



eticaPA

La PA è la comunità dei cittadini

Anno 1, n. 0 – giugno 2013

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

www.eticapa.it



In questo numero:

EDITORIALE

di Daniela Carlà

FOCUS

Dirigenza e riforme

Interventi di Guido Melis, Rosalba Chiarini, Alberto Stancanelli, Giuseppe Beato, Antonio Zucaro, Sonia Mecenate, Carlo Mochi Sismondi e Nicoletta Stame

DIBATTITI

- Consistenza e costi del pubblico impiego

- Livelli di governo

- Authority

Interventi di Giuliano Cazzola, Luigi Picena e Giovanni Pino

RECENSIONI

a cura di Sonia Mecenate



SOMMARIO

EDITORIALE

di Daniela Carlà

pag. 4

FOCUS

Dirigenza e Riforme

- Dal rapporto di pubblico impiego alla “privatizzazione”
Excursus storico dall'unità d'Italia alla “riforma Brunetta”** 8
di Guido Melis
- Il rapporto tra politica e amministrazione nelle riforme italiane. Tra
New Public Management e fiduciarità** 12
di Rosalba Chiarini
- Una dirigenza pubblica senza identità tra riforme e controriforme** 20
di Alberto Stancanelli
- Le valutazioni di Sabino Cassese sul processo di privatizzazione
del pubblico impiego a vent'anni dalla sua introduzione** 24
...ovvero, si può modificare la PA senza modificarne l'*ethos*?
di Giuseppe Beato
- Burocrazie professionali e carriere tra pubblico e privato** 31
di Antonio Zucaro
- Riflessioni sulla privatizzazione del pubblico impiego venti anni dopo:
bilancio e prospettive** 35
di Sonia Mecenate
- Dirigenza pubblica: in attesa di un nuovo Governo** 39
di Carlo Mochi Sismondi
- La valutazione della dirigenza pubblica** 42
di Nicoletta Stame



DIBATTITI

CONSISTENZA E COSTI DEL PUBBLICO IMPIEGO

Occupazione e dinamiche salariali nel pubblico impiego 46
di Giuliano Cazzola

LIVELLI DI GOVERNO

La riforma delle province, un confronto da riprendere senza pregiudiziali 48
di Luigi Picena

AUTHORITY

Conflitto collettivo nei servizi e le sfide nella modernità 50
di Giovanni Pino

RECENSIONI

Fabrizio Di Mascio
Partiti e Stato in Italia
Le nomine pubbliche tra clientelismo e *spoils system* 55
di Sonia Mecenate



Editoriale

In Guerra e Pace il principe Andréj, solo in campagna, dedicava tempo e riflessioni alla redazione del progetto di modifica dei codici e dei regolamenti militari. Non è quel tempo: riflessioni, elaborazioni complessive e solitarie, culturalmente autistiche, sulle riforme dell'amministrazione – e, aggiungo, della politica – già sovraffollano poco utilmente la discussione e non agevolano l'individuazione di soluzioni praticabili per i problemi. E', invece, con un po' di presunzione, che proponiamo un luogo di confronto collettivo - un'associazione, un sito e una "rivista" - per una nuova "etica pubblica". Ci proviamo, e abbiamo l'ardire di ritenere che il tema proposto sia prioritario per il nostro paese. Troppo grave è la crisi delle istituzioni e dell'amministrazione per non avvertire il bisogno di ripartire proprio dall'etica pubblica, soprattutto per noi funzionari.

La crisi della classe dirigente nel nostro Paese è generale, investe l'insieme dei meccanismi di selezione nella politica, nell'economia, nell'amministrazione, anche nelle articolazioni territoriali.

Alcune analisi - lucida e interessante tra tutte quella di Carlo Carboni - ne evidenziano dimensioni, caratteristiche, comportamenti, anche nella pubblica amministrazione. Oblomoviani e stanchi nella quotidianità e con qualche scatto stizzoso nelle reazioni: è questa, purtroppo, l'immagine diffusa dei dirigenti pubblici. Non a caso, la Luiss presenta un rapporto annuale sul "generare classe dirigente".

Nessuno si stupisce per la scarsa indignazione a favore del Ragioniere Generale che se ne va, e ciò a prescindere da valutazioni sull'operato. Nel punto in cui siamo, neanche il più infaticabile riformatore nell'amministrazione troverebbe la solidarietà dell'opinione pubblica, tante le contraddizioni, le distanze stratificate, le difficoltà accumulate. Per questo, vorremmo rafforzare le ragioni e il senso dell'operare nell'amministrazione secondo le regole e l'etica pubblica, contribuire a rafforzare il rapporto con i cittadini e l'utilità del nostro lavoro, ritrovare il piacere e l'onore di lavorare nel settore pubblico.

Le scelte che il Paese ha di fronte - stante la rilevanza della crisi, la ridefinizione delle gerarchie e delle scelte che impone, l'attenta allocazione delle risorse che richiede - necessitano di un'amministrazione stabile, efficiente, capace di contribuire alla programmazione, di assicurare i risultati, di monitorare e valutare gli sviluppi.

Insomma, di rendere credibili le politiche.



I processi decisionali sono sperimentali e complessi, le sintesi degli interessi frutto di coinvolgimenti di molteplici competenze e interessi sociali: l'amministratore pubblico precario, esterno alla pubblica amministrazione, rischia solo di costituire uno degli interessi in gioco, e non il protagonista di una sintesi adeguata.

Solo una pubblica amministrazione attenta, competente, di carriera può - non è contraddittorio - dare slancio e forza alla mobilità sociale, assumere competenze e innovazione, riproporre l'imparzialità dell'agire pubblico, responsabilizzare la pubblica amministrazione, sviluppare capacità di ascolto, sintetizzare processi decisionali complessi in cui intervengono molteplici attori sociali e istituzionali.

Molte specifiche vicende hanno sintomaticamente rivelato, al di là di fraintendimenti ed equivoci, che le istituzioni e la politica, per essere credibili, necessitano di un'amministrazione rigorosa, professionale, capace.

Penso, ad esempio, alla discussione sul numero dei così detti salvaguardati, ai confronti sull'impatto economico dell'IMU, alle valutazioni di impatto sulle misure fiscali e per l'occupazione. Non è più tempo di rinvii, di leggi manifesto, di caos regolativo e sovrapposizioni istituzionali. Occorrono scelte di medio e lungo periodo, gestibili e valutabili nel tempo. Devono essere affidate a una amministrazione pubblica non precaria e prevalentemente di carriera, fedele alle regole e non alla politica, non di parte ma imparziale e autonoma. Il Paese ha bisogno di interventi e misure non sporadiche ed emergenziali ma di sistema, gestibili solo da un'amministrazione ordinaria, professionale, leale. Troppo spesso vi è chi ha inteso l'autonomia e la trasversalità come dipendenza da più parti politiche anziché da una sola. Autonomia è, invece, dipendenza dalle regole pubbliche: mi piacerebbe riproporre il giuramento dei dirigenti pubblici alla Costituzione come iniziativa simbolica e rito al quale la collettività dia valore. Non vi è alcun legame con l'aspetto, pubblico o privato, riconducibile alla natura del rapporto di lavoro: i funzionari pubblici devono rispondere sempre e comunque ai valori costituzionali.

Si pone con impellenza l'urgenza di riconquistare la credibilità dell'amministrazione pubblica attraverso l'assunzione di responsabilità di una dirigenza capace di rappresentare un punto di riferimento istituzionale. Molto hanno contribuito, alle attuali situazioni negative, le degenerazioni dello spoils system, alle quale solo la Corte Costituzionale ha posto argine. Si diceva un tempo i politici cambiano le amministrazioni restano. Si è voluto negli ultimi decenni, invece, operare iniettando insicurezza nell'amministrazione pubblica a garanzia della staticità della politica.

Il rischio è che la situazione si aggravi, addirittura, se le misure sui costi della politica contengono incursioni nella pubblica amministrazione: il rigore serve a tutti, ma gli ambiti non vanno confusi. E ancora: finalmente si stigmatizza l'ipernormativismo e formalismo castale prodotto dal ruolo dei Consiglieri di Stato nei Gabinetti. Ma nelle analisi e nei commenti giornalistici si assimila il fenomeno al peso della burocrazia.



Molte le contraddizioni che trattengono la fluidificazione della riforme, e diffusi gli interessi contrari. E' il paese dei paradossi. Anche qui un esempio? Leggo di congressi o convegni dei consulenti del lavoro che indicano nella burocrazia uno dei maggiori ostacoli non solo alla loro funzione, ma alla crescita. Dimenticano di precisare che si riferiscono alla "cattiva" burocrazia, ma anche di osservare che senza l'iperlegificazione e gli ostacoli "burocratici" sarebbe difficile immaginare in Italia il ruolo praticato dai consulenti del lavoro medesimi.

Non vi proponiamo un sito e una rivista per raccogliere lamentele, ma per contribuire a prospettare soluzioni. Una rivista per fornire continuità alle nostre riflessioni, costruire una rete, aprirci al dialogo, condividere gli approfondimenti.

Abbiamo sentito l'utilità di partire proponendo il punto sulle riforme dell'ultimo ventennio e sul ruolo della dirigenza pubblica, per una migliore qualità del lavoro e del servizio pubblico, secondo l'insegnamento di Massimo D'Antona. Abbiamo chiesto e ricevuto contributi pregevoli. Alcuni (Carlo Mochi Sismondi e altri) ci sono pervenuti prima della formazione del nuovo governo. Ve li abbiamo consegnati alla riflessione nella loro versione originaria, della quale gli ultimi accadimenti non hanno modificato l'attualità.

Antonio Zucaro, Giuseppe Beato, Sonia Mecenate nei loro apporti dicono molto delle ragioni che ci hanno motivato nel proporvi questo luogo di discussione. Guido Melis ci ha accompagnati in un vivace e interessante percorso storico nel rapporto di pubblico impiego, sino alle attuali contraddizioni che hanno condotto l'amministrazione "a metà del guado".

Alberto Stancanelli ripercorre gli interventi degli ultimi vent'anni e nota come la funzione dirigenziale si sia andata sempre più indebolendo.

Rosalba Chiarini propone interessanti elementi di comparazione.

Nicoletta Stame mette a disposizione la riconosciuta esperienza nel campo della valutazione; le chiederemo anche di introdurre il grande tema della valutazione delle politiche pubbliche.

Di tutto ciò vorremmo discutere, auspicando, come fa intendere bene Mochi Sismondi, di non avere dietro l'angolo l'ennesima riforma epocale. Le norme si sono stratificate. Alcune recenti misure legislative di prevenzione della corruzione e sulla trasparenza devono ancora trovare diffusa applicazione. Ha ragione Alberto Stancanelli. Non sarebbero state necessarie se avessero funzionato i meccanismi di selezione e se la dirigenza avesse esercitato il proprio ruolo. Sono utili allo stato attuale. E' bene riportare l'attenzione su i "prodotti" dell'agire amministrativo non solo su regole, procedure, piani, programmi. Lo diceva egregiamente in un libro di qualche anno fa Nicola Rossi (nota n. 1).

Non è secondaria la discussione sulla dimensione quantitativa della pubblica amministrazione e soprattutto sulla percentuale di occupati nel settore statale, rispetto al totale degli occupati negli altri Paesi dell'OCSE.



Giuliano Cazzola espone, nitidamente come sempre, la propria opinione. Torneremo sull'argomento nel prossimo numero accogliendo opinioni diverse.

L'articolo di Giovanni Pino riguarda l'Autorità di garanzia sul conflitto collettivo nei servizi. Vogliamo avviare l'approfondimento su funzioni, utilità, ripensamento delle Authority, per numero e funzioni. Ci occuperemo dei livelli territoriali di amministrazione e di governo: Luigi Picena prospetta una propria considerazione sul ruolo delle Province. Anche con le recensioni vi proporremo letture non scontate su temi e ricerche che ci sentiamo di suggerire. Cominciamo dal lavoro di Fabrizio Lo Mascio.

La complessità delle tematiche, dei processi decisionali, dei livelli di confronto, concorre nel riportarci alla centralità democratica di un'amministrazione pubblica di carriera, capace di mobilitare competenze esterne, e di sollecitare con continuità la società civile coinvolgendola nei processi decisionali in modo non sporadico.

Un'amministrazione pubblica di uomini e di donne, assumendo le politiche di genere come aspetto costitutivo delle scelte di cambiamento, innovazione, rigore:

¹ *Nicola Rossi - Mediterraneo nel Nord - Un'altra idea del Mezzogiorno - Edizione 2005 - Pag. 55*

“Alla “stagione programmatoria” nostrana si deve, in particolare, la riscoperta di un fortunato genere letterario nazionalpopolare: l'epica dei piani e dei programmi. Un'epica di cui – per fare solo un esempio fra i tanti – il Piano di sviluppo regionale della regione Puglia costituisce un esempio straordinario, condensato (si fa per dire) in oltre quattrocento pagine di testo e per oltre cento di allegati. Un nuovo appassionante capitolo della saga aperta dai Programmi operativi regionali, proseguita dai complementi di programmazione, arricchita di volta in volta dai colpi di scena contenuta nei Programmi integrati territoriali e nei piani intersettoriali di sviluppo. Riassunta, anno dopo anno, nel sempre più imponente rapporto annuale. Caratteristica di fondo di questo filone letterario è la fondamentale omogeneità delle forme e dei contenuti: tanto la trama quanto i dialoghi sono sempre fondamentalmente gli stessi. Si parte con il quadro (un quadro a piacere, economico, sociale o altro) per poi passare agli obiettivi, alle strategie e agli immancabili allegati (cui è assegnato il compito di certificare la verità della storia che viene raccontata). Il suo profilo è strettamente bipartisan: a quasi tutti piacciono le infrastrutture o una migliore pubblica amministrazione così come sono pochi quelli che rimangono insensibili di fronte a quelle che una volta si chiamavano le storie “di amore e presentimento”. La natura di questo filone letterario è poi interamente virtuale: i piani e i programmi non fotografano la realtà per quella che è ma si limitano a inserire elementi di realismo in una funzione. Il loro obiettivo non è l'azione ma la descrizione dell'azione. In maniera tale da indurre tutti, maggioranza e opposizione, governanti e governati, tecnici e politici a “percepire” la fatica dell'azione e ad abbattersi sfiancati per godere il meritato riposo nell'attesa del prossimo piano.

Della prossima “azione”

Daniela Carlà



FOCUS: DIRIGENZA E RIFORME

Dal rapporto di pubblico impiego alla “privatizzazione” Excursus storico dall’unità d’Italia alla “riforma Brunetta”

di Guido Melis

1. Una premessa storica: dal rapporto di pubblico impiego al rapporto di lavoro con lo Stato e i suoi enti

L’evoluzione del rapporto di pubblico impiego nella storia amministrativa italiana può essere racchiusa in sei fasi storiche.

La prima, dal 1861 al 1900, coincide con un periodo di accumulazione di norme, istituti e procedure, senza ancora una codificazione; in questa fase non è ancora definitivamente stabilita la natura del rapporto, restando alcune zone di esso a disciplina contrattuale ed altre non ancora normate. I tentativi di legislazione generale (le leggi di stato giuridico proposte da Depretis dopo il 1876, ad esempio) falliscono e l’elaborazione dottrina sul tema è debole e frammentaria. Nell’ultimo decennio dell’Ottocento, attraverso la IV Sezione del Consiglio di Stato, entra in campo la giurisprudenza amministrativa.

Segue una seconda fase, dal 1900 al 1923. Vi accadono tre cose fondamentali: a) appare il sindacalismo degli impiegati pubblici ma imbrigliato dal divieto di sciopero; b) si definisce attraverso la legge del 1908 il primo stato giuridico dei dipendenti; c) appare per la prima volta una forma di rapporto di lavoro “privatistico” con gli enti pubblici appena costituiti (l’INA nel 1912, poi gli istituti nati a cavallo della guerra mondiale).

La terza fase coincide con il fascismo al potere (1923-1943). Lo stato giuridico De Stefani del 1923 rafforza i caratteri autoritari della precedente legge del 1908. Nel contempo si sviluppano gli enti pubblici non territoriali con due diverse tipologie di rapporto coi dipendenti: a natura strettamente privatistica (licenziabilità, alte retribuzioni, previdenza autofinanziata, tutela sindacale al minimo, politicizzazione solo formale) l’una, per lo più identificabile coi cosiddetti “istituti di Beneduce” (enti finanziari ed economico-finanziari); a natura parapubblica l’altra (garanzie di status, retribuzioni sempre alte, previdenza a carico dell’Inps, forme più o meno vaste di tutela sindacale, politicizzazione elevata). Sul finire del periodo il nuovo diritto “corporativo” introduce ulteriori varianti: mentre l’amministrazione per ministeri resta inequivocabilmente >>>



segue - Guido Melis

nel regime pubblicistico, quella degli enti pubblici economici viene assimilata alle imprese private (il personale di questi enti viene dunque sindacalizzato). Nel doppio ordine che ne deriva agiscono due giurisdizioni: quella del giudice amministrativo per i dipendenti dello Stato e “dei suoi Enti”; quella del giudice ordinario per tutti gli altri.

La quarta fase si apre alla caduta del fascismo e prosegue almeno sino al testo unico del 1957. E' caratterizzata dal riapparire in forme diverse e più incisive del sindacalismo degli impiegati, dal tentativo del legislatore di costituzionalizzare l'impianto autoritario precedente e dall'attrazione sempre più marcata esercitata dal rapporto con lo Stato su Comuni, Province, Regioni a statuto speciale.

La quinta fase coincide con gli anni Sessanta e Settanta per arrivare ai Novanta. E' l'inizio di una radicale inversione di tendenza. Avvengono tre fenomeni: a) le forme rigide della regolazione, legate alla natura pubblicistica del rapporto, tendono ad addolcirsi per influsso di una sindacalizzazione estesa, non più a base corporativa ma guidata dai grandi sindacati nazionali; b) allo stesso tempo, a partire dal 1966, gli accordi sindacali tra pezzi del pubblico impiego e amministrazioni costituiscono la premessa necessaria di una legislazione di mero recepimento degli accordi; c) la democrazia sindacale, che a partire dal 1969 fa passi avanti decisivi nel mondo del lavoro privato, esercita il suo influsso anche nel lavoro pubblico, “contagiando” prassi, istituti, regole.

La sesta fase (anni Novanta - 2013) è quella della “privatizzazione” (o “contrattualizzazione” del rapporto). Con essa la parabola del pubblico impiego appare chiaramente leggibile. Il lungo processo, avviato alla metà degli anni Sessanta, che va sotto il nome di contrattualizzazione, giunge a compimento con il decreto legislativo n. 29 del 1993: il pubblico impiego è adesso rapporto di lavoro con lo Stato e coi suoi Enti.

Se si guarda alla sesta fase (quella in corso) con maggiore attenzione non sfuggono tuttavia le sue palesi contraddizioni e il percorso non lineare delle sue realizzazioni.

2. La sesta fase: le contraddizioni degli anni Duemila

Innanzitutto, dietro l'affermarsi della contrattazione e della sua diffusa “ideologia”, permangono corpose, seppure sotto pelle, la cultura e la prassi del vecchio rapporto di pubblico impiego, come testimoniato dalla sorda e ineliminabile resistenza di normative specifiche quali quelle sulla progressione automatica in carriera. In questo quadro, di “innovazione contrastata”, si possono poi ulteriormente distinguere due momenti. Nel primo prevale la parola d'ordine >>>



virtuosa della separazione della politica dall'amministrazione. Nel secondo al contrario, in nome del bipolarismo politico, la direzione di marcia si inverte radicalmente. La privatizzazione della dirigenza, introdotta a completamento delle scelte del 1993, dà luogo ad un vero e proprio *spoils system* all'italiana; contemporaneamente si affermano forme contrattuali talvolta inedite. Tutto però in assenza di un vero e proprio quadro coordinato e coerente di regole.

I fattori di riforma così innescatisi non sono, ben inteso, reversibili: la contrattualizzazione, l'innovazione tecnologica legata all'avvento dell'informatica, i nuovi modelli organizzativi ispirati ai criteri della flessibilità, sono tutti elementi che tendono a radicarsi. Tuttavia permangono sensibili resistenze altrettanto attive ed operanti, come ad esempio quelli che potremmo definire i fattori di conservazione. E tra di essi tre particolarmente insidiosi:

- a) la composizione geografica del personale e anche della dirigenza continua a riflettere, perpetuando un antico vizio della burocrazia italiana, provenienze prevalentemente meridionali;
- b) la cultura di base è, nonostante tutto, ancora in prevalenza giuridica;
- c) persiste ancora, e con successo, la resistenza del personale alla mobilità.

Infine, alla luce degli sviluppi recenti, sembra di poter dire che si è appannata nella stessa classe politica quell'idea condivisa di riforma amministrativa (basata su criteri divenuti quasi canonici: l'efficienza, l'innovazione, la semplificazione, la separazione dalla politica nel pieno rispetto dei reciproci ruoli) che era sembrata viceversa un dato acquisito negli anni Novanta.

3. L'esperimento Brunetta (2009-2011): l'amministrazione a metà del guado

Ugualmente contraddittorie si rivelano nella sesta fase, la fase attuale, le politiche per il personale. Istituti e norme anche fortemente innovativi restano affidati a una iniziativa governativa inadeguata, debole quando non addirittura ostile, arenandosi spesso nell'inerzia di apparati burocratici che quelle riforme hanno più subito che condiviso.

Inaugurando nel 2008 il Forum della Pubblica amministrazione il nuovo ministro della Funzione pubblica Renato Brunetta dichiarava testualmente: *"Su questo ho le idee molto chiare: ci sono le leggi che consentono la cassa integrazione e il licenziamento, solo che non sono mai state utilizzate. Il clima nel Paese, però, adesso è cambiato"*. E ancora: *"E' un miracolo che la Pubblica amministrazione ancora stia in piedi non avendo strumenti come gli incentivi, disincentivi, premi e punizioni. Un'azienda privata in queste condizioni avrebbe già chiuso"*.

La sfiducia verso i contratti si traduceva però nel corso della legislatura (e in contraddizione con la pur conclamata linea della privatizzazione) in una forte tendenza alla rilegificazione. >>>



Il perno di quella che forse impropriamente si chiamerà la “riforma” Brunetta, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (attuativo a sua volta della legge del 4 marzo dello stesso anno, n. 15, sulla ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), è un testo di legge composito, contenente (come molta parte della legislazione del periodo, per la verità) disposizioni talvolta frammentarie, la cui filosofia di fondo si ispira a un concetto di modernizzazione dall’alto delle pubbliche amministrazioni. La norma forse più significativa, anche sul piano simbolico, è quella che elimina la cosiddetta “*disposizione spazzino*”, in base alla quale si era anteriormente previsto che i nuovi contratti collettivi potessero disapplicare le leggi intervenute fra un contratto e l’altro. Era una norma di implicita *deregulation*: ora, al contrario, si stabilisce che, in caso di nuovo intervento legislativo su materia oggetto di contrattazione, i successivi contratti non possano disapplicare la legge. Nel ristabilire quello che poteva anche sembrare un corretto sistema gerarchico tra le fonti, si realizza questo paradosso: che intere materie, solo di recente sottratte al dominio della legge per essere affidate alla libertà dei contratti, tornano adesso sotto l’egida del legislatore, in un regime di maggiore rigidità.

Ugualmente paradossale è l’esito della nuova politica verso la dirigenza pubblica. In questo campo l’esigenza (in parte giustificata) di restituire autorità decisionale al dirigente, lungi dal suggerirne il rafforzamento autonomo rispetto alla politica (che è il vero nodo da sciogliere), induce a preconstituire i comportamenti attraverso l’imposizione di regole stabilite *ex ante*. E’ la legge, ad esempio, che impone adesso al dirigente di attribuire i premi in modo selettivo, secondo fasce di merito, pena responsabilità disciplinare (ma le fasce di merito sono poi rese inapplicabili dalla legislazione successiva e soprattutto dalla mancanza di risorse e dal blocco dei rinnovi contrattuali). E’ sempre la legge che impone al dirigente di punire i propri dipendenti, pena responsabilità disciplinare del dirigente stesso. Che è come ammettere che, visto che il dirigente non si comporta spontaneamente come un datore di lavoro privato, lo si obbliga per legge ad assomigliargli il più possibile, moltiplicando i vincoli legislativi e le sanzioni a suo carico.

A un bilancio provvisorio (al 2013, fine della XVII legislatura) l’apparato amministrativo italiano appare insomma in mezzo al guado. L’enfasi della privatizzazione si è risolta in un cammino travagliato, una specie di *stop and go* che sembra sommare i difetti di tutti e due i modelli: la rigidità e l’eccesso di norme del vecchio modello, la debolezza dell’amministrazione rispetto alla politica del nuovo. Mentre permangono (quando non si presentano aggravati) molti degli antichi vizi del modello italiano. ●



Il rapporto tra politica e amministrazione nelle riforme italiane. Tra *New Public Management* e fiduciarità

di Rosalba Chiarini

1. Introduzione

Così come in qualsiasi organizzazione, in un'amministrazione pubblica i dirigenti rivestono un ruolo strategico e dotato d'influenza, in quanto costituiscono elementi di collegamento tra la politica e i funzionari e gli operatori dell'amministrazione. Essi svolgono un'attività di tipo decisionale, ma presidiano anche i processi di attuazione, influenzano in modo molto significativo il rendimento dell'amministrazione e per questo la loro azione ha una ricaduta sull'azione del governo. Di conseguenza, l'attenzione con cui lo Stato provvede al reclutamento, alla formazione, alla retribuzione e alla promozione dei dirigenti è un riflesso dell'attenzione data alla funzione amministrativa e tutto questo ha ovviamente ripercussioni sul prestigio sociale della professione dirigenziale.

Nell'area dei paesi Ocse, l'impiego e la carriera dirigenziale nel settore pubblico sono andati progressivamente evolvendo e omologandosi con l'introduzione di riforme legate al *New Public Management*. Il NPM, paradigma di razionalizzazione degli apparati amministrativi ispirato a principi di organizzazione aziendale e a logiche di mercato, ha dominato la scena per tutti gli anni '80 e '90 del Novecento (C. Pollitt, *Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?*, in «*Public Administration*», n. 2/2009), ma nella fase più recente, nell'ambito delle attività di ricerca e intervento degli organismi internazionali, si sta sempre più affermando un nuovo paradigma, i cui concetti guida sono la *governance* inclusiva, l'*accountability* in campo economico e finanziario, la qualità dell'informazione sopra le attività dei governi, l'*e-government*, i codici etici (V. Termini, *Transparency and responsive accountability*, United Nations, CEPA, 2010).

Ad ogni modo, si è assistito ad una progressiva trasformazione dei criteri di reclutamento, formazione, retribuzione, incentivazione e valutazione. La letteratura internazionale sulle riforme amministrative mostra come i cambiamenti nella condizione complessiva della dirigenza caratterizzino le politiche di ricerca dell'efficienza che i governi promuovono con determinazione da almeno tre decenni a questa parte. Molti programmi di riforma vanno in direzione del decentramento e della devoluzione nella gestione delle risorse umane, della flessibilità nelle politiche retributive e del decentramento delle relazioni sindacali, dello sviluppo di sistemi di *performance management*, dell'accrescimento delle competenze e dello sviluppo di codici di condotta, e tutti assegnano al dirigente un ruolo chiave nello svolgimento di tali processi >>>



di innovazione (E. C. Page e V. Wright, *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Houndsmills, UK, Palgrave, 2007).

Se da un lato, molti di questi interventi sono volti a realizzare una distinzione fra politica e amministrazione, al fine di garantire all'amministrazione un'autonomia operativa tanto da separare la responsabilità politica dalla responsabilità amministrativa, dall'altro lato, si può osservare una maggiore discrezionalità nella scelta dei soggetti da incardinare nei posti di vertice. Anche di questi cambiamenti gli studi hanno dato conto, documentando una tendenza verso il rapporto fiduciario, sia presso i paesi tradizionalmente distanti da questo modello (Regno Unito e Danimarca), sia presso paesi in cui frequente è stato il ricorso a logiche di *patronage* (Belgio, Austria, Grecia, Italia, Spagna), sia presso contesti – come la Francia, la Germania, la Svezia – in cui il potere di scelta in base a fattori fiduciari è previsto da tempo (B.G. Peters e J. Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London, Routledge, 2004). Ci sono, tuttavia, evidenze empiriche rispetto al controllo dei partiti sugli apparati pubblici, ricavate da un'indagine comparata su 15 democrazie dell'Unione Europea, che distinguono natura, estensione e profondità del fenomeno (F. Di Mascio, *Come i partiti controllano lo Stato. Il patronage in Europa*, in "Rivista italiana di scienza politica", n. 2/2011). Il *patronage* come potere di nomina opera all'interno dello Stato attraverso la distribuzione di incarichi pubblici; ha evidenti connessioni con il clientelismo, ma è concetto autonomo, in quanto il "*resource patronage*" mette il controllo politico delle nomine al servizio di strategie di estrazione di risorse pubbliche dagli apparati amministrativi. Attraverso il controllo delle posizioni apicali, i politici possono guidare il processo amministrativo esercitando pressioni sui dirigenti che controllano le risorse del governo e possono inoltre conseguire una fluidità del processo decisionale, guadagnare informazioni, e favorire il processo di produzione di politiche pubbliche. Il *patronage* come ricompensa dei servizi offerti ai partiti da elettori e sostenitori vira, dunque, verso il controllo del *policy making* come obiettivo principale del potere di nomina. Peraltro, diversi studi hanno ipotizzato che, proprio a causa della disarticolazione dell'amministrazione prodotta dalle riforme amministrative, le nomine fungano da meccanismo di integrazione tra governo e amministrazione. Naturalmente alcuni fattori, come il tipo di democratizzazione del sistema politico, di istituzionalizzazione del sistema di partito, di consolidamento professionale delle burocrazie, pesano moltissimo sulla diffusione del fenomeno del *patronage*. Considerando i risultati empirici, solo la Grecia può essere giudicata un caso in cui la presa dei partiti sulle amministrazioni è molto estesa e molto profonda. I valori di Austria e Italia indicano pratiche di politicizzazione limitate ai livelli di vertice e intermedio delle amministrazioni e avvicinano i due casi a paesi come la Germania, l'Ungheria, la Bulgaria e la Spagna (elevata >>>



estensione, media profondità del potere di nomina). I paesi che esibiscono un basso indice di politicizzazione sono la Danimarca, l'Olanda, il Regno Unito: i partiti, in questi contesti, sviluppano un'influenza solo sui livelli apicali delle amministrazioni. Il Regno Unito, in particolare, protetto dalla neutralità politica nei dipartimenti centrali e dal conferimento a commissioni indipendenti del potere di nomina nelle amministrazioni disaggregate è al riparo quasi totale della politicizzazione.

Tornando alle due direzioni che le riforme amministrative hanno imboccato - la managerializzazione della dirigenza pubblica e, dall'altro lato, l'estensione dell'area della dirigenza fiduciaria - volgiamo lo sguardo all'esame del caso italiano, anche con l'aiuto di schemi analitici tratti dalla letteratura politologica.

2. I tratti analitici del rapporto tra politica e amministrazione

Storicamente, lo sviluppo e la modernizzazione degli apparati amministrativi centrali ha visto, in Europa, la dissociazione fra politica e amministrazione e il fenomeno ha accompagnato lo sviluppo dello Stato nazionale. Il cosiddetto *formal model* consiste nella subordinazione gerarchica dei burocrati alla politica. E' il sistema dei rapporti fondato sulla gerarchia tra ruolo politico e dirigenziale e ricalca la teoria weberiana, allorché stabilisce una rigida separazione dei contributi. I ruoli sono orientati a due diverse funzioni: quella discrezionale è assegnata al ruolo politico, il quale si occupa del merito delle scelte di governo, e di quella procedurale si incarica il burocrate, il quale applica, secondo le regole, le decisioni adottate dal politico e si occupa del metodo. In questa visione, il ruolo del burocrate è di tipo sostanzialmente esecutivo. Si tratta di una ripartizione che origina in età napoleonica e si consolida nel corso dell'800, periodo storico nel quale dispiega la sua massima potenzialità, ma questa impostazione andrà progressivamente allentandosi e diversificandosi e molti sono stati gli studi che hanno documentato la tendenza alla convergenza e all'integrazione. In definitiva, sul piano fattuale, i poteri di scelta di politici e dirigenti tendono a convergere, e l'indagine empirica dei vertici decisionali ha svelato sistemi relazionali più elastici, complessi e fungibili rispetto alla secca dicotomia.

Il principio di separazione è stato però riformulato negli ultimi decenni del XX secolo dalla dottrina del NPM, che ha promosso un disegno alternativo rispetto a quello della subordinazione gerarchica. Secondo questa prospettiva, il rapporto tra politici e dirigenti deve ispirarsi alle dottrine d'impresa, riproducendo nel settore delle politiche pubbliche una ripartizione dei ruoli fondata non più esclusivamente sulla legittimità, ma sulla prestazione. Il sistema di rapporti contrattuale prevede lo scambio fra due prestazioni: la prestazione politica consiste nell'identificazione >>>



segue – Rosalba Chiarini

15

delle strategie e dei fini ultimi dell'azione di governo e nella verifica dei risultati, mentre la prestazione dirigenziale si esplica nella realizzazione dei fini attraverso la scelta dei mezzi, nella supervisione della realizzazione e nella rendicontazione dei risultati. L'integrazione fra i due tipi di responsabilità (*policy responsiveness* e *accountability*) avviene tramite un contratto, un programma, una convenzione.

Una modalità diametralmente opposta (rispetto alla separazione) di regolare il rapporto tra vertici decisionali è quella basata sulla fusione dei ruoli politici e dirigenziali, di cui esemplificazione storica è il "sistema delle spoglie". Per *spoils system* si intende una relazione fra ruoli fondata su un legame fiduciario tra politico e dirigente, dove il secondo è cooptato dal primo. La peculiarità di questo vertice decisionale è la condivisione degli orientamenti sulle decisioni da assumere, tale da renderlo omogeneo. I dirigenti vengono nominati direttamente dai politici e rimangono in carica per il periodo del mandato elettorale condividendo il programma dell'organo esecutivo. Il sistema delle spoglie si distingue per due elementi: la separazione è apparente, in quanto il politico delega una parte del suo potere al dirigente, che non è imparziale ma è l'appendice operativa del politico, ciò che permette a quest'ultimo di sovrintendere anche al processo di attuazione; la dirigenza amministrativa si caratterizza per un alto *turn over*, cosicché non si può parlare di un ceto autonomo di dirigenti pubblici. Il sistema dei rapporti appena descritto ha la sua connotazione storico-geografica negli Stati Uniti del XIX secolo.

3. Le riforme italiane della dirigenza: separazione o fusione?

Portando l'attenzione sul sistema dirigenziale italiano ne va rilevata la debolezza, se paragonato a quello di altri paesi. La storia della dirigenza in Italia è rivelatrice della marginalità assegnata a questa funzione e può essere agevolmente suddivisa in tre fasi.

La prima fase, inaugurata nel 1853 dal disegno cavouriano, che stabilisce il principio della subordinazione gerarchica, si estende fino al 1972. La funzione dirigenziale è assente e il sistema mostra la massima centralizzazione dell'autorità presso l'organo politico.

La seconda fase si snoda dal 1972 al 1992 e alla dirigenza è riconosciuto uno statuto diverso da quello del restante pubblico impiego. Il decreto 748 del 1972 crea una carriera autonoma rispetto a quella direttiva, articolata in tre qualifiche dirigenziali, specifica le funzioni dirigenziali, individua prove selettive indirizzate ad accertare la capacità dirigenziale, prevede l'accesso tramite corso/concorso, a cura della Scuola superiore di pubblica amministrazione. >>>



Con questa riforma si intese creare una fascia di funzionari ai quali affidare un certo potere decisionale, sottoponendo il loro operato ad una particolare forma di responsabilità legata al risultato dell'azione amministrativa. La riforma aprì la strada ad una differenziazione del ruolo fra vertice politico e dirigenza professionale, ma la fase attuativa disattese ampiamente le premesse riformatrici.

La terza fase, che si apre nel 1992-1993, e che prosegue con la c.d. "seconda privatizzazione" del 1997-1998, vede un considerevole intervento sopra l'assetto dirigenziale, operazione che pone il caso italiano in una situazione molto avanzata, quanto meno sul piano deliberativo. Si tratta, rispettivamente, della ripartizione dell'autorità nell'esercizio della funzione amministrativa pubblica (la distinzione funzionale) e dell'introduzione di elementi capaci di aumentare l'omogeneità di azione dei due diversi vertici decisionali (l'incarico dirigenziale e la fiduciarità), aspetti dei quali sarà qui di seguito effettuata una breve ricostruzione.

Elementi di imparzialità. Le modalità di ripartizione dei compiti tra organi elettivi e vertici dirigenziali sono state profondamente influenzate dall'avvento delle riforme del NPM. Queste ultime hanno promosso disegni di netta distinzione fra politica e amministrazione, basata su prestazioni regolate dal principio contrattuale e ispirata al complesso delle dottrine d'impresa. Al ruolo politico è stato assegnato il compito di individuare gli obiettivi nel rispettivo settore di politiche pubbliche, di fornire le linee d'indirizzo e di verificare la realizzazione delle medesime, mentre il ruolo dirigenziale ha previsto compiti gestionali, attinenti alla traduzione operativa delle indicazioni fornite dai responsabili politici, contando su un ampio margine di discrezionalità per ciò che riguarda le modalità organizzative e l'impiego delle risorse. In tal modo, si è assistito alla disarticolazione del principio di responsabilità ministeriale, il quale prevede la diretta responsabilità, sia politica che amministrativa, degli organi politici in merito agli atti di qualsiasi natura, di indirizzo o gestionale, adottati dall'amministrazione sottoposta al potere di indirizzo degli stessi. In questo specifico aspetto (appunto, il principio di distinzione tra compiti degli organi politici e dei dirigenti), nonché nella privatizzazione del lavoro pubblico, risiedono i caratteri peculiari del modello italiano, i quali emergono dal confronto con alcuni paesi europei come la Gran Bretagna, la Francia, la Germania, la Spagna (F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, Il Mulino, 2006).

La separazione funzionale è stata perseguita in Italia con determinazione. La dirigenza è stata resa responsabile in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati (mentre negli altri paesi europei il modello della distinzione è realizzato a metà, in >>>



quanto mantiene la responsabilità finale degli organi politici anche per gli atti di gestione). Con la legislazione della seconda metà degli anni '90, il principio della distinzione subentra definitivamente a quello della responsabilità ministeriale. Infine, la riforma Brunetta del 2009 ribadisce il principio della distinzione delle funzioni fra organi di governo e dirigenza, rafforza i poteri organizzativi e gestionali del dirigente (ma qualche studioso ha parlato di assetto regolativo ambivalente), nonché le procedure di misurazione e valutazione della *performance*.

Elementi di politicizzazione. Tuttavia, c'è un secondo tratto della relazione fra politica e amministrazione da tenere in considerazione, e attiene all'ampiezza dell'area della dirigenza fiduciaria. Le modalità attraverso le quali essa si realizza sono, rispettivamente, il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato con una durata non superiore all'incarico dell'organo politico e la scelta/revoca di dirigenti attraverso criteri di discrezionalità politica. Nel primo caso, la temporaneità consegna la conferma dell'incarico allo stesso organo conferente e mette il dirigente in una condizione di dipendenza nei confronti dello stesso. Nel secondo caso, conferimento e revoca dell'incarico rispondenti a criteri di fiducia aumentano il grado di adesione dell'azione del funzionario alle direttive politiche, ma comportano il rischio di mettere tale azione al servizio di interessi di parte. Si può ragionevolmente supporre che tanto più avanzi la "politicizzazione", tanto più sia a rischio la neutralità dell'amministrazione.

Anche nel nostro ordinamento sono stati introdotti alcuni elementi riconducibili al vettore della fiduciarità. D'altra parte, occorre tenere presenti le trasformazioni organizzative dell'apparato ministeriale promosse dal Governo e, in questo quadro, oltre alla privatizzazione della dirigenza, è stata predisposta una speciale disciplina dell'incarico dirigenziale. E' stato il decreto legislativo 80 del 1998 ad indicare che tutti gli incarichi di direzione degli uffici delle amministrazioni statali dovessero essere conferiti a tempo determinato: durata minima di due anni e massima di sette anni, con facoltà di rinnovo e di revoca per inosservanza delle direttive generali e per i risultati negativi dell'attività e della gestione. Successivamente, con la legge 145 del 2002, la durata degli incarichi ha visto una riduzione significativa (durata massima di tre anni per l'incarico di livello dirigenziale superiore e di cinque anni per l'incarico di livello dirigenziale inferiore); a ciò si è accompagnata la scomparsa di un termine minimo di durata degli incarichi e tale eliminazione ha contribuito ad indebolire il dirigente di fronte all'autorità politica mettendo a rischio la sua effettiva autonomia e, considerata la breve durata degli incarichi, ad esaltare il carattere sempre più strettamente fiduciario delle nomine. Successivamente, la legge 168 del 2005, nell'art. 14 *sexies*, ha posto norme correttive relative alla durata degli incarichi dirigenziali, >>>



ripristinando un termine minimo (tre anni), mentre il termine massimo è di cinque anni.

In secondo luogo, la nostra legislazione statale ha sottoposto a particolari regole di fiduciarità gli incarichi dirigenziali apicali (*spoils system* “puro” - uffici a durata tendenzialmente contestuale con l’autorità politica). E’ così che le misure di cessazione degli incarichi sovra dirigenziali, a causa dell’insediamento di un nuovo governo, hanno voluto rafforzare il legame fiduciario tra vertici politici e dirigenti apicali (decreto 80 del 1998; legge 145 del 2002). Si tratta di una quarantina di figure di quella dirigenza di vertice delle amministrazioni ministeriali (Segretario generale, Direttore di dipartimento) che svolge un ruolo di connessione fra il livello politico e il livello tecnico/amministrativo.

In definitiva, diversamente da quanto succede negli Stati Uniti, lo *spoils system* italiano coinvolge, di regola, dirigenti di ruolo e non comporta la perdita del rapporto di lavoro, ma esclusivamente quella dell’incarico temporaneo in corso. Accanto al regime di decadenza degli incarichi previsto per la dirigenza apicale, il nostro ordinamento ha però registrato due vicende di *spoils system* una tantum molto ben documentate (V. Talamo, *Per una dirigenza pubblica riformata (contro lo spoils system all’italiana)*, in C. Dell’Aringa e G. Della Rocca, *Pubblici dipendenti*, 2007) e, in entrambi i casi (decreto 150 del 1999 e legge 145 del 2002), la cessazione anticipata dei contratti e degli incarichi, in fase di prima applicazione, si è consumata a favore solo della maggioranza (e del governo) che ha approvato le disposizioni in oggetto.

Per ciò che attiene alla riforma Brunetta, il conferimento, il rinnovo e la revoca degli incarichi dirigenziali sono guidati da principi di trasparenza e pubblicità dei criteri adottati. La riforma tenta di eliminare la fiducia dall’area della gestione amministrativa, seppur in modo non del tutto soddisfacente. In sintesi: vieta il conferimento di incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che, negli ultimi due anni, abbiano rivestito cariche o avuto rapporti di collaborazione con sindacati e partiti; prevede che gli incarichi attribuibili con contratti a tempo determinato a soggetti “esterni” abbiano una durata massima di tre anni e richiede che l’accesso a tali incarichi sia subordinato a criteri oggettivi; seppur affermando che gli incarichi, oltre che revocati prima della scadenza (solo in caso di accertata responsabilità dirigenziale), possano essere non confermati alla scadenza anche «in assenza di una valutazione negativa», in riferimento a quest’ultima ipotesi, il decreto fissa una previsione importante, vale a dire l’intenzione di non confermare l’incarico deve essere comunicata con congruo preavviso al dirigente e deve essere motivata e l’amministrazione dovrà fornire una motivazione idonea (non potrà essere la semplice interruzione di una relazione fiduciaria).

>>>



segue – Rosalba Chiarini

19

Fin qui la riforma Brunetta, che però in merito alla regolazione degli incarichi di funzioni dirigenziali è stata “corretta” dal decreto legge Tremonti 78 del 2010 (convertito, con modificazioni, nella legge 122 del 2010), il quale mantiene la facoltà del politico di non confermare un incarico dirigenziale pur in assenza di una valutazione negativa, ma con in più l’aggravio rappresentato dal fatto che il dirigente si vedrà attribuire un altro incarico senza alcun preavviso che gli consenta di dialogare con l’amministrazione prima che la decisione venga assunta. In secondo luogo, l’obbligo dell’amministrazione di offrire un altro incarico, anche di valore economico inferiore, ai dirigenti non confermati senza demerito, certamente deprime il principio di premiare il merito professionale, elemento cardine della riforma Brunetta.

In definitiva, in coda a questo *excursus* rapido e sintetico, che ha cercato di rappresentare il doppio movimento che il nostro sistema ha compiuto, dagli anni '90 del Novecento ad oggi, sia verso la managerialità, sia verso la fiduciarità, resta ancora da conseguire la mèta dell’equilibrio fra due diverse esigenze:

“E’ noto che la separazione tra politica e amministrazione ha costituito uno dei principali ideali del riformismo amministrativo italiano degli ultimi due decenni; si tratta di un principio cui non è consentito rinunciare, pur nella consapevolezza di individuare il giusto punto di equilibrio tra autonomia dell’amministrazione e della sua dirigenza e autonomia delle scelte decisionali della politica. Occorrerà rivedere alcuni meccanismi volti a neutralizzare il rischio di una possibile compromissione del principio di imparzialità (...) e, allo stesso tempo, a valorizzare progressioni di tipo meritocratico” (Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, presso le Commissioni riunite della Camera dei deputati, 20.12.2011). ●





Una dirigenza pubblica senza identità tra riforme e controriforme

di *Alberto Stancanelli*

Nel quadro complessivo delle riforme amministrative degli ultimi vent'anni, la dirigenza pubblica ha subito non pochi interventi normativi e ad ogni intervento normativo la funzione dirigenziale si è andata sempre più indebolendo.

In pratica, gli obiettivi iniziali di riforma, volti a giungere ad una diversa dirigenza pubblica, riconducibili alla contrattualizzazione, all'autonomia dalla politica, alla valutabilità della professionalità e al riconoscimento del merito e di una retribuzione legata alla responsabilità e ai risultati, sono stati nel tempo completamente disattesi, anzi, oggi, a seguito dei numerosi interventi normativi, si è giunti all'assenza di un quadro organico di sistema, anche nei fatti concreti, dell'esercizio della funzione dirigenziale.

L'autonomia dalla politica e la valorizzazione del merito erano gli obiettivi che dovevano consentire di rafforzare la dirigenza pubblica nello svolgimento della funzione amministrativa, che, con la distinzione tra politica e amministrazione, doveva assumere un ruolo determinante e qualificante nel sistema amministrativo italiano. Tutto ciò doveva contribuire a costruire, anche mediante la riforma del reclutamento della dirigenza, un vero e proprio corpo tecnico che realizzasse, concretamente e in via amministrativa, le politiche pubbliche, dopo aver proposto alla politica le corrette scelte tecniche, sulla base dei consequenziali obiettivi prefissati.

Questi obiettivi, forse ambiziosi, sono stati mancati principalmente per due ragioni: da una parte, a causa di una classe politica incapace di programmare ed elaborare strategie organiche e valutare l'azione amministrativa dirigenziale, in un quadro che avesse come obiettivo l'interesse pubblico e non un interesse di parte e, dall'altra, per la presenza di una dirigenza sempre meno professionale e sempre più autoreferenziale.

Entrambe, politica e dirigenza, hanno cercato di garantire lo *"status quo"* per non avviare quei sostanziali processi di modernizzazione degli apparati pubblici dirigenziali dei quali il Paese aveva e continua ad aver bisogno per dar vita a quel sistema virtuoso necessario per la realizzazione delle politiche pubbliche.

>>>



segue – Alberto Stancanelli

21

In definitiva la politica ha cercato, in ogni modo, di continuare a gestire e la dirigenza pubblica ha continuato ad evitare di assumersi le proprie responsabilità. Alle spinte riformiste degli anni novanta si è contrapposto un “patto conservativo” tra politica e dirigenza nel primo decennio del secolo che stiamo vivendo.

In tale contesto politico-amministrativo, l'unico soggetto pubblico che ha tentato di inserire nel sistema amministrativo i principi di distinzione tra politica e amministrazione e garantire, dalle incursioni della politica, la dirigenza, sulla base del principio Costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità, con la riconosciuta necessità della “continuità amministrativa”, è stata, in questi anni, esclusivamente la Corte Costituzionale, che ha distinto tra l'azione di governo, legata ad una parte politica ed espressione delle forze di maggioranza e la dirigenza pubblica, a cui compete l'azione amministrativa, vincolata ad agire, senza distinzione di appartenenza politica, con il fine di perseguire le finalità pubbliche.

Purtroppo, oggi, non è pensabile che la politica possa avere quello scatto di orgoglio che le consenta di assumere il ruolo di programmazione e definizione degli obiettivi strategici che sono il presupposto per valutare l'idoneità della funzione dirigenziale e creare quel giusto e corretto rapporto, tra politica e amministrazione, garantendo ai cittadini una amministrazione pubblica buona e funzionale.

Negli ultimi anni, sia la dirigenza pubblica che la pubblica amministrazione in generale, hanno subito, a causa della mancanza di autorevolezza e indipendenza verso la politica, lo stesso giudizio negativo espresso dai cittadini nei confronti della classe politica. La dirigenza pubblica è stata infatti equiparata, nel giudizio sociale, alla politica, in ragione dell'assenza di una funzione autonoma e indipendente, diversa della politica, necessaria a garantire i cittadini e la collettività dalle scelte di parte, dall'arbitrio, dal mancato rispetto delle regole da parte della “cattiva politica”.

In definitiva, la dirigenza pubblica, non assumendo un ruolo *apartisan*, non è stata in grado di garantire, agli occhi dei cittadini, la correttezza e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Non sarebbero state necessarie, a mio avviso, le recenti misure legislative di prevenzione dalla corruzione o sulla trasparenza se la dirigenza pubblica avesse avuto sia gli strumenti che una qualificazione culturale e professionale adeguata, accompagnata da un'etica pubblica finalizzata >>>



segue – Alberto Stancanelli

alla realizzazione, concreta, dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa contenuti nella nostra Carta Costituzionale, che da soli possono essere garanti della buona amministrazione e, quindi, della legalità e della trasparenza.

Se la politica (buona) non riesce a programmare e a valutare dobbiamo legare, strettamente, la valutazione della dirigenza al miglioramento dei servizi pubblici e dell'azione amministrativa e alla *performance* organizzativa; dobbiamo valutare il contributo individuale del dirigente, non più in relazione all'obiettivo specifico, ma all'idoneità alla funzione dirigenziale (o meglio manageriale) per la sua qualità di *leader* tecnico-professionale e socio-emozionale nel coinvolgere i propri collaboratori nella realizzazione dell'obiettivo (pubblico) comune.

In tale contesto appare opportuno tener conto del giudizio dei cittadini nella programmazione (cosa serve e cosa si aspettano i cittadini da quella amministrazione) e nella valutazione dell'attività amministrativa, definendo preventivi standard minimi di prestazione dei servizi, valutando e retribuendo i dirigenti per la capacità di applicare gli strumenti di innovazione e di modernizzazione dell'organizzazione pubblica e di migliorare la qualità delle prestazioni e gli obiettivi funzionali.

Se riuscissimo a realizzare tutto ciò, ci accorgeremmo che discutere di privatizzazione o pubblicizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza sarebbe una questione irrilevante.

Si è sempre detto che i Ministri passano e i Direttori generali restano; bene che restino pure, ma restino per garantire ai cittadini e alle imprese di avere una buona ed efficiente amministrazione, a maggior ragione in caso di assenza della buona politica. Se non c'è un'amministrazione forte a garantire i cittadini, c'è il rischio che gli spazi lasciati liberi dalla politica e dalla buona amministrazione siano occupati da soggetti estranei alla stessa amministrazione e che ne condizionino l'imparzialità o si sostituiscano ad essa rompendo l'equilibrio tra i poteri pubblici: una volta dalle *lobby*, una volta dal sindacato, una volta dalle associazioni di categoria, una volta dalla magistratura penale nella fase repressiva, in assenza di autocontrolli; una volta dalla magistratura amministrativa nella fase decisionale di supplenza dell'azione amministrativa.

Un altro fallimento, che oggi, purtroppo, si riscontra, è quello del conferimento degli incarichi dirigenziali ad estranei all'amministrazione pubblica. L'obiettivo era di realizzare >>>



segue – Alberto Stancanelli

un'osmosi tra pubblico e privato. In particolare, per inserire, all'occorrenza e tempestivamente nell'amministrazione, quelle figure professionali nuove e sconosciute, nonché per qualificate strategie e obiettivi per i quali fosse necessario acquisire specifiche professionalità. L'applicazione pratica ha dimostrato una scarsa attenzione alle reali professionalità necessarie al reclutamento degli estranei, essendo stata utilizzata quale forma di reclutamento, svincolata dalla pubblica selezione e ispirata a forme di fidelizzazione.

Anche in questo caso l'idea era buona ma l'applicazione pratica, gestita nella maggior parte dei casi dalla "cattiva politica", ne ha distorto l'obiettivo. Certamente l'abrogazione delle norme sarebbe una risposta sbagliata ad un giusto e concreto problema. Bisogna, quindi, introdurre validi strumenti di valutazione per l'assunzione dei dirigenti esterni. Basterebbe poco: che i dirigenti esterni servano veramente per un obiettivo serio e qualificato; che un organismo terzo ne valuti i requisiti professionali ai fini del conferimento dell'incarico.

Chiuderei queste brevi considerazioni sulla dirigenza pubblica riportando una breve nota che Benito Mussolini, nella sua qualità di Capo del Governo, scrisse al Ministro del Tesoro Alberto De Stefani negli Anni Venti dello scorso secolo, contestando l'operato del Ragioniere generale dello Stato per la troppa autonomia dalla politica (in S. Cassese - a cura di - , *L'Amministrazione centrale*, UTET, 1984).

"E' opportuno che io le domandi se questo signor De Bellis è il capo del governo responsabile assoluto, oppure se è un semplice funzionario che deve eseguire. Sta di fatto che con il suo intervento di ordine deliberativo, egli mina continuamente il prestigio del Governo e la gente comincia a dire che al di sopra di lei, al di sopra di me, al di sopra di tutti c'è un direttore misterioso fanatico e irraggiungibile che risponde al nome del Sig De Bellis. Il Sig. De Bellis deve rassegnarsi ad essere un semplice puro funzionario esecutivo, ragioniere soltanto ragioniere, oppure deve andarsene".

Cambiano gli attori, cambia la scenografia, ma il copione è sempre lo stesso. ●



Le valutazioni di Sabino Cassese sul processo di privatizzazione del pubblico impiego a venti anni dalla sua introduzione *...ovvero: si può cambiare la PA senza modificarne l'ethos?*

di Giuseppe Beato

Lo spunto per un approccio diverso, di carattere antropologico, alla problematica dei tanti tentativi falliti di riforma della PA italiana avvenuti nell'ultimo ventennio ci viene da un articolo pubblicato dal prof. Sabino Cassese sul Giornale del diritto amministrativo del marzo 2013 con il titolo illuminante: *"Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?"*. In questo scritto Cassese, ricordando il 35° anniversario della pubblicazione del manuale amministrativo di Mario Rusciano *"L'Impiego pubblico in Italia"*, traccia - con grande onestà intellettuale visto che certifica di fatto il mancato successo di un progetto di cui egli è stato uno dei massimi ispiratori - un bilancio del ciclo di riforme della PA "pensato" alla fine degli anni '70¹ e "varato" in grande stile all'inizio degli anni '90², con l'emanazione della Legge 29 dell'anno 1993.

Sabino Cassese, illustre membro della Corte Costituzionale inserito di recente nella rosa dei nomi dei possibili candidati al Quirinale, non è un "osservatore" esterno delle vicende amministrative del nostro Paese, ma protagonista di primissimo piano, avendo egli operato non solo a livello accademico con i suoi molteplici scritti e conferenze e, da ultimo, con la creazione dell'Istituto per le Ricerche sulla Pubblica Amministrazione; egli fu anche protagonista politico nel Governo Ciampi 1993-94 in qualità di Ministro della funzione pubblica, al momento del varo della legge 29 - cui, sanno bene tutti, sono susseguite molteplici infinite correzioni di rotta legislative, nessuna delle quali capace di dare un volto nuovo e soddisfacente all'azione della PA nel nostro Paese.

>>>

¹ I cultori delle dottrine amministrative sono generalmente concordi nell'individuare nel "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato", trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979 dall'allora Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini, il documento di base che riassume le idee riformatrici all'epoca prevalenti, basate soprattutto sui concetti di sburocratizzazione, privatizzazione, decentramento, adozione di mezzi e strumenti di gestione mutuati dall'aziendalistica privata.

² Si utilizza qui per comodità il riferimento alla Legge n. 29 del 3 febbraio 1993, anche se il processo riformatore era già in atto dall'inizio degli anni '80: si ricorda, in particolare, la "legge quadro del pubblico impiego" contrassegnata anch'essa con il numero 29 del 29 marzo 1983, che avviò la contrattualizzazione collettiva nel pubblico impiego.



segue – Giuseppe Beato

25

I principi ispiratori su cui si fondava la legge 29 sono tuttora vigenti³ e hanno permeato gli ultimi 20 anni di vita dell'amministrazione pubblica nel nostro Paese. La panoramica effettuata nell'articolo citato ci ricorda che quei principi ebbero una solida ed autorevole ispirazione accademica fra i cultori del diritto amministrativo, del diritto del lavoro e della scienza dell'amministrazione. L'idea di fondo, lo slogan, di quel complesso di misure venne conclamato come "privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico"; dietro quello slogan c'era l'idea forte della "sburocraizzazione" del rapporto di lavoro – sia a livello dello status giuridico dell'impiegato pubblico che di quello economico – realizzata con il trasferimento della titolarità della sua gestione dalla "fonte legislativa" alla contrattazione collettiva, come per il lavoro privato. La privatizzazione costituiva un ambito di riferimento completamente innovato, in cui protagonisti dovevano essere la dirigenza pubblica - cui la stessa legge 29 demandava l'esclusiva della gestione degli atti e dei rapporti di lavoro - e le rappresentanze dei lavoratori pubblici. La privatizzazione del rapporto di lavoro veniva altresì accompagnata dal trasferimento delle relative competenze giurisdizionali dal giudice amministrativo a quello civile. L'ottica di fondo della riforma era costituita dalla convinzione secondo la quale, liberando la gestione del lavoro nella PA dagli orpelli del diritto amministrativo - regime giuridico "separato" - e restituendola alle logiche di gestione del lavoro privato, si sarebbe ottenuto un effetto di "snellimento", "efficientamento" e "democratizzazione". Ciò avrebbe consentito alla PA italiana di uscire definitivamente dai canoni, diciamo così, sabaudi-borbonici-fascisti ritenuti allora ancora persistenti nel corpo amministrativo pubblico e di approdare nell'area delle pubbliche amministrazioni dei Paesi avanzati. Non ci si dilunga qui nelle analisi su motivi e cause che hanno in gran parte vanificato l'idea che fosse sufficiente "privatizzare" il lavoro pubblico per ottenere l'effetto complessivo di realizzare il buon andamento della PA italiana, perché quello è l'oggetto dello scritto di Cassese. Tuttavia non può mancare, nella citazione della *due diligence* da lui effettuata sui risultati di quel ciclo riformatore, la riproposizione testuale di alcune delle sue raggelanti conclusioni; citando letteralmente: *"Le trasformazioni sono state compiute perché nulla cambiasse? Su tutto domina la difficoltà dell'amministrazione pubblica di assumere il ruolo del datore di lavoro. La sudditanza della dirigenza alla politica, dovuta alla precarizzazione, la rende poco idonea a gestire un conflitto con una controparte sindacale con cui i vertici politici hanno interesse ad accordarsi. E' più semplice adottare comportamenti opportunistici, piuttosto >>>*

³ I contenuti della legge 29/93 furono sviluppati e consolidati con l'emanazione del D.lgs. n. 80 dell'8 aprile 1998 e, infine, con il testo unico emanato con il D.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, più volte "modificato e/o integrato", ma sarebbe meglio dire "martoriato", nel corso di due decenni dai continui ondeggiamenti del momento.



che gestire un conflitto di lavoro. Il fenomeno si accentua in periferia, nella contrattazione collettiva, dove l'amministrazione ha lo stesso interesse del dipendente. Donde l'esplosione del salario accessorio. ... la continua interferenza legislativa, che porta il lavoro pubblico sotto la doccia scozzese contratto - legge; ... la riproduzione nei contratti della vecchia disciplina del pubblico impiego, con tutta la sua impostazione pubblicistica e ipergarantistica ... la proliferazione incontrollata delle progressioni professionali, che hanno avvantaggiato il personale "interno", ma fortemente limitato gli ingressi dall'esterno mediante concorso....sviluppo di dinamiche retributive svincolate dagli obiettivi funzionali (produttività, efficienza, risultati conseguiti), ma collegate o a impostazioni di tipo distributivo a pioggia ... crescita dei salari pubblici, nel 2000 - 2006, superiore a quella delle retribuzioni private, dopo il contenimento del periodo 1993 - 1999, seguito, dal 2007, da un ulteriore contenimento. L'andamento sembra più ispirato a orientamenti generali di favore verso la massa impiegatizia e i sindacati che la rappresentano, che dettato da esigenze funzionali della "produzione amministrativa. Da ultimo, rimangono stabili, a venti anni dal grande mutamento, l' "ethos" del lavoro pubblico, la sua struttura antropologica, i suoi valori di fondo."

Da quest'ultima affermazione vorremmo partire per avanzare una possibile ipotesi sui motivi per i quali le riforme sulla pubblica amministrazione hanno prodotto decine di decreti attuativi, svariati corsi di formazione e convegni, ma non hanno cambiato il volto antico dei servizi pubblici.

Forse bisogna cominciare a pensare che l'idea "non detta" che coltivavano i padri delle riforme degli anni 90' – "cambiamo per legge i principi fondamentali di azione amministrativa e ciò sarà sufficiente per..." – non si sia rivelata vincente. L'idea delle riforme sostanzialmente "calate dall'alto" non faceva e non fa i conti con i soggetti destinatari di queste riforme, gli impiegati pubblici, la loro dirigenza, la classe politica e sindacale che erano chiamati e tenuti a dare attuazione a progetti, magari validissimi quanto all'impianto e ai principi generali, ma non verificati quanto alla loro capacità di impatto e di inserimento concreto nella vita civile.

Forse, quelle buone e sacrosante idee di riforma necessitavano di verifiche preventive, di correzioni e di consensi, non solo nell'ambito ristretto dei convivi accademici, ma proprio lì dove devono andare a concretizzarsi, cioè nel mondo reale del lavoro pubblico, nei luoghi dove si rendono i servizi ai cittadini e alle imprese.

Non è una questione di "captatio benevolentiae" e, meno che mai, di spot pubblicitari o di propaganda elettorale. E' in gioco invece la tematica del consenso sociale, che è la condizione ineliminabile dell'efficacia stessa di una fonte legislativa: si studia in diritto pubblico che il >>>



Primo requisito per valutare l'efficacia di una legge è quello della sua effettiva "vigenza": una norma è tale solo quando "la disposizione scritta si traduce in fatto e comportamenti conseguenti". Una norma scritta che non si traduce in azione semplicemente non è. E' il caso di molte disposizioni normative sulla PA rimaste letteralmente sulla carta⁴.

Sappiamo anche che in una democrazia – è, invece, più facile imporre comportamenti uniformi e generali in una dittatura – una riforma legislativa, oltre che ai naturali strumenti di garanzia e di coerenza, deve fare riferimento anche ad un convinto (nel senso di "inserito nelle" coscienze individuali) consenso minimo generale che consente loro, più di qualunque decreto attuativo, quel seguito nella realtà che la riforma si prefigge. Se il consenso "minimo" non c'è – è storia degli ultimi venti anni – tutti gli operatori coinvolti, anche senza necessità di violare esplicitamente i termini autoritativi posti a presidio delle previsioni di legge, sono in condizione di porre in essere una serie vasta di strumenti elusivi (rinvii, impossibilità, alleanze trasversali, disposizioni singole che minano la struttura stessa della riforma, etc) capaci di vanificare il percorso riformatore.

La problematica del "consenso minimo" e delle "mancate riforme" non ha investito negli ultimi decenni solo la Pubblica amministrazione, ma svariati campi del vivere comune. E' prevalsa nella comunità nazionale una spinta profonda - espressa di volta in volta con varietà di manifestazioni (opinione pubblica, autonomie, rappresentanze sindacali, opposizioni, giornali etc) - che ha trovato spesso il modo di eludere, vanificare, rinviare una serie di riforme che il Parlamento nazionale, traducendole in Legge, aveva valutato come necessarie e obbligatorie.

Era l'impianto generale delle riforme ad essere strutturalmente deficitario? E' il riflesso della diffidenza generale per il "nuovo" – specialmente quando il "nuovo" viene promosso dagli "altri" – che caratterizza i movimenti sotterranei della nostra comunità?

Lasciando queste domande, con le tematiche che sottendono, agli approfondimenti dei politologi e, ancor meglio, degli antropologi culturali e degli storici del nostro Paese, per parte nostra e a valere sullo specifico delle amministrazioni pubbliche italiane, siamo convinti che le >>>

⁴ Si potrebbero citare innumerevoli esempi di leggi di riforma mai effettivamente attuate, tuttavia due in particolare meritano una menzione esplicita: la legge sui controlli, D. lgs. n. 286 del 30 luglio 1999, mai attuata, o, se si preferisce, attuata "a macchia di leopardo" o "a piacere" dalle Amministrazioni pubbliche quanto ai controlli di gestione, alla valutazione della dirigenza e alle Strutture di valutazione strategica. Il secondo esempio eclatante è il "recente" D. lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 che doveva introdurre in tutte le Amministrazioni pubbliche italiane la misurazione delle performance come fatto centrale di gestione, nonché modalità ordinaria di erogazione della premialità e di sviluppo delle carriere. Le note polemiche politiche e sindacali legate all'attuazione dell'articolo 19 di quel decreto portarono all'emanazione dell'articolo 6 del D.lgs. 1 agosto 2011 n. 141, che "sospese" gli effetti di premialità di tale legge fino al momento del ripristino della contrattazione collettiva nazionale, a sua volta sospesa *sine die*.



riforme “non siano passate”, o siano state vanificate, perché non è mutato quell'*ethos* del lavoro pubblico che il prof. Cassese, con ogni evidenza, si augurava di vedere modificato come conseguenza delle innovazioni legislative promulgate dal Parlamento italiano.

Esprimiamo qui l'avviso, al contrario di quella tesi inespressa ma comunque evidente, che nessuna riforma della pubblica amministrazione potrà essere attuata in democrazia se non si consolidano nel centro delle Istituzioni, di tutti coloro che compongono tali Istituzioni – dai politici ai semplici impiegati - alcuni “canoni” di etica pubblica e di servizio che la nostra comunità, con la sua storia profondamente diversa da quella di Francia, Germania, Inghilterra, Stati Uniti, non ha ancora assorbito nel profondo dei cuori e delle menti. Non basta concludere i principi di diritto dei cittadini e delle imprese e di rispetto dell'altro se questi principi non si fanno modalità concreta del comportamento quotidiano dei politici, dei dirigenti e degli impiegati tutti. Questi principi costituiscono l'*humus* di fondo, la stella polare intorno alla quale possono essere attuate e accompagnate le riforme riguardanti le nuove tecniche necessarie per il buon andamento della PA.

Non basta neanche che questi canoni etici siano già oggi convintamente osservati da una parte, più o meno estesa, dei protagonisti grandi e piccoli della vita amministrativa italiana. E', invece, necessario che essi divengano prevalenti, maggioritari, avvertiti da tutti come condizione ineludibile per il proprio approccio all'agire amministrativo. Piccolo, grande o impossibile che possa essere considerato questo “evento”, non si può sfuggire dal fatto che è un passaggio indispensabile per il successo di qualunque azione riformatrice.

I principi di etica pubblica - che devono guidare un funzionario alle relazioni con il pubblico, il suo collega di *back office*, il dirigente che sviluppa quotidianamente scelte gestionali, il politico che definisce e articola le linee generali delle politiche pubbliche - non possono essere dettati per decreto, come ci si è illusi (maliziosamente) finora⁵. La probità personale, l'onestà, la semplicità dell'atto a favore dell'utente come capacità di sintesi di problemi complicati, l'orgoglio individuale per la qualità del proprio lavoro, il riconoscimento “dell'altro” come titolare di diritti e di obblighi da gestire in modo severo, attento e tollerante sono requisiti che vengono assorbiti solo quando una coscienza individuale capisce e sente che tutti questi non sono solo obblighi etici o buonismi individuali, ma convenienze sociali di una comunità nazionale avanzata. >>>

⁵ Vale qui ricordare, come un epitaffio, il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28 novembre 2000 che dettò il “Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”, nonché le innumerevoli carte dei valori prodotte nel ventennio da varie pubbliche amministrazioni. Tutti esercizi di stile più o meno pregevoli i quali, reiterando l'affermazione del prof. Cassese, “non hanno modificato l'*ethos* e i valori di fondo” del lavoro nella pubblica amministrazione.



segue – Giuseppe Beato

La modifica profonda dell'*ethos* degli operatori pubblici costituisce, a parere di chi scrive, la condizione e il viatico, non la conseguenza, del successo di qualunque legge di riforma della pubblica amministrazione nel nostro Paese.

Per conseguire tutto ciò e affinché il ragionamento di cui sopra non rimanga sospeso in aria, imprigionato nella evanescente speranza di un riscatto collettivo, possono essere qui adombrate due direttrici generali di azione di profondità verso questo obiettivo:

- un investimento non banale in “formazione” dell’etica pubblica, che, peraltro, dovrebbe essere rivolto a tutti i cittadini cominciando dalla scuola: che ne è stato dell’insegnamento dell’“educazione civica” nelle scuole? Qualunque cittadino, in particolar modo il lavoratore pubblico, dovrebbe essere ben attrezzato in fatto di conoscenza dei principi fondamentali della Carta costituzionale. Sembra necessario anche un fortissimo “bagno” di conoscenza sulle modalità di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche dei Paesi avanzati, come esempio, non solo di tecniche più efficienti, ma anche di diversa mentalità e modalità di approccio ai problemi. Un tale intervento di formazione dovrebbe essere reso obbligatorio per tutti gli attori della pubblica amministrazione (siamo sicuri che i politici conoscano la Costituzione?) e andrebbe, a parere di chi scrive, sganciato da qualunque approccio specifico su tematiche organizzative e gestionali: è forte e diffusa l’abitudine, da parte soprattutto delle società private di formazione, di collegare le tematiche “etiche” e valoriali all’esposizione della “necessità” di attuare una determinata riforma dell’azione amministrativa. Questo atteggiamento utilitaristico, mutuato totalmente dall’aziendalistica privata, sortisce l’effetto inevitabile di far avvertire il comportamento etico necessario in un ufficio pubblico come “fatto strumentale alla riuscita” di un certo piano o di una certa politica, politica che, comunque, “non appartiene” a coloro ai quali si chiede di attuarla. Questo approccio ha sempre provocato nei discenti pubblici un pesante effetto di rigetto dei contenuti formativi: l’etica pubblica è un valore in sé e, anche se è prerequisito del buon andamento della PA, non può tuttavia essere presentata come una sorta di “reagente attivo” per la riuscita di una riforma amministrativa che si intenda calare dall’alto;

- il lancio delle macro riforme della pubblica amministrazione richiede sempre tempi medio lunghi, proprio perché deve essere opportunamente assimilato, verificato, corretto da coloro i quali sono chiamati a darvi attuazione e da altri soggetti comunque interessati. Cioè a dire, la metodica, usata finora, costituita dalla promulgazione di leggi cui segue l’emanazione di >>>

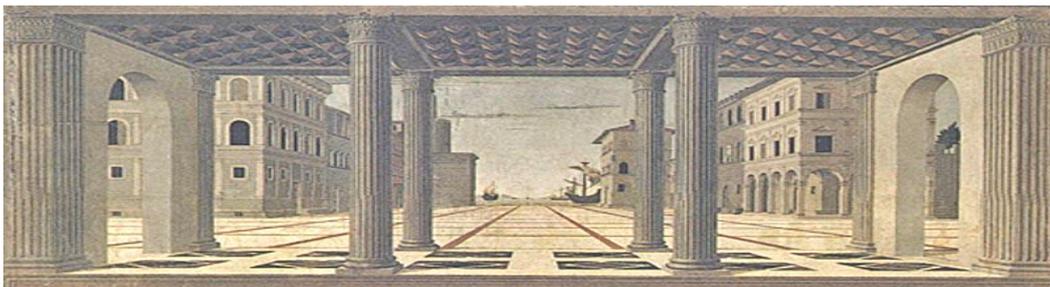


segue – Giuseppe Beato

30

decreti attuativi a pioggia produce l'insuccesso di qualunque riforma. Negli Stati Uniti, l'ultima riforma strutturale della PA federale, derivata dalla *Government performance and result act* (legge federale) è entrata a regime circa sei anni dopo la sua emanazione nell'anno 1993⁶. Il "*Result act*" impegnava i dirigenti di ciascuna Agenzia federale a sviluppare con un "Piano strategico" i contenuti richiesti dal legislatore, a 'consultare il Congresso' e a 'sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale Piano". Cioè veniva attivato un processo riformatore condiviso in cui venivano previsti i diversi passaggi di attuazione che consistevano nell'applicazione dei principi riformatori limitati all'inizio a uno o due plessi organizzativi, il *feed-back* verso il legislatore delle problematiche emerse, la correzione di alcune impostazioni iniziali e, infine, la progressiva diffusione, supportata da adeguate iniziative sperimentali e formative delle nuove modalità di azione. Detto banalmente, non riforme "calate dall'alto" e poi non più seguite dai loro promotori, ma veri e propri processi organizzati finalizzati a trasferire i contenuti della legge nell'agire quotidiano dei lavoratori del Governo federale.

Non credo ci si possa discostare dalle due strade sopra succintamente tracciate se si vorrà modificare nel profondo la qualità dell'azione delle Pubbliche Amministrazioni del nostro Paese. ●



⁶ La "*Government performance and result act*" è la legge federale con la quale il Congresso degli Stati Uniti introdusse negli anni '90 i concetti e le prassi legate alla predisposizione di "Piani strategici" (o industriali), alla misurazione delle performance, (innanzitutto delle Agenzie federali in quanto tali, poi, a seguire, dei dirigenti e degli impiegati), al collegamento fra previsioni di bilancio federale, programmi di attività e indicatori di *performance*. Ovverossia, lì come in seguito in Inghilterra e in Francia, le tre tematiche furono trattate regolate ed attuate come un tutto unico e non come spezzoni separati come qui in Italia, dove ogni "spezzone" di riforma vanta una legge "a parte", che poi risulta in larga misura inattuata. Per un' incisiva analisi delle riforme nei Paesi sopra citati, si veda, di Franco Archibugi, *Da Burocrate a manager* – ed. Rubbettino del 2008. L'autore è un inascoltato conoscitore delle metodiche adottate in quei Paesi per attuare i processi riformatori delle amministrazioni pubbliche.



Burocrazie professionali e carriere tra pubblico e privato

di Antonio Zucaro

Una riflessione approfondita intorno alle possibili ipotesi di riforma delle dirigenze pubbliche dovrebbe muovere da una premessa di ordine generale. Ovvero, che le funzioni pubbliche – sia quelle tradizionali che quelle proprie dello Stato sociale – si presentano in buona misura come tendenzialmente permanenti, consolidate nel tempo sulla base delle normative in vigore. Non solo la sicurezza e la giustizia, ma anche la previdenza o l'istruzione pubblica, o la sanità, sono servizi complessi che vanno erogati con continuità dagli apparati a ciò preposti. Anche la grande maggioranza delle funzioni proprie degli Enti locali hanno questo carattere di stabilità; non solo quelle di interesse generale, come l'Anagrafe, ma anche quelle svolte a livello locale, come la regolazione del commercio o la manutenzione delle strade, rispondono ad interessi permanenti delle collettività e vanno assolte con continuità. La politica in generale e le specifiche politiche di settore modificano i margini dei sistemi di erogazione di questi servizi, riducendo alcune prestazioni, aumentandone altre o prevedendone di nuove. Ma il grosso, l' "ordinaria amministrazione " resta lì da fare, a prescindere dalla politica. Certo, l'ideologia neoliberista ha messo in discussione da tempo l'estensione o l'opportunità dello stesso mantenimento di alcune di queste politiche, come la sanità o l'istruzione pubblica, o la politica industriale. La crisi in atto tende comunque ad investire l'intero arco di questi servizi per la pesantezza dei tagli imposti alla spesa relativa, proprio quando le conseguenze della recessione sul sistema produttivo e sulla coesione sociale richiederebbero politiche pubbliche più efficaci e più incisive. Resta, in ogni caso, una dialettica tra politica ed amministrazione che non è solo la distinzione di compiti tra indirizzo e controllo da una parte e gestione dall'altra, ma è anche un rapporto tra l'ordinaria ed ordinata gestione dei servizi esistenti e le esigenze di cambiamento o comunque di intervento sui medesimi rappresentate dalla politica.

Gli organi di direzione politica esercitano le loro competenze sia per realizzare operazioni di riforma sia per orientare l'attività ordinaria. Anche gli interventi sui singoli atti, più o meno leciti, formali o informali, vengono svolti sia nel quadro di progetti di riforma sia nell'ambito dell'ordinaria amministrazione. Dal canto loro, i dirigenti sono investiti della responsabilità di gestire gli apparati esercitando le funzioni permanenti, e poi anche, talvolta, di portare avanti gli interventi di riforma con provvedimenti amministrativi. Le due sfere – direzione politica e gestione amministrativa – sono dunque collegate in più modi; tuttavia, concettualmente ed anche operativamente, restano distinte. Il problema sta nel fatto che questa distinzione, nell'attuale modello, viene meno, riassorbita >>>



com'è da quella tra indirizzo politico e gestione amministrativa. E non è solo un problema concettuale.

Nel modello organizzativo dei Ministeri, ma anche degli apparati delle Regioni o dei grandi Comuni, la funzione di direzione politica scende dall'alto del vertice politico (Ministro o Assessore col suo Gabinetto), passa per lo snodo del vertice amministrativo di nomina politica (Capo Dipartimento o simili), arriva ai dirigenti intermedi ed ai dirigenti di linea, sfumando senza soluzione di continuità dalla politica *tout court* fino all'ordinaria amministrazione. E lungo questa catena discendono non tanto le direttive di attuazione delle politiche di settore, troppo spesso assenti o indefinite, quanto l'influenza della politica sull'emanazione dei singoli provvedimenti. Emerge, perciò, l'opportunità di operare una cesura strutturale nella catena del comando politico, dando maggiore autonomia agli uffici di livello dirigenziale nell'assolvimento delle funzioni permanenti. Questa cesura si può operare in due modi. Il primo è quello di estendere il modello dell'Agenzia – Ente pubblico a tutte le funzioni operative ancora ricomprese nelle piramidi ministeriali, o assessorili (Motorizzazione civile, Anagrafe). Il secondo, per le altre funzioni, è quello di portare fino in fondo la riforma del Bilancio, articolando le piramidi ministeriali in Uffici dirigenziali corrispondenti ai programmi di attività, ciascuno con la sua assegnazione di risorse e con i suoi obiettivi da raggiungere. L'obiettivo di questo intervento strutturale può definirsi come un riequilibrio del rapporto dialettico tra politica ed amministrazione, tenendo maggior conto della distinzione tra interventi conseguenti a politiche settoriali e funzioni permanenti, sul fondamento di una progettazione razionale sia dei primi che delle seconde.

Tutto ciò comporta, comunque, un rafforzamento delle burocrazie professionali, non solo nelle Amministrazioni centrali, ma anche, con le dovute distinzioni, nelle Regioni e nelle Autonomie locali. Passaggio ineludibile, perché se è vera la tesi di Cassese per cui la crisi dello Stato, in Italia, è dovuta e si esprime anche nell'assenza di una "*haute fonction publique*", dalla crisi si può uscire solo muovendo in questa direzione. Ovvero, garantendo al Paese che le funzioni pubbliche permanenti siano esercitate da funzionari competenti, imparziali e responsabili di ciò che fanno. In questa sede non si pretenderà di disegnare soluzioni puntuali, ma contribuire al dibattito che si è avviato fornendo elementi di riflessione attorno ad alcuni nodi: privatizzazione, retribuzione, carriera.

Sulla prima questione, emerge la necessità di condurre il dibattito fuori dall'alternativa tra regolazione di diritto privato e regolazione di diritto pubblico, nata a livello accademico e successivamente deviata da una connotazione ideologica: il privato visto come regno della flessibilità e dell'efficienza, il pubblico come regno del rigore e della rispondenza al pubblico >>>



segue – Antonio Zucaro

33

interesse. Come sempre, dietro le posizioni di principio ci sono gli interessi: la privatizzazione è stata voluta dalla politica anche perché le avrebbe consentito ampi margini di discrezionalità nelle nomine dell'alta dirigenza, e dai sindacati confederali perché, attraverso la contrattualizzazione, avrebbe aumentato la loro presa sulla categoria. Sull'altro versante, il ritorno all'età felice del regime pubblicistico è rimasto nelle rivendicazioni di alcuni sindacati autonomi e nel subconscio della categoria come aspirazione al ripristino di un ruolo garantito a priori rispetto alla politica, agli organi di valutazione, ai sindacati, all'utenza. In realtà il sistema regolativo della dirigenza pubblica è un sistema misto, in cui operano fonti unilaterali, pubblicistiche e privatistiche, e fonti contrattuali di diritto privato. Emblematica, al riguardo, è la formulazione del principio generale di cui all'art. 1, comma 1 bis, della legge 241 del 1992, introdotta dalla legge 15 del 2005: La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente. Come, per l'appunto, dispone in più punti la legge 15 del 2009 (Brunetta) ed il conseguente decreto delegato 150 del 2009. Si tratta, dunque, più che concentrarsi sulla classificazione giuridica dei diversi istituti, di capire cosa funziona e cosa non va, e di come si è intervenuti e di come si dovrà intervenire per migliorare il sistema.

Per capire la direzione di marcia, va considerato un intervento recente: l'art. 23 ter del D.L. n. 201 del 2011 (Salva Italia). Questa norma ha stabilito un principio fondamentale: nessun dipendente, o dirigente, di una amministrazione pubblica può percepire una retribuzione complessiva superiore a quella del Primo Presidente della Corte di Cassazione. Motivata sul piano del rigore e della riduzione di spesa, questa innovazione travolge un punto nodale della privatizzazione del rapporto di impiego: quello per cui la retribuzione di un dirigente pubblico è determinata dal contratto collettivo e/o dal contratto individuale, tenendo conto delle retribuzioni di mercato delle competenze manageriali in relazione alla complessità ed alla responsabilità del compito da assolvere, senza considerarne la collocazione nel quadro dei rapporti istituzionali. Così è accaduto che il Ragioniere generale dello Stato potesse percepire un ammontare di compensi pari almeno al triplo dell'emolumento spettante al Capo dello Stato. In realtà, è quest'ultimo emolumento – pari a quello del Primo Presidente della Corte di Cassazione – il punto di riferimento che pone la norma, riportando le retribuzioni dei *grand commis* all'interno del sistema dei ruoli e dei rapporti istituzionali. Il che ha un valore positivo, non solo sul piano del rigore di spesa, ma per l'appunto sul piano del funzionamento complessivo del sistema pubblico. Tanto positivo, che nella caotica situazione in atto la norma ha trovato finora scarsa applicazione; in ogni caso, la regolazione futura (unilaterale o contrattuale che sia) delle retribuzioni della dirigenza pubblica non potrà non tenerne conto.

>>>



Se per la retribuzione si è piantato un primo paletto, la questione della “carriera” è ancora da impostare. Laddove per “carriera” si intende l’ordinario sviluppo professionale per cui un giovane laureato, dopo essere entrato in una grande organizzazione, procede all’assunzione di gradi di responsabilità sempre maggiori fino – se ne ha le competenze e le capacità – ai massimi livelli dirigenziali. Così avviene nelle Istituzioni della Unione Europea, in Bankitalia, nella magistratura, nella carriera prefettizia e in quella diplomatica, perché è la modalità con la quale si raccordano i livelli di responsabilità di una grande organizzazione ed i livelli di capacità professionale dei funzionari in servizio. Così avviene anche nelle grandi aziende private. In FIAT, almeno fino a Marchionne, c’erano sei “gradi”, da funzionario fino a direttore centrale, che determinavano i livelli di beni strumentali in uso (auto di servizio, stanze, scrivanie etc.) anche se avevano un rapporto solo indiretto con la retribuzione, comunque individualizzata.

Invece, nei grandi apparati amministrativi del nostro Paese, i funzionari direttivi e professionali (con la sola eccezione dei professionisti degli Enti parastatali) sono stati inglobati nel regime contrattuale della generalità del personale, restando staccati dallo status dei dirigenti. Questa spaccatura, nata fin dalla legge istitutiva della “dirigenza” (DPR 748 del 1972), è stata confermata ed allargata nel processo di “privatizzazione” del rapporto per ragioni di ordine sindacale. Ovvero, per l’opportunità così offerta ai grandi sindacati del pubblico impiego di utilizzare i livelli funzionali (e retributivi) più elevati per aumentare gli spazi di progressione verticale per la generalità dei dipendenti. Questa politica ha causato un grave inconveniente, ovvero il sostanziale blocco dei concorsi per giovani funzionari laureati nelle PP. AA., per lasciare posti liberi alle progressioni interne, mentre il reclutamento dall’esterno dei nuovi dirigenti viene effettuato con grande parsimonia. Il risultato è che l’età media dei nostri dirigenti pubblici è la più elevata dell’area OCSE, i nostri *top manager* sono i più pagati, i nostri quadri professionali hanno una retribuzione inferiore alla media della stessa area. (*Rapporto Government at a glance* – OCSE 2011).

Questo, in conclusione, è il punto di maggiore criticità sul quale intervenire, riaprendo i concorsi d’ accesso per giovani funzionari e professionisti laureati, introducendo una progressione di carriera che da questo livello d’ accesso possa condurre fino all’alta dirigenza, avviando, così, la rifondazione di corpi professionali capaci e motivati, in grado di assicurare al Paese l’ordinata amministrazione delle funzioni permanenti ed una gestione imparziale ed efficiente delle politiche pubbliche. ●



Riflessioni sulla privatizzazione del pubblico impiego venti anni dopo: bilancio e prospettive

di Sonia Mecenate

Una riflessione sul tema della riforma del pubblico impiego è stata avviata recentemente presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze attraverso seminari con l'obiettivo di esaminare gli effetti della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblicistico.

L'argomento è di grande attualità e sta interessando rappresentanti del mondo accademico, amministratori e magistrati, che s'interrogano sul reale cambiamento avvenuto nelle pubbliche amministrazioni, a venti anni dall'avvio delle riforme.

Per tracciare un bilancio e verificare l'impatto che ha avuto sulla pubblica amministrazione italiana il principio della privatizzazione posto nel 1992, si devono comparare i risultati raggiunti con gli obiettivi perseguiti e stabilire se lo strumento "privatizzazione" sia stato conforme alle aspettative.

Occorre ricordare che la disciplina riguardante il rapporto di lavoro pubblico fu delegificata nel '93 e costituisce il più organico intervento di riforma operato dal legislatore nel settore del pubblico impiego. Tale disciplina fu emanata per rispondere all'esigenza di una maggiore flessibilità nella Pubblica Amministrazione ed anche per far fronte ai mutamenti avvenuti nel contesto socio-economico italiano, quali la crisi economica degli anni '90, le note vicende collegate alle inchieste di "tangentopoli" e, da ultimo, le richieste provenienti dall'Europa.

Il "Rapporto Giannini" sui problemi dell'amministrazione pubblica aveva alimentato, negli anni '80, un ricco dibattito politico e dottrinale che mise in luce l'esigenza di rinnovamento degli apparati amministrativi connessa all'evoluzione qualitativa della domanda di servizi proveniente dalla Società, con l'obiettivo di introdurre nell'apparato pubblico elementi di efficienza e di razionalità nell'utilizzo delle risorse umane e finanziarie.

Dunque, il motivo conduttore negli anni '80 è stato quello di introdurre nel rapporto di lavoro pubblico criteri privatistici per realizzare l'efficienza dell'amministrazione anche in considerazione dell'aggravamento dei problemi connessi all'espansione della spesa pubblica.

La crisi finanziaria degli anni '90 ha creato quindi le condizioni per l'abbandono del modello del pubblico impiego; infatti, la legge delega del Governo Amato nel 1992 conteneva misure straordinarie per riportare sotto controllo la spesa pubblica. Veniva disposta l'applicazione graduale del codice civile e delle leggi sul lavoro nell'impresa al pubblico impiego. Con il >>>



segue – Sonia Mecenate

Decreto legislativo 29 del 1993 e i successivi decreti correttivi, vengono meno i cardini della peculiarità del pubblico impiego e la svolta è consistita nella contrattualizzazione del rapporto di lavoro. Cade così la supremazia speciale della pubblica amministrazione nel rapporto di lavoro con i propri dipendenti, principio base della teoria dell'ordinamento speciale, dalla legge Giolitti in poi.

La riforma ha contrattualizzato il rapporto di lavoro, realizzando un ibrido, ove a fronte di un input pubblicistico, corrisponde un output privatistico e, parallelamente, si valorizza la negoziazione per meglio tutelare gli interessi pubblici mutuandone dal mondo privato la disciplina delle relazioni industriali.

Successivamente, con l'emanazione del D.lgs n. 150/2009, è intervenuta la Riforma ideata dal Ministro Brunetta, che persegue ancora una volta l'onda riformista anche se caratterizzata, da un lato, dal ritorno all'antico, ovvero alla parziale regolazione legislativa del pubblico impiego, dall'altro aprendo ai temi della meritocrazia e della misurazione delle *performance*.

In linea con la riforma degli anni '90, la legge "Brunetta" rivalorizza apparentemente il ruolo del dirigente pubblico, che viene equiparato al datore di lavoro privato; tuttavia, il meccanismo dello *spoils system* impedisce un reale esercizio delle prerogative dirigenziali. La sudditanza dell'amministrazione alla politica fa sì che, inevitabilmente, la disciplina privatistica receda rispetto alla pressione politica.

Sul tema, il riformista Sabino Cassese, partecipando ad incontri di approfondimento ed in particolare nel corso di una recente intervista⁷, si è chiaramente espresso non positivamente sulla riforma del 1993 considerandola in gran parte incompiuta. Nel valutarne i risultati a venti anni dall'avvio del processo di "privatizzazione" o meglio di "contrattualizzazione", ne traccia un bilancio piuttosto negativo, dipingendo un quadro a tinte fosche dove le ombre antiche del passato prevalgono rispetto alle poche luci, barlume di cambiamento.

La dicotomia tra pubblico e privato appare ancora più evidenziata nella gestione del personale e nella continua interferenza della politica che si traduce nell'incapacità di dare un assetto stabile ai rapporti tra politica e amministrazione.

>>>

⁷ Le valutazioni del prof. Sabino Cassese sono disponibili all'indirizzo <http://www.eticapa.it/eticapa/?p=609>



Ad avviso del Professore, le prospettive future non sono ravvisabili in ulteriori interventi legislativi, bensì riguarderebbero l'*Ethos* pubblico fino a riproporre un tema già dibattuto nel passato di un pubblico impiego moderno ed efficiente sul modello francese. L'*Ethos* è il vero tema, un reale cambiamento non può essere generato soltanto dalle norme di legge bensì è necessario che la morale e l'etica nell'agire di ciascuno, vengano posti al centro della scena.

Dunque, la contrattualizzazione non è altro che il travestimento della Pubblica Amministrazione e tutto ciò che è Pubblico è sospeso a metà tra cielo e terra, tra modelli pubblicistici e privatistici.

L'articolo 98 della Costituzione dispone che "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione", mentre l'articolo 54 prevede che "I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore..." ed infine l'articolo 97 ci rammenta che "Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso...".

Tutte queste disposizioni sono state di fatto aggirate dalle norme. Il giuramento che il funzionario prestava al momento dell'assunzione è stato sostituito con la firma del contratto che, di fatto, equipara il pubblico dipendente ad un qualunque dipendente privato che adempie alla sua obbligazione in osservanza delle disposizioni civilistiche.

Generalmente il contratto di lavoro privatistico è redatto tenendo conto dell'interesse economico dell'imprenditore in una logica di profitto, mentre l'esercizio di una pubblica funzione è permeata dall'interesse generale. In altre parole, mentre, da un lato, la logica privatistica è funzionale alla realizzazione del profitto in una logica di mercato, dall'altro, la logica che permea l'agire pubblico è riconducibile unicamente all'interesse "pubblico" che il funzionario deve, di volta in volta, individuare, temperando diversi interessi contrapposti.

A proposito dell'articolo 97, la riforma del '93 che introduce lo *spoils system*, prevedendo la possibilità di nominare l'alta burocrazia con criteri fiduciari nonché l'arruolamento di dirigenti esterni con competenze specifiche, ha sostanzialmente aggirato il sistema concorsuale previsto dalla Costituzione, creando un doppio binario di accesso alle pubbliche amministrazioni. In tal modo, il settore pubblico è divenuto sempre più terreno di conquista in tempi di crisi economica, in considerazione di retribuzioni pubbliche allettanti e stabili con conseguenze devastanti sia sul piano della motivazione al lavoro sia su quello del senso di appartenenza.

In aggiunta a quanto esposto, è emerso nel corso di riflessioni e analisi che la contrattualizzazione del pubblico impiego con l'introduzione di modelli privatistici sembra non aver conseguito risultati conformi alle attese anche a causa delle continue modifiche normative che hanno impedito il diffondersi di nuove pratiche. Viene lamentata la discontinuità di attenzione >>>



segue – Sonia Mecenate

sul tema da parte dei vertici politici stante la vigenza di innumerevoli adempimenti posti in essere a carico del *management* pubblico. Alcuni interventi legislativi sulla materia del pubblico impiego appaiono casuali, a corrente alternata; è il caso del riferimento normativo riguardante la “valutazione del personale” contenuto nella recente legge n. 135/2012, c.d. *Spending Review*, emanata per far fronte ad una situazione di emergenza economica nazionale con l'intento di introdurre finalmente la “meritocrazia” nel settore pubblico. L'articolo, dà nuova linfa alla materia, ma le amministrazioni probabilmente disorientate non reagiscono; il risultato è la frequente disapplicazione delle norme.

L'iper-produzione normativa non aiuta, sarebbe necessario invece porre più attenzione alle persone che prestano ogni giorno la propria opera nella pubblica amministrazione, riscoprire l'antico ruolo del funzionario pubblico, restituire concretamente dignità e onore a chi esercita pubbliche funzioni.

Si fa pressante l'esigenza di introdurre reali sistemi di riconoscimento del merito per agire sulla motivazione di ciascuno collocando, al centro della scena, insieme ai tradizionali concetti di Efficacia, Efficienza ed Economicità, come sostiene qualcuno tra i più illuminati, la quarta “E” di Etica. ●





Dirigenza pubblica: in attesa di un nuovo Governo⁸

di Carlo Mochi Sismondi

In attesa di un nuovo Governo che, prima o poi, dovrà pure arrivare, provo a dare qualche consiglio al nuovo Ministro della Funzione Pubblica o come si chiamerà. Lo faccio sotto forma di una letterina e mi metto buono buono in attesa di una risposta. Quando arriverà? Chi lo sa!

Caro Ministro, anche se ancora non ti conosco e neanche so a che schieramento politico farai riferimento, voglio bruciare i tempi e metterti da subito in guardia contro alcune delle principali tentazioni che aleggiano su Palazzo Vidoni, che io bazzico ormai da tanti anni, soprattutto quando si parla di dirigenza pubblica. Non è tutta farina del mio sacco: ieri abbiamo riunito proprio a Palazzo Vidoni un centinaio tra chi, professori e dirigenti della PA centrale e locale, ha passato tutta la sua vita lavorativa cercando di contribuire alla riforma della PA e gli abbiamo chiesto se aveva ancora un senso parlare di *management* pubblico. Ne è uscito un quadro di grande interesse che è alla base, caro Ministro, di queste mie considerazioni e che fa riferimento anche ad un documento di Mauro Bonaretti che trovi sul nostro sito www.forumpa.it.

La prima e più pericolosa tentazione è quella di voler passare alla storia con una riforma epocale: rinuncia, ti prego, a mettere il tuo nome su un ennesimo tsunami e non cadere nella straordinaria quanto del tutto immotivata fiducia nelle funzioni taumaturgiche delle norme.

La seconda tentazione è di restare a Palazzo Vidoni e di giudicare l'amministrazione, la sua efficacia e il suo grado di innovazione, da lì. Lo sguardo dal Ministero è quanto meno parziale, spesso di comodo, e ti nasconde la straordinaria ricchezza della realtà e anche tutte sperimentazioni positive, ma anche e soprattutto tutti gli errori e tutti i fallimenti che, invece di scoraggiarci, dovrebbero insegnarci il cammino.

Da qui scaturisce una terza possibile seduzione, che nasce, come la maggior parte dei suggerimenti del diavolo, da buone intenzioni, ma che forse è la più subdola: quella di vedere una PA in bianco e nero invece che a colori o, fuor di metafora, di pensare che esista un'unica >>>

⁸ NdR: articolo redatto prima della nascita del nuovo Governo



amministrazione che possa essere governata da un unico corpus normativo che, necessariamente a quel punto, vada a regolamentarne tutti gli aspetti operativi. Le attuali norme sugli incarichi temporanei dall'esterno, sugli investimenti nelle risorse umane, sulla valutazione, sui mille adempimenti derivati da pur giuste istanze e che si chiamano di volta in volta piano delle performance, o della trasparenza, o dell'anticorruzione, o della valutazione, o della sicurezza, ecc. ne sono un esempio che depotenzia l'autonomia e la responsabilità della dirigenza e intasa, senza quasi alcun contatto con la realtà operativa, le scrivanie di tutte le amministrazioni: siano esse di cento o di centomila dipendenti.

Ma la PA da sola non può riformare se stessa. La riforma della PA non è dentro il sistema, ma riguarda la sua capacità di governare con la rete: ne consegue che pretendere che l'apparato si riformi da solo, magari con qualche iniezione di nuovo e illuminato diritto amministrativo, è una fatica di Sisifo, come la storia delle riforme legiferate e abortite ha sin qui ampiamente dimostrato. Ne consegue che da una parte dobbiamo seriamente ripensare ai perimetri dell'azione pubblica, dall'altra dobbiamo inserire nuove competenze, ma soprattutto nuovi modi di pensare dall'esterno. La necessaria trasformazione della PA da apparato autoreferenziale a strumento di attuazione delle politiche e di risposta ai bisogni è impossibile restando all'interno della PA.

Ne consegue che la ministerializzazione della dirigenza pubblica, specie quella apicale, sarebbe la iattura peggiore: quel che ci serve non è una nuova classe di burocrati modello ENA francese (per altro se ne sono accorti anche i cugini d'oltralpe), ma *manager* flessibili e innovativi, specializzati nella difficile arte del *coaching* e della negoziazione, che sappiano far lavorare assieme pubblico, privato, privato sociale, terzo settore e cittadinanza organizzata e che siano misurati sui risultati oggettivi non tanto del loro lavoro come singoli (*output*) ma delle loro organizzazioni (*outcome*).

Ma allora, mi dirai, senza riforme generalizzate e nuove norme come faccio a incidere su una dirigenza che mi accorgo essere demotivata, vecchia, spesso autoreferenziale e molte volte allergica ad essere valutata?

Il consiglio principe è di passare dal piano delle norme al piano della realtà, che non può essere che quello della risposta ai bisogni delle persone e delle imprese, e di partire dalle diverse missioni delle diverse amministrazioni, andando a guardare (di nuovo, caro Ministro, vien fuori che al Ministero ci dovresti stare ben poco e molto invece in giro per l'Italia) quel che di meglio si fa, cercando di capire il come e il perché dei successi e ponendosi come obiettivo non di esportare o di riusare, altro pericoloso e inutile idolo, ma di creare le condizioni, il contesto, perché tali successi non siano estemporanei e casuali.



segue – Carlo Mochi Sismondi

Qualcosa quindi si può e si deve fare: ecco qualche idea in estrema sintesi, tratta dal documento citato di Bonaretti, per un esame più dettagliato ti rimando al testo, ma anche a futuri approfondimenti per cui non ti mancherà occasione se istituirai, come mi auguro, un proficuo metodo di lavoro basato sull'ascolto.

“Creiamo le condizioni per una mobilità reale come fattore di successo e generiamo un vero mercato del lavoro della dirigenza pubblica, diamo rilievo e reputazione pubblica alla responsabilità dirigenziale, inneschiamo un trasparente controllo sociale, mettendo nelle condizioni i cittadini di attribuire le responsabilità politiche alla politica e quelle gestionali alla dirigenza, assumiamo il rischio del raggiungimento degli *outcome* come una scommessa della quale rendere conto, creiamo gli strumenti operativi per l'innovazione, liberiamo la dirigenza dalla burocrazia di adempimenti inutili.

Tutto questo si può già fare. Costruiamo progetti concreti in questa direzione e solo dopo chiediamoci quali norme ce li impediscono.”

Progetti che siano però specifici, mirati, tesi al raggiungimento di obiettivi precisi e misurabili e a risolvere problemi concreti. Siamo un po' stanchi di “innovazioni di processo”, che poi non cambiano le cose. L'innovazione vorremmo sperimentarla cercando soluzioni innovative a bisogni sociali vecchi e nuovi che, ahimè, in questo momento non mancano davvero. ●





La valutazione della dirigenza pubblica

di Nicoletta Stame

Le riforme della PA dagli anni '90 in poi hanno introdotto il concetto di *management* pubblico, secondo i principi del *New Public Management*. L'idea del *management* pubblico significa che la PA non deve essere più concepita come una burocrazia che si muove secondo regole prestabilite, e applicabili indistintamente a tutte le situazioni, ma deve invece essere vista come una organizzazione che si pone via via, all'interno di situazioni concrete, problemi di migliore gestione (efficienza nell'uso delle risorse e efficacia nel raggiungimento degli obiettivi), al fine di soddisfare bisogni dei cittadini e – come si suol dire – produrre beni pubblici. L'obiettivo del *management* pubblico è quello di “fare più e meglio con meno”.

La differenza rispetto al *management* privato sta nell'oggetto delle decisioni da prendere (beni pubblici, diritti universali, caratteristica relazionale dei servizi alla persona), non nella natura del rapporto di lavoro: per questo, credo che l'attenzione dedicata prevalentemente alla privatizzazione del rapporto di lavoro, che è solo uno dei tanti aspetti del *New Public Management*, abbia nuociuto alla comprensione del principio manageriale più ampio.

Per prendere decisioni che rispondano a tali principi, occorrono persone in grado di esercitare una propria autonomia (discrezionalità) e che poi ne rispondano in base ai risultati ottenuti (*accountability* vista non come mera rendicontazione rispetto a percorsi prestabiliti, ma come assunzione di responsabilità delle scelte compiute). Qui si pone una questione centrale al dibattito di questi anni, che è quello del rapporto tra politica e amministrazione. Le riforme degli anni '90 sono figlie di Mani Pulite, e hanno sancito il principio della separazione tra politica e amministrazione come rimedio alla corruzione dilagante. D'altra parte, poi, per mitigare un pericolo di eccessiva autonomia da parte degli amministrativi, sono state introdotte norme di tipo *spoils system*, in modo da poter riservare ai politici un ambito di influenza sul funzionamento dell'amministrazione. Ne sono nate grandi dispute su dove fissare i confini tra politica e amministrazione: il capo di gabinetto è di nomina politica, il dirigente generale è di carriera amministrativa. E così via, sempre in base a logiche legalistiche, e con scarsa considerazione della pratica.

>>>



La distinzione tra politica e amministrazione è una distinzione spuria. Il politico ha bisogno del bravo amministratore che sappia interpretare come attuare concretamente le decisioni prese, quindi di una persona di sua fiducia dal punto di vista della realizzazione del suo programma: questo era alla base della possibilità di assumere dirigenti esterni con contratti a termine, quando all'interno dell'amministrazione non vi fossero competenze adeguate (ossia: competenze manageriali). E si capisce bene che la vecchia dirigenza, entrata con un concorso in cui doveva dimostrare competenze giuridiche e amministrative, ma senza conoscenze in materie sociali, economiche o politologiche, non fosse pronta per i nuovi compiti. Naturalmente, i dirigenti così reclutati devono essere persone che hanno appunto quelle competenze, non persone che fanno parte della clientela del politico. L'amministratore, a sua volta, deve uscire dalla sua autoreferenzialità burocratica per capire le esigenze del mondo esterno, che sono quelle per le quali esiste il suo ufficio. In un sistema di *management* pubblico tra politico e amministratore ci deve essere collaborazione, ciascuno ovviamente nei propri ruoli.

Questa ri-concettualizzazione della PA porta con sé il bisogno di valutare il funzionamento dell'amministrazione e l'operato dei dirigenti. Se infatti il lavoro amministrativo non è più visto come svolgere una funzione (secondo regole fisse, sottoposte a controllo), ma come un'attività o un servizio che deve produrre dei risultati, e il dirigente è colui che con le proprie scelte organizzative riesce a ottenere i risultati desiderati, allora occorre un sistema per giudicare cosa è stato fatto, al fine di migliorarlo, o eventualmente di modificare la decisione presa.

Ma poi bisogna intendersi sul tipo di valutazione che corrisponde a questa esigenza. Quello che è avvenuto in Italia, da questo punto di vista, è paradossale.

In primo luogo, le riforme sono state impostate secondo una logica centralista (tutto è deciso dall'alto, senza riconoscere spazio alle diversità) e legalista (tutto è stabilito per legge, senza lasciare spazio all'esperienza pratica, che è quella dove avvengono gli apprendimenti su cosa è possibile fare. E se qualcosa non funziona invece di capire perché è successo si fa una nuova legge). Tutto ciò è contrario alla logica della managerialità pubblica. Un esempio: la *spending review* ha degli obiettivi condivisi di risparmio sugli sprechi e di migliore utilizzazione sulle risorse. Ma se si danno regole rigide su quali spese si possono sostenere e quali no, o su che tipo di contratti si possono stipulare e quali no, si rischia di imporre alle autonomie locali delle scelte contrarie ai loro bisogni e ai loro programmi. E' il tema trattato da Mauro Bonaretti in un intervento che ha fatto molto discutere.

>>>



In secondo luogo, e conseguentemente, la valutazione è impostata come una operazione di controllo dall'alto, che non sa apprezzare le spinte innovative dove ci sono, e non produce alcun apprendimento.

La valutazione della dirigenza si occupa di due questioni principali:

- a) Se i risultati delle politiche sono stati raggiunti (risultati)
- b) Se le persone (dirigenti e funzionari) sono capaci, e in grado di favorire l'attuazione delle politiche (processo).

I temi in discussione riguardano:

- a) Come stabilire gli obiettivi delle amministrazioni, siano esse produttrici di processi amministrativi o erogatrici di servizi, per poter poi valutare il raggiungimento dei risultati. E' tema che rientra nella valutazione dei programmi.

Ciò riguarda principalmente il modo in cui vengono elaborati i programmi, e se si tiene conto dell'opinione degli *stakeholders* (operatori e beneficiari) nel fissare gli obiettivi. Un *management* pubblico che miri all'aumento della produttività dell'amministrazione dovrebbe quindi puntare innanzitutto alla motivazione di funzionari e impiegati per il miglioramento del servizio. Solo successivamente si possono fissare indicatori di risultato che corrispondano a quegli obiettivi in modo coerente (di contenuto), e preciso (per chi, in che misura). E il metodo per valutare queste azioni dovrà tenere conto di come si sia riusciti nell'intento del miglioramento, al fine di produrre un apprendimento organizzativo: esistono approcci basati su questi principi, come la valutazione elogiativa (*appreciative inquiry*), il metodo dei casi di successo (*success case method*), ecc.

- b) Come riconoscere il merito dei componenti le amministrazioni nel produrre quei risultati. E' il tema del *performance management*, quello che normalmente si intende per valutazione della dirigenza, ma che non può essere separato dalla valutazione dei programmi.

Qui si pongono due problemi principali:

1. Come vengono fissati gli obiettivi individuali di *performance*. Essi devono corrispondere ad azioni per il miglioramento del servizio; non devono invece riferirsi, come spesso accade, ad attività o capacità che sono presupposti per ricoprire quel ruolo (ad es. come quando si chiede di saper fare le delibere e non di aver fatto ciò che serve a snellire una procedura; o di fare attività come gli acquisti a chi è preposto a tale attività, e non magari di aver ottenuto risparmi nel fare gli acquisti).



2. Come riconoscere il merito individuale. La riforma Brunetta prevedeva un metodo automatico di attribuire il merito, tutto basato sull'incentivo finanziario: il 25 % più meritevole dei dipendenti prendeva il 50% della massa degli incentivi, il 50 % dei dipendenti medi prendeva il 25% della massa degli incentivi, e il 25% non meritevole (i famosi fannulloni) non prendeva nulla. Si tratta di un sistema meccanico, che non tiene alcun conto di come possono essere distribuiti i meriti e le capacità, e che punta tutto sull'incentivo finanziario (tanto che il sistema è caduto in disuso a causa della mancanza di fondi, oltre che per l'ostilità sindacale a uscire dal sistema degli incentivi dati a tutti, indipendentemente dal merito). Esistono però altri sistemi di *management della performance* basati sul coinvolgimento nel miglioramento del servizio, e sul riconoscimento del diverso contributo a tale scopo, che puntano a valorizzare i talenti e a spingere tutti ad aumentare la propria produttività: si veda ad esempio il metodo della valutazione differenziale sviluppato all'interno di una serie di ASL (Lorenzini)

Il centralismo e il normativismo hanno soffocato lo sviluppo del nostro paese, le riforme amministrative ne sono state contagiate, e i metodi centralisti di valutazione hanno creato una resistenza a questo strumento che avrebbe invece dovuto favorire il miglioramento dell'amministrazione. E' ora necessario riconoscere questi limiti, ascoltando la voce di chi ha operato in modo autonomo e democratico, collegandosi orizzontalmente con esperienze analoghe, e diffondendo le ragioni per comportamenti tesi a motivare operatori pubblici e cittadini. L'amministrazione deve tendere a sviluppare energie sociali invece di reprimerle. E la valutazione della dirigenza può essere uno strumento formidabile nel favorire questo sviluppo. ●

Riferimenti bibliografici:

- Bonaretti, M., 2013, Dirigenza e management pubblico: la responsabilità del fare
- Lorenzini, V., 2013, la valutazione differenziale del personale
- Stame, N., 2011, "Responsabilità e valutazione nella PA italiana", in L. Meldolesi, Italia federanda, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Stame, N., 2013, "Fare più e meglio con meno, e in modo democratico", in Rassegna Italiana di Valutazione



DIBATTITI

Consistenza e costi del pubblico impiego

Occupazione e dinamiche salariali nel pubblico impiego⁹

di Giuliano Cazzola

Se mai un governo si farà per dare avvio alla XVII legislatura, se poi questo governo dovrà essere “di cambiamento”, in materia di pubblico impiego sarà bene ripartire dal punto in cui il discorso si è interrotto dopo la pubblicazione del Libro verde sulla spesa pubblica di Tommaso Padoa Schioppa (settembre 2007). Per quanto riguarda il settore del pubblico impiego, il Libro rilevava (al paragrafo 2.4) come le retribuzioni dei dipendenti pubblici fossero aumentate negli ultimi anni a tassi ben superiori rispetto all’inflazione e alla produttività totale dell’economia. Ciò era l’effetto di molte e complesse ragioni: un sovrapporsi di ruoli tra contrattazione di primo e di secondo livello, che snaturava in parte l’impostazione degli accordi del luglio 1993; il cronico ritardo con cui si concludono le tornate contrattuali nel pubblico impiego; un forte meccanismo di emulazione tra comparti in sede di contrattazione decentrata; il ruolo fortemente politico assegnato al contratto del pubblico impiego; una scarsa attenzione agli andamenti della produttività; lo slittamento salariale determinato dai passaggi orizzontali (all’interno della stessa qualifica) e verticali (tra qualifiche) dovuti in massima parte all’anzianità di servizio; una volontà di recupero rispetto ad una dinamica sistematicamente inferiore a quella dell’industria privata durante gli anni '90. In merito al solo comparto Ministeri si osservava, poi, che vi era ancora poca mobilità (l’80 per cento del personale non ha cambiato neanche una volta ufficio all’interno dello stesso Ministero negli ultimi 5 anni) e che esistevano forti eterogeneità nella distribuzione tra centro e periferia, tra dirigenti e non, nonché tra i diversi Ministeri. Il complesso dei redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche in Italia - aggiungeva il Libro - è pari all’11 per cento del PIL, un dato sostanzialmente in linea con la media dei paesi dell’Unione Europea a 15. Va però

>>>

⁹ NdR: Articolo redatto prima della nascita del nuovo Governo



segue – Giuliano Cazzola

detto che i principali Paesi europei (Germania, Francia, Spagna) hanno ridotto nel corso degli ultimi 5-6 anni il rapporto tra redditi da lavoro e PIL, mentre in Italia è aumentato (era il 10,4 per cento del PIL nel 2000). Quanto poi alle problematiche del *turn over*, che viene affrontato con rigore dal decreto legge ormai convertito, il Libro verde traeva un bilancio assai poco lusinghiero delle esperienze compiute. Relativamente alle unità di personale a tempo indeterminato impiegato presso le pubbliche amministrazioni nel periodo 2002-2006, il Libro indicava che il sistema del blocco con deroghe aveva manifestato una certa efficacia per gli Enti pubblici non economici, per gli enti di ricerca e per i Ministeri e le Agenzie fiscali per i quali si stimava una riduzione nel 2006 del 7 per cento rispetto alle consistenze del 2002. Diverso il discorso per i Corpi di Polizia e per le Forze Armate per i quali, nonostante il blocco, si stimava nel medesimo periodo un incremento delle unità a tempo indeterminato intorno al 5,4 per cento. Nello stesso periodo, la Scuola mostrava un aumento complessivo di personale docente e non docente di circa l'1,3% dovuto esclusivamente al personale "non di ruolo" che ricopriva posti di organico (il personale a tempo indeterminato "di ruolo", infatti, si riduceva del 4,90%, 46.010 unità). Ecco spiegato perché Scuola e Forze dell'Ordine sono i settori in cui negli anni successivi sono stati effettuati dei tagli negli organici.

Nel complesso, per quanto riguarda il personale a tempo indeterminato, per tutto il pubblico impiego nel periodo 2002-2005, le stime riflettono una sostanziale invarianza dell'occupazione (- 0,52 per cento nel periodo). A fronte di una riduzione complessiva annua del personale dovuta prevalentemente a pensionamento intorno al 2,8 per cento (all'incirca 100 mila dipendenti all'anno per l'insieme delle Pubbliche Amministrazioni), il sistema ha generato, al netto delle fuoriuscite naturali un incremento dell'occupazione di almeno il 2,6 per cento all'anno. Nella XVI legislatura – per esigenze di bilancio – si è proceduto ad ibernare l'ordinamento complessivo del pubblico impiego, compresa la legge Brunetta. Quando saranno scongelati, i problemi si presenteranno di nuovo. ●



LIVELLI DI GOVERNO

La riforma delle province un confronto da riprendere senza pregiudiziali

di Luigi Picena

Le Province negli ultimi anni sono state additate all'opinione pubblica come l'ente inutile per definizione. Una campagna mediatica insistente e superficiale ha fatto credere che dall'abolizione delle stesse si potessero ricavare risparmi incredibili rispetto alla spesa pubblica, miliardi di euro, confondendo, si spera in buona fede, la spesa istituzionale degli Enti, circa 150 milioni di euro annui, con la spesa per i servizi erogati, derivante dalla somma di tutti i bilanci provinciali. La fine anticipata della legislatura ha prodotto una situazione densa di incognite, non abbiamo né le vecchie province né le nuove, per la costituzione delle Città metropolitane la confusione normativa è notevole, ad oggi non è chiaro quando e come sarà istituito questo nuovo ente.

Al nuovo Governo dunque il compito di portare a compimento la riforma, e a mio parere sarebbe un segnale importante se, cogliendo l'opportunità di un nuovo inizio, si affrontasse l'argomento senza tesi precostituite e con un maggiore coinvolgimento dei soggetti istituzionali interessati.

Per ragionare sul futuro delle Province partiamo da un dato certo.

Le Province sono previste in tutti gli Stati europei come soggetti di governo di secondo livello, ovviamente con funzioni e ruolo più o meno forte ma ci sono e per un motivo molto semplice, se la cellula fondamentale dello Stato democratico è il Comune non può non porsi il problema di come gestire funzioni e servizi sovracomunali, ed individuare quali possano essere le soluzioni più efficaci per esercitarle. Questa dovrebbe essere la discussione di merito.

Una prima risposta potrebbe essere la riduzione drastica dei comuni, in modo da raggiungere una dimensione territoriale, demografica ed economica per singolo comune adeguata ai compiti citati. In concreto occorrerebbe accorpare migliaia di comuni, un obiettivo chiaramente velleitario e neanche auspicabile, in nome di una possibile efficienza gestionale si ridurrebbe notevolmente un patrimonio storico di coesione sociale e di rappresentanza politica. Del resto altri paesi europei hanno un numero di comuni più consistente del nostro, la Francia 36 mila, e non sembra che siano meno efficienti di noi, anzi. Se escludiamo questa ipotesi le soluzioni possibili per gestire i servizi di area vasta si possono ricondurre sostanzialmente a due linee di pensiero. Una pone al centro le ragioni dell'efficienza economica per cui riducendo in ultima analisi la funzione pubblica alla mera amministrazione l'azione riformatrice si traduce in una

>>>



segue – Luigi Picena

semplificazione del quadro istituzionale e delle sue competenze gestionali. La riforma delle Autonomie locali del Governo Monti segue questa impostazione politica e culturale che peraltro risulta chiaramente se si leggono in modo unitario le singole modifiche, come la riduzione delle competenze provinciali, i Consigli simili a consigli di amministrazione, l'elezione di secondo livello da parte dei Comuni, escludendo così la scelta diretta dei cittadini, la stessa motivazione della riforma in funzione della "riduzione dei costi della politica" ne evidenzia la matrice culturale. La seconda strada è considerare i Comuni e le Province come istituzioni fondamentali per il mantenimento del quadro Costituzionale, soprattutto in un momento in cui il paese sta attraversando un periodo di profonda crisi economica, sociale e civile, e le tendenze centrifughe e competitive tendono a prevalere rispetto a quelle di coesione e cooperazione. Qualsiasi ipotesi di riforma istituzionale non può eludere la profonda crisi di fiducia esistente tra i cittadini e le istituzioni, anzi la finalità fondamentale dell'azione riformatrice dovrebbe essere quella di ricomporre questa frattura, le soluzioni tecniche per quanto perfette avranno poca incidenza se depotenziano il ruolo dei cittadini.

Per migliorare la funzione di governo delle istituzioni occorre valorizzare la rappresentanza democratica dei territori di riferimento, ed attribuire ai cittadini maggiori poteri di indirizzo e controllo sull'azione amministrativa, e responsabilità decisionale, anche mediante strumenti di democrazia diretta, rispetto alle scelte strategiche relative al proprio territorio. Se la valorizzazione e l'ampliamento della partecipazione democratica diventa l'obiettivo strategico, l'azione riformatrice per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle funzioni di governo locale avrà alcune parole chiave di riferimento: autonomia, responsabilità, trasparenza, solidarietà, cooperazione istituzionale. In questo quadro si possono inserire le proposte di razionalizzazione territoriale per rendere concretamente e realisticamente praticabile in particolare l'autonomia e la responsabilità, e l'adozione di soluzioni gestionali ritenute più efficaci rispetto all'esercizio delle funzioni in quello specifico territorio senza pregiudizio tra gestione pubblica e privata. Niente di originale, del resto, su queste basi era stato elaborato il cosiddetto Codice delle Autonomie, approvato in prima lettura alla Camera il 30 giugno 2010 seppure con alcune incoerenze dovute più all'asprezza del confronto politico che alle divergenze reali delle opinioni in campo. Il limite intrinseco di quella proposta di legge era dato dal fatto che insieme alla riforma delle Autonomie Locali in parallelo non era stata avviata una riflessione approfondita sul ruolo dello Stato e delle Regioni in modo d'avere una visione unitaria e condivisa delle competenze e delle relazioni reciproche tra i vari livelli di governo previsti dalla Costituzione, ma resta comunque un valido punto di partenza.

Ovviamente è altra storia se si pensa ad uno Stato federale, ma forse su questo punto è venuto il momento di diradare il fumo e compiere scelte chiare e responsabili. ●



Authority

Conflitto collettivo nei servizi e le sfide della modernità

di Giovanni Pino

Nel mese di giugno di quest'anno la legge n. 146/1990 compie 23 anni. Si tratta di un tipico esempio di legge "concertata", concepita proprio sulla spinta di un forte consenso tra tutte le parti sociali, che, nella sua filosofia di fondo, affida, in prima battuta, ad esse la determinazione delle regole sul conflitto collettivo, prevedendo un'Autorità di garanzia, con poteri di sostituzione alle parti, in caso di loro inerzia, oltre che sanzionatori, in caso di violazione di essa.

Non ci si soffermerà, in questa sede, sull'articolazione delle competenze della Commissione, o sui suoi meriti, anche se non è superfluo ribadire che, oggettivamente, da quando è in vigore la legge 146 e la Commissione di garanzia, si sia realizzata, nel settore dei servizi (dalla scuola alla sanità, all'igiene urbana, ai trasporti), un'importante opera di civilizzazione del conflitto (per usare un termine caro ad un fine studioso di relazioni industriali, Aris Accornero).

23 anni, tuttavia, sono un'età matura per qualche riflessione, sullo stato dell'arte e sulla tenuta delle regole, guardando anche al nuovo millennio.

Una prima riflessione in proposito non può prescindere dalla considerazione che, certamente, l'assetto originale della legge era stato concepito in un sistema in larga parte monopolista di erogazione dei servizi. Gli esempi del trasporto aereo e del trasporto ferroviario sono emblematici, ma non unici: si pensi all'energia, alle comunicazioni etc.

La trasformazione che investe le gestioni dei principali servizi, vede il ridimensionamento, se non la scomparsa, del monopolio pubblico attraverso un processo economico di liberalizzazioni. Questo passaggio da sistemi di erogazione di tipo monopolistico o oligopolistico, a sistemi più liberalizzati ed aperti, nel settore dei servizi, ha comportato l'ingresso di nuovi soggetti gestori e, contestualmente, fenomeni di riorganizzazione e ristrutturazioni aziendali, con il ricorso ad *outsourcing* ed esternalizzazione di interi rami gestionali.

>>>



Tutto ciò viene a determinare, nella migliore delle ipotesi, una *parcellizzazione* del sistema di contrattazione collettiva, con l'aumento di forme di precarizzazione dei rapporti di lavoro; spesso anche delle dimissioni di specifiche attività, con drammatiche ripercussioni sui livelli occupazionali.

La conseguenza più evidente è un aumento della conflittualità, anche sotto il profilo delle sue dimensioni, oltre che un mutamento della nozione stessa di interesse collettivo. Nel settore dei servizi, il conflitto collettivo si manifesta sempre più, non solamente con la figura tradizionale dello sciopero (riconducibile al lavoratore dipendente), ma con diversificate forme di azione collettiva che rappresentano espressioni del potere di coalizione (e di pressione) del gruppo professionale organizzato, a tutela di interessi, spesso parziali.

La Commissione è stata posta, dunque, di fronte alla necessità, da un lato, di garantire la *tenuta dell'attuale quadro normativo*, in materia di sciopero, di fronte alla evoluzione dell'attuale complessità sociale e all'accentuata diversificazione delle manifestazioni del conflitto; dall'altro, di ripensare e ridiscutere, in certi settori, il sistema delle regole, precedentemente concepito per un modello più centralizzato, attraverso nuovi confronti dialettici tra le parti.

Con riferimento a tale profilo, mi sembra importante ribadire l'importanza del ruolo delle Autorità indipendenti: di fronte alla necessità di una maggiore articolazione di regole, con l'ingresso di nuovi soggetti e il delinearsi di nuovi scenari, ci vorranno nuovi soggetti pubblici, deputati a garantirne l'effettiva attuazione per meglio tutelare i diritti dei cittadini utenti. Soggetti caratterizzati da un minore grado di burocrazia e dalla loro posizione di indipendenza, che, ovviamente, siano dotati di una specifica competenza e che siano, altresì, contrassegnati da un indiscusso grado di autorevolezza. Insomma, delle buone *Authorities*.

Inoltre, alcuni settori strategici dei servizi sono stati interessati in modo rilevante da fenomeni di contrazione della spesa pubblica, dovuti alla recessione economica in atto, che hanno comportato carenze di risorse e mancati stanziamenti. Ciò si ripercuote, innanzitutto, sui rinnovi contrattuali. L'esempio più clamoroso è rappresentato da uno dei principali servizi cc.dd. essenziali, il trasporto pubblico locale, il cui CCNL è scaduto nel 2007 e non è stato ancora rinnovato per una oggettiva carenza di finanziamenti.

Ciò ha, altresì, comportato, in alcuni settori, la cronicizzazione di un sistema che non consente agli enti locali, dopo aver affidato la gestione del servizio all'esterno, di erogare i >>>



canoni pattuiti all'Azienda appaltatrice, la quale, a sua volta, si trova costretta ad un'esposizione debitoria, che comporta la mancata erogazione delle retribuzioni ai propri dipendenti.

Il quadro qui descritto dà luogo ad un'intensificazione del conflitto che, spesso, non riesce ad essere governata dalle organizzazioni sindacali e che sfocia in azioni di scioperi anche *selvaggi*, attuati in dispregio della normativa vigente e, dunque, con grave pregiudizio dei diritti costituzionali degli utenti. Il settore dell'igiene ambientale, soprattutto nelle Regioni del mezzogiorno d'Italia, può definirsi emblematico della situazione di sofferenza ora descritta, ma non è l'unico.

L'Autorità di garanzia ha cercato di valorizzare maggiormente il proprio intervento preventivo, in funzione di mediazione e dialogo sociale. Tale intervento, rivolto a cercare soluzioni atte a scongiurare l'effettuazione dello sciopero attraverso la valorizzazione di alcuni istituti, appositamente previsti nella legge, si rivela maggiormente efficace nel governo del conflitto.

Così, la Commissione si è proposta come sede ideale di mediazione e dialogo sociale, con riferimento a grandi vertenze nazionali. Ciò è avvenuto nella delicata vicenda del rinnovo del contratto collettivo del trasporto pubblico locale, con numerose convocazioni dei soggetti protagonisti, Organizzazioni sindacali e Associazioni nazionali delle aziende di trasporto. Allo stesso modo per la vertenza relativa ai distributori di carburante, la cui minacciata astensione, all'inizio della scorsa estate, rischiava di mettere in crisi il normale esodo della vacanze estive. O ancora nella recente vicenda relativa alla conclusione del CCNL delle telecomunicazioni, rinnovato nel 2013.

Certamente, la Commissione non è entrata (né avrebbe potuto farlo) nel merito della controversia, per trovare soluzioni che competono, principalmente, a scelte di politica governativa. Tuttavia, avendo sempre presente l'obiettivo della tutela dei diritti dei cittadini utenti, che avrebbero subito un serio pregiudizio dall'acuirsi del conflitto in atto, l'Autorità ha utilizzato le proprie prerogative *de iure condito* per dar luogo ad un "*tavolo*" di mediazione tra le parti sociali che ha dato apprezzabili risultati, svolgendo, la stessa, un ruolo di raccordo con gli interlocutori del Governo.

È evidente, inoltre, come il ruolo delle parti sociali e dell'autonomia collettiva rimanga fondamentale nel sistema voluto dalle legge 146. Ed esse, in verità, non hanno mai fatto venir meno il loro fondamentale contributo con grande senso di responsabilità.



Sarebbe, in particolare, auspicabile che il sistema di contrattazione collettiva, nel settore dei servizi pubblici essenziali, funga da strumento di composizione del conflitto e, dunque, pur nell'accennata frammentazione dei modelli di erogazione, si sforzi di non porre in essere degli squilibri ingiustificati, sotto il profilo dei trattamenti e, magari, sia assistito da clausole sociali rivolte a salvaguardare i livelli occupazionali, in caso di passaggi di attività da un'azienda ad un'altra.

Come è noto, poi, uno dei problemi più spinosi del nostro sistema sindacale rimane quello della verifica della rappresentatività sindacale, ancora di più nel settore dei servizi, dove è maggiormente accentuata la frammentazione delle sigle sindacali. Un contributo determinante a questo problema, avvertito, credo in modo trasversale, da tutte le parti sociali più responsabili, potrà venire da un, più volte auspicato, intervento del legislatore, così come è avvenuto per il settore del Pubblico impiego.

La Commissione, tuttavia, senza la pretesa di sostituirsi al legislatore, può fornire degli utili contributi, con riferimento al proprio ambito di intervento, nell'esercizio di una delle sue competenze fondamentali: quella di valutare l'idoneità degli accordi sulle prestazioni indispensabili, che, a seguito di ciò, avranno una validità *erga omnes*. In tale fase, un accertamento della rappresentatività dei soggetti che hanno siglato l'accordo potrebbe essere invocato dai garanti come un requisito di congruità e di "tenuta" e, dunque, di idoneità dello stesso. Questa possibilità era avanzata come prospettiva anche dall'indimenticabile Gino Giugni, durante la sua presidenza della Commissione di garanzia.

Si tratta di temi appena accennati che, ovviamente, meriterebbero ben altro approfondimento.

Vorrei, tuttavia, chiudere proponendo una breve suggestione.

Qualche tempo fa, autorevoli studiosi di relazioni industriali, Tiziano Treu e Gian Primo Cella, ponevano l'interrogativo se avesse ancora senso parlare, oggi, di sistemi nazionali di relazioni industriali. In effetti, nel settore del trasporto aereo, se si guardano alcuni scioperi effettuati, con una certa durezza, anche da Compagnie straniere, si può rilevare come questi abbiano avuto, nel nostro sistema aeroportuale, ripercussioni probabilmente simili a quelle provocate da un nostro normale sciopero nazionale.

In effetti, l'affermarsi di un modello sempre più globalizzato dell'economia, (anche a seguito dell'adozione della moneta unica) e la conseguente tendenza verso forme di mercato globale del lavoro, potrebbe porre l'esigenza di guardare al tema della regolazione del conflitto oltre i >>>



confini dell'ordinamento interno, vale a dire, non soltanto per i cittadini di un determinato Paese dell'Unione europea, ma per tutti quelli residenti all'interno dell'Unione. Ciò sul presupposto che gli effetti del conflitto sui servizi cc.dd. essenziali, producono un impatto su diritti che possono essere individuati come *universali*. La prospettiva potrebbe, dunque, essere quella di una sostituzione della nozione generale del servizio pubblico, con quella di maggiore ispirazione comunitaria del *servizio universale*, al quale corrisponderebbe un *diritto universale* ad usufruirne, anche attraverso la garanzia di soglie minime, in caso di sciopero, indipendentemente dal luogo in cui questo si manifesta.

Certamente si tratta di una prospettiva difficile anche per la diversa considerazione che lo sciopero gode (o non gode) nelle varie Costituzioni degli Stati membri. Tuttavia se si guarda il testo della Costituzione europea firmata a Roma il 29 ottobre 2004 (e della quale non si sa più niente, n.d.r.), si può rilevare come la previsione di taluni diritti essenziali della persona umana, elencati in essa – dignità umana (art.1), diritto alla vita (art.2), libertà di espressione e di informazione (art.11), diritto all'istruzione (art.14), diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale e alla protezione della salute (artt.34 e 35), tutela dell'ambiente (art.37), libertà di circolazione (art.45) – possa essere accostata con la nostra normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Più recentemente, la Corte di Giustizia, negli ormai noti casi *Laval* e *Viking* (rispettivamente 18 dicembre 2007, C- 341/05, e 11 dicembre 2007, C- 438/05) ha riconosciuto per la prima volta come diritto fondamentale quello di intraprendere azioni collettive, ivi compreso il diritto di sciopero, affermandone espressamente la funzione di garanzia dell'effettività della libertà sindacale.

La Commissione di garanzia dal canto suo, sotto la sapiente guida di Gino Giugni, si era già posta il problema, affermando come *“la garanzia del contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e i diritti costituzionalmente tutelati degli utenti possa non trovare una piena attuazione esclusivamente nell'ambito del diritto e/o del sistema contrattuale interno”* (Relazione ai Presidenti delle Camere, 2002), adoperandosi presso gli organismi di rappresentanza delle compagnie aeree nazionali e straniere (Assaereo e Ibar), per fornire idonea informazione all'utenza del trasporto aereo, in caso di sciopero attuato fuori dal territorio nazionale.

Si tratta di segnali importanti, che rinforzano il presupposto che gli effetti del conflitto sui servizi cc.dd. essenziali, per il loro impatto su diritti che sono individuabili come *universali*, possono essere considerati indipendentemente dalla nazionalità dei soggetti che ne sono titolari. ●



Recensioni

Fabrizio Di Mascio

Partiti e Stato in Italia **Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system**

Il Mulino, 2012

Fabrizio Di Mascio ha conseguito il dottorato in Scienza politica presso l'università di Firenze. Attualmente insegna Scienza dell'amministrazione all'Università di Viterbo.

In questo suo primo libro Fabrizio Di Mascio analizza l'evoluzione del potere di nomina in Italia attraverso un'indagine empirica che presenta un'ampia analisi delle nomine nei ministeri, nelle agenzie, nelle autorità indipendenti, negli enti pubblici e nelle società partecipate dallo Stato. L'obiettivo dell'analisi è quello di contribuire a determinare meglio la fisionomia del governo di partito in Italia puntando l'attenzione sul concetto di patronage inteso come potere di nomina quale dimensione dell'analisi delle relazioni tra partiti e Stato.

Il testo affronta il caso italiano ripercorrendo le riforme amministrative che, ridisegnando i contorni delle pubbliche amministrazioni, si sono succedute negli ultimi due decenni, soffermandosi su processi quali la contrattualizzazione della dirigenza, l'introduzione delle autorità indipendenti e le privatizzazioni.

L'indagine è stata condotta sia attraverso interviste semi-strutturate a esperti dei processi di nomina nei diversi settori di *policy* nella pubblica amministrazione italiana, sia attraverso le informazioni raccolte sul potere di nomina dei partiti in altre 14 democrazie europee. L'analisi comparata dei dati raccolti e analizzati nell'ambito di un gruppo di ricerca internazionale conferma l'Italia quale Paese con un livello di politicizzazione delle amministrazioni pubbliche tra i più alti d'Europa.

Il libro è ancora attualissimo e offre al lettore un perfetto spaccato sulla pubblica amministrazione italiana ripercorrendo le riforme che a partire dagli anni novanta hanno mirato alla modernizzazione del sistema amministrativo sotto la pressione dell'incalzare del processo di integrazione europea. L'analisi ripercorre l'evoluzione normativa del ciclo riformatore incardinato in larga parte sulla trasformazione dei dirigenti pubblici in *public managers*, non trascurando il tema della separatezza strutturale tra vertici politici e burocratici e il ruolo assunto dai gabinetti. L'indagine sul *patronage* in Italia si focalizza sulla missione dimenticata del "partito" che dovrebbe ritornare ad essere agenzia di rappresentanza popolare assicurando rendimento e *accountability* delle istituzioni.

Sonia Mecenate



Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>
redazione.eticapa@gmail.com

Direttore responsabile:

Daniela Carlà

Redazione:

Giuseppe Beato
Leonella Cappelli
Loredana Mattei
Sonia Mecenate
Carlo Mochi Sismondi
Elisabetta Moffa
Alberto Stancanelli
Alessandro Tombolini
Giovanni Vetrutto
Antonio Zucaro

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo
<mailto:redazione.eticapa@gmail.com>