



**In questo numero:**

**EDITORIALE**

*Daniela Carlà*

**FOCUS: IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LEGALITA' E TRASPARENZA**

*Interviste a Paola Severino e Giancarlo De Cataldo; articoli di Angelo Rughetti, Monica Cirinnà, Antonio Di Pietro, Alessandro Bellavista, Marco Barbieri, Anna Grillo e Danilo Giovanni Festa*

**DIBATTITI**

*Interventi di Guido Melis, Dario Ciccarelli, Alberto Clementi e Ines Caloisi*

**RECENSIONI**

*a cura di Leonella Cappelli, Giovanni Pino e Antonio Zucaro*

**APPENDICE**

*Sintesi dell'incontro "La dirigenza pubblica che vogliamo". Interventi di Carlo Mochi Sismondi, Alessandro Bellavista e Nicoletta Stame. A cura di Loredana Mattei.*



## SOMMARIO

<b>Editoriale</b> .....	<b>4</b>
-------------------------	----------

*Daniela Carlà*

### **FOCUS: IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LEGALITA' E TRASPARENZA**

<b>Intervista a Paola Severino</b> .....	<b>13</b>
--	-----------

*a cura di Daniela Carlà*

<b>Intervista a Giancarlo De Cataldo</b> .....	<b>16</b>
--	-----------

*a cura di Daniela Carlà*

<b>La corruzione: fenomeno complesso e multiforme</b> .....	<b>19</b>
---	-----------

*di Angelo Rughetti, Sottosegretario di Stato per la Semplificazione e la P.A.*

<b>Appunto sul disegno di legge c.d. "anticorruzione"</b> .....	<b>22</b>
---	-----------

*di Monica Cirinnà*

<b>La Pubblica Amministrazione e la corruzione oggi e il confronto con il passato</b> .....	<b>29</b>
---	-----------

*di Antonio Di Pietro*

<b>La lotta per la legalità nelle pubbliche amministrazioni</b> .....	<b>37</b>
---	-----------

*di Alessandro Bellavista*

<b>Trasparenza è partecipazione (non solo anti-corruzione)</b> .....	<b>39</b>
--	-----------

*di Marco Barbieri*

<b>La disciplina dell'incompatibilità e dell'inconferibilità di incarichi: oneri per le pubbliche amministrazioni e limitazioni ai diritti degli individui</b> .....	<b>43</b>
--	-----------

*di Anna Grillo e Danilo Giovanni Festa*

### **DIBATTITI**

<b>Massimo Severo Giannini e la riforma della dirigenza: il "salice piangente"</b> .....	<b>57</b>
--	-----------

*di Guido Melis*

<b>Dall'uniformità alla differenziazione. Dalle circolari ai "Biodirigenti zigzag"</b> .....	<b>61</b>
--	-----------

*di Dario Ciccarelli*

<b>Progetti, non solo vincoli per il paesaggio italiano</b> .....	<b>68</b>
---	-----------

*di Alberto Clementi*

<b>Le iniziative prioritarie della Unione Europea per l'occupazione giovanile</b> .....	<b>78</b>
---	-----------

*di Ines Caloisi*

### **RECENSIONI**

<b>Raffaele Cantone con Gianluca Di Feo</b> .....	<b>83</b>
---	-----------

*Il male italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese – Rizzoli – 2015*

*di Leonella Cappelli*

<b>Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive – a cura di Giovanni Pino</b> .....	<b>85</b>
---	-----------

*Un volume per il Premio Gino Giugni, edizione 2015*

*di Giovanni Pino*

<b>Guido Melis</b> .....	<b>90</b>
--------------------------	-----------

*Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita.*



Anno 3, n. 04 - luglio 2015

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

*di Antonio Zucaro*

## **APPENDICE**

<b>Incontro su “La dirigenza pubblica che vogliamo” - Roma, 24 aprile 2015.....</b>	<b>97</b>
<i>a cura di Loredana Mattei</i>	
<b>Una dirigenza a rischio? .....</b>	<b>99</b>
<i>di Carlo Mochi Sismondi</i>	
<b>Un'amministrazione libera dalla politica.....</b>	<b>102</b>
<i>di Alessandro Bellavista</i>	
<b>La P.A. che vogliamo .....</b>	<b>105</b>
<i>di Nicoletta Stame</i>	



## Editoriale



**S**correndo a caso nei vocabolari, ecco alcuni significati di “corrompere”:

- “Guastare, alterare: l’esposizione alla luce e al calore dell’aria corrompe la carne; ammorbare, contaminare: le esalazioni hanno corrotto l’aria; le carogne gettate nel ruscello ne hanno corrotto le acque”.

- “Depravare, guastare spiritualmente: corrompere i costumi, l’animo, la gioventù, la società; le cattive letture corrompono il gusto.”

- “Indurre con denaro o con promesse a venir meno al dovere: corrompere il custode, un impiegato, i funzionari, i giudici, i testimoni. “

- “Alterarsi, decomporsi, putrefarsi: il cadavere comincia a corrompersi; guastarsi moralmente: nel lassismo generale, i giovani si corrompono facilmente; si è corrotto frequentando cattive compagnie. E così via.

Insomma, la corruzione non è solo un costo, uno spreco, una tangente, ma un veicolo di dissoluzione e distruzione dell’insieme.

La retorica italica, in fondo nella sostanza rassegnata e persino assolutoria, che descrive la tangente come un odioso costo in più che “olea” il sistema, è contraddetta dal significato delle parole e dalle esperienze della vita. La corruzione, si un costo, e in più distrugge il tutto. E finalmente se ne ha la diffusa consapevolezza. Il rischio di corruzione si annida ovunque nel sistema sgretolato, nel fastidio per le condivisioni e per le regole, nell’incapacità di programmare, nell’ingiustificata tolleranza per chi non applica le norme nella P.A., nell’incomprensione per le regole che alcune subculture chiamano con disappunto solo “vincoli” inutili. Si annida anche nell’incomprensione dei valori, dell’importanza e della specificità delle pubbliche amministrazioni. Spesso, si contrappone enfaticamente un privato, che si vorrebbe sregolato, a una P.A. gravida di freni, di vincoli, di impedimenti, mostrando così, poi, di non conoscere la moderna cultura delle imprese responsabili al proprio interno, socialmente, nell’ambiente, nelle relazioni internazionali. Il privato che si vorrebbe contrapporre al pubblico come luogo presunto di dinamismo non è



*quello degli imprenditori capaci e delle imprese responsabili, solidali, ma è spesso il “non luogo” delle zone grigie, nostalgico delle vecchie “partecipazioni statali” e del mercato assistito. Penso esattamente il contrario. La corruzione nel nostro Paese si può contrastare invece solo con tante energie e condivisioni tra buona politica, corretta amministrazione, imprese responsabili, cittadini vigili, consapevoli e partecipi, nella collaborazione tra pubblico e privato. Bello in proposito l’articolo di Marco Barbieri che vi proponiamo.*

*Gli anticorpi alla corruzione sono nella ricostruzione di reti e relazioni, nel rispetto delle regole, nel recupero della capacità progettuale.*

*Ma anche nelle rinunce a evocare una sorta di perfezionismo normativo, applicando bene le norme esistenti, nel rispetto dei ruoli e delle funzioni e nella partecipazione democratica. Finalmente se ne discute a tutti i livelli istituzionali.*

*Mai come oggi vi sono state sollecitazioni autorevolissime. Il Papa e il Presidente della Repubblica ritornano abitualmente sul tema con bellissimi passaggi. Il Presidente della Repubblica ci ha richiamato all’impegno contro la corruzione “che sottrae libertà” e impoverisce la civiltà e le relazioni. Il Papa ha esortato contro l’assuefazione.*

*Finalmente si legano i destini individuali dei politici alla lealtà alle istituzioni, alle regole e alla legalità, si riconosce la priorità del contrasto alla corruzione per la politica e per l’amministrazione. Purché ... purché non si passi dal “così fan tutti” al “così ne parlan tutti” ... Purché ... non vi sia la ciclica ricorrenza tra recrudescenza emergenziale e di interesse per il contrasto alla corruzione e la rimozione nei periodi successivi. E purché si comprenda che sia per l’economia che per la democrazia italiana, questa volta, non vi è una chance di riserva: troppe scosse il sistema ha subito, troppo stanca è l’opinione pubblica, troppo spreco di risorse vi è già stato. La corruzione deve essere ricondotta definitivamente a una dimensione considerata fisiologica e percepita come tale dai cittadini. Questi ultimi devono vivere il cambiamento di clima, verificare nei fatti le trasformazioni, riavvertire fiducia nelle amministrazioni. Davvero non vi è chi non veda come, anche di recente, il vistosissimo astensionismo elettorale sia collegato soprattutto alla sfiducia che la corruzione genera. Per porre rimedio si deve intanto riconoscere, come*



*ci ricorda Giancarlo De Cataldo, tutta la pericolosità della corruzione, “nuovo terreno della criminalità organizzata”, che nel nostro Paese ha storicamente una evidenza che non consente alibi e sottovalutazioni. Della corruzione sappiamo anche che poco importa se le metodologie di misurazione non sono affinate e se le comparazioni avvengono sul grado di percezione più che sull'effettiva dimensione: in Italia la misura è colma.*

*Scrivono Domenico Cacopardo in Mondoperaio (4/2015): “Del resto neanche una ricerca attenta nel sito di Transparency international consente di individuare la metodologia usata per redigere le classifiche: per collocare l'Italia prima o dopo l'Uganda, per fare avanzare o retrocedere un Paese.*

*Il documento annualmente pubblicato si chiama, peraltro, Corruption perception index, e cioè si tratta di uno score fondato sulla “percezione proveniente soprattutto dal numero e dal tono degli articoli pubblicati nei giornali nazionali. Per l'Italia, quindi, dato che il numero dei processi è piuttosto stazionario e che circa il 50% degli imputati viene assolto, è solo la dimostrazione dell'ontologia schizofrenica che affligge il Paese, capace di aggravare con le parole un fenomeno che con i fatti non riesce ad affrontare e battere.”*

*Ma questo non è decisivo. Le cronache quotidianamente impongono all'attenzione fatti, coinvolgimenti e aggressività non degni di un Paese civile.*

*Il tema della legalità, del contrasto alla corruzione, della rifondazione dell'etica pubblica è sicuramente la priorità per l'economia del nostro Paese, ma anche per la nostra democrazia, per riannodare il rapporto tra un presente intriso di difficoltà e le prospettive future da consegnare alle nuove generazioni.*

*Abbiamo approvato ora una nuova importante legge.*

*Ma sappiamo anche che l'evocato arrivo di Godot, al quale ha fatto riferimento il Presidente Grasso, non consiste solo nell'approvazione di una nuova legge, sia pure condivisibile e importante, ma in un recuperato clima di fiducia, nelle certezze, nella cura delle cose comuni, nella ricostruzione di un recuperato senso identitario per luoghi, comunità, attività. Godot è tutto ciò.*

*De Cataldo ci aveva detto: “vedremo novità nelle cose e nella narrazione: non le abbiamo invocate, ma le stiamo ascoltando e sappiamo che non saranno le ultime.”*



*Abbiamo intervistato Giancarlo De Cataldo prima delle ultime vicende di "Roma Capitale". Non abbiamo, per scelta, chiesto l'aggiornamento dei contributi: impossibile rincorrere avvenimenti e sviluppi. Immaginiamo che non saranno gli ultimi intrecci di corruzione, illegalità, cattiva politica e pessima amministrazione dei quali il Paese debba avere consapevolezza.*

*Le vicende di Mafia Capitale sono particolarmente avvilenti per lo scandaloso strumentalizzare le disgrazie, la povertà, l'immigrazione, per le complicità che emergono. Ma ugualmente tristi sono altri fatti e intrecci, anche quando, i protagonisti appaiono meno "romanzeschi". Oramai la lotta alla corruzione evoca un problema di qualità della democrazia.*

*Bisogna fare presto. Vi è il rischio del "laboratorio permanente" nella lotta alla corruzione. Approfondire, discutere: giusto e necessario, ma nel frattempo occorre non mettere sempre in discussione e svilire gli strumenti per la lotta alla corruzione.*

*Abbiamo scelto di non aggiornare i contributi proponendo i testi così come, mano a mano, li abbiamo ricevuti, discutendo le innovazioni legislative ma anche partendo dalle leggi e dagli strumenti esistenti, per una riflessione organica.*

*Abbiamo pubblicato, così come pervenutoci, durante i lavori, il testo di Monica Cirinnà che è la seconda firmataria del testo poi approvato, che ha avuto un lungo iter. La legge recente comunque rafforza gli strumenti nel contrasto alla corruzione.*

*Abbiamo ascoltato i decisori di oggi, il sottosegretario Rughetti, la ministra Severino che ha dato il nome alla legge organica e decisiva del 2012, abbiamo sentito i protagonisti degli ultimi decenni, lo stesso Di Pietro. Insomma, abbiamo deciso di coinvolgere i protagonisti di oggi e degli ultimi anni.*

*Vogliamo poter contribuire, dal nostro peculiare osservatorio, agli approfondimenti e alle iniziative per la rifondazione di un'etica pubblica, vissuta come priorità dai cittadini, riflettendo sulle relazioni del presente con la storia e la capacità di proiettarsi nel futuro.*

*Quali migliori sollecitazioni dopo quelle del Presidente della Repubblica e del Papa? E quale migliore occasione per mostrare la "cura della casa comune"? E non è un caso da parte del Papa il contestuale richiamo alla "cura della casa comune", e l'attenzione per il*





*femminile: le donne, storicamente, si sono prese cura di persone e relazioni e hanno dissipato meno. Papa Francesco ci ricorda “La sfida urgente di contrastare il deterioramento etico e culturale, che coincide con la rigenerazione dell’ambiente sociale, ecologico e civile”. E’ di straordinario impatto l’invocazione alla tutela dell’ambiente. Le tematiche dell’ambiente e dell’organizzazione del territorio incrociano immediatamente le necessità di contrastare speculazione, dissipazione, corruzione, illegalità.*

*Di ambiente e territorio ci racconta Clementi: torneremo sul tema in uno dei prossimi numeri, auspicando anche l’inserimento nella Costituzione della tutela dell’ambiente, non solo del paesaggio.*

*Le tematiche dell’ambiente dimostrano la concretezza del contrasto alla corruzione. L’impiego per la legalità costituisce il vero ponte tra i valori e l’avveramento degli stessi nei comportamenti dei soggetti individuali, collettivi, pubblici e privati, per permeare di essi l’organizzazione del vivere.*

*Per Nuova Etica Pubblica, affrontare il tema della corruzione non è una puntata del racconto, ma una costante riflessione per l’attività.*

*Occorre valutare serenamente gli strumenti dei quali disponiamo, considerando questo tema quale banco di prova per una nuova maturità della politica, per la ricostruzione di un più avanzato rapporto tra maggioranze politiche, che superi i limiti degli ultimi decenni e proponga ai cittadini visioni aperte al confronto, regole per tutti e non per qualcuno. Occorre, tutti, riconoscere i rispettivi errori e lavorare con imparzialità. Bisogna anche ricostruire i legami tra contrasto alla corruzione e valutazione, tema centrale per la P.A.*

*Rughetti propone in tal senso utili riflessioni.*

*Finalmente le leggi si sono occupate della prevenzione e non solo della repressione.*

*Paola Severino è la madre della legge del 2012. Concordiamo che quest’ultima rappresenta un buon punto di equilibrio, al momento dell’approvazione. Proseguiamo, come suggerisce Rughetti, nel dare organicità e nel fornire semplificazioni alle norme.*

*Oggi il Governo è impegnato sul tema ed è stata approvata una nuova legge. Avvertiamo l’indispensabilità di un quadro normativo che riannodi le coerenze, soprattutto nell’ambito della riforma della P.A., attualmente.*





*Si, qualche preoccupazione persiste: come negare il legame tra lotta alla corruzione e garanzie per una dirigenza capace, imparziale, autonoma?*

*Condivido ogni parola dell'articolo di Alessandro Bellavista, che con sintesi efficace sottolinea i principali fattori che alimentano la corruzione, in primo luogo l'invadenza della politica nell'amministrazione.*

*Non esprimo una posizione di moda, ma le mode sono passeggere. Ciò che preoccupa è il rischio che si perda del tempo.*

*Bellavista ricorda, con Melis, anche la mancanza di efficienti corpi ispettivi e la carenza di competenze tecniche nelle amministrazioni: "l'amministrazione pubblica non ha occhi per vedere né orecchie per sentire, né bocca per parlare". Molto si muove, però, nella giusta direzione.*

*Stiamo vivendo ora l'utile esperienza dell'ANAC.*

*Raffaele Cantone, del quale abbiamo anche voluto recensire il recente libro, sta assicurando un'attività importantissima. Ne andranno serenamente valutati i contorni, le relazioni con la P.A., con i controlli interni, con la magistratura, i raccordi con gli strumenti per la valutazione.*

*Occorrerà capire, anche, se si è riusciti a fornire tutela concreta a chi denuncia nella P.A. episodi di corruzione: la protezione dei Wistleblowing "coloro che soffiano" o "fischiettano", è decisiva.*

*Deve divenire un costume valutare le norme e le applicazioni delle stesse, senza approcci semplicistici e dannosi "referendum". Valutiamo con indipendenza le norme, studiamone l'applicazione, colmiamo le carenze. Non abbassiamo la guardia, seguiamo il "consiglio" di Di Pietro.*

*Ma non cambiamo continuamente nevroticamente le norme, come quei pazienti instabili che, cambiando sempre medico e medicine, impediscono a queste ultime di produrre effetti.*

*Prima o poi occorrerà definire un punto fermo nell'evoluzione normativa e concentrarsi sull'applicazione, modificando gli aspetti che si rivelino migliorabili o che possano generare sovrapposizioni e confusioni.*



*Secondo alcuni, occorre “fare il tagliando” alla Severino. Per altri dobbiamo assicurarne la puntuale applicazione. Nuovi strumenti? Bene il confronto. Ma applichiamo le leggi esistenti, intanto. Sabella, assessore per la legalità nel Comune di Roma, ha invocato nuove leggi per gli amministratori. Ma l’amministrazione ha già strumenti propri. Utilizziamo al meglio strumenti e risorse, applicandoli. Misuriamo, monitoriamo, valutiamo, programiamo: costruiamo il sistema.*

*Gli obiettivi non si conseguono se non vi sono risorse. Ma neanche se ve ne sono troppe, se vi è disordine, se non si programmano gli interventi, se si sovrappongono, se non si veicolano funzionalmente. Corruzione non è solo spreco. E’ perdita di senso delle istituzioni e nelle istituzioni. Partiamo, sempre, dalla P.A. Applichiamo puntualmente la disciplina delle inconfiribilità e delle incompatibilità, della quale presentiamo la ricostruzione di Anna Grillo e Danilo Giovanni Festa. E’ un pezzo importante del puzzle del disegno dell’anticorruzione.*

*Moltiplichiamo la trasparenza e la partecipazione, senza naufragare nella inondazione di dati e informazioni. Barbieri ci sollecita a non piegare la trasparenza agli obiettivi dell’anticorruzione.*

*Una democrazia partecipata e funzionante è il vero antidoto alla illegalità: non più toppe ai pasticci, ma una grande offensiva sociale e culturale.*

*Insomma, forse vi è l’urgenza di adeguare le norme, certo, ma sicuramente vi è quella di approdare a un punto fermo. Bisogna evitare il rischio “dell’incompiuta”: evitare, cioè, che la più importante opera pubblica incompiuta del nostro Paese sia quella della normativa dell’anticorruzione. Non servono perenni cantieri. Il perfezionismo, come nella vita anche per le istituzioni, è un difetto.*

*Muoviamo dall’assunzione della responsabilità di ciascuno.*

*Dalla consapevolezza della dimensione quantitativa e delle dinamiche qualitative che caratterizzano la corruzione del nostro Paese devono scaturire un nuovo slancio progettuale, l’attrazione di energie e pensieri, l’attivazione di soggetti individuali e collettivi, il superamento di formalismi e la cura delle paure.*



*Collegiamo il contrasto alla illegalità con il ruolo e la funzione della dirigenza pubblica, con la valutazione delle politiche pubbliche, con il recupero di progettualità, raccordando i cicli di bilancio con la performance amministrativa.*

*Non ci stupiamo certo se nelle intercettazioni di Mafia Capitale compare ora che un esterno alla P.A. indagato invia un sms a un politico con la pretesa di concordare il Capo Dipartimento: l'illegalità trova terreno fertile nell'amministrazione disponibile.*

*E' la corruzione e l'illegalità che scoraggiano le persone di buona volontà, dentro e fuori la P.A., generano scetticismo e livellamento verso il basso, disamore per il lavoro, l'appiattimento sulla contingenza, disimpegno. E' una battaglia che dobbiamo vincere, per non coltivare "il salice piangente", di cui parla Massimo Severo Giannini e che Guido Melis ci ricorda.*

*Sulla dirigenza pubblichiamo anche i contributi di Carlo Mochi Sismondi, Nicoletta Stame, Dario Ciccarelli, Alessandro Bellavista.*

*Rinviamo anche all'incontro che abbiamo organizzato il 24 aprile (la cui sintesi è stata redatta da Loredana Mattei, che con Elisabetta Moffa e Leonella Cappelli cura anche la redazione della rivista). Abbiamo la convinzione di voler operare per una nuova dirigenza pubblica "della nazione", portatrice nei propri comportamenti dei valori costituzionali, non indifferente alle specificità delle persone e dei territori, capace di valorizzare le differenze e governare le complessità.*

*Le istituzioni e l'amministrazione hanno bisogno, per superare questa difficilissima crisi, di identità, di visione: consapevolezza delle responsabilità del presente, sguardo sul futuro, conoscenza e valorizzazione della storia. Indispensabile la conoscenza della storia delle istituzioni.*

*Non si potrebbe dire meglio, afferma Zucaro, recensendo "Fare lo Stato per fare gli Italiani", di come ce ne parla Guido Melis, nella convinzione che il ruolo della storiografia sia quello di contribuire, ricostruendo la memoria, alla formazione della coscienza civile – e politica – del Paese, perché "un Paese che non sa elaborare la propria memoria della sfera pubblica .... e schizofrenicamente pensa di poterne fare a meno è condannato, nel mondo grande e terribile di oggi e di domani, a smarrire la propria identità"*



*E' anche con questo spirito che abbiamo voluto ricordare Gino Giugni, ospitando la recensione di Giovanni Pino del volume "Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive" a cura dello stesso Pino."*

*Ci piace ricordare insieme la figura di Gino Giugni e la originale esperienza dell'Autorità di garanzia per gli scioperi, che ha avuto l'obiettivo di coniugare i diritti dei lavoratori con le prerogative della collettività, governandone la complessità delle relazioni. Non vi è contraddizione nell'omaggiare il padre dello Statuto, nel periodo in cui lo si è modificato. E' proprio ora che ne va valutata la portata e considerata l'opera e l'originale attività dell'Authority.*

*Ce lo ricorda bene Giovanni Pino. Tra i compiti e dovere delle istituzioni è la regolazione del conflitto, l'individuazione delle regole e degli strumenti che ne impongono il rispetto.*

*E' un guardare negli occhi alle complicazioni di questo secolo! E' con questo approccio che vogliamo concorrere, e lo faremo anche nei numeri successivi, agli approfondimenti sul welfare nel nostro Paese, ora che se ne riscrivono regole, ridisegnano finalità, confini, enti, agenzie per rispondere alle complicazioni di questo secolo, alle gestioni delle tante disomogeneità e differenze.*

*Daniela Carlà*



## **FOCUS: IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LEGALITA' E TRASPARENZA**

### **Intervista a Paola Severino**

*a cura di Daniela Carlà*

*Il contrasto alla corruzione ha assunto nel nostro Paese il valore di una necessità per la vitalità democratica: condivide?*

E' ormai diffusa la consapevolezza che la corruzione non si limita ad alterare i meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione e dell'economia ma, come ricorda anche il preambolo della convenzione di Strasburgo, mina le stesse istituzioni democratiche.

Le recenti indagini hanno sicuramente svelato intrecci corruttivi che confermano una situazione di allarme che esige una decisa azione di contrasto.

*Pensa che vi sia una specificità di genere nel contrastare la corruzione e nelle iniziative per la legalità?*

Non penso sinceramente che su questi fronti vi siano differenze o specificità di genere. Ritengo piuttosto che ad ognuno di noi spetti il compito di contribuire a costruire una radicata e solida coscienza civica.

*Una domanda obbligatoria: quali aspetti, nella sua legge, sono frutto di una necessaria mediazione? Vi sono ambiti che ora lei stessa cambierebbe?*

Non parlerei di mediazione, quanto di fisiologica ricerca di un punto di equilibrio nel dibattito parlamentare. Penso ad esempio ad alcuni rilievi mossi al traffico di influenze illecite e alla corruzione privata che hanno portato ad una definizione più determinante delle rispettive figure di reato.

Per il resto, mi sembra che l'impianto complessivo della legge si sia mosso nel senso di un rafforzamento della tutela e si sia fatto carico, credo sia sempre importante ricordarlo, di una serie di indicazioni provenienti dall'ambito sovranazionale. Questo non



vuol dire che non ci possano anche essere aspetti su cui riflettere, sarà l'esperienza applicativa a dirlo, ma la riforma nel suo insieme mi pare abbia rappresentato un segnale importante, dopo tanti anni di stasi, nel contrasto al fenomeno corruttivo.

*Per dirla con Tacito "plurimae leges, republica corruptissima". Pensa che la sovrapposizione e la ridondanza legislativa non agevoli la legalità, o è uno dei tanti italici alibi?*

Certamente un eccesso di burocrazia può facilitare, alimentare la corruzione: semplificazione delle procedure e trasparenza sono dunque antidoti efficaci. Non dobbiamo però trovare alibi: il fatto che non si debba pagare per ottenere un atto da parte della pubblica amministrazione dovrebbe appartenere al patrimonio ideale di ciascun cittadino.

*Il sistema dei controlli va ripensato. Sono ora insufficienti per Regioni, Enti Locali, Società Partecipate. E il mestiere dei controllori non è facile: lo so personalmente perché presiedo il Collegio dei Sindaci Inps. Cosa cambierebbe nei meccanismi di controllo?*

In alcuni casi i controlli ci sono ma rischiano di essere frammentati con problemi di sovrapposizione di ruoli e di definizione di ambiti di intervento (penso al settore societario anche alla luce del decreto sulla responsabilità degli enti); in altri devono essere potenziati, rafforzando se del caso il ruolo della Corte dei Conti.

*Rafforzerebbe il ruolo dei whistleblower? Con quali misure?*

L'introduzione della figura del *whistleblower* ha rappresentato una delle novità più interessanti della parte relativa alla prevenzione della c.d. legge 'anticorruzione'. Credo che al momento si debba monitorare il funzionamento della attuale disciplina: sarà la prassi ad indicarci dove si può operare per rafforzare il meccanismo di segnalazione degli illeciti. Certo un punto rilevante riguarda l'effettività degli strumenti di protezione del denunciante.

*Troppe le zone grigie e le deroghe che alimentano la corruzione: che ne dice?*



Penso di aver già prima dato una risposta: semplificazione e trasparenza sono sicuramente due delle ricette per contrastare a monte la corruzione.

*Manca la programmazione degli appalti, deroghe, proroghe, affidamenti diretti, ampliamenti di contratti non giustificati. Vi è troppa tolleranza? Non sembra, peraltro, che quando non si rispettano le regole si proceda più celermente...*

Il tema della disciplina degli appalti è sicuramente delicato: le inchieste giudiziarie segnalano come sia questo uno dei settori in cui più facilmente possono svilupparsi scambi corruttivi.

La sfida a me pare debba essere quella di costruire una disciplina che ponga rimedio ai vizi del passato, messi in risalto anche dalle recenti vicende, ma al contempo dia garanzie, penso alle opere pubbliche di maggior rilievo, sul terreno della esecuzione dei lavori in tempi ragionevoli. In un settore in cui, dobbiamo sempre ricordare, esistono però vincoli di origine comunitaria.





## **Intervista a Giancarlo De Cataldo**

*a cura di Daniela Carlà*

*Quale è la valutazione di un magistrato di grande competenza ed esperienza come te sulla discussione attuale e sul DDL governativo in esame? E' più incisivo aumentare i termini per la prescrizione o cercare di velocizzare i processi?*

La prescrizione è, per quanto possa apparire paradossale, un istituto a tutela della legalità: storicamente, nasce dall'esigenza di non mantenere un soggetto assoggettato perennemente all'azione giudiziaria. Altro, naturalmente, è l'uso distorto che se ne è fatto con leggi, quali la ex-Cirielli, che l'hanno trasformata in strumento di impunità. Ovviamente, la risposta alla domanda non può che essere: processi più veloci. Ma a questo risultato non si potrà pervenire se non attraverso una totale riforma del codice di procedura penale, che è ontologicamente un ibrido (assomma le residue garanzie del processo inquisitorio con gli istituti tipici di quello accusatorio), e che nel corso del tempo è stato trasformato in una macchina perversa e ingovernabile. Tutto dipende da questo.

*Mafia Capitale: intrecci tra politica e amministrazioni corrotte. E' stato tutto già scritto o c'è ancora da completare il racconto? Cosa ci aspettiamo come seguito di Suburra? C'è dentro tutta Roma o gran parte dell'Italia?*

Credo che l'inchiesta riserverà ancora molte sorprese. E così la narrazione!

*Le competenze dell'autorità di Cantone sono ben definite o vi è il rischio di sovrapposizioni con le funzioni e l'operato della magistratura?*

Cantone è persona solida e abituata a lavorare come si deve. Non credo nel rischio di sovrapposizioni. Temo, piuttosto, che le tante buone intenzioni che si spendono in questi giorni siano destinate a infrangersi contro quel meccanismo processuale perverso di cui parlavo prima.

*Finalmente si è riconosciuto che, anche nel contrasto alla corruzione, è fondamentale la protezione dei testimoni, garantendo l'anonimato e la tutela dalle*



*ritorsioni. Si potrebbe fare di più? E ci si potrebbe spingere a ulteriori protezioni nei confronti dei "pentiti"?*

Ah, certo. Servirebbero ponti d'oro. E servirebbe rimeditare sul fango che, strumentalmente, negli ultimi anni è stato scagliato contro il "pentitismo". Dimenticando che senza questo strumento investigativo, saremmo ancora alle insufficienze di prove contro il Gotha mafioso.

*La magistratura continua a svolgere un ruolo di supplenza. Vi è persino chi continua ancora a pensare che, quando un giudizio penale sia in corso, l'amministrazione, di fatto, debba astenersi da iniziative disciplinari. Come sradicare questi atteggiamenti? Può servire la formazione dedicata? Sarebbe utile il monitoraggio degli interventi disciplinari?*

Qui il discorso si fa delicato. Perché coinvolge l'aspetto secondo me centrale e decisivo. La cultura. E' la cultura dell'amministrazione che deve fornire la stessa degli strumenti per difendersi dalle lusinghe della corruzione. Educazione, formazione, chiamatela come vi pare, ma qualcosa di incisivo che vada nel profondo dell'essere "amministrazione". L'esperienza dimostra che minacce, "grida" manzoniane, le onnipresenti statistiche, la moltiplicazione degli enti... tutto questo non risolve un bel niente se chi opera nell'amministrazione non ha una fortissima coscienza del proprio ruolo, e soprattutto se non si sente supportato dalla struttura. Se chi è onesto e scrupoloso viene fatto passare per una specie di idiota, beh, si possono studiare tutti i formulari e i moduli di questo mondo, ma il problema non si risolverà alla radice.

*Il valore della scomunica del papa verso le mafie e' di grande impatto, anche simbolico. Pensiamo al significato delle processioni che non si fermano davanti alle case dei mafiosi. Quale potrebbe essere un messaggio di eguale valore simbolico da parte dello Stato?*

Francesco sei tutti noi! Anche perché è l'unica voce che sentiamo dire cose di buon senso... Scherzi a parte: alcuni pezzi autorevoli dello Stato potrebbero smetterla di concionare a ogni piè sospinto, con ruvida, arroganza, contro... lo Stato stesso! Perché come altrimenti interpretare le continue accigliate reprimende contro: professori e studenti



fannulloni; pubblico impiego pletorico o pleonastico; magistrati protagonisti. E via dicendo. Un continuo stillicidio: ma come, si invocano correttezza e rigore, e poi si prendono a schiaffoni i custodi della legalità e la scuola, unità-base della cultura? Ricorda vagamente la Lega dei primi tempi, quelli che chi fa il tondino lavora e produce, mentre tutti gli altri, chiunque abbia "il pezzo di carta", è un parassita della società. Basterebbe un linguaggio adeguato a dare un segnale di inversione di tendenza chiaro e forte.

*Ogni aggiramento delle regole è terreno di coltura della corruzione. Ogni volta che si evita una gara con espedienti per effettuare un affidamento si incentiva la corruzione. Come sviluppare la cultura delle regole e delle competenze?*

Con la cultura, l'istruzione, il buon governo, il rispetto delle varie posizioni. E restituendo ai giudici il governo del processo penale (ma da questo orecchio non ci sente nessuno).

*Penso che le donne abbiano tanto da dire e da fare per la legalità. Cosa ne pensi?*

Credo che sia necessaria una mobilitazione dell'elemento femminile. Non foss'altro perché statisticamente state prevalendo su tutta la linea. Se poi la prevalenza sia una riproposizione dei peggiori modelli maschili declinati da una novella consorteria... beh, mi auguro di no, anche se non mancano i segnali inquietanti. Ma questo lo scopriremo solo vivendo.

*Criminalità organizzata e corruzione: come affrontare l'intreccio e come selezionare strumenti specifici e funzionali di intervento?*

La corruzione è il nuovo terreno della criminalità organizzata. La "Mafia 2.0" delle recenti inchieste. Si spara poco o niente, e comunque solo quando è strettamente necessario, e per il resto si fanno circolare i piccioli. Gli strumenti d'intervento: non mi stancherò mai di ripeterlo. La chiave di volta del sistema è la riforma del processo penale.



## **La corruzione: fenomeno complesso e multiforme**

*di Angelo Rughetti, Sottosegretario di Stato per la Semplificazione e la P.A.*

La corruzione è un fenomeno complesso e multiforme: non esiste la corruzione ma le corruzioni, grandi, piccole, trasversali. Come l'acqua, la corruzione si adatta, si insinua, riempie gli spazi delle crepe della società, occupa le fessure organizzative delle Pubbliche Amministrazioni, corrodendo le economie e disintegrando progressivamente il sistema della civile convivenza.

Trattandosi di un fenomeno complesso ed in costante evoluzione, risulta arduo ogni tipo di schematizzazione.

La corruzione è vecchia come l'uomo. Ma perché in alcuni contesti ed epoche è maggiore che in altri? Recuperando una definizione ormai acquisita nel mondo scientifico, la corruzione è il frutto della combinazione di tre elementi: una situazione di monopolio di chi detiene il potere, la discrezionalità con cui questo viene gestito ed il livello di trasparenza connesso all'esercizio del potere. Ci sono poi tutta una serie di ulteriori elementi, più "visibili", che possono incidere sulla probabilità che il fenomeno corruttivo si manifesti: il livello di burocrazia, la specifica situazione economica ma anche la cultura della legalità che esistono in un determinato Paese in un determinato momento. Ed infine, la funzionalità del sistema giudiziario: tanto minore è la certezza delle pene, tanto più la corruzione prospera.

Sebbene una quantificazione puntuale degli effetti economici della corruzione sia, per ovvie ragioni, difficile da realizzare ed anche le statistiche internazionali sono frutto di criteri opinabili, è indiscusso che la corruzione abbia effetti economici negativi: la corruzione costituisce una alterazione della concorrenza e determina inefficienze nel sistema economico dal momento che indirizza le risorse verso destinazioni non efficienti e riduce l'efficacia della spesa pubblica. Tanto per avere una idea di massima, il Centro studi Confindustria ha calcolato nel suo ultimo "Scenari economici" (dicembre 2014) che se dalla prima Tangentopoli ad oggi l'Italia avesse saputo contenere la corruzione quantomeno al livello sopportabile per la Francia, in vent'anni avremmo avuto a disposizione 300 miliardi in più.



Ce n'è abbastanza per concludere che combattere la corruzione è un dovere morale ed etico ma anche uno strumento per guadagnare vantaggio competitivo.

In Italia, storicamente, il tema corruzione è stato affrontato solo ed esclusivamente in chiave repressiva; solo in tempi relativamente recenti siamo arrivati ad avere consapevolezza del fatto che non è - solo - attraverso un processo penale che si può risolvere un problema complesso ed endemico come la corruzione.

Solo recentemente, con la legge Severino del 2012, il fenomeno è stato affrontato anche in ottica preventiva, con l'introduzione di diversi strumenti del tutto nuovi: la disciplina del *whistleblowing* recentemente disciplinato dall'ANAC; l'obbligo, da parte delle P.A., di individuare, nell'ambito della propria organizzazione e gestire il rischio corruzione e, conseguentemente definire un Piano di azioni positive per la prevenzione della corruzione; l'obbligo di rotazione dei dirigenti; la definizione di una articolata disciplina delle incompatibilità ed inconfiribilità degli incarichi dirigenziali; la definizione di codici etici più stringenti per i pubblici dipendenti.

C'è però ancora tanto da fare, su diversi fronti, ognuno consapevole del ruolo che può e deve giocare in questa partita, e delle conseguenti responsabilità.

La corruzione, in tutte le sue sfaccettature, attecchisce quando la burocrazia e, quindi, la P.A., è opaca e soffocante: l'eccesso di leggi e di norme secondarie fa crescere il pericolo dell'abuso nell'applicazione delle stesse e pone costantemente il cittadino in una condizione di sudditanza, favorendo così lo sviluppo di fenomeni corruttivi. C'è dunque un tema "pubblica amministrazione" da affrontare.

Il primo aspetto su cui agire è proprio quello della semplificazione e della trasparenza: delle procedure interne alla P.A. e dei rapporti tra questa ed il cittadino.

Il secondo aspetto è il recupero di una etica pubblica e del senso di appartenenza allo Stato da parte di chi a vario titolo opera nelle (e per conto) pubbliche amministrazioni; occorre che il pubblico torni ad essere ancora un valore, dove l'amministrazione (e la gestione) pubblica sia apprezzata per la sua efficienza e la sua onestà.

E' proprio questo il filo conduttore di tutti gli interventi definiti nell'ambito del ddl Delega di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni che ha appena concluso il suo passaggio in Senato in prima lettura. La ridefinizione della struttura organizzativa delle



amministrazioni centrali, con l'individuazione di un unico ufficio con il quale il cittadino dialoga, la rivisitazione dei meccanismi decisionali delle P.A. - le Conferenze dei servizi, il regime del "silenzio/assenso" e dell'autotutela amministrativa -, l'istituzione del ruolo unico della dirigenza, con nuovi meccanismi di "ingaggio" e di permanenza nel ruolo, vanno proprio in questa direzione. E ancora, la semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza. L'intervento del legislatore nell'anno 2012 è stato poco organico ed estremamente complesso: occorre quindi un intervento di semplificazione degli strumenti, non per diminuire il sistema dei controlli e le garanzie di trasparenza ma per renderli effettivi e più incisivi.

Oltre alle misure contenute nel ddl 1557 questo governo ha individuato diversi ambiti di intervento come la definizione ed accentuazione dei poteri dell'ANAC o l'inasprimento delle norme penali (dall'aumento del termine di prescrizione, all'innalzamento delle pene, alla reintroduzione del falso in bilancio e all'autoriciclaggio ...). Ma la misura dalla quale il Governo Renzi si aspetta maggiori risultati è la realizzazione di un vero e proprio "progetto Paese" dedicato dell'Open Data. Dopo i fondi comunitari, *OpenExpo* (peraltro realizzato dal Formez), *Soldipubblici.it*, a breve tutta la PA, tutti i centri di costo della P.A., saranno accessibili e trasparenti. Ogni procedimento amministrativo potrà essere tracciato e visibile. La trasparenza non sarà un elemento eventuale di un appalto o di una concessione. Sarà un elemento determinante, costitutivo e saranno i cittadini in questo modo a poter constatare la correttezza e l'efficacia dei comportamenti assunti dagli uffici.

Facciamo questo perché sappiamo che la responsabilità di chi governa non può esaurirsi nella produzione di norme, anche se finalizzate ad una complessiva semplificazione e rimozione delle incrostazioni burocratiche.

Per uscire dalla palude occorre recuperare una vera "cultura della legalità" partendo dall'esempio personale e quotidiano di chi ha responsabilità pubbliche. Poi occorre sostenere tutte le iniziative spontanee che hanno questo obiettivo e che vengono dal basso, da segmenti della società civile e dai cittadini comuni perché penso che solo la stigmatizzazione collettiva di certi comportamenti può condurci a sconfiggere questo fenomeno.



## **Appunto sul disegno di legge c.d. “anticorruzione”**

*di Monica Cirinnà*

Il disegno di legge recante disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio, approvato dal Senato in prima lettura ed attualmente in corso di esame presso la Camera dei deputati, è volto a contrastare il fenomeno della corruzione attraverso una serie di misure che vanno dall'adeguamento delle sanzioni penali, comprese quelle accessorie, alla rimodulazione di alcune fattispecie criminose. Il provvedimento, composto di 12 articoli si suddivide sostanzialmente in due parti: la prima riguarda i reati contro la pubblica amministrazione e disposizioni sempre relative a tali reati, mentre la seconda ha ad oggetto i delitti di false comunicazioni sociali. In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge interviene sui regimi edittali di numerose fattispecie criminose in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, sia sotto il profilo delle pene principali che di quelle accessorie. Viene elevato il limite massimo edittale della pena prevista per il delitto di peculato di cui all'art. 314 del codice penale, che punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di danaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, portandolo a dieci anni e sei mesi, nonché il limite massimo della pena prevista per il delitto di “corruzione per l'esercizio della funzione” di cui all'art. 318 c.p., che viene aumentato di un anno. Ulteriori, significativi aumenti dei limiti edittali vengono poi previsti per i delitti di corruzione per atto contrario ai doveri dell'ufficio, di corruzione in atti giudiziari, di induzione indebita a dare o promettere utilità. L'intervento su di una pluralità di fattispecie di carattere affine si è reso necessario per assicurare il necessario coordinamento ed equilibrio tra le varie ipotesi previste. Peraltro, tanto nel corso dell'esame in Senato, che nella relazione presso la Commissione giustizia della Camera, è stato più volte sottolineato come l'inasprimento della pena del reato di corruzione non debba essere letto esclusivamente in una ottica di prevenzione, essendo ben chiaro che la prevenzione non si ottiene unicamente attraverso pene più severe, ma anche e soprattutto rendendo più trasparente l'azione della pubblica





amministrazione o con strumenti premiali, come ad esempio apposite circostanze attenuanti. La pena della reclusione prevista per il delitto di corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.) passa dagli attuali limiti edittali (da quattro a sei anni), ai più adeguati limiti “da sei a dieci anni”, mentre per il delitto di corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.) passa dalla reclusione da cinque a dodici anni alla reclusione da sei a quattordici anni, ed è aumentato di due anni anche il limite edittale minimo nel caso in cui dalla commissione del delitto derivi l’ingiusta condanna alla reclusione superiore a più di cinque anni.

L’attuale periodo edittale di reclusione (da tre a otto anni) previsto per il delitto di induzione a dare o promettere utilità viene anch’esso inasprito, da sei a dieci anni.

Sono state inoltre inasprite in modo significativo anche le pene accessorie connesse ai reati contro la pubblica amministrazione: in primo luogo intervenendo sull’articolo 32-ter del codice penale, elevando da tre a cinque anni il limite edittale della sanzione dell’incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione, e l’articolo 32-quinquies, in materia di estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, abbassando da tre a due anni di reclusione il limite minimo, previsto per la condanna che determina la cessazione del rapporto di lavoro. Viene inoltre previsto l’inasprimento del regime della sospensione dall’esercizio di una professione o di un’arte (art. 35 c.p.).

Tuttavia il disegno di legge interviene anche attraverso una serie di misure volte a favorire l’emersione dei fenomeni corruttivi, mirando ad indebolire la natura “contrattuale” che li caratterizza, attraverso misure atte a contrastare l’interesse delle parti all’esecuzione del patto criminoso e, soprattutto, a mantenerne nascosti gli estremi e la fase di esecuzione. In particolare, viene prevista l’introduzione di una nuova attenuante all’articolo 323-bis c.p., con la quale si prevede, per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, una diminuzione della pena da un terzo a due terzi per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l’attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le



prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite. Si riporta di seguito la tabella di raffronto dell'inasprimento dei regimi sanzionatori previsti dal disegno di legge per i delitti contro la P.A. (fonte Servizio Studi Camera dei deputati):

Corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter)	(4-10 anni)	(6-12 anni)
Concussione (art. 317)	(6-12 anni)	(6-12 anni)
Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater)	(3-8 anni)	(6-10 anni e 1/2)
Peculato (art. 314)	(4-10 anni)	(4-10 anni e 1/2)
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319)	(4-8 anni)	(6-10 anni)
Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318)	(1-5 anni)	(1-6 anni)
Abuso d'ufficio (art. 323)	(1-4 anni)	(1-4 anni)
Malversazione a danno dello Stato (art.316-bis)	(6 mesi-4 anni)	(6 mesi-4 anni)
Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316)	(6 mesi-3 anni)	(6 mesi-3 anni)
Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter)	(6 mesi-3 anni)	(6 mesi-3 anni)

Legenda:

- A.C. 3008
- Vigente

L'articolo 2 modifica la disciplina prevista per l'accesso alla sospensione condizionale della pena di cui all'art. 165 c.p., che per una serie di delitti contro la pubblica amministrazione<sup>1</sup> viene subordinata, tra l'altro, alla specifica condizione della riparazione

<sup>1</sup> Si tratta in particolare dei delitti di peculato (art. 314 c.p.), concussione (art. 317 c.p.), corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.), induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.), peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-bis c.p.).



pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa di cui all'art. 4 del disegno di legge, che a tale riguardo prevede l'inserimento nel codice penale dell'articolo 322-quater c.p.. La riparazione pecuniaria per poter accedere alla sospensione condizionale della pena consiste in una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito, restando comunque impregiudicato il diritto al risarcimento del danno.

L'articolo 3 concerne invece specificamente il delitto di concussione, di cui all'articolo 317 c.p., ampliandone la natura di reato proprio che, limitata alla figura del pubblico ufficiale nella versione originaria del codice penale, venne estesa dalla legge n. 86 del 1990 anche alla condotta posta in essere dall'incaricato di pubblico servizio<sup>2</sup>, definita in modo specifico nel nostro ordinamento, come è noto, per la prima volta con il codice Rocco del 1930<sup>3</sup>. Il riferimento all'incaricato di pubblico servizio era stato poi soppresso dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (c.d. legge Severino).

Al di là delle definizioni contenute negli articoli 357 (pubblico ufficiale) e 358 (incaricato di pubblico servizio), la dottrina prevalente individua in particolare nella figura dell'incaricato di pubblico servizio colui che svolge un'attività inerente allo Stato o ad un altro ente pubblico senza tuttavia esercitare i poteri tipici del pubblico ufficiale e d'altro canto senza svolgere funzioni meramente materiali. La necessità di estendere il delitto di concussione all'incaricato di pubblico servizio è risultata di tutta evidenza dopo la sentenza della Corte di cassazione (SS.UU, n. 12228 del 2013) che ha chiarito che l'abuso costrittivo dell'incaricato di pubblico servizio, è attualmente un illecito estraneo allo statuto dei reati contro la pubblica amministrazione ed è punibile, a seconda dei casi concreti, in base alle disposizioni incriminatrici dell'estorsione, della violenza privata o della violenza sessuale.

<sup>2</sup> Sulla cui complessità di definizione si veda, ad es., C. Cost. Sent. 205 del 1983.

<sup>3</sup> Va detto, per precisione, che la figura dell'incaricato di pubblico servizio era richiamata, quasi incidentalmente, dal codice Zanardelli, che tuttavia non ne forniva una definizione e la individuava solo tra i possibili destinatari del reato di ingiuria, nell'articolo 369.



L'articolo 4 prevede l'introduzione dell'articolo 322-quater del codice penale, in materia di riparazione pecuniaria, del quale già si è fatto cenno in precedenza, mentre l'articolo 5 interviene sul regime sanzionatorio del delitto di cui all'art. 416-bis c.p., inasprendone il regime sanzionatorio. In particolare, la pena prevista per chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso passa nel minimo dall'attuale previsione "da sette a dodici anni" a nuovi limiti che vanno da dieci a quindici anni, mentre la pena prevista per coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione passa dai limiti edittali attualmente in vigore (da nove a quattordici anni) ad un minimo di dodici e un massimo di diciotto anni.

Inasprimenti sanzionatori assai significativi sono altresì previsti per il reato di partecipazione ad associazione armata.

L'articolo 6 del disegno di legge modifica la disciplina dell'articolo 444 del codice di procedura penale, in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento) prevedendo per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione - gli stessi previsti dall'articolo 2 del disegno di legge concernente la sospensione condizionale della pena - la subordinazione alla restituzione del prezzo o del profitto conseguito.

L'articolo 7 concerne invece una modifica all'articolo 129 c.p.p., in materia di informazioni sull'azione penale, in base al quale il p.m., quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione. Segnatamente, l'articolo del disegno di legge prevede l'introduzione di un nuovo periodo al comma 3 del citato art. 129 c.p.p., in base al quale quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, il pubblico ministero informa il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dando notizia dell'imputazione.

Anche l'articolo 8 concerne l'attività dell'Autorità nazionale anticorruzione, mediante l'introduzione di alcune modifiche alla legge Severino, attribuendo



all'Autorità stessa l'esercizio della vigilanza e del controllo sui contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici, e prevedendo altresì specifici obblighi di informazione.

I successivi articoli del disegno di legge concernono la modifica della disciplina in materia di c.d. falso in bilancio, mantenendo un adeguato punto di equilibrio tra l'esigenza per l'ordinamento di esprimere un disvalore sociale e penale nei confronti di condotte che la riforma del 2002 aveva sostanzialmente depenalizzato, e la necessità di assicurare una valutazione adeguata di tutti i profili oggettivi e soggettivi della condotta, per poterla ancorare con certezza proprio a tale giudizio di disvalore, tenendo conto della necessità, sia in termini di equilibrio della tutela penale, che di interesse allo sviluppo economico e alla sicurezza delle imprese, nello svolgimento delle proprie attività, di non vedersi imputare tutte le possibili anomalie ed irregolarità, specie se contenute in un ambito meramente formale e privo di una concreta lesività del fatto. Ecco perché la condotta prevista nell'articolo 2621 del codice civile, come modificato dall'articolo 9 del disegno di legge, in materia di false comunicazioni sociali relative a società non quotate richiede il profilo soggettivo della consapevolezza ed è incentrata sul concetto di fatti materiali rilevanti. Pertanto è punito il soggetto che ricopra incarichi direttivi di responsabilità, il quale esponga consapevolmente fatti materiali rilevanti non rispondenti al vero od ometta consapevolmente fatti materiali rilevanti la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, in modo concretamente idoneo a indurre altri in errore. La pena prevista per il "nuovo" falso in bilancio è la reclusione da uno a cinque anni, a fronte della attuale sanzione dell'arresto fino a due anni.

Sulla stessa linea di intervento si colloca anche l'articolo 10, che prevede l'introduzione nel codice civile di due nuovi articoli, 2621-bis, in materia di fatti di lieve entità e 2621-ter, in materia di non punibilità per particolare tenuità, la cui



previsione è evidentemente coerente con la nuova impostazione dell'articolo 2621, dal quale scompaiono le soglie di non punibilità. In particolare, l'articolo 2621-bis, nel caso in cui il falso in bilancio di cui all'art. 2621 sia costituito da fatti "di lieve entità", salvo che costituiscano più grave reato, prevede la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e la procedibilità a querela degli interessati alle comunicazioni. L'articolo 2621-ter prevede che, ai fini della non punibilità ex art. 131-bis c.p., il giudice valuti, in modo prevalente, l'entità dell'eventuale danno cagionato alla società, ai soci o ai creditori dal falso in bilancio di cui agli artt. 2621 e 2621-bis.

L'articolo 11 del disegno di legge prevede la sostituzione dell'articolo 2622 c.c., con un nuovo testo in materia di false comunicazioni sociali delle società quotate, che si verificano quando gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori di società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea, consapevolmente espongono fatti materiali non rispondenti al vero ovvero omettono fatti materiali al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali dirette ai soci o al pubblico. Per tale delitto è prevista la pena della reclusione da tre a otto anni, con ciò rendendo possibile, a differenza di quanto accade con il testo attualmente vigente, l'uso delle intercettazioni.

L'articolo 12 modifica la disciplina dei criteri di imputazione della responsabilità degli enti valevole per i reati societari di cui all'art. 25-ter del d.lgs. n. 231 del 2001, sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, attraverso una disciplina più rigorosa dei criteri di imputazione delle responsabilità ed un considerevole inasprimento del regime sanzionatorio amministrativo (basato, come è noto, sulle quote).



## **La Pubblica Amministrazione e la corruzione oggi e il confronto con il passato**

*di Antonio Di Pietro*

Il tema che mi è stato proposto dagli amici di Etipaca (e di cui al titolo di questa relazione) presenta varie sfaccettature e pone diversi quesiti.

Esiste davvero una differenza fra la corruzione di oggi e quella del passato? Ed in caso affermativo, in cosa consiste e qual è peggio per la credibilità delle istituzioni e per la solidità dello Stato di diritto?

Ed ancora: a quale “passato” ci riferiamo? A quale tipologia di corruzione? E soprattutto a quale Pubblica Amministrazione?

Come noto, appartengono alla Pubblica Amministrazione innanzitutto i dipendenti a qualsiasi livello della P.A. (nella loro diversa tipologia di pubblici ufficiali e di incaricati di pubblico servizio). Ci riferiamo anche e soprattutto alla marea di Amministratori Pubblici a tutti i livelli (dal Presidente del Consiglio all'assessore del piccolo comune) e a coloro che - formalmente e/o sostanzialmente possono qualificarsi tali (come ad esempio gli amministratori e consiglieri di amministrazione di quella infinità di società pubbliche o che comunque gestiscono di fatto la cosa pubblica).

Diciamo subito che molto spesso la corruzione si è alimentata proprio grazie alla complicità tra dipendenti pubblici, amministratori pubblici e personaggi politici di varie carature, in cui ognuno ha dato “una “mano” all'altro ricevendone in cambio vantaggi dalle molteplici sfaccettature. Se a ciò aggiungiamo che – tra i funzionari pubblici che hanno svenduto la propria funzione – ci sono stati, in alcuni casi, anche gli addetti ai controlli (amministrativi, contabili, giudiziari) il risultato è che, oltre al conseguimento dell'illecito profitto, è stata garantita anche una sostanziale impunità.

Siccome, poi, non può esistere un corrotto se non esiste anche un corruttore, dobbiamo rivolgere lo sguardo alla vasta platea dei componenti “l'altra faccia della medaglia”, ovvero a coloro che letteralmente “comprano” i favori del P.U.





Così stando le cose, la corruzione di oggi e quella del passato hanno entrambi le stesse origini ed entrambi le stesse finalità sia per il corruttore (che è quella di stravolgere a proprio vantaggio le regole del mercato e la trasparenza e così conseguire profitti non dovuti), sia per il corrotto (approfittare del proprio ruolo per conseguire vantaggi illeciti, denaro o altre utilità che siano).

La corruzione di oggi e quella di ieri a mio avviso differiscono molto, invece, per quanto riguarda le modalità con cui il predetto “matrimonio criminale” viene realizzato.

Infatti, oggi – preso atto della controffensiva giudiziaria che si è avuta a partire dal 1992 con l’inchiesta Mani Pulite – il sistema corruttivo si è raffinato, anzi “ingegnerizzato” in modo tale da far risultare quel che prima era reato non più reato e quel che prima era prova ora non più prova.

Ma andiamo con ordine e riportiamoci mentalmente al sistema politico-affaristico che comandava e faceva il bello ed il cattivo tempo durante la c.d. Prima Repubblica (non a caso poi ribattezzata Tangentopoli). La politica era governata da un sistema pentapartito che - come hanno dimostrato le inchieste giudiziarie - faceva e disfaceva a seconda dei propri comodi, sprecando un’enorme quantità di denaro pubblico senza alcun serio controllo preventivo o successivo (e guai a chi ci provava!), accordandosi con una ben definita “filiera di imprese amiche”, le quali, in cambio di appalti e commesse di favore, garantivano un flusso costante di denaro sia alle casse dei partiti sia e soprattutto in quelle personali dei loro dirigenti e portaborse.

Poi arrivò l’inchiesta “Mani Pulite”, e dopo di essa tante altre inchieste simili, che hanno scoperchiato il pentolone del malaffare, assicurando alla Giustizia qualche migliaio di persone (tra amministratori pubblici, politici di professione, imprenditori e faccendieri vari) e ciò anche grazie ad alcune tecniche di indagine all’epoca innovative, tra le quali non rientrava affatto quella della carcerazione preventiva a fini confessori, come invece ci è stato spesso rinfacciato per spostare strumentalmente l’attenzione dell’opinione pubblica.

In realtà il succo e la novità dell’indagine “Mani Pulite” è consistita semplicemente nell’essere riusciti a rompere il rapporto fiduciario esistente tra corrotto e corruttore.



Entrambi costoro, infatti, avevano interesse a non accusarsi a vicenda, in quanto entrambi avrebbero dovuto rispondere dello stesso reato. Ed allora abbiamo spostato l'attenzione investigativa sul reato di falso in bilancio, a cui quasi sempre gli imprenditori che pagavano le "tangenti" ricorrevano per rifornirsi della provvista necessaria. Abbiamo analizzato soprattutto i bilanci delle varie società controllate e/o partecipate all'estero dalla casa madre italiana (specie quelle con domicilio fiscale nei cosiddetti paradisi fiscali, in tal caso ricorrendo a centinaia di utilissime rogatorie internazionali). A quel punto gli imprenditori a cui avevamo scoperto i loro trucchi contabili si guardarono bene dal fare la fine dei "cornuti" (in quanto avevano sborsato il denaro) e "mazziati" (giacché dovevano pure rispondere di falso in bilancio, per aver dovuto in qualche modo procurarsi la provvista necessaria). Di conseguenza, chi aveva versato tangenti ha preferito "scaricare" chi le aveva ricevute, indicandoci nomi e cognomi di questi ultimi e sostenendo di aver pagato in quanto "indotto" da una situazione "ambientale" per cui – pur in assenza di specifici fatti di violenza o costrizione – non aveva potuto esimersi dall'essere "riconoscente" verso il politico di turno, l'Amministratore Pubblico o il Pubblico funzionario che avevano esaminato benevolmente la sua pratica (appalto o commessa che fosse). Un tale comportamento illecito era, all'epoca, previsto e punito dall'art. 317 c.p. (secondo la formula della c.d. "concussione per induzione") ed è questo il reato che abbiamo contestato ai Pubblici ufficiali (tale figura di reato prevedeva invece che chi versava denaro fosse considerata una vittima).

Gli amministratori pubblici, a loro volta - sia per ribadire che chi aveva loro offerto denaro lo aveva fatto spontaneamente e non sotto costrizione, sia per sfuggire alla grave pena prevista dall'art. 317 c.p. – si sono anch'essi "scapicollati" in Procura per raccontare i fatti secondo il loro punto di vista (ovvero, in genere, ammettendo di aver preso il denaro ma negando sia di aver obbligato l'imprenditore a farlo sia di aver fatto favori, insomma ammettendo di aver ricevuto una regalia). Tale figura delittuosa, come noto è punita dall'art. 318 c.p.

Il risultato investigativo è stato che tra gli imprenditori e gli amministratori pubblici si è venuta a rompere spontaneamente l'omertà reciproca (in quanto, appunto basata solo



sull'interesse) che fino ad allora li aveva contraddistinti e quindi è stato possibile smantellare il sistema di corruzione fino ad allora così imperante da aver raffigurato il nostro Paese come una immaginaria unica grande città chiamata "Tangentopoli" (così almeno credevamo all'epoca non solo noi operatori dell'inchiesta ma anche tutta l'opinione pubblica).

Già, proprio qui sta il problema e l'errore di fondo di chi ha abbassato la guardia!

Dopo l'inchiesta "Mani Pulite" era chiaro che bisognava individuare nuove regole per evitare che il "sistema criminale politico-affaristico" scoperto non potesse rinascere.

E' ciò che tutti i Governi (di destra, di centro e di sinistra) hanno promesso di fare a partire dal 1994 (anno in cui è sostanzialmente terminata la spinta propulsiva dell'inchiesta "Mani Pulite" per ragioni che sarebbe troppo lungo trattare in questa sede) e fino ad oggi.

Anzi, diciamola tutta: i vari Governi che si sono succeduti in questi ultimi anni hanno tutti fatto qualcosa che pomposamente hanno chiamato "riforma della Giustizia" ma in realtà si è trattato solo di fumo negli occhi dell'opinione pubblica, per farle dimenticare la gravità dei fatti accertati e per farle credere che il peggio è oramai alle spalle.

Il risultato è invece esattamente l'opposto ed è sotto gli occhi di tutti quelli che non vogliono tenerli chiusi: oggi come allora il sistema corruttivo che caratterizza buona parte del sistema politico-imprenditoriale italiano è rimasto inalterato (i recenti casi di Expo, Mose, Roma capitale della Mafia etc. stanno lì a dimostrarlo). Anzi, in alcuni casi, anche le persone sono le stesse.

Dobbiamo allora chiederci: perché è avvenuto questo e come è stato possibile che sia avvenuto e avvenga ancora?

Il perché è semplice: perché il potere reale di chi gestisce gli affari e la politica in Italia è in mano a poche persone che hanno tutto l'interesse che nulla cambi (Licio Gelli l'aveva chiamata "P2"). Sono persone che si comprano testate di giornali e canali radiotelevisivi per inculcare nell'opinione pubblica ciò che vogliono loro, che sponsorizzano candidature per mettere nei posti utili, per i loro affari, persone di loro fiducia o addirittura loro dipendenti, persone che sono in grado di intervenire (a volte offrendo favori, altre volte



minacciando ricatti e dossieraggi d'ogni specie) tra le più alte figure istituzionali per far assumere decisioni secondo i propri interessi.

E' semplice anche comprendere come sia stato possibile che sia avvenuto tutto questo. Basta, al riguardo esaminare le ultime leggi impropriamente definite "anticorruzione" per rendersi conto di come non si voglia affatto contrastare il fenomeno corruttivo ma anzi lo si vuole istituzionalizzare.

Ha cominciato Silvio Berlusconi che, come noto, appena andato al Governo eliminò il reato di falso in bilancio, cancellando letteralmente dal codice la figura delittuosa di cui all'art. 2621 c.c. (che, come abbiamo detto, è stato il pilastro dell'indagine "Mani Pulite").

Poi è arrivata la legge Severino sotto il Governo Monti (legge 6.11.2012, n. 190) che – in un contesto di disposizioni, a dire il vero, apprezzabili come la decadenza dagli incarichi pubblici dei condannati per reati contro la P.A. e la previsione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – ha però eliminato il reato di "concussione per induzione" di cui all'art. 317 c.p. (guarda caso proprio quell'altro pilastro dell'indagine che aveva permesso finalmente di rompere il patto omertoso fra corrotto e corruttore) ed ha previsto che risponde del reato di corruzione solo il Pubblico Ufficiale e non più l'incaricato di Pubblico Servizio (ovvero proprio quel genere di persone che spesso vengono utilizzate per fare il lavoro sporco). La legge Severino ha anche fatto di più: ha introdotto una nuova figura di reato e cioè la «Induzione indebita a dare o promettere utilità» (art. 319 *quater* c.p.) in cui vengono puniti sia chi induce qualcuno a dare denaro sia chi è indotto a versarlo. Insomma le persone che prima potevano anche essere considerate – ovviamente ben ponderando il caso concreto - vittime di una "situazione ambientale" che le inducevano a non poter fare a meno di versare denaro ai P.U., con la nuova legge sono anche punite penalmente. In queste condizioni, solo un masochista si metterebbe a disposizione della giustizia.

Da ultimo, l'attuale Governo Renzi ha fatto proprio un capolavoro di vendita di fumo. In particolare, ha sì proposto la reintroduzione del reato di falso in bilancio, ma con limiti e trappole tali da rendere praticamente impossibile alla magistratura penale di accertare il



reato (e quindi anche di accertare la fonte di approvvigionamento per pagare le c.d. tangenti).

E' stata infatti prevista una pena superiore ai 5 anni solo per le società quotate e quindi per tutte le altre non è possibile effettuare intercettazioni (mentre, per definizione, sono proprio i titolari di società non quotate e di imprese proprie ad avere interesse a "sporcarsi le mani" pur di ottenere appalti e favori). Ma soprattutto è stato previsto che si risponde di questa nuova figura di falso in bilancio solo se è comprovato che le falsità rappresentate nel bilancio siano state commesse "consapevolmente" (così, proprio, dice la nuova norma). Ebbene è francamente impossibile per la Pubblica Accusa (Procura della Repubblica, a cui spetta il compito di provare tale elemento costitutivo del reato), provare che una persona ha scritto qualcosa di non corretto nel bilancio della propria azienda con consapevolezza o più semplicemente perché si è sbagliata.

Si dirà: ma allora cosa bisogna fare per combattere efficacemente il sistema corruttivo?

Non è molto difficile individuare norme e soluzioni, basta che lo si voglia veramente (e non solo a parole) e basta che – chi si accinge a farlo – non sia vincolato da patti, ricatti e connivenze con chi non vuole che ciò accada.

La parola d'ordine deve essere, a mio avviso "certezza del diritto e certezza della pena". Sul piano generale (e quindi non solo per quel che riguarda i reati contro la P.A.) stabilirei innanzitutto una prima regola: l'interruzione della prescrizione a seguito del decreto di rinvio a giudizio da parte del giudice per le indagini preliminari. Una volta che un primo giudice (il GUP, appunto) ha valutato che una persona potrebbe effettivamente aver commesso il reato che gli è stato contestato dal PM ci deve essere un processo che accerti se effettivamente l'ha commesso. Oggi invece, a causa della prescrizione sempre all'orizzonte, gli imputati (specie quelli colpevoli) si impegnano in ogni modo (spesso insieme ai loro avvocati) a raggiungere tale obiettivo (con l'ulteriore conseguenza di intasare di cause i Tribunali).

Sempre sul piano generale, disporrei una depenalizzazione a tappeto della miriade di norme che prevedono sanzioni penali e che quindi impongono l'apertura di fascicoli



processuali che poi finiscono accatastati negli archivi e nei sottoscala dei Tribunali. Queste tipologie di reati tolgono tempo e risorse ai magistrati che invece dovrebbero occuparsi di combattere soprattutto la criminalità vera (e quella contro la Pubblica Amministrazione lo è senza alcun dubbio).

Stabilirei poi la certezza dell'esecuzione della pena. Certo, ci sono poche e sconnesse strutture carcerarie ma la soluzione non è ricorrere ad una amnistia o ad un indulto ogni tanto, bensì ad investire per ammodernare quelle esistenti e farne di nuove.

Correggerei anche la recente legge sulla responsabilità civile dei magistrati, ripristinando il "filtro di ammissibilità" al fine di evitare che, ogni volta che qualcuno finisce sotto processo, si metta a denunciare il suo giudice in modo da rimandare all'infinito il suo processo e confondere le acque.

Inoltre, siccome l'attuale sistema processuale italiano è ora di tipo accusatorio, a me sembra eccessiva la permanenza di 3 gradi di giudizio (due di merito ed uno di legittimità). Quindi eliminerei il grado di Appello (non è un bestemmia, giacché in tutti gli altri Paesi in cui vige il sistema accusatorio ci sono due gradi di giudizio e non tre come da noi ora).

Con specifico riferimento, invece, ai reati contro la Pubblica Amministrazione, interverrei in modo più puntuale e risoluto su diversi fronti, fra cui, in modo del tutto parziale e solo esemplificativamente, ne indico alcuni:

- ripristinerei l'originaria formulazione del reato di cui all'art. 2621 c.c. (falso in bilancio) e del reato di cui all'art. 317 c.p. (reintroducendo il reato di concussione per induzione);
- riqualificherei la figura dell'incaricato di pubblico ufficio, equiparandolo nuovamente a come era prima, e cioè a quella di pubblico ufficiale;
- prevederei poi la "non punibilità" per il corrotto od il corruttore che – dopo aver commesso il fatto e prima di ogni accertamento giudiziario od amministrativo – riferisca i fatti all'Autorità giudiziaria (o chi per essa), indicando nomi e cognomi dei complici;



- inserirei nel codice (sulla falsariga di quanto già previsto in tanti altri Paesi occidentali, tra cui gli Stati Uniti), la figura “dell’agente provocatore”, ovvero di appartenenti alla polizia giudiziaria che (sotto mentite spoglie e previa autorizzazione del P.M.) possano “pungolare” la persona nei cui confronti si hanno concreti sospetti essere un corrotto o corruttore (come ad esempio, chi ha un eccessivo tenore di vita rispetto alle proprie disponibilità dichiarate);
- correggerei l’attuale previsione dell’art. 416 ter c.p., riguardante lo “scambio elettorale politico-mafioso”, che è stato scritto in un modo così furbastro da finire per essere maggiormente favorevole all’imputato rispetto all’originaria previsione. Infatti è stata ora inserita la locuzione “procurare voti mediante modalità mafiose”. Tale incongruenza è stata riconosciuta anche dalla Corte di Cassazione che, con sentenza n. 36382 del 28 agosto 2014, ha affermato il principio per cui - per poter contestare tale reato - bisogna ora specificamente provare che le *“modalità di procacciamento dei voti debbono costituire oggetto del patto di scambio politico-mafioso, in funzione dell’esigenza che il candidato possa contare sul concreto dispiegamento del potere di intimidazione proprio del sodalizio mafioso”*. Ovviamente tale prova spetta al P.M. che, ancora una volta difficilmente potrà dimostrare che il patto tra il mafioso ed il politico per fare ottenere voti a quest’ultimo contempli anche le “modalità mafiose”.
- introdurrei finalmente la “Daspo”, ovvero una norma che preveda l’interdizione perpetua dai pubblici uffici e l’incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione a tutti i condannati definitivi per i reati contro la P.A.. Tutti i Governi e i Parlamenti si sono riempiti finora la bocca circa la necessità di varare una tale legge ma finora nessuno ha avuto la forza e l’intenzione di approvarla.

Potrei continuare, riempiendo pagine e pagine di proposte (non solo e non tanto mie che sono poca cosa) ma di tanti esperti del settore e ciò a dimostrazione che, se si vuole, si sa bene cosa fare ma purtroppo manca la volontà.

Ed allora, che facciamo ci rassegniamo? Siccome non possiamo rassegnarci (non tanto per noi, quanto per i nostri figli) non ci resta che continuare a battere il chiodo finché è caldo o come diceva il dr. Borrelli: “resistere, resistere, resistere”!





## **La lotta per la legalità nelle pubbliche amministrazioni**

*di Alessandro Bellavista*

Dati e ricerche inconfutabili mettono in luce come l'Italia sia uno dei Paesi del mondo con i più elevati livelli di corruzione. Al tempo stesso, attente indagini hanno individuato le molteplici ragioni di tale fenomeno e le principali ricette che andrebbero utilizzate per contrastarlo. Di recente, Guido Melis ha sottolineato che tra i vari fattori di corruzione un ruolo preminente giocano la mancanza di efficienti corpi ispettivi e il declino dei tecnici nelle amministrazioni. Sicché, "l'amministrazione pubblica non ha più occhi per vedere, né orecchie per sentire, né bocca per parlare". E ciò produce l'effetto di rendere la pubblica amministrazione facilmente penetrabile dagli interessi esterni. E' evidente la necessità di reagire e di cercare di colmare tali lacune attraverso programmi e forme di selezione del personale a ciò mirate.

Altro fattore che facilita la corruzione, come segnala lo stesso Melis, è la persistente invadenza della politica nell'amministrazione agevolata dall'attuale disciplina della dirigenza pubblica che la rende ostaggio dei capricci dei vertici politici titolari del potere di conferimento degli incarichi dirigenziali. Anche qui la linea direttiva deve essere quella di introdurre innovazioni normative che garantiscano l'autonomia e l'imparzialità della dirigenza e la liberino dalle indebite pressioni dei politici.

Peraltro, il grande problema dell'invasione delle logiche perverse della politica nella distribuzione delle risorse (attraverso improprie mediazioni) è risolvibile con la realizzazione effettiva del principio di separazione tra politica e amministrazione. In base a quest'ultimo, la gestione concreta di qualunque scelta amministrativa spetta in via esclusiva a pubblici funzionari, responsabili solo per i risultati prodotti e la cui carriera non sia dipendente dall'arbitrio di nessun politico. Una decisione indispensabile, ad esempio, è quella di limitare al massimo la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla pubblica amministrazione.



E' importante il ruolo dell'opinione pubblica la quale dovrebbe pretendere che il ceto politico faccia molti passi indietro. Esso si deve realmente concentrare solo sulla programmazione e sull'elaborazione degli obiettivi delle amministrazioni di cui è alla guida. Non va trascurata l'esigenza di riformare anche i procedimenti in funzione anticorruptiva. Si può pensare, ad esempio, alla predisposizione di semplici e trasparenti percorsi per l'accesso ai finanziamenti pubblici delle idee imprenditoriali innovative. E a garanzia dell'imparzialità è immaginabile un sistema controllabile dagli stessi interessati attraverso i siti web delle pubbliche amministrazioni. Il sostegno va diretto verso i settori la cui capacità competitiva è provata da indagini e dati oggettivi. Il rischio di programmazioni clientelari e comportamenti opportunistici è da ridurre al minimo per mezzo di forme di concertazione tra tutti gli attori e meccanismi di accesso ai finanziamenti non discrezionali, bensì automatici.

Una questione importante è quella di diffondere adeguati anticorpi al manifestarsi dei fenomeni corruttivi. Uno di questi è l'introiezione, da parte dei funzionari pubblici, sia del valore della legalità (in modo che etica privata e pubblica non siano tanto distanti come oggi) sia di una cultura di servizio verso il pubblico.

E' illusorio che un obiettivo così ambizioso si possa raggiungere solo a colpi di prescrizioni legislative o di dettagliati codici di comportamento. Fondamentale è il ruolo della selezione e della formazione del personale. In particolare, la formazione va svolta con metodi adeguati e non deve costituire un'occasione di svago o un mero adempimento contrattuale, come purtroppo spesso si verifica. La formazione deve essere in grado di contribuire a fare corrispondere la prassi burocratica abituale ai codici ufficiali. Peraltro, il possesso di una vera professionalità (che si costruisce faticosamente) è la migliore forma di difesa del pubblico funzionario nei confronti di qualunque indebito condizionamento.

Beninteso, una pubblica amministrazione che sappia ascoltare le voci dei cittadini ed essere realmente al servizio del pubblico troverà nei suoi utenti il più grande alleato per legittimare la sua esistenza e continuare il suo rinnovamento.



## **Trasparenza è partecipazione (non solo anti-corruzione)**

*di Marco Barbieri*

Il problema è tutto negli aggettivi. Anzi, il problema è quando c'è bisogno di aggettivi. O di avverbi. Quante volte capita di leggere che è "rigorosamente vietato" fare questo o quello. Basterebbe il verbo. In altri casi è il sostantivo che non sembra sufficiente. Il ministro Marianna Madia ha parlato spesso – e opportunamente (tanto per avverbiare in maniera pertinente) - di "trasparenza utile", quando ha dovuto confrontarsi con l'evoluzione delle prescrizioni previste dal D.Lgs.n. 33 del 2013. E' chiaro a chiunque abbia del buon senso che inanellare oltre 270 adempimenti standard per ogni tipo di Pubblica Amministrazione finisce per creare una opaca inflazione informativa, al di là di ogni obiettivo di trasparenza. Quando non basta un sostantivo ("trasparenza") e bisogna aggiungere un aggettivo ("utile") è lodevole lo sforzo, ma vuol dire che c'è un problema.

A poco più di due anni dall'entrata in vigore delle norme del D.lgs. n. 33 del 2013 la percezione – condivisa da autorevoli personaggi, dal Presidente di ANAC Raffaele Cantone, al Garante per la privacy, Antonello Soro – è netta: c'è qualcosa di troppo, di eccessivo, di "inutile" nelle richieste prescrizioni finalizzate alla trasparenza amministrativa (riecco l'aggettivo).

Paradossalmente negli ultimi mesi lo stesso sostantivo – trasparenza – è parso tramontare all'attenzione dei più. Sostituito dall'area semantica dell'anti-corruzione, o, se si preferisce, della prevenzione dei fenomeni corruttivi. Come se la trasparenza fosse "solo" la premessa alla necessaria contrapposizione alla corruzione nella Pubblica Amministrazione. E' il destino delle parole – e dei concetti – percepite come inutili. Non resistono, non vivono. Avvizziscono. Al loro posto restano le piante più forti. Più semplici, che non richiedono aggettivi. La corruzione non è utile o inutile: e se per caso fosse percepita come utile non lo si può dire. La corruzione non è buona o cattiva. E' corruzione. La si contrasta o la si favorisce. La si combatte o la si alimenta.

L'orizzonte della trasparenza sembra ormai "finalizzato" a porre le necessarie premesse per contrastare i fenomeni corruttivi. Come non concordare sull'ovvio? Come si può combattere la corruzione senza investire sulla trasparenza? Ma la trasparenza è solo questa doverosa premessa? Oppure ha altri valori in sé, che rischiano di essere nascosti



dalle sollecitazioni che provengono dal virus della malattia, dalla patologia della cattiva amministrazione e dei cattivi amministratori, e dei carenti controllori sull'una e sugli altri?

La legge n. 15 del 2009 introduce il concetto di "trasparenza" come "accessibilità totale", invitando le amministrazioni pubbliche ad adottare "ogni iniziativa utile a promuovere la massima trasparenza nelle proprie organizzazioni e nelle proprie attività".

C'è di più. Nel decreto legislativo successivo, il n. 150 del 2009, la norma si precisa e si prefigge di promuovere "la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità". L'integrità del pubblico funzionario e della macchina (o della rete, come preferiscono ormai chiamarla) amministrativa pubblica diventa un principio giuridico. Non è più un richiamo etico esterno. Siamo di fronte a un incardinamento di un obbligo comportamentale.

L'onestà è prerequisito civile, l'integrità diventa un dovere giuridico. Irrinunciabile per la funzione cui si è dedicati.

In questo rinnovato contesto si pongono le premesse per un rinnovato rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione. Una nuova relazione si può (e si deve) instaurare, nella quale la trasparenza diventa la modalità richiesta e pretesa.

Trasparenza – casa di vetro, no? – come nuova comunicazione e nuova partecipazione (o possibilità di partecipazione), ma anche come nuova condizione di fruibilità di prestazioni e di diritti. Diritti che non possono prescindere dai "doveri". Reciproci. Diritti e doveri senza asimmetrie, sono i pilastri della nuova relazione "trasparente" tra Stato e cittadini.

In un recente contributo Massimo Di Rienzo affronta in un modo disinibito il tema dell'asimmetria: "Se il governo di uno Stato ha accesso a tutte le informazioni sui comportamenti dei propri cittadini ma i cittadini non possono accedere alle informazioni sui comportamenti dei propri governanti siamo comunque in un regime di trasparenza, ma fortemente asimmetrica, in cui non c'è permeabilità dei ruoli. Al contrario funziona lo stesso. Ricordate il caso del ministro Visco che mise online i redditi di tutti gli italiani? Il popolo è sempre pronto a chiedere trasparenza ai propri governanti (e fa bene) ma che succede quando i governanti chiedono trasparenza ai propri cittadini?".



Questo sistema di reciprocità che regge l'orientamento etico della trasparenza è frutto di una tradizione politica e amministrativa, di una cultura dell'etica pubblica, di un equilibrio istituzionale, di una scelta politica programmatica, di un atteggiamento morale dei governanti, di una capacità di selezione delle classi dirigenti, di una diffusa "capacità civica" dei cittadini che noi ancora non possediamo ma senza il quale la trasparenza, che è anche il controllo sull'operato dei governanti, rischia di essere inutile.

Di Rienzo aggiunge: "Se non saremo in grado di selezionare, rafforzare e valorizzare le persone "migliori" (integrità) a nulla ci servirà controllarne l'operato (trasparenza)". E' un modo più ruvido per ribadire che ogni intervento finalizzato a prevenire e contrastare la corruzione è solo difensivo, e quindi forse poco adatto a una legislazione positiva. L'anticorruzione può essere oggetto di legislazione, o non dovrebbe essere "solo" una vigilanza amministrativa o una iniziativa giudiziaria?

Ciò detto e senza voler fare il facile paragone con i Paesi scandinavi – Di Rienzo ricorda che la Svezia è stata la prima nazione al mondo a inserire nella propria Costituzione il diritto legale di accedere ai documenti nell'anno 1776 - si può dire che ci troviamo di fronte ad un regime realmente trasparente solo quando osserviamo questa reciprocità: i cittadini sono in grado di sapere tutto dei propri governanti e viceversa. Altrimenti siamo di fronte a qualcosa di diverso: in alcuni casi a veri e propri Stati di polizia, in altri casi, ad una retorica stucchevole e inefficace sulle presunte qualità taumaturgiche della trasparenza.

Trasparenza senza integrità non costituisce la premessa per un'Amministrazione capace di rinnovare il suo rapporto con i cittadini. E un progetto "anticorruzione" che non si fondi su questo nuovo approccio è semplicemente e doverosamente un'attività della magistratura ordinaria.

Ancora per citare Di Rienzo "l'integrità è una sorta di "stabilizzatore etico" della trasparenza". E "le implicazioni operative le ritroviamo nell'ampia manualistica OCSE sulla promozione dell'integrità nel settore pubblico e su come adottare strategie di prevenzione della corruzione".

Il percorso avviato con la legge n. 190 del 2012, oltre che ad aver prodotto il D.lgs. n. 33 del 2013, convertendo l'obiettivo della trasparenza amministrativa agli scopi di



contrasto e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, ha posto le basi per le scelte compiute dal Governo Renzi con il decreto legge n. 90 del 2014. All'articolo 19 si mette mano al ridisegno delle funzioni dell'ANAC, che ingloba quelle della soppressa Avcp (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici). In questo solco si sviluppa l'intero titolo III del decreto citato ("Misure urgenti per l'incentivazione della trasparenza e correttezza delle procedure nei lavori pubblici"). Di nuovo confermando l'obiettivo della trasparenza come condizione e premessa di un contrasto doveroso alla corruzione e individuando nell'ambito dei lavori pubblici il perimetro più delicato per l'emergenza di aspetti patologici.

Alle misure straordinarie dettate all'articolo 32, con valore generale, si arriva a norme specifiche sulla contabilità speciale per l'Expo Milano 2015. Anche in questo caso l'urgenza e l'emergenza della cronaca finisce per produrre una rincorsa legislativa che rischia di perdere di vista la visione complessiva, l'orizzonte completo in cui la normativa dovrebbe o potrebbe applicarsi.

Si crea un circolo che non può essere definito virtuoso: la trasparenza amministrativa viene piegata agli obiettivi dell'anticorruzione, l'anticorruzione si concentra sui temi dei lavori pubblici e l'anticorruzione negli appalti dei lavori pubblici finisce per focalizzarsi sul malaffare che si è manifestato, in sede di indagine dell'autorità giudiziaria, in un singolo, anche se cospicuo evento/fenomeno calendarizzato nel 2015.

L'anticorruzione finisce per avvitarci in qualcosa che assomiglia a un equivoco. E la trasparenza rischia di finire nel vortice di una delle caratteristiche meno virtuose della società e della politica italiana: l'emergenzialità. C'è spazio per uscirne? Nessuno vuole fuggire o sottrarsi agli interventi dolorosi e necessari, ma per costruire una nuova relazione tra cittadini e Stato non si può continuare ad essere in guerra. Durante i conflitti servono leggi speciali. Il dopoguerra ha bisogno di ricostruzione e di rinnovata fiducia, anche normativa. E fiducia vuol dire costruzione, leggi positive (non solo impositive) e non più solo di contrasto o negative.

La trasparenza non può essere solo frutto di un benefico conflitto di interessi. Deve diventare la condizione per la ricostruzione di uno Stato "partecipato". Senza per forza ricordare la poesia di Giorgio Gaber può essere utile ripetere che "la libertà è partecipazione".



## **La disciplina dell'incompatibilità e dell'inconferibilità di incarichi: oneri per le pubbliche amministrazioni e limitazioni ai diritti degli individui**

*di Anna Grillo e Danilo Giovanni Festa*

### **Breve commento al Decreto Lgs. n. 39 del 2013**

I dati pubblicati a fine 2012 da *Transparency International* in merito all'indice di percezione della corruzione (CPI) nel settore pubblico e nella politica, posizionano l'Italia, su scala globale, al 72° posto su 174 accanto a Bosnia Erzegovina e Sao Tome e Principe, piccolo Stato al largo delle coste dell'Africa centro-occidentale. Se, poi, a livello europeo sembrano fare peggio di noi solo Bulgaria e Grecia, molto lontane appaiono le *performances* di Danimarca, Finlandia e Svezia che dominano, insieme alla Nuova Zelanda, il vertice della classifica. E' una classifica sia chiaro che riguarda la "percezione" e non è basata su criteri scientifici rigorosi, ma pur ammettendo che vi sia una certa penalizzazione e che la classifica non rispetti la reale posizione è un dato di fatto che il livello di corruzione in Italia sia altissimo.

Con la Legge n. 190 del 2012, in vigore da novembre, si è dunque inteso reprimere e prevenire fenomeni di corruzione e *maladministration*<sup>4</sup> all'interno della P.A. La Legge n. 190 del 2012 affronta il tema della corruzione da diversi punti di vista; per la prima volta, infatti, accanto all'approccio penalistico, connesso alla repressione dei fenomeni corruttivi, tipico del nostro ordinamento, si afferma un approccio amministrativo volto alla prevenzione della corruzione attraverso la promozione dell'etica pubblica, della trasparenza completa dell'attività amministrativa, della formazione delle risorse umane che operano nella P.A. L'idea sottesa a questo nuovo approccio è che la lotta alla corruzione debba avvenire attraverso strumenti in grado di agire sulle condizioni ambientali che

<sup>4</sup> Per *maladministration* si intende una serie di fenomeni che "vanno dai ritardi nell'espletamento delle pratiche, alla scarsa attenzione alle domande dei cittadini, al mancato rispetto degli orari di lavoro, fino alle stesse modalità di trattare le persone senza il dovuto rispetto e la necessaria gentilezza". In tal senso cfr.: S. Cassese, "Maladministration" e rimedi, in *Foro italiano*, 1992, V, 243; V. Cerulli Irelli, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Firenze, 2010, 92; B. G. Mattarella, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*, in [www.masterprocurement.it](http://www.masterprocurement.it), 2012, 1.





incidono negativamente sull'azione della pubblica amministrazione e non solo attraverso strumenti repressivi e successivi all'evento corruttivo, quindi, con condotte che sono fonte di responsabilità di altro tipo o non espongono ad alcuna sanzione, comunque sgradite all'ordinamento giuridico quali: conflitti di interessi, nepotismo, clientelismo, partigianeria, occupazione di cariche pubbliche, assenteismo, sprechi<sup>5</sup>.

Sulla base della delega contenuta nell'art. 1, commi 49 e 50, della Legge n. 190 del 2012, nel quale il legislatore individua le condizioni ritenute come "situazioni sintomatiche di favore per la diffusione della corruttibilità della cosa pubblica", viene approvato il Decreto Lgs. n. 39 del 2013, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le P.A. e gli enti privati in controllo pubblico, in quanto strettamente connessi alla disciplina costituzionale del relativo rapporto in termini di buon andamento ed imparzialità (art. 97 Cost.), di esclusività del servizio alla nazione (art. 98 Cost) e nell'adozione di comportamenti compatibili con il ruolo pubblico del quale si è investiti (art. 54 Cost.). Il decreto, in ottemperanza alle indicazioni elaborate in proposito a livello internazionale, ha inteso delineare la strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale, principalmente mediante l'adozione da parte del dipartimento della Funzione pubblica del Piano nazionale anticorruzione e l'individuazione della ex-CiVIT, oggi ANAC secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 3, del Decreto Legge n. 101 del 2013, convertito dalla Legge n. 125 del 2013, Autorità Nazionale Anticorruzione, struttura altresì deputata a svolgere funzioni di controllo e vigilanza in merito all'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché in merito al rispetto della normativa in materia di trasparenza.

Il decreto, per esattezza, è stato pubblicato in G.U. del 19 aprile 2013, ed è entrato in vigore dal 4 maggio successivo e si "sovrappone", come occasione di prima applicazione, ad altre due norme che incidono sulle nomine nei consigli di amministrazione delle società degli enti locali:

<sup>5</sup> A. VANNUCCI, Un nuovo paradigma contro la corruzione, in *Il Mulino*, n. 3 del 2012, p. 423.



- l'art. 4 del Decreto Legge n. 95 del 2012 (c.d. decreto legge *Spending review*), che ai commi 4 e 5 parla appunto dei criteri di composizione dei Cda;

- il DPR n. 251 del 30 novembre 2012, che introduce regole in tema di tutela di genere per quanto riguarda i consigli di amministrazione e i collegi sindacali delle società pubbliche. In sostanza ci troviamo di fronte a una sorta di "ingorgo normativo" che impone di applicare tre diverse normative per la prima volta e tutte insieme.

Uno dei problemi applicativi, ad esempio, sui quali la CiVIT è intervenuta sul punto con delibera n. 47 del 2013, è stato il riferimento alla convivenza di norme apparentemente antitetice, quali quelle contenute negli artt. 7 e 12 del Decreto Lgs. n. 39 del 2013, che vietano in generale la presenza di dirigenti delle amministrazioni controllanti nei consigli di amministrazione delle controllate, e quella dell'art. 4, comma 4, del Decreto Legge n. 95 del 2012, c.d. *spending review*, la quale prevede la presenza obbligatoria nei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica di dipendenti delle amministrazioni controllanti nell'ottica di un rafforzamento dei poteri di indirizzo dell'azionista pubblico, favorendone una responsabilizzazione in ordine alle strategie complessive del settore di attività e di contenimento delle spese degli organi.

Il decreto si applica solo al personale dirigenziale, alle figure di vertice (anche ad alcune tipologie di enti privati) e ai componenti di organi di indirizzo politico (art.1), e per quanto riguarda l'ambito datoriale, alle P.A.; agli Enti pubblici (gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, istituiti, vigilati finanziati dalla P.A. che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati); agli enti privati controllati dal pubblico (le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore della P.A. o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 cc da parte di P.A., oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle P.A., anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi).



La vera novità di questo decreto, però, è stata la scelta di non considerare più sufficiente un regime di sole incompatibilità<sup>6</sup>, ma quella di disciplinare l'accesso all'incarico, cioè la stessa possibilità di non conferire l'incarico (inconferibilità) a soggetti che provengano da posizioni che possano pregiudicare l'aspettativa di un esercizio imparziale (non condizionato dagli interessi e dalle posizioni di provenienza) dell'incarico<sup>7</sup>.

In tre Capi (II, III e IV- artt. 4-5-6-7-8) vengono enucleate le ipotesi di inconferibilità legate da un lato a comportamenti impropri del funzionario che comportino l'impossibilità del conferimento di un incarico dirigenziale (si pensi al caso della condanna penale del funzionario per reati contro la P.A., anche non definitiva, previsti dal Libro II, Capo I, Titolo II del c.p., perché in grado di compromettere la fiducia nella sua imparzialità) e dall'altro alla provenienza sempre immediata da cariche in organi di indirizzo politico (in questo caso l'esclusione non è fondata né su potenziali conflitti, né su pregressi comportamenti impropri, ma sulla compromissione dell'affidamento del cittadino sull'imparzialità di un funzionario che abbia ricoperto cariche politiche). Per evitare la c.d. *revolving doors* (pratica delle porte girevoli) e cioè della possibilità di transito da cariche politiche a cariche di vertice dell'amministrazione il decreto impone che nei passaggi dalle prime alle seconde debba necessariamente intercorrere un periodo di raffreddamento<sup>8</sup>, graduato in rapporto

<sup>6</sup> In principio c'erano le previsioni dell'art. 60 del TU n. 3 del 1957, recante lo Statuto degli impiegati civili dello Stato, secondo cui al pubblico dipendente era precluso in generale l'esercizio di attività commerciali, industriali, professionali o l'assunzione di altri impieghi o l'accettazione di cariche in società costituite a fine di lucro, fatta eccezione per l'assunzione di cariche in società o enti per le quali la nomina fosse riservata allo Stato e fosse intervenuta a tal fine l'autorizzazione del ministro competente. Poi vennero le norme sulle autorizzazioni agli incarichi conferiti da altri soggetti (già previste nel D.Lgs n. 29 del 1993 e poi dall'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001), quelle sulla possibilità di svolgere attività professionali in regime di part time al 50% della prestazione lavorativa (Legge n. 662 del 1996) quelle sulle incompatibilità degli organi di governo degli enti locali (Legge n. 267 del 2000) e sul conflitto d'interessi (Legge n. 215 del 2004), con le quali il legislatore è ripetutamente intervenuto nel corso degli anni per limitare in modo più stringente l'esercizio da parte degli addetti a pubbliche funzioni di attività estranee ovvero per circoscrivere situazioni di conflitto d'interesse che avrebbero potuto incidere negativamente sull'imparziale buon andamento della pubblica amministrazione, sempre più insidiato da prassi, se non palesemente illecite, elusive dei principi di stretta legalità o comunque a rischio.

<sup>7</sup> F. Merloni, Il regime delle inconferibilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici, in *Giornale di Diritto amministrativo* 8-9 2013, pp.810 e ss.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp.809 e ss., L'inconferibilità non comporta un'esclusione permanente dal conferimento dell'incarico, ma solo temporanea. La legge vuole impedire che il soggetto che si trovi in una posizione tale da compromettere l'imparzialità acceda all'incarico senza soluzione di continuità. E' necessario un periodo di raffreddamento, utile a garantire la condizione di imparzialità all'incarico.



al livello di amministrazione. Tale commistione di incarichi tra politica e dirigenza, però, viene preclusa solo a coloro che siano stati componenti di organi politici regionali e locali (art. 7), mentre, per le cariche di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Vice Ministro, Sottosegretario e Commissario straordinario di Governo continuano ad applicarsi i divieti previsti dalla Legge n. 215 del 2004 (legge Frattini)<sup>9</sup>. Nessun divieto post-mandato (c.d. *pantouflage*), invece, viene imposto ai parlamentari, ossia ai titolari delle cariche più importanti, quelle di livello nazionale (art. 6).

Due, invece, risultano i Capi (V e VI) dedicati ai casi di incompatibilità.

Primo (artt. 9-10): l'incompatibilità tra gli incarichi e le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico o con lo svolgimento in proprio di attività professionale.

Secondo (artt. 11-12): l'incompatibilità tra gli incarichi amministrativi e le cariche di componenti di organi di indirizzo politico. Queste ultime incompatibilità non hanno alcuna relazione con il rapporto di pubblico impiego, che può anche mancare nel caso della dirigenza esterna, sono cioè funzionali, in quanto correlate non al rapporto di servizio, ma a quello d'ufficio. Su questo punto occorre fare una distinzione tra i regimi di incompatibilità previsti dalla legislazione preesistente sia rispetto ai rapporti di pubblico impiego sia riguardo a cariche negli enti in qualche modo controllati o collegati agli apparati politici. Quanto ai primi, si può riconoscere un favor (art. 51 Cost.) per la cumulabilità tra pubblico impiego e cariche politiche, inteso come garanzia generale di diritto politico fondamentale<sup>10</sup>. Il decreto non mette in discussione la tradizionale regola di

<sup>9</sup> Come si ricorda, la Legge Frattini vieta ai titolari di cariche di governo, nei 12 mesi successivi al termine del mandato, la possibilità di accedere a cariche e uffici nell'ambito di enti di diritto pubblico, anche non economici e di società lucrative e di prestare attività professionali e di lavoro pubblico. L'ambito di questa limitazione è però circoscritta alle cariche presso gli enti pubblici che operano in misura prevalente nei settori connessi con la carica di governo ricoperta in precedenza; a questo limite se ne accompagna un secondo, più grave, derivante dall'assenza di sanzioni a carico dei trasgressori.

<sup>10</sup> G. SIRIANI, La necessaria distanza tra cariche politiche e cariche amministrative, in *Giornale di diritto amministrativo* 8-9/13 p.818. Del resto solo particolari categorie di dipendenti pubblici (es. magistrati, militari di carriera, rappresentanti diplomatici ecc.) subiscono limitazioni parziali nella fruizione dei diritti politici (art. 98 co 3 Cost), in ragione della specificità proprie degli uffici ricoperti, o dello *ius imperii* di cui sono investiti. In questo contesto, il legislatore si è premurato di garantire la conciliabilità tra lavoro pubblico ed impegno politico attraverso l'aspettativa non retribuita per



incompatibilità, ma introduce una incompatibilità generale ai soli uffici apicali dell'amministrazione. Per quanto riguarda il secondo aspetto (quello della compatibilità tra cariche politiche e cariche presso enti variamente operanti sotto controllo politico) anche qui il legislatore innova la materia introducendo un'incompatibilità generale nell'ambito di un bacino che, secondo le circostanze, può essere nazionale, regionale, locale. In tal modo vengono contrastati non solo i conflitti di interesse e funzione più evidenti e diretti (l'intreccio controllato-controllore) ma anche quelli indiretti che possono svilupparsi nella sfera di influenza ambientale della carica politica.

Ci sono da richiamare, poi, le disposizioni specifiche dedicate agli incarichi di direttore generale, sanitario o amministrativo delle Aziende Sanitarie Locali: il decreto dispone, infatti, l'abrogazione dell'art. 3, c. 9, del Decreto Lgs. n. 502 del 1992. Si va a precludere, ad esempio, il conferimento nelle Asl degli incarichi di direzione a coloro che, nel biennio precedente, abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche all'interno di enti privati regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale (art. 5) o che, nei cinque anni precedenti, siano stati candidati durante le elezioni – dalle europee a quelle locali – in collegi elettorali ricomprendenti il territorio delle Asl; preclusione che opera anche per coloro che, nei dodici mesi antecedenti, abbiano esercitato funzioni parlamentari (art. 8, co. 3). Non solo. Nello specificare l'incompatibilità degli incarichi direttivi con le cariche in enti di diritto privato o con lo svolgimento in proprio di attività professionale, se questi sono regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale, il Decreto Lgs. n. 39 del 2013 estende l'incompatibilità anche all'ipotesi in cui gli stessi siano assunti o mantenuti dal coniuge e dai parenti o dagli affini entro il secondo grado (art. 10).

Per quanto concerne invece il regime sanzionatorio, il Capo VII individua nel responsabile del piano anticorruzione il soggetto chiamato a vigilare sulla corretta applicazione delle norme (art.15 co 1). Quest'ultimo, nominato all'interno di ciascuna



amministrazione<sup>11</sup>, è tenuto a segnalare<sup>12</sup> alle autorità competenti – Autorità Nazionale Anticorruzione, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Corte dei Conti – i casi di possibile violazione delle disposizioni<sup>13</sup>.

All'inconferibilità consegue la nullità degli atti di conferimento degli incarichi e dei relativi contratti (art. 17), mentre allo svolgimento di incarichi in situazione di incompatibilità (art. 19) segue la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro, autonomo o subordinato. L'interessato, infatti, ha l'obbligo di opzione che va esercitata entro il termine perentorio di 15 giorni dalla contestazione, da parte del responsabile del piano anticorruzione, dell'insorgere della causa di incompatibilità, decorsi i quali l'incarico decade di diritto. Sussiste, comunque, in capo all'interessato l'obbligo di presentare una dichiarazione, da pubblicare sul sito dell'amministrazione o ente conferente l'incarico, comprovante l'insussistenza di una causa ostativa (art. 20). La dichiarazione mendace viene punita con l'inconferibilità di qualsiasi incarico, previsto dal Decreto Lgs. n. 39, per un periodo pari a cinque anni.

Sulle norme finali, l'art. 21 affronta la questione relativa all'ambito soggettivo di applicazione dell'ipotesi di incompatibilità successiva sancita dall'art. 53, co. 16 ter, del Decreto Lgs. n. 165 del 2001, estendendo l'applicazione di tale istituto ai soggetti esterni, con rapporti di lavoro subordinato o autonomo, ivi compresi, dunque, i rapporti a tempo determinato. Infine, l'art. 22 mira a conferire alle disposizioni del decreto una peculiare capacità di imporsi e di prevalere su difformi previsioni legislative regionali in materia di inconferibilità e incompatibilità, sulla base degli art. 54 Cost. e 97 Cost.

<sup>11</sup> Art. 1 co 7 L. n. 190/12: A tal fine, l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel Segretario, salva diversa e motivata determinazione.

<sup>12</sup> B. Ponti, La vigilanza e le sanzioni, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/13, p. 822. I compiti di particolare rilievo risultano quelli di segnalazione, con i quali sono attivati i procedimenti volti ad accertare e a far valere le specifiche responsabilità per la violazione delle disposizioni del decreto. Anche il compito di contestare la decadenza in caso di incompatibilità accertata, è un compito fondamentale.

<sup>13</sup> Cfr.: B.G. Mattarella, La prevenzione della corruzione in Italia, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 2, 71.



## Spunti critici e conclusioni

Il Decreto Lgs. n. 39 del 2013 presenta elementi ancora non chiari. L'art. 1 riporta una serie di "definizioni", non sempre esplicative, sulla terminologia che viene poi utilizzata nel succedersi degli articoli del decreto stesso. A seguito dell'approvazione del suddetto provvedimento legislativo, la CiVIT, ora ANAC, infatti, ha dato seguito all'emissione di numerose e significative delibere esplicative ed interpretative degli aspetti più delicati e problematici posti in essere dal Decreto Lgs. n. 39 del 2013. A titolo di esempio, citiamo la delibera n. 46 del 2013 in cui viene affrontato il problema dell'efficacia nel tempo delle norme su inconfiribilità e incompatibilità. La Commissione, sul punto chiarisce che la nuova disciplina è di immediata applicazione, posto che il Decreto Lgs. n. 39 del 2013 non pone alcun problema di retroattività e, conseguentemente, di violazione dell'invocato principio *tempus regit actum*. Invero, è stato ritenuto che le norme del decreto e, in particolare, gli articoli da 4 a 8, non incidano sulla validità del preesistente atto di conferimento degli incarichi, mentre ben può la legge sopravvenuta disciplinare ipotesi di incompatibilità tra incarichi e cariche, con il conseguente obbligo di eliminare la situazione divenuta *contra legem* attraverso apposita procedura. Orbene, la tesi è certamente autorevole oltre che ben argomentata: la genericità del dettato normativo, però, non contempla norme di carattere transitorio. Tuttavia, non siamo certi che essa possa "reggere" in caso di ricorso, laddove fondato sulla tutela dell'affidamento di chi magari è stato nominato da pochi mesi e si trova quindi sollevato dall'incarico, senza che la norma disponga espressamente in tal senso. In base alla ricostruzione della CiVIT, dunque, le cause di incompatibilità si applicherebbero anche con riferimento agli incarichi già conferiti alla data di entrata in vigore del decreto (4 maggio 2013). Nessun dubbio invece sulle cause di inconfiribilità, che per loro natura non sono suscettibili di applicazione retroattiva. È pertanto auspicabile un intervento chiarificatore da parte del legislatore, data la delicatezza delle disposizioni in esame e dei loro effetti.

Un'altra questione riguarda l'intervento del legislatore ad esempio sull'inconfiribilità di incarico anticipando la condanna in giudicato. Nel caso della condanna non definitiva si





vuole impedire il permanere nell'incarico amministrativo di un soggetto che possa compromettere l'immagine dell'incarico affidato.

Per il soggetto che deve ancora prendere l'incarico la norma stabilisce rigorosamente che a quell'incarico non può accedere in presenza di condanna di primo grado; per chi commettesse quella fattispecie di reati, non è prevista nessuna automatica decadenza in vigenza contrattuale, visto che l'unico obbligo che l'amministrazione ha è quella di avviare un procedimento disciplinare, anzi in realtà neppure è un obbligo ma una facoltà dell'amministrazione, già all'atto del rinvio a giudizio del dipendente ai sensi dell'art. 55 bis del Decreto Lgs. n. 165 del 2001.

Forse il legislatore, nello stesso testo di legge, avrebbe dovuto prevedere per coloro i quali siano colpiti da sentenza di condanna di primo grado, in vigenza contrattuale, ai fini della tutela della P.A. e per consentire agli stessi di tutelare la propria onorabilità, la previsione di un incarico di studio o altro incarico con pari retribuzione fino al definitivo passaggio della sentenza in giudicato. Vedremo comunque come il Giudice ordinario darà applicazione pratica della norma.

Meritevole di ulteriore approfondimento è la tematica relativa ai diritti individuali e agli oneri effettivi che la legge comporta (ricordiamo che nel testo della Legge n. 190 del 2012, non sono previsti oneri aggiuntivi), aspetti che possono coincidere in alcuni casi specifici.

Per quanto riguarda i primi, è indubbio che il decadimento da un atto negoziale (quale in effetti è il contratto di lavoro nel pubblico impiego), a seguito di condanna di primo grado comprime in maniera abnorme i diritti individuali, per quanto riguarda soprattutto la presunzione d'innocenza.

A nostro avviso ci si perde dietro a esitazioni di tipo garantista, infatti, in caso di condanna penale, anche non definitiva e perfino di patteggiamento, le interdizioni sono pesantissime.



Si pensi al caso di un dirigente, divenuto tale per aver superato un concorso pubblico per titoli ed esami, il quale condannato in primo grado perde l'incarico, ma a seguito di un giudizio di II grado viene assolto. Quanti e quali danni si possono quantificare, sia materiali che morali? Quanto possono costare allo Stato questi risarcimenti?

Per quanto riguarda invece i funzionari con incarico dirigenziale, ai sensi dell'art. 19 co 6, Decreto Lgs. n. 165 del 2001, selezionati in base a specifiche competenze e con criteri temporali ben precisi (gli incarichi possono essere riconfermati solo una volta per un totale di un massimo di sei anni), come può essere possibile spostarli ad altro incarico senza oneri aggiuntivi, in mancanza magari di competenze specifiche per l'incarico diverso a cui sono "assegnati" a seguito della sentenza? E non si verrebbe a creare, in tal caso, addirittura un ulteriore interesse legittimo in capo al soggetto per il fatto che, dovendo comunque far prevalere il presupposto di innocenza, l'amministrazione è costretta ad assegnare al dirigente esterno un incarico fino al passaggio in giudicato della sentenza? Si pensi al dirigente esterno non confermato in un qualunque incarico con la motivazione di aver riportato una condanna di primo grado, mentre, poi in Cassazione viene assolto. L'amministrazione si potrebbe trovare a dover sopportare il contenzioso davanti al Giudice del lavoro, per i danni economici, con enorme dispendio di risorse umane e finanziarie.

Per ulteriore confusione, la norma con la quale si stabilisce il trasferimento ad altro incarico, come si concilia con il disposto dell'art. 19 c. 1 bis, Decreto Lgs. n. 165 del 2001, che prevede la pubblicizzazione e gli interPELLI per ogni posto dirigenziale vacante? E con il principio di competenza? Io sposto un dirigente che ha un determinato incarico, conseguito a seguito anche della procedura di cui sopra, e poi lo metto in un altro posto dove sono richieste altre competenze? E sempre in termini di oneri non sarebbe meglio prevedere per ogni amministrazione due posti liberi in pianta organica (ora con la nuova riforma in apposita sezione del ruolo unico) da poter utilizzare in tali situazioni? Perché attualmente l'amministrazione se non ha posti liberi in organico dovrebbe chiedere a Funzione pubblica, per ratio, di farsi aumentare la dotazione per collocare il condannato in



primo grado? Ancora peggio il caso delle persone esterne alla P.A. nominate nei consigli di amministrazione di società partecipate. Lì non vi è neanche il “paracadute” di altro incarico, quindi in caso di assoluzione definitiva si dovranno pagare i risarcimenti.

A ciò si aggiunga una ovvia disparità tra il danno che riceve un funzionario, il quale può essere spostato ad altro posto senza perdere nulla (in astratto a certi concorsi per migliorare la sua posizione potrebbe anche partecipare con carichi sospesi) ed un dirigente che invece in caso di condanna di primo grado può rimetterci in termini di retribuzione e di carriera. Inoltre, alla luce della recentissima sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015, che ha dichiarato illegittimi 767 dirigenti dell’Agenzia delle Entrate, bisognerà considerare in sede di revisione della norma relativa all’incompatibilità e inconfiribilità, i possibili effetti di nullità sugli atti firmati dal dirigente condannato che potrebbero essere invocati dai destinatari dei provvedimenti. Ciò perché ai sensi dell’art. 17 del Decreto Lgs. n. 39 del 2013, se la nullità del contratto di disciplina del rapporto dispiega i suoi effetti prevalentemente nei confronti dell’incaricato, con specifico riferimento alla sorte della retribuzione medio tempore percepita, la nullità dell’atto di incarico si proietta anche sulla validità ed efficacia degli atti posti in essere dagli organi dirigenziali che lo hanno conferito, con conseguenze che si configurano alla stregua di responsabilità amministrativa per danni alla P.A. derivanti non solo per l’elargizione di compensi senza titolo (in ragione della nullità), ma anche per gli effetti patrimoniali eventualmente conseguenti alla nullità degli atti adottati e per il danno all’immagine della P.A. Vero è che esiste giurisprudenza corposa in materia di atti firmati considerati come firmati da funzionario di fatto nell’esercizio delle funzioni, e che la fattispecie prevista dalla sentenza riguarda funzionari che, a tutti gli effetti non erano dirigenti se non in base ad una norma appunto abrogata dalla Corte Costituzionale, mentre qui abbiamo dirigenti che nell’ esercizio delle loro funzioni hanno firmato degli atti, come loro preciso dovere previsto da obblighi contrattuali, e che solo successivamente, per effetto di una condanna decadono non dalla loro funzione di dirigente ma da dirigente in quello specifico incarico. Peraltro la responsabilità penale è individuale e l’amministrazione addirittura, potrebbe



opporre ai richiedenti la nullità degli atti, che proprio per autotutela della P.A., il dirigente è stato sostituito.

Tuttavia il legislatore per eccesso di prudenza potrebbe, a nostro avviso, aggiungere una frase nella norma del tipo: "sono fatti salvi tutti gli atti firmati dal dirigente ad eccezione di quelli oggetto di giudizio".

Infine, giova ricordare sempre in tema di oneri che, se è vero che la norma prevedeva la creazione del posto di responsabile Anticorruzione nella forma di posto di Direttore di prima fascia (art.1. c. 7 Decreto Lgs. n. 39 del 2013), senza conseguente aumento di posti dirigenziali in pianta organica (infatti sono stati aboliti i posti da Presidente OIV di prima fascia per compensare la creazione dei posti di responsabili anticorruzione), è anche vero che le amministrazioni che non hanno affidato la responsabilità al Segretario Generale o al Capo Dipartimento, sono state costrette in fase di riorganizzazione a ritagliare all'uopo un posto di studio per tale incarico, e il tutto non è proprio avvenuto a costo zero. Di converso gli organismi di valutazione sono diventati di nuovo collegiali (a tre posti) e se da una parte si è eliminato il posto di Presidente OIV, equivalente ad un Direttore Generale, dall'altra i tre membri effettivi degli OIV dovranno essere pagati comunque quindi con aumento di costi. Peraltro in alcuni Ministeri attualmente "convivono" sia gli OIV, strutturati in forma di ufficio con a capo un Direttore Generale, sia il responsabile anticorruzione (in questo caso quando il responsabile anticorruzione è identificato con il vertice apicale dell'amministrazione).

Un altro punto sul quale sarà opportuno pensare di apportare modifiche è quello relativo al Responsabile del Piano anticorruzione, laddove in alcuni Ministeri è il massimo vertice, cioè colui che ha anche attività di gestione, quindi, di conferimento incarichi dirigenziali di seconda fascia e di coordinamento di quelli di prima. Alla stessa persona che assegna gli incarichi spetta anche la vigilanza sulla mancanza o meno dei presupposti per la conferibilità o l'incompatibilità. La norma doveva prevedere, a nostro avviso, che il responsabile anticorruzione deve essere una persona che negli ultimi tre anni non abbia



ricoperto il ruolo di Direzione attiva (pensiamo a tutti i Presidenti OIV) o agli incaricati di studio.

Infine, per l'assegnazione di incarichi aggiuntivi se è vero che ogni amministrazione si è dotata per la segnalazione ai fini della trasparenza degli incarichi assegnati ai dipendenti e ai non dipendenti è comunque doveroso notare che ogni amministrazione in regime di controlli procede per proprio conto.

In alcune amministrazioni la validazione degli incarichi è compiuta dal Direttore Generale e, a conoscenza degli scriventi, il responsabile anticorruzione non in tutti i Ministeri può accedere alla piattaforma e comunque non ha i poteri di validazione.

Infine, segnaleremmo quella che a nostro parere è la più grave carenza della legge: sono stati regolamentati i casi di inconfiribilità, le posizioni dei vertici apicali della P.A., dei dirigenti, dei dirigenti provenienti dal privato, dei direttori di ASL, ma la disciplina è rimasta morbida per i politici nazionali. Appare anacronistica la differenziazione tra politici locali e nazionali e tra coloro che sono politici nei comuni sopra la soglia dei 15 mila abitanti o sotto. Il legislatore che non si è peritato di prendere in considerazione il principio di innocenza fino a condanna definitiva per i dirigenti, ma ha introdotto diverse sottospecie per la politica.

Se la politica, come ripetutamente riportato da più parti, è servizio pubblico, chi sceglie di compiere quel servizio deve affrontarne le conseguenze spiacevoli anche dopo aver perso l'incarico politico. La commistione politica-amministrazione è la causa principale delle difficoltà attuali del Paese ed è un male secolare italiano, proprio per questo bisognava intervenire con più decisione.

Chi ha assunto cariche politiche di ogni genere da consigliere comunale del piccolo paese a Ministro o parlamentare o quant'altro nei tre anni successivi alla scadenza del mandato non può assumere incarichi di vertice o dirigenziali nella P.A. Qualora la persona provenga dalla P.A., l'incarico dirigenziale a cui ha diritto gli deve essere dato a fine mandato, ma non nella sua Amministrazione di provenienza o nella sua Regione (e qui l'istituendo ruolo unico potrebbe facilitare il reperimento di un posto dirigenziale



disponibile). Si corre senz'altro il rischio di penalizzare qualche buon politico e buon dirigente, ma come scritto sopra la politica deve essere servizio e anche sacrificio e la divisione tra i due mondi, politica e amministrazione, totale. In questo caso, in questo momento, in questo Paese una misura così draconiana appare assolutamente necessaria per tutelare l'indipendenza e il buon funzionamento della P.A.

Tuttavia, che il legislatore si sia accorto che la norma vada modificata è comprovato dal fatto che nel DDL Madia, attualmente in esame nell'Aula del Senato, siano presenti almeno due norme che influiranno sul Decreto Lgs. n. 39, una direttamente (art.6, co 1, prevede uno o più decreti legislativi per integrare il Decreto Lgs. n. 39 medesimo), l'altra indirettamente (art. 9 co.1 lett. L, che dà la delega al Governo per il riordino della responsabilità contabile patrimoniale dei dirigenti).

D'altronde come scrive la stessa ANAC: Il quadro normativo che emerge dalla Legge n. 190 del 2012 e dai decreti di attuazione è particolarmente complesso, non coordinato, fonte di incertezze interpretative e non tiene conto delle esigenze di differenziazione in relazione ai soggetti pubblici e privati cui si applica.



## DIBATTITI

### **Massimo Severo Giannini e la riforma della dirigenza: il “salice piangente”**

*di Guido Melis*

S'intitolava emblematicamente “Il salice piangente” il breve articolo che nel dicembre 1988 Massimo Severo Giannini dedicò, sul “Giornale”, allora ancora montanelliano, all'annuncio che il ministro della Funzione pubblica dell'epoca, Paolo Emilio Pomicino presentava alle Camere un disegno di legge sulla riforma amministrativa.

Erano i tempi del primo governo De Mita, animato da un afflato riformatore destinato purtroppo a disperdersi col passare dei mesi (intanto, il 16 aprile di quell'anno, le Brigate Rosse avevano eliminato fisicamente dalla scena Roberto Ruffilli, il consigliere del presidente per la riforma delle istituzioni). Pomicino, braccio destro di Andreotti (quanto a dire di colui che era stato nel dopoguerra il principale nemico, per quanto silenzioso, della riforma burocratica), aveva appena firmato, nel mese di agosto, il DPR n. 395, *Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale, di cui all'art. 12 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, relativo al triennio 1988-90*. Sembrava intenzionato ad affrontare adesso il tema annoso della dirigenza.

Giannini aveva alle spalle il recente tentativo del 1979-81, culminato nel famoso Rapporto e nell'istituzione delle commissioni di studio che ne erano derivate. Esperienza senza dubbio virtuosa, ma conclusasi con una netta sconfitta dei riformatori e con l'allontanamento del professore dal governo e dalla Funzione pubblica (memorabile la sua lettera polemica a Bettino Craxi: “Caro Craxi, da ieri sono tornato ai miei *otia et negotia*, dei quali sei autore”...). Emblematica anche una sua intervista all' “Europeo”, rilasciata due anni prima di questo articolo, nel settembre 1986, nella quale Giannini ricordava “a caldo” la sua esperienza a Palazzo Vidoni:





“La sua proposta di riforma del 1981 è rimasta lettera morta. Perché? Vuole che le dica che qualcuno ha manovrato perché non si facesse? E invece no, nessuno l’ha sabotata, nessuno ha fatto epiche battaglie perché non passasse. E la ragione della sua morte, allora? L’indifferenza, che come si sa è peggio dell’amore e dell’odio. Quando io lasciai il ministero per l’ennesima crisi di governo, il malloppo su cui avevano lavorato tanto seriamente e per tanto tempo trovò il suo degno spazio in uno dei cassetti più a portata di mano”.

Conclusione amara, confortata dalle fonti: con l’unica imprecisione sul destino fisicamente subito dalle carte della riforma, che, come avremmo scoperto poi nel 1993, erano in realtà finite nel “magazzino tappeti”, nel cuore dei sotterranei di Palazzo Vidoni, salvate dalla sicura distruzione per incuria solo grazie alla solerzia del vecchio segretario delle Commissioni Giannini, il fedelissimo dottor Giancarlo Lo Bianco.

L’articolo del 1988 che qui si riproduce ha dunque dietro di sé questo passato recente ed alla luce di quella vicenda pregressa va letto e interpretato. Rispecchia le tante delusioni di una battaglia riformista che a lungo, anche quando lo schema Pomicino fu dimenticato, avrebbe continuato a marcare il passo, vanificata dalle resistenze congiunte della politica e della burocrazia. Ma in qualche modo, tuttavia, come accade spesso ai grandi studiosi, questo articolo di Giannini “parla” anche all’oggi, quasi trent’anni dopo (l’unico vero cambiamento, seppure non irrilevante, riguarda l’adozione degli atti): offrendo preziosi spunti di riflessione sul tema che, eternamente ricorrente, in questi mesi ci occupa e ci affligge.

**Massimo Severo Giannini, Il salice piangente. La riforma della “dirigenza”, in “Il Giornale”, 12 dicembre 1988.**

Ricordo che quando, alla fine degli anni ’40, si cominciò ad introdurre il termine di “dirigenza” i poveri cultori di scienza dell’amministrazione che se ne occuparono furono attaccati con veemenza, per violazione della lingua italiana. Poi la forza delle imprese



industriali ne impose l'uso, sicché oggi tutti lo accettano. Anche le conservatrici amministrazioni pubbliche. Infatti la dirigenza fu istituita, per lo Stato, con la legge delegata 1972 n. 748, che preannunciava una futura legge organica; preannuncio che fu poi ripetuto in più leggi successive (p. es. 1980, 1983). Non se ne fece nulla. Per cui già il solo fatto che la Funzione pubblica abbia presentato un disegno di legge per darle una faccia è un fatto positivo.

In attuazione della legge del 1972 si iscrissero nella dirigenza tutti i direttori generali, e i loro aiutanti diretti, che si divisero formalmente in primi dirigenti, dirigenti superiori e dirigenti generali; ma mancando chiari criteri per le nomine e le distribuzioni tra le tre qualifiche, è accaduto che i dirigenti dello Stato sono divenuti circa 15.000, contro, ad esempio, 1700 dell'Inghilterra (che pure ha più di 100 uffici ministeriali centrali). L'Amministrazione delle Poste ha oltre 500 dirigenti, quella dell'Istruzione oltre 600, quella dell'Interno oltre 1800, ecc. Inoltre, con norme illogiche e primitive, si è estesa la dirigenza ad Enti Pubblici, Regioni, Comuni, cioè ad amministrazioni per le quali i problemi dell'organizzazione della direzione sono del tutto diversi (ma quest'errore c'è ancora nel nuovo disegno di legge).

Per lo Stato occorre, come si diceva, dare alla dirigenza una faccia, perché oggi i dirigenti sono nulla più che i vecchi direttori generali e i loro addetti, i quali fanno né più né meno di quello che facevano prima. Il disegno di legge vuole dar forma a questa faccia. Ma ahimè quanto è brutta!

Secondo lo schema proposto, il dirigente generale ha i poteri di gestione e i poteri di decisione applicativi delle direttive generali e della determinazione degli obiettivi, che invece competono al ministro. Lo schema si sofferma a specificare che il dirigente generale predispone programmi annuali e pluriennali, organizza le risorse umane, finanziarie e strumentali, gestisce le spese; il dirigente ha invece funzioni...di direzione. La distinzione tra primi dirigenti e dirigenti superiori è soppressa, con una semplificazione che sarebbe utile se i dirigenti non fossero del numero detto sopra. Da rilevare che il ministro può sempre riservare a sé stesso l'attuazione di programmi e avocare decisioni. Ma non è che con ciò scompaiano le ambiguità.



Infatti l'aver detto che il ministro si occupa di direzione e il dirigente generale di gestione, per un aspetto è cosa del tutto ovvia, ed è quel che c'è oggi; per un altro aspetto non risolve le questioni, perché chi ha la "legale rappresentanza" dell'Amministrazione, il ministro o il dirigente generale? Chi è, in parole povere, l'organo che formalmente adotta i provvedimenti amministrativi, che firma i contratti, che dà l'assenso in procedimenti interministeriali, che firma leggi e decreti normativi, e così via?

Lo schema ha intravisto l'interrogativo e immagina decreti presidenziali di delegificazione delle norme organizzative degli uffici dirigenziali, di quelle sulla gestione finanziaria dell'amministrazione del personale, nonché dei beni, con abrogazione delle norme di legge vigenti. Il che è ottima idea, ma non risolve il problema di fondo. La semplice indicazione che è il direttore generale a resistere alle liti è solo una complicazione, colui che vuole chiamare in giudizio un'amministrazione centrale come fa ad individuare l'ufficio dirigenziale competente? E se fossero più d'uno?

Risparmiamo le tante osservazioni tecniche che si potrebbero fare allo schema. I dirigenti generali sono allarmati perché le loro responsabilità aumentano, sia perché amministrano quasi interamente il personale, le spese e i beni, sia perché sono soggetti ad una valutazione generale di risultati di attività: sono queste effettivamente le vere novità dello schema, ma è pure da dire che sono il minimo che si poteva immaginare come proprio del dirigente, una volta che a questo voglia darsi effettività di poteri: potere significa responsabilità, quindi allontanamento se si sbaglia. Il punto debole è che a valutare le responsabilità sono dei ministri, ossia persone in troppi casi incompetenti.

Altro tema di allarme è che alla dirigenza possono essere chiamate persone al di fuori dei quadri delle amministrazioni. Ma è da rispondere che la possibilità è del tutto ovvia. Perché le amministrazioni statali dovrebbero essere tenute in situazione di minorazione rispetto a qualunque impresa privata, con il divieto di assumere dirigenti dall'esterno? Il problema non è dunque questo. E' invece che con retribuzioni annue di 70-100 milioni lordi non si troveranno troppi assi del *management*.

Insomma lo schema contiene alcune idee buone, ma è tutto da rivedere e da approfondire; esso non è una riforma dell'amministrazione pubblica, come invece si è detto: ci vuol ben altro per tale riforma. E' un primo albero che si va a piantare. Il rischio è che sia solo un salice piangente.



## **Dall'uniformità alla differenziazione. Dalle circolari ai “Biodirigenti zigzag”**

*di Dario Ciccarelli*

Un'organizzazione che opera in un ambiente totalmente statico e omogeneo potrebbe avere comportamenti uniformi ovunque, definiti *a priori* in modo generale e astratto. La Circolare ministeriale può considerarsi l'emblema di siffatta tipologia di Organizzazione. Ma staticità, omogeneità, uniformità appartengono al dominio della morte e sono sconosciute alla vita reale. In soccorso di chi non ami frequentare fabbriche, autobus, piazze e vicoli, dove la varietà sociale si palesa prorompente ed inconfutabile, imponendo inderogabilmente pensieri, comportamenti e paradigmi coerenti, vengono, da tempo, la filosofia (già Eraclito notava che il principio fondamentale della vita risiede nel “cangiamento imperituro che rinnova il mondo”), gli studi giuridici (“ .. l'aspirazione dominante era verso la giuridicità pura, il decantamento della materia da ogni contaminazione [...]: costituzionalisti, amministrativisti, internazionalisti, ultimi gli ecclesiastici, andavano concordi per questa via ... Oggi non tutti, ma molti di noi, sentiamo materia preziosa ma vuota questo diritto così decantato, e ci chiediamo se le belle costruzioni formali, perfette, ineccepibili, ma mai saggiate nella rispondenza alla vita, servano ad altro che alla gioia dell'intelletto. Da qui il desiderio di molti di noi di ritornare a saggiare le nostre costruzioni” (A.C. Jemolo, 1954), le scienze organizzative (Teoria delle contingenze), gli studi economici (Nuova economia istituzionale, Distretti industriali, Teorie dello sviluppo locale), i quali hanno, seppure con la delicatezza degli studiosi e la docilità delle pagine scritte, rilevato con altrettanta chiarezza il trionfo della realtà sul progetto, della varietà sull'automatismo, e dunque, ancor più nel tempo della concorrenza e della comunicazione globale, la sterilità delle imposizioni dall'alto, pure, purissime, ma indifferenti alla realtà e pertanto destinate ad essere, da questa, necessariamente ignorate ed eluse.

“Il diritto della globalizzazione non è puro né intende essere puro: la purezza non rientra fra le sue finalità, ma piuttosto la messa in opera di strumenti azzeccati ed efficaci d'immediata utilità per gli operatori economici. Qui non è la validità che domina, bensì il



suo contrario, cioè l'effettività (Paolo Grossi, "Globalizzazione, diritto, scienza giuridica", Conferenza tenuta alle classi riunite dell'Accademia dei Lincei nella seduta del 7 marzo 2002, Il Foro Italiano, V, maggio 2002).

Non ha senso inviare la visita medica al dipendente dell'Inail che da tempo si sottopone a chemioterapia. Non ha senso organizzare l'Inps a Nocera come ad Aosta, senza tenere conto che a Nocera, e non ad Aosta, esistono, da decenni, reti organizzative volte ad appropriarsi di fondi pubblici attraverso falsi disoccupati e falsi braccianti agricoli (interessantissimi gli studi sul campo realizzati dal gruppo del prof. Luca Meldolesi negli anni '90). Non ha senso che gli ispettori del lavoro siano inviati ad ispezionare una piccola salumeria di Roccarainola senza tenere conto che sullo stesso territorio produzione e commercio sono inquinati - e lo sanno tutti: lo sanno i dirigenti statali operanti sul territorio, lo sanno i delinquenti, lo sanno i carabinieri, lo sa il salumiere di Roccarainola - dalla criminalità organizzata, dall'immigrazione irregolare, dai rifiuti tossici.

“Ancora una tragedia della povertà. A Casalnuovo, comune ai confini con Acerra, Eduardo De Falco, pizzaiolo, si toglie la vita dopo aver ricevuto un verbale da 2000 euro nel negozio che gestiva. L'ispettorato del lavoro aveva trovato a lavorare sua moglie senza regolare contratto. Ma quale contratto, volevano costoro? Se si gira la Campania in lungo e in largo i lavoratori con normale contratto si contano sulle punte delle dita. In questa nostra terra martoriata, dove tanti diritti ci vengono negati, dove tanta gente arranca per mettere la cena a tavola, non si può condannare un commerciante in tempo di piena crisi economica, politica, morale, perché sua moglie, con lui sta portando il peso della giornata dandogli una mano. Diventa sempre più insopportabile per la povera gente questo modo schizofrenico di intendere il rapporto del cittadino con lo Stato. Uno Stato attento fino alla pignoleria a riscuotere i suoi diritti ma lento fino allo spasimo a fare il suo dovere. Uno Stato che allarga sempre di più il fossato tra palazzi e cittadini e dove si sposta l'asse del discorso su presunti diritti che dovrebbero avere la precedenza nell'agenda politica. Duemila euro per chi non ha problemi economici sono il conto di una serata con gli amici. Per tante famiglie sono un patrimonio. Non si può punire un piccolo commerciante per un cavillo. Possibile che nelle nostre terre debba arrivare l'esercito per frenare il mortale



sversamento e l'incenerimento dei rifiuti industriali perché non si riesce - o non si vuole - arrivare al mandante e poi si è così zelanti con un onesto commerciante? Si poteva permettere, Eduardo, un garzone che lo aiutasse? Avrebbero potuto i magri introiti del negozio mantenere due famiglie? Che cosa avrebbe dovuto fare? Chiudere la bottega come già tanti suoi colleghi? Ecco che, per qualche ora, la moglie dopo aver svolto i lavori in casa, corre ad aiutarlo. I due si vogliono bene e sanno che debbono stringere i denti. Sono tempi difficili, occorre darsi da fare. Occorre stare uniti. Eduardo è il sintomo di un malessere che assolutamente non può e non deve più passare inosservato. Se tante persone, per non morire, sono costrette a rispolverare l'antica arte di arrangiarsi, è chiaro che debbono essere aiutate non penalizzate. Non esasperiamo la povera gente. Chiediamo, invece, al Signore la grazia di metterci un poco nei loro panni" ("Quale Stato in quella multa", don Maurizio Patriciello, 21 febbraio 2014, articolo pubblicato da "Avvenire" all'indomani del suicidio di Eduardo De Falco, pizzaiolo di Casalnuovo che aveva ricevuto un'ispezione da parte del Ministero del lavoro).

Come i migliori studiosi dell'Amministrazione italiana, a partire da Guido Melis, hanno rilevato ed evidenziato nel corso degli anni, il modello organizzativo su cui si è fondato, dal 1861 al 2001, lo Stato italiano ha conosciuto nella centralizzazione e nell'uniformità i suoi principi cardine.

"Nel 1861 gli eredi di Cavour scelsero come è noto la continuità con la tradizione amministrativa sabauda, riproducendo in particolare nell'organizzazione amministrativa del nuovo Stato unitario le scelte di fondo che avevano ispirato nel 1853 la riforma cavouriana del Regno di Sardegna ... disegnando un'organizzazione basata sui principi chiave dell'uniformità e della centralizzazione, di prossima derivazione napoleonica" (Guido Melis, "La Nascita dell'Amministrazione nell'Italia Unita", 2009).

Il modello di riferimento è stato, come noto, quello napoleonico e postulava, nella sua struttura, l'assenza di autonomia e di responsabilità in capo all'apparato amministrativo. Un apparato, quest'ultimo, caratterizzato da quelli che Cavour stesso chiamava "i rotismi amministrativi", ad indicare i meccanismi automatici della cui sommatoria si componeva la Pubblica Amministrazione. Tale schema ha generato modi di



pensare, modi di agire, modi di comunicare, propri del pianeta “Pubblica Amministrazione” ma palesemente in contraddizione con la vita reale: basti pensare al fatto che nel linguaggio della Pubblica Amministrazione italiana, per “locale”, “periferia” e “territoriale” s’intende l’Italia intera, quasi alternativa e secondaria rispetto a quella che sarebbe quindi l’Italia “non-locale” e “non-periferica”, che però, a pensarci bene, altro non sarebbe che l’insieme dei pochi palazzi da cui promanano le circolari del *fantaStato*. Nello scenario dell’uniformità, sulla carta geometricamente perfetto così come lo è il cerchio, i dirigenti pubblici “periferici” (cioè quelli disseminati su tutte le città italiane meno Roma) sono neutrali “esecutori”, quindi una contraddizione vivente: dirigenti chiamati ad obbedire e a non-dirigere. Nella semplicistica linearità unidirezionale del processo deliberazione-esecuzione e centro-periferia (palazzo “perfettissimo” - resto d’Italia), i dirigenti dello Stato “uniforme” sono chiamati ad annullarsi, il loro principale compito essendo quello di assicurare che tutto scorra non in funzione delle esigenze sociali ma in ossequio al volere e alle aspettative di quel punto fantasmagorico chiamato Centro. “Possibile che niente del modello per cui le nostre aziende sono conosciute e valorizzate nel mondo, sia presente nel costume amministrativo italiano”? si chiede Giuseppe Pennella ne “Il Corpo Burocratico-Amministrativo” (Graus ed., 2014). Forse una risposta ora la si può azzardare: se il genio italiano è *genius loci*, il sistema dei distretti industriali e delle indicazioni geografiche, un modello amministrativo fondato su uniformità e centralismo, nel proibire ai dirigenti in “periferia” ogni esercizio di intelligenza, ogni dinamismo, ogni iniziativa, diventa un modello anti-italiano. Nella Pubblica Amministrazione dell’uniformità i dirigenti pubblici sono appiattiti sull’*output*, indifferenti all’*outcome* e alla comunità, privi di responsabilità sociale; inevitabile che la società sia, a sua volta, indifferente a loro.

Gettando uno sguardo sui non vili fatti reali, interessante il caso di quel dirigente dell’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, che nell’esercizio delle sue funzioni di vigilanza ispettiva riuscì, proattivamente interloquendo con le altre istituzioni “territoriali” (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Asl, Arpac) preposte ai controlli ispettivi, a promuovere accessi ispettivi coordinati e congiunti, volti a sottoporre a verifica quegli opifici presso i quali si commettevano gravi illegittimità di diversa natura (smaltimento improprio di rifiuti tossici, immigrazione irregolare, etc.). Quel dirigente ottenne anche





l'autorizzazione dal Tribunale di Nola (Decreto n. 149 del 27.11.2014 del Presidente del Tribunale) all'attivazione di una postazione Inps presso i locali del Tribunale medesimo, in modo da assicurare l'acquisizione e l'esecuzione certa, sistematica e tempestiva, da parte dell'Inps, delle sentenze. Lo stesso dirigente si adoperò altresì per ottenere che il Tribunale di Nola e l'Inail (Decreto n. 62 del 24.5.2012 del Presidente del Tribunale) concordassero, a costo zero, l'accentramento presso i locali Inail di Nola delle visite CTU nei casi di contenzioso in materia di invalidità civile, in modo da consentire la partecipazione costante dei medici Inps alle visite stesse. Ebbene, quel dirigente, decisamente orientato alla "differenziazione", fu, in sede di valutazione, considerato "in sovrannumero" e trasferito d'ufficio in altra regione.

La Pubblica Amministrazione dell'uniformità è, per definizione, fuori dal mondo, pertanto detestata, derisa, costantemente amata soltanto dai consulenti del lavoro, dai patronati, dalle agenzie di disbrigo pratiche amministrative, dal Gabibbo, dalla Gabanelli e dalle Iene, gli unici che si occupano, professionalmente, del distacco pressoché totale tra l'apparato pubblico e la società. Di tale distacco il Mezzogiorno d'Italia è, da 164 anni, un'immagine eloquente.

"Questo processo dinamico della realtà economica e amministrativa dovrebbe essere lasciato all'adattamento locale: come avviene in Inghilterra, come in parte era nella vecchia Austria, come, per il sistema federativo di un tempo, aveva il suo naturale fondamento anche nella Germania di ieri. Invece l'Italia prese per modello la Francia, la Francia di Napoleone e la Francia repubblicana, dove la vita centralistica di Parigi assorbe e polarizza tutta la Francia, e dove la tradizione storica e l'ampio respiro economico assorbono le energie di provincia e spesso le annullano. Così le leggi scritte, stilizzate fino all'ultima virgola, i regolamenti di esecuzione sino ai più minuti dettagli, partono dal centro, dall'unità di dominio e di interessi" (Luigi Sturzo, "Il Mezzogiorno salvi il Mezzogiorno", 1923).

"Noi siamo troppo spesso abbacinati da quel che avviene nello Stato, che è un ordinamento autoritario, dove il diritto si deforma in comando e dove l'evento terribile della sanzione è una sorta di appendice normale del comando, tanto normale da farla ritenere



sua parte integrante” (Paolo Grossi, “Prima lezione di diritto”, 2003). "Identificandosi il diritto in una norma non autorevole ma autoritaria che pioveva dall'alto sulla comunità dei cittadini ed avendo il diritto una funzione rigorosissima di controllo sociale, l'ordine giuridico ne risultò come ingabbiato. Era diritto solo ciò che lo Stato voleva che fosse il diritto: le forme in cui questo si manifesta nell'esperienza ... erano immobilizzate in una sorta di piramide, cioè in una scala gerarchica dove una funzione attiva era riservata unicamente alla fonte di grado superiore, la legge, restando le fonti subalterne (per esempio, la vecchia matrice dell'ordine giuridico prerivoluzionario, la consuetudine) relegate in posizione ancillare senza nessun ruolo incisivo; il diritto, proprio perché voluto dall'alto e in base a un progetto disegnato in alto dai detentori del potere, era inevitabilmente destinato a formalizzarsi separandosi dai fatti sociali ed economici in continuo divenire ... Al mondo dei fatti è legittimato a guardare solo il legislatore, che s'identifica sempre con il detentore del potere; è lui e unicamente lui che, maneggiando cultura morale giustizia politica economia, trasformerà tutto in diritto" (Paolo Grossi, “Globalizzazione, diritto, scienza giuridica”, 2002).

Visto che il suddetto modello, quello dell'uniformità, era stato voluto dal Legislatore, dello stesso e delle sue disfunzioni si poteva correttamente attribuire la responsabilità alla Politica. Fino al 2001, in effetti, la Politica aveva omesso di intervenire sul modello e sulle sue premesse. Nel 2001, però, con la modifica dell'art. 118 della Costituzione, la Politica ha attuato un rovesciamento del paradigma: una rivoluzione copernicana che ancora attende, anzitutto dalla dirigenza amministrativa, di divenire effettiva. Dal 2001 la Pubblica Amministrazione voluta dai rappresentanti del popolo italiano non è più quella dell'uniformità e del centralismo. Al contrario, la nuova Pubblica Amministrazione disegnata dall'art. 118 Cost. è fondata sui principi della “sussidiarietà”, della “differenziazione” e dell’“adeguatezza”. Il progetto organizzativo dello Stato che fu “fondato” nel 2001 dal Parlamento italiano è esattamente il contrario di quello impaginato dal Re di Sardegna, da Cavour, dai Costituenti del 1948. Nel 2001 si riconobbe il dinamismo dell'ambiente sociale e si riconobbe la necessità che l'organizzazione pubblica, trasformandosi in sistema “aperto”, presentasse, sul territorio, cioè in tutta Italia, un corrispondente dinamismo.



Nella Pubblica Amministrazione dell'uniformità i protagonisti dell'agire delle organizzazioni pubbliche erano la Politica, il Legislatore, la legge, i palazzi romani, infine i magistrati. Coerentemente, Avvocati di Stato, Consiglieri di Stato e della Corte dei conti erano le figure normalmente preposte a progettare, una tantum, le organizzazioni pubbliche, e a determinarne il funzionamento. Milioni di dipendenti, milioni di cittadini, milioni di atti, migliaia di comuni: nel tempo dell'uniformità e del centralismo tutto era affidato ai dotti di Stato. L'Italia dell'apparato, separando sé stessa dalla comunità, davvero ha coltivato, per decenni, l'idea di poter separare la Prato del distretto tessile dalla Prato dei disoccupati, la Fabriano delle cartiere dalla Fabriano della sanità, la Castel Volturno dell'immigrazione dalla Castel Volturno del mare: sistematicità, dinamismo, interconnessioni sociali erano elementi irricevibili per la P.A. dell'uniformità.

Nel 2001 lo scenario è mutato, nelle sue premesse. Sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza: chi, se non il dirigente pubblico, può essere chiamato, a Savona e a Treviso, a Catania e a Matera, al ruolo di protagonista organizzativo della nuova Repubblica scolpita dal nuovo art. 118 Cost.? Con la riforma del 2001 al comando si sostituisce il servizio, all'uniformità subentra la differenziazione, il cerchio lascia il posto allo zigzag.

Prima di entrare in ufficio, prima di attivare il pc, guardi, il dirigente pubblico, la realtà che gli sta intorno: nel tempo della differenziazione, è questo il suo nuovo datore di lavoro. E' anzitutto dalla realtà che il dirigente differenziatore dovrà sapere, ogni giorno, estrarre il libretto di istruzioni su come guidare il suo ufficio. "E' men male l'agitarsi nel dubbio, che il riposar nell'errore" (Alessandro Manzoni, "Storia della colonna infame").

La Repubblica della Differenziazione diventa un nuovo universo da esplorare e i suoi protagonisti non possono che essere i dirigenti: decine di migliaia di decisori, presenti su tutto il territorio nazionale, dinamicamente orientati al servizio pubblico e al diritto. "Al servizio della Nazione", finalmente, e non più al servizio delle Circolari. Il sistema delle Autonomie territoriali, rappresentante e custode politico degli interessi della comunità locale, inciderà sistematicamente sulla nuova P.A. statale e sui suoi rinati dirigenti, orientandone e valutandone le performances. La Repubblica italiana come rinata associazione delle comunità locali. Ci si guardi intorno: l'alternativa è la rassegnazione.



## **Progetti, non solo vincoli per il paesaggio italiano**

*di Alberto Clementi*

Nella drammatica situazione di crisi economica in cui versa ormai da tempo, l'Italia ha urgente bisogno di attivare lo straordinario patrimonio culturale di cui dispone, ponendolo al centro di una lungimirante strategia dello sviluppo sostenibile. Si tratta di far convergere cultura, società ed economia, e al tempo stesso di finalizzare al meglio una moltitudine di saperi disciplinari, d'interessi pubblici e privati, di responsabilità amministrative, oggi isolate all'interno dei diversi centri di competenza burocratica e delle differenti tradizioni disciplinari. Oggi più che mai il nostro Paese ha bisogno di esercitare appieno le immense potenzialità di sviluppo implicite nel proprio patrimonio storico-culturale, investendo le magre risorse pubbliche ancora disponibili non soltanto al fine di rafforzare il sistema della tutela, ma anche per promuovere adeguati progetti di valorizzazione, assumendoli come leve strategiche dello sviluppo locale nell'epoca dell'economia della conoscenza.

Guardando in particolare ai siti archeologici, ma tenendo conto al tempo stesso delle altre articolazioni del nostro patrimonio, ci si rende conto che per dispiegarne appieno le potenzialità ai fini dello sviluppo dovrebbero essere assicurate almeno quattro condizioni.

In primo luogo, una rinnovata capacità d'interpretazione del capitale culturale e delle sue potenzialità, che deve restituire la sostanza del dialogo tra i molti saperi concorrenti, sottraendolo alla miopia degli accaparramenti settoriali. Poi l'innovazione della capacità di racconto, che deve saper tradurre le conoscenze specialistiche in un linguaggio comprensibile e possibilmente anche emozionante, se si vuole accendere l'interesse da parte di un pubblico più ampio dei soli addetti ai lavori e dei custodi delle memorie. Ancora, la sperimentazione di un più marcato approccio progettuale, inteso come il metodo più adatto per impostare al meglio la cura del patrimonio esistente, e al tempo stesso per esercitare con efficacia le strategie della valorizzazione. Infine, l'introduzione di un sistema di *government* partneriale, chiamato a farsi carico ai diversi



livelli dell'intera filiera che ogni volta dovrebbe collegare l'investimento sulla tutela alle sue ricadute sul versante economico, sociale e culturale, dando impulso a politiche mirate di sviluppo locale, in particolare nel Mezzogiorno che più appare incapace di valorizzare il proprio straordinario patrimonio.

Dunque non solo vincoli, ma progetti integrati che ogni volta si estendono dalla cura del patrimonio all'intera catena di valore che arriva fino alla generazione di benefici economici e sociali, dando conto in modo trasparente del rapporto tra capitali pubblici investiti e risultati conseguiti. E che chiedono la mobilitazione di ulteriori attori e saperi rispetto a quelli offerti tradizionalmente dalle benemerite soprintendenze di stato, attrezzate prevalentemente per esercitare la tutela e poco adatte a promuovere una politica di sviluppo fondata sull'uso attivo del patrimonio.

### *Di cosa parliamo.*

Per trattare in modo più circostanziato le questioni appena evocate, è bene circoscrivere il campo, assumendo ad esempio come riferimento il patrimonio archeologico. Si tratta per la verità di un sistema del tutto peculiare, poiché rappresenta una testimonianza materiale di civiltà che - diversamente ad esempio del centro storico - si nega costitutivamente ai processi di riuso. Inoltre, più ancora dei monumenti, ha bisogno di un'appropriata rete di relazioni territoriali in cui iscriversi, essendo generalmente definito dalla diffusione aleatoria in uno spazio vasto, e dall'estrema vulnerabilità rispetto ai rischi di compromissione, in un contesto territoriale purtroppo segnato spesso da trascuratezze, sregolazioni e abusi di varia natura. Tuttavia le riflessioni che lo riguardano possono essere agevolmente generalizzate all'intero paesaggio, adottando le debite cautele per tener conto delle specificità delle diverse articolazioni patrimoniali in gioco.

Ebbene, non c'è dubbio che ci muoviamo da tempo in una situazione di evidente insoddisfazione per lo stato delle cose. Questa insoddisfazione investe tutti. Gli archeologi,



e con loro i soprintendenti di stato, diffidano generalmente degli architetti, troppo disinvolti nell'interpretare il valore del patrimonio e i limiti del proprio agire, che spesso non rispetta adeguatamente i diritti del testo. Per contro, gli architetti lamentano il respiro corto e talvolta la scarsa qualità delle soluzioni d'intervento gestite direttamente dagli archeologi e dai soprintendenti. Sembra così essersi consumato definitivamente il divorzio tra archeologi e architetti, dopo che ancora nell'Ottocento apparivano entrambi espressione di una cultura comune. Oltre il confronto tra archeologi, architetti, storici, paesaggisti e soprintendenti, ci sono poi gli economisti, che tendono a denunciare la scarsa produttività di molti interventi, che dietro la pretesa della loro scientificità risultano spesso irragionevoli per i loro elevati costi, dimostrandosi per di più poco interessati alle ricadute sullo sviluppo locale. Insomma sembrano emergere ovunque difficoltà crescenti di comprensione reciproca e di alleanze trasversali, con tradizioni disciplinari che tendono a divaricarsi sempre di più, e che si riflettono in programmi d'azione spesso disgiunti e poco coerenti tra loro.

Sullo sfondo, un problema che sovrasta tutto e tutti. Il patrimonio archeologico italiano vive costantemente al disotto delle proprie potenzialità. E' gestito con criteri e sistemi di tutela e valorizzazione ormai arretrati, orientati nel migliore dei casi alla sopravvivenza fisica dei manufatti, ma poco efficaci a farli diventare un sentito comune e un valore realmente condiviso, in grado di catalizzare le politiche dello sviluppo e di accrescere l'attrattività di territori ricchi di archeologia, promuovendo nel loro segno un'economia innovativa e sostenibile.

Oggi in gran parte del territorio italiano la presenza dei resti archeologici sembra evocare la tragedia dei beni comuni di Ostrom, piuttosto che l'offerta di un'esperienza culturale vitale, irripetibile altrove e portatrice di consistenti opportunità per lo sviluppo sostenibile.



---

*Una tesi: modernizzare la presenza dell'antico nel contemporaneo.*

In questa situazione di crescente marginalità del patrimonio storico-culturale, occorre impegnarsi con forza nel rilanciarne il ruolo strategico nelle politiche di sviluppo del nostro Paese. Con la consapevolezza che bisogna cambiare ciò che finora non ha funzionato in modo soddisfacente, provando finalmente a modernizzare la presenza dell'antico nell'epoca contemporanea.

Il problema principale non diventa più come innestare il moderno nell'antico, tema su cui si sono accumulate velenose dispute tra ortodossi e innovatori, tradizionalisti e cantori della modernità, con il risultato di sfiduciare gli architetti perché troppo poco sensibili al valore del patrimonio, e poco adatti a "lavorare con l'antico". E' piuttosto il contrario: il futuro è introdurre l'antico nel nuovo, raccogliendo la felice provocazione avanzata qualche tempo fa dal grande storico francese Jacques Le Goff, da poco scomparso. Le Goff ci ha messo in guardia contro i rischi di considerare il centro storico solo come un patrimonio da salvaguardare, proponendo invece di rifondarne il senso a partire dai suoi valori di specificità, bene sempre più raro e prezioso in un mondo che tende ad annullare le differenze, intanto che il mercato ne va avidamente a caccia.

Di certo è sbagliata la visione del territorio italiano come un immenso museo all'aperto, con gli architetti impegnati da un proprio Codice deontologico a garantirne la conservazione integrale, visione professata provocatoriamente nel recente passato da Salvatore Settis e da altri illuminati rappresentanti del mondo della conservazione. Almeno se per museo s'intende quanto comunemente viene oggi affermato, cioè un deposito inattivo di memorie che si offre alla contemplazione e che è sostanzialmente votato alla protezione e alla cura scientifica dei reperti. Lo sconsiglia l'evidente impossibilità di una politica titanica della conservazione estesa a questa scala, che coinvolge un'enorme quantità di paesaggi agrari oltre che di paesaggi di prossimità dei centri storici, in un Paese come il nostro duramente impoverito dalla Grande Recessione e oppresso dall'enorme debito pubblico. Un Paese per di più segnato dall'evidente debolezza delle





istituzioni, dal diffuso disinteresse individuale per la cosa pubblica, dalla sregolazione nel governo del territorio, e che tende perciò a inasprire l'approccio vincolistico proprio in ragione dei gravi rischi cui è esposto il patrimonio. E lo sconsiglia anche il nuovo vento che sta soffiando in Europa, il quale induce a farsi carico di una valutazione responsabile dei costi e benefici degli impieghi delle risorse pubbliche, introducendo obiettivi di sostenibilità economica e redditività degli investimenti che fino ad ora non erano mai entrati nel dibattito sulla tutela e valorizzazione del patrimonio.

*In cerca d'innovazioni.*

Se però il museo viene pensato in modo nuovo, ovvero come un laboratorio territoriale che consente di rielaborare continuamente l'intelligibilità delle esperienze del passato, e quando possibile di coniugarle creativamente con gli orizzonti di attesa per il futuro, allora la provocazione di Settis può apparire perfino stimolante. Si tratta di inventare una nuova relazione con il presente, in cui la cura del patrimonio archeologico di maggior rilevanza diventa la chiave di volta di un inedito modello di sviluppo che s'incardina nella presenza dell'antico nel cuore della contemporaneità, come appunto propone Le Goff.

Un modello innovativo in cui i processi di fruizione del patrimonio sono assistiti da efficaci innovazioni tecnologiche e multimediali, caratterizzandosi per una più efficace organizzazione della domanda e dell'offerta turistica. Soprattutto un modello che sa donare un senso contemporaneo all'esperienza dell'antico. Come ad esempio sta già accadendo da qualche anno nel sottosuolo di Palazzo Valentini a Roma o nelle tombe rupestri di Cerveteri, grazie al talento di Piero Angela e Paco Lanciano che hanno saputo restituire un immaginifico viaggio nella memoria, illuminando con il loro racconto le ricostruzioni virtuali degli ambienti e dei modi di vita che hanno animato le pietre nel passato. Queste prove d'innovazione riferite ai linguaggi della conoscenza e della narrazione ci fanno intravedere mondi affascinanti di contaminazione tra digitale e reale,



su cui occorre investire con tecnologie sempre più avanzate e con professionalità ibride. Purtroppo si tratta di esperimenti ancora troppo isolati rispetto alle strategie dominanti, che sembrano poco interessate a combinare la cattura della domanda con la gestione dell'offerta, consegnando siti archeologici poco o male organizzati e costantemente in ritardo nella gestione rispetto ai veloci mutamenti in atto nell'economia-mondo.

Sotto questo profilo, la questione della tutela e la valorizzazione del patrimonio archeologico potrebbe ritornare effettivamente a intrecciarsi con la questione museale, o piuttosto con la possibilità d'innovare radicalmente l'idea di museo, oltre la sua versione tradizionale di deposito di testimonianze materiali da conservare fisicamente. Dovrebbe a questo scopo essere ripensata tutta la filiera di una qualificata esperienza culturale dell'antico, a partire dalla fase di selezione e attrazione della domanda fino alla organizzazione di una offerta turistica competitiva, includendo i modi dell'accessibilità, della ricettività e dell'accoglienza che dovrebbero essere considerati congiuntamente alla progettazione degli spazi museali.

Per dirla con le parole di Carlo Donolo, dovremmo inaugurare una nuova politica in grado d'inserire il bene archeologico nella catena complessiva di valore, non soltanto per farlo fruttare come risorsa preziosa ai fini dello sviluppo sostenibile, ma anche per "alimentare processi formativi di competenze, identità e saperi comuni", e contribuire così al progresso culturale della popolazione quanto delle aree disciplinari in gioco. A queste condizioni si può davvero sperare di modernizzare la presenza del patrimonio, sottraendolo alla marginalità strisciante di cui soffre e che si riflette sullo stato di deplorabile degrado in cui versa sempre più spesso. *Pompei docet*, inquietante metafora del nostro Paese, con la sua endemica disorganizzazione aggravata da esasperanti conflittualità sindacali e deplorevoli ignavie amministrative, in perenne attesa di una provvidenziale strategia di rilancio che finora nessuno è stato capace di pensare e realizzare, nonostante i copiosi fondi erogati dall'UE e dallo Stato italiano. E che fa temere per il futuro inquietanti soluzioni tecnocratiche di privatizzazione nella gestione, che ne



avvilirebbero ulteriormente la natura di un bene pubblico ed economico di eccezionale valore.

### *Necessità del progetto.*

Alla luce di quanto affermato, il metodo per affermare questo nuovo modello non può essere certo l'insieme disgiunto degli atti di vincolo, di programmazione e gestione con cui si governa correntemente (al ribasso) il patrimonio dei beni archeologici esistenti. Deve piuttosto rinviare al progetto, un progetto multiattoriale, integrato e selettivo che si dimostri finalmente capace di mettere all'opera tutte le strategie amministrative di settore, tenute abitualmente separate, come del resto accade purtroppo ai saperi che concorrono alla conoscenza, alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio. Questo genere di progetto finora è mancato nell'esperienza italiana, ed è appunto ciò che va sperimentato in concreto, almeno con iniziative pilota, se vogliamo finalmente intraprendere la strada della modernizzazione cui ho alluso in precedenza.

Nel progetto così inteso saranno chiamati a convergere i punti di vista dell'archeologo, dell'architetto, del restauratore, dell'ingegnere, dello storico, dell'urbanista, del giurista, dell'economista, del soprintendente, dell'amministratore pubblico, del comunicatore. Quanto più deboli saranno le loro interdipendenze, tanto maggiori saranno i rischi di mantenere il patrimonio in uno stato di passività, che impedisce di farne sprigionare i potenziali fermenti positivi per una nuova politica di sviluppo centrata sul primato della cultura e dell'economia della conoscenza. Al contrario, quanto più strette si faranno le interdipendenze in un approccio mutuamente cooperativo, che si sottrae al potere di veto di una competenza rispetto alle altre, allora tanto maggiori diventeranno le possibilità che il patrimonio archeologico di maggior valore possa davvero fungere da attivatore di nuove opportunità di sviluppo per le quali il nostro Paese è particolarmente vocato.



---

*Apprendere dagli errori. Il caso del parco archeologico di Paestum.*

L'Italia è purtroppo ricca di casi emblematici che dimostrano impietosamente la nostra grave incapacità di promuovere il patrimonio archeologico come attivatore di sviluppo - in particolare di turismo qualificato - e di catalizzatore della crescita culturale. Nonostante gli sforzi della Nuova Programmazione e dei vari Quadri Strategici Nazionali, i siti archeologici del Mezzogiorno sembrano sprofondare ogni giorno di più nel degrado, non di rado inquinati da una criminalità che ormai sembra inserirsi perfino nelle pieghe interne della loro gestione e del funzionamento della sorveglianza. Magnifiche aree archeologiche come Santa Maria Capua Vetere, Egnazia, Segesta, Piazza Armerina, Sibari, Carditello, e tanti altri siti mal conservati e sottoutilizzati, continuano purtroppo a restare potenzialità inespresse, che i PIT della programmazione economica non sono mai riusciti a farli decollare come volano per un turismo di qualità.

Talvolta ha agito da freno anche una vincolistica mal congegnata, che per salvare il patrimonio finisce per limitarne un uso generativo. Prendiamo il caso del parco archeologico di Paestum, tra i maggiori siti archeologici del mondo, ancora sufficientemente integro al punto di essere considerato una delle migliori testimonianze della civiltà greco-mediterranea, e perciò dichiarato patrimonio Unesco. Un sito che nel passato rappresentava una meta obbligata del *Grand Tour*, ma che oggi attrae poco più di 240.000 visitatori paganti all'anno, ben al disotto delle sue straordinarie potenzialità. Non sono soltanto le difficoltà di accesso, e le pesanti arretratezze del sistema di ricettività e di accoglienza a frenare il turismo. Stupisce ad esempio la presenza incongrua di manufatti che snaturano l'esperienza di questo luogo straordinario, remoto nel tempo e nello spazio. L'area interna alle mura megalitiche, ancora perfettamente riconoscibili nel loro disegno e complessivamente ben conservate, è spaccata dall'infausto tracciato ottocentesco della statale delle Calabrie, lungo la quale - proprio a ridosso del tempio di Athena - si sono addensati nel tempo alcuni volumi edilizi impropri, adibiti per lo più a servizi privati per la ristorazione e la vendita di oggetti di consumo per i turisti.



Un normale progetto di riqualificazione del parco dovrebbe prevedere la demolizione delle edificazioni improprie interne alla cinta muraria, e la contestuale delocalizzazione delle loro funzioni, meglio se accompagnata dal potenziamento dei servizi e delle strutture di accoglienza connesse alla visita; queste potrebbero essere ubicate preferibilmente in prossimità delle nuove porte di accesso da realizzare all'esterno alle mura, in regime compensativo al fine di rendere sostenibili i costi dell'operazione. Una simile soluzione di riassetto organico del sito archeologico è purtroppo contrastata dagli interessi in gioco, in particolare dei commercianti e ristoratori insediati da lungo tempo in prossimità dei templi. Ma appare difficilmente praticabile anche per via dei vincoli vigenti, che impediscono di fatto la riedificazione delle volumetrie di servizio immediatamente all'esterno della cinta muraria, in prossimità delle nuove porte di accesso al Parco archeologico. Ciò accade quando i vincoli, pur comprensibili nella logica prudenziale di difesa del sito, sono apposti per decreto, senza essere espressione di un progetto di valorizzazione, da associare a sua volta a un programma di sviluppo locale assistito da fondi comunitari. Quando insomma l'azione di tutela e valorizzazione non è affidata a progetti integrati (insieme coordinato di interventi per l'organizzazione dello spazio e per lo sviluppo locale), ma ad atti amministrativi disgiunti e settoriali, non ispirati da una visione complessiva delle potenzialità di sviluppo sostenibile associate al patrimonio archeologico.

### *Conclusioni. Per una nuova cultura progettuale*

C'è bisogno davvero di una nuova cultura progettuale, che consenta di far convergere le logiche della gestione patrimoniale con quelle di valorizzazione del paesaggio, nella prospettiva dello sviluppo locale con ricadute significative sul versante economico e sociale. Una nuova cultura alla quale in linea di principio sembra essere sensibile il nuovo ministro Franceschini, ma che finora purtroppo non ha prodotto alcun segnale d'inversione della tendenza.



Al progetto per i siti archeologici viene chiesto in particolare di attualizzare il senso del patrimonio rispettandone rigorosamente i diritti, mirando a strutturare un'esperienza culturale pregnante e, per quanto possibile, emozionante, con l'obiettivo di catturare un turismo culturale più evoluto, e al tempo stesso di stimolare una maggiore consapevolezza sul tema della presenza dell'antico nell'epoca contemporanea.

E' un progetto che, come sostiene Donolo, dovrebbe contribuire a inserire il sito archeologico in quanto "bene comune in un ambiente disegnato come bene pubblico" e, aggiungiamo noi, come risorsa strategica per lo sviluppo sostenibile. Un progetto capace di coniugare in modo proficuo la sistemazione dello spazio, la restituzione materiale e immateriale delle molte storie che si sono depositate nel sito, le potenzialità di sviluppo locale, e le modalità di *government*, producendo così una catena complessiva di valore che proietta il sito archeologico sui circuiti globali della conoscenza e della fruizione, e che rafforza al tempo stesso le identità locali di una popolazione sollecitata a riappropriarsi del proprio passato.

In definitiva, un progetto dove interpretazione e racconto si combinano con le azioni per lo sviluppo sostenibile, generando redditività ma soprattutto opportunità di capacitazione culturale per una società che ai diversi livelli è chiamata a ricostruire incessantemente la propria identità, mettendo in tensione le proprie esperienze del passato con gli orizzonti di attesa per il futuro.

Tutto ciò richiede un indispensabile salto di qualità del nostro sistema di governo del patrimonio, chiamato a praticare un'amministrazione per progetti integrati e partenariali che ancora appare difficilmente perseguibile tenuto conto della cultura dei funzionari, prima ancora che nell'ordinamento della burocrazia.



## **Le iniziative prioritarie della Unione Europea per l'occupazione giovanile**

*di Ines Caloisi*

In Unione Europea si contano circa 5,5 milioni di giovani disoccupati, il che significa che delle persone di età inferiore ai 25 anni che vorrebbero lavorare, una su cinque non riesce a trovare un impiego. Il tasso di disoccupazione giovanile supera il 20%, ovvero è il doppio di quello relativo a tutte le fasce d'età messe insieme e quasi tre volte il tasso delle persone di età superiore ai 25 anni. 7,5 milioni di giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni non hanno un lavoro, né studiano o seguono un corso di formazione. Nell'ambito della Strategia Europa 2020, sono previste tre iniziative prioritarie per l'occupazione, gli affari sociali e l'integrazione e sono:

- “Youth on the Move”, che mira ad aumentare le opportunità di lavoro dei giovani, aiutando studenti e apprendisti ad acquisire un'esperienza professionale in altri Paesi e migliorando la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione in Europa.
- Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione, che intende dare nuovo impulso alle riforme del mercato del lavoro, per aiutare le persone ad acquisire le competenze necessarie per le future professioni, creare nuovi posti di lavoro e rivedere il diritto del lavoro europeo.
- Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione: si tratta di un'iniziativa per stimolare a tutti i livelli gli sforzi per conseguire l'obiettivo, convenuto dalla UE, di liberare almeno 20 milioni di persone dalla povertà e dall'emarginazione entro il 2020.

**Youth on the Move** (<http://ec.europa.eu/youthonthemove>) è un pacchetto di iniziative che intende migliorare il livello d'istruzione e le prospettive professionali dei giovani e ridurre la diffusa disoccupazione giovanile in linea con l'obiettivo più generale della UE di





raggiungere un tasso di occupazione del 75% per la popolazione in età lavorativa (20-64 anni). A tal fine si propone di:

- adeguare maggiormente l'istruzione e la formazione alle esigenze dei giovani
- incoraggiare i giovani a utilizzare le borse di studio o formazione all'estero
- incoraggiare i paesi della UE ad adottare provvedimenti per semplificare la transizione dal mondo della scuola/università a quello del lavoro.

Youth on the Move contribuirà a raggiungere l'obiettivo principale della strategia "Europa 2020" inteso a far scendere la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente la scuola dal 15% al 10% e di aumentare il numero di giovani dotati di un titolo d'istruzione terziaria o equivalente portandolo dal 31% ad almeno il 40% entro il 2020. Le azioni di Youth on the Move aiuteranno anche gli Stati membri a raggiungere l'importante obiettivo della UE consistente nel raggiungere, nel prossimo decennio, un'occupazione al 75%, contribuendo ad assicurare che i giovani siano dotati delle abilità necessarie per occupare i posti di lavoro di domani. Da studi effettuati per conto della Commissione emerge che entro il 2020 il 35% dei nuovi posti di lavoro richiederà qualifiche di alto livello e che il 50% richiederà qualifiche di livello medio.

Le modalità sono:

- un maggiore ricorso al Fondo Sociale Europeo gestito dalle regioni;
- approcci innovativi;
- un più facile accesso ai lavori all'estero, in un altro Paese della UE;
- una più stretta collaborazione tra autorità politiche, imprese e sindacati a livello europeo, nazionale, regionale e locale;
- un'azione di orientamento e assistenza da parte della Commissione Europea per l'attuazione delle politiche in questo campo.

Si è quindi stabilito un maggiore ricorso al Fondo Sociale Europeo da parte dei governi nazionali per recuperare i 30 miliardi di euro non ancora assegnati a progetti per il periodo 2007-13. Sono stati stanziati 1,3 milioni di euro in assistenza tecnica del Fondo



Sociale Europeo per mettere a punto programmi di apprendistato – i Paesi della UE sono stati invitati a contribuire ad un aumento delle risorse del 10%

Sono ulteriormente previste anche altre azioni attraverso:

- Garanzia per i giovani – un'azione preparatoria da 4 milioni di euro per aiutare i Paesi europei ad assicurare che, entro quattro mesi dalla fine del loro percorso scolastico, i giovani abbiano un lavoro, proseguano gli studi o seguano una formazione;
- Quadro europeo per la qualità degli apprendistati;
- Erasmus per imprenditori – 600 collocamenti per giovani imprenditori in piccole imprese di altri Paesi della UE;
- Servizio volontario europeo – 10.000 opportunità di volontariato in tutti i Paesi della UE.

La seconda azione prioritaria ha il nome "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione", con questa iniziativa la Commissione si propone di aiutare l'UE a raggiungere entro il 2020 l'obiettivo che si è posta nel campo dell'occupazione: far sì che il 75% della popolazione in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 20-64 anni) abbia un impiego. Lanciata nel 2010, l'iniziativa rientra nella strategia globale dell'UE Europa 2020, che mira a promuovere una crescita intelligente, sostenibile e solidale nel prossimo decennio e oltre. L'agenda contribuisce a raggiungere anche altri obiettivi che l'Unione Europea si è fissata per il 2020: ridurre al di sotto del 10% il tasso di abbandono scolastico, portare ad almeno il 40% il numero dei giovani con un'istruzione universitaria o equivalente, ridurre di almeno 20 milioni il numero delle persone a rischio o in stato di povertà o emarginazione sociale.

Una delle nuove iniziative in questo ambito è Nuove competenze per nuovi lavori (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=568&langId=it>), lanciata dalla Commissione nel 2008 e tuttora in corso, intende migliorare il livello delle competenze e la definizione del relativo fabbisogno.

L'iniziativa "Nuove competenze per nuovi lavori" intende:



- contribuire a prevedere meglio il futuro fabbisogno di qualifiche
- equilibrare meglio offerta di qualifiche ed esigenze del mercato del lavoro
- colmare il divario tra istruzione e lavoro

Adotterà le seguenti misure:

- previsioni del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP);
- analisi delle tendenze emergenti a livello settoriale e costituzione di consigli per le qualifiche settoriali;
- quadro di riferimento europeo "Competenze chiave per l'apprendimento permanente", che definisce le otto competenze essenziali che ognuno dovrebbe possedere per poter operare nella società della conoscenza
- ricerche condotte dall'OIL e dall'OCSE;
- tassonomia europea delle competenze, qualifiche e professioni (European Skills/Competences, qualifications and Occupations – ESCO), attualmente in fase di compilazione, che descriverà quali sono le più importanti qualifiche e competenze richieste dalle varie professioni;
- quadro europeo delle qualifiche, che definisce le qualifiche derivanti dal curriculum scolastico, in modo che ognuno possa capire cosa comportano in pratica;
- finanziamenti della UE attraverso il Fondo Sociale Europeo e il programma per l'apprendimento permanente;
- forum università-impresе, che incoraggia il dialogo tra mondo del lavoro, istituti universitari e centri di formazione.

Tale iniziativa si è resa necessaria anche per l'impatto che l'agenda digitale e la nuova strategia del DIGITAL SINGLE MARKET EUROPEO avvenuta lo scorso 6 maggio 2015 dal Commissario Europeo per il Mercato Unico Digitale Andrus Ansip avrà un impatto decisivo nel mondo del lavoro, incidendo sulla necessità di nuove competenze. In tal senso sarà importante riconnettere l'*education*, l'istruzione *all'employment*, al mercato



del lavoro, altro elemento di criticità rilevato a livello europeo e competenza degli Stati Membri.

Infine l'ultima azione è *"la piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione"*, che prevede cinque ambiti d'intervento:

- misure trasversali in un'ampia gamma di settori, come il mercato del lavoro, il reddito minimo, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, gli alloggi e l'accesso a conti bancari di base.
- un migliore uso dei fondi europei per sostenere l'integrazione. La Commissione propone che il 20% delle risorse del Fondo Sociale Europeo venga destinato alla lotta contro la povertà e l'emarginazione.
- un'accurata verifica di quali innovazioni funzionano nel campo della politica sociale, prima prevederne una più ampia attuazione.
- la collaborazione con la società civile per sostenere in modo più efficace l'attuazione delle riforme sociali. Si è visto che la partecipazione delle persone colpite dalla povertà può dare un valido contributo alle strategie a favore dell'integrazione.
- un maggiore coordinamento tra i paesi della UE, grazie al ricorso al metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'integrazione e, in particolare, al comitato per la protezione sociale.

La strategia della Commissione Europea prevede una revisione costante degli obiettivi, a tal fine è prevista in ottobre una nuova versione della strategia 2014-2020, in cui anche le politiche e le priorità previste per l'occupazione verranno revisionate.

#### LINK UTILI

- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=958&langId=it>
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>



## RECENSIONI

### **Raffaele Cantone con Gianluca Di Feo**

*Il male italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese – Rizzoli – 2015*  
di Leonella Cappelli

Il libro scritto dal presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione con il giornalista Gianluca Di Feo descrive gli aspetti salienti del fenomeno della corruzione in Italia nel momento attuale, tratteggiandone i caratteri e l'evoluzione a partire dagli anni '90, compresi i tentativi non riusciti di arginarlo, fino alla costituzione dell'Autorità.

Di essa vengono indicati compiti e poteri, illustrando cosa è e cosa non può essere: in particolare non è un ramo della magistratura, ma svolge compiti di prevenzione specie nel campo degli appalti pubblici, accompagnando talora l'azione amministrativa degli organi deputati in contemporanea con lo svolgimento delle opere.

Significativo in tal senso quanto attuato per il controllo e la "ripulitura" da zone d'ombra e infiltrazioni mafiose dei contratti di appalto nell'ambito dell'EXPO di Milano, tipologia di operazione mai compiuta dalle precedenti strutture (Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione - Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici).

Un capitolo specifico è dedicato alla burocrazia, anche se, come è ovvio dato l'argomento, in materia di contatti fra malaffare e amministrazioni pubbliche numerose citazioni ed esemplificazioni sono disseminate in tutto il testo.

Cantone individua i punti critici che possono costituire l'occasione e/o lo snodo di eventi corruttivi nelle procedure di competenza dell'amministrazione pubblica: carriere dei dirigenti come proiezione degli equilibri politici (prevalentemente in periferia e nei piani alti dei Ministeri), fenomeno incentivato dalla quota a chiamata diretta introdotta negli anni '90; lentezza nell'espletamento delle procedure d'ufficio nelle varie branche dell'attività (rilascio di autorizzazioni, controlli sui privati, ecc.) che favorisce le scorciatoie per lo sveltimento delle pratiche; mancanza di incentivazioni adeguate per i soli meritevoli e, parallelamente, insufficiente impegno delle amministrazioni (e dei sindacati che fanno parte delle commissioni di disciplina) nella punizione dei dipendenti scorretti o infedeli; sostanziale



inamovibilità per molti dipendenti, anche non di vertice, inseriti in posizioni delicate, per mancata istituzione o attuazione del principio di rotazione negli incarichi, a prescindere dall'accertamento di manchevolezze o reati.

Una particolare attenzione gli autori rivolgono alla questione della trasparenza, che ormai dovrebbe essere notevolmente favorita dalla estensione dell'informatica: esistono già precisi obblighi di pubblicazione sui siti degli enti di bilanci, spese, redditi del management. Anche in materia di appalti sussistono regole analoghe e si tratta di farle rispettare, anche se talvolta con le norme non è stata prevista una correlata sanzione in caso di omissione.

Cantone non si esime dall'affrontare anche le questioni connesse al funzionamento della giustizia, come la ben nota lentezza nel giungere a sentenza e la vanificazione delle azioni di controllori ed inquirenti ad opera delle prescrizioni.

Il lettore troverà comunque una molteplicità di altri aspetti che stanno caratterizzando il dibattito, anche mediatico, sull'argomento: dagli scandali di Roma e Venezia alla infiltrazione della malavita, a tutti i livelli, anche quelli meno elevati, degli enti pubblici come quelli del comparto sanitario.

Sulle varie analisi emerge comunque un concetto-guida espresso a più riprese in tutto il testo, e cioè che una decisa svolta non è realizzabile senza una rivoluzione culturale: la presa di coscienza da parte di tutti, non solo operatori, ma semplici cittadini, che la legalità viene prima di ogni altra cosa e va praticata a tutti i livelli, respingendo le tentazioni di raccomandazioni, familismi e vie traverse, oltretutto, beninteso, di evasione fiscale e di altre specifiche illiceità che incidono pesantemente sull'intera collettività.

Il libro adopera un linguaggio ampiamente divulgativo, rifuggendo da eccessi di tecnicismo, e offre un panorama ragionato del fenomeno corruttivo e delle sue interconnessioni con le trasformazioni della classe dirigente e politica negli ultimi decenni e, ben lungi dall'essere gratuitamente rassicurante sul futuro, dal suo contesto emergono quegli elementi di novità, in termini di regole, comportamenti delle strutture pubbliche e poteri dei controllori, che autorizzano prospettive di positivi anche se faticosi sviluppi della lotta alla corruzione.



## **Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive – a cura di Giovanni Pino**

*Un volume per il Premio Gino Giugni, edizione 2015  
di Giovanni Pino*

È noto che Gino Giugni, oltre che come insigne studioso, è unanimemente riconosciuto, soprattutto, come il *padre* dello Statuto dei lavoratori. Tale definizione, tuttavia, rischia di rivelarsi riduttiva se si pensa che il contributo decisivo di tale giurista è rinvenibile in quasi tutte le leggi sul lavoro, dalla fine degli anni '60, alla fine degli anni '90: la legge sul processo del lavoro, n. 533 del 1973, la legge n. 233 del 1991, sui licenziamenti collettivi, le procedure di mobilità e la riforma della Cassa integrazione guadagni (solo per citarne qualcuna). Non solo, ma anche i grandi accordi interconfederali sulle politiche del lavoro, vale a dire, quelle fonti normative provenienti direttamente dall'autonomia collettiva, espressioni del c.d. *diritto vivente*, che è stato, si può dire, un elemento centrale dell'elaborazione teorica di Giugni, hanno visto un ruolo protagonista di questi: dal c.d. *Protocollo Scotti*, del 1983 definito uno *Statuto delle relazioni industriali*, al Protocollo del 1993, durante il Governo Ciampi, con Giugni Ministro del Lavoro, che rappresentò una grande riforma organica del sistema di contrattazione collettiva.

Con riferimento alla legge n. 146 del 1990, che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, il ruolo di Gino Giugni è stato, poi, fondamentale. E ciò, non solo come studioso e ispiratore di buona parte dei contenuti, ma anche nella sua veste di legislatore, come Presidente della Commissione Lavoro del Senato che nel 1990 licenziò il testo definitivo della legge ed infine, come garante dell'attuazione della legge stessa, in qualità di Presidente della Commissione di garanzia (dal 1996 al 2002). Peraltro, gran parte dei contenuti della riforma della legge n. 146 del 1990, intervenuta con la legge n. 83 del 2000, si sono fondati sugli orientamenti espressi dall'Autorità di garanzia proprio sotto la presidenza di Giugni.

Così, l'Autorità di garanzia per gli scioperi nei servizi essenziali, per onorare la memoria dell'illustre giuslavorista, oltre che suo indimenticabile Presidente, ha istituito un





premio di laurea per la miglior tesi magistrale sulle tematiche “*Conflitto collettivo e attività sindacale nell'evoluzione del sistema delle relazioni industriali*”. Il Premio, nella sua II edizione è stato assegnato, al termine di una selezione su 16 elaborati pervenuti alla Commissione giudicatrice, alla dott.ssa Valeria Granaglia, che ha discusso, con lode, una tesi dal titolo *Pace sindacale ed esigibilità delle prestazioni*, presso l'Università di Torino. Un lavoro nel quale viene ricostruita l'evoluzione storica e dottrinale delle clausole di tregua sindacale, come elementi fondanti del sistema della contrattazione collettiva, fino alle recenti esperienze contrattuali in ambito FIAT, che disegnano nuovi scenari nelle relazioni industriali del nostro Paese.

Alla cerimonia di premiazione, tenutasi lo scorso 8 maggio presso la *Sala Aldo Moro* della Camera dei Deputati (la precedente edizione si era svolta, nel 2013, alla Sala della Regina, sempre a Montecitorio), hanno partecipato la Vice presidente della Camera Marina Sereni, il Giudice Costituzionale Silvana Sciarra e la Prof.ssa Iolanda Piccinini, che hanno ricordato il contributo di Gino Giugni come parlamentare, evidenziando l'attualità del suo pensiero e le prospettive che esso offre agli studiosi (giovani e non) di relazioni industriali. La collocazione della premiazione in tale cornice istituzionale, vuole proprio sottolineare il ruolo pubblico di Giugni, come intellettuale a servizio delle istituzioni e grande *riformista* della legislazione del lavoro.

Ma non poteva, altresì, esserci modo migliore, per ricordare Gino Giugni come studioso, che la presentazione, in occasione del suddetto Premio, di un ricco volume collettaneo, di oltre 500 pagine, di studi sul conflitto collettivo, tra Costituzione, ordinamento intersindacale e regole, nell'attuale complessità sociale. Tale volume, *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, a cura di Giovanni Pino, ed. Giuffrè 2015, raccoglie contributi di studiosi di relazioni industriali e di diritto costituzionale, tra i più autorevoli.

L'obiettivo di questa iniziativa scientifica è stato, appunto, quello di sollecitare una rinnovata riflessione sui temi del conflitto collettivo e dello sciopero, di fronte ai nuovi modelli di complessità sociale. Quanto le tradizionali forme di astensione collettiva



possano ancora definirsi attuali e come si siano trasformate, nel loro modo di manifestarsi, di fronte all'emersione di nuovi soggetti e interessi, spesso dall'incerta rappresentanza sociale o politico-istituzionale.

Una riflessione sulla quale gli Autori del volume si soffermano, ponendo dei suggestivi spunti di riflessione, ma che, naturalmente, è destinata a rimanere aperta a nuovi contributi.

Il volume, dal canto suo, propone, nella sua prima parte, un'ampia e stimolante ricostruzione teorica del conflitto collettivo e dello sciopero, tra Costituzione e ordinamento intersindacale. In particolare, in che termini si possa oggi guardare ad una riconducibilità (diretta o indiretta) della tradizionale arma sindacale dello sciopero al ciclo economico, senza ignorare quell'elemento oggettivo rappresentato dalle recessioni di quest'ultimo. Senza ignorare, di conseguenza, quelle profonde trasformazioni che attualmente riguardano l'organizzazione produttiva, i regimi di impiego e le stesse regole di protezione sociale.

Ed allora, come si può oggi confrontare il modello costituzionale di esercizio del diritto di sciopero di fronte a trasformazioni che inducono, sovente, a rimettere in discussione anche talune certezze, sul fronte delle protezioni sociali, ritenute, tradizionalmente, intoccabili? Come si devono coniugare le ragioni storico-ideologiche del conflitto collettivo e dello sciopero, e il loro rango di diritti costituzionali, con un sistema economico-produttivo che cambia sempre più velocemente e propone scenari sempre meno definibili? In che termini, tali cambiamenti pongono l'esigenza di finalizzare lo sciopero alle nuove realtà di lavoro e di non lavoro, oltre che a riproporre, su nuovi profili, il tradizionale dilemma su come possa realizzarsi, oggi, un possibile bilanciamento tra interessi imprenditoriali e interessi sociali?

Una tale prospettiva di indagine può, indubbiamente, indurre ad una rinnovata lettura dei temi classici dello studio del conflitto collettivo, a cominciare da quelli sulla titolarità del diritto di sciopero. Può ritenersi, a tal fine, ancora attuale la configurazione classica della titolarità dello sciopero come un diritto individuale ad esercizio collettivo



(configurazione peraltro non conclamata nell'art. 40 della Costituzione); o invece, l'attuazione concreta di tale norma costituzionale, nella sua evoluzione, non induca a riconoscere la titolarità del diritto direttamente al soggetto collettivo che, effettivamente, proclama ed attua lo sciopero? Ed ancora, qual è l'attuale ruolo dell'autonomia collettiva, con particolare riferimento alla sua funzione normativa di regolazione del conflitto, ai fini dell'*esigibilità* del contratto, o alla sua funzione di composizione, come capacità di prevedere, al proprio interno, sistemi di risoluzione intersindacale delle controversie?

La riflessione, naturalmente, si sofferma sul principio, già accolto nella nostra Costituzione, di contemperare la forza vulnerante della conflittualità sociale, con i diritti della persona costituzionalmente tutelati, soprattutto, quando lo sciopero riguardi i servizi pubblici essenziali. La seconda parte del volume, dunque, si concentra particolarmente sull'unica esperienza legislativa di regolamentazione dello sciopero dell'Italia repubblicana, la legge n.146 del 1990 e successive modificazioni.

Con questa normativa emanata nel 1990 e, successivamente, oggetto di riforma, ad opera della legge n. 83 del 2000, si può affermare che il conflitto sia stato "*istituzionalizzato*" nel complesso e variegato settore dei servizi pubblici essenziali. Inoltre, l'istituzione di un'*Authority* per la *governance* delle relazioni industriali e dei diritti dei cittadini utenti, come espressione di indirizzo politico costituzionale – oltre che dell'esigenza dello Stato pluralista di affidare ad organismi decisionali indipendenti, con poteri di mediazione e di sanzione, la gestione dinamica della complessità sociale, che i poteri tradizionali non riuscirebbero a garantire – ha dato vita ad un'originale esperienza di *giuridificazione* del conflitto nel panorama europeo. Un'esperienza dinamica di *governance* guardata, infatti, con un certo interesse dagli ordinamenti pluralisti di relazioni industriali di altri Paesi e che, qualche volta, si trova anche in una condizione di difficile convivenza con i tradizionali poteri di limitazione del diritto di sciopero, riconosciuti al potere esecutivo (ad esempio, il potere di precettazione).

Certamente si avverte la necessità di adeguare tale esperienza legislativa, iniziata nel 1990, alle attuali esigenze delle relazioni industriali, non ultime quelle di nuove regole



per il sistema di contrattazione collettiva e, soprattutto, per la verifica della rappresentatività sindacale, sicuramente contestuali anche ad un buon governo del conflitto collettivo.

D'altro canto, appare evidente come, in un'epoca di globalizzazione dell'economia e di mercato globale del lavoro, la regolamentazione del conflitto collettivo e la stessa gestione di un ordine giuridico per l'economia di mercato, non dipendano, esclusivamente, dalle istituzioni nazionali, ma da una riconsiderazione di queste, e del ruolo stesso degli attori sociali, in ambito sovranazionale.

Il volume, *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*, si colloca in quel nuovo filone di studi, non solo della dottrina italiana, che segnano una ripresa di interesse per la tematica del conflitto e dello sciopero. Tali fenomeni sociali, indubbiamente, per la loro diretta o indiretta riconducibilità al ciclo economico e all'andamento dell'occupazione e della stabilità dei rapporti di lavoro (la crisi irreversibile del rapporto di lavoro a tempo indeterminato), hanno conosciuto una diminuzione di incidenza, soprattutto nel settore della produzione industriale, rispetto a periodi precedenti, contrassegnati da una certa *conflittualità permanente*.

Tuttavia, tali studi recenti dimostrano che, allo stato, la crisi globale non può soppiantare il conflitto collettivo di lavoro, soprattutto con riferimento a settori, quale quello dei servizi. Certamente, qualcosa è cambiato in termini di fisiologia del conflitto, e ciò può indurre a rilevare come il secolo XX, con il movimento dei lavoratori che si contrapponeva agli imprenditori della società industriale, sia stato il secolo degli scioperi; il secolo XXI, probabilmente, non lo sarà.



## **Guido Melis**

*Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita. Il Mulino, Bologna 2015 (collana Saggi)  
di Antonio Zucaro*

“Fare lo Stato per fare gli italiani” è l’impegnativo titolo dell’ultimo libro di Guido Melis, che vi ha raccolto alcuni saggi già pubblicati negli anni scorsi, come prosecuzione ed approfondimento dei temi trattati nella sua “Storia dell’amministrazione italiana” del 1996.

Più che con questo testo, ormai di quasi vent’anni fa, un confronto può proporsi con il recente “Governare gli italiani – Storia dello Stato” di Sabino Cassese, opera di grande spessore e completezza sui vari aspetti della questione dello Stato nella loro evoluzione intrecciata alla storia del Paese. Stessa materia, sostanzialmente stessa impostazione di tipo storico – sociologico, più che giuridico (gli autori ci scuseranno la semplificazione). La differenza è nell’estensione: l’opera di Cassese tratta l’intera questione, quella di Melis solo alcuni aspetti.

E tuttavia il confronto regge, così come viene mantenuta l’ambiziosa promessa del titolo. I singoli saggi illuminano a squarci, ma in profondità, alcuni problemi importanti e situazioni emblematiche dell’evoluzione del nostro sistema pubblico, così che l’insieme riesce ad indicare al lettore le linee essenziali dei mutamenti e delle continuità, ed il senso reale degli uni e delle altre.

I capitoli sono raggruppati in tre parti, secondo la prospettiva storica: la prima parte dall’unità d’Italia al fascismo, la seconda su questo e la terza dal dopoguerra ai giorni nostri, ma spesso gli argomenti si intrecciano e l’analisi investe più periodi. Dalla nascita dell’amministrazione dell’Italia unita, passando per il progetto amministrativo di Crispi e lo scandalo emblematico della costruzione del Palazzaccio, fino all’interrogativo su quanto fosse fascista lo Stato fascista, e poi sulla discontinuità tra questo e la Repubblica democratica, e le convulse riforme degli ultimi trent’anni, vengono in evidenza – dal nostro punto di vista - due filoni, uno sull’evoluzione del ruolo dello Stato e l’altro sui cambiamenti delle élites amministrative.



Il primo parte, naturalmente, dalla proclamazione del regno d'Italia, e vede un'amministrazione di dimensioni ridotte e scarse retribuzioni affrontare l'immane compito dell'unificazione del Paese. Già dall'inizio – notiamo a lato - un'amministrazione ricondotta alla responsabilità (ed alla firma) del Ministro, e sotto di questa articolata in direzioni, divisioni, sezioni con competenze frammentate, ed in più separate dalla gestione contabile, tutte istruttorie e serventi la responsabilità ministeriale; modello organizzativo a piramidi sovrapposte rimasto sostanzialmente uguale fino ad oggi, nonostante l'innovazione della "firma" ai dirigenti.

In ogni caso, questa amministrazione "piccola" ha provveduto all'espletamento delle funzioni proprie dello Stato liberale dell'ottocento fino alla grande svolta del passaggio del secolo, quando l'avanzare della prima industrializzazione del Paese ha richiesto lo sviluppo dei grandi servizi pubblici: le poste, le ferrovie, il genio civile, la crescita dell'istruzione pubblica, l'istituzione della previdenza pubblica, conducendo ad un forte aumento delle dimensioni degli apparati. A questo proposito emerge per la prima volta il ruolo centrale dello Stato nello sviluppo economico dell'Italia, a sostegno ed anche in supplenza dell'iniziativa privata. Non solo tramite l'amministrazione pubblica in senso proprio, ma anche attraverso l'istituzione ed il controllo di altri Enti. Riportiamo qui l'assai significativa citazione del discorso di Giovanni Giolitti in occasione (1911) della creazione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA): "E' necessario che lo Stato abbia nelle sue mani dei grandi istituti che lo pongano in piena libertà di fronte a tutte le classi". Ed ancora: "La forza finanziaria dello Stato, che si verrebbe creando con questi enti, che concentrino in sua mano dei grandissimi capitali, è elemento di solidità per le industrie e i commerci. Perché uno Stato debole non può, nei momenti più difficili, trovar modo di evitare le grandi crisi. "Significativa la citazione, valida allora e adesso, emblematico il personaggio Giolitti, politico proveniente dai ranghi della burocrazia ministeriale, liberale a 24 carati ma attentissimo ai nuovi fenomeni sociali.



La I<sup>a</sup> guerra mondiale portò con sé un'altra fase di intervento dello Stato nell'economia, eccezionale e transitoria ma di grande impatto. Melis racconta come, alle molteplici e pressanti esigenze imposte dallo sforzo bellico lo Stato rispose con la creazione di una rete di amministrazioni speciali operanti con procedure speciali; comitati, uffici e commissioni si impegnarono a reperire materie prime, vestire, armare ed alimentare milioni di soldati al fronte, regolare la produzione industriale ed agricola. Con procedure lineari, contabilità aziendale, senza controlli preventivi. Senza retorica, ma la vittoria fu anche opera loro.

Come s'è detto, fu una fase transitoria. Finita la guerra ed arrivato il fascismo, la "restaurazione finanziaria" di De Stefani ridusse l'area di intervento dello Stato, eliminò tutte le procedure e le strutture speciali, ripristinò l'impero della contabilità di Stato e del modello burocratico tradizionale. E tuttavia, pochi anni dopo, la grande crisi del 1929 condusse il sistema industriale ed il sistema bancario, entrambi già deboli, in prossimità del tracollo. Per evitarlo si operò una svolta in senso interventista; uomini chiave della precedente amministrazione liberale, come Beneduce, misero in piedi un sistema di partecipazioni statali al capitale industriale che al momento salvò le banche ed aumentò gli spazi di controllo dello Stato nell'economia reale. E che in pratica, *mutatis mutandis*, dura tutt'oggi. A quest'intervento nell'economia si affiancò un massiccio intervento nella vita sociale, creando una grande quantità di Enti pubblici per dare risposta a nuove (e vecchie) esigenze delle masse popolari, sotto l'egida del fascismo. Melis spiega come dalla previdenza al cinema, dal dopolavoro all'assistenza alla maternità, si strutturò la prima versione dello Stato sociale nel nostro Paese. Con l'inizio della seconda guerra mondiale, poi, si creò "Fabbriguerra", per far fronte alle esigenze belliche come nella prima. Con tanta retorica, e gli esiti che sappiamo.

L'avvento della Repubblica ha comportato la defascistizzazione degli apparati pubblici, lo smantellamento del sistema corporativo ma il sostanziale mantenimento del sistema delle partecipazioni statali e dei grandi enti pubblici. Negli anni '50 si è ridefinito un atteggiamento interventista dello Stato nell'economia, che dopo aver contribuito alla





ricostruzione ha sostenuto la seconda industrializzazione del Paese, negli anni intorno al 1960. In quella fase di straordinario sviluppo, nota come il “miracolo economico”, col primo centrosinistra s'è prodotto il tentativo di fornire allo Stato alcuni strumenti e procedure di governo dell'economia, attraverso la programmazione. Anche qui, l'esito è noto.

In ogni caso, conclude Melis alla fine di un saggio divenuto il Capitolo VI del libro, lo Stato ha rappresentato il *deus ex machina* dello sviluppo del Paese, in fasi alterne, con forme e modalità diverse, nel bene e nel male, ma sempre in una posizione centrale.

Questo breve estratto della trattazione di Melis sull'evoluzione del ruolo dello Stato, già significativa di per sé, può rappresentare una griglia di riferimento per l'esposizione – anche qui sintetica – delle tesi di Melis circa l'ascesa e il declino delle élites amministrative.

Dopo l'Unità, l'alta burocrazia, di estrazione piemontese o comunque del nord d'Italia, si trovava inserita a pieno titolo nella classe dirigente del Paese, anche attraverso una osmosi tra politica ed amministrazione che vedeva passaggi dall'amministrazione all'incarico di Governo, al Consiglio di Stato, al Senato del Regno. Di questo ceto l'ultimo e più famoso esponente fu Giovanni Giolitti, come abbiamo accennato. Tuttavia, con lui si chiude l'epoca. La crescita degli apparati e del numero di alti burocrati ivi preposti, graduale negli ultimi decenni del secolo, poi accelerata dalla risposta amministrativa alla prima industrializzazione, condusse ad una perdita di ruolo e di prestigio.

Nei primi quindici anni del nuovo secolo, anche grazie a Giolitti, si produssero profonde trasformazioni, non solo quantitative: l'accesso per concorso, la prima sindacalizzazione e la conseguente riduzione della forbice retributiva, la generalizzazione della laurea in giurisprudenza come requisito d'accesso, e più in generale la “giuridicizzazione” dell'amministrazione, la moltiplicazione delle leggi e la loro trasformazione – per riprendere una espressione sintetica ed efficacissima – da “leggi monumento” a “leggi provvedimento”.



Inoltre, l'ampliamento dei ranghi rovesciò la composizione geografica della burocrazia, formata, già all'epoca di Giolitti, in gran parte da meridionali. L'industrializzazione aveva prodotto al Nord un ceto di industriali, banchieri, operatori economici, affiancato, nell'ambito delle professioni, da ingegneri e dirigenti d'industria. Dal Sud i giovani laureati trovarono nelle amministrazioni pubbliche in espansione lo sbocco delle proprie aspettative. E Melis spiega bene come venne a crearsi, così, una "divaricazione schizofrenica" tra la classe dirigente dell'economia, che viveva nella cultura del positivismo e la burocrazia permeata di idealismo e di cultura giuridica. Con "la ritirata dell'amministrazione del fare sul terreno di quella del disporre e controllare, sicché la burocrazia diviene specialista delle regole e delle formalità e perde di vista gli obiettivi pratici dell'azione amministrativa".

Così, con la prima guerra mondiale, quando il "fare" divenne questione di vita o di morte, le funzioni legate allo sforzo bellico furono affidate a quell'insieme di organismi creati ad hoc di cui s'è detto, a capo dei quali furono posti alcuni uomini d'amministrazione, ma soprattutto militari, industriali, dirigenti d'azienda. Per la prima volta, ad esigenze straordinarie e forti lo Stato rispose creando una rete di amministrazioni parallele, perché l'amministrazione tradizionale, con la sua cultura, le sue procedure, la frammentazione delle sue strutture non era all'altezza di quelle.

Questa divaricazione tra amministrazione tradizionale ed amministrazioni parallele si riprodusse, aggravandosi, durante il regime fascista. Da un lato, come s'è detto, la necessità di dare risposta alla crisi del 1929 sul piano economico e sociale, garantendo e rafforzando il dominio del regime portò ad una proliferazione di Enti e di interi sistemi burocratici; dall'altro, come spiega Melis, il fascismo assicurò alla burocrazia una ripresa del prestigio ottocentesco grazie all'ideologia dello Stato forte, del ritorno all'ordine, del rilancio – con la riforma De Stefani - della gerarchia; poi, più in concreto dando ai Prefetti il ruolo di massima autorità dello Stato nelle Province ed alla Ragioneria Generale dello Stato quello di massimo controllore dei conti di tutte le amministrazioni. E tuttavia nell'industria interveniva l'IRI, le banche erano controllate da Bankitalia, nell'agricoltura



operavano gli enti di bonifica e l'Opera combattenti .... amministrazioni parallele, che si affiancarono alle strutture ministeriali tradizionali congiuntamente ai nuovi apparati delle partecipazioni statali ed alla nuova burocrazia del sistema delle corporazioni. Per non parlare del Partito fascista, che con la trasformazione in Ente pubblico era diventato un'ulteriore burocrazia con la pretesa di egemonizzare le altre.

Con la fine della guerra, vi fu un contraccolpo nell'opinione pubblica rispetto all'ideologia dello Stato forte, vistosamente contraddetta dall'impreparazione e dall'incapacità dimostrate dagli apparati – in primo luogo dalle forze armate - durante il conflitto, che portò ad un forte discredito dello Stato e conseguentemente della burocrazia, svilita anche dal perdurante processo di moltiplicazione dei posti.

Anche la seconda industrializzazione, quella del “miracolo economico”, vide l'intervento dello Stato affidato ad amministrazioni parallele, come la Cassa del mezzogiorno o le aziende a partecipazione statale, mentre il tentativo di arrivare alla programmazione dell'economia, affidato anche a strutture ministeriali, come il Ministero del Bilancio e della programmazione, falliva per l'indisponibilità dei potentati economici privati. Così, la seconda industrializzazione vide l'emarginazione sostanziale della burocrazia, tagliata fuori dai processi decisionali e gestionali più importanti nel sistema Paese, anche per le caratteristiche già citate della stessa burocrazia e del sottosistema amministrativo: prevalente cultura giuridica, eccesso di regolazione, frammentazione delle competenze, formalismo etc.

La conclusione che si può trarre da questo *excursus* storico (conclusione di chi scrive, ma Melis non sarebbe in disaccordo) è che la burocrazia ministeriale ha provveduto, con la sua affidabilità e coi suoi limiti, all'ordinaria amministrazione del Paese, mentre lo Stato, ovvero il vertice dell'Esecutivo, ogni volta che ha dovuto operare interventi forti nell'economia e nella società si è avvalso di amministrazioni parallele, eccezionali o permanenti, politicizzate o tecniche, ma comunque estranee alla burocrazia tradizionale.

I tentativi di riforma degli anni '90 non hanno risolto questa divaricazione di fondo, anzi. Nelle pagine finali del libro, Melis mette in evidenza la contraddizione che vizia il



sistema, tra la distinzione netta delle responsabilità della politica rispetto a quelle della burocrazia da un lato, e dall'altro l'assimilazione della dirigenza pubblica a quella privata, con l'instaurazione di un rapporto fiduciario tra politico e burocrate. E dunque il potere della politica di nominare e revocare i massimi dirigenti dell'amministrazione, con la tentazione, da parte della politica, di estendere lo *spoils system* anche ai gradi intermedi, e la conseguente produzione di norme in questo senso, puntualmente censurate dalla Corte costituzionale. Ma qui parliamo di oggi.

Le proposte che Melis avanza al riguardo vanno nel senso di una maggiore responsabilizzazione della dirigenza, attraverso una ristrutturazione degli uffici collegata all'attuazione di programmi e progetti, la valutazione dei risultati, una riduzione del numero e soprattutto un massiccio intervento formativo. Ovvero "puntare decisamente, con politiche adeguate, alla formazione di una élite amministrativa partecipante del progetto riformatore".

Tornando all'impostazione generale, nelle pagine finali del libro Melis cita Braudel circa "l'insigne debolezza dello Stato "(italiano), per sintetizzare il paradosso tra il ruolo centrale svolto dallo Stato nell'economia e nella società italiana, da un lato, e dall'altro la diffidenza o l'ostilità dell'opinione pubblica ed anche delle classi dirigenti nei confronti dello Stato stesso e dei suoi apparati. Di qui la solitudine del riformismo amministrativo, superabile solo con una politica che finalmente cessi di trattare della pubblica amministrazione solo in termini di personale, anche con scelte strumentali, perché sostanzialmente ignorante dei fattori strutturali della questione amministrativa, dei suoi sviluppi storici, delle sue dimensioni di lungo periodo.

Qui, secondo chi scrive, risiede il senso profondo di questo libro. Nella convinzione che il ruolo della storiografia sia quello di contribuire, ricostruendo la memoria, alla formazione della coscienza civile – e politica – del Paese. Ed in particolare per la storia delle istituzioni: perché "un Paese che non sa elaborare la propria memoria della sfera pubblica .... e schizofrenicamente pensa di poterne fare a meno è condannato, nel mondo grande e terribile di oggi e di domani, a smarrire la propria identità ". Non si potrebbe dir meglio.



## APPENDICE

### **Incontro su “La dirigenza pubblica che vogliamo” - Roma, 24 aprile 2015**

*a cura di Loredana Mattei*

Presso la sala delle bandiere della sede romana del Parlamento Europeo si è svolto il convegno “La dirigenza pubblica che vogliamo”, organizzato da Nuova Etica Pubblica. Ne hanno discusso Carlo Mochi Sismondi, Alessandro Bellavista, Luigi Corvo e Alberto Ferrante, con il coordinamento di Daniela Carlà. Il tema ha preso spunto dalla “Revisione generale del sistema pubblico” proposto dalla Ministra Madia con il ddl AS 1577 del 2014 ora AC 3098. Si sono confrontati dirigenti pubblici e personalità del mondo accademico che hanno espresso i diversi punti di vista, fornendo letture personalistiche, a tratti contrapposte, circa il modello di dirigente più funzionale ad una pubblica amministrazione rinnovata e più efficiente.

Daniela Carlà, ha introdotto la discussione esplicitando il suo pensiero in merito alla esigenza non più rinviabile, di rinnovamento della P.A., senza timore e soprattutto in armonia con i principi costituzionali. Inoltre, ha auspicato che la dirigenza potesse assumere un ruolo maggiormente responsabile oltreché autorevole e acquisire la necessaria capacità di operare scelte in piena autonomia pur rispettando gli indirizzi e le regole dei vari Comparti. Ciò al fine di evitare il proliferare di zone “grigie” che non sono né politiche, né amministrative perché hanno generato e generano gerarchie informali; Tali “zone” ha aggiunto, hanno storicamente prodotto forme di maschilismo e, ha evidenziato il rischio che queste zone, nei processi di riforma, potrebbero avere un impatto sia di genere che generazionale, come già avvenuto.

Di seguito alcuni punti degli interventi che, per esigenze di sintesi, potrebbero non essere esaustivi del pensiero complessivo degli intervenuti e di questo si chiede scusa sin d’ora.

Il primo intervento è stato di Carlo Mochi Sismondi che ha esposto un modello di dirigenza pubblica più vicino a quello di management privatistico, capace di autonomia e di autorevolezza, selezionato non affidando ai soli titoli e/o a prove d’esame inidonee a valutarne le competenze ma attraverso una “sana discrezionalità”, valutando il curriculum e le capacità effettive così come fa la stazione appaltante che rischia e impiega proprie risorse economiche.



Alessandro Bellavista, al contrario, più conservatore, riguardo al reclutamento del dirigente pubblico, affiderebbe a procedure concorsuali che ritiene più garantiste, la valutazione delle capacità manageriali; ipotizza una figura dirigenziale adeguatamente e “scrupolosamente” formata per il ruolo specifico che è chiamata a svolgere. Inoltre, manifesta perplessità riguardo al ddl Madia in quanto, in particolare all’art. 9 del disegno di legge, intravede il riaffermarsi della dipendenza dell’amministrazione pubblica dalla politica.

Luigi Corvo, è intervenuto nel dibattito sottolineando la sterilità delle diatribe dottrinali riguardo alla natura, aziendalistica e non, delle Amministrazioni pubbliche. Afferma che la stagione della ricerca di punti di contatto e divergenze tra queste entità si è esaurita dopo le teorie del New Public Management degli anni ‘80. Ha evidenziato la necessità della ridefinizione dei sistemi di programmazione e controllo che consentano una valutazione più rispondente alla performance effettiva delle amministrazioni, correlata alla misurazione dell’efficacia delle politiche che vengono implementate. Inoltre, ritiene che non si possa prescindere dall’ausilio di sistemi di contabilità e bilancio che consentano una visibilità delle modalità di allocazione delle risorse nel medio e lungo periodo, evitando che le operazioni di *spending review* siano calate dall’alto, con modalità lineari che tradiscono perfino la semantica della definizione: *review* presuppone che vi sia una conoscenza accurata delle voci di spesa e si proceda successivamente a una loro revisione"

Alberto Ferrante, dirigente pubblico, prendendo spunto dalla esperienza personale, ha ritenuto le selezioni - attraverso i concorsi e/o il corso concorso presso la scuola della P.A. - il criterio più valido per il reclutamento della dirigenza tale da evitare interazione tra P.A. e Politica.

Daniela Carlà, dalla esposizione dei modelli dirigenziali e dalle critiche costruttive esposte ha auspicato la possibilità, in un prossimo futuro, di organizzare un seminario “tecnico” focalizzato sulla diversità delle funzioni dirigenziali e il diverso grado di responsabilità e di specificità che queste comportano, eventualmente con il coinvolgimento delle stazioni appaltanti per esaminare proposte e avviare un confronto comparato. Inoltre, riguardo alle procedure per la selezione della dirigenza, evidenzia la necessità di individuare meccanismi più adeguati e più validi.

A seguire, alcuni interventi pervenuti in redazione per una lettura più approfondita degli argomenti trattati.



## **Una dirigenza a rischio?**

*di Carlo Mochi Sismondi*

La prima impressione che ho avuto leggendo l'art. 9 del disegno di legge "Madia" che riforma la dirigenza e, insieme, le reazioni dei sindacati e delle associazioni dei dirigenti è stata che è necessaria una robusta iniezione di fiducia. La fiducia è l'ingrediente che infatti mi pare più scarso: il disegno di legge delega fa intravedere in filigrana una scarsa fiducia della politica verso l'amministrazione, come se fosse composta tutta da conservatori, frenatori, burocrati, pietre d'inciampo di ogni riforma e zavorra del Paese; specularmente la reazione dei dirigenti alla riforma, o per lo meno dei loro sindacati ed associazioni, è improntata in generale ad una scarsissima fiducia nella politica, come se fosse fatta tutta di pirati che vogliono imporre solo *yes man*, veline o portaborse. In questa reciproca sfiducia nasce e cresce poi la sfiducia dei dipendenti verso i loro dirigenti e la loro organizzazione e quella, assai più grave, dei cittadini verso entrambe, politica ed amministrazione, con il conseguente distacco sempre maggiore dalle istituzioni democratiche. Ma per ripristinare le condizioni della fiducia è necessario poter contare su una politica che sia all'altezza del compito in tutti i suoi livelli, dai ministri agli assessori delle piccole città e da dirigenti che credano veramente che il loro posto ed il loro stipendio debba dipendere dai risultati percepibili dai cittadini. In una parola da come va l'azienda Italia.

Per ottenere fiducia è però altresì necessario ammettere gli errori e le storture esistenti di cui è colpevole la politica così come l'amministrazione e gli stessi sindacati dei dirigenti che ora strepitano. Chi grida allo scandalo per l'autonomia violata della dirigenza ci dica dov'era quando sono nati tanti ruoli separati, creati nel 2004 dal Governo Berlusconi a seguito dello smantellamento della riforma Bassanini, in cui la dirigenza si è accomodata, perseguendo per ciascuno, con maggiore o minore successo, vantaggi retributivi e sbandierando sempre e comunque una specificità che è diventata generalità. Basta guardare alle differenze di compensi tra dirigenti di prima fascia appartenenti a diversi ruoli, per rendersi conto della stratificazione dei privilegi che ha premiato chi è stato più vicino al potere, basta guardare alla crescita spropositata del numero dei dirigenti e al rapporto tra i dirigenti e i loro dipendenti per vedere con chiarezza che tali privilegi non





sono legati alle responsabilità effettive né all'effettivo espletamento della funzione dirigenziale. Basta, infine, guardare la scandalosa anomalia dei compensi dei nostri dirigenti apicali rispetto ai loro colleghi dei paesi OCSE, per intravedere un uso quanto meno spregiudicato della funzione di cerniera tra l'amministrazione e la politica che è stato concesso a tali posizioni. A queste storture la riforma prova a mettere rimedio, se ci riuscirà non lo sappiamo, ma certo va guardata con onesta speranza.

Perché la discussione non diventi poi surreale sarà necessario guardare qualche mito con più realismo e con un atteggiamento libero da pregiudizi. Mi rifiuto di dire ad esempio che i concorsi per tutti sono la soluzione. Senza arrossire affermo che i concorsi saranno sì tranquillizzanti e benedetti dalla Costituzione, ma così come sono non discriminano nulla e che nessun imprenditore (parlo a ragion veduta visto che faccio l'imprenditore da tanti anni) assumerebbe un suo dirigente senza poterne valutare il curriculum, l'esperienza pregressa, i risultati raggiunti, la sua attitudine alla gestione delle persone, il suo equilibrio emotivo, i suoi interessi, ma potendo considerare per la scelta solo i suoi titoli di studio e i risultati di due compiti scritti (magari il primo a quiz) su materie che nulla hanno a che vedere con quello che farà e di un colloquio orale di una mezz'ora (se va bene). Non prendiamoci in giro quindi e se proprio non ci fidiamo della discrezionalità del dirigente o del politico che deve scegliere, se ci scordiamo che discrezionalità fa rima con responsabilità e che le due cose devono necessariamente marciare assieme, almeno riformiamo i concorsi, allarghiamo l'esperienza dei corsi-concorso, diffondiamo un *tutoring* intelligente degli aspiranti dirigenti.

Perché poi la legge non rimanga nel campo delle grida manzoniane, ma entri nel campo dei comportamenti è necessario ripensare da capo l'immagine stessa del dirigente che deve sentirsi più simile ad un manager *tout court*, non per qualche norma contrattuale, ma perché accetta un rischio. E non basta certo sottolineare ad ogni piè sospinto che la P.A. non è un'azienda per convincermi che un dirigente pubblico non deve rischiare nulla. Il concetto stesso di rischio è lontano dalla mentalità del dipendente pubblico, se non in una forma poco limpida e legata alle cordate politiche o sindacali che possono spiazzare anche i più bravi, ma il rischio è connaturato nella funzione dirigenziale. E' la stessa ragione che giustifica stipendi maggiori anche di dieci volte rispetto ai propri collaboratori,



è la caratteristica di chi valuta il proprio operato non dalla diligenza, dall'efficienza o dagli input, ma dai risultati in termini di soluzione dei bisogni, di qualità della vita dei cittadini e delle imprese, di *outcome*. Certo il rischio a cui penso deve riguardare il raggiungimento dei risultati, l'ottimale allocazione delle risorse, il successo complessivo nella missione dell'ente, non l'affinità politica o l'acquiescenza al ministro di turno.

E' solo l'accettazione del rischio che permette di vivere sino in fondo la responsabilità e quindi di accettare di esercitare una sana discrezionalità. In questo momento storico in Italia la parola discrezionalità è percepita come pericolosa e scandalosa, rimanda ad arbitrio e a clientelismo se non addirittura a corruzione e malamministrazione. Eppure è proprio la discrezionalità del dirigente e del politico dotati di autonoma responsabilità che è il rimedio sovrano contro la corruzione. Se in tutti i Paesi europei e nelle delibere della Commissione europea sugli appalti pubblici si aumentano le discrezionalità dei dirigenti e delle stazioni appaltanti una ragione ci sarà. E' lapalissiano, infatti, che nessun automatismo, nessun concorso a quiz, nessun algoritmo che sostituisca la libera, onesta e lungimirante scelta fatta per il bene comune, può salvarci dalla corruzione. Anzi più meccanismi automatici metteremo, più ci trincereremo dietro a regole, norme, commi, scudi di autotutela o di diritto amministrativo, più la corruzione la farà da padrona. Nell'aria pulita della responsabilità non alligna; nelle stanze polverose piene di muretti burocratici dietro cui difendersi e di certificati antimafia cresce indisturbata la corruzione, che si pasce di norme e di commi e vede come il fumo negli occhi lo sguardo limpido di chi ha il coraggio di scegliere.

Quel che serve quindi per un'amministrazione migliore, ma anche per combattere la corruzione è un ripensamento radicale dello status del dirigente, ma per questo cambio di paradigma nessuna legge, neanche questa, può bastare: è necessario un passaggio dal piano delle norme a quello dei comportamenti che non può che derivare da una coerente e tenace permanenza nello sforzo riformatore che superi la contingenza di un Governo, per quanto questo si senta "rivoluzionario", ed entri nella cultura della nostra classe dirigente. Una legge è sempre solo l'inizio di un processo: abbandonarlo a se stesso vuol dire condannarlo a morte certa. E il cimitero di riforme mancate lo testimonia.



## **Un'amministrazione libera dalla politica**

*di Alessandro Bellavista*

Il disegno di legge n. 3098 persegue l'ambizioso obiettivo di riformare vasti ambiti della pubblica amministrazione: dalle funzioni, all'organizzazione e al rapporto di lavoro. Esso contiene, pertanto, un complesso di deleghe da esercitare entro un periodo sicuramente non breve. Tuttavia, il vasto programma governativo corre il rischio di scontrarsi con la difficoltà di fare corrispondere la realtà dei fatti alle dichiarazioni di principio.

In effetti, sulla base dell'esperienza, non solo italiana, dovrebbe essere ormai acquisita la consapevolezza che il cambiamento vero (nell'amministrazione, ma non solo) si determina soprattutto attraverso una lunga e paziente azione di governo verso gli obiettivi predefiniti. E' quindi illusorio pensare di modificare le cose solo a colpi di leggi e circolari.

Purtroppo, soprattutto con l'entrata in vigore del sistema elettorale maggioritario, s'è enfatizzata la tendenza delle coalizioni al governo di cercare di dimostrare agli elettori di volere realizzare delle riforme e di fare in concreto delle riforme. In altri termini, nel discorso politico, la parola d'ordine è diventata quella delle riforme. E ciò indipendentemente anche dal contenuto sostanziale delle innovazioni elaborate. Sicché, lo strumento legislativo è quello massicciamente utilizzato per raggiungere lo scopo. Scarsa attenzione è, invece, dedicata alla realizzazione effettiva di ogni riforma. Tanto è difficile che gli elettori (tranne quel gruppo direttamente coinvolto) si accorgano che il progetto è costruito male sul piano tecnico, oppure è utopistico, ovvero è carente negli snodi fondamentali, o viene abbandonato nella fase primordiale senza porre in essere le indispensabili azioni di implementazione.

Così, solo tra qualche anno sarà possibile fornire un giudizio circa la riforma della pubblica amministrazione del governo Renzi: se abbia avuto qualche effettivo risultato nell'interesse della collettività oppure se si sia ridotta, come tante altre precedenti, a mera carta straccia.



Beninteso, è opportuno segnalare che alcune delle linee della riforma destano particolare preoccupazione sul piano dei rapporti tra politica e amministrazione. In estrema sintesi, il disegno di legge contiene un'articolata modifica dello statuto della dirigenza pubblica volto ad indebolirne le capacità di resistenza di fronte alle pressioni del potere politico. Si assiste ad un rafforzamento del ruolo della politica che potrà aumentare il suo dominio sull'amministrazione. Di fatto, il disegno di legge si muove in linea di continuità con la legge Frattini del 2002 che aveva avviato la riconquista dell'amministrazione da parte della politica, sterilizzando i principi ispiratori delle grandi riforme degli anni novanta. Se si scorre l'art. 9 del disegno di legge ci si rende conto di come si proceda in direzione esattamente contraria a quanto si dovrebbe fare per assicurare una reale autonomia e imparzialità della dirigenza pubblica. E' mantenuta una forte connessione strutturale tra potere politico e dirigenza che incrina l'effettività del principio di distinzione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa.

Qui ci si limita ad osservare che la valutazione dell'attività dirigenziale dovrebbe essere la chiave di volta del sistema in modo da suffragare nei fatti la distinzione tra politica e amministrazione. E quindi la valutazione deve essere svolta da soggetti imparziali e non scelti dagli organi politici. Nel disegno di legge non v'è alcuna garanzia in questo senso. D'altra parte, la politica non gradisce affatto i meccanismi di valutazione. Questo perché i risultati (tendenzialmente) oggettivi della valutazione implicano un giudizio sulla stessa politica che nomina i dirigenti. A questo proposito, basti pensare alle reazioni isteriche del ceto politico quando il Sole 24 ore pubblica la sua, ormai tradizionale, classifica sulle città con la migliore qualità della vita. Al di là del fatto che le classifiche vanno accolte con beneficio d'inventario, è evidente come per un politico vedere la propria città in fondo al ranking rappresenti una grossa perdita d'immagine.

Peraltro, sembra ormai finita nel dimenticatoio l'idea di introdurre il cosiddetto "fallimento politico" e cioè la decadenza degli organi politici in caso di accertata incapacità gestionale dei dirigenti da loro nominati.

Quanto alle regole di assegnazione degli incarichi dirigenziali, esse rimangono di tipo politico fiduciario. Invece, l'affidamento degli incarichi dovrebbe essere basato su una



procedura trasparente e di tipo concorsuale. Più in generale, l'unico modo per garantire l'effettività del principio di distinzione è quello di ancorare ogni scelta sull'affidamento, la revoca, la conferma, la non conferma degli incarichi dirigenziali ai risultati della valutazione. Invece, il disegno di legge predispone meccanismi che consentono di decidere sulla sorte dei dirigenti prescindendo dalla valutazione.

La durata degli incarichi dovrebbe essere più lunga della permanenza in carica del titolare del potere di nomina; cosa che nel disegno di legge non è affatto prevista, e anzi v'è una riduzione della durata massima degli incarichi. Il dirigente dovrebbe godere di una tutela reale in caso di licenziamento ingiustificato, ma il disegno di legge lascia trasparire la possibilità che il dirigente senza incarico, ad un certo punto, possa essere estromesso dall'impiego senza alcuna motivazione e tutela.

Per giunta, da tempo si sostiene l'opportunità di scindere lo statuto della dirigenza in due tronconi: quello della cosiddetta dirigenza fiduciaria che collabora alla formazione dell'indirizzo politico e quello della dirigenza fiduciaria con esclusivi compiti di gestione amministrativa. La seconda dovrebbe avere un regime molto più garantista rispetto alla prima. Ma nel disegno di legge non v'è nulla a tale riguardo e si continua a propagandare un modello unitario che, come già osservato, tende a favorire la fidelizzazione politica di tutta la dirigenza.

Ovviamente, per formulare un giudizio completo, bisognerà aspettare il relativo decreto legislativo attuativo della delega. E, per fortuna, la Corte costituzionale potrà intervenire per censurare, come ha fatto in passato, le disposizioni più aberranti. In conclusione, però, va chiaramente detto che tale disegno di legge dimostra una grande immaturità del ceto di governo italiano, il quale sembra del tutto trascurare il valore fondamentale dell'imparzialità dell'amministrazione.



## **La P.A. che vogliamo**

*di Nicoletta Stame<sup>14</sup>*

Colgo volentieri la richiesta di pensare alla P.A. che vorremmo, che interpreto come l'opportunità di prefigurare un orizzonte possibile, anche se ancora non proprio nelle carte. Ma vivere in tempi di cambiamento e di riforma come gli attuali ci aiuta in questo esercizio. L'occasione per discutere questi temi - che sono però al centro del dibattito internazionale - ci viene infatti offerta dal disegno di legge di riforma della PA oggi in discussione, anche se essi non sono esattamente ciò di cui la riforma si occupa.

La P.A. che vorrei io dovrebbe avere queste caratteristiche:

1. Essere al servizio dei cittadini
2. Avere una organizzazione democratica
3. Saper differenziare

### **Essere al servizio dei cittadini**

Con questo si intende porre la soluzione dei problemi che riguardano i cittadini, e la società in generale - quindi i risultati in termini di servizi resi (istruzione, sanità, lavoro, ecc.) e di funzioni svolte (diritti civili, sicurezza, difesa, ecc.) - come criterio per valutare l'efficienza, l'efficacia e l'equità dell'amministrazione.

Questo principio è affermato da tutti, ma si fa poco per realizzarlo, perché quando si parla di P.A. si pensa prevalentemente a ciò che riguarda il suo personale, e non ai suoi rapporti con il mondo esterno che deve servire. Eppure esistono norme che dovrebbero facilitare questa impostazione:

- “Lavorare per missioni e per programmi” significa esattamente questo;

---

<sup>14</sup> Nicoletta Stame, a causa di impegni improvvisi sopraggiunti, non ha potuto essere presente ma ha comunque fatto pervenire alla redazione il suo pensiero fornendo indicazioni puntuali e complete, ovvero “istruzioni per l'uso” per una filosofia dirigenziale che ponga al centro della propria azione il benessere dei cittadini e della società in generale.



- La contabilità pubblica basata sulla cassa, ossia su quello che effettivamente si è fatto e si sta facendo, associata alle norme sulla trasparenza, e all'uso delle tecnologie informatiche, dovrebbero rendere più comprensibile (e quindi giudicabile) l'operato della P.A.;
- La valutazione delle politiche, che sta ormai entrando anche nel nostro sistema politico-istituzionale, dovrebbe tendere a valutare gli effetti delle politiche attuate rispetto a obiettivi che rispecchino quei principi, in modo da prevederne un miglioramento in corso, e una eventuale modifica.

### **Avere un'organizzazione democratica**

Questo punto è completamente assente dal dibattito. Prevale ancora un'idea di un'amministrazione gerarchica, con responsabilità decrescenti a cascata. L'impianto proveniente dal d.lgs n. 165 del 2001, (ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) non è messo in discussione.

E' vero che si parla molto dei "tanti bravi funzionari che ci sono nella P.A.", anche per differenziarsi dai "fannulloni" evocati dalla riforma Brunetta, ma poi essi scompaiono dallo scenario presentato. Non si prospettano modi per valorizzare l'apporto dei funzionari di diverso livello, e le poche esperienze esistenti in materia vengono considerate "atipiche". Per non parlare dell'attività degli *street level bureaucrat*, quelli a diretto contatto con i cittadini, che vivono quotidianamente le difficoltà del sistema, e che prendono necessariamente decisioni che incidono sul modo in cui i cittadini guardano allo Stato, e che quindi dovrebbero essere considerati proprio per questo.

Il sistema della valutazione della performance (al di là di tutte le problematiche sindacali) tiene conto solo della rispondenza agli obiettivi operativi prefissati dal dirigente superiore in modo sempre più specifico (e che pertanto favoriscono atteggiamenti ritualistici di puro adempimento), non della capacità del funzionario o della squadra di realizzare gli obiettivi di *policy* anche in altro modo (*accountability* dinamica), o eventualmente di evidenziare la necessità e/o possibilità di modificare gli obiettivi stessi.





## Saper differenziare

Saper trovare soluzioni specifiche ai problemi concreti che ci si trova ad affrontare nelle diverse situazioni e nei diversi contesti.

Come ha ricordato opportunamente Dario Ciccarelli, l'art. 118 della Costituzione dice che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". I tre principi dell'art. 118 andrebbero pensati così:

- Sussidiarietà: intesa non come separazione delle competenze per livello (è la problematica del 117), ma anche come necessaria collaborazione verticale, il *marble cake* di cui parlano i federalisti americani
- Differenziazione: trovare le soluzioni adatte a ogni diversa situazione, il che può comportare molta collaborazione orizzontale più che direttive verticali.
- Appropriatezza: farlo in modo coerente, ben fatto.

Invece, ancora la maggior parte delle norme sulla P.A., e dei suoi comportamenti, sono ispirate al principio di "uniformità", come se tutte le organizzazioni, e le situazioni, fossero identiche.

Tutta l'attenzione è rivolta alla generalizzabilità, anche quando si parla delle "buone pratiche", che invece possono solo essere adattate, usate per analogia interpretativa, ma mai replicate come tali.

Raffaele Cantone appena divenuto Presidente dell'ANAC ha rilevato che i piani anti-corruzione della maggior parte delle amministrazioni erano identici, perché copiati dalle linee guida, e ha chiesto di concentrarsi sui rischi specifici di corruzione che ci sono in ogni situazione. Allo stesso modo, ogni amministrazione dovrebbe lavorare tenendo conto dei problemi particolari che si incontrano nella propria realtà: scuole con diverso grado di evasione dell'obbligo; ambienti di lavoro più o meno regolari; servizi sociali legati in modo diverso alle reti di solidarietà sociale; ecc. E l'efficacia del suo intervento



andrebbe valutata rispetto al modo in cui ha saputo neutralizzare gli specifici ostacoli o valorizzare le risorse esistenti, anche tramite collaborazioni orizzontali.

### **In tema di valutazione**

Ora, in base a quanto detto finora, vorrei commentare le proposte del “Documento d’iniziativa comune” in tema di valutazione.

a. *Tenere separate le forme di valutazione (politiche, performance delle amministrazioni, performance degli uffici, processi di lavoro)*

Si tratta di operazioni diverse, condotte da soggetti diversi per ambiti diversi, come indicano le stesse parole. Ma ci dovrebbe essere comunque una ispirazione analoga, che è appunto quella di guardare ai risultati per i cittadini, valorizzare i talenti del personale, riconoscere il modo di affrontare le diversità.

b. *Introdurre la valutazione parlamentare delle politiche, per conoscere esiti delle politiche e capacità di realizzazione degli apparati.*

E' una tendenza che si sta affermando con la riforma del titolo V della Costituzione, che prevede che “il Senato ...concorre ...alla valutazione delle politiche pubbliche“. Ed è un tema su cui il Laboratorio di Valutazione Democratica, di cui faccio parte, ha presentato un documento che discute l'impianto previsto dalla norma e prevede come potrebbe essere attuato.

c. *Creare una Agenzia Nazionale di Valutazione per comparare le prestazioni delle varie amministrazioni.*

Nell'ambito della riforma della P.A. si sta discutendo sulla eventualità di creare un Sistema Nazionale di Valutazione che colleghi una commissione di esperti alle agenzie di comparto (differenziazione per settore) e agli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) delle amministrazioni, singole o accorpate (gli attuali OIV dovranno essere riformati per assicurarne efficacia e indipendenza). La comparazione si deve fare tra amministrazioni simili, non può esserci agenzia unica per tutta la P.A.

d. *Introdurre la funzione di auditing affidata a soggetti esterni.*



Anno 3, n. 04 - luglio 2015

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

L'audit non è valutazione, ed è bene che sia svolto da soggetti esterni. Ma attenzione che con questa espressione non si introduca l'obbligo che la valutazione debba essere fatta da agenzie esterne: non confondere "esterno" con "indipendente", ciò che conta è "l'indipendenza".

*e. Operare valutazioni qualitative (sull'impatto delle norme, delle politiche, delle attività amministrative) oltre che quantitative (numero delle pratiche).*

Certamente.

109

## **Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>  
[redazione.eticapa@gmail.com](mailto:redazione.eticapa@gmail.com)

### **Direttrice 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>