone e sugli spazi fisici. Si tratta di combinare le politiche *place-based* di aiuto alle persone/famiglie con l'offerta di servizi pubblici di prossimità, nella prospettiva di un nuovo welfare urbano più giusto ed equilibrato.

6. *Rafforzare città e comunità*, con una manovra congiunta sui trasporti, energia e casa ai fini di uno sviluppo più sostenibile e inclusivo.

Tutte queste strategie rinviano al nodo del sistema di governo più adatto. Florida, muovendo dall'esperienza della Gran Bretagna, immagina nuove autorità partenariali, in cui gli organismi centrali sono integrati da rappresentanze delle maggiori città. In analogia con il New Deal, sono da istituire nuovi meccanismi operativi attraverso cui coordinare effettivamente gli investimenti in infrastrutture, attività creative e sviluppo economico, contando in particolare sulla collaborazione diretta tra governo federale e città.

Altre proposte segnalano piuttosto l'urgenza di strategie empiriche con cui promuovere un rapido miglioramento della qualità di vita e del benessere dei cittadini. Ad esempio l'iniziativa "*Sbilanciamo le città. Come cambiare le politiche locali*" propone sedici temi per l'azione che ben si attagliano alla nostra situazione, e che quindi dovrebbero ispirare tanto i programmi elettorali che la gestione corrente delle città (AA.VV., 2016). I temi individuati sono:

1. *Abitare*. Come dare una casa a tutti tagliando il peso eccessivo della rendita fondiaria.
2. *Acclimatarsi*. Come adattarsi al cambiamento climatico in atto.
3. *Accogliere*. Come favorire l'inclusione sociale degli immigrati.
4. *Aiutarsi*. Come ridisegnare il welfare locale.
5. *Ambientarsi*. Come ottenere una città pulita.
6. *Amministrare*. Come cambiare la gestione delle imprese municipalizzate.
7. *Conoscere*. Come promuovere cultura e formazione.
8. *Cooperare*. Come praticare l'economia solidale.
9. *Innovare*. Come mettere le infrastrutture digitali al servizio di città intelligenti.
10. *Lavorare*. Come favorire l'occupazione nelle comunità locali.
11. *Muoversi*. Come trasformare la mobilità urbana.
12. *Partecipare*. Come favorire la partecipazione democratica alla vita dei Comuni.
13. *Rigenerarsi*. Come recuperare gli spazi urbani presenti nelle città e nelle periferie.
14. *Ripubblicizzare*. Come contrastare la privatizzazione dei servizi sociali.
15. *Sbilanciarsi*.



Come gestire bilanci, finanza locale e debito dei Comuni. 16. *Vigilare*. Come combattere corruzione e illegalità.

Per tutti questi temi vengono suggerite modalità d'intervento effettivamente praticabili fin dall'immediato, pur con la scarsità delle risorse pubbliche a disposizione. Nel loro insieme possono venire interpretati come articolazioni specifiche di una politica urbana multisettoriale, all'insegna degli obiettivi più complessivi di *partecipazione e uguaglianza*; di *sostenibilità e vivibilità*; di *buon governo e innovazione*; di *tutela dei beni comuni*; di *inclusione e solidarietà sociale* (Donolo, 2016).

Infine è il caso di richiamare le recenti proposte per un'*Agenda urbana nazionale* avanzate da Urban@it, un coordinamento interuniversitario che opera a stretto contatto con le istituzioni. Al fine di ridurre la distanza tra politiche e città, si prefigura una varietà di materiali e strumenti d'intervento che dovrebbero caratterizzare una nuova stagione delle politiche urbane. Tenendo presente il modello innovativo della Strategia nazionale per le aree interne, si propone di ritornare a forme di pianificazione e programmazione nazionale, in grado di riconoscere le situazioni di maggiore criticità su cui agire, per costruire poi patti locali e interventi mirati in funzione delle criticità rilevate. Soprattutto viene auspicato il superamento della procedura dei bandi per distribuire le risorse pubbliche messe a disposizione, inducendo piuttosto l'amministrazione centrale a decidere responsabilmente, con un approccio mirato ad abilitare le iniziative locali e favorire l'innovazione (Urban@it, 2017).

L'Agenda urbana nazionale sarà allora all'insegna di una *conoscenza* più strutturata, anche al fine di mettere in opera dispositivi di apprendimento continuo dall'esperienza; di una migliore *regolazione*, grazie anche all'istituzione di un organismo centrale interministeriale capace di portare a sintesi le diverse strategie d'intervento; e infine di una migliore capacità di *finanziamento* per i programmi urbani con meccanismi pubblico-privato.

La selezione dei temi da privilegiare per l'intervento assume come riferimento le indicazioni del *Sustainable development* dell'Agenda ONU 2030 e del Patto di Amsterdam, aggiungendo alcune questioni più puntuali. Come nell'Agenda UE, il primo tema riguarda *l'inclusione dei migranti e dei rifugiati*, ricorrendo a una varietà di filiere integrate



attraverso cui migliorare le condizioni di accoglienza per soggetti a elevata vulnerabilità. Poi la *qualità dell'aria*, promuovendo decise misure strutturali invece di quelle tampone troppo spesso adottate dai Comuni. Ancora, il tema dell'*economia circolare*, con la necessità di incentivare processi di riuso dell'esistente, riferendoli non soltanto al patrimonio edilizio pubblico e privato, ma anche a numerose attrezzature pubbliche che residuano dalla passata stagione degli standards urbanistici. Più scontati appaiono i temi della *resilienza urbana* e quello della *povertà urbana*, per il quale si rinvia a un approccio più integrato per spazi fisici e politiche di welfare da applicare soprattutto alle periferie, con un nuovo strumento (*Local Pact*) orientato su specifiche aree-bersaglio. Il tema dell'*housing* richiede di ridefinire il Piano casa con forme articolate dell'offerta commisurate alla frammentazione spinta della domanda attuale, cercando di non limitarsi alla costruzione di alloggi, per favorire un incontro puntuale tra soluzioni abitative e attese sociali. Anche il tema del *lavoro e competenze nell'economia locale* può essere declinato con particolare riguardo alle politiche per i quartieri difficili, trovando nuove occasioni d'impiego nello sviluppo dell'economia verde e nella valorizzazione del patrimonio storico-culturale. Infine il tema della *cultura*, che non compare nell'Agenda europea, ma che invece può essere di primaria importanza nelle politiche di rigenerazione urbana nel nostro Paese. Il paesaggio in particolare può diventare un prezioso patrimonio da cui attingere per la crescita economica e l'occupazione.

4. Patti negoziali, non decreti

Nonostante il deprecabile ritardo della politica nel nostro Paese, il dibattito appare ormai maturo per una svolta sostanziale delle politiche urbane. Resta tuttavia da affrontare un nodo di fondo, da cui dipende il possibile successo delle iniziative in discussione. Noi sappiamo che l'attuale amministrazione delle città non è in grado di portare avanti programmi di qualche complessità, tanto più se nella rigenerazione diventa imprescindibile l'integrazione *place-based* tra le diverse strategie in gioco. Non lo è per la *scala* raggiunta dai processi di urbanizzazione, che vanno ben oltre i confini comunali tradizionali. E non lo è neppure per la *struttura organizzativa* dell'amministrazione comunale, ancora la stessa di quella predisposta nell'Ottocento per assolvere alle



fondamentali funzioni di servizio a livello locale, piuttosto che per sviluppare progetti e interventi di natura strategica. Sotto questo profilo, anche le riforme varate recentemente per le Città metropolitane sono oltremodo deludenti. Sembrano nate vecchie e sostanzialmente inutili, oltretutto difficili da attuare per le irrisolte incrostazioni di poteri e conflitti di competenze ereditati dal passato.

Ebbene, *il nuovo stile delle politiche urbane dovrà invece diventare necessariamente multilivello e partenariale, con un approccio fundamentalmente pattizio tra il livello centrale e quello locale* (Urbani, 2017). Il riferimento non sarà quello degli attuali Patti per lo sviluppo che vengono siglati ogni tanto dal governo e dalle amministrazioni regionali o metropolitane, meri contenitori di un insieme di opere da finanziare con fondi pubblici provenienti da un paniere centrale e regionale. Ma diventerà piuttosto *l'esito di un processo di confronto negoziale*, costruito a partire dalla comune condivisione delle questioni da trattare e dello scenario al futuro che s'intende perseguire, rinviando a un insieme di intese parziali la successiva messa in opera dei singoli programmi.

Ritornando all'esperienza del tavolo per Roma, è in gioco non soltanto il finanziamento degli interventi prioritari individuati dal Comune e da portare all'incasso con il beneplacito del governo centrale. C'è prima di tutto da costruire in modo dialogico una plausibile *visione condivisa per l'avvenire della città*, premessa indispensabile per valutare utilità e coerenza degli interventi oltre che la loro fattibilità. E poi vanno predisposte le specifiche *modalità attuative*, pur nella aleatorietà degli scenari di evoluzione dei mercati e delle dinamiche di costruzione del consenso, che dal cerchio ristretto dei partners pubblici dovrebbe estendersi all'intera cittadinanza, intesa come risorsa da valorizzare piuttosto che come vincolo da rispettare.

In generale il processo di formazione di patti multilivello, quale che sia il contesto di riferimento, dovrà articolarsi necessariamente intorno ad alcuni atti conoscitivi, propositivi e deliberativi.

In particolare dovranno innanzi tutto essere *individuate le aree di criticità* su cui montare selettivamente le future intese Stato-Comuni. Al riguardo potranno essere gli stessi Comuni a segnalare le criticità più urgenti da trattare attraverso l'azione congiunta centrale e locale. Oppure sarà lo Stato a farlo, sulla base delle proprie ricognizioni



comparative alla scala dell'intero territorio nazionale per riconoscere le concentrazioni di rischio più importanti, tenuto conto anche delle scelte politiche generali che ispirano l'attività governativa.

Rispetto a questa selezione preliminare dovranno poi essere impostati specifici *Patti locali di partenariato Stato/ Comune (o Comuni)*, come strumento per affrontare le aree di maggiore criticità. Al Patto potranno peraltro essere utilmente associati fin dall'inizio altri attori istituzionali rilevanti, dopo una loro dichiarazione di disponibilità a far convergere localmente le proprie strategie.

Il terzo passaggio è quello sostanziale. L'area di criticità in gioco potrà essere ridefinita alla luce delle conoscenze maturate e delle posizioni assunte dagli attori istituzionali coinvolti, non essendo da considerare un dato obbligato ma piuttosto l'esito del confronto multiattoriale che favorisce forme di apprendimento reciproco, attraverso cui riformulare i problemi emergenti ed eventualmente ridelimitare l'area in questione. Soprattutto dovrà essere rapidamente costruita una *visione condivisa del futuro dell'area*, corredata dei principali obiettivi da conseguire con il concorso degli attori in gioco. La visione sarà sufficientemente aperta e tuttavia ben delineata, per fungere da quadro di coerenza degli interventi in discussione. Infine ci sarà da selezionare gli specifici *programmi d'azione di valenza strategica* per la risoluzione delle criticità individuate. Visione e programmi d'azione costituiscono il cuore del Patto locale, il quale dovrebbe essere comunque tragguardato su una scadenza a medio termine, per mettere mano alle questioni più rilevanti e assistere ai primi effetti degli interventi.

Resta poi da decidere operativamente le *modalità di attuazione* dei progetti, le scadenze, le risorse e gli altri attori da coinvolgere. Questi approfondimenti potranno essere rinviati a ulteriori *intese puntuali*, con il coinvolgimento degli attori rilevanti sulla scena locale e di quanti altri sono in grado di mobilitare risorse ovvero partecipare attivamente ai processi di co-progettazione che sostanziano il partenariato multilivello e multiattoriale. In questa fase in particolare sarà possibile considerare l'opportunità di ricorrere a *progetti urbani*, i quali comunque saranno da ripensare profondamente rispetto alle pratiche correnti. La prospettiva diventa adesso quella dei *progetti incrementali declinati al minuscolo*, con un insieme disgiunto ma convergente d'interventi



privati e pubblici di dimensioni eterogenee, costruiti dal basso, piuttosto che megaprogetti per grandi opere e pezzi di città decisi dal centro nell'intesa con gli attori dello sviluppo più influenti o con gli investitori privati.

L'ultima fase riguarda la *valutazione dei programmi* sia nella loro definizione iniziale sia nella loro messa in opera, sia infine per i risultati conseguiti nel tempo. Non c'è soltanto da impiegare batterie di indicatori con cui descrivere lo stato iniziale del sistema e le modificazioni intercorse, secondo le abituali procedure di controllo derivate dalla programmazione economica e dalla contabilità pubblica. La valutazione rinvia infatti a processi di apprendimento istituzionale anche a mezzo di confronti dialogici, che consentono di accumulare interattivamente le conoscenze sulle esperienze in corso e di condividerne il giudizio. Per questa via diventa possibile adattare i programmi originari, una volta che siano cambiate le condizioni del contesto ovvero la percezione degli effetti generati rispetto a quelli attesi.

Senza addentrarci troppo sulle complesse questioni metodologiche indotte dall'approccio negoziale tra livelli centrali e locali, resta comunque evidente la necessità di ripensare le forme di governo più adatte per politiche urbane innovative. Il punto di svolta è rappresentato dall'apertura alle logiche pattizie dell'accordo e delle intese interistituzionali, in alternativa alle attuali procedure "per decreto" che fanno capo unicamente alle amministrazioni centrali.

Come si è già osservato, per far fronte alla crisi urbana occorre fare appello a tutte le risorse, e in primo luogo a quelle incorporate all'interno delle diverse città. Questa consapevolezza induce a riformulare le logiche dell'intervento, a favore di approcci partenariali e *place-based* finora troppo poco praticati nel nostro Paese. Conosciamo insomma abbastanza bene la direzione da intraprendere per migliorare le politiche per le nostre città. Ma la incomprensibile riluttanza della politica per la questione urbana lascia ben poco spazio all'ottimismo per il futuro. E il rischio di un ulteriore aggravamento dei problemi diventa sempre più minaccioso.



Riferimenti bibliografici

- AA.VV., 2016, *Sbilanciamo le città. Come cambiare le politiche locali*, Lunaria, Roma
- Benasayag M., Schmit G., 2004, *L'epoca delle passioni tristi*, Feltrinelli, Milano
- Clementi A., 2017, *Verso la riforma del progetto urbano*, EcoWebTown, n.15
- Clementi A., 2016, *Forme imminenti. Città e innovazione urbana*, LIST
- Dematteis G., a cura di, 2012, *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Consiglio italiano scienze sociali, Marsilio, Venezia
- Donolo C., 2016, *Prefazione*, in *Sbilanciamoci. Op.cit*
- Florida R., 2017, *The New Urban Crisis*, Basic Books
- Taddia F., 2017, *Un'agenda per il governo delle città*, la Stampa, 03.11.2017
- Urbani P., 2017, *Progetto urbano. La visione del giurista*, EcoWebTown, n.15
- Urban@it, 2017, *Terzo Rapporto sulle città*, il Mulino, 2018



In merito alla questione dell'apologia del fascismo

di Emilio Ricci

Avvocato

Gli ultimi anni hanno visto una significativa recrudescenza di atti e comportamenti riferibili a fenomeni di neo fascismo. Rispetto agli isolati comportamenti che sempre hanno caratterizzato la storia della nostra Repubblica, purtroppo tali fenomeni si sono fortemente acuiti: le ragioni e le motivazioni, varie e complesse, meritano una approfondita e pregnante analisi sulle motivazioni socio-politiche che li hanno determinati, analisi che non è possibile svolgere in questa sede.

Va detto soltanto che la crisi della politica, l'esaltazione dei populismi, il permanere di una importante crisi economica, hanno ricavato spazio a formazioni neo fasciste di varia natura, le quali, attraverso comportamenti invasivi, hanno creato e stanno creando un "vulnus" allo sviluppo democratico del nostro Paese.

Come si dirà in seguito, la legge Scelba e la legge Mancino sono state previste per consentire un contrasto ai comportamenti apologetici del fascismo, proprio al fine di tutelare il dettato costituzionale con particolare riferimento alla XII disposizione di attuazione della Costituzione.

Il tema della repressione penale di atti e comportamenti ritenuti fascisti o apologetici del fascismo è stato effetto di una pronuncia (datata) della Corte Costituzionale in merito alla costituzionalità della l. n. 645/1952 (l. Scelba).

La Corte, in merito alla sanzionabilità dell'apologia del fascismo, con sentenza n.1/1957 ha risposto ai plurimi dubbi di costituzionalità con riferimento alla violazione dell' art. 21 Cost. che, come noto, afferma: «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto o altro mezzo di diffusione».

Questa, in particolare, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione ma ha precisato che «l'apologia del fascismo, per assumere carattere di reato, deve consistere non in una semplice difesa elogiativa, ma in una esaltazione tale da poter condurre alla riorganizzazione del partito fascista [.../».

Il contenuto della proposta di legge

Il nuovo articolo 293-bis c.p., che sarà aggiunto ai delitti contro la personalità interna dello Stato, punisce come delitto la propaganda del regime fascista e nazifascista.



Le condotte, punite con la reclusione da sei mesi a due anni, si sostanziano:

- a) nella propaganda di immagini o contenuti propri del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco ovvero delle relative ideologie, anche solo mediante la produzione, distribuzione, diffusione o vendita di beni che raffigurino persone, immagini o simboli chiaramente riferiti a tali partiti o ideologie;
- b) nel richiamare pubblicamente la simbologia e la gestualità del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco ovvero delle relative ideologie.

In particolare appare essenziale, per la realizzazione della fattispecie di cui alla lett. a), inequivocabilità («chiaramente riferiti») del nesso tra i beni e i partiti o le ideologie fasciste o nazionalsocialiste.

L'articolo 293-*bis* c.p. punisce, dunque, come delitto perseguibile d'ufficio:

- da un lato, la propaganda attiva e quella che si manifesta anche solo nei diversi passaggi della filiera produttiva (dalla produzione, alla distribuzione, alla diffusione, alla vendita) di immagini, oggettistica, *gadgets* di ogni tipo che comunque sono chiaramente riferiti all'ideologia fascista e nazifascista o ai relativi partiti (lett. a);

- dall'altro - mediante il richiamo alla gestualità, oltre che alla ideologia - comportamenti quali il saluto romano (o nazifascista) fatto in pubblico e l'ostentazione pubblica di simboli che a tali partiti o ideologie si riferiscono.

Costituisce aggravante del delitto di cui all'art. 293-*bis* c.p. (aumento di un terzo della pena) la propaganda del regime fascista e nazifascista commessa attraverso strumenti telematici o informatici.

L'aggravante riguarda, quindi, sia i siti internet di propaganda delle ideologie fasciste e nazifasciste sia il *merchandising online* dei *gadgets* e degli altri beni chiaramente riferiti al partito e all'ideologia nazifascista.

Progetto di riforma del codice penale: introduzione dell'art. 293-*bis* c.p.

I reati di propaganda del regime fascista e nazifascista, complessivamente intesi, trovano la loro disciplina in due diverse disposizioni normative: da un lato, la c.d. "legge Scelba" (1. n. 645/1952), attuativa della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, dall'altro la c.d. "legge Mancino" (1. n. 205/1993), con la quale è stata ratificata ed eseguita la Convenzione



internazionale di New York del 1966 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale.

In particolare, la legge n. 645 del 1952, oltre a sanzionare la condotta di riorganizzazione del partito fascista, punisce sia l'apologia del fascismo che le manifestazioni fasciste.

Sono, dunque, sanzionate penalmente le condotte di propaganda volte alla costituzione di associazioni, movimenti o gruppi aventi caratteristiche e ideologie tipiche del partito fascista, ovvero quelle di esaltazione di esponenti, principi, finalità dello stesso partito (art. 4), nonché quelle di chi, in pubbliche riunioni, compie manifestazioni usuali del fascismo (art. 5).

In attuazione della strategia di contrasto alle forme di discriminazione razziale, la legge n. 205 del 1993 ha introdotto due diverse fattispecie di reato, estendendo l'area del penalmente rilevante fino alla condotta di chi propaga idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; analogamente, la legge Mancino punisce chiunque istighi a commettere o commetta atti di violenza o di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, vietando, inoltre, qualsivoglia organizzazione volta all'esaltazione della discriminazione o all'incitamento della violenza per motivi razziali, etnici, religiosi o nazionali.

In questo panorama normativo, in cui non sempre il legislatore penale è riuscito a tenere fede al principio di tassatività - tipicità, attesi i numerosi casi in cui le medesime condotte sono state riportate talvolta nell'alveo della legge c.d. Scelba, talvolta in quello della legge c.d. Mancino, va analizzata la proposta di legge del 2.10.2015, finalizzata all'introduzione di una nuova ipotesi di reato, segnatamente "Propaganda del regime fascista e nazifascista".

Un intervento questo che trova la sua *ratio* nell'esigenza di sanzionare una serie di condotte, non necessariamente volte alla costituzione di associazioni e gruppi con finalità fasciste o, comunque, finalizzati alla riorganizzazione dello stesso partito, che, tuttavia, di quella ideologia sono una chiara espressione e affermazione. Su tutte, gesti quali il saluto romano ovvero la vendita di *merchandising* e di beni chiaramente ispirati all'ideologia in considerazione.

Il reato di propaganda fascista e nazifascista

La proposta di legge C. 3343 composta da un unico articolo introduce nel codice penale (art. 293-bis c.p.) un'ipotesi di reato che punisce la propaganda del regime fascista e nazifascista.

La motivazione sulla quale si basa la proposta di legge C. 3343 consiste, in base a quanto



contenuto nella relazione illustrativa, nel «[...] delineare una nuova fattispecie che consente di colpire solo alcune condotte che individualmente considerate sfuggono alla normativa vigente» (Atti parlamentari 2/10/15).

Infatti, così è riconosciuta una sostanziale inadeguatezza degli strumenti giuridici individuati dal legislatore per la repressione di comportamenti individuali di propaganda, quali ad esempio l'utilizzo del saluto romano (in manifestazioni di piazza).

E' comunque opportuno, al di là di ogni questione di carattere ideale, ideologico o politico, fornire una valutazione di carattere strettamente tecnico nella quale siano contenute considerazioni in ordine alla efficacia della norma in via di adozione, con particolare riferimento alla capacità di sanzionare effettivamente ciò che il legislatore si prefigge, ossia le condotte di propaganda sopra descritte.

Sotto tale profilo, deve innanzitutto evidenziarsi la scarsa tassatività della disposizione in oggetto, la cui "confusione" nel descrivere le condotte illecite impedisce di identificare con chiarezza ciò che è penalmente rilevante, nonché di individuare il limite di applicazione e il rapporto funzionale con altre disposizioni penali, vedi leggi Scelba e Mancino.

Inoltre, la proposta in oggetto sconta un dubbio di legittimità costituzionale, proprio in considerazione del limite sancito, da un lato, dalla Costituzione e, dall'altro, dalle sentenze della Corte Costituzionale che hanno delimitato il campo di applicazione in ossequio all'art. 21 Cost.

Infatti, nel caso di specie, non si ravvisa quel legame tra l'esaltazione e la ricostituzione del partito fascista cui la Consulta ha subordinato la legittimità del reato di apologia e di manifestazione fascista.

Certamente da un punto di vista più generale, anche in considerazione del diffondersi sempre più accentuato di manifestazioni di chiaro contenuto fascista e nazifascista (non solo saluti romani ma vera e propria costituzione di gruppi che a quei principi antidemocratici si rifanno), si manifesta la necessità di una norma che sanzioni questi ambiti di condotte, ma appare allo scrivente opportuno che la formazione di una nuova fattispecie penale sia più compiutamente individuata e dettagliata ai fini di scongiurare quanto sia pure sommariamente espresso nelle precedenti considerazioni.

Il proposito di adeguare la normativa penale in materia di sanzione delle condotte apologetiche per svolgere efficacemente il proprio ruolo deve, dunque, essere il frutto di un attento e ponderato esame delle condotte perseguibili e dei diritti garantiti (art. 21 Cost.), pena il rischio di censura della Corte Costituzionale o di una sostanziale inapplicabilità della norma in esame.



La nuova era delle ispezioni con la nascita dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

di Pierluigi Rausei

*Dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro
Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro¹⁶⁰*

Il 2017 si consegna alla storia amministrativa del Paese come l'anno nel quale l'attività di vigilanza e ispezione in materia di lavoro e previdenza ha trovato una nuova "casa comune" sotto l'egida di una Agenzia unica per le ispezioni.

In effetti, i profili di organizzazione e di gestione delle attività di vigilanza e ispettive in materia di lavoro sono stati profondamente incisi dal d.lgs. n. 149/2015, in materia di «razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale», che ha istituito l'**Ispettorato Nazionale del Lavoro** (in acronimo INL) il quale ha avuto piena operatività a partire dal 1° gennaio 2017.

Riguardo al nome scelto per la nuova Agenzia, va osservato che lo stesso riecheggia come un ritorno alle origini della storia delle ispezioni del lavoro in Italia, giacché con legge 22 dicembre 1912, n. 1361, veniva istituito l'Ispettorato dell'Industria e del Lavoro, dapprima strutturato all'interno del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio (R.D. 27 aprile 1913, n. 431), in seguito organizzato nel Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (R.D. 3 giugno 1920, n. 700).

Così se le funzioni ispettive erano in precedenza – fino al 31 dicembre 2016 – affidate al personale ispettivo delle Direzioni (interregionali e territoriali) del lavoro e al personale degli enti di previdenza obbligatoria per la verifica della regolarità degli adempimenti in materia previdenziale (art. 6, D.lgs. n. 124/2004), per effetto del D.lgs. n. 149/2015 tutto il personale ispettivo del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL finisce per essere parificato nella globalità delle funzioni di vigilanza e di ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale, e “nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria” (art. 6, comma 2, D.lgs. n. 124/2004).

¹⁶⁰ Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene



Su un piano strutturale quello delle ispezioni seguita ad essere un sistema complesso, regolato dalla legislazione speciale, che trova i suoi fondamenti, oltreché nel richiamato D.lgs. n. 124/2004 di riforma dei servizi ispettivi, anche in alcune delle disposizioni contenute nei seguenti testi normativi: D.P.R. n. 520/1955 (artt. 8-11) e legge n. 628/1961 (art. 4), nonché D.L. n. 463/1983, convertito dalla legge n. 638/1983, per i profili previdenziali, cui si aggiunge, riguardo agli aspetti procedurali, il “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro” adottato con D.M. 15 gennaio 2014.

In tale sistema complesso, nel quale ha operato fino al 31 dicembre 2016 una pluralità di organismi di vigilanza, il D.lgs. n. 149/2015 rappresenta una tappa di fondamentale rilievo, trattandosi del punto di approdo strategico di quell’ampia riforma dei servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e del lavoro, avviata, in attuazione della delega di cui all’art. 8 della legge n. 30/2003, con il D.lgs. n. 124/2004.

Con la creazione dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, infatti, si unificano sotto un’unica egida i servizi ispettivi di Ministero del Lavoro, INPS e INAIL, assicurando una uniformità di azione ispettiva e di vigilanza sull’intero territorio nazionale, autonomie regionali e provinciali incluse, con un radicamento territoriale diffuso inglobando, con totale assorbimento di funzioni, le preesistenti Direzioni Interregionali e Territoriali del Lavoro.

Il **D.lgs. n. 149/2015** si compone di 13 articoli e si struttura in norme relative a:

- istituzione dell’Ispettorato nazionale del lavoro (artt. 1, 5, 6, 8 e 12);
- organi dell’Ispettorato (artt. 3 e 4); compiti e funzioni dell’Ispettorato (artt. 2, 7 e 11, commi 4 -7);
- contenzioso amministrativo e giudiziario (artt. 9 e 11, commi 1-3);
- organizzazione di Ministero, INPS e INAIL (art. 10); entrata in vigore (art. 13).

Il D.lgs. n. 149/2015, che si caratterizza per essere, insieme al D.lgs. n. 22/2015 in materia di contratto a tutele crescenti, il più snello degli otto decreti attuativi della legge n. 183/2014, ha l’ambizione, come detto, di raccogliere sotto una unica guida tutta l’attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale, riunificando sul piano funzionale i servizi ispettivi di Ministero del



Lavoro, INPS e INAIL, attraverso una dipendenza funzionale del personale ispettivo previdenziale dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Analoga dipendenza funzionale viene delineata, attraverso protocolli e convenzioni, con i servizi ispettivi della Regione Siciliana e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Mentre si dispone l'obbligo di preventivo raccordo con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro per qualsiasi organismo di vigilanza che intenda svolgere attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale.

Regia unica per la vigilanza

Il 1° dicembre 2016, in apposita conferenza stampa, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministro Giuliano Poletti, affiancato dal Capo dell'**Ispettorato Nazionale del Lavoro**, dott. Paolo Pennesi, e dal Direttore Generale dell'attività ispettiva, dott. Danilo Papa, è stata presentata ufficialmente la nuova Agenzia unica delle ispezioni e della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, istituita dal D.lgs. n. 149/2015 in attuazione della legge n. 183/2014 (*Jobs Act*), nonché il nuovo portale di riferimento dell'INL www.ispettorato.gov.it che sorge con il proposito dichiarato di fornire una comunicazione sistematica e tempestiva sulle attività dell'Agenzia e sulle sue funzioni e competenze, allo scopo di favorire, in ottica chiaramente preventiva e promozionale, un'azione di *moral suasion* nei confronti dei datori di lavoro per un esito dissuasivo rispetto alla commissione degli illeciti.

Dopo il **D.P.R. 30 novembre 2015** di nomina del dott. Paolo Pennesi quale Direttore dell'Agenzia istituita per una regia unica delle ispezioni in materia di lavoro e previdenza e il **D.P.R. 26 maggio 2016, n. 109** (G.U. n. 143, serie generale, del 21 giugno 2016), di approvazione del Regolamento recante lo Statuto della nuova Agenzia, nonché in seguito alla adozione del **D.P.C.M. 23 febbraio 2016** (sito internet del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 6 luglio 2016) che contiene le disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento del nuovo Ente, con la **Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 29 del 26 settembre 2016**, ha formalmente e ufficialmente preso avvio il nuovo Ispettorato Nazionale del Lavoro, fino al **decreto interministeriale del 28 dicembre 2016** con il quale sono state trasferite le risorse ed è stata individuata la data del **1° gennaio 2017** per l'effettivo avvio della



operatività dell'Agenzia denominata «*Ispettorato nazionale del lavoro*», che integra i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL.

All'*Ispettorato nazionale del lavoro* vengono riconosciuti personalità di diritto pubblico, autonomia di bilancio e autonomi poteri di organizzazione e funzionamento, ma esso è posto sotto la vigilanza del Ministro del Lavoro e sotto il controllo della Corte dei conti.

L'*Ispettorato*, che ha sede centrale a Roma, 4 sedi interregionali e 74 sedi territoriali, in quanto tutte le sedi delle preesistenti Direzioni Territoriali del Lavoro (DTL) e Direzioni Interregionali del Lavoro (DIL) sono transitate all'*Ispettorato*, è chiamato a coordinare e svolgere l'ispezione e la vigilanza in materia di lavoro e previdenza obbligatoria, secondo le Direttive del Ministro del Lavoro.

Con riferimento alla sede centrale dell'INL, come detto, si tenga presente che l'art. 3, comma 1, lett. a), del Decreto correttivo D.lgs. n. 185/2016 modifica quanto disposto dall'art. 1, comma 4, del D.lgs. n. 149/2015 allo scopo di agevolare l'avvio del neoistituito *Ispettorato*, riconoscendo alla nuova Agenzia unica delle ispezioni di lavoro e previdenza una **maggiore flessibilità logistica e organizzativa**. Specificamente il nuovo comma 4 del citato art. 1 del D.lgs. n. 149/2015 consente - seppure limitatamente alla fase di avvio dell'Agenzia - l'ubicazione della sede centrale non più soltanto presso un immobile demaniale o un immobile del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, oppure dell'INPS, dell'INAIL o di altri Istituti previdenziali, ma anche presso un immobile già in uso al Ministero del lavoro anche se non di proprietà del Dicastero.

Spetta all'*Ispettorato* definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento e dettare linee di condotta e Direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso INPS e INAIL (art. 17, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Il rilievo della forza innovativa dell'INL si rinviene già nel primo provvedimento a carattere organizzativo del Capo dell'INL ovvero nella **Circolare n. 2 del 25 gennaio 2017**, che contiene le prime indicazioni operative riguardanti i profili logistici, di coordinamento e di programmazione dell'attività di vigilanza degli *Ispettorati* territoriali del lavoro, la quale specificamente segnala come la competenza ad adottare gli atti ispettivi, normativamente, "è rimessa esclusivamente in capo all'*Ispettorato*".

In particolare, **il personale ispettivo degli Istituti previdenziali** (che permangono fisicamente strutturati all'interno delle rispettive sedi territoriali, assegnati ad un apposito ruolo ad



esaurimento) **si vede attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo ministeriale, compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, acquisendo, pertanto, piena competenza ad accertare qualsiasi ipotesi di violazione sia essa di natura amministrativa ovvero penale,** essendo quest'ultima, al contrario, preclusa in assenza della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria (art. 1, comma 2, D.lgs. n. 149/2015). Stante l'esplicito richiamo normativo all'art. 6, comma 2, D.lgs. n. 124/2004, anche per il personale ispettivo previdenziale le funzioni di polizia giudiziaria possono essere esercitate esclusivamente nei limiti del servizio al quale il personale ispettivo è destinato. D'altra parte, la norma sottolinea con vigore la circostanza di una **piena parificazione fra il personale ispettivo ministeriale e quello previdenziale sul piano dei poteri e delle funzioni di vigilanza e ispezione** («ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL sono attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del Lavoro»).

Con Decreto del Capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro del 14 novembre 2016 (G.U. n. 272, serie generale, del 21 novembre 2016) è stato adottato il **logo** dell'INL (http://www.ispettorato.gov.it/it-it/Documenti-Norme/Documents/Documentazione/TESSERA_INL.pdf) ed è stato approvato il fac-simile della nuova **tessera di riconoscimento** del personale ispettivo (http://www.ispettorato.gov.it/it-it/Documenti-Norme/Documents/Documentazione/TESSERE_INL_RETRO.pdf).

D'altro canto, la complessa azione di riorganizzazione della programmazione della vigilanza ha imposto nuove forme di coordinamento con INPS e con INAIL che sono state accompagnate da passaggi istituzionali formali, dapprima con INPS - **Protocollo d'intesa fra l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e l'INPS del 21 febbraio 2017** - e in seguito con INAIL - **Protocollo d'intesa fra l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e l'INAIL del 10 luglio 2017** -, strumenti che hanno consentito la definizione di momenti di condivisione della programmazione ispettiva, sia sul lato lavoro e legislazione sociale, sia sul lato previdenza, assistenza e assicurazioni obbligatorie.

Organi dell'Ispettorato

Gli **artt. 3 e 4 del D.lgs. n. 149/2015** e gli **artt. 3-6 dello Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro di cui al D.P.R. n. 109/2016** si occupano di individuare gli **organi di gestione e controllo del nuovo Ispettorato** e di delinearne le **specifiche attribuzioni**, oltre alle modalità di esercizio delle funzioni e alla composizione, relativamente ai due organi collegiali.



In base alle previsioni contenute nell'art. 3 del D.lgs. n. 149/2015 e art. 3 dello *Statuto*, gli organi dell'Ispettorato - che possono restare in carica per 3 anni, con incarico rinnovabile per una sola volta - sono: il Direttore; il Consiglio di Amministrazione (CdA); il Collegio dei Revisori (CdR). Mentre l'art. 4 del D.lgs. n. 149/2015 definisce puntualmente i compiti e le attribuzioni che il Legislatore delegato affida ai singoli organi dell'Ispettorato.

Capo dell'Ispettorato Nazionale

Il **Direttore** (cui spetta il trattamento economico e normativo riconosciuto a un Capo dipartimento) è scelto tra esperti, oppure tra personale incaricato di funzioni di livello dirigenziale generale delle Amministrazioni pubbliche o altro personale espressamente indicato (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di Polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, professori e ricercatori universitari), in possesso di provata esperienza e professionalità nelle materie di competenza dell'Ispettorato. Il Direttore è denominato "**Capo dell'Ispettorato**" (art. 2, D.P.C.M. 23 febbraio 2016). È nominato con Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R. 30 novembre 2015), previa delibera del Consiglio dei Ministri (la delibera è stata adottata il 23 novembre 2015 con nomina del dott. Paolo Pennesi), su proposta del Ministro del Lavoro ed è sottoposto alla disciplina in materia di responsabilità dirigenziale. Il Capo dell'Ispettorato si avvale, sul piano organizzativo, di un Ufficio di Staff (art. 6, D.P.C.M. 23 febbraio 2016), nonché di due Direzioni centrali, rispettivamente: della *Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso*, e della *Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali* (art. 2, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Il **Capo dell'Ispettorato** è il rappresentante legale dell'Ispettorato e a lui sono assegnati i poteri e la responsabilità della gestione in uno con la responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal Ministro del Lavoro, rispetto ai quali è chiamato a provvedere all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida adottate d'intesa con il CdA e approvate dal Ministro del Lavoro (art. 4, *Statuto*).

Sempre al Direttore spetta proporre alla Commissione centrale di coordinamento (art. 3, D.lgs. n. 124/2004) gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ispettive.



Ai fini dell'esercizio della vigilanza da parte del Ministero competente, la norma prevede che il Direttore deve riferire periodicamente al Ministro del Lavoro e al CdA circa l'attività svolta dall'Ispettorato, in merito alla quale ha anche l'obbligo di presentare una relazione annuale.

Infine, il Direttore può proporre all'approvazione del Ministro del Lavoro, di concerto con il MEF, modifiche ai regolamenti interni di contabilità.

In base all'art. 4 dello Statuto il Capo dell'Ispettorato Nazionale:

- a) presenta al Consiglio di amministrazione gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Ispettorato, il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa ed investimento di ammontare superiore a un milione di euro;
- b) adotta regolamenti interni, approvati dal Ministro vigilante, e altri atti di organizzazione di livello inferiore, al fine di adeguare l'organizzazione, nei limiti delle disponibilità finanziarie, alle esigenze funzionali dell'ispettorato;
- c) stipula la convenzione con il Ministro del Lavoro sugli obiettivi attribuiti all'INL;
- d) determina gli indirizzi e i programmi generali necessari per raggiungere i risultati previsti dalla convenzione e attribuisce le risorse necessarie per l'attuazione dei programmi e dei progetti;
- e) determina, anche in attuazione della convenzione con il Ministro del Lavoro sugli obiettivi attribuiti all'INL, le scelte strategiche dell'Ispettorato;
- f) provvede, nei limiti e con le modalità previsti dalle norme di legge, dai contratti collettivi e dai D.P.C.M., al conferimento degli incarichi dirigenziali di livello generale;
- g) determina le forme e gli strumenti di collaborazione con le altre Amministrazioni pubbliche, ivi inclusa la sottoscrizione dei protocolli di intesa previsti dal Decreto istitutivo;
- h) definisce linee di condotta e programmi ispettivi periodici e gestisce le spese di funzionamento del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro.



Consiglio di Amministrazione

Il ***Consiglio di Amministrazione*** (CdA) è nominato con decreto del Ministro del Lavoro (D.M. 14 giugno 2016) ed è composto da 4 dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale generale delle Amministrazioni pubbliche (ovvero magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di Polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, professori e ricercatori universitari) di provata esperienza e professionalità nelle materie affidate all'Ispettorato. Di questi: 2 sono nominati dal Ministero del Lavoro e uno ciascuno da INPS e da INAIL, uno su designazione del Ministro del Lavoro assume le funzioni di Presidente.

Il ***CdA*** è convocato dal suo Presidente che stabilisce l'ordine del giorno delle sedute, alle quali partecipa di diritto il Capo dell'Ispettorato (art. 5, *Statuto*). Il CdA coadiuva il Capo dell'INL nell'esercizio delle attribuzioni allo stesso assegnate, oltre a deliberare il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa e di investimento.

In base all'art. 5 dello Statuto il CdA:

- a) delibera, su proposta del Capo dell'Ispettorato, il bilancio preventivo, il conto consuntivo e i piani di spesa ed investimento superiori ad un milione di euro;
- b) coadiuva il direttore nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite;
- c) valuta ogni questione posta all'ordine del giorno su richiesta del Capo dell'Ispettorato.

Collegio dei revisori

Il ***Collegio dei revisori*** (CdR) è nominato con decreto del Ministro del Lavoro (**D.M. 29 luglio 2016**) ed è composto da tre membri effettivi (due in rappresentanza del Ministero del Lavoro e uno in rappresentanza del MEF) e tre membri supplenti. I componenti del Collegio sono scelti tra i dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale non generale delle Amministrazioni pubbliche, in possesso di specifica professionalità. L'assegnazione delle funzioni di presidente del Collegio avviene secondo le modalità stabilite dallo Statuto. Ai componenti del Collegio dei revisori spetta un compenso determinato con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il MEF.



Per la partecipazione alle sedute del CdA e del CdR non spettano gettoni di presenza o emolumenti a qualsiasi titolo dovuti.

Il **CdR** svolge il controllo di regolarità amministrativa e contabile sull'attività dell'Ispettorato ai sensi del D.lgs. n. 123/2011, nonché, in quanto applicabili, degli artt. 2397-2409 cod. civ. (art. 6, *Statuto*).

Funzioni e poteri

Con D.P.R. **26 maggio 2016, n. 109** (adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988) è stato definito lo Statuto dell'INL.

All'Ispettorato sono assegnate le funzioni e le attribuzioni già in essere in capo al Ministero del Lavoro e alle DIL e DTL, nonché ai Servizi di vigilanza di INPS e INAIL (art. 2, D.lgs. n. 149/2015; art. 1, D.P.C.M. 23 febbraio 2016; art. 2, *Statuto*), vale a dire, precisamente:

- svolgere e coordinare su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, compresi: la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (nei limiti dell'art. 13, D.lgs. n. 81/2008), gli accertamenti in materia di infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali e di tariffa dei premi, la vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, i controlli previsti dalle Direttive di prodotto;
- proporre gli obiettivi quantitativi e qualitativi delle verifiche ed effettuare il monitoraggio sulla loro realizzazione;
- gestire le vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale;
- emanare circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria (previo parere conforme del Ministero del Lavoro) e adottare Direttive operative per il personale ispettivo;
- curare la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale ispettivo;
- svolgere le attività di prevenzione e promozione della legalità a contrasto del lavoro sommerso e irregolare (art. 8, D.lgs. n. 124/2004);
- svolgere attività di studio e analisi sui fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e sulla mappatura dei rischi per meglio orientare l'attività di vigilanza;



- gestire le risorse assegnate, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo;
- svolgere ogni ulteriore attività, connessa allo svolgimento delle funzioni ispettive, demandata dal Ministro del Lavoro;
- riferire al Ministero del Lavoro, all'INPS e all'INAIL ogni informazione utile alla programmazione e allo svolgimento delle attività istituzionali delle stesse Amministrazioni.

Da ultimo, sul piano delle funzioni, sebbene il D.lgs. n. 149/2015 abbia una portata generale e amplissima rispetto alle materie e alle attività, l'art. 3, comma 1, *lett. b*), del D.lgs. n. 185/2016 (decreto correttivo del *Jobs Act*) - raccogliendo le specifiche richieste in tal senso avanzate dalle Commissioni Lavoro del Senato e della Camera nei rispettivi pareri espressi sul provvedimento del Governo - precisa che le direttive emanate dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, nei confronti del Direttore dell'INL devono contenere anche «*specifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio*», mentre le attività dell'Ispettorato oltre a concentrarsi sul contrasto del lavoro sommerso e irregolare deve occuparsi espressamente anche dell'uso non corretto dei tirocini.

Inoltre, ferme restando le rispettive competenze, l'Ispettorato si coordina con i Servizi ispettivi delle Aziende sanitarie locali e delle Agenzie regionali per la protezione ambientale al fine di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi, evitando la sovrapposizione degli interventi, a tal fine con i medesimi enti opereranno appositi protocolli, allo scopo di assicurare l'uniformità di comportamento ed una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi.

Particolarmente attivo si è mostrato l'INL, nel suo primo anno di attività, nel fornire **chiarimenti interpretativi e indicazioni operative** su temi di assoluta attualità normativa con proprie Circolari, Lettere circolari e note (si veda alla sezione "Orientamenti ispettivi" del portale istituzionale (<https://www.ispettorato.gov.it/it-it/orientamentiispettivi/Pagine/Pareri-anno-2017.aspx>)).



Organizzazione

Sul piano organizzativo, il D.P.C.M. 23 febbraio 2016 (adottato su proposta del Ministro del Lavoro, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze, per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e della Difesa ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. n. 149/2015) contiene le disposizioni che disciplinano l'organizzazione delle risorse umane e strumentali dell'Ispettorato (senza nuovi oneri aggiuntivi), mentre il D.P.C.M. 25 marzo 2016 (anch'esso adottato su proposta del Ministro del Lavoro, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze, per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e della Difesa ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. n. 149/2015) disciplina la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale dell'INL.

L'art. 19 del D.P.C.M. 23 febbraio 2016 **ridetermina in modo uniforme il trattamento di missione del personale ispettivo**, alla luce dell'utilizzo abituale del proprio mezzo di trasporto da parte degli ispettori per svolgere ordinariamente la propria attività istituzionale, portando con sé strumenti informatici, fotocamere e altre attrezzature di lavoro (sebbene l'Ispettorato sia chiamato a stipulare specifici protocolli d'intesa con Regioni ed enti locali e con le aziende di trasporto pubblico regionale e locale per facilitare la mobilità del personale ispettivo). La rideterminazione del trattamento di missione avviene mantenendo la misura dell'indennità chilometrica (art. 15, comma 1, legge n. 836/1973; art. 8, legge n. 417/1978), ma anche prevedendo una specifica indennità per favorire la messa a disposizione del mezzo proprio e introducendo coperture assicurative per eventi non coperti dal sistema assicurativo obbligatorio e dall'INAIL (art. 20, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Inoltre sono garantiti:

- **l'omogeneizzazione delle dotazioni strumentali** (anche informatiche) del personale ispettivo (art. 17, D.P.C.M. 23 febbraio 2016);
- lo svolgimento dell'**attività ispettiva con modalità flessibili e semplificate** (art. 7, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Con riferimento alle attività di verifica del funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, D.lgs. n. 150/2009), l'Ispettorato si avvale dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* del Ministero del Lavoro (art. 15, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).



Personale e struttura

L'Ispettorato nasce con una dotazione organica iniziale non superiore a 6.046 unità (con qualifiche dirigenziali e non), nell'ambito della quale vengono previste due posizioni dirigenziali di livello dirigenziale generale e 88 posizioni dirigenziali di livello non generale, oltre ad essere ricomprese tutte le unità di personale già in servizio presso le DIL e le DTL nonché presso la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva (DGAI) del Ministero del Lavoro. Il trattamento normativo e retributivo del personale dirigenziale seguirà ad essere determinato in base alla contrattazione collettiva dell'Area I, così pure quello del personale non dirigenziale continuerà ad essere regolato dalla contrattazione collettiva del comparto Ministeri (art. 9, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

Al personale civile si aggiunge il personale militare del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro (istituito presso la sede nazionale dell'Ispettorato alle dipendenze del Ministro del Lavoro) che opera presso le sedi territoriali dell'Ispettorato con un contingente di Carabinieri dipendente funzionalmente dal dirigente dell'Ispettorato territoriale e gerarchicamente dal Comandante dell'articolazione del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro (art. 10, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).

L'attività di vigilanza svolta dal personale dell'Arma dei Carabinieri e il coordinamento con l'Ispettorato è assicurato con la definizione di linee di condotta e programmi ispettivi periodici, da parte del Direttore dell'Ispettorato (art. 16, D.P.C.M. 23 febbraio 2016). I Carabinieri delle strutture del Comando per la tutela del lavoro, nell'esercizio delle proprie funzioni, hanno gli stessi poteri riconosciuti al personale ispettivo dell'Ispettorato, fatto salvo il potere di conciliazione monocratica (art. 11, D.lgs. n. 124/2004).

Il D.P.C.M. 23 febbraio 2016 individua la dislocazione sul territorio nazionale degli Uffici territoriali dell'Ispettorato, pari a 4 Ispettorati interregionali (art. 3) e a 74 Ispettorati territoriali (art. 4), confermando l'articolazione delle strutture periferiche su due livelli interregionale e territoriale.

L'art. 16 del D.P.C.M. 23 febbraio 2016 definisce gli assetti e gli organici del personale del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro (ribadendo l'articolazione territoriale dei Nuclei Carabinieri Ispettorato Lavoro) e i contenuti della dipendenza funzionale delle unità territoriali dal dirigente preposto all'Ispettorato territoriale.



Dal 1° gennaio 2017 (data indicata dal decreto interministeriale di cui all'art. 22, comma 4, del D.P.C.M. 23 febbraio 2016) hanno cessato di operare (oltre alla DGAI) le DIL e le DTL e sono stati attribuiti alle sedi territoriali dell'Ispettorato i compiti già assegnati alle stesse, come pure è stato trasferito nei ruoli dell'Ispettorato il personale di ruolo del Ministero del Lavoro, ricomprendendo il personale già in servizio presso le DIL e le DTL e presso la D.G.A.I., nonché il personale ispettivo in servizio presso le sedi centrali del Ministero del Lavoro che non aveva optato di rimanere nei ruoli del Ministero con inquadramento nei profili amministrativi.

In concreto quattro sono gli *Ispettorati Interregionali del Lavoro*, con sede nelle città di Milano, Venezia, Roma e Napoli, con ruolo di coordinamento rispetto agli ambiti regionali di riferimento (come di seguito schematizzato, art. 3, D.P.C.M. 23 febbraio 2016):

Milano	Venezia	Roma	Napoli
Lombardia	Emilia Romagna	Abruzzo	Basilicata
Liguria	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Calabria
Piemonte	Marche	Sardegna	Campania
Val D'Aosta	Veneto	Toscana	Molise
		Umbria	Puglia

Mentre sono 74 gli *Ispettorati Territoriali del Lavoro*, con sede nei seguenti capoluoghi di Provincia: Aosta, Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti-Alessandria, Avellino, Bari, Belluno, Benevento, Bergamo, Biella-Vercelli, Bologna, Brescia, Brindisi, Cagliari-Oristano, Campobasso-Isernia, Caserta, Catanzaro, Chieti-Pescara, Como-Lecco, Cosenza, Cremona, Cuneo, Crotone, Ferrara-Rovigo, Firenze, Foggia, Frosinone, Genova, Grosseto, Imperia, La Spezia, L'Aquila, Latina, Lecce, Livorno-Pisa, Lucca-Massa Carrara, Macerata, Mantova, Milano-Lodi, Modena, Napoli, Novara-Verbania, Nuoro, Padova, Parma-Reggio Emilia, Pavia, Perugia, Pesaro-Urbino, Piacenza, Potenza-Matera, Prato-Pistoia, Ravenna-Forlì-Cesena, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Salerno, Sassari, Savona, Siena, Sondrio, Taranto, Teramo, Terni-Rieti, Treviso, Torino, Trieste-Gorizia, Udine-Pordenone, Varese, Venezia, Verona, Vibo Valentia, Vicenza, Viterbo (art. 4, D.P.C.M. 23 febbraio 2016).



Risorse finanziarie

Gli artt. 18, 19 e 20 del D.P.C.M. 25 marzo 2016 e l'art. 22 del D.P.C.M. 23 febbraio 2016 individuano le risorse strumentali e finanziarie disponibili, comprese quelle destinate al trattamento accessorio del personale, già assegnate al Ministero del Lavoro e da trasferire all'Ispettorato, che subentra nella titolarità dei relativi rapporti giuridici attivi e passivi.

Sono in ogni caso **trasferite all'Ispettorato** le risorse di Ministero del Lavoro, INPS e INAIL destinate alle dotazioni strumentali, nonché le risorse di cui all'art. 14, comma 1, *lett. d)*, n. 2), del D.L. n. 145/2013, convertito dalla legge n. 9/2014, utilizzate per finanziare l'incentivazione del personale ispettivo dell'Ispettorato.

Sono trasferite all'Ispettorato anche le risorse di Ministero, INPS e INAIL finalizzate alla formazione del personale ispettivo.

Funzionamento

Dal 1° gennaio 2017, data indicata dal decreto interministeriale di cui all'art. 22, comma 4, del D.P.C.M. 23 febbraio 2016, il personale ispettivo di INPS e INAIL (che non aveva chiesto di essere inquadrato nei profili amministrativi) è inserito in un ruolo ad esaurimento degli stessi Istituti mantenendo il trattamento economico e normativo.

Per razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva si prevedono **forme di coordinamento tra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di INPS e INAIL** con riconoscimento **in capo all'Ispettorato del potere di:**

- dettare linee di condotta e Direttive di carattere operativo;
- definire tutta la programmazione ispettiva;
- individuare le specifiche modalità di accertamento.

Il D.lgs. n. 149/2015 intende comunque fare salva la possibilità per Ministero del Lavoro, INPS e INAIL di svolgere «**accertamenti tecnici**», funzionali allo svolgimento delle rispettive attività istituzionali.



Inoltre, a fronte del potere dell'Ispettorato di **svolgere l'attività ispettiva su tutto il territorio nazionale**, mentre attualmente il Ministero del Lavoro non è presente in Sicilia e Trentino-Alto Adige, dove le competenze ispettive sono affidate, rispettivamente, alla Regione Siciliana e alle Province autonome di Trento e Bolzano, il D.lgs. n. 149/2015 prevede che l'Ispettorato debba stipulare **appositi protocolli d'intesa nella Regione Sicilia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano per garantire l'uniforme svolgimento dell'attività di vigilanza**, nei rispettivi territori, oltre ad evitare la sovrapposizione degli interventi ispettivi. Poiché, tuttavia, la norma richiama il «*rispetto delle competenze attribuite dai rispettivi statuti in materia di vigilanza sul lavoro*», considerato che gli Statuti affidano agli Enti menzionati la vigilanza sul lavoro in via esclusiva, sembra potersi ritenere che in Sicilia e nelle Province autonome l'Ispettorato procederà a coordinare le attività ispettive svolte dai servizi già esistenti presso le rispettive autonomie, il cui personale viene posto in situazione di dipendenza funzionale.

In questa prospettiva si muove il **Protocollo d'intesa per il coordinamento dell'attività di vigilanza nella Regione Sicilia del 13 ottobre 2016**, firmato dal Direttore dell'INL e dall'Assessore della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro della Regione Siciliana, relativo all'operatività dei nove Ispettorati territoriali dipendenti dal Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative dell'Assessorato per la Famiglia, le Politiche Sociali e il Lavoro.

Coordinamento

Quanto ai profili di coordinamento, **l'Ispettorato può stipulare protocolli d'intesa** che prevedono strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle Aziende sanitarie locali e delle Agenzie regionali per la protezione ambientale.

Si prevede, inoltre, che l'Ispettorato ha la facoltà di stipulare protocolli d'intesa con le Amministrazioni pubbliche regionali e locali e con le Aziende di trasporto pubblico regionale e locale, al fine di facilitare la mobilità del personale ispettivo nell'ambito dello svolgimento dei propri compiti.

La norma stabilisce espressamente che **INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate devono mettere a disposizione dell'Ispettorato**, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, **dati e**



informazioni, sia in forma analitica che aggregata, utili alla programmazione e allo svolgimento dell'attività di vigilanza e di difesa in giudizio, al fine di orientare l'azione ispettiva verso imprese che evidenzino fattori di rischio sul piano del lavoro irregolare o della evasione od omissione contributiva e per una maggiore efficacia della gestione del contenzioso; l'inosservanza di tale disposizione comporta l'applicazione delle norme in materia di responsabilità dirigenziale.

Di assoluto rilievo, per un efficace e serio coordinamento, appare la previsione in base alla quale **ogni organo di vigilanza che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale ha l'obbligo di raccordarsi preventivamente con le strutture nazionali e territoriali dell'Ispettorato**, al fine di uniformare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi (art. 11, comma 6, D.lgs. n. 149/2015).

Infine, Ministero del Lavoro, INPS e INAIL devono comunque assicurare ogni forma di collaborazione utile ad un efficiente svolgimento dell'attività di vigilanza.

Coordinatore della vigilanza

La Circolare n. 2/2017 dell'INL evidenzia anzitutto come l'attività di vigilanza deve essere realizzata in misura prevalente in "servizio esterno", sia per lo svolgimento degli accessi ispettivi, che per lo sviluppo della pratica - ferme restando, evidentemente, le attività che non si possono svolgere fuori dalla sede di lavoro (come, ad esempio, le conciliazioni monocratiche), per sottolineare, poi, come le funzioni di programmazione e di coordinamento di tutta l'attività ispettiva sono assicurate dalla Direzione Centrale Vigilanza dello stesso Ispettorato nazionale del lavoro, mentre, con riferimento agli Uffici territoriali, le medesime funzioni sono assicurate dai Dirigenti degli Ispettorati territoriali del lavoro, i quali, peraltro, possono avvalersi del *Coordinatore della vigilanza* e dei *Referenti di INPS e INAIL*. Se il Coordinatore della vigilanza è direttamente incardinato nell'INL e si individua nel responsabile della prima Area Vigilanza di coordinamento degli Ispettorati territoriali, al contrario i referenti degli Istituti previdenziali sono nei ruoli dei singoli Enti di appartenenza e si relazionano con l'INL, per il tramite dell'Ispettorato territoriale competente, in sede di coordinamento funzionale.



Referenti di INPS e INAIL

Le sedi competenti di INPS e INAIL devono individuare uno o più “referenti” nel contesto dei propri ordinamenti regolamentari: l’INPS può individuare i propri Responsabili delle Unità Organizzative Vigilanza, mentre l’INAIL può incaricare i responsabili regionali del coordinamento della vigilanza.

Vigilanza previdenziale e assicurativa

La Circolare n. 2/2017 evidenzia che tutta l’attività di vigilanza previdenziale deve essere garantita mediante uno stretto collegamento con le singole sedi territoriali dell’INPS, con un raccordo in sede di commissione regionale. Anche la programmazione della vigilanza assicurativa esige una attenta azione di coordinamento da parte dell’Agenzia unica delle ispezioni.

Avvio delle attività e progressiva funzionalità

Il Ministro del Lavoro ha nominato un apposito **Comitato operativo** (D.M. 9 agosto 2016), presieduto dal Direttore dell’Ispettorato e formato da un esperto dei ruoli del Ministero, uno dell’INPS e uno dell’INAIL (senza compensi), **al fine di garantire la progressiva funzionalità dell’Ispettorato e per un periodo comunque non superiore a tre anni.**

Il Comitato operativo svolge le seguenti funzioni:

- a) coadiuvare il Direttore dell’Ispettorato nella definizione degli atti di indirizzo dell’attività di vigilanza da sottoporre alla Commissione centrale di coordinamento;
- b) assicurare ogni utile coordinamento tra Ispettorato, Ministero del Lavoro, INPS e INAIL, sia per una corretta ed efficace gestione del personale ispettivo che per la definizione degli obiettivi in base ai piani di attività delle stesse istituzioni;
- c) adottare, in raccordo con il Direttore dell’Ispettorato, misure - anche di carattere economico e gestionale - finalizzate ad una più efficace uniformità dell’attività di vigilanza;
- d) monitorare le attività dell’Ispettorato, dopo il primo anno dalla sua istituzione, per valutarne la concreta funzionalità ed efficacia di azione.



Se l'operatività dell'Ispettorato ha avuto luogo effettivamente il 1° gennaio 2017, tuttavia, l'avvio concreto delle prime attività dell'INL, sia pure in regime transitorio, si era avuto nell'autunno 2016, a seguito di **Protocollo di Avalimento del 14 settembre 2016** («*Protocollo d'intesa concernente l'avvalimento delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro per lo svolgimento di attività istituzionali e strumentali connesse all'avvio del suo funzionamento*» sottoscritto dal Ministro del Lavoro e dal Direttore dell'INL) diffuso mediante la citata Circolare n. 29/2016, ad un anno di distanza dal Decreto istitutivo.

L'art. 24 del D.P.C.M. 23 febbraio 2016, nel disciplinare l'avvio dell'Ispettorato dispone che nella fase di prima attuazione si prevede la possibilità per l'INL di svolgere le attività strumentali connesse al proprio funzionamento avvalendosi del personale e delle strutture del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, mediante appositi protocolli d'intesa stipulati per disciplinare le modalità di avvalimento, assicurando il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa. Gli **atti compiuti in regime di avvalimento dagli Uffici centrali, interregionali e territoriali del Ministero restano imputati** «*in via diretta ed esclusiva*» **all'INL**, il quale ne risponde anche nei confronti dei soggetti terzi (art. 2, comma 2, Protocollo di Avalimento), tuttavia, **rimane ferma la dipendenza gerarchica dal Ministero** - con tutte le conseguenze, anche in materia disciplinare e di valutazione della *performance* - del personale di cui l'Ispettorato si avvale (art. 2, comma 4, Protocollo di Avalimento).



La Scuola italiana e le competenze di *civicsness*: uno sguardo ai risultati della ricerca *International Civic and Citizenship Education Study 2016*

di Marina Imperato

Dirigente Scolastico – Liceo Scientifico Statale “Leon Battista Alberti” – Napoli

La conoscenza puntuale dei valori costituzionali sui quali si fonda la nostra Repubblica è imprescindibile per la formazione dei giovani, oltre che essenziale per esercitare una cittadinanza attiva, consapevole e responsabile. L'obiettivo che il Ministero dell'Istruzione (MIUR) si è proposto nelle sue azioni, ribadite con la legge n. 107/2015, art. 1, c. 7, lett. d), è proprio quello di valorizzare i percorsi educativi innovativi per la realizzazione di obiettivi considerati prioritari, incentrati sulla cittadinanza attiva e democratica.

In questa direzione il MIUR ha approfondito le politiche di collaborazione con enti - anche internazionali - di ricerca per porre in atto azioni concrete e valutabili relative ad una conoscenza/competenza approfondita e “misurata” dello *status quaestionis* tra gli studenti in Italia. Del resto, la centralità dello studente e il suo diritto ad apprendere e a formarsi come persona e come cittadino sono alla base dei percorsi di apprendimento: lo Statuto delle Studentesse e degli Studenti (D.P.R. n. 249/1998) definisce i principi e i meccanismi organizzativi generali per il rispetto delle norme; il regolamento di Istituto modula la tutela dei diritti e il rispetto dei doveri nel contesto specifico delle singole istituzioni scolastiche. In tale cornice, la partecipazione studentesca - sancita dal D.P.R. n. 416/1974 - si carica di una insostituibile valenza educativa per la formazione di cittadini consapevoli e attivi in un contesto di democrazia agita in modo diretto. L'esercizio della democrazia, infatti, è un diritto/dovere che va appreso e praticato fin da giovani e proprio la Scuola rappresenta *il* contesto privilegiato, anche come luogo sociale di incontro e di partecipazione. Partecipare significa, in tale prospettiva, assumersi responsabilità, adempiere ai propri doveri e rispettare i diritti degli altri: sono questi i presupposti che fanno da sfondo all'inserimento nel curriculum di “Cittadinanza e Costituzione”, come previsto dalla legge n. 169/2008 che traccia un percorso di incisività mirata ad un livello di apprendimento *meta* più che contenutistico, per tutti i cicli scolastici.

Si deve dunque riconoscere che la Scuola italiana, da oltre 40 anni, è avvezza alla pratica diretta della cittadinanza studentesca nel senso più ampio dell'esercizio dei diritti e dei doveri di cittadino/alunno afferente alla microcomunità scolastica e alla macrocomunità sociale e basa il



proprio intervento educativo sulla consapevolezza che è indispensabile insegnare/apprendere in modo esperienziale le competenze civiche e sociali.

Il sistema scolastico italiano, quindi, partendo dalla metà degli anni '70 del secolo scorso, ha maturato e sedimentato esperienze significative, legate soprattutto ad alcuni momenti particolarmente critici della storia repubblicana più recente, ma ha maturato ed introiettato anche una importante consuetudine con la "pratica" della partecipazione studentesca alla vita scolastica. Pur riconoscendo che l'esercizio di tale partecipazione risulta talvolta non sempre coerente e lineare, si deve tuttavia riconoscere il merito alla Scuola italiana di aver agito in maniera lungimirante, educando generazioni di cittadini alla vita democratica in modo diretto e non simulato.

Il percorso brevemente delineato relativo al *focus* sulla educazione alla cittadinanza in Italia evidenzia, in definitiva, una importante consapevolezza pedagogica che parte da lontano e che negli ultimi anni si è ulteriormente rafforzata, anche grazie alle indicazioni provenienti dall'Europa. Infatti, già dall'ottobre del 2000, i Ministri dell'Educazione del Consiglio d'Europa hanno focalizzato la questione adottando una risoluzione sull'educazione alla cittadinanza che ne ha consacrato la centralità per le politiche educative degli stati membri della Unione Europea (*Conseil de la Cooperation Culturelle*, 2000): in quanto dimensione essenziale dei processi di insegnamento/apprendimento, le mete generali sono state generalmente identificate dai Ministri in tre finalità fondamentali:

- educare giovani (e adulti) a svolgere un ruolo attivo nella società civile
- contribuire alla lotta contro la violenza, la xenofobia, il razzismo, il nazionalismo aggressivo e l'intolleranza
- concorrere a promuovere la coesione sociale, l'uguaglianza e il bene comune.

L'educazione alla cittadinanza è quindi diventata dimensione essenziale dei processi educativi, in particolare di quelli scolastici, indipendentemente dai "nomi" sotto i quali compare nei documenti e nei programmi (educazione civica, educazione globale, *civiness*, cittadinanza, etc.). Tuttavia, a fronte delle molteplicità di trasformazioni di ordine socio-culturale corrisponde anche il bisogno di ridefinire il concetto stesso di cittadinanza, dato che appare ormai riduttivo riferirla ad una unica idea. Il riferimento alla cittadinanza "plurima" coglie in pieno la complessità del presente (M. Santerini, *La scuola della cittadinanza*, La Scuola (BS), 2010), e posiziona l'interazione, sin dalla nascita, all'interno di una serie di "comunità a cerchi concentrici" in senso culturale e giuridico-sociale, in qualità di cittadini di:

- un Comune;



- una Provincia;
- una Regione;
- uno Stato, la cui identità e unità costituiscono un patrimonio prezioso di memoria e di progetto;
- un Continente, che vuole riconoscersi in valori comuni: pace, diritti umani, sviluppo, ambiente, uguaglianza.

L'appartenenza giuridica a queste comunità istituzionali è parallela alla appartenenza al nucleo familiare, e ad esse si affianca, a partire dall'età dell'obbligo scolastico, la Scuola che diventa la prima comunità istituzionale all'interno della quale il piccolo alunno/cittadino agisce ed interagisce con adulti professionisti/lavoratori e coetanei. In realtà, la Scuola è anche un "luogo" fisico dove l'alunno vive continuamente, per almeno 5/6 ore giornaliere e almeno fino all'età dell'obbligo (16 anni), in un contesto "multiplo" (la classe) situazioni di crescita e di confronto, di contrapposizione e di adattamento. La condivisione di uno spazio "altro" rispetto ai luoghi familiari richiede di per sé, già dalla più tenera età, adeguate capacità di autoregolazione e di relazione che si innervano su capacità riflessive - auspicabilmente - via via sempre più raffinate. In sintesi, ogni istituzione scolastica rappresenta un microcosmo sociale all'interno del quale si generano situazioni potenzialmente foriere di sviluppo di competenze di cittadinanza agita.

La Scuola italiana contemporanea si presenta, dunque, pienamente consapevole del lungo - anche se non sempre esplicito - percorso dedicato alla cittadinanza attiva e del costante impegno su tale settore dell'educazione, anche al cospetto delle rilevazioni internazionali relative a tale ambito. I risultati dell'indagine internazionale sull'Educazione civica e la cittadinanza e buone prassi delle scuole (*International Civic and Citizenship Education Study: ICCS 2016*) della IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement: IEA*), presentati dall'INVALSI, hanno restituito un quadro molto significativo delle conoscenze e delle competenze maturate dagli studenti frequentanti la classe terza della scuola secondaria di primo grado. L'annualità 2016 è il secondo ciclo dell'indagine ICCS promosso dalla associazione indipendente IEA, costituita da centri di ricerca per le Scienze dell'Educazione afferenti ad oltre 50 nazioni, con sede ad Amsterdam, dedicata a ricerche comparative internazionali nel campo della valutazione. Nel caso specifico, l'obiettivo postosi dall'indagine ICCS 2016 della IEA ha avuto come *focus* la cittadinanza attiva e il modo in cui le scuole preparano gli studenti al ruolo di cittadini in società democratiche. L'indagine ICCS 2016 ha consentito



di monitorare le conoscenze e la comprensione da parte degli studenti di tematiche nell'ambito della *civicsness*, ma anche le loro opinioni e comportamenti.

In Italia le dimensioni dell'indagine ICCS 2016 sono state contenute poiché sono stati coinvolti circa 3500 studenti all'ottavo anno di scolarità (classe terza della scuola secondaria di primo grado). Tuttavia, il dato rilevante consiste nel fatto che l'Italia ha aderito anche alle rilevazioni ICCS IEA 2009, a differenza di numerose nazioni europee che hanno scelto di "saltare" la tornata del 2016. Malgrado ciò, la partecipazione di circa 23 nazioni e di un'unica regione della Germania (Nord Reno - Vestfalia), ha coinvolto complessivamente oltre 94mila studenti, 37mila docenti - indipendentemente dalla disciplina insegnata e dalla classe sorteggiata per la partecipazione - e 3.800 dirigenti scolastici. La scelta di coinvolgere docenti afferenti a diverse discipline è perfettamente in linea con le considerazioni finora svolte sul carattere evidentemente trasversale dell'educazione civica/cittadinanza rispetto ai singoli ambiti disciplinari, tant'è che all'interno di ogni scuola partecipante all'indagine sono stati selezionati dai 15 ai 19 docenti delle classi terze. Il rigore delle procedure condivise ed adottate da tutte le nazioni aderenti alla rilevazione ha garantito la comparabilità dei dati, mentre il quadro teorico di riferimento, comprendente non solo la trasmissione di conoscenze e di abilità, ha evidenziato anche un lavoro finalizzato a favorire la partecipazione sociale e attiva, oltre che a formare gli atteggiamenti degli studenti. Dunque, in tale ottica, accanto al questionario centrato sugli aspetti più strettamente cognitivi connessi alla valutazione dei livelli di competenza in educazione civica e alla cittadinanza, è stato sviluppato un questionario *ad hoc* per rilevare informazioni concernenti opinioni, comportamenti e atteggiamenti degli studenti in relazione ai valori e al sistema di norme e di regole che caratterizzano le società democratiche. L'indagine ha tenuto conto dei contesti e dei numerosi "fattori di sfondo" (individuo, famiglia, località, nazione) che possono avere incidenza sullo sviluppo del ruolo attivo di cittadinanza. Proprio per consentire un approfondimento di questi aspetti nel contesto europeo, è stato elaborato un questionario specifico atto a rilevare percezioni e atteggiamenti su aspetti di *civicsness* peculiari legati al contesto continentale di riferimento destinato agli studenti di 14 nazioni europee e di una regione della Germania¹⁶¹.

¹⁶¹ In ordine alfabetico: Belgio (fiammingo), Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania (Nord Reno - Vestfalia), Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia. Il dato di immediata rilevanza per quanto concerne la distribuzione delle nazioni aderenti all'indagine riguarda l'assenza dell'Europa occidentale e meridionale, a fronte di una adesione ampia dell'Europa settentrionale e di tutte le nazioni della penisola scandinava. Va ricordato che la partecipazione all'indagine è stata, come anche nelle precedenti rilevazioni, subordinata alla libertà di scelta operata dalle singole nazioni. La mancanza del blocco continentale,



Quali sono i risultati degli studenti in Italia nella scala cognitiva relativa alle conoscenze civiche?

Innanzitutto occorre specificare che tale scala è caratterizzata da una media con un valore di 500 ed una deviazione standard di 100: sulla base di tale scala gli studenti italiani hanno ottenuto il punteggio di 524 che è significativamente superiore alla media internazionale, superati soltanto dai coetanei della Danimarca, di Taipei Cinese, della Svezia e della Finlandia. Rispetto al ciclo ICCS 2009 in cui è stato conseguito il punteggio di 531, gli studenti delle scuole italiane non si sono discostati in maniera statisticamente significativa, inoltre si conferma che ben il 99% di essi raggiunge il livello minimo di competenza (livello D), contro il 97% della media internazionale. Inoltre, i risultati statisticamente migliori risultano conseguiti dalle alunne con un punteggio di 535, a fronte del punteggio di 515 degli alunni. Il divario in Italia è di 20 punti, a differenza del punteggio internazionale che fa registrare un divario di 25 punti confermando il “primato” femminile.

Quali, invece, le percezioni e gli atteggiamenti degli studenti in Italia rispetto a questioni civiche e politiche strettamente europee?

Gli studenti europei, compresi quelli delle scuole italiane, dimostrano di avere un forte senso di identità rispetto al continente in cui vivono e studiano, confermando il *trend* positivo riscontrato già nelle rilevazioni ICCS 2009. Per quel che concerne l'Italia, il punteggio appare, anche in questo caso, superiore alla media internazionale (Italia: 54 - media internazionale: 53) ed è identico a quello ottenuto nell'indagine precedente. Questo dato, in particolare, offre qualche spunto di riflessione perché - ad avviso di chi scrive - mostra in modo eloquente che, ad esempio, l'impegno profuso dall'Europa anche attraverso il Programma Operativo Nazionale (PON) FSE e FESR, entrambi prima dedicati soltanto alle scuole delle regioni meridionali Obiettivo “Convergenza” ed in seguito estesi alle scuole dell'intero territorio nazionale, ha reso ben percepibile l'impegno concreto del sistema sovranazionale nei confronti delle giovani generazioni. Accanto a questo dato, si può affiancare anche la consuetudine, ormai sempre più diffusa, relativa ad esperienze scolastiche di partenariati con l'estero che coinvolgono gli studenti fin dalla più giovane età: in particolare, si fa riferimento al progetto europeo eTwinning (iniziato nel 2005) che coinvolge ben 188.641 scuole in Europa e 13.940

dalla penisola iberica fino all'Europa centrale con le propaggini insulari (Islanda, Irlanda, Regno Unito), nella edizione 2016 lascia spazio ad interpretazioni che non possono prescindere dalla temperie storica e politica che ha fatto registrare nel referendum del 23 giugno 2016 nel Regno Unito il *climax* di un sentimento antiunionista serpeggiante nel continente, Italia compresa



scuole in Italia, appartenenti per la maggior parte al primo ciclo dell'istruzione (scuola primaria: 6 - 10 anni; scuola secondaria di primo grado: 11 - 13 anni). La capillarità di questi interventi, insieme anche alla loro "vita" ormai ultradecennale, ha con ogni probabilità concorso, insieme ad altri fattori di sistema, in maniera importante a risultati così positivi per gli studenti delle scuole italiane.

Quali sono le principali fonti di informazione per gli studenti?

I risultati analitici completi sono pubblicati sul sito dell'INVALSI, tuttavia già questi punteggi generali sono di assoluto interesse, non solo per la scuola. Infatti, la conferma di un approccio attivo in Italia da parte degli studenti viene confermato, ad esempio, anche dalla percentuale di quanti dichiarano di guardare la televisione per informarsi sulle notizie nazionali ed internazionali: 74% (ICCS 2009: 78%). Tuttavia, anche la discussione con i genitori resta un caposaldo per il coinvolgimento sulle tematiche politiche e sociali, in particolare gli studenti dichiarano di discutere con i genitori degli avvenimenti esteri con una frequenza maggiore rispetto alla media internazionale (Italia: 61% - media internazionale: 46%). La distanza è anche in questo caso significativamente ampia e merita attenzione, nel senso che questo dato restituisce una notazione sociologica sulla persistente peculiarità della "specie" familiare italiana generalmente molto presente e dialogante.

L'indagine ICCS 2016 è molto articolata, ma la selezione dei temi proposta in questa sede è significativa nel senso che consente di inquadrare la tematica della *civicness* su tre livelli di "sensibilità":

- familiare
- scolastica
- europea.

Quanto emerge dalle indagini su questi ambiti è ampiamente positivo, ma tale panoramica non risulterebbe completa se venisse taciuto un dato riguardante il quesito sulla fiducia nel Governo e nel Parlamento, inerente il livello della "sensibilità" nazionale. Dunque, nella maggior parte dei Paesi gli studenti dichiarano di avere fiducia in misura maggiore rispetto alle rilevazioni ICCS 2009, mentre in Italia si assiste ad un andamento opposto (Governo: ICCS 2009: 74% - ICCS 2016: 57%; Parlamento: ICCS 2009: 74% - ICCS 2016: 65%). A livello comparativo è interessante notare che il Cile è l'unica nazione a presentare un *trend* sostanzialmente simile a quello dell'Italia. Un tale crollo in meno di un decennio, rilevato in una indagine dedicata a studenti per lo più tredicenni, rappresenta, a nostro avviso, il dato in assoluto più significativo della intera indagine ICCS 2016, perché lascia intravedere



scenari inquietanti, ad esempio, sull'esercizio del voto e sulla percezione del potenziale di incisività personale proprio sul livello politico. Le azioni e il compito per invertire una criticità così grave non possono spettare soltanto al sistema dell'istruzione, ma devono coinvolgere soprattutto il piano della comunicazione, in tutte le sue forme e modalità. Una democrazia ancora così "giovane" come quella italiana non può permettersi di mostrare segni talmente gravi di stanchezza e di disaffezione da parte delle nuove generazioni. Il difficile momento storico con così tante tensioni a livello internazionale potrebbe, se utilmente analizzato e interpretato, far riflettere in modo critico, ma non oppositivo. Di questo la Scuola può farsi ulteriormente carico, ma la soluzione del problema risiede altrove.

In conclusione, l'*humus* culturale e scolastico in Italia, stando ai risultati dell'indagine ICCS 2016, ha già messo al centro della didattica/apprendimento le competenze di Cittadinanza e Costituzione. L'inserimento, nel colloquio del nuovo esame della secondaria di I grado, della "messa a fuoco" di tali competenze è più che mai coerente con questa direzione, dato che le attività svolte nell'ambito di Cittadinanza e Costituzione sono oggetto di valutazione, come indicato nel Decreto Legislativo n. 62/2017, art. 2, c. 4 e art. 8, c. 5.



Il lavoro agile nella PA: adempimento o reale opportunità per le organizzazioni pubbliche?

di Monica Parrella

Dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Coordinatrice dell'Ufficio per gli Interventi in materia di parità e pari opportunità

Premessa

Oggi sono più di 300.000 i dipendenti, tra impiegati, quadri e dirigenti, che lavorano, per la maggior parte nel settore privato, in modalità "agile". Questo nuovo modo di concepire la prestazione lavorativa, sempre più diffuso, sta rivoluzionando il mercato del lavoro italiano e il modo stesso di concepire le prestazioni dei lavoratori dipendenti.

Ma cosa si intende per lavoro agile e soprattutto perché può rappresentare una risorsa per la pubblica amministrazione?

Il lavoro agile non è un modo diverso di chiamare il telelavoro; istituto, questo, ben noto al pubblico impiego e mai pienamente decollato.

Si tratta invece di una modalità lavorativa innovativa, che consente al lavoratore e alla lavoratrice di eseguire le prestazioni in modo flessibile, nello spazio e nel tempo, nel rispetto di obiettivi lavorativi prefissati, senza predeterminazione del luogo di svolgimento dell'attività. Non si tratta di una prestazione svolta necessariamente "da casa", e può non riguardare tutte le linee di attività su cui è impegnato il lavoratore/lavoratrice, potendone fruire anche per poche giornate al mese.

Con il lavoro agile si intendono superare i vincoli connessi a luogo e tempo/orario lavorativo, riconoscendo alla persona una maggiore autonomia nel definire le modalità di esecuzione delle prestazioni a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati.

La diffusione massiccia di un diverso modo di intendere la prestazione lavorativa, basata non sul culto della presenza fisica in ufficio ma sul risultato in qualsiasi momento e ovunque lo si produca (*everytime, everywhere*), è potenzialmente in grado di incidere nel profondo sulla cultura delle organizzazioni pubbliche, aprendo la strada ad una pubblica amministrazione centrata sui servizi da offrire alla cittadinanza nonché a maggiori pari opportunità tra uomini e donne nel mondo del lavoro.



Il lavoro agile, focalizzandosi sui risultati, rende infatti *normale* la non presenza 5 giorni su 5, per almeno 7-8 ore sul luogo di lavoro. e può contribuire per questa via a rimuovere lo stigma al quale sono associate spesso le donne nei luoghi di lavoro, le quali come è noto beneficiano più frequentemente di permessi e congedi, e che le pregiudicano rendendole vittime di stereotipi e di discriminazioni.

Le donne, infatti, che a causa dei carichi familiari spesso si trovano in situazioni di svantaggio a livello lavorativo, sono particolarmente penalizzate dalla “rigidità” del lavoro, in termini di orari, di spazi e di modalità organizzative. L’introduzione di tempi e modalità di lavoro più “agili” o *smart* può, perciò, costituire un incentivo e una facilitazione per l’ingresso e le progressioni di carriera in particolare per le donne, consentendo l’individuazione di un giusto equilibrio tra tempi di lavoro e tempi di vita e una più ampia condivisione delle responsabilità familiari nelle coppie.

In questo senso il lavoro agile può essere inteso come un *equalizzatore*, per questa propensione ad equalizzare, ad appianare le distorsioni di genere che si riscontrano ancora oggi nel mercato del lavoro, pubblico e privato.

Adempimento di legge o reale opportunità per le organizzazioni pubbliche?

La c.d. Riforma Madia della pubblica amministrazione (L. n. 124/2015), all’art. 14, ha introdotto nuove misure in materia di conciliazione, prevedendo espressamente che le amministrazioni pubbliche “*sono tenute ad adottare misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l’attuazione del telelavoro e la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa*”. Di tali misure devono poter avvalersi, entro tre anni, almeno il 10 per cento dei dipendenti di ciascuna amministrazione, che ne facciano richiesta, con la garanzia di non subire penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

La norma, dunque, definisce obiettivi quantitativi specifici prevedendo altresì che l’adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa in questione costituisca oggetto di valutazione nell’ambito dei percorsi di misurazione della *performance* organizzativa e individuale all’interno delle amministrazioni pubbliche.



In attuazione dell'art 14, il 6 giugno 2017 è stata emanata poi la *“Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti”* (Direttiva Madia n. 3 del 2017).

La Direttiva e le linee guida, che ne costituiscono parte integrante, forniscono indicazioni operative a supporto delle amministrazioni per i passaggi propedeutici all'avvio della sperimentazione del lavoro agile prevista dall'articolo 14.

Sempre nel 2017 il contesto normativo si è inoltre rafforzato e arricchito con la legge n. 81/2017, in vigore dallo scorso 14 giugno, che dedica un intero Capo **al lavoro agile**. Si tratta di una tappa importante perché per la prima volta nel nostro ordinamento si definisce compiutamente sul piano normativo il lavoro agile o *smart working* come una *“modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva”*.

La Legge n. 81/2017 tra l'altro chiarisce un profilo molto delicato definendo gli obblighi del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza. Anche rispetto a quest'ultimo aspetto, che poteva costituire una preoccupazione per il datore di lavoro, sono stati fatti importanti passi avanti.

Da ultimo, con la Circolare INAIL del 2 novembre 2017¹⁶², sono state fornite indicazioni in merito agli obblighi assicurativi e alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. E' stato infatti chiarito che il lavoro agile non differisce dal lavoro svolto presso l'ordinaria sede di lavoro e che conseguentemente ci sarà un'estensione dell'assicurazione anche per gli *smartworkers*.

Il datore di lavoro da parte sua, oltre a fornire un'informativa scritta che individui i principali rischi connessi all'esecuzione della prestazione lavorativa, sarà tenuto a comunicare all'INAIL i nominativi delle persone coinvolte nella sperimentazione.

¹⁶² <https://www.inail.it/cs/internet/atti-e-documenti/note-e-provvedimenti/circolari/circolare-n-48-del-2-novembre-2017.html>



Anche grazie ad un quadro normativo che nel corso del 2017 si è completato, si è accresciuto il numero delle amministrazioni pubbliche e delle aziende che stanno avviando percorsi di lavoro agile.

E' bene precisare che le pubbliche amministrazioni non sono di fronte ad un "mero adempimento" in attuazione dell'articolo 14 della Legge n. 124/2015, ma ad una grande opportunità di cambiamento con la possibilità di realizzare percorsi di *change management* coniugando e valorizzando esigenze organizzative e individuali.

La sperimentazione di forme di lavoro agile in particolare nel settore pubblico può rappresentare, infatti, una risorsa preziosa per innovare l'amministrazione, oggi caratterizzata da un personale con età media elevata, e per diffondere un nuovo modello organizzativo più produttivo e più attento alle esigenze del personale.

Come dimostrato anche da ricerche condotte a livello scientifico, i benefici economico-sociali potenziali sono molteplici e trasversali. L'adozione di un modello stabile di *smart working* produce incrementi di produttività, con evidenti impatti in termini di *performance* organizzativa ed individuale; permette al datore di lavoro di valorizzare al meglio le risorse umane e strumentali e al personale di accrescere il proprio benessere organizzativo grazie ad una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Alcune amministrazioni che già sperimentano forme di lavoro agile hanno potuto cogliere gli impatti benefici dell'istituto registrando riduzione dell'assenteismo del personale, minore fruizione del part-time o di permessi per flessibilità oraria, nonché maggiore soddisfazione e motivazione dei lavoratori che godono di benefici evidenti in termini di benessere e di conciliazione.

Con il lavoro agile a regime si rileva poi una netta riduzione dei costi di gestione nonché la valorizzazione delle risorse umane e strumentali a cui si accompagna di frequente la riorganizzazione degli spazi e l'ammodernamento della dotazione informatica.

Tali evidenze sono state di recente confermate con il progetto E.L.E.N.A.¹⁶³ (Experimenting flexible Labour tools for Enterprises by eNgaging men And women), coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e realizzato con il supporto scientifico del Centro "Carlo F. Dondena" per la Ricerca sulle Dinamiche Sociali e le Politiche Pubbliche

¹⁶³ <http://www.pariopportunita.gov.it/elena-experimenting-flexible-labour-tools-for-enterprises-by-engaging-men-and-women/>



dell'Università Bocconi di Milano e in partnership con il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Con il progetto ELENA è stato per la prima volta condotto un esperimento scientifico finalizzato alla migliore comprensione degli effetti prodotti dall'adozione di soluzioni di lavoro "agile" in azienda, attraverso uno studio empirico sul legame tra utilizzo di forme di lavoro "agile" e i suoi possibili esiti sull'organizzazione e la produttività del lavoro e la qualità della vita.

Attraverso l'esperienza di un campione significativo di dipendenti, coinvolto nella sperimentazione del lavoro agile per 9 mesi, presso la società A.C.E.A. si è registrato un aumento della produttività, un aumento della soddisfazione media rispetto a varie dimensioni della qualità della vita, nonché un aumento della possibilità di conciliare vita e lavoro e in generale una maggiore dedizione verso l'azienda.

Cosa serve operativamente per avviare la sperimentazione presso una PA?

Prima di avviare la sperimentazione di percorsi di lavoro agile una pubblica amministrazione dovrebbe in primo luogo realizzare una ricognizione delle esigenze organizzative dell'amministrazione e rilevare i bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori sul tema della conciliazione vita-lavoro.

Dopo aver analizzato e mappato le attività e i processi la pubblica amministrazione potrebbe procedere con la definizione di un documento in cui si definisce la policy interna di lavoro agile.

La normativa vigente, pur delineando le linee generali dell'istituto, ha lasciato ampia autonomia alle aziende e alle amministrazioni nel definire le proprie regole.

Ogni amministrazione dunque potrà dotarsi di una policy personalizzata, costruita in base alle proprie esigenze e agli obiettivi programmati con la sperimentazione.

Il documento di policy in linea di massima dovrà contenere: la definizione degli obiettivi quantitativi (percentuale di personale destinatario della policy) che si intendono raggiungere, nel rispetto di quelli prefissati ex art. 14 della legge n. 124/2015; le caratteristiche minime del progetto individuale di lavoro agile dei dipendenti (durata, rientri settimanali, fasce di contattabilità, criteri di scelta dei dipendenti interessati); l'identificazione delle modalità di realizzazione delle attività in



modalità agile e di quelle escluse; le regole per l'utilizzo degli spazi e della dotazione tecnologica; gli obblighi di sicurezza e riservatezza.

Definito l'atto di policy, la pubblica amministrazione potrà, mediante atto o bando interno, procedere all'individuazione del personale che svolgerà i progetti di lavoro "agile", eventualmente secondo criteri di scelta o priorità predefiniti. Gli *smartworkers*, individuati su base volontaria, definiranno per iscritto un progetto individuale di lavoro "agile" con il proprio superiore gerarchico.

La vera e propria sperimentazione potrebbe essere realizzata partendo dall'applicazione della policy a strutture pilota.

Tassello fondamentale del processo è rappresentato dalle fasi di monitoraggio e valutazione dei risultati sia del singolo progetto di lavoro agile rispetto ad obiettivi ed output programmati, sia più in generale rispetto alla sperimentazione complessivamente intesa.

All'esito della valutazione l'amministrazione potrà valutare se estendere la sperimentazione a tutte le strutture o continuare con ulteriori sperimentazioni pilota.

L'iter sinteticamente illustrato è stato di recente seguito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, con Direttiva del Segretario Generale del 26 maggio 2017, ha dato avvio ad un percorso di sperimentazione del lavoro agile presso le strutture della Presidenza. Individuando come "Dipartimenti pilota" il Dipartimento del personale, il Dipartimento della Funzione pubblica, il Dipartimento per le pari opportunità e il Dipartimento della famiglia.

Attraverso la sperimentazione, dal 1° dicembre 2017 al 31 marzo 2018, il 10 per cento del personale dei Dipartimenti pilota stanno svolgendo la loro prestazione lavorativa per 5 giorni al mese in modalità "*smart-working*", nella maggior parte dei casi utilizzando strumenti tecnologici messi a disposizione dall'amministrazione.

La sperimentazione del lavoro agile è stata avviata presso il Ministero dell'Economia e delle finanze attraverso un progetto pilota avviato nel luglio 2017 che sta ad oggi coinvolgendo oltre 200 unità di personale delle sedi centrali, tra impiegati, funzionari e dirigenti, per un massimo di 6 giornate al mese.



Al fine di accompagnare le amministrazioni in questo processo che sta trasformando il modo stesso di concepire la prestazione lavorativa è nato, nell'ambito del PON Governance e Capacità istituzionale 2014/2020, il **Progetto Lavoro "agile" per il futuro della PA: pratiche innovative per la conciliazione vita/lavoro**.

Attraverso tale progetto il Dipartimento della Funzione pubblica, in qualità di Organismo intermedio, e il Dipartimento Pari Opportunità, in qualità di Beneficiario, hanno inteso cogliere le sfide in atto per promuovere un'azione di sistema per la diffusione di un nuovo modello culturale di organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Il cuore del progetto è rappresentato dall'accompagnamento di 15 amministrazioni pilota nell'implementazione di percorsi di lavoro agile.

Le 15 amministrazioni che sono state individuate¹⁶⁴a seguito dell'Avviso di manifestazione di interesse godranno di un supporto personalizzato, anche attraverso incontri *ad hoc* e attività dedicate. Altre 10 amministrazioni beneficeranno di supporto su aspetti specifici in base allo stato in cui si trovano rispetto a sperimentazione di lavoro agile già avviate autonomamente.

Le altre pubbliche amministrazioni che si sono candidate all'accompagnamento e non selezionate per i progetti pilota saranno, invece, supportate con l'ausilio di una Piattaforma interattiva nell'ambito della quale sarà possibile dialogare, scambiare strumentazione specifica e accedere alla documentazione relativa alle sperimentazioni in atto.

Numerose amministrazioni si sono quindi attivate o stanno per essere coinvolte in un processo di innovazione organizzativa che permetterà al mondo del lavoro pubblico di adottare un modello che si può definire *win-win-win*, in considerazione degli evidenti impatti positivi che è in grado di produrre non solo per i lavoratori (migliore conciliazione vita-lavoro e maggiore benessere organizzativo), ma anche per le organizzazioni (maggiore produttività) e per la collettività (riduzione del traffico nelle città dovuto ai minori spostamenti verso i luoghi di lavoro).

¹⁶⁴ link agli esiti dell'Avviso di manifestazione di interesse:

<http://www.pariopportunita.gov.it/notizie/24112017-progetto-lavoro-agile-per-il-futuro-della-pa-avviso-di-rettifica-esito-dell-avviso-di-manifestazione-di-interesse-per-l-individuazione-delle-pa-che-sperimenteranno-percorsi-di-lavoro-agile/>



Riparare il mondo: il lavoro nella tradizione delle tre religioni monoteiste

di Michele Salomone

Dirigente generale INPS

Nei due precetti che la Costituzione dedica al tema del lavoro, sono più o meno impliciti sia il profilo del diritto sia il profilo del dovere.

Molto si è discusso intorno al primo e segnatamente alla sua valenza sostanziale o meramente potenziale (dunque, non rivendicabile in sede giudiziaria), nonché intorno alla preoccupazione di neutralizzarne la possibile accezione “classista”, meno intorno al secondo, come specialmente declinato al 2^a comma dell’art.4 (“Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”), nonostante il dotto dibattito che si dipanò sulla sua formulazione all’interno della terza sottocommissione dell’Assemblea costituente.

Respinta ogni tentazione di dotarlo di valore giuridico con previsione sanzionatoria, il dettato raccolto nel cennato comma ha conservato il valore meramente morale di esortazione a contribuire con la propria dedizione al benessere della comunità di appartenenza.

La coniugazione tra i due profili traduce il diritto al lavoro anche nel diritto a poter onorare il debito che si contrae con la collettività, a essere messi nelle condizioni di effettuare la prestazione “morale”.

In questo sembra consistere il senso più profondo o comunque ulteriore della dignità del lavoro, secondo cui il lavoro è l’ambito nel quale si sviluppa la dignità dei componenti di una comunità, l’essere degni di farvene parte.

Questa sequenza reclama una rinnovata riflessione - o, almeno, un’integrazione - intorno al senso di questo speciale cimento dell’essere umano.

E non appare un azzardo al tempo della “precarizzazione globale” spostare il campo dal buon lavoro per sé al lavoro buono per gli altri.



Su questo tema si sono confrontati, presso la sede regionale dell'INPS di Bologna, il rabbino capo della comunità ebraica bolognese, Rav Alberto Sermoneta, il Vescovo di Bologna, Mons. Matteo Maria Zuppi e l'Imam Abd Al Adhim Yusuf Pisano, responsabile Coreis Italiana per l'Emilia Romagna, nella tavola rotonda "Riparare il mondo: il lavoro nella tradizione delle tre religioni monoteiste".

Cos'è il lavoro in queste tre sapienze ultramillinarie? E qual è il rapporto tra il tempo del lavoro e il tempo della vita? E quale la sua relazione con la dimensione etica e spirituale?

La creazione. Il lavoro di Dio

Nel primo libro della scrittura (Genesi), troviamo Dio al lavoro, dal momento che la narrazione della creazione è anche e soprattutto la narrazione di un lavoro.

Nella tradizione ebraica per indicare la creazione, in senso lato, si utilizzano tre verbi diversi: uno indica la creazione dal nulla, prerogativa esclusiva di Dio, uno l'attività manipolatrice della materia già data (possibilità riservata anche all'uomo) e il terzo l'attività di completamento dell'opera.

L'atto della creazione implica un'azione di rottura, di inaudita "innovazione" e di rinuncia: Dio rinuncia alla sua "coincidenza" con il mondo, alla sua perfetta "sovrapposizione" con quello e per "consentirlo" (per consentire il creato) se ne ritrae, si autoridimensiona, ne declassa la sua perfezione, affidandone - peraltro - l'eco nella perfezione del tempo dello Shabbat.

In questo luogo imperfetto che è la creazione per sottrazione divina, si apre, per la tradizione ebraica (in particolare, quella mistica), la possibilità dell'avventura umana.

Egli consegna il mondo all'uomo, con il mandato di custodirlo e di migliorarlo; di goderne e di dividerne i frutti.

Il lavoro dell'uomo

In tutte e tre le tradizioni, quindi, in forza della chiamata originaria al lavoro, prevale il biasimo nei confronti dell'uomo accidioso, pigro, riluttante, ma anche quello nei confronti dell'uomo "vorace", che sacrifica se stesso e gli altri per il profitto.

Nell'Islam, i profitti da mero interesse da capitale sono considerati con diffidenza e anche nel Corano, che elenca dettagliatamente le attività lecite, viene esplicitamente esclusa da quelle l'usura.



Allo stesso tempo, tutte invocano un equilibrio tra il tempo del lavoro e il tempo sacro (venerdì, shabbat, domenica o addirittura la scansione della preghiera quotidiana), in una sorta di scambio tra “materializzazione” del sacro e “sacralizzazione” del secolare.

Affinché non vi sia soluzione di continuità tra le due dimensioni, è necessario che la profilazione etica e spirituale del lavoro entri nell'ordinario.

Le teoriche laiche del lavoro ne hanno, peraltro, letto la sua intima ambivalenza, tra attività privilegiata per la realizzazione di sé e pratica della possibile alienazione e dello sfruttamento dell'uomo sull'uomo per eccellenza.

Con troppa disinvoltura ideologica o antiideologica, ci si è sbarazzati di analisi critiche su queste dimensioni, abbagliati dalle loro nefaste implementazioni politiche.

E, invece, questa ambiguità sembra iscritta da sempre nel potenziale, concreto esercizio del lavoro e nel primo libro dell'Antico Testamento, Adamo è dapprima posto nell'Eden “per coltivarlo e custodirlo” e il lavoro sembra sigillato dalla dignità divina, ma poi, dopo la caduta, egli è consegnato al lavoro come a una condanna (“mangerai nella fatica.... Tutti i giorni della tua vita”).

Il lavoro è benedizione per l'uomo ma può essere la sua miseria; il suo tempo può essere il tempo della pienezza o il tempo dell'alienazione, della frustrazione; il crisma di una vita inappagata.

Riparare il mondo: l'uomo in soccorso di Dio

Se l'uomo è chiamato a integrare l'opera “parziale” di Dio, gli deve essere riconosciuta una possibilità manipolatoria per rimediare alle imperfezioni originarie o sopravvenute.

Non a caso, l'espressione “riparare il mondo” (“tiqqun olam”) venne introdotta da un pensatore ebreo all'indomani della catastrofe della Shoa per invocare una reazione di concreta attivazione per recuperare alla speranza un mondo che appariva abbandonato da un dio impotente a un orrore inaudito.

In questo affidamento vertiginoso, risiede la grandezza non “prometeica” dell'uomo al lavoro.

La coltivazione dei suoi talenti, pochi o tanti che siano, a beneficio del mondo costituisce l'esortazione condivisa da ognuna di queste tradizioni e il contributo alla sfera secolare della comunità degli uomini: l'uomo pio è colui che ispira la propria dimensione sociale alla virtù della zedaqah



(ebraico) o saddka (arabo), cioè ai valori della giustizia e della carità dei suoi simili presenti e futuri, similmente al vecchio che nel Talmud replica, all'irrisione del passante che lo invita a soprassedere dal piantare il carrubo del quale non potrà vedere il frutto, osservando come egli stia mangiando dall'albero piantato dal nonno.....

In questa dimensione, spirituale e secolare, a un tempo, ogni attività recupera il proprio senso più profondo, oltre i miti della competitività e del primato.

Nel recente documento "Fra Gerusalemme e Roma", emanato dalla conferenza dei rabbini europei e il consiglio rabbinico d'America in occasione del cinquantenario di Nostra Aetate, la riflessione sullo stato del dialogo tra cattolicesimo ed ebraismo, si conclude con l'invito a "trovare i modi che ci permettano, insieme, di migliorare il mondo".

Di certo, un'esortazione che può rivestire un carattere universale.



RECENSIONI

Enzo Ciconte

Mafie del mio Stivale

Ed. Manni - 2017

di Leonella Cappelli

Il lavoro di Enzo Ciconte, docente di Storia delle mafie italiane nell'Università di Pavia e di Roma Tre, offre una panoramica complessiva sul fenomeno delle mafie presenti nel nostro Paese.

Per quelle "tradizionali", ossia di antico radicamento nel nostro territorio (mafia siciliana, 'ndrangheta, camorra, in parte anche Sacra Corona pugliese), l'autore fornisce elementi sulle origini e sullo sviluppo fino ai nostri giorni, con un occhio particolarmente attento all'humus sociale e culturale in cui si sono innestate, illustrando anche procedure di "reclutamento" e rituali di iniziazione dei soggetti mafiosi.

Pur nell'ambito di un testo volutamente sintetico e riassuntivo, vengono forniti approfondimenti e particolari significativi, completati da citazioni testuali da altri studi similari.

Spazio adeguato è riservato alla mafia siciliana nella seconda metà dell'Ottocento, prevalentemente di origine agricola e legata al latifondo, e alle connivenze con la politica e le istituzioni locali, spesso negate per opportunismo o per semplice ignoranza della realtà, malgrado le denunce di inchieste parlamentari e di singoli funzionari dello Stato. Circostanza che ha ritardato enormemente una adeguata controffensiva delle autorità preposte, che solo negli ultimi anni del Novecento sono state poste in grado di reagire con fermezza e determinazione.

Di rilievo, rispetto alle numerose opere generali sulla materia, gli approfondimenti sulla malavita calabrese e sulle cause del suo radicamento nel territorio nel Nord Italia dovuto, secondo Ciconte, non soltanto ai provvedimenti di soggiorno obbligato che negli ultimi decenni del secolo scorso hanno riguardato gli 'ndranghetisti consentendo loro di ricreare al di fuori dei luoghi di origine



proficui legami di parentela e complicità, ma anche sulla non disdegnata complicità offerta dal background economico-affaristico delle zone più prospere del Paese.

Non mancano particolari e riflessioni meno note sul passato del fenomeno malavitoso calabrese, come la connivenza “oggettiva” realizzata con esponenti locali del Partito Comunista nel secondo dopoguerra, dovuta in parte alla comune esperienza di “confinati” durante il regime fascista, e in secondo luogo alla ingenua convinzione che gli ‘ndranghetisti fossero soggetti antisistema che agivano con finalità prevalenti di giustizia sociale.

Riguardo alle mafie straniere (mafia albanese, cinese, nigeriana, colombiana, bulgara ecc.), la trattazione è estremamente sintetica. Di esse vengono citati alcuni tratti comuni del modus operandi, come la volontà di non dar luogo a fatti eclatanti di delinquenza per poter agire, per quanto possibile, indisturbate nelle loro attività criminali. Caratteristica, questa, più marcata per i fatti delittuosi nell’ambito della comunità cinese, portata ad occultare non solo gli autori ma gli stessi crimini commessi e quindi, anche in questo caso, non consentendo alle autorità di prospettarsi in tempo utile rimedi e strategie di contrasto.

Il testo è scorrevole e di facile comprensione, e utile, per quanto sopra illustrato, sia per chi acceda per la prima volta allo studio della materia, sia per coloro che vogliono aggiornare le loro conoscenze critiche sulle forme di malavita organizzata del nostro Paese.



Mita Marra

Valutare la valutazione

Adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella PA italiana

Ed. il Mulino - 2017

di Sonia Mecenate

Mita Marra insegna Valutazione delle politiche pubbliche e Scienza dell'amministrazione all'Università di Salerno ed è Visiting professor of Comparative public policy alla Trachtenberg School of public policy and public administration della George Washington University. Dal 2013 al 2017 è stata presidente dell'Associazione italiana di valutazione.

Negli ultimi anni il tema della “valutazione” è richiamato e normato nelle più disparate disposizioni legislative e, ciò nonostante, il nostro Paese figura tra gli ultimi paesi democratici ad essersi dotato di tecniche dedite all’analisi d’impatto e di performance in ambito amministrativo. L’autrice si sofferma e riflette efficacemente sul tema prendendo atto che la valutazione, seppur entrata nel sistema pubblico italiano nella seconda metà degli anni '90, sia ancora da considerarsi un mero adempimento burocratico per distribuire risorse economiche al personale.

Gli interrogativi che si pone la docente sono molti e diversificati e vanno dalla ricerca di una spiegazione per l’insoddisfacente performance italiana al significato della valutazione in quanto tale. In definitiva, nel testo si mette in evidenza il problema irrisolto dell’assenza di una cultura manageriale nella PA italiana. In particolare, secondo l’autrice, si è tentato di “infondere” per legge tale cultura con risultati limitati ai pochi casi isolati dove hanno operato dei manager pubblici illuminati.

La lettura del testo appare da subito molto interessante ed attualissima; essa offre una sintesi ragionata sull’evoluzione della normativa di riforma in Italia, gli impatti sul personale pubblico e conclude valutando la volontà realmente espressa dai legislatori circa l’introduzione di strumenti di valutazione. Infatti, secondo l’autrice, non è stato superato il problema politico connesso all’utilizzo di



strumenti valutativi a supporto non solo della valorizzazione del merito di dirigenti e dipendenti, ma, soprattutto, delle decisioni di programmazione e controllo della spesa.

L'autrice coglie ambiguità e contraddizioni che depotenziano le prescrizioni di legge; ne è un esempio l'introduzione di deroghe alla normativa sulla rotazione di funzionari e dirigenti pubblici che limitano grandemente l'efficacia del principio anticorruzione sottostante.

L'interrogativo sulla reale utilità della valutazione così come applicata nel sistema amministrativo italiano affiora più volte assumendo un carattere saliente e centrale. Infatti, l'attività valutativa dovrebbe rispondere ad esigenze conoscitive, di verifica di impatto e di risultato al fine dell'utilizzo concreto sui processi decisionali e l'Italia in questo senso risulta fortemente carente.

Altro punto centrale riguarda la riflessione circa la relazione tra valutazione delle politiche pubbliche e misurazione delle prestazioni manageriali/organizzative: sono da considerarsi assolutamente connesse ovvero sono mondi distinti e separati? Sulla questione l'autrice esprime il proprio punto di vista che vede fortemente correlate le due forme di valutazione; afferma, infatti, che tale separazione disciplinare e culturale potrebbe accentuare le debolezze dello Stato generando distorsioni piuttosto che complementarità cognitive a supporto del programma delle politiche pubbliche.

In tale contesto, il ruolo del valutatore appare dunque centrale. L'autrice si sofferma sulla necessità di creare competenze valutative che consentano di realizzare strumenti utili alla comprensione dei fenomeni gestiti dalla PA. In tal senso, richiama la recente istituzione dell'Elenco Nazionale dei componenti degli OIV che mira a professionalizzare le funzioni valutative e, in prospettiva, creare una comunità virtuale per la condivisione di conoscenze e buone pratiche. Quindi, il valutatore dovrebbe saper pesare le prestazioni dei dirigenti nella pianificazione e gestione delle risorse ma anche saper valutare l'esito concreto dei programmi posti in essere.

L'ultimo capitolo offre anch'esso spunti interessanti, possibili percorsi innovativi e riflessioni di letteratura che, in sostanza, consentono di affrontare la gestione del cambiamento nel quale l'autrice si immedesima, tenta di elaborare ricette e, soprattutto, punta al trasferimento del sapere come chiave di evoluzione obbligata.



Numeri Precedenti

disponibili sul sito www.eticapa.it

Numero 0 – Giugno 2013

FOCUS: Dirigenza e riforme

Numero 1 – Dicembre 2013

FOCUS: L'evoluzione dei controlli – Dalla legittimità degli atti all'equilibrio di bilancio

Numero 2 – Giugno 2014

FOCUS: Valutazione delle politiche pubbliche

Numero 3 – Gennaio 2015

FOCUS: Politiche di bilancio e Pubblica Amministrazione

Numero 4 – Luglio 2015

FOCUS: Il contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione: legalità e trasparenza

Numero 5 – Dicembre 2015

FOCUS: Parità di genere e pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni

Numero 6 – Maggio 2016

FOCUS: Potere centrale e territorio – Decisori in rete

Numero 7 - Novembre 2016

FOCUS: Pubblica Amministrazione e imprese

Numero 8 – Marzo 2017

FOCUS: Politiche pubbliche per i beni e le attività culturali

Numero 9 – Marzo 2017

FOCUS: Minori: diritti, problematiche e prospettive



Anno 6, n. 10 – GENNAIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

183

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>
danielacarla2@gmail.com
Via Luigi Rizzo 36A, Roma

Direttrice responsabile

Daniela Carlà

Comitato scientifico

Manin Carabba
Luigi Corvo
Paolo De Ioanna
Guido Melis
Gianfranco Rebora
Eugenio Schlitzer
Nicoletta Stame

Redazione

Coordinamento:

Leonella Cappelli
Loredana Mattei
Elisabetta Moffa

Giuseppe Beato
Roberto Bafundi
Dario Ciccarelli
Mita Marra
Sonia Mecenate
Roberta Morroni
Carlo Mochi Sismondi
Laura Palladino
Antonello Scialdone
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
mail to: danielacarla2@gmail.com