

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



**In questo numero:**

**EDITORIALE**

*Daniela Carlà*

**Intervista a Matteo Richetti**

**FOCUS: PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IMPRESE**

**Interventi su:**

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

**ALTRI CONTRIBUTI E RECENSIONI**



## SOMMARIO

<b>Editoriale</b> .....	<b>4</b>
<b>Intervista all'On. Matteo Richetti</b> .....	<b>17</b>
<i>A cura di Daniela Carlà</i>	
<b>FOCUS: PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IMPRESE</b>	
<b>Intervista a Maurizio Sacconi – Presidente Commissione Lavoro Senato</b> .....	<b>20</b>
<i>a cura di Daniela Carlà</i>	
<b>Intervista ad Alessandro Falcolini</b> .....	<b>23</b>
<i>a cura di Roberto Bafundi</i>	
<b>La semplificazione burocratica e le sue prospettive dal punto di vista delle imprese</b> .....	<b>28</b>
<i>di Antonio Matonti e Rocco Cifarelli</i>	
<b>Rapporto fra Pubblica Amministrazione e imprese ovvero desiderio di normalità</b> .....	<b>32</b>
<i>di Oriano Giovanelli</i>	
<b>Il nuovo codice degli appalti come driver per l'innovazione della PA</b> .....	<b>42</b>
<i>di Carlo Mochi Sismondi</i>	
<b>La riforma delle società partecipate: primo esame del d.lgs. n. 175/2016</b> .....	<b>49</b>
<i>di Manuela Arrigucci</i>	
<b>Rapporti tra azienda agricola e Pubblica Amministrazione</b> .....	<b>56</b>
<i>di Marina Di Muzio</i>	
<b>Semplificare è utile ma...</b> .....	<b>58</b>
<i>di Francesco Rampi</i>	
<b>Leadership civiche per le città di domani: le competenze dei manager per generare sviluppo</b>	<b>61</b>
<i>di Marcella Mallen</i>	
<b>DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.</b>	
<b>La riforma della dirigenza ... in “poche parole” (tra aporie e interludi)</b> .....	<b>63</b>
<i>di Roberto Bafundi e Claudia Maio</i>	
<b>Il regime della dirigenza federale U.S.A. - Senior Executive Service (SES)</b> .....	<b>72</b>
<i>di Giuseppe Beato</i>	
<b>Le riforme della P.A. Un rapporto irrisolto tra politica e amministrazione</b> .....	<b>92</b>
<i>di Giovanni Principe</i>	
<b>Leadership etica</b> .....	<b>107</b>
<i>di Antonello Scialdone</i>	
<b>LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE</b>	
<b>Un progetto per prevenire e combattere la corruzione nella sanità italiana</b> .....	<b>110</b>
<i>di Carla Collicelli</i>	
<b>VALUTAZIONE</b>	
<b>Per una valutazione possibilista nel nostro Parlamento</b> .....	<b>114</b>
<i>di Mita Marra</i>	
<b>CONTRIBUTI</b>	
<b>Questioni di genere: tra diritto, economia e sviluppo sostenibile</b> .....	<b>119</b>



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

## Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

*di Antonella Anselmo*

**Il rapporto tra etica, scienza, tecnologia. Ricerca in ottica di genere..... 128**

*di Laura Moschini*

**Il sindaco donna? La sindaca? Riflessioni sul potere della lingua in ottica di genere ... 146**

*di Stefania Cavagnoli*

**Contro l'inattualità dell'urbanistica..... 152**

*di Alberto Clementi*

**Convegno "Se non è paritaria non è democrazia" - Non vi è parità senza democrazia -  
Accordo di Azione Comune per la Democrazia Paritaria - Bilanci e prospettive ..... 159**

*Introduzione di Marisa Rodano*

3

### RECENSIONI

**Maria Paola Monaco ..... 162**

**Gli incarichi di funzione dirigenziale**

**Uno snodo cruciale nel rapporto fra politica e amministrazione**

*di Leonella Cappelli*

**Marina Terragni ..... 165**

**Temporary Mother. Utero in affitto e mercato dei figli**

*di Antonella Crescenzi*

**Anna Loretoni ..... 168**

**Ampliare lo sguardo. Genere e teoria politica**

*di Francesca Izzo*

**Joseph E. Stiglitz ..... 170**

**Le nuove regole dell'economia - Sconfiggere la disuguaglianza per tornare a crescere**

*di Sonia Mecenate*

### APPENDICE

**Arriva l'Agenda NOIDONNE *cult* 2017 ..... 171**

**Numeri Precedenti ..... 172**



## Editoriale

**U**na leadership etica per il Paese: è la priorità per la quale impegnare la politica, la pubblica amministrazione, gli attori economici e sociali e l'associazionismo, verso cui orientare progetti e risorse, nel pubblico e nel privato. Il Paese ha bisogno di passi in avanti, di riforme, di progressi certi e verificabili, ma soprattutto di condividere obiettivi di medio periodo e di ritessere articolate e unificanti identità, di ritrovarsi in plurali, comuni e consolidate leadership, delle quali riconoscere concordemente la valenza anche etica e civile. Occorre ristabilire così "il circolo della fiducia", auspicato da Marcella Mallen, senza umanismi sterili, ma assumendo differenze e articolazioni. L'orizzonte deve essere comune, insomma, e i percorsi e i sentieri tanti e diversificati. Sono fertili e inevitabili dialoghi e diversità, confronti e anche tensioni generazionali e tra i generi, dinamiche tra specificità territoriali e standardizzazioni, conflitti tra parcellizzazioni e regole, tra omologazioni e valorizzazioni delle differenze, tra differenziazioni e reti, ma nella condivisione di valori, assetti, regole di fondo. Ecco, dunque, il terreno effettivamente unificante, più importante di accordi contingenti, siglati magari presso studi notarili, ma fragili comunque perché suscettibili di essere contraddetti e rivisti dopo la cena successiva e che, in definitiva, scoraggiano e allontanano comunque i cittadini dalla politica e dalle istituzioni. Anche per la PA specifici interventi e magari utili modifiche normative non sono sufficienti per la definizione dei progetti e delle priorità di fondo nel medio periodo, e non aiutano ad affrontare la vera urgenza: il recupero di riconosciuta responsabilità presso l'opinione pubblica, di una forte e indiscussa identità di ruolo, di funzioni, di valori etici di riferimento. La crisi impone la ridefinizione e nuove composizioni degli equilibri, la revisione di molte regole. Non spaventa la voglia di cambiamento, "necessario e impossibile" (Michel Crozier), e neppure la vivacità del confronto, quanto, piuttosto, l'ostinazione nell'annichilimento degli interlocutori, la ricerca dell'impoverimento dei ruoli degli altri, l'elusione del confronto sulle tematiche per concentrarsi sui difetti degli interlocutori, sulla demolizione dei ruoli e dei poteri, nell'erronea convinzione che la propria leadership sia più autorevole quando si annienti l'altrui credibilità. Questo anche per la PA succube, e troppo spesso capro espiatorio, nello scontro tra fazioni e poteri da parte della politica, aggressiva quando è debole. Nuoce a tutti.



*Nuociono l'ottusa prefigurazione di soluzioni certe, il sottrarsi al confronto sulle cose, il privilegiare l'ostilità verso gli interlocutori, il non riconoscerne le responsabilità. Il nostro paese non ha bisogno di continue etichette e "denominazioni di origine controllata" per la primogenitura di idee e proposte, ma di vederle realizzate. E il futuro non si brevetta ma si costruisce, valorizzando concordemente i passi in avanti – anche quelli per i quali è da attribuire ad altre parti e ad altri poteri il merito -, ritrovando il senso delle cose comuni, del patrimonio che si consegna alle nuove generazioni, a prescindere dalla contingenza delle fasi e dell'avvicinarsi delle legislature, ma nel rispetto della distinzione delle articolazioni dei poteri, dei ruoli e delle funzioni. E anche nel rispetto degli equilibri e degli ambiti rispettivi della politica e della amministrazione.*

*La leadership etica si esercita nella capacità di anticipare, di motivare, di gestire, di fermarsi quando è necessario, di riconoscere ruoli differenti, ma considerando comuni nel medio periodo i valori di riferimento. E soprattutto valorizzando la dimensione civile ed etica dei comportamenti, dei singoli e delle organizzazioni di riferimento. Vi è bisogno di credibilità e del cambiamento possibile e sostenibile, sia nella politica sia nella PA. Abbiamo voluto aprire con l'intervista a Matteo Richetti, relatore della legge sui partiti, approvata recentemente alla Camera, perché la trasparenza e la democraticità nella vita interna dei partiti costituiscono il vero nodo, purtroppo poco presente nella discussione in questi mesi. Non è sufficiente cambiare le regole, se non si comincia dai soggetti, dai protagonisti, sia per la politica che per la PA. Attuare l'art.49 della Costituzione e organizzare la vita interna dei partiti con regole che ne favoriscano la democrazia, la non discriminazione, la partecipazione, è un imperativo. Occorre riflettere sull'attualità della modalità di organizzazione attraverso la forma partito. La riforma dei partiti, attraverso la piena attuazione dell'art. 49 della Costituzione, costituisce un'urgenza per il Paese e, io credo, per la PA, che non sarà effettivamente indipendente e imparziale secondo il dettato costituzionale, se i soggetti della politica, i partiti, non impronteranno se stessi e la propria vita interna ai principi di democraticità. Sono convinta della correlazione. E altrettanto convinta che sia stata sino a ora poco indagata, ma che sia centrale per l'esercizio nel Paese di una autorevole leadership etica.*

*Condividendo, con Giovanni Principe, che in primo luogo la politica debba partire da se stessa, (dunque dalla riforma dei partiti!). Credo che sia velleitario, comunque, pensare di riformare la PA senza riformare la politica. Ma, ovviamente, ciascuno deve concentrarsi su di sé, anche l'amministrazione e la dirigenza pubblica.*



*Di leadership etica racconta Antonello Scialdone, che richiama significativi approfondimenti. Insomma, il capo deve essere sempre sottoposto a regole, qualunque sia il potere che esercita. Antonello Scialdone si chiede quale sfida rappresenti questa prospettiva per il settore pubblico e per la PA in particolare considerando “lo specifico delle nostre amministrazioni, più aduse a far notizia per eventi riferibili alla presenza di guide a bassa intensità morale e per il rischio di abusi, manipolazioni e comportamenti oppressivi .... Questa testata e la stessa Associazione che la promuove, portando già nel nome il riferimento all’etica come manifesto, potrebbero .....stimolare plausibilmente una discussione nel merito, a partire dalle condizioni di adattabilità di questo approccio al contesto delle nostre istituzioni. Quali requisiti deve poter vantare –e/o acquisire sul campo- la dirigenza delle nostre amministrazioni per giocare ruoli virtuosi quali quelli finora richiamati? Quali contraddizioni incarna un apparato istituzionale sovraffaticato nel corso del tempo da prescrizioni e adempimenti ma tuttora insufficiente nel testimoniare un impegno etico e nel saperlo trasmettere e valorizzare? E’ possibile conseguire tramite modelli rinnovati di leadership una maggiore efficienza dei contesti organizzativi e livelli durevoli di soddisfazione del proprio personale?”*

*Ci interroghiamo su come la PA possa contribuire nel paese a una nuova leadership etica nel medio periodo, non schiacciata sulla contingenza: la leadership si rafforza nella analisi consapevole del presente e nella progettualità. E’ per questo che vi è necessità di una pubblica amministrazione capace e indipendente. Al contrario, la politica, quando evoca il servilismo e l’appiattimento dell’amministrazione pubblica, nuoce all’amministrazione – e quindi ai cittadini – ma nega innanzi tutto se stessa, rinuncia alla funzione che le è propria. La tematica della leadership etica e civica, dunque, investe l’amministrazione, la politica, la vita interna dei partiti. Ne scrive anche, con un approccio differente, Marcella Mallen, presidente di Prioritaria, associazione fondata dalle principali organizzazioni di rappresentanza dei manager italiani, che evoca “leadership civiche nella città di domani”, progetto ambizioso e concreto.*

*La priorità della leadership etica per il Paese investe gli assetti, le regole, i soggetti, e tra questi in primo luogo i partiti politici.*



*Il leader moderno, sia esso politico o imprenditore, dirigente d'azienda o dirigente PA, deve esplicitare il proprio angolo di osservazione, esprimere uno sguardo consapevole del punto di vista prescelto, ma non tradurlo in parzialità e comportamenti discriminanti. Soprattutto la pubblica amministrazione ha il dovere di efficacia nelle azioni – che richiede orientamento e scelte – e di imparzialità.*

*Occorre soffermarsi sulle funzioni e i limiti dell'operare delle pubbliche amministrazioni, sui valori che ne fondano l'agire, sulle relazioni con la politica, sulle aree riservate e su quelle in condominio.*

*Ci torneremo nei prossimi numeri, con un'ottica interdisciplinare, anche filosofica, interrogando e interrogandoci sul rapporto dell'amministrazione con l'etica. Sono utili il confronto tra culture, e l'approccio trasversale, che aiutano a chiedersi di quale amministrazione pubblica la collettività abbia bisogno, coinvolgendo giuristi, economisti, statistici, sociologi, urbanisti, filosofi, imprenditori, dirigenti d'azienda. E' oggetto di riconsiderazione anche il rilievo da attribuire alle biografie dei singoli, il riflettere su quanto sia corretto e utile nella PA che le biografie affiorino nei curriculum: questioni non banali e alle quali non si possono continuare a fornire risposte casuali o semplicistiche.*

*Abbiamo anche seguito l'approccio di Laura Moschini, con l'attenzione rivolta alle nuove generazioni. Presentiamo con piacere la ricerca che coinvolge una platea di giovani nell'approfondimento del nesso tra etica, scienza, tecnologia, in un'ottica di genere.*

*Laura Moschini racconta, infatti, di etica, e di etica per i giovani, muovendo da considerazioni riguardanti "la cittadinanza responsabile" e superando "le diffidenze verso la filosofia dei discorsi riguardanti le così dette vere scienze, come sono considerati saperi in ambito scientifico e tecnologico. L'obiettivo è collegare i saperi etici con quelli politici ed economici. "La conclusione è incoraggiante, i giovani interrogati fanno delle domande precise e richiedono azioni in campo educativo, familiare e sociale, lavorativo e istituzionale e politico": cioè politiche pubbliche. Cioè – e mi pare di non forzare - più pubblica amministrazione, funzionante efficacemente*

*L'amministrazione alla quale pensiamo è abitata da inevitabili conflitti e attraversata dalle innovazioni del presente, mette in discussione sé stessa, apre i "cantieri" ma poi li chiude, conosce il dubbio ma cerca risposte, in tempi certi e nell'esercizio della discrezionalità. Rivendica ruolo e funzioni dei propri dirigenti, della propria specifica leadership etica.*



*Non dovrebbe più costituire il luogo per l'annoiato confronto, - quasi sempre esclusivamente giuridico - presso i gabinetti dei ministri, che è funzionale a rivestire la realtà delle sole regole giuridiche e che ha concorso a far sì che le amministrazioni pubbliche non siano vissute come realmente abitate da fermenti, tensioni, passioni della nostra epoca.*

*Le sollecitazioni e gli interessi del presente nella PA troppo spesso si "lavorano" come provenienti dall'esterno, non come propri della PA medesima che ha, invece, responsabilità dirette nel conoscere e comporre gli interessi. Paradossalmente, la PA è vissuta come luogo di "decontaminazione", non di confronto e valutazione. Al dirigente pubblico, troppo spesso, nella migliore delle ipotesi, si è chiesta la sola competenza tecnica, vagliata con canoni formali. Capace e meritevole finisce poi con l'essere considerato il dirigente che impari sapientemente a muoversi nella zona grigia dei gabinetti.*

*Vi è un problema di qualità della dirigenza pubblica – e non intendiamo disconoscerlo – nel rapporto con i cittadini. La disciplina della dirigenza pubblica è centrale. Claudia Maio e Roberto Bafundi ci accompagnano nella lettura della legge "Madaia", in corso di definizione, sottolineandone criticità e aspetti problematici. La lettura per punti coglie più nessi dei tanti approcci globali e ideologici. Insomma, la "destrutturizzazione" nell'analisi ci lascia ancora più perplessi sugli ingredienti utilizzati. Auspichiamo le modifiche necessarie. Ma pensiamo anche che il problema non sia solo di leggi e di bontà delle leggi: continuiamo anche a pensare che per i problemi della P.A. la soluzione non sia sempre solo nelle leggi. E anche che la formazione improntata al solo formalismo giuridico non aiuti. E non giova neppure semplicemente integrarne l'approccio con esercizi adempimentali che sovrappongono controlli e "schizzano" valutazione, paralleli e troppo generici, densi di astratte e gergali competenze. Occorrerebbe invece cogliere come grande opportunità la portata innovativa della valutazione, investirci, nella convinzione che richieda interdisciplinarietà, umiltà nell'approccio, sperimentazione, "falsificazioni", riconoscimento dell'errore, come abbiamo appreso da Nicoletta Stame. Apprezziamo le riflessioni dell'AIV e di Mita Marra. La valutazione può contribuire a far funzionare l'amministrazione pubblica meglio e con costi minori. Ma si riduce a un costo aggiuntivo se la si piega al ruolo di ancella per giustificare, con vesti nuove, l'esistente, se non la si aziona come leva per le scelte innovative nelle politiche pubbliche. Condividiamo con Mita Marra l'approccio che liquida definitivamente, ricorrendo anche alla visione di Hirschman, la concezione tecnicistica della valutazione. E' nostro intento contribuire al ragionamento sugli intrecci tra valutazione, partecipazione, democrazia.*



*Innovare non significa inserire barocchismi e complicare con adempimenti aggiuntivi; non giova potenziare l'Amministrazione gergale e astratta, dove imparzialità si coniuga nei fatti con distanza e indifferenza. L'indifferenza etica non è riconducibile all'imparzialità: ne configura l'antitesi. L'imparzialità presuppone la considerazione, non discriminatoria degli interessi, e non l'apatica e mestierante equidistanza. Per comporre gli interessi non si può prescindere da competenza, conoscenza, esperienza: il formalismo giuridico soccorre, invece, troppo spesso, l'anestetizzante distanza. L'amministrazione che si "difende" dall'ingresso degli interessi con asettiche impalcature giuridiche non è imparziale ma ideologica, genera falle per l'inevitabile incursione di interessi privilegiati, per parzialità, per consuetudini. Troppi e troppo coesistenti a lungo i malintesi. E gli equivoci sulla valutazione, ma anche sulla semplificazione, importantissima ed evocata in tutti i contributi come fondamentale nel nostro focus su amministrazione e imprese. E' urgente semplificare. Ma per semplificare occorre avere idee chiare sugli obiettivi, conoscere, scegliere, togliere il superfluo, gestire il cambiamento con equilibrio. Credo che ciò non sia stato adeguatamente considerato dalle "riforme" della PA di questi anni, più o meno organiche e sistematiche, delle quali pure non si disconoscono le buone intenzioni. Le nostre considerazioni sono rivolte proprio a garantirne il regolare funzionamento; a valorizzarne l'efficacia. Il nostro obiettivo è migliorare la PA anche attraverso la normativa che la regola. E' per questo che crediamo che anche l'intervento normativo in corso di elaborazione (c.d. riforma Madia) debba essere migliorato con le correzioni suggerite dalle associazioni della dirigenza, da parte della politica, dal Consiglio di Stato. Ma, soprattutto, è necessario ritrovare la coralità negli obiettivi di cambiamento. Vorremmo una migliore PA per i cittadini. Dobbiamo provare a riconoscerci tutti nelle finalità generali, ma anche nelle valutazioni e nelle valorizzazioni dei piccoli passi. Auspichiamo le necessarie modifiche alla normativa in corso di approvazione, soprattutto relativamente al ruolo della dirigenza pubblica. Impoverire la dirigenza della Nazione non giova alla politica forte e credibile. Ma non bastano le leggi: non ci stancheremo di ripeterlo. Occorre valorizzare le esperienze, trovare il gusto delle condivisioni nella valorizzazione delle buone pratiche. Ma anche qui bisogna procedere con discontinuità. Si è ritenuto spesso, erroneamente, che per diffondere le buone pratiche sia sufficiente trasferire "pacchetti", decretando così l'insuccesso nello scambio e nella trasferibilità delle esperienze positive. Ciò che si può trasferire è il metodo dell'apprendere; traslocare pigramente l'esperienza conduce sovente al fallimento.*



*Occorre coinvolgere gli attori sociali economici, confrontarsi con il mondo delle imprese, con tutte le realtà produttive e con l'associazionismo. Abbiamo voluto dedicare il nostro focus al rapporto tra la P.A. e il mondo delle imprese, avviando la nostra riflessione. Le imprese e la managerialità privata sono interessate direttamente alla PA, quando chiedono più semplificazione, ma soprattutto quando chiedono alla PA, nel complesso, di funzionare meglio.*

*Maurizio Sacconi, introducendo il focus, ci ricorda come l'economia e le imprese abbiamo bisogno di stabilità monetaria, di fluidità nell'accesso al credito, ma anche di innovazione, di scelte strategiche. Ci parla di Italia, di Europa, di Mediterraneo; non solo, dunque, di regole e interventi settoriali e specifici.*

*Ci siamo rivolti a un politico che, per competenza e per passione, è anche un profondo conoscitore sia della P.A. che del mondo delle imprese.*

*Non è sufficiente la deregolamentazione. Discutiamone e riflettiamo sulle innovazioni normative, senza eludere o considerare marginali le questioni di fondo e più complesse.*

*La disciplina degli appalti è decisiva.*

*Sul Codice degli appalti è intervenuto Carlo Mochi Sismondi – tra i maggiori interpreti della PA – che ha evidenziato le nuove positive principali tendenze, ma anche le criticità. Si è soffermato sul contrasto alla corruzione per concludere infine, che “è proprio la discrezionalità del dirigente e del politico dotati di autonoma responsabilità che è il ruolo sovrano contro la corruzione.”*

*Concordiamo, e pensiamo che occorra legare esplicitamente spending review, cambiamento, metodi negli acquisti.*

*Ora si discute già se anticipare “il tagliando” alla nuova disciplina degli appalti. Può essere utile. Nella consapevolezza, però, che la buona qualità delle norme, la soddisfacente tecnica legislativa, richiedono tempi e metodi congrui per la sperimentazione. Le inquietudini e le difficoltà applicative non sono buoni sintomi.*

*Antonio Matonti e Rocco Cifarelli (rispettivamente direttore e dirigente presso l'ufficio Affari Legislativi di Confindustria) sono intervenuti sull'annoso tema della complicazione burocratica, sottolineando aspetti interni alla PA e nesi con la dimensione organizzativa. Interessanti le riflessioni sul potere di autotutela della PA. E' utile ragionare sia sulla discrezionalità amministrativa che sull'esercizio*



*dell'autotutela. Interviene sul punto, utilmente, anche la "riforma Madia". Importante il contributo di Alessandro Falcolini, nel tempo direttore delle risorse umane in più realtà aziendali, perché il tema della leadership etica deve aprirsi al confronto tra managerialità pubblica e privata, tra elementi distintivi e convergenti, a fondamento della leadership etica.*

*E' un aspetto chiave per imprese eticamente e socialmente responsabili.*

*Senza sottrarsi alla sfida sulle aree più resistenti al cambiamento, più difficilmente riformabili e per le quali non sono più giustificabili rinvii. Il nodo delle partecipate si impone alla riflessione: la difficile riformabilità non è di oggi e neppure causale, per gli intrecci che rivela con la politica, con il modello di sviluppo, con il ruolo della PA. Manuela Arrigucci ci introduce a un primo esame del recente decreto legislativo, del quale andrà seguita l'attuazione.*

*Il paese desidera "normalità", e relazioni equilibrate nell'esercizio dei pubblici poteri. Oriano Giovanelli mette in guardia da semplificazioni che attribuiscono alla PA le conseguenze della carenze delle politiche pubbliche industriali. Tanti i fattori che pesano e concorrono a tali politiche. Dunque "parlare di PA e imprese in primo luogo significa liberarsi dall'idea che qualcuno virtuoso possa stare sul banco degli accusatori e qualcun altro negligente su quello degli accusati". Ha sviluppato, così, un utile analisi sulle molteplici sfaccettature del rapporto tra PA e imprese, per concludere "basterebbe un poco di normalità". A dire il vero, non è indicazione banale e di scarso impatto.*

*Normalità e semplificazione, dunque. Ma, ci ricorda Sacconi, "la semplificazione non è un pranzo di gala", a meno che non si intenda la semplificazione solo come adempimento di specifiche Commissioni e Comitati, decretandone così lo scarso impatto. La semplificazione esige confronto, evoca decisioni, imprime direzionalità all'agire della PA e nell'utilizzo delle risorse. La semplificazione, evitando sovrapposizioni e duplicazioni, implica soluzioni specifiche che possono scaturire solo dalla conoscenza, dalla padronanza "dei contenuti".*

*L'analisi di genere, anche per il mondo delle imprese e per l'associazionismo datoriale, è fondamentale. Marina Di Muzio, grazie alla significativa esperienza professionale e associativa, richiama le esigenze delle imprenditrici, e lo fa per un settore importante - in cui si intrecciano innovazione e tradizione - come l'agricoltura. Marina Di Muzio muove delle considerazioni che le pubbliche istituzioni" hanno dimostrato scarso interesse nei confronti dell'universo femminile agricolo".*



*Francesco Rampi ci introduce al tema della partecipazione delle parti sociali alle scelte degli enti previdenziali e assicurativi. Cogliamo nella proposta di Francesco Rampi aspetti innovativi e meritevoli di approfondimento e di scelte, la necessità di ridefinire perimetri e ambiti di responsabilità tra enti e amministrazioni. La proposta di Rampi non si limita ai temi della governance. E neppure alla ricerca di un “modello astratto”, che rischia di non aderire alle specifiche peculiarità delle amministrazioni e degli enti. Anche INPS e INAIL presentano oggi storie, sviluppi, problematiche non automaticamente assimilabili. Il nodo non è rinviabile. Le pubbliche amministrazioni richiedono scelte e riforme, ma partendo dalla consapevolezza delle articolazioni, delle specificità delle tematiche, degli ambiti territoriali, dei soggetti implicati.*

*Sono convinta dell'importanza dei nessi tra dinamiche generali e specificità delle pubbliche amministrazioni nel nostro Paese. E che la storia delle amministrazioni pubbliche debba essere ancora scritta, cogliendo gli intrecci forti e sempre specifici con le politiche pubbliche di settore, con le dislocazioni delle mappe del potere, con le diversificazioni territoriali. Gianni Principe sviluppa importanti considerazioni sul welfare, e propone una interessante lettura, in cui intreccia le leggi e gli assetti nella PA con le politiche sociali e del lavoro. Lo fa da attento conoscitore delle une e delle altre.*

*Giovanni Principe propone una lettura attenta e disincantata, condivisibile, del rapporto tra politica e pubblica amministrazione. Invita a riflessioni non scontate e specifiche: per la P.A. credo non sia utile la formazione astratta dei “tuttologi” e neppure quella empirica dei “praticoni”. Penso che la storia delle amministrazioni pubbliche italiane sia da scrivere, e il futuro da condividere, utilizzando conoscenze specifiche non solo nelle discipline di riferimento, ma anche negli ambiti tematici. E' una storia collettiva, in cui sono coinvolti molti attori, del mondo del pubblico e del privato, e in primo luogo la dirigenza privata e pubblica. Riguardo a quest'ultima, sono convinta della utilità del ruolo unico. Ma sono altrettanto convinta che per assolvere al meglio agli incarichi affidati non siano sufficienti competenze generali e astratte, non contaminate dalle conoscenze delle articolate politiche pubbliche, dalle esperienze diversificate delle differenti amministrazioni, dalle specificità territoriali. Non vi è contraddizione nel riconoscere l'irrinunciabilità del ruolo unico e nel ritenere ugualmente indispensabili competenze e conoscenze specifiche. Queste ultime, infatti, non corrispondono affatto alle segmentazioni artificiali dei ruoli separati delle singole amministrazioni e alle confuse attribuzioni di responsabilità tra i livelli di governo. L'immobilismo all'interno di ciascun ruolo può contribuire a stratificare consuetudini*



*e assuefazioni ad ambienti, piuttosto che agevolare l'elaborazione e l'approfondimento di conoscenze tecniche, specifiche e indispensabili, funzionali all'articolazione delle politiche pubbliche e ai livelli di allocazione effettiva delle responsabilità.*

*Nel prossimo numero, con Guido Melis, proporremo il ragionamento sulle politiche dei beni culturali. Si impone, anche all'indomani dei terribili terremoti degli ultimi mesi, il tema del governo del territorio. Nella nostra rivista è già intervenuto sul tema Alberto Clementi, che ora ci restituisce uno sguardo sconcertato sulla "inattualità dell'urbanistica", perché "si preferisce optare per segmentazioni e settorializzazioni nelle domande". Eppure, ci ricorda Alberto Clementi, c'è da rispondere e contrastare "i processi di modernizzazione dei corpi sociali e di frantumazione individualistica". Si impone una nuova "questione urbana nel nostro paese":*

*Le speranze, non sono "nel patetico ritorno indietro" e nella decrescita, ma in "un'urbanistica delle convergenze" che sia "multilivello e multisetoriale".*

*Marcella Mallen ci informa sulla sfida dei manager privati per la leadership civica delle città di domani, sul ruolo dei manager nel generare sviluppo di qualità, sollecitando le energie necessarie. Nell'affrontare i nodi della qualità dello sviluppo la lettura di genere è decisiva. La prospettiva di genere amplia lo sguardo, fa comprendere il mondo, veicola concretezza e differenze, fa uscire dai confini teorici e pratici sino a ora conosciuti della governance, della democrazia e della cittadinanza.*

*Antonella Anselmo muove le proprie riflessioni, secondo un'ottica di genere, tra diritto, economia e sviluppo sostenibile. L'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile prevede che entro il 2030 si ponga fine a ogni forma di discriminazione di genere. Credo che abbiamo accumulato troppi ritardi, dalla stagione dei vertici delle NU degli anni '90 ad oggi. Ma non vi è altra via per il superamento dei confini nazionali, rispetto a quella analizzata nella conferenza di Pechino sulle donne, ma anche con i vertici dello sviluppo sociale e sui diritti umani, nel confronto internazionale sulle relazioni tra commercio, sviluppo e diritti. L'accelerazione nuova nell'agenda contro la discriminazione di genere potrebbe riavviare l'intero processo. Valorizzare le specificità e le differenze, soprattutto di genere, è nella responsabilità dei decisori. Le problematiche poste dalle donne, come soggetto politico, investono direttamente la governance in tutte le articolazioni e a tutti i livelli.*



*L'analisi sul linguaggio di Stefania Cavagnoli ci interessa particolarmente perché si inserisce direttamente nell'analisi dell'articolazione dei poteri pubblici e conferma che la declinazione per genere del linguaggio individua coerentemente anche una responsabilità pubblica per la grammatica della parità. Stefania Cavagnoli indugia nel rapporto tra il pensiero del potere e la lingua. "Non a caso, nessuno designa al maschile le donne infermiere o maestre o operaie". Le reazioni suscitate dalla discussione sulla lingua e il genere, i nervosismi constatabili quando si contesta la presunta comicità della giusta richiesta di declinare le cariche al femminile, inducono alla riflessione. Il tema è costantemente dichiarato residuale, ma trattato e vissuto sempre come un nervo scoperto, e non è un caso.*

*Semplice la ricetta: abituare all'uso del femminile ogni qualvolta si faccia riferimento a cariche e incarichi di responsabilità. Se ne comprenderà l'importanza e la funzionalità all'innovazione, e si cureranno, e con beneficio per tutti, i nervi scoperti.*

*E' un aspetto decisivo della parità nelle istituzioni, nei luoghi di potere, nel percorso per la democrazia paritaria. Di parità e di democrazia paritaria dobbiamo ragionare anche con riferimento alla PA, per l'intreccio tra la riformabilità della politica e della PA. Nel testo "Madia" vi sono importanti disposizioni anche in sintonia con le proposte dell'Accordo di azione comune per la democrazia paritaria. Quest'ultima non è un'ennesima sigla, ma un raccordo operativo e unitario tra oltre 60 associazioni femminili e femministe – da quelle storiche come l'UDI e il CIF a quelle rilevanti nella storia recente del Paese, come SNOQ – che ha operato dal 2000 a oggi e che ha ottenuto significativi risultati, anche grazie all'approccio trasversale e all'impegno delle parlamentari che, a prescindere dallo schieramento e dalla forza politica di appartenenza, ne hanno sostenuto le proposte.*

*Abbiamo voluto proporre la presentazione che Marisa Rodano ha svolto il 20 settembre u.s. in occasione del convegno "SE NON E' PARITARIA NON E' DEMOCRAZIA - NON VI E' PARITA' SENZA DEMOCRAZIA - Accordo di azione comune per la democrazia paritaria. Bilanci e prospettive", evento insignito della Medaglia Premio del Presidente della Repubblica. Il tema della democrazia paritaria si impone come lo snodo a garanzia di tutte le differenze, per l'emanazione dei principi di buon andamento e della imparzialità nelle PA, che si sostanziano nella capacità di assumere e gestire diversità, senza precipitarle in discriminazioni. Nelle PA, dunque, la differenza di genere può essere agita come leva di cambiamento e valorizzazione ad ampio spettro delle differenze: anche nelle PA la democrazia paritaria è obiettivo non di parte ma generale.*



*Abbiamo qui proposto il contributo all'elaborazione di Francesca Izzo, che ha recensito il bel libro di Anna Loretoni. Francesca Izzo è tra le più acute e autorevoli interpreti della contemporaneità, autrice di contributi decisivi, sui quali ci siamo già fermati a riflettere, centrali nella elaborazione sull'evoluzione della democrazia. Francesca Izzo ha sviluppato il fecondo nesso tra liberalismo e femminismo, analizzato da Anna Loretoni, "Il punto di vista delle donne funziona come un potente solvente rispetto a codici, norme, visioni assunti come naturali, li fluidifica consentendo di vedere fenomeni altrimenti nascosti". "Il concetto di genere rende possibile, slargando lo sguardo teorico, politiche di inclusione verso tutti coloro che vivono ai margini". Le conclusioni teoriche di Francesca Izzo aprono a sviluppi decisivi per la democrazia.*

*L'universo femminile evoca responsabilità e libertà al tempo stesso. Non vi è contraddizione. L'intreccio tra responsabilità e libertà è uno dei temi di fondo nell'etica contemporanea: ne scrive Antonella Crescenzi, che già ci aveva proposto l'elaborazione di Francesca Izzo, e che ora recensisce Marina Terragni.*

*Marina Terragni e Antonella Crescenzi confermano l'importanza per le donne di codici valoriali e del rifiuto del mercantilismo, "per una giusta collocazione politica e simbolica alla resistenza all'utero in affitto, esaltando il gesto anarchico femminile di ribellione alle leggi di mercato come atto di liberazione non solo delle donne ma di tutti".*

*Non ci sottraiamo agli interrogativi inediti della nostra complicata contemporaneità, agli enigmi e alle sfide. Non contribuiamo a distribuire facili certezze, confutate nell'istante successivo.*

*Abbiamo necessità di gestire consapevolmente la fisiologica inquietudine del vivere contemporaneo consolidando strumenti di verifica delle soluzioni, di confronti senza complessi, chiusure e provincialismi. Il tema riguarda l'Occidente intero, chiamato a decidere di se stesso. Prendere a prestito pezzi di altri sistemi, strumentalmente o in buona fede che sia, non aiuta molto.*

*Un esempio? Giuseppe Beato sviluppa un'attenta analisi del sistema vigente negli USA, sulla dirigenza pubblica che ci piace proporre come punto centrale di un ragionamento sul rapporto tra amministrazione e politica, che invita finalmente a coglierne la complessità, a evitare strumentalizzazioni, luoghi comuni, provincialismo. Quante erronee convinzioni sugli altri sistemi, su quello USA in particolare?*



*Politica, imprenditoria privata, dirigenza pubblica e privata: siamo tutti chiamati a un'assunzione collettiva di responsabilità, riconoscendo ruoli e funzioni e rispettandoli.*

*Dobbiamo, tutti insieme, promuovere il benessere, prenderci "cura" del nostro paese, contrastare l'illegalità. Proseguiamo anche a occuparci del contrasto alla corruzione, con Carla Collicelli che ci presenta il progetto per contrastare la corruzione della sanità. Anche qui convince l'intreccio tra salde conoscenze complessive e linee di intervento aderenti alle specificità settoriali. Più sono alti e complessi gli interrogativi, più abbiamo bisogno di risposte chiare e di regole semplici.*

*Anche Maurizio Sacconi conclude sull'importanza di regole semplici, che mettano a nudo le responsabilità dei preposti al procedimento. Ecco: il nodo delle responsabilità reciproche torna a imporsi. Tanto più nella società dell'inquietudine, liquida e disincantata. "Viviamo negli anni della globalizzazione virtuale che ha portato a una crisi definitiva dello spazio.....Non c'è più un centro perché ogni punto è virtualmente il centro. .... all'insicurezza dovremo abituarci.....è la sfida per il futuro che potremo accogliere se dall'esterno, sapremo procedere insieme, non come rigide monsfere, ma come parti di schiume che sanno coesistere"<sup>1</sup> (Peter Sloterdijk). Come cambia la leadership etica a fronte della complessità e nell'epoca dell'insicurezza? Sempre Peter Sloterdijk ci ricorda " la leadership deve essere utile e responsabile" solo così l'occidente potrà salvarsi, "con moralità e disciplina".*

*"L'autodistruzione non è un dovere morale".<sup>2</sup> Siamo consapevoli dei rischi, della fase difficile.*

*Il pericolo di involuzioni antidemocratiche e qualunquistiche, di degenerazioni populistiche, è alto e affiora con l'antipolitica. Ma per contrastarlo effettivamente, occorrerebbe porre fine all'assalto alla PA.*

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

<sup>1</sup> Intervista a cura di Donatella Di Cesare Corriere della sera 6 dicembre 2015

<sup>2</sup> Espresso 5 novembre 2015



## **Intervista all'On. Matteo Richetti**

*A cura di Daniela Carlà*

*E' l'anniversario del diritto di voto alle donne. Non lo si dovrebbe "festeggiare" con norme che ne promuovano la partecipazione anche nella vita interna dei partiti? E l'anno prossimo sarà l'anniversario della Costituzione Repubblicana: sarebbe simbolica l'approvazione della legge sull'attuazione dell'art. 49. Cosa ne pensa?*

Direi che abbiamo l'occasione di fare di più e meglio. Il sì al referendum del 4 dicembre, infatti, non sancirebbe solo la fine del bicameralismo perfetto e l'abolizione del CNEL, ma inserirebbe nel nuovo dettato costituzionale il principio di pari opportunità, ad ogni livello di rappresentanza. I riformati articoli 55 e 122 della Costituzione prevedono espressamente che le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle camere debbano promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e che ciò debba essere osservato ad ogni livello, nazionale quanto territoriale. E' evidente che la costituzionalizzazione di tale principio provochi conseguenze rispetto all'opportunità di promuovere una maggiore partecipazione delle donne all'interno dei partiti e delle istituzioni, con o senza l'approvazione, che comunque io auspico, di una legge che dia attuazione all'art. 49 della Costituzione.

*Per le pari opportunità di genere il PD, ad esempio, si è dotato di regole interne. Non crede che dovrebbero riguardare l'insieme della politica e non "l'offerta politica" volontaria di qualche partito?*

Affinché l'attenzione verso questo tema possa "riguardare l'insieme della politica" oltre che le "offerte politiche", per restare alle definizioni che lei ha coniato, occorre mettere in campo un processo di inclusione che sia più forte ed incisivo delle stesse "offerte politiche" che oggi conosciamo. Come dicevo prima, la costituzionalizzazione del principio delle pari opportunità potrebbe essere un elemento di spinta non solo in un quadro istituzionale, ma anche politico e sociale, in grado di produrre una necessaria inversione di tendenza.

*La trasparenza e la democrazia interna nei partiti dovrebbero riavvicinare i cittadini alla politica e alle istituzioni. Come legare oggettivamente la maggiore democrazia interna al contrasto alla corruzione senza il quale le istituzioni non sono credibili?*

Trasparenza e democrazia interna sono i pilastri della legge sui partiti, legge di cui sono relatore e che mi auguro venga approvata quanto prima in via definitiva. Nel corso della discussione



alla Camera ho più volte ribadito come l'approvazione di questa legge permettesse al sistema della politica italiana di fare un salto di qualità in termini di rispetto dei diritti degli iscritti e di trasparenza nella vita dei partiti. Non solo per la parte che disciplina i finanziamenti, ma anche dal punto di vista delle procedure e delle decisioni che hanno rilevanza pubblica: dalla selezione delle candidature, con l'eliminazione di tutte le opacità che riguardano i partiti, agli obblighi di trasparenza, fin dalla presentazione delle liste. E' evidente che una disciplina di questo genere incida positivamente sulla credibilità dei partiti e sulla capacità di quest'ultimi di ritornare ad essere elemento di unione tra le istituzioni. E avere partiti che siano dei soggetti giuridici e politici forti e trasparenti è la prima arma contro la piaga della corruzione. Mi auguro che prima della fine di questa legislatura queste disposizioni possano diventare legge.

*Le sanzioni introdotte in caso di carenza della trasparenza dei bilanci le paiono adeguate?*

A me sembrano misure adeguate quelle previste dalla legge sui partiti: sanzioni pecuniarie per chi non ottempera agli obblighi di trasparenza sull'erogazione dei finanziamenti oltre alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, così come prevista dal codice penale.

*Quali i punti salienti e quali le carenze del testo approvato di recente dal Parlamento e, soprattutto: la forma partiti conserva attuale forte significatività?*

Diciamo che questa legge può contribuire a rafforzare quella significatività della quale lei parla in relazione alla forma partito. I punti cardine della legge sono infatti la trasparenza sui finanziamenti e sulle scelte, con le annesse procedure, che i partiti compiono. È un punto fondamentale l'obbligo di una dichiarazione di trasparenza per tutte le liste che vorranno candidarsi, nella quale deve essere reso pubblico chi detiene il simbolo, la modalità di selezione delle candidature e le funzioni degli organismi. Non siamo ancora ai livelli della rispettiva disciplina tedesca, ma il testo è frutto di una buona mediazione politica e mi sembra un ottimo punto di partenza.

*Cosa pensa della possibile regolamentazione legislativa delle elezioni primarie?*

È stato un tema ripreso anche in occasione del dibattito parlamentare sul testo che ha unificato le molteplici proposte di legge per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. C'è una proposta di legge al Senato e vedremo come si muoverà il Parlamento. Io credo che non possiamo parlare di regolamentazione delle primarie se prima non diventano strumento riconosciuto e utilizzato da parte di tutti i partiti, in maniera obbligatoria.



*Come operare per rafforzare la presenza dei partiti anche nel parlamento europeo, che appare distante e abitato da "tecnocrazie"?*

L'istituzione europea soffre la crisi che i principali partiti europei stanno vivendo, soprattutto quelli progressisti e riformisti. È l'assenza delle politiche che abbiano una visione d'insieme a lasciar spazio ad un'Europa tecnocratica e, di conseguenza, a provocare una frattura con una parte di cittadini che sentono l'istituzione europea sempre più distante. Mi lasci dire che il Governo italiano negli ultimi mesi ha contribuito a mettere al centro del dibattito europeo quelle politiche che sarebbero in grado di inaugurare una stagione diversa, che abbiano finalità e obiettivi precisi, e che darebbero vigore alla struttura e all'azione dei partiti stessi.

*Perché a suo parere si discute così poco dell'attuazione dell'art. 49 della Costituzione e perché non si è collegata in questi anni, tale riflessione e quelle sulle riforme elettorali e costituzionali?*

E' vero che l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione non occupa la scena della cronaca politica quotidiana in maniera costante. Tuttavia la discussione sul tema ha caratterizzato un lungo dibattito che ha visto protagonista tanto la dottrina quanto la politica. Faccio notare, proprio rispetto alla sua osservazione nel rapporto tra legge sui partiti e legge elettorale, che non molto tempo fa l'ex direttore del Corriere della Sera, Ferruccio De Bortoli, in un suo editoriale invocava l'approvazione in tempi rapidi della legge sui partiti (oggi ferma al Senato), riconoscendole un ruolo fondamentale nel rapporto con la legge elettorale e, di riflesso, con le modifiche previste dalla riforma costituzionale. E questo perché è opinione consolidata che le scelte dei partiti contribuiscano ad incidere nell'assetto istituzionale e, dunque, una legge che renda trasparente le modalità di scelta dei partiti non può più essere rinviata.

*La partecipazione alla vita democratica, anche nei partiti politici, potrebbe costituire un veicolo decisivo di integrazione e convivenza per gli immigrati, soprattutto per le seconde generazioni. Non mi pare che ciò accada sufficientemente. Quale è il suo parere?*

La politica, l'impegno civile e sociale, i partiti, il mondo dell'associazionismo, sono evidentemente degli strumenti di inserimento all'interno di una società che, nell'era della globalizzazione, fa i conti con le grandi difficoltà sui temi dell'integrazione. La fase di sofferenza che i partiti stanno affrontando non ha contribuito ad alimentare quel processo di integrazione di cui lei parla. Questo potrebbe senz'altro essere motivo di riflessione all'interno del Partito Democratico, che ad oggi si colloca tra le forze politiche più attente e sensibili al tema, oltre che quella con il maggior numero di immigrati iscritti, candidati, eletti al proprio interno.



## FOCUS: PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IMPRESE

### **Intervista a Maurizio Sacconi – Presidente Commissione Lavoro Senato**

*a cura di Daniela Carlà*

*Politiche per l'innovazione, rilancio degli investimenti, efficacia della P.A.: i legami sono evidenti ma a che punto sono? Qual è oggi, ancora, e con la fase di evidente frantumazione ideale, il ruolo della UE?*

L'ambizioso obiettivo di fare dell'Unione l'area più competitiva del pianeta si è scontrato con le difficoltà oggettive e le fragilità soggettive. Due emergenze mettono a dura prova la tenuta dell'Unione: le pressioni migratorie straordinarie e l'instabilità bancaria. La Banca Centrale Europea ha comunque svolto una funzione di supplenza straordinaria, offrendo ai decisori lo spazio temporale per riforme strutturali. Ma ancora per quanto?

*Sgretolamento nella UE, esigenza di evitare inefficaci omologazioni, confuse con ansie di deregolamentazione, sempre e comunque: le regole comuni servono ancora alle imprese?*

Le imprese hanno bisogno di una moneta stabile e di un fluido accesso al credito. Il che ci riporta al ruolo della Bce e a regole prudenziali per le banche che, a Basilea e Francoforte, siano disegnate tenendo conto degli affidamenti alle piccole e medie imprese. Vi è poi, certo, l'esigenza di evitare una regolazione minuta e invasiva che non è quasi mai neutrale, ma spesso ispirata dagli interessi delle nazioni più influenti. Il che la rende ancor più indigeribile.

*Il Paese bloccato ha prodotto arretratezza nelle relazioni e nelle pari opportunità tra i generi: quali oggi le politiche necessarie per promuovere le imprese femminili e il ruolo di leadership femminile nell'economia? Cosa può fare la P.A.?*

L'inclusione delle donne nel mercato del lavoro è ancora insufficiente e solo da una base larga di partecipanti possono emergere leaders nel management e nella gestione di impresa. Il salto indotto dalle tecnologie digitali può aiutare le donne, e non solo per i profili della conciliazione. Mi riferisco al nuovo modo di lavorare che supera le segmentazioni dei mestieri e la ripetitività delle prestazioni sollecitando autonomia e responsabilità. Credo che le donne avranno più chance di emergere e di crescere professionalmente.



*Come le amministrazioni pubbliche possono concorrere a creare supporti e piattaforme per favorire le imprese nel percorso di alternanza o transizione tra scuola e lavoro?*

Finalmente sembra essere superato il blocco ideologico che ha contrapposto per decenni scuola e lavoro. Abbiamo peraltro nel nostro seno buone pratiche, come il sistema duale nella provincia autonoma di Bolzano, le esperienze della Regione Lombardia, alcune scuole di dottorato collegate all'apprendistato. Il nodo rimane la capacità di effettiva apertura alle imprese del sistema educativo e delle Università per condividere la progettazione di percorsi che integrino esperienza pratica e apprendimento teorico.

*Stato e articolazione dei poteri nel territorio: come concorrere a facilitare investimenti, innovazione, attrazione per le imprese?*

Ovviamente garantendo un contesto efficiente. In particolare la disponibilità di reti vecchie e nuove a prezzi competitivi.

*Delegificazione: si rincorre sempre. A che punto siamo? Quanto è indispensabile alle imprese?*

Le imprese chiedono regole semplici, certe e certamente applicate. Il contrario di ciò che abbiamo. La semplificazione non è un pranzo di gala. Si realizza solo superando molti dei pregiudizi verso l'impresa, per cui spesso la norma vincola tutti nel nome di patologie rarissime che dovrebbero essere contrastate con la vigilanza.

*Quali specificità nelle politiche per il Mediterraneo? Come costruire nuove opportunità per le imprese?*

Noi siamo oggi l'unico Paese stabile del Mediterraneo con qualche piccolo vantaggio immediato. Ma il nostro interesse deve rivolgersi ad un mare pacificato in cui si realizzi un mercato tendenzialmente unico. Il nostro Mezzogiorno ne dovrebbe diventare la piattaforma dei servizi più avanzati con vantaggio per sé e per gli altri. Servirebbe peraltro l'aiuto della Unione che proprio sul Mediterraneo dovrebbe dimostrare la capacità di una visione e di una azione condivise.

*Riforma nella P.A. e lavori in corso. Una previsione: l'ultima o una delle tante susseguitesì? Cosa cambia per il sistema delle imprese?*

Si continua a pensare che le PP.AA cambino, si rinnovino grazie agli interventi legislativi. A parte le pesanti obiezioni rivolte dal Consiglio di Stato alla riforma della dirigenza, continuo a pensare



che dovremmo piuttosto investire nelle tecnologie digitali e nella connessa formazione ridisegnando le grandi funzioni. Con un approccio più da piano industriale che da regole complesse. Le imprese chiedono, come abbiamo più volte ribadito, certezze.

*Quali gli obiettivi unificanti per politiche convergenti che sottraggano il rilancio degli investimenti e delle innovazioni alla contingenza, nell'alternarsi di maggioranze e al susseguirsi dei Governi?*

Servirebbero una visione geopolitica e geoeconomica condivise nella nazione. I grandi investimenti infrastrutturali ne sono una conseguenza. Sono peraltro nostalgico del piano Delors. Dopo di lui l'Unione disegna grandi reti transnazionali ma rifiuta un approccio condiviso alla loro realizzazione.

*Il codice degli appalti: è presto per un giudizio?*

Sì, anche se esso sta concorrendo al rallentamento degli investimenti pubblici che sono in questo momento, con un commercio globale e consumi interni contratti, l'unico impulso alla crescita.

*Il contrasto alla corruzione: come farlo funzionare quale fattore di agevolazione per il dinamismo e la fluidificazione del mercato, e non quale rigido onere aggiuntivo?*

Dobbiamo partire proprio dal vincolo del dinamismo e della fluidificazione del mercato vincendo la sfida della trasparenza. Se il doveroso obiettivo della prevenzione della corruzione si realizza, e non ne sono convinto, con oneri aggiuntivi, abbiamo comunque perso. Credo in regole semplici che mettano a nudo la responsabilità dei preposti al procedimento.



## **Intervista ad Alessandro Falcolini**

*a cura di Roberto Bafundi*

*Lei è il direttore di risorse umane della Sevel - Fiat Chrysler Automobiles group: ci descrive il suo percorso professionale?*

In 26 anni, ho lavorato, con ruoli di crescente responsabilità nell'ambito delle Risorse Umane, in 3 differenti realtà aziendali: una multinazionale americana, un'azienda italiana di grandi dimensioni in cui ho vissuto il passaggio da una gestione padronale ad una gestione manageriale e nel gruppo FIAT (attuale FCA), la più grande multinazionale italiana che ho conosciuto in 2 differenti periodi.

All'inizio della mia carriera lavorativa, quando la società aveva un'anima eminentemente italiana ed oggi, dove è a tutti gli effetti una multinazionale, sicuramente con una proprietà italiana, ma con management e stili gestionali senz'altro internazionali.

Ognuna di queste esperienze è stata per me assolutamente formativa ed ha aggiunto, attraverso sempre nuove sfide, importanti tasselli al mio bagaglio professionale. Probabilmente, questo è il segreto che mi permette, dopo tutti questi anni, di conservare intatta la passione per il mio mestiere oltre a un'attitudine personale per la relazione con gli altri e per la risoluzione di problemi relativi al fattore umano.

Da circa 18 mesi lavoro in Sevel e mi sono ritrovato in un contesto che, per quanto possa ormai considerarmi piuttosto esperto nella gestione delle risorse umane di fabbriche complesse, è piuttosto diverso da quelli precedenti. Innanzitutto, pur essendo la gestione della fabbrica affidata completamente al gruppo FCA, si tratta comunque di una joint venture (con i francesi del Gruppo PSA) e di questa cosa bisogna tener conto quando si fanno dei piani strategici o si decidono certi investimenti. Inoltre, ritengo che si tratti di una delle poche realtà italiane in ambito manifatturiero che, dalla sua fondazione ad oggi, ha costantemente incrementato i volumi produttivi, tant'è che i dipendenti sono passati da circa un migliaio nel 1981 ai quasi **6500** attuali.

*La sua azienda è in continua espansione: ci può indicare quali sono le chiavi di questa crescita costante?*

Innanzitutto un prodotto vincente che è stato rinnovato e migliorato negli anni, ma soprattutto un'attenzione spasmodica alle esigenze del cliente che ci ha dato un grosso vantaggio competitivo nei



confronti della concorrenza. Quindi la nostra forza negli anni è stata la flessibilità tanto dei progettisti, che hanno saputo trovare sempre risposte alle richieste dei clienti, quanto dei lavoratori della fabbrica, che hanno saputo sia gestire un mix di prodotti particolarmente complesso sia far fronte ad una richiesta di volumi sempre crescente. La concorrenza è molto agguerrita (praticamente tutti i produttori di auto producono veicoli commerciali leggeri), ma lo stabilimento Sevel **copre il 35% del mercato europeo, esporta l'85% della produzione** ed è leader in molti mercati del centro-nord Europa, tra cui la Germania nonostante le principali case automobilistiche tedesche producano veicoli simili ai nostri.

Ciò, ripeto, si ottiene con un prodotto “forte” e capace di innovarsi, ma soprattutto con l'attenzione al cliente che è direttamente proporzionale alla qualità delle persone che lavorano in fabbrica ed alla loro motivazione.

*Imprese e P.A.: per lei è un binomio (im)possibile?*

Deve necessariamente essere un rapporto possibile perché un sistema impresa di qualità rende forte un Paese e non può esserci sistema impresa di qualità senza una Pubblica Amministrazione che funzioni, che sia rapida, che sia equa e che non venga percepita, come purtroppo spesso capita, come “inutile burocrazia” o come freno allo sviluppo delle imprese.

Purtroppo, quando si parla dei fattori che limitano lo sviluppo imprenditoriale italiano e gli investimenti esteri, ai primi posti c'è sempre la burocrazia.

Ciò crea un clima di sfiducia che, oltre a non attrarre capitali stranieri, allontana cittadini ed imprese dalla P.A.

Occorre invertire questa tendenza avvicinando la P.A. ai cittadini ed alle imprese attraverso attività concrete, con risultati tangibili, che facciano “toccare con mano” il cambiamento agli interlocutori della P.A.

*Manager privati e dirigenti pubblici: quali tratti distintivi e quali elementi di convergenza?*

Nell'immaginario collettivo c'è un'enorme differenza tra un dirigente pubblico ed un dirigente privato.

In realtà, anche se non conosco profondamente il ruolo del dirigente pubblico, ritengo che, come quello privato, abbia degli obiettivi da raggiungere e che, per farlo, debba gestire risorse umane e risorse economiche. E' fondamentale, per quanto riguarda gli obiettivi, che essi non si limitino alla



gestione ordinaria dell'ufficio o dell'ente, ma che in essi ci sia sempre qualche elemento di innovazione e di miglioramento continuo. Circa le risorse umane, invece, il dirigente deve avere la possibilità di poter scegliere quelle che ritiene migliori, di poterle sviluppare e di poter gestire un sistema premi-punizioni. Se, in ambito pubblico, non si realizzano queste condizioni o, quantomeno, non si comincia a ragionare in questi termini, le distanze tra dirigente pubblico e dirigente privato resteranno sempre molto grandi.

Inoltre, tra i dirigenti ci sono quelli che operano sul campo, a contatto con la gente e quelli che svolgono una funzione di indirizzo e di coordinamento. Ho l'impressione che questa divisione sia particolarmente spinta nel settore pubblico e che, dal punto di vista numerico, i secondi superino di gran lunga i primi. Anche questo fenomeno può essere un ostacolo ad una P.A. che voglia effettivamente essere percepita come al servizio del cittadino e non come un moloch burocratico.

Ritengo che avvicinare di più il mondo dei dirigenti pubblici a quello dei dirigenti privati, oltre a favorire possibili scambi di esperienze (oggi a dire il vero piuttosto rari), sia necessario da un lato per tenere sempre aggiornate le competenze dei dirigenti privati sulle modifiche legislative e, in particolare, sull'interpretazione di tali modifiche e, dall'altro, per contribuire a "deburocratizzare" il mondo della P.A. Ritengo, inoltre, che le occasioni di confronto e di scambio come gruppi di lavoro misti, seminari e convegni o momenti formativi comuni, possano arricchire entrambe le categorie e contribuire a creare una relazione più proficua tra pubblico e privato.

*Nella sua esperienza le P.A. con le quali ha avuto relazioni sono state - per usare una metafora automobilistica - un motore o un freno?*

Sicuramente non mi sento di definire un freno gli enti della P.A. con cui sono entrato in contatto per motivi professionali, anzi ritengo di aver trovato spesso alte competenze ed approcci collaborativi. Non posso però negare, e l'ho anche detto in risposta a qualche domanda precedente, che spesso la P.A. venga vissuta come freno dal sistema imprese e dal cittadino sia per un sistema normativo molte volte farraginoso e poco comprensibile sia per l'approccio burocratico di cui parlavamo prima.

Sempre rimanendo nell'ambito della metafora automobilistica, però, non ritengo ci siano ancora la spinta propulsiva e la "grinta" tipiche di un motore brillante e prestazionale.

*Ci può descrivere - se c'è stata - una esperienza di sinergia positiva con una struttura pubblica che ha inciso in maniera significativa nel tessuto aziendale e che, ritiene, sarebbe utile replicare?*



Un esempio di sinergia positiva è stata sicuramente l'iniziativa "La mia pensione", realizzata in Azienda lo scorso anno in collaborazione con la Direzione INPS Abruzzo e con la Direzione Provinciale di Chieti.

Aver portato in Azienda dirigenti e funzionari INPS ad illustrare in incontri con capi ed operai i *topics* di un'iniziativa tanto importante ed innovativa, di cui negli stessi giorni si parlava in televisione e sui giornali, in un ambito così incidente sulla vita di tutti noi come quello pensionistico, ha riscosso un grosso successo tra le maestranze; numerose sono state le richieste di replicarla in altre aziende del territorio. Particolarmente apprezzate, poi, sono state le consulenze "face to face" fornite dai funzionari dell'ente, sui turni di lavoro dei nostri dipendenti, incluso quello notturno, in punti di consulenza allestiti all'interno dei luoghi di lavoro. Ecco il punto fondamentale. Per migliorare il rapporto tra cittadini e P.A. sarebbe necessario far percepire una maggior vicinanza di quest'ultima ai bisogni della gente, anche a quelli che sembrano più banali come, per esempio, non dover prendere una giornata di ferie o dover sacrificare ore di sonno, come nel caso dei lavoratori notturni, per colloquiare con un funzionario pubblico.

*Se dovesse chiedere alla P.A. "nuovi" servizi cosa chiederebbe?*

Mi rifaccio a quanto detto in precedenza e rispondo dicendo che i "nuovi servizi" della P.A. devono essere tutti quelli che semplificano la vita dei suoi interlocutori. Quindi, informatizzazione sempre più spinta con una crescente semplificazione delle piattaforme informatiche e dei software in modo da poter essere facilmente accessibili e fruibili da cittadini ed imprese. L'informatica non può però sostituire completamente il rapporto con l'impiegato o con il funzionario dell'ente. A tal proposito, sarebbe importante ampliare gli orari di accesso agli sportelli aperti al pubblico dei principali enti della P.A. o addirittura, come nel caso dell'esperienza fatta in Sevel con l'iniziativa "La mia pensione", portare la P.A. direttamente sui luoghi di lavoro per svolgere attività consulenziali utili al cittadino.

*Trasparenza, valutazione, meritocrazia: come andare oltre le "buone intenzioni"?*

Affinché la gestione della P.A. possa effettivamente essere trasparente e basata sul merito, occorre creare un sistema obiettivi che concorra a migliorarne le performance. Innanzitutto occorre individuare i macro obiettivi che l'ente vuol raggiungere in un determinato periodo di tempo e successivamente declinarli in singoli obiettivi individuali assegnati a dirigenti e funzionari a seconda dei loro ruoli, che siano coerenti con i macro obiettivi di cui sopra e ne permettano la realizzazione. Quanto più tali obiettivi individuali saranno chiari, raggiungibili (non c'è nulla di più controproducente che assegnare a qualcuno un obiettivo che, sin dall'inizio, è impossibile da raggiungere), valutabili



attraverso numeri o azioni concrete da compiere, tanto più assisteremo ad un miglioramento del rapporto cittadino - P.A. Anche perché questi obiettivi non devono limitarsi, se realizzati, a portare a compimento la gestione ordinaria dell'ente, ma devono contribuire al miglioramento continuo della sua efficienza e della qualità dei servizi erogati.

Inoltre, per favorire un clima di trasparenza, potrebbe essere interessante rendere pubblici sia gli obiettivi dei principali dirigenti pubblici, sia la percentuale di raggiungimento degli stessi alla fine del periodo di riferimento.

*Tante volte si è assistito a fenomeni di gestione della res publica finalizzati a garantire interessi e affari personali e non a tutelare il benessere della collettività. Per lei è un'utopia pensare a una P.A. promotrice di una nuova etica del servizio pubblico? E, dal suo punto di vista, efficienza e tempestività sono (in)compatibili col rispetto delle procedure e la garanzia della concorrenza?*

Pensare ad una P.A. che promuova una nuova etica del servizio pubblico non solo non è utopistico ma è condizione necessaria per migliorare il rapporto tra pubblico e privato e tra Stato e cittadino. Oggi questo rapporto è profondamente in crisi, specie nel nostro Paese dove, a fenomeni di crescente individualismo e di sfiducia nelle istituzioni, oggi registrabili in quasi tutte le parti del mondo, si sommano gli scandali grandi e piccoli e le inefficienze che hanno contribuito a creare un clima di diffidenza e sospetto del cittadino in tutto ciò che è pubblico. Sarebbe auspicabile, quindi, che proprio dall'interno della P.A. nascesse un rinnovamento e una nuova filosofia del servizio pubblico che sarebbe un tassello importante nella costruzione di un Paese migliore.

Circa la dicotomia tra il rispetto delle procedure e la garanzia della concorrenza e la tempestività d'azione e l'efficienza richieste dagli utenti, dico che sicuramente nel settore pubblico ci sono più vincoli che in quello privato, ma che non bisogna mai trincerarsi dietro il rispetto pedissequo della norma altrimenti si diventa burocrati. Quindi considero che quello del rispetto delle procedure è molto spesso un alibi per non assumersi responsabilità e per limitarsi a fare il compitino. Bisogna piuttosto migliorare le procedure, renderle più snelle, partendo dai bisogni del cittadino. Sicuramente, un grosso contributo potrebbero darlo leggi più chiare, di più facile interpretazione e meno soggette a continue modifiche.



## **La semplificazione burocratica e le sue prospettive dal punto di vista delle imprese**

*di Antonio Matonti e Rocco Cifarelli*

Il tema della semplificazione è entrato nell'agenda dei Governi almeno da un ventennio, ovvero a partire dall'approvazione della legge n. 241 del 1990 che ha riconosciuto la semplificazione quale principio generale ordinante l'azione amministrativa.

Dagli anni Novanta si è aperta la «stagione della semplificazione» ed è diventata condivisa l'idea secondo cui la semplificazione contribuisce alla crescita economica e diventa elemento trainante di una più ampia riforma della Pubblica Amministrazione.

È noto, peraltro, che in tutte le indagini più accreditate sul perché l'Italia cresce poco, il tema della mancata semplificazione della burocrazia assume sempre una posizione di rilievo.

E tali rilievi rispondono alle percezioni degli imprenditori, i quali da tempo denunciano che fanno fatica ad essere competitivi perché soffocati dalla burocrazia, cioè una sovrapposizione di norme che rende difficile la vita delle imprese.

Queste preoccupazioni vengono confermate da alcuni dati. Inequivocabili in tal senso sono le risultanze del *Global Competitiveness Index 2015-2016* (GCI) del *World Economic Forum* (WEF) e dell'indagine *Doing Business* (DB) della Banca Mondiale.

Anche la Commissione europea, nell'ultimo *Country Report*, ha evidenziato in modo netto la diretta connessione tra riforme amministrative e crescita economica, mettendo in luce che l'inefficienza del settore pubblico ha rappresentato negli anni uno dei principali ostacoli alla crescita nel nostro Paese.

Ma perché non si riesce a semplificare?

Anzitutto esiste una questione legislativa.

L'ordinamento giuridico italiano è caratterizzato da un numero eccessivo e tutt'oggi inconoscibile di norme, spesso instabili e soggette a continue modifiche. Il sistema di produzione è scarsamente coordinato e opera attraverso rimandi continui a provvedimenti attuativi, differiti nel tempo. Gli strumenti per una migliore normativa e per la predisposizione di regole efficaci sono stati prima introdotti e poi disapplicati in un meccanismo alternante di "regola e deroga", in base al quale



ciò che viene fatto con fatica un giorno viene rapidamente disfatto nei giorni successivi. Ne rappresentano un esempio le disposizioni sull'analisi di impatto della regolamentazione (Air) o sulla verifica *ex post* di impatto della regolazione (Vir).

Ci sono poi alcuni gravi problemi all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Assistiamo a una perdita significativa delle competenze tecniche e alla deresponsabilizzazione delle strutture burocratiche. Da un lato, gli organici delle pubbliche amministrazioni vengono selezionati in modo inadeguato. Prevalgono, infatti, criteri giuridici, contabilistici e formali. Al contrario, il funzionario pubblico avrebbe bisogno di conoscenze interdisciplinari che aiutino a prospettare l'impatto reale delle scelte amministrative. Dall'altro lato, dinanzi a nuove misure di semplificazione, non di rado i pubblici funzionari attuano una strategia difensiva, irrigidendo il procedimento attraverso la moltiplicazione e la ripetizione di fasi deliberative o di momenti decisionali per condividere la responsabilità. Ciò non favorisce la decisione finale e, quindi, l'interesse di cittadini e imprese. Inoltre, l'assenza di una sede di coordinamento delle politiche di semplificazione non consente il formarsi di un comune *acquis* che, invece, permetterebbe la condivisione di scelte di lunga durata e la verificabilità dei loro effetti.

C'è, infine, un problema organizzativo la cui matrice è nel Titolo V della Costituzione.

Infatti, la riforma del 2001 ha dato luogo a un ibrido irrazionale, in cui l'intrecciarsi dei diversi livelli di governo ha duplicato o triplicato le responsabilità su una stessa materia, finendo per generare costi impropri, incertezza, inefficienza e poteri di veto. Questo numero eccessivo di soggetti fa aumentare i "costi" sostenuti dagli utenti per richiedere e ottenere autorizzazioni amministrative: sempre più rilevante risulta il peso delle richieste di dati tecnici, di formulari e modulari che, anche in ragione del Titolo V, si sono sempre più differenziati. Così, ad esempio, i trasporti eccezionali hanno ancora oggi bisogno di un permesso per ogni Regione che attraversano; e l'istanza di un titolo abilitativo, in materia edilizia o commerciale, è accompagnata da regole spesso difformi per ciascuno dei circa 8.000 Comuni italiani.

Sul tema della semplificazione interviene in modo rilevante la legge 7 agosto 2015 n. 124 (legge Madia), che ha il pregio di agire in modo organico sul nostro sistema amministrativo. Alle misure volte a riorganizzare l'amministrazione statale e la dirigenza pubblica si accompagna, infatti, il tentativo di migliorare l'opera di digitalizzazione della PA, riordinare gli strumenti di semplificazione dei procedimenti, elaborare testi unici in materie oggetto di stratificazioni normative.



In questo contesto, meritano una riflessione due aspetti chiave del procedimento amministrativo: il potere di autotutela e la conferenza di servizi, che hanno una particolare incidenza sulle attività economiche.

Confindustria, negli ultimi anni, ha denunciato che numerose criticità riguardano il procedimento in sé e alcuni istituti fondamentali del diritto amministrativo. Abbiamo richiesto semplificazioni coraggiose. Non è un capriccio delle imprese, ma una ragione di civiltà giuridica e di adeguatezza regolatoria del nostro Paese anche agli occhi degli investitori stranieri.

L'obiettivo deve essere accelerare i procedimenti e garantire la certezza dei titoli abilitativi.

In questa ottica, abbiamo chiesto di limitare il potere di autotutela della PA. La prassi, infatti, ha dimostrato che il potere di ripensamento viene esercitato dalla PA per rimediare a inerzie o carenze istruttorie, compromettendo, tra l'altro, l'efficacia di importanti istituti di semplificazione (silenzio-assenso) e liberalizzazione (SCIA).

Su questo punto è intervenuta in modo opportuno la legge Madia, che ha posto un freno importante all'esercizio del potere di autotutela, attraverso la limitazione temporale dei 18 mesi.

Sempre con riferimento ai procedimenti, Confindustria ha poi chiesto una nuova disciplina della conferenza di servizi.

Essa rappresenta uno dei pilastri fondamentali del processo di efficientamento dell'amministrazione, poiché assicura quella fluidificazione dei rapporti tra PA e privati necessaria per il rilancio degli investimenti.

L'esigenza di una riforma è stata più volte sollecitata dal mondo produttivo, poiché l'esperienza ha evidenziato: tempi lunghi di conclusione delle conferenze; scarso coordinamento fra i diversi uffici della PA; numerose richieste di integrazioni documentali; il ruolo meramente formale dell'amministrazione procedente. L'effetto è stato di depotenziare l'obiettivo di semplificazione sotteso all'istituto, come da ultimo rilevato in una recente indagine condotta da REF Ricerche e Confindustria sul funzionamento della conferenza di servizi.

Anche sulla conferenza la legge Madia fa registrare una positiva evoluzione del quadro normativo di riferimento. Il decreto legislativo n. 127 di quest'anno interviene su molte delle criticità riscontrate, delineando un modello più efficace e più in linea con le esigenze di celerità del mondo imprenditoriale. Tra gli altri aspetti, le nuove disposizioni assicurano meccanismi più efficaci per la



conclusione dei lavori e per l'adozione della determinazione finale. Inoltre, impongono una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili, che non potranno più opporre veti ingiustificati. Infine, viene limitato il potere di ripensamento sulle decisioni già deliberate.

Tanto è stato fatto, ma ora siamo chiamati ad affrontare la sfida dell'attuazione.

È essenziale, anzitutto, che il Governo accompagni l'implementazione della riforma con un'adeguata attività di promozione e monitoraggio, che passi attraverso la formazione dei funzionari pubblici, l'informazione delle imprese e la verifica sul campo del funzionamento delle nuove procedure, alla luce dei casi concreti.

Tutto questo per far sì che l'attuazione segua una linea coerente con le direttrici innovative della riforma.

La Ministra Madia ha opportunamente attivato un *account mail* per seguire da vicino questa fase e monitorare i risultati concreti che le nuove norme produrranno.

Tuttavia, è necessario attivare un'azione di monitoraggio più ampia e partecipata attraverso la costituzione di una cabina di regia, che preveda il coinvolgimento diretto delle amministrazioni e delle associazioni imprenditoriali.

Queste ultime sono chiamate a contribuire con sincero spirito partenariale, sostituendo, laddove ancora persista, la logica della mera denuncia con quella del coinvolgimento e della sensibilizzazione degli iscritti, il cui livello di consapevolezza - anche sui diritti che la legge riconosce loro - deve crescere, in parallelo alla sempre maggiore attenzione che va maturando sulla legalità dei comportamenti.

Inoltre, occorre ricostruire un rapporto di fiducia tra amministrazioni e amministrati. La nostra cultura giuridica è ancora intrisa di un formalismo esasperato, che guarda alle funzioni e ai procedimenti in un'ottica di esclusiva legalità formale. È un punto che abbiamo spesso denunciato, perché questa ottica, pur necessaria, non può essere sufficiente a garantire il risultato.

Occorre puntare su una mentalità nuova che faccia perno su una prospettiva efficientistica, aziendale, di risultato laddove fino ad oggi c'è solo legalità formale. Il completamento della riforma Madia passerà, dunque, anche e soprattutto attraverso nuovi percorsi di formazione e di selezione dei funzionari pubblici.



## **Rapporto fra Pubblica Amministrazione e imprese ovvero desiderio di normalità**

*di Oriano Giovanelli*

Voi credete che la vera e propria decimazione delle nostre aziende, avvenuta dopo le due ondate di crisi del 2008 e del 2011, dipenda dalle lungaggini della nostra Pubblica Amministrazione? Io no. Voi credete che se abbiamo avuto un crollo nella produttività rispetto agli altri Paesi europei pur in presenza di una comune stagione di crisi, dipenda dalla burocrazia? Io no. Voi credete che se prima le nostre banche sostenevano le aziende e ora le strangolano appena sono leggermente fuori fido, dipenda dalla sovrapposizione legislativa di Stato e Regioni e dalla, effettivamente mostruosa, pletora di regolamenti prodotta a più livelli? Io no. Voi credete che la Pubblica Amministrazione incida anche minimamente sul fatto che al momento del passaggio generazionale solo una azienda su tre ne esce indenne? Io no. Voi credete che la crisi/trasformazione dei distretti produttivi cresciuti per lo più in simbiosi con buone pratiche di governo locale e regionale sia frutto di un improvviso impazzimento o istupidimento di Sindaci e Presidenti di Regione? Suvvia!

Allora l'azione pubblica non c'entra nulla con il futuro imprenditoriale del nostro Paese, con la competitività delle nostre aziende? Certo che sì e anche parecchio.

Ma attenzione a definire con il nome giusto ciò di cui si parla.

Potrebbe non trattarsi di Pubblica Amministrazione bensì di politica industriale o per meglio dire politiche industriali. Sono quelle politiche che da troppo tempo i governi hanno smesso di fare perché per il consenso immediato fa più comodo elargire qualche benefit, qualche una tantum, o lasciare il pelo agli imprenditori e sputtanare la Pubblica Amministrazione che sforzarsi di scegliere, analizzare, indirizzare. Fa troppo dirigista, programmazione, piano, e noi da un trentennio siamo sotto la "dittatura" iper-liberista e ne siamo assuefatti. Prendersi la responsabilità di disegnare strategie sembra non essere considerato sufficientemente moderno quanto lo è la pioggia che annaffia ortaggi e sterpi allo stesso modo. Si tratta di quelle politiche che rispondono ad una visione, realistica e spietata, del ruolo attuale e potenziale che le nostre produzioni possono avere nel mondo, del sostegno al rinnovamento tecnologico necessario che va assicurato alle imprese che possono farcela, dell'innalzamento medio dei livelli di conoscenza della popolazione che acquista e in particolare di quella che produce ovvero dei lavoratori e delle lavoratrici, dell'abbattimento del *digital divide*, necessario per alzare il livello qualitativo delle nostre produzioni e per affrontare un mercato



planetario dove contano oltre i prodotti, la capacità di diversificare, la padronanza delle lingue, del diritto, delle relazioni internazionali e una riflessione meriterebbero subito le Camere di Commercio che sono interessate da una controversa riforma e gli Istituti di Commercio con l'Estero, strumenti, entrambi, fondamentali, diventati troppo spesso altre cose dove esempi eccellenti, amministrazione lassista e pochezza delle associazioni degli imprenditori si sono a lungo mischiate e che ora rischiano il classico destino del bambino con l'acqua sporca.

Conta molto la struttura del mercato dei servizi di cui può godere il sistema paese, postali, telefonici, elettrici, energetici, logistici; conta la diffusione e la capacità della rete. Ma anche qui il ruolo della Pubblica Amministrazione è divenuto via via pressoché marginale stante che si tratta di servizi contesi e gestiti per lo più da aziende quotate in borsa, quindi a tutti gli effetti private, qualche volta partecipate da un azionariato pubblico, che godono di particolari attenzioni anche finanziarie da parte del sistema politico molto interessato alle nomine. Ma sono pur sempre gestite alla stregua di aziende private sia per quanto riguarda il mercato del lavoro, sia per le regole che le guidano nel mercato. Come se non bastasse sono le stesse associazioni delle imprese che, mentre si lamentano dei servizi al pubblico che queste aziende private forniscono, spingono per una privatizzazione ancora più spinta e, a parole, per un mercato ancor più concorrenziale. Dico a parole perché dal mio piccolo osservatorio mi pare di vedere che il desiderio di un mercato più concorrenziale, dove si presume debba prevalere il merito, sia più una cosa da dirsi nei convegni che una vera volontà degli imprenditori, i quali sono spesso alla ricerca di un mercato non dico protetto ma quanto meno riparato. Vogliamo parlare delle concessioni demaniali date a imprese turistiche e delle norme europee?

Conta il sistema di welfare oggi considerato un peso e che invece non a caso fu inventato da un signore di nome Bismarck, il quale aveva poco a che fare con le idee socialdemocratiche ma molto a che vedere con l'idea di una grande Germania industriale. Vi sono echi di quell'approccio anche nelle politiche per l'immigrazione che vedono impegnata oggi la signora Angela Merkel.

Conta il sistema dei trasporti, la logistica, ma non ho sentito ancora vere e proprie autocritiche sul fatto che eravamo stati fra i primi a puntare sulle ferrovie quasi due secoli orsono e ci ritroviamo ora con un ritardo accumulato di decenni a causa di politiche che hanno assecondato le (la) imprese (a) dominanti (e). Oggi fra l'altro sedotti e abbandonati. Anzi la spinta è per strade sempre più grandi in barba ai cambiamenti che hanno irreversibilmente segnato il nostro sistema economico e la crescita di interesse per beni deperibili ma non delocalizzabili come il paesaggio, i beni culturale e ambientali.



Contano i porti, oggi anch'essi interessati da una riforma che prevede l'accorpamento delle autorità di gestione, qualche possibile snellimento nella approvazione dei piani regolatori, ma per i quali non si intravede una strategia politico-economica, con il rischio che anche questa riforma, come quella delle Camere di Commercio, passi più come il solito scalpo da esibire in nome del risparmio, del taglio, dell'accorpamento, da propagandare nelle solite conferenze stampa e con i soliti tweet.

Conta l'Università e la ricerca che vi si svolge. Perché nelle relazioni dei presidenti di Confindustria non si parla del calo di 65.000 matricole in dieci anni, di 11.000 docenti, del 22,5% del Fondo di Funzionamento Ordinario? Perché non si propone di ridurre drasticamente le tasse per chi frequenta l'Università, mentre si ripete la litania del carico fiscale a carico delle imprese? Una bella proposta: reimmettere una sostanziosa tassa di successione, che è una cosa liberale, e annullare le tasse universitarie! E che dire del silenzio che cala sempre su un dato che sta lì chiaro come il sole: in Italia per la ricerca pubblica si spende come nella media degli altri Paesi europei, mentre è molto al disotto della media la ricerca privata, quella appunto che dovrebbero fare le imprese!

E quanto è dannosa per la salute del nostro sistema di imprese l'evasione e l'elusione fiscale? Dietro alla corruzione anche della Pubblica Amministrazione o alla infiltrazione di poteri criminali nel sistema economico (70 cosche nella sola Roma dice il rapporto 2015), penso allo smaltimento illegale dei rifiuti tossici, c'è di sicuro quasi sempre un dipendente pubblico delinquente, ma non c'è forse anche la partecipazione diretta di imprenditori anche blasonati? Questi non sono di certo vittime delle regole, ma volutamente vanno contro le regole, cercano in ogni modo di "saltare la fila" per competere scorrettamente con i loro colleghi. E non vi è mai capitato di vedere sui giornali che quell'imprenditore ha patteggiato una pena per un reato e poi magari trovarvelo nominato come esperto da qualche parte o a pontificare in qualche talk show?

Dico questo perché si fa presto a dire banalità ma parlare di Pubblica Amministrazione e imprese in primo luogo significa liberarsi dall'idea che qualcuno virtuoso possa stare sul banco degli accusatori e qualcun altro negligente deve stare per forza sul banco degli accusati. Non è così, chi non vede in verità non vuole vedere. Esiste un problema che si chiama sistema paese e dentro il sistema paese il sistema imprenditoriale.

Uno dei problemi più seri che questo Paese ha è l'etica (in omaggio alla rivista che mi ospita!) e le imprese ci sono dentro fino al collo, anzi spesso sono un moltiplicatore molto attivo di questo fenomeno italico. Allora senti dire: ma cosa dobbiamo fare, se non si fa così mica si sopravvive! Fanno



tutti così! Questa litania l'ho già sentita dire anche da qualche collega politico a proposito del rapporto fra politica e moralità. Non l'ha ordinato il dottore di fare politica e se fai politica onestamente non diventi ricco a meno che tu non lo sia già. Così per l'impresa, non l'ha ordinato il dottore di fare l'imprenditore e se non riesci a farlo onestamente è bene che il sistema si difenda da te e che in primo luogo il sistema imprenditoriale ti butti fuori. Ma non accade, né in politica, né nell'impresa. Questo è un problema enorme. Questo è il problema! Ci sono Paesi dove i codici etici redatti dalle singole categorie professionali valgono più di una legge, da noi il rischio è che se sostieni l'utilità di un codice etico ti ridano dietro e ti prendano per matto. Non il popolo, ma le élite a partire dai giornalisti!

Quante aziende ci sono che partecipano ad appalti solo per incassare la prima rata e poi aprire contenziosi infiniti? Quante aziende sono di fatto solo una sigla e uno studio legale? Quante sono quelle che hanno avuto liti con le amministrazioni e hanno avuto torto e che poi con qualche altro nome si ripresentano alle gare delle stesse amministrazioni?

E quante volte il sistema dell'autocertificazione, uno dei più solidi strumenti di semplificazione nel rapporto fra imprese e amministrazione, viene vanificato dal rifiuto sistematico dei professionisti di autocertificare? Chiedetevi perché. Perché non se la sentono di certificare bilanci che al primo controllo si rivelano fallaci, certificare stati di fatto di immobili infarciti di opere abusive che si intendono surrettiziamente condonare, certificare progetti esecutivi che sono poco più che dei progetti definitivi e comunque ben lungi dall'essere appaltabili. Preferiscono la strada ordinaria della istruttoria anche se è molto più lunga perché così la responsabilità è della amministrazione e magari si trova sempre il modo di accelerare una pratica con un funzionario compiacente, costa molto meno ed è molto meno rischioso. Come in ogni cosa prevale ciò che è più conveniente, la corruzione lo è purtroppo, pensate a tutto il sistema delle varianti in corso d'opera per opere appaltate di una certa complessità e costo, è come portare un bambino in pasticceria e dirgli: ora dacci sotto! Pensate che questo fu addirittura sistematizzato in una legge: "la legge obiettivo", n. 443 del 2001, la quale a proposito di semplificazione e tempestività accentrava tutto su un soggetto autorizzante il CIPE e un soggetto attuatore, il *general contractor* che procedeva alla progettazione per fasi successive, scavalcando Comuni e Regioni. Un vero disastro morale, finanziario e di risultati, della serie chi vi dice che accentrare significa fare e fare bene e più rapidamente, mente sapendo di mentire.

Questo è il grande tema che sottende le difficoltà a decollare che ha il nuovo codice degli appalti, ovvero una delle riforme più importanti che sono in gioco lungo la linea del rapporto fra



imprese e Pubblica Amministrazione. Un prodotto che può qualificare questo Governo, poiché rappresenta una cesura netta con la “legge obiettivo”, manifesto dell’era Berlusconi - Lunardi; introduce un *Rating* reputazionale delle aziende, una sorta di *white list* che qualificano le aziende in positivo nei confronti delle amministrazioni; dà un ruolo rilevante all’ANAC, affermando la volontà di porre al centro il tema della prevenzione della corruzione come fattore decisivo nella relazione fra imprese e amministrazione; dà un senso compiuto al valore della progettazione esecutiva; supera la logica nefasta dell’affidamento al “massimo ribasso”. Insomma luci non mancano e non è per nulla singolare che in un primo momento le imprese abbiano applaudito queste novità e ora che le hanno capite meglio le criticano. Ma il baco è sempre presente anche nella mela apparentemente più bella: che dire del fatto che l’80% degli affidamenti sfuggirà ancora alle gare aperte, confermando fino alla soglia di un milione di euro l’opacità di quegli affidamenti previo inviti? Lo so che è stata una pressante richiesta anche dei miei colleghi sindaci, ma è sbagliata ed è stato un errore cedere da parte del Governo. E che dire del decreto “sblocca opere” contenuto nel pacchetto Madia di cui accenno qui perché contraddice nettamente lo spirito del nuovo Codice degli appalti? Mi stupisce che Cantone non abbia avuto nulla da ridire. Questo provvedimento mette in capo al Presidente del Consiglio e/o a chi lui stesso deciderà di delegare i poteri, la possibilità di scegliere quali sono gli interventi per cui dimezzare i tempi di autorizzazione, esercitare potere sostitutivo per l’espressione dei pareri, a me pare l’anticamera di quello che un tempo con un termine colorito si chiamava mercato delle vacche. In un contesto dove già tutto tende a concentrarsi attorno alla Presidenza del Consiglio, lo scenario me lo immagino di già e francamente suggerirei di evitarlo.

L’altra è la riduzione delle stazioni appaltanti per quanto concerne l’acquisto di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione. Una operazione anche questa molto contrastata, che va costruita con saggezza e con gradualità per evitare che al primo intoppo ci sia una spinta al “*roll back*”. Qui ci giochiamo molta della reputazione della politica, delle imprese, della amministrazione. Aumenta la richiesta di qualificazione della amministrazione che deve sapere bene cosa vuole comprare e non farselo suggerire dal consueto fornitore, aumenta la richiesta di qualificazione delle imprese, aumenta la possibilità di fare controlli, aumenta il carattere “impersonale” della relazione fra impresa e amministrazione. Ricordo che quando con l’attuale ministro Andrea Orlando lavorammo da deputati e dirigenti del PD ad una proposta di legge di contrasto della corruzione che poi transitò in buona misura nella attuale legge Severino, uno dei punti qualificanti che portammo noi del Forum della



Pubblica Amministrazione del PD fu, fra gli altri, proprio questo: ridurre le stazioni appaltanti, potenziare Consip.

Una attenzione particolare va tuttavia riposta a quegli appalti che hanno per oggetto dei servizi alla persona. Qui a mio parere il gigantismo conosciuto negli ultimi decenni dallo stesso sistema delle cooperative spinto dall'insano metodo dell'affidamento al massimo ribasso, non è stato un percorso virtuoso né in termini di qualità del servizio, né in termini di qualità delle imprese. Quando si ha a che fare con la persona che magari ha problemi particolari, il servizio va affidato con criteri diversi e la continuità relazionale fra operatore e destinatario è un dato relevantissimo. Questo, senza nulla togliere al valore del sistema cooperativo, in particolare di quello sociale, dovrebbe spingere verso la reinternalizzazione di diversi servizi che tagli alle risorse e blocchi delle assunzioni del personale hanno fatto uscire dagli enti, oppure ad un fenomeno di ripensamento della stessa cooperazione sociale che sia ispirato ad un effettivo e maggiore legame con il territorio.

Per renderci conto di quanto sia complesso l'intreccio delle questioni, l'obiettivo della riduzione delle stazioni appaltanti per essere gestito non in modo burocratico ma democratico, ha qualcosa a che fare con la riforma istituzionale delle Province, con il decollo o meno delle Città metropolitane e dei livelli di gestione di area vasta, con il successo o meno del processo di unione o di fusione dei Comuni. Cosa che analogamente ha avuto un peso e ha tuttora una rilevanza centrale nella diffusione e nella funzionalità dei SUAP, sportelli unici per le imprese, introdotti addirittura nel 1998 dal d.lgs. n. 112, in piena stagione riformista dell'Ulivo.

Queste sono le cose rilevanti che l'amministrazione pubblica deve fare per favorire processi virtuosi dello stesso sistema delle imprese e mettersi in condizione di raggiungere margini di efficienza, efficacia e economicità che la situazione esige. Esse attengono alla definizione di regole per la trasparenza del mercato e nel mercato, a misure di contrasto della rendita, alla predisposizione di un ambiente favorevole alla imprenditorialità, a partire dalla legalità e dalla lotta alla corruzione.

Anche da questo Governo si insiste molto, a parole, sull'aspetto fiscale, ma al netto di alcune cose macroscopiche come l'IMU sugli imbullonati che per certi versi era demenziale, per il resto, il fatto che dalle dichiarazioni dei redditi venga fuori che gli imprenditori pagano meno dei loro dipendenti, la dice lunga sul fatto che non è questa la strada principale per dare una mano alle imprese. Il tema è piuttosto la semplificazione degli adempimenti fiscali. L'insopportabilità sta nel fatto che si debba molte volte pagare in professionalità aggiuntive e in termini di ore perdute più di quanto



si paghi effettivamente in imposte. Questa è una misura che l'amministrazione assieme alla politica deve mettere in agenda. Alleviare la fatica di pagare a chi è onesto e vuole adempiere al proprio dovere. Da gennaio 2016 a tutto agosto 2016 i giorni occupati da diverse scadenze di tipo fiscale che vanno onorate sono 42. In ognuno di questi 42 giorni vi sono scadenze anche plurime che ovviamente non riguarderanno la singola impresa ma complessivamente il sistema. Ci sarà un modo per semplificare? Io credo proprio di sì. Il fatto è che fa più effetto dire in un tweet ti abbuono questo, puoi dedurre quello, che mettersi lì a ridisegnare un sistema fatto dagli azzecagarbugli per gli azzecagarbugli; è un po' quello che per un sindaco passa fra rifare le fogne che non si vedono o rinnovare panchine e pali della luce che si vedono.

Io non sono un imprenditore, ma siccome quello che sto per dire fa imbufalire il singolo cittadino immagino che al quadrato questo accada ad un imprenditore. E' intollerabile che l'amministrazione non si fidi di sé stessa e non usi i documenti di cui già dispone replicando procedure e produzione di documenti. Ora questo è stato oggetto di tutti i tentativi di semplificazione cui i diversi Governi si sono applicati. Quindi questi comportamenti da parte degli amministrativi sono illegali? In buona parte sì, sono abusi e poi a questi si aggiungono i famosi regolamenti attuativi delle leggi approvate, che non arrivano mai e che rappresentano una formidabile barriera protettiva della pigrizia. Peggio mi sento se penso ai controlli: controlli di sicurezza sul lavoro, controlli sanitari, controlli di prevenzione e gestione di emergenze, controlli ambientali e sicuramente qualcosa mi sfugge. E' come se il sistema dei controlli debba legittimare l'utilità del lavoro dei controllori piuttosto che effettivamente perseguire uno scopo ovvero tutelare il lavoratore e l'ambiente; prova ne sono il numero degli incidenti mortali che è calato solo grazie al fatto che è diminuito il lavoro, oppure la piaga del caporalato o l'evasione contributiva a cui oggi si aggiunge il seguente fenomeno: questa è la busta paga regolare, tu firmi di averla ricevuta, poi io ti do la metà o un terzo di quanto ti spetta e se va bene è così altrimenti te ne vai. Vi siete mai imbattuti in un piano per la sicurezza, o nei verbali necessari per la gestione del rischio in agricoltura? Quanto di quella montagna di moduli agisce effettivamente sull'obiettivo? Ecco questo è un altro terreno che fa impazzire un imprenditore onesto con qualche buona ragione.

Sulla base della mia più che decennale esperienza, mi sono fatto persuaso che un bravo politico è quello che ad un imprenditore che gli si rivolge sa dare certezza. La risposta certa e tempestiva per una impresa è quasi tutto. SÌ o NO. Il "vedremo cosa si può fare" è una forma ambigua che significa buttare all'aria buoni affari o perdersi in lungaggini con il rischio perenne di acconciarsi alla



corruzione. La certezza dunque della risposta è un grande strumento economico e morale. Invece noi abbiamo avuto una amministrazione abituata per decenni a non prendersi la responsabilità di dare una risposta, a cercare comunque e sempre un precedente oppure una scappatoia per poter dire non è mia la responsabilità della scelta. Vogliamo fare una vera riforma della dirigenza: introduciamo un merito a chi sa prendere decisioni autonomamente e non a chi dice di sì al politico di turno. Tutto questo nonostante che da ventisei anni esista una legge che voleva spezzare questo andazzo delle cose. Sta di fatto che da un quindicennio a questa parte tutti i governi si sono cimentati con questo tema: attuare lo spirito e la lettera della L. n. 241 del 1990, dare semplicità e certezza alle procedure di autorizzazione per la realizzazione di opere pubbliche e private. Anche questo Governo ci sta provando: dalla Scia (segnalazione certificata di inizio attività) per cui si prevedono certezza e accessibilità alla modulistica e semplificazione nel caso in cui siano necessarie più Scia per lo svolgimento della stessa attività, alla nuova regolamentazione della Conferenza dei Servizi che mi convince molto poiché mette tutti i soggetti interessati al processo autorizzatorio nelle condizioni di pronunciarsi senza dare però a nessuno un implicito diritto di veto fatto di mancate partecipazioni, oppure di silenzio rifiuto. Sono assolutamente del parere che il perno di una buona amministrazione sia il diritto del cittadino ad avere risposte certe in tempi certi, ma tutti sappiamo che in un modo o in un altro questo principio fissato dalla L. n. 241 del 1990 è stato sistematicamente aggirato.

Per tutta questa parte che possiamo definire di semplificazione è ovviamente decisivo il progresso tecnologico applicato alla gestione delle imprese e della amministrazione pubblica e alla possibilità delle imprese di far ricorso alla rete per ottenere risposte e servizi dalla Pubblica Amministrazione. E su questo marchiamo un ritardo preoccupante rispetto alla media europea, il Digital Economy and Society Index ci colloca al 24° posto su 28; se poi si entra più nel dettaglio si vede che siamo al 27° per uso di internet e per il capitale umano impegnato e la migliore performance la facciamo collocandoci al 15° posto su 28 per servizi pubblici digitali disponibili, cui fa riscontro però un altro dato: se da una parte il 78% delle imprese interroga la PA in rete, solo il 58% conclude un documento in rete e complessivamente le imprese preferiscono ancora il rapporto diretto con lo sportello. Di questa realtà allarmante dobbiamo essere consapevoli e non pensare di scaricare tutto sull'ignavia del dipendente pubblico come sembra essere lo sport nazionale. Al di sopra del dipendente pubblico c'è un sistema amministrativo che, se vuole favorire l'uso della rete da parte degli utenti, deve standardizzare le procedure, reingegnerizzarle con linguaggio e modalità proprie della rete; c'è un livello di connettività che va potenziato e per il quale siamo addirittura al 27° posto su 28; c'è da far



dialogare i sistemi, il che indirettamente ci riporta alla questione delle centrali d'acquisto e alle relazioni con le imprese. E fuori dall'ufficio pubblico c'è un mondo segnato da un forte *digital divide* e da una molteplicità di aziende non strutturate per l'uso della rete, basti in tal senso verificare quanto sia bassa la percentuale di *e-commerce* prodotto dalle nostre imprese.

Non posso che chiudere su due fattori che sono invero molto all'attenzione degli osservatori internazionali interessati ad indirizzare sul nostro Paese possibili investimenti imprenditoriali o impegnare fondi finanziari in imprese italiane. Mi riferisco, va da se, ai tempi della giustizia amministrativa e della giustizia civile. Per quanto riguarda quest'ultima non si può dire che non ci sia consapevolezza e conseguentemente una azione. I dati dicono che a fine 2016 l'arretrato civile sarà inferiore ai 4.000.000 di procedimenti. Si dirà una enormità ed è vero, ma nel 2009 erano 6.000.000. I tempi della giustizia civile ci dicono che oggi si arriva a sentenza di primo grado dopo 367 giorni ed anche qui c'è un progresso legato anche alla maggiore produttività dei magistrati e alla tecnologia. Infine va segnalato che opera nel nostro Paese presso le Corti d'Appello il Tribunale delle imprese, che rappresenta una novità tesa proprio a rispondere alla peculiarità del contenzioso che coinvolge le imprese. Sul fronte del diritto amministrativo si conferma il fatto che spesso si tratta di ricorsi "ostruzionistici", ovvero si ricorre per mettere i bastoni fra le ruote, costringere le amministrazioni a trattare e così via. Questo dato è confermato dall'alto numero di casi che vanno in perenzione. L'altro dato è comunque quello dell'arretrato pari a 240.000 procedimenti, un vero mattone sulle ali delle amministrazioni pubbliche.

L'ultimo fattore di relazione fra amministrazione e imprese è quello decisivo dei tempi di pagamento. Negli anni acuti della crisi si era accumulata una situazione assurda: enti con i soldi in tasca che a causa dei vari patti di stabilità non potevano onorare i loro debiti con le imprese e a loro volta le imprese che in assenza di pagamenti per lavori svolti per la Pubblica Amministrazione non potevano onorare i loro impegni con le banche andando dritto verso il fallimento; oppure, non potendo onorare i loro versamenti all'INPS pur essendo creditrici della PA, si vedevano impossibilitate a partecipare ad ulteriori gare pubbliche per assenza del DURC. E' stata una fase terribile, della quale anche io nel mio piccolo mi feci carico, come componente della commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti, rivolgendo all'allora presidente Franco Bassanini una pressante richiesta di mettere a fuoco una proposta di soluzione del problema che vedesse coinvolta la Cassa. Solo con il Governo Letta questa soluzione fu messa a punto e cominciò a funzionare. Ma per una serie di ragioni, a me non sempre chiare, dei 70 miliardi di debiti verso le imprese che si ritiene la



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

## Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Pubblica Amministrazione avesse accumulato, solo una metà - 38,6 - ad agosto 2015 erano stati effettivamente liquidati e paradossalmente altri 6 miliardi disponibili rimanevano "inattivi". Quello che si è fatto non è poco, anzi ha contribuito a salvare aziende e tornare a dare liquidità alle banche, ma non basta perché questo è un punto di serietà ineludibile: se tu ordini poi paghi e paghi in tempi certi. A questo proposito siamo, nonostante tutto, ben al di fuori dalle norme europee. La Pubblica Amministrazione dovrebbe pagare in 30 giorni e invero in Italia paga mediamente oltre i 100 giorni che fanno vergogna a confronto dei 19 giorni della Germania, dei 24 giorni della Gran Bretagna, dei 32 giorni dei Paesi Bassi e anche dei 62 giorni della Francia.

Eccoci dunque alla conclusione che è anche una morale: nel rapporto fra Pubblica Amministrazione e impresa non occorre immaginare qualcosa di speciale, di straordinario, di roboante, basterebbe un poco di normalità, ma su questo Lucio Dalla *docet*.



## **Il nuovo codice degli appalti come driver per l'innovazione della PA**

*di Carlo Mochi Sismondi*

Il nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016), sebbene abbia visto la luce da meno di tre mesi, è stato già oggetto di approfondimenti d'ogni genere e di commenti ampiamente positivi o aspramente critici. Obiettivo di questo articolo non è di giudicare la legge, ma di investigare se e come, con i comportamenti che questo codice abilita, sia possibile migliorare la capacità della Pubblica Amministrazione di essere acceleratore di innovazione nel sistema economico nazionale e quali siano i percorsi da intraprendere per questo fine. Nell'esaminarla si metterà in luce come sia necessario guardarsi dalla "illusione del legislatore" che pensa che basti fare una legge per attuare un cambiamento. Al massimo una legge, se è buona, può aprire una porta, può abilitare una possibilità, può garantire opportunità, che però vanno poi sfruttate con un quotidiano lavoro di accompagnamento al cambiamento, fatto nelle amministrazioni e non a Palazzo Chigi.

Parlando di *procurement* pubblico e di innovazione siamo in una situazione abbastanza deprimente e i margini di miglioramento sono enormi. La PA è il principale acquirente di tecnologie del Paese, ha quindi un ruolo decisivo di orientamento del mercato e di promozione dell'innovazione. Spesso però le funzioni acquisti delle amministrazioni non sono considerate come funzioni strategiche per la politica industriale e, conseguentemente, non fanno sistema. Le modalità di costruzione delle gare risente spesso di un eccessivo formalismo, di un eccesso di burocrazia e di controlli *ex-ante*, di un atteggiamento rigido e difensivo che, peraltro, non riesce a ridurre la piaga dei continui ricorsi né le scelte spesso dettate dal solo maggior ribasso. Le imprese ICT non riescono così a sviluppare il loro potenziale innovativo, le amministrazioni non riescono ad acquistare innovazione e qualità, il Paese si priva di una forte spinta alla modernizzazione.

Dopo l'assegnazione degli appalti, spesso i controlli e i collaudi sono solo formali e la scarsa attenzione agli *outcome* non permettono l'accumulo delle esperienze e la crescita del sistema, che riparte ogni volta da zero. I tempi biblici delle gare e la cronica piaga data dal ritardo dei pagamenti, solo scalfito dalle nuove norme ancora non ovunque e non sempre divenute prassi, peggiorano ancora il panorama del *procurement* pubblico, rendendolo del tutto inadatto a promuovere l'eccellenza e l'immediata rispondenza alle sollecitazioni di un mercato in rapidissima evoluzione.

Se infatti è opinione diffusa che l'innovazione della Pubblica Amministrazione non può compiersi senza grandi e complessi interventi che prevedano non nuove leggi, ma il *re-engineering* dei



processi, il ripensamento dei modelli organizzativi, la gestione del cambiamento, di fronte a queste sfide le strutture di *procurement* delle amministrazioni appaiono drammaticamente inadeguate e non riescono, né dal lato della domanda, né tantomeno da quello dell'offerta, a cogliere le potenzialità dell'innovazione. Le gare di appalto diventano bizantini tatticismi per ridurre le possibilità di ricorsi e per tutelare le responsabilità di operatori pubblici, in genere tecnicamente deboli, di fronte alla Corte dei Conti, con un'attenzione molto minore alla qualità. Alle aziende più preparate e con maggiori esperienze, anche internazionali, non viene data poi la possibilità, con l'uso diffuso e intelligente del dialogo precompetitivo, di dire la loro in quella delicata fase che trasforma il bisogno in una domanda esplicita e la struttura in un capitolato.

Il tutto si svolge come se, sia consentito un esempio banale, avendo bisogno di una casa nuova, ci si circondasse dei migliori architetti del mondo, ma li si facesse competere non sulle idee progettuali, avendo dato loro la descrizione delle esigenze di vita del proprietario, ma sul prezzo delle maioliche del bagno, dopo aver preliminarmente deciso che devono rigorosamente essere blu!

Questo è, con una qualche semplificazione retorica, lo stato dell'arte oggi, all'alba del nuovo codice. Codice che cambia, in linea di principio, molte delle regole e si propone di sanare le storture maggiori, ma che stenta però a ingranare se si pensa che dalla sua entrata in vigore (18 aprile 2016) ad oggi le gare di appalto si sono ridotte a meno della metà rispetto allo scorso periodo dell'anno scorso. Come a dire "nel dubbio mi astengo"!

In questa condizione cosa propone il codice? Cinque le tendenze principali che preme mettere in evidenza:

- La definizione migliore e quindi più operativa di alcune tipologie innovative di *procurement* particolarmente utili per acquistare prodotti e servizi d'innovazione. Sto parlando delle varie forme di Partenariato Pubblico-Privato; del Dialogo Competitivo, del *Precommercial Procurement*. Non che queste tipologie di gara non ci fossero prima, ma erano meno chiare, meno dettagliate e quindi meno fruibili per funzionari pubblici abituati a gare più "consuete". Guardandoci dentro vediamo che la prima forma di partenariato, enfatizzata dallo stesso comunicato stampa di Palazzo Chigi, è il **partenariato pubblico privato**: contratto in base al quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori, la prestazione di servizi o la disponibilità di beni immobili pubblici ad uno o più operatori economici,



riconoscendo un canone periodico o il diritto a riscuotere direttamente gli introiti di un servizio ad utenza esterna. a fronte dei costi di investimento e di gestione, oltre che per attenuare il rischio d'impresa.

Un'altra fattispecie di partenariato, introdotta dall'art. 65, è il **partenariato per l'innovazione**: nuovo e innovativo strumento di acquisizione di prodotti, servizi o lavori che non trovano riscontro in soluzioni già disponibili sul mercato, e pertanto devono essere realizzati espressamente, a valle di specifiche attività di ricerca e sviluppo. Attraverso una prima selezione dei candidati e una serie di negoziazioni parallele con i soggetti che hanno manifestato il proprio interesse a partecipare alla procedura, le stazioni appaltanti potranno sia manifestare i propri fabbisogni fissando i requisiti minimi e i costi massimi delle soluzioni richieste, senza impegnarsi in un'ardua descrizione a priori delle stesse, sia strutturare la commessa in fasi successive, secondo la sequenza tipica dei progetti di ricerca, fissando obiettivi intermedi che i partecipanti dovranno raggiungere per ottenere il pagamento della remunerazione corrispondente.

Se parliamo poi di appalto pre-commerciale (PCP) vediamo che è una particolare formula di acquisto di Ricerca e Sviluppo (R&S) finalizzata alla creazione di soluzioni innovative – prodotti, servizi o processi non ancora presenti sul mercato – capaci di soddisfare le concrete esigenze di performance e funzionalità del settore pubblico.

Il PCP è caratterizzato dal fondamentale obiettivo di promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità. Esso si propone come una potenziale fonte di risparmio e di introito per il settore pubblico poiché, nel caso di commercializzazione dei risultati dell'appalto, permette di partecipare ai benefici derivanti dall'attività di R&S. L'appalto pre-commerciale è quindi, potenzialmente, una leva di ammodernamento della Pubblica Amministrazione e di stimolo per le capacità d'innovazione del mercato.

- La complessiva maggiore discrezionalità delle stazioni appaltanti che sono definitivamente svincolate dal “massimo ribasso” e che, specie per alcune categorie di servizi, devono operare scelte non “automatiche”.
- La congiunta maggiore qualificazione delle stesse e l'istituzione per molte tipologie di acquisti di “soggetti aggregatori”: il decreto legislativo, ma molto più lo faranno le successive linee guida, sancisce che non tutti possono comprare tutto. Per comprare progetti complessi o



particolari servizi o prodotti è necessaria una competenza che non può essere appannaggio di decine di migliaia di “centri acquisti”.

- La maggiore attenzione alla qualità dell'offerta, con l'introduzione, seppur timida, di criteri reputazionali che affianchino ai consueti e stantii requisiti che parlano del pregresso senza mai specificare se un servizio o un prodotto fornito sia stato efficace ed una fornitura sia stata scrupolosa (ma chi mai comprenderebbe così?), anche un minimo di storia delle aziende concorrenti. In questo senso un importante strumento potrebbe essere dato dalla nuova Banca dati degli Operatori Economici, per la cui definizione il MIT, che ne ha la responsabilità, vuole istituire un processo partecipato con tutti gli *stakeholder*.
- L'introduzione, a corredo della legge, di linee guida, ossia di strumenti di *soft law* che, se non li snaturiamo, possono diventare un'importante esperienza di delegificazione e di accompagnamento all'innovazione. Ci torneremo sopra perché a me pare una delle novità più interessanti e che sia un pur embrionale tentativo di superare l'abuso della legificazione primaria.

Basta questo per fare della PA quel *driver* positivo che dovrebbe essere, visto che, con circa 172 miliardi di spesa annui per consumi finali e circa 6 miliardi solo per ICT, è il più importante acquirente italiano in grado di orientare in maniera significativa la stessa politica industriale e quindi il processo d'innovazione del Paese?

Anche qui l'anamnesi purtroppo è molto negativa: senza arrivare alle direttive dell'Ue 23, 24 e 25 del 2014 e al successivo codice italiano che le recepisce, era infatti già possibile utilizzare strumenti di *procurement* innovativo con le vecchie norme, ma, a titolo di esempio, è sufficiente fare riferimento alle 6.765 procedure di dialogo competitivo registrate dal 2012 a oggi nella gazzetta ufficiale dell'Unione europea dedicata agli appalti pubblici. Oltre il 65% di tali procedure è stata effettuata in due soli Paesi: Francia (con 2.506 procedure) e Regno Unito (1.893 procedure). Il restante 35% è frazionato tra il resto dei Paesi europei, con Polonia (333 procedure), Germania (262 procedure), Finlandia (258 procedure) e Paesi Bassi (244 procedure) aventi un minimo di esperienza in più degli altri. In Italia sono state attivate 84 procedure di dialogo competitivo e 5 solo di queste avevano come oggetto soluzioni relative all'attuazione dell'Agenda Digitale e quindi alle tecnologie innovative.



Questo esempio parla chiaro: le leggi non bastano. Le condizioni abilitanti che permetteranno al codice di essere strumento d'innovazione sono ancora tutte da conquistare. Ecco le principali in due ambiti diversi: il primo interno, il secondo esterno alle amministrazioni.

**Fattori interni ancora in gran parte assenti:**

- Formazione del personale: se non moltiplichiamo di un ordine di grandezza le spese per la formazione e, invece, blocchiamo il turnover (cosa che, come è sotto gli occhi di tutti, sta avvenendo di fatto, nonostante le dichiarazioni contrarie), avremo una forza lavoro non qualificata, vecchia e anche demotivata.
- Sinergia tra le amministrazioni: i processi di acquisto devono vedere una continua collaborazione e condivisione di esperienze tra le amministrazioni.
- Radicale semplificazione delle procedure: per l'ultima gara a cui la mia società ha partecipato ho firmato di pugno oltre 400 pezzi di carta! Ho riprodotto documenti che la PA aveva ricevuto mille volte; ho certificato status che la PA conosce benissimo e, alla fine, ho pure sigillato le buste con la ceralacca. E non era una gara indetta da un paesino sperduto, ma da uno dei principali Ministeri.

**Fattori che guardano fuori del perimetro della PA. Il procurement pubblico indurrà innovazione nel nostro sistema produttivo se la mano pubblica saprà:**

- acquistare con intelligenza, coerenza e sinergia
- privilegiare sempre le soluzioni innovative
- favorire la *Smart Specialization Strategy* dei territori e dei "distretti"
- non escludere le aziende più innovative che sono le PMI e le startup (attenzione al rischio del Mercato elettronico della PA di Consip)
- favorire il trasferimento tecnologico e la ricerca applicativa
- leggere con attenzione e tempestività i trend mondiali, con la coscienza che se una gara per tecnologie innovative impiega tre anni per partire, probabilmente comprenderemo quello che non ci serve più.



Ma ancora più decisiva di questi pur importanti punti è la lotta da intraprendere contro la “burocrazia difensiva”. Con parole semplici: è necessario ribaltare un assioma che tutti quelli che hanno a che fare con la PA vedono con chiarezza: chi fa rischia, chi non fa non rischia nulla. E’ questa la fonte di quella che io chiamo, parafrasando la “medicina difensiva”, la “burocrazia difensiva”.

Mentre la medicina difensiva si difende facendo troppo e prescrivendo mille esami per non rischiare di essere chiamata in giudizio, la “burocrazia difensiva” è quell’atteggiamento, comunissimo tra i dirigenti pubblici, per cui è solo non facendo che si evitano rischi. E’ burocrazia difensiva pretendere un doppio canale digitale, ma anche cartaceo per i documenti di una gara, perché “non si sa mai”. E’ burocrazia difensiva chiedere cento pareri prima di applicare un’innovazione e non far nulla sino a che non si ricevono. E’ burocrazia difensiva non interfacciare le basi di dati, ma chiedere alle imprese informazioni che l’amministrazione ha già. E’ burocrazia difensiva allungare i tempi dell’entrata in vigore di un vero *switchoff* al digitale, perché si ha paura di un giudice, civile o contabile che sia, che potrebbe non aver capito la differenza tra un documento digitale e un pezzo di carta o confondersi tra le mille definizioni di firma, con cui ci complichiamo il già tanto difficile processo di trasformazione digitale. Se la burocrazia difensiva è così diffusa non è colpa di un virus, ma di una confusione legislativa, di una bulimia regolatoria, di una coazione a ripetere, per cui si legifica dieci volte la stessa cosa, ma sempre con piccole differenze. In questo caos l’unica salvezza percepita è quella di restare fermi, di aspettare che passi il vento dell’innovazione (che tanto dura al massimo il tempo di un Governo, poi tutto cambia) o di pretendere, prima di applicarle, che le novità diventino obbligatorie e ne sia sanzionata veramente la negligenza, cosa che molto difficilmente succede nei fatti.

Come combattere allora questa mala pianta? Prima di tutto non dandole da mangiare il cibo di cui si nutre, ossia nuove leggi, nuove norme, nuove definizioni casuistiche che, lungi dal rassicurare il nostro funzionario, che non è un eroe, lo spaventano ulteriormente. Poi, sulla falsariga della “legge Gelli” per la medicina difensiva, passare con coraggio alla pratica delle linee guida che accompagnino all’innovazione rassicurando. Nessun funzionario dovrebbe poter essere chiamato in giudizio, né dal bau-bau Corte dei Conti, né dal magistrato civile se rispetta le linee guida nel campo, per esempio, così normato e ancora così difficile, delle nuove procedure di appalto per l’innovazione. E’ necessaria quindi una mappa, fatta di *soft law*, che lo prenda per mano e lo rassicuri ed è necessaria la descrizione di un percorso che definisca una volta per tutte certezze solide e condivise.



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

In questo senso l'attuale impianto della legislazione sul *procurement* pubblico potrebbe essere un esempio importante e virtuoso. Certo non potrà esserlo però se continueremo a confondere patologia e fisiologia e ad affidare le scelte di *procurement* non ai tecnici, ma ai giudici. E' necessario fidarsi: ma 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. Nessun automatismo, 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 la corruzione non alligna, nelle stanze polverose, piene di muretti burocratici dietro cui difendersi e di inutili certificati antimafia, cresce invece indisturbata. Perché la corruzione si pasce di norme e di commi e vede come il fumo negli occhi lo sguardo limpido di chi ha il coraggio di scegliere in coscienza e di essere valutato sui risultati.



## **La riforma delle società partecipate: primo esame del d.lgs. n. 175/2016** *di Manuela Arrigucci*

Il 23 settembre 2016 è entrato in vigore il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il testo unico delle società a partecipazione pubblica.

L'intervento normativo, che dà attuazione ad alcune deleghe della cd. legge Madia (L. 7 agosto 2015, n. 124), costituisce un importante tentativo di introdurre un regime giuridico omogeneo in tutto il variegato mondo delle partecipate.

L'obiettivo dichiarato è quello di una disciplina uniforme delle società di tutto il settore pubblico, mediante l'applicazione, per quanto non derogato dal decreto in esame, delle norme di diritto civile in materia di società e delle norme generali di diritto privato.

Ciò al fine di assicurare una gestione più efficiente e, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, una razionalizzazione ed una complessiva riduzione delle società partecipate, unitamente alla tutela e alla promozione della concorrenza e del mercato.

Il testo avrebbe avuto bisogno di una più attenta revisione formale: ciò ne avrebbe facilitato la lettura e l'esame sistematico, e probabilmente avrebbe consentito una maggiore semplificazione della disciplina dell'eterogeneo e vasto complesso delle società partecipate.

Peraltro, la necessità di osservare il criterio dell'abrogazione delle singole norme, o di parti di esse, fissato dalla legge delega, che non ha consentito il ricorso alla clausola generale dell'abrogazione delle norme incompatibili, così rinviando all'interprete la ricostruzione sistematica degli istituti, potrebbe rendere problematica, in sede attuativa, l'individuazione del regime applicabile nelle singole fattispecie.

Va aggiunto che alcuni nodi, quali il riparto della giurisdizione, in materia di responsabilità (art. 12), fra giudici ordinari e giudici contabili, non sono stati sciolti del tutto, lasciando margini di incertezza che continueranno ad alimentare contenziosi dinanzi alla Corte regolatrice.

### **La legge delega**

La legge n. 124/2015, in particolare gli artt. 16 e 18, fissano i principi e i criteri direttivi della riforma.



L'art. 16 chiarisce che la delega ha per oggetto il riordino delle varie disposizioni in materia, da attuarsi mediante un testo unico che assicuri un coordinamento formale e sostanziale della legislazione vigente, che risolva eventuali antinomie in base a principi generali dell'ordinamento o della materia, e che contenga l'esplicita indicazione delle norme abrogate.

L'art. 18 prevede, fra i criteri direttivi, la distinzione fra le varie tipologie di società in funzione delle attività, degli interessi pubblici perseguiti, della misura e qualità della partecipazione; la ridefinizione delle condizioni per la costituzione di società, l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni; la definizione del regime delle responsabilità delle amministrazioni partecipanti, del personale e degli organi; la riforma della *governance*.

A ciò si aggiungono, quali principi direttivi, la razionalizzazione dei criteri pubblicistici per gli acquisti e per la gestione del personale, con eliminazione di sovrapposizioni fra regole e istituti pubblicistici e privatistici.

Sotto il profilo della tenuta finanziaria ed economico-patrimoniale, costituiscono principi di delega anche l'applicazione delle regole inerenti il consolidamento dei bilanci e la previsione di piani di rientro e di eventuale commissariamento in caso di bilanci in disavanzo, nonché il rafforzamento dei controlli, l'introduzione di criteri di trasparenza sull'uso delle risorse e sui risultati ottenuti, nonché di completezza e massima conoscibilità dei dati economico-patrimoniali.

Va anche osservato che la delega si intreccia con quella del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, prevista anch'essa dall'art. 19 della legge Madia, e riserva particolare attenzione alle partecipate degli enti locali, per le quali era già vigente una normativa volta alla razionalizzazione e alla riduzione delle partecipazioni.

Ma veniamo alle principali novità introdotte dal decreto.

### **Tipologia e oggetto delle società pubbliche**

Come già detto, il decreto disciplina indistintamente le società partecipate da Regioni o enti locali, da amministrazioni statali o da enti pubblici nazionali. Esso limita la partecipazione, totale o parziale, anche indiretta, delle amministrazioni pubbliche alle sole società di capitale (s.p.a. e s.r.l.), anche in forma cooperativa o consortile (art. 3). Per le società quotate le norme del decreto si applicano solo ove espressamente previsto.



Sono, pertanto, esclusi dall'applicazione del provvedimento gli enti diversi dalle società, le società di persone, le fondazioni, le società costituite per legge per la gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale.

Per quanto concerne l'ambito oggettivo, l'art. 4 stabilisce, in primo luogo, che non possono essere costituite società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'azionista pubblico.

Tale norma specifica, peraltro, gli scopi sociali perseguibili, che sono: produzione di servizi d'interesse generale, progettazione e realizzazione di opere pubbliche sulla base di accordi di programma fra PP.AA., realizzazione e gestione di un'opera pubblica o organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale, autoproduzione di beni o servizi strumentali, servizi di committenza a supporto di enti senza scopo di lucro o di amministrazioni aggiudicatrici, gestione di spazi ed eventi fieristici, creazione di *spin off* o di *start up* universitari.

Dalla predetta disciplina sono però escluse alcune importanti società pubbliche, indicate nell'apposito elenco allegato al decreto stesso.

Inoltre, nel corso dell'iter di approvazione è stata conservata, seppure con modifiche volte a rafforzarne l'onere di motivazione, la previsione, censurata, a suo tempo, anche dal Consiglio di Stato per la sua genericità, secondo cui, con apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri, una società può essere sottratta alle limitazioni di cui al citato art. 4.

A tutela dei principi di concorrenza e di mercato, l'art. 16 disciplina le società *in house* stabilendo, in particolare, che esse ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo e che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato si deve riferire a compiti affidati dall'ente pubblico socio. La violazione di tali disposizioni costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 c.c.

### **Costituzione, alienazione di società e acquisto di partecipazioni**

La costituzione di nuove società è soggetta a puntuali oneri di motivazione, sotto il profilo delle ragioni, della finalità, della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria (art. 5).

Nel corso dell'iter approvativo è venuta meno la previsione di un parere preventivo, non vincolante, della Corte dei conti sulla sussistenza delle indicate condizioni, sostituito con la trasmissione alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, dell'atto deliberativo della costituzione.



Gli artt. 7 e 8 dettano la procedura di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni in società già costituite, prevedendo anche oneri di pubblicità e trasparenza e indicando gli organi titolari del potere di deliberare.

L'art. 10 disciplina l'alienazione delle partecipazioni, con rinvio alle modalità di cui all'art. 7.

### **Organi e gestione delle partecipazioni**

La *governance* delle società viene profondamente ridefinita, con l'introduzione, come regola generale, della figura dell'amministratore unico (art.11).

Solo in casi specifici, definiti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'assemblea può nominare un consiglio d'amministrazione di tre o cinque membri o ricorrere a sistemi alternativi di amministrazione previsti dal codice civile, senza superare però la soglia dei cinque membri.

Peraltro, ribadisce espressamente il principio dell'osservanza della parità di genere nella composizione degli organi di amministrazione e controllo.

L'art. 9, dettando disposizioni sulla gestione, attribuisce al Ministero dell'Economia e delle Finanze l'esercizio dei poteri del socio di tutte le partecipazioni statali.

Per le partecipazioni regionali i diritti del socio sono esercitati dalla Regione secondo la relativa disciplina; per le partecipazioni di enti locali i diritti del socio sono esercitati dal Sindaco; negli altri casi dall'organo amministrativo dell'ente.

Le disposizioni richiamate, che riducono il numero dei componenti degli organi d'amministrazione, non solo sono volte a conseguire risparmi di spesa, ma anche a semplificare e uniformare la composizione organica delle società e, in definitiva, a conseguire una maggiore efficienza nella gestione.

Quanto ai compensi degli organi, fermo il limite massimo dei 240.000 euro, l'art. 11, comma 6, prevede l'emanazione di un decreto che classifichi in cinque fasce le società, stabilendo il limite massimo dei compensi di ciascuna fascia. Peraltro, la norma introduce come principio generale la corresponsione della parte variabile in funzione dei risultati di bilancio dell'esercizio precedente; in caso di risultati negativi, il compenso variabile non può essere corrisposto.



## **Controlli e crisi d'impresa**

I non lusinghieri risultati conseguiti spesso dalle partecipate stanno alla base di una serie di presidi introdotti dal decreto in esame.

In via generale, va ricordato che l'art. 15 dispone l'istituzione di un'apposita struttura presso il MEF per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto, che tiene anche un elenco pubblico di tutte le società a partecipazione pubblica. Tale previsione è particolarmente opportuna in quanto introduce uno strumento conoscitivo attualmente mancante, tanto che ancora oggi non è possibile una ricognizione certa di tutte le partecipazioni pubbliche.

Nell'ambito dei presidi di cui sopra, va sottolineata l'importanza dell'art. 13 che, in deroga all'art. 2409 c.c., legittima ogni azionista pubblico a presentare denuncia di grave irregolarità al Tribunale.

Va richiamato, peraltro, l'art. 12 che demanda al giudice ordinario la cognizione delle fattispecie di responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione e controllo, salva la giurisdizione della Corte dei conti in caso di società *in house*. E' anche prevista la responsabilità, dinanzi al giudice contabile, dell'azionista per danno erariale qualora con dolo o colpa grave abbia pregiudicato il valore della partecipazione.

Costituisce un'importante innovazione l'applicazione anche alle società pubbliche delle disposizioni sul fallimento, sul concordato preventivo e sull'amministrazione straordinaria in caso di crisi d'impresa (art. 14).

E' previsto, altresì, in presenza di un rischio di crisi, l'obbligo di adozione di un piano di risanamento e di piani di ristrutturazione aziendale idonei al ripristino dell'equilibrio finanziario; è anche stabilito che il mero ripianamento delle perdite da parte dell'azionista pubblico non costituisce provvedimento adeguato e dà luogo a grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 c.c.

Tali disposizioni dovrebbero assicurare una sana gestione finanziaria ed economico-patrimoniale, superando il sistema del mero ripianamento delle perdite che comportava l'accollo all'azionista pubblico dei deficit di bilancio delle partecipate; peraltro, l'obbligo di consolidamento dei bilanci degli enti pubblici nazionali e locali titolari di partecipazioni non poteva che imporre tale soluzione.



### **Piani di razionalizzazione e revisione delle partecipazioni**

Il Governo ha introdotto strumenti di revisione delle partecipazioni sia a regime che *una tantum*.

L'art. 20 prevede che le amministrazioni pubbliche effettuino un'analisi annuale, entro il 31 dicembre, delle società di cui detengono partecipazioni, adottando piani di razionalizzazione che prevedano il riassetto, la fusione o la liquidazione delle società.

Rientrano necessariamente in tale piano le società che, per varie ragioni, non rispondano più alle esigenze pubbliche per le quali sono state costituite, e cioè che si trovino nelle condizioni di cui all'art. 20: svolgano attività incompatibili con quelle consentite, siano prive di dipendenti, svolgano attività similari ad altre società dell'ente, nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio inferiore ad un milione di euro, abbiano chiuso quattro esercizi con un risultato economico negativo.

Il piano deve essere inviato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla citata struttura costituita presso il MEF ai sensi dell'art. 15.

A tali piani annuali si affianca un piano straordinario di revisione, da predisporre entro sei mesi dall'entrata in vigore del testo unico, e da comunicare, anche se negativo, sia alla Corte dei conti che al MEF.

L'obiettivo di tali interventi è quello di una drastica riduzione del numero delle partecipazioni, che attualmente, secondo le previsioni della Corte dei conti, superano le settemila unità e sono costituite in maggioranza da società rientranti fra quelle che dovrebbero essere dismesse ai sensi dell'indicato art. 20.

### **Personale: riassorbimento, ricollocazione e ricognizione straordinaria**

Il decreto prevede obblighi di trasparenza, pubblicità e imparzialità nel reclutamento del personale di società pubbliche ai sensi del d.lgs. n. 165/2001, conservando la giurisdizione in materia di controversie di lavoro del giudice ordinario.

In caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi le amministrazioni, prima di ricorrere a nuove assunzioni, sono tenute a riassorbire il personale a suo tempo transitato nelle società in controllo pubblico.



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

## Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Diverso è il caso della riduzione del numero di società a seguito di razionalizzazione; in tale ipotesi è prevista la ricollocazione del personale, cui verrà applicata la disciplina del trasferimento d'azienda.

Peraltro, entro sei mesi dall'entrata in vigore del testo unico le società in controllo pubblico devono effettuare una ricognizione del personale per eventuali eccedenze, il cui elenco dovrà essere trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica (art. 25). Le società in controllo pubblico dovranno attingere a tale elenco fino al 31 dicembre 2018; le assunzioni effettuate in violazione di tale norma sono dichiarate nulle. E' prevista una possibilità di deroga, che deve essere appositamente autorizzata, nel caso in cui non siano presenti in elenco i profili professionali ricercati.



## **Rapporti tra azienda agricola e Pubblica Amministrazione**

*di Marina Di Muzio*

Quando si parla di rapporti fra azienda agricola e Pubblica Amministrazione non ci sono differenze se l'imprenditore è uomo o donna, perché l'impresa non ha genere. Nello stesso tempo non esistono provvedimenti specifici per tutte quelle donne che esercitano la professione di imprenditrice agricola da parte della Pubblica Amministrazione, nemmeno - e mi duole dirlo - da parte delle pubbliche Istituzioni e delle politiche europee di sviluppo rurale, che hanno dimostrato scarsa attenzione nei confronti dell'universo femminile agricolo.

Eppure numerosa è la loro presenza nel settore: circa un terzo delle imprese agricole è "ROSA", ma, nonostante questo, ancora non sono attuati quegli strumenti di conciliazione necessari per una donna che, oltre al ruolo nella famiglia, voglia avere anche una realizzazione professionale.

Un ambiente rurale è molto spesso isolato, privo di scuole, palestre, di banda larga e servizi. Come barcamenarsi tra impegni familiari e di lavoro? Quale qualità della vita assicurare ai propri figli? Come farli crescere bene e al passo con i tempi?

Esclusivamente riconoscendo e affermando il ruolo femminile nel mondo agricolo. Per poter raggiungere effettivamente pari opportunità vanno intrapresi interventi capaci di riuscire ad incidere sugli impedimenti che tuttora ostacolano le donne nell'espressione del loro potenziale, rendendo difficile acquisire a pieno titolo il ruolo imprenditoriale. Non va dimenticato che, nonostante la forte presenza femminile, l'imprenditoria agricola viene considerata ancora una professione maschile. Permangono ancora ostacoli socio-culturali di questo tipo. Accanto a questo occorre sostenere lo sviluppo dell'imprenditoria agricola femminile, che può anche rappresentare il volano per lo sviluppo settoriale e locale. Tornando alla Pubblica Amministrazione tutto (o quasi) si risolve con una parola: semplificazione. Ogni azienda agricola si confronta con Comunità Europea, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Ministero dell'Ambiente, Ministero del Lavoro, Ministero dell'Economia e Finanze, Regione, Provincia, Comune, Catasto, INPS, INAIL, AUSL e Servizio Veterinario, NAS, Camera di Commercio, Servizio IVA, Consorzi di Bonifica, Consorzi di Tutela, ENTI PARCO..... Questo è ancora oggi il mondo della Pubblica Amministrazione con cui ci confrontiamo, producendo in media 40 chili di carte all'anno per riuscire ad adempiere agli obblighi burocratici. Chi scrive è una imprenditrice agricola, che passa più di 100 delle 312 giornate lavorative a riempire moduli, modelli, registri per una



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

pluralità di Enti pubblici. Un enorme carico di lavoro, che si va ad aggiungere a quello quotidiano. Eppure l'agricoltura si è confermata colonna portante del PIL nazionale, segnando un incoraggiante +1.8% nel secondo trimestre dell'anno rispetto allo stesso periodo del 2015.

Con un po' di buon senso si potrebbe arrivare alla tenuta di un unico registro che i vari Enti potrebbero consultare, e quindi dare soprattutto all'imprenditrice, più tempo per l'azienda, per lo sviluppo dell'economia e per la famiglia.

Non va dimenticato nemmeno che in molte aree rurali non c'è la connessione ad internet e quindi si è costretti a raggiungere gli uffici di persona, invece di fare tutto online, aggiungendo ulteriori tempi.

L'agricoltura non è più un piccolo mondo antico e – anche grazie all'apporto femminile – è riuscita a coniugare con successo tradizione e innovazione. La multifunzionalità ci ha fatto aprire alla fornitura di beni con la vendita diretta, e di servizi (agriasili, fattorie didattiche e sociali), aprire agriturismi, produrre agroenergie, rispettando l'ambiente e la terra. Allora perché, nonostante il progresso e le tecnologie avanzatissime (che utilizziamo anche nelle nostre aziende), dobbiamo continuare a confrontarci con un numero così elevato di Enti ed Amministrazioni? Eppure basterebbe semplificare!



## **Semplificare è utile ma...**

*di Francesco Rampi*

Il tempo attribuisce ad alcuni concetti peculiari significati.

La mia è la generazione dei movimenti di liberazione e di conquista dell'autodeterminazione.

La politica era “guardata” come terra da conquistare, i “palazzi” come luoghi da contaminare portando dentro di essi le aspirazioni, i bisogni di ampie fasce sociali che ambivano alla loro emancipazione.

Oggi, alcuni movimenti politici sono diventati prevalentemente populistici, tradendo la vocazione popolare di cui si ammantano, e la conquista non è la ricerca di modalità di contaminazione delle scelte politiche con valori positivi, ma il “prendere a pedate” i politici.

In questo contesto, anche la giusta critica e la necessità di novazione degli apparati della Pubblica Amministrazione e la ricerca di trasparenza e di semplificazione, sia delle modalità di accesso ai servizi pubblici che della gestione della “cosa” pubblica, rischiano di essere ridotte ad un processo di “banalizzazione”.

Il mio punto di osservazione è quello della partecipazione delle parti sociali alle scelte strategiche degli enti previdenziali e assicurativi; più precisamente, le osservazioni che seguono traggono spunto da una lunga e solida esperienza in una buona amministrazione pubblica, quella dell'INAIL, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro.

Negli ultimi otto anni, i processi di semplificazione si sono dovuti misurare con i riflessi di normative pensate per le amministrazioni ministeriali e trasferite, senza verifica di applicabilità, anche ad amministrazioni per le quali il legislatore ha voluto riservare un particolare stato giuridico – ente non economico – ed autonomia patrimoniale e gestionale.

Su questo impianto amministrativo ed organizzativo vigila il Magistrato della Corte dei conti distaccato presso l'Istituto e svolge il controllo un Collegio Sindacale composto da dirigenti dei Ministeri vigilanti (Lavoro e politiche sociali ed Economia e Finanze), in modo da garantire coerenza con gli orientamenti più generali di finanza pubblica.

Il legislatore ha continuato a non considerare “adeguatamente” le autonome prerogative stratificando, sopra le norme esistenti, ulteriori normative integrative o prassi comportamentali che,



in luogo di “semplificare” responsabilizzando la dirigenza, hanno limitato l’autonomia e, nei fatti, deresponsabilizzato gli organi di vertice.

Da molti anni, per esempio, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV), in accordo con gli Organi di gestione, richiama la necessità di dare attuazione alle norme del decreto legislativo n. 479/1994 che prevedono che il bilancio dell’Istituto nelle sue articolazioni (decisionale, patrimoniale e attuariale) predisposto dalla Direzione Generale, determinato dalla Presidenza, controllato dal Collegio Sindacale, possa essere deliberato in via definitiva dal CIV e, quindi, dal giorno successivo alla sua adozione, divenire efficace.

Una consolidata prassi nega la lettura delle norme del 1994 in questo senso e pretende di attendere 60 giorni per verificare le eventuali osservazioni dei Ministeri vigilanti.

Trascorsi inutilmente i 60 giorni occorre procedere alla chiusura dell’esercizio provvisorio, aprire la contabilità ordinaria e, quando eventualmente pervengono osservazioni da parte dei Ministeri, condivise dagli Organi, adottare una variazione di bilancio.

Analoga osservazione va applicata alla programmazione pluriennale, che investe temi strategici importanti quali gli investimenti a reddito e i disinvestimenti e le attività di ricerca, per citare solo quelli più rilevanti.

Se invece l’osservazione la si sposta sui processi di accesso ai servizi dell’Istituto da parte delle due importanti famiglie di utenti, gli infortunati e i tecnopatici (**assicurati**) e le imprese, i lavoratori autonomi ed i datori di lavoro (**assicuranti**), si può affermare che in particolare, grazie ai processi di informatizzazione, sono stati fatti importanti progressi in termini di immediatezza e di semplificazione.

Esistono delle aree grigie di carattere settoriale rispetto alle quali occorrerebbe urgentemente intervenire.

In relazione alle peculiarità, in particolare, del lavoro autonomo in agricoltura, ormai quasi da un ventennio il legislatore ha unificato la contribuzione da versare ai fini previdenziali e di tutela infortunistica.

E’ nato così il Contributo Agricolo Unificato (CAU).



Il flusso dei versamenti transita dalla Agenzia delle Entrate che, però, “complica” il processo attribuendo all’INPS il compito di suddividere le risorse tra i due destinatari, INPS e INAIL.

Ancor più grave è la mancata semplificazione nel caso dei *voucher*, fenomeno crescente, al centro dell’attenzione di tutti, perché le comunicazioni siano tempestive e permettano di evitare abusi.

L’INAIL viene informato anche con anni di ritardo.

Questi esempi evidenziano come semplificare non siano i “roghi di Calderoli”, memoria di qualche anno fa, ma neppure il “abbiamo sempre fatto così” che sembra ispirare un legislatore poco attento alla correlazione tra le proprie norme.

Alcuni anni fa le cosiddette “Bassanini” affidarono agli Organi di vertice degli Enti di previdenza e assicurativi la potestà abrogativa riferita ad organismi, comitati e commissioni operanti nei rispettivi enti, qualora ritenuti non utili (art. 41, d.lgs. n. 449/1997).

Credo che attribuire agli Organi di Vigilanza strategica degli enti di previdenza la possibilità di formulare proposte correttive, che il legislatore è tenuto a valutare ed a motivarne l’eventuale mancata adozione, possa essere la vera strada di semplificazione senza cadere nella banalizzazione.



## **Leadership civiche per le città di domani: le competenze dei manager per generare sviluppo** *di Marcella Mallen*

Ha preso il via in un luogo simbolico come l'Ara Pacis, uno spazio che coniuga l'antico e il contemporaneo, il percorso progettuale sulle città di domani promosso da Prioritalia, l'Associazione fondata nel 2012 da Manageritalia, Federmanager, Fidia, Fenda, Sindirettivo, Cida, le principali organizzazioni di rappresentanza dei manager italiani.

**Prioritalia** nasce per valorizzare l'impegno civile della comunità manageriale, attraverso un percorso di restituzione delle competenze e delle esperienze maturate, per dare metodo e supporto alla realizzazione di progettualità concrete, in grado di incidere sui modelli di sviluppo della società, del lavoro e dell'impresa. Un ambiente aperto al confronto e alla contaminazione delle idee, un luogo dove dialogare con il tessuto vivo e produttivo e le intelligenze innovative presenti nel nostro Paese.

Il progetto "Leadership civiche per le città di domani" è partito da uno studio sui fabbisogni e le aspettative dei cittadini italiani sui temi che riguardano la governance dei centri abitati. Ci siamo messi ad osservare le nostre città e, con l'approccio manageriale che ci contraddistingue, abbiamo **ascoltato, attraverso un'indagine quantitativa** che ha coinvolto un campione rappresentativo di cittadini residenti in 15 città italiane, quali sono le loro attese concrete, i loro desideri, le loro paure. Senza però fermarci qui, ben sapendo che per ridisegnare il domani delle nostre città è importante guardare oltre la gestione dell'ordinario, per riscoprire la capacità di desiderare qualcosa di più della sicurezza, della manutenzione delle strade, del decoro urbano. Pretese sacrosante e legittime, ma pur sempre semplici pre-requisiti di qualunque mandato di governo e che, invece, oggi sembrano essere gli unici temi al centro del dibattito pubblico locale. Partendo dai risultati di questo studio siamo, quindi, andati a rivedere **l'agenda delle priorità**, per rimettere al centro le grandi questioni: le reti digitali al servizio dei cittadini e delle imprese, la riqualificazione urbana e il design sociale, la riconversione energetica e il riutilizzo dei materiali, la mobilità sostenibile.

Su questi aspetti abbiamo creato e allestito una **piattaforma progettuale e collaborativa** su tre focus strategici - imprenditoria e reti digitali, innovazione sociale, sostenibilità ed economia circolare - alla quale abbiamo invitato oltre settanta attori, tra manager, leader sociali e d'impresa, esperti, ricercatori, rappresentanti delle associazioni civili, politici, per capire insieme a loro come dovrebbe cambiare il ruolo delle città, tra nuove tecnologie e nuovi bisogni.

Una sfida ambiziosa: circa venti *stakeholders* per ciascun tavolo chiamati in poche ore a individuare "azioni per lo sviluppo" implementabili dalle amministrazioni delle città, azioni concrete,



innovative, e misurabili. Il principio-guida è stato di lavorare insieme non solo per scambiare punti di vista diversi, ma per generare iniziative concrete. Se c'è un elemento che accomuna la comunità manageriale che ha promosso l'iniziativa è proprio nella "**concretezza**", elemento che ha consentito non solo di catalizzare le diversità ma, soprattutto, di arrivare in poco tempo a risultati importanti.

In due ore ciascun tavolo, rispettando alcune regole del gioco, ha infatti prodotto ed elaborato un discreto numero di proposte, restituite immediatamente dai rispettivi *rapporteur* nell'ambito della parte pubblica dell'evento, aperto dal Ministro per le Riforme Costituzionali e i Rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, che ha voluto, tra l'altro, sottolineare una caratteristica tra tutte che i politici dovrebbero prendere in prestito dai manager, vale a dire la **capacità di consolidare il rapporto tra risultato e tempo**.

Cosa fare di tutto il significativo valore raccolto nell'evento, sia a valle dei tavoli di lavoro che nel corso della tavola rotonda, oltre che in tutto ciò che lo ha preceduto? La risposta risiede in un altro principio-guida: le idee possono produrre valore se vengono accolte da chi decide e può attuarle.

Da qui la scelta di procedere ad una **stesura partecipata di un *working paper*** che, partendo da quanto emerso nell'evento, approfondisca le idee e i temi emersi.

Un *working paper* destinato in primo luogo ai decisori delle amministrazioni locali alle quali Prioritalia intende offrire non solo buone idee progettuali, ma un **supporto concreto della comunità manageriale** per la loro realizzazione.

Il percorso intrapreso senza aver pretese di assoluta innovatività, costituisce un **buon esempio di costruzione di "nuove pratiche"**, dimostrando come un tradizionale format, quello del convegno, possa trarre ispirazione ed essere animato da nuovi principi e logiche e, grazie a questo, essere in grado di generare valore condiviso e di porre le basi di concrete azioni co-progettate.

**Rimettere in circolo la fiducia** è la direzione intrapresa da Prioritalia, aggregando le tante *leadership* collettive disponibili sui territori. Siamo in tanti ad essere convinti che la competitività si giocherà sempre di più in futuro su alleanze strategiche e sinergie tra le migliori risorse, per riuscire a dare risposte plurali a questioni complesse.

La comunità manageriale può essere, sotto questo profilo, la leva per catalizzare l'innovazione, creare collaborazione e, soprattutto, far accadere le cose, dando carattere di concretezza alle buone idee intercettate.

L'impegno della comunità manageriale è, pertanto, inteso a mobilitare tutti i soggetti credibili e affidabili e tutte le intelligenze innovative e responsabili del Paese, portandole dentro una dinamica costruttiva e positiva.

La sfida di Prioritalia sarà quella di connettere idee, capacità e risorse per costruire **leadership civiche**.



## DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.

### La riforma della dirigenza ... in “poche parole” (tra aporie e interludi)

di Roberto Bafundi e Claudia Maio

Abbiamo letto, come tutti i dirigenti delle PP.AA. la bozza di decreto delegato di riforma della dirigenza, licenziato nel corso del consiglio dei ministri del 25 agosto u.s., nonché la relazione di accompagnamento; da subito abbiamo ritenuto di dover scrivere alcune riflessioni d'istinto, “cerchiando” alcune parole (che ci sembrano) chiave, su cui, poi, fare successivi approfondimenti.

**Mercato.** Nella relazione illustrativa si dà rilievo alla parola “mercato”, con riferimento alla dirigenza: riteniamo faccia riferimento alla creazione di un “mercato delle competenze”, con la finalità di introdurre una “sana competizione” fra dirigenti. Tuttavia, pensando alle funzioni pubbliche dei dirigenti e al servizio pubblico cui essi sono preposti, vi è il timore che questa locuzione possa essere quantomeno impropriamente interpretata. Nel leggere, sempre nella relazione, le finalità di questa opzione, non troviamo, purtroppo, le rassicurazioni attese: *“L'intento è quello di favorire mobilità ed interscambio, costituendo le premesse per un vero e proprio mercato della dirigenza in grado di favorire, al contempo, la legittima aspettativa dei dirigenti migliori di occupare i ruoli più significativi nell'organizzazione amministrativa e l'interesse delle amministrazioni di dotarsi, in modo flessibile e razionale, delle migliori competenze dirigenziali in relazione al programma politico amministrativo da realizzare.”*

Tante parole essenziali in una sola frase, suscitano alcune considerazioni.

**Legittima aspettativa.** Un dirigente che aspiri ad avere un incarico di particolare rilievo può, al massimo, essere titolare di una mera aspettativa di fatto, che non riceve tutela dall'ordinamento, corrispondendo a una di quelle situazioni non protette dalla legge, nelle quali un soggetto attende che uno stato di fatto evolva in modo tale da fargli potenzialmente conseguire un beneficio. Far assurgere tali “desiderata” a situazioni legittimamente tutelate, tanto da costituirne la ratio della riforma, è difficilmente sostenibile dal punto di vista giuridico.

**Migliori.** Certo, si tratta di una semplificazione, ma quantomeno merita un chiarimento, altrimenti, enfatizzando questa “generalizzazione”, si rischia di vanificare i percorsi professionali e le



stesse valutazioni, dando rilievo a opinioni o a impressioni o a rappresentazioni (*quello è sicuramente il migliore!*).

**L'interesse delle Amministrazioni.** Ovviamente qui riteniamo si faccia riferimento all'interesse della collettività, dei territori, dei cittadini.

**In modo flessibile e razionale.** Qui bisogna intendersi: il sistema attuale è *rigido e irrazionale*? I dirigenti, pur avendo tutti incarichi temporanei, sono inamovibili e occupano posizioni di rilievo e solo il "mercato" può eliminare queste ingessature? Ovvero è flessibile solo quello che è deregolamentato? E quale il limite normativo di questa flessibilità perché non sfoci nell'arbitrio? Ed è razionale solo se vi è la piena "competitività", mentre non lo è se non tutti possono concorrere per quel posto funzione perché riservato a coloro i quali, loro malgrado, hanno fatto un certo, magari lungo e apprezzato, percorso pregresso? Ed è rigido e irrazionale che, vi siano "pochi che si confrontano con pochi", mentre è flessibile e razionale, in una "sana competizione", che vi siano "tutti contro tutti"?

**Programma politico amministrativo.** Arrivando in fondo riusciamo a ricondurre tutte le parole richiamate al nesso teleologico; *il mercato*, che si fa carico, ha a cuore le *legittime aspettative* dei dirigenti (contendenti), e garantisce gli *interessi delle amministrazioni* (non degli amministrati), in modo *flessibile e razionale*, assicura l'individuazione dei *migliori* a....realizzare il *programma politico amministrativo*.

### **Ruolo unico**

La parola ruolo deriva dal latino *rotulus* che, nel medioevo, era il foglio di carta su cui era scritto il copione che l'attore doveva recitare, dovendo interpretare la parte lui attribuita, quindi il "ruolo" lui conferito. È evidente che nel teatro come in ogni organizzazione viene affidato un diverso ruolo a ciascuno degli attori. Potrebbe dunque suonare come un ossimoro la locuzione "ruolo unico", tranne nei casi di monologhi con un unico protagonista. Ovvero potremmo pensare a quegli attori che svolgono più parti nella medesima rappresentazione, ma qui saremmo nell'unico interprete con "più" ruoli. Argomentando al contrario, invece, per "ruolo unico" potremmo intendere che tutti gli attori sono chiamati a svolgere il medesimo ruolo e a interpretare lo stesso copione. Il testo, però, sarebbe di difficile comprensione per gli spettatori. E allora, per conferire alla locuzione il suo senso compiuto, dobbiamo porre l'attenzione non sulla rappresentazione del ruolo, ma al momento della sua attribuzione. Quindi, per ruolo unico dobbiamo intendere che a tutti "può essere conferito" il medesimo ruolo, da protagonista o da semplice comparsa. Dunque tutti possono "concorrere" per



ricoprire quel ruolo, ma siamo sicuri che tutti siano in grado di farlo (al meglio)? La centralità, dunque, non è nella interpretazione, ma nella attribuzione: dunque, che possano essere tutti gli attori indifferentemente protagonisti o comparse lo decide il valutatore, il selezionatore ex ante. Quindi, sono gli attori (tutti) che si giovano della possibilità di concorrere o è il regista che può scegliere, senza vincoli, ciascuno di loro, attribuendo al suggeritore la parte principale e al protagonista della prima interpretazione il ruolo di ultima comparsa?

### **Competitività**

È il principio cardine e, al contempo, l'effetto immediato dell'introduzione del ruolo unico. Una sola riflessione in merito: siamo sicuri che un dirigente, sapendo che potrà legittimamente concorrere per ricoprire il posto funzione del dirigente generale cui riporta, lavori perché quest'ultimo raggiunga pienamente i risultati attesi? Ovvero, al contrario, escludiamo del tutto che possa insorgere in lui la tentazione di non "fare squadra", concorrendo, negativamente, al mancato perseguimento degli obiettivi assegnati al dirigente generale, nella speranza che una valutazione negativa, attribuita a quest'ultimo, possa accrescere le possibilità di vedersi attribuito, in sua vece, l'incarico di vertice? E, modificando la prospettiva e guardando ai bisogni della collettività, siamo sicuri che l'introduzione di questi meccanismi di competitività garantiscano le migliori performance organizzative delle strutture e migliorino la qualità del servizio pubblico?

### **Contratto a tempo indeterminato/incarico/contratto accessivo**

Leggendo il decreto dobbiamo considerarle unitariamente.

Seguendo lo schema previsto nel provvedimento vi sarebbe:

- La stipula del contratto a tempo indeterminato del dirigente con l'amministrazione che "lo assume" (ovviamente, per i dirigenti attualmente in servizio con l'amministrazione attuale di appartenenza), "con contestuale iscrizione nei ruoli (Stato, Regioni, enti locali)";
- L'adozione del "provvedimento di conferimento di incarico", in cui sono individuati "l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire (...), nonché la durata del rapporto"
- La stipula del contratto accessivo per la parte economica. Nel caso dei dirigenti generali il contratto indica "il programma assegnato e i tempi di realizzazione, nonché gli eventuali premi..."



Se questo è il procedimento, proviamo a declinarne gli effetti:

- Un dirigente stipula un contratto a tempo indeterminato con un'Amministrazione, ma entra nel "ruolo unico", che, dunque, si configura quale contenitore unico in cui confluiscono sia i dirigenti e sia gli Enti datori di lavoro; allora il contratto a tempo indeterminato - atteso che l'incarico attribuito, come noto, è a tempo determinato - si dovrebbe coerentemente stipulare con la P.A. che gestisce il Ruolo unico in cui si confluisce;
- Nel caso di conferimento di nuovo incarico da parte di altra Amministrazione vi è la "cessione del contratto a tempo indeterminato" a favore di quest'ultima; quindi, il provvedimento amministrativo di (nuova) attribuzione costituisce l'atto presupposto della cessione. Volendo valicare la commistione tra provvedimento amministrativo, autoritativo, unilaterale (e con efficacia temporale limitata) e contratto di diritto civile (a tempo indeterminato) non sarebbe stato più logico stipulare un unico contratto a tempo indeterminato, come detto, con la P.A. (Presidenza, Dipartimento FP, altro) detentrici del ruolo e - in questo caso davvero - datore di lavoro di tutti i dirigenti "della Repubblica"?
- E ancora, in uno schema così descritto, si intuisce la volontà del contraente ceduto (che, si presuppone, abbia partecipato alla procedura comparativa indetta per il nuovo incarico), nonché quella della P.A. cessionaria che ha scelto, nella rosa dei candidati proposta dalla Commissione, il dirigente in parola, ma dove si manifesta la volontà del contraente cedente, (salvo i casi di non conferma) che potrebbe essere ignaro della volontà del contraente (che sta per essere) ceduto di modificare il suo rapporto di lavoro e cambiare datore? E potrebbe, addirittura, la P.A. cedente opporsi alla cessione, anche in presenza di un nuovo incarico conferito da altra Amministrazione? È questo il rischio di voler introdurre, per non ben chiare ragioni di "armonizzazione", istituti civilistici in quadri normativi previgenti, dettati da regole pubblicistiche.
- Una curiosità... Dunque: se è l'incarico che definisce "l'oggetto, gli obiettivi da conseguire e la durata" e il contratto che accede per la parte economica disciplina il trattamento retributivo, quale è la struttura, la funzione e il contenuto del contratto a tempo indeterminato?
- Sulla natura del rapporto. Sulla base dello schema previsto nel decreto, la fonte del rapporto tra P.A. e dirigente è il contratto a tempo indeterminato, di natura negoziale, bilaterale, etc, la cui eventuale, anticipata cessazione è disciplinata dal codice civile, ovvero è l'incarico, di durata temporanea, provvedimento amministrativo, unilaterale, la cui decorrenza non determina alcun



diritto in capo al destinatario (contestualmente, però “contraente”), eventualmente revocabile da parte della P.A. datrice di lavoro? È l’annosa questione, anche in questa occasione irrisolta, della centralità del contratto (come, sembrava delinarsi dalle riforme “Bassanini”), ovvero della centralità dell’incarico (riforme “Frattini” e “Brunetta”), i cui effetti, in situazioni patologiche, sono icu oculi comprensibili ai più.

- La soluzione prospettata ora dal legislatore porta a queste conseguenze (rappresentate senza valutazioni di merito): il dirigente, suo malgrado, alla scadenza dell’incarico, rimane in “disponibilità” fino al conferimento di uno nuovo. Nelle more, se permane l’assenza di incarico, al dirigente viene attribuita una retribuzione decurtata. Qui la commistione degli istituti reca una disciplina di difficile lettura: permarrrebbe l’efficacia del contratto indeterminato con l’amministrazione con una inserzione automatica della clausola (di retribuzione decurtata) ex art. 1339, con una eterointegrazione del contratto sulla base delle disposizioni legislative in parola. Tale disciplina (di salvaguardia?) è transitoria, due anni, decorsi i quali, improvvisamente, interviene, sempre permanendo il contratto a tempo indeterminato con l’amministrazione, un soggetto “terzo”, non parte del contratto (e qui ritorniamo all’anomalia segnalata sopra), il Dipartimento della Funzione Pubblica che “provvede a collocare”, i dirigenti privi di incarico “ove ne abbiano i requisiti”, presso le Amministrazioni dove vi siano “posti disponibili”. Con una funzione simile a quella di un’agenzia di somministrazione di lavoro, questo organismo, al fine di evitare il procrastinarsi della mancata esecuzione del contratto tuttora vigente ed efficace, interviene perché esso possa essere ceduto ad altro contraente purché concorrano due circostanze: il possesso dei “requisiti” da parte del contraente ceduto (rectius, da cedere) e la sussistenza “di posti disponibili”. In sintesi, queste due condizioni sospensive per la cessione del contratto, potrebbero configurare, per il dirigente, condizioni risolutive del contratto medesimo, senza che ricorrano le fattispecie tipizzate di cui agli artt. 1453 e ss. Quale responsabilità potrà essere addebitata al contraente (possiamo dire in questo caso, “debole”) se non vanta i requisiti richiesti dalla Amministrazione che ha posti funzione vacanti ovvero se non vi siano, nel biennio, posti disponibili? Nulla viene detto in proposito, ma solo disciplinata la fattispecie del rifiuto.
- “rifiuto” del dirigente all’attribuzione dell’incarico che importa la “decadenza dal ruolo”. Superando l’atecnicità delle locuzioni, vediamo gli effetti di questi due istituti. Il rifiuto dovrebbe importare la mancata accettazione di un nuovo incarico che importerebbe la cessione



del contratto a tempo indeterminato alla nuova amministrazione. Potremmo, quindi, affermare che la fonte del rapporto non è il contratto a tempo indeterminato, ma l'incarico che lo genera e che ne costituisce il presupposto. Inoltre, il cd. "rifiuto" configurerebbe l'espressione della mancata volontà del contraente ceduto (rectius, cedendo) alla cessione del suo contratto – è ben vero, non in esecuzione o in esecuzione parziale – ma pur sempre valido ed efficace. Inoltre, la "decadenza dal ruolo", importa automaticamente la risoluzione del contratto a tempo indeterminato, configurandosi, una sorta di "inadempimento contrattuale"? Se così è, l'inadempimento sarebbe a un contratto ancora da stipulare? ovvero di una clausola implicita (ma, presumibilmente, vessatoria) del contratto a tempo indeterminato, in virtù della quale il contraente ceduto sarebbe obbligato alla cessione, anche in caso di reformatio in peius (incarico di minore rilievo e retribuzione, con eventuale mobilità territoriale), pena la risoluzione del contratto principale in caso di diniego. Ampio materiale per la dottrina e, purtroppo, crediamo anche per la giurisprudenza.

### **Assicurare**

Assicurare la presenza in servizio, anche quando, scaduto l'incarico, il dirigente resta iscritto nel relativo ruolo, ritrovandosi in disponibilità fino al conferimento di un nuovo incarico dirigenziale: ma in servizio dove? Presso l'Ente dove si è conclusa la durata dell'incarico?...e con quali obiettivi, visto che la stessa norma precisa che, pur essendo in disponibilità, gli viene riconosciuto lo stipendio connesso alla posizione ed ai risultati legati alle mansioni che gli sono richieste?....

**Sistema.** Il decreto disciplina il sistema della dirigenza pubblica in regime di diritto privato, ma con l'esclusione della applicazione ai dirigenti scolastici e sanitari. Quindi, oltre al personale dirigente non contrattualizzato, la riforma introduce altre eccezioni. Ora, non rinvenendo le specificità tali da giustificare l'esclusione (sarebbe, al contrario fondamentale immettere nei ruoli dei dirigenti scolastici manager pubblici con esperienze nelle altre P.A.), rileggiamo l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, citato espressamente quale ambito di applicazione: "per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative". Corollario sarebbe che le norme del Testo unico siano applicabili solo al personale e non ai dirigenti di queste Amministrazioni.



## **Difficoltoso**

Legittimamente chi ha avuto la pazienza di leggerci fino a ora si chiederà quale possa essere il legame tra questo aggettivo e il testo del decreto legislativo.

Andiamo con ordine: il “famoso” art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, come noto, conferisce alle Amministrazioni la facoltà, entro i limiti percentuali stabiliti (10% per la prima fascia e 8% per la seconda) di attribuire incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli delle PP.AA. E testualmente reca la disposizione in parola: “*tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, **non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione***”.

Dunque, per legittimare il ricorso al “mercato esterno”, queste le precondizioni: limiti percentuali, comprovata esperienza e qualificazione, esplicita motivazione, assenza nei ruoli delle medesime professionalità.

Al contrario, si legge nella relazione introduttiva della riforma: Avendo la delega confermato la volontà di avvalersi di aliquote di dirigenti assunti dall' esterno della pubblica amministrazione, viene meno **la necessità di esperire una previa ricognizione** tra i dirigenti iscritti nel ruolo unico (in possesso delle competenze richieste per l'incarico) in quanto sarebbe **difficoltoso** effettuare la predetta ricognizione sull'ampio numero di dirigenti iscritti nel ruolo stesso.

Orbene, leggendo queste argomentazioni ci sembra di rinvenire uno dei “casi di scuola” di motivazione palesemente illogica e contraddittoria. Previamente ci chiediamo quale sia il corollario in virtù del quale la legge delega, avendo mantenuto inalterate le percentuali di dirigenti assunti dall'esterno, abbia fatto decadere l'obbligo di “previa ricognizione” di professionalità interne: la conferma delle percentuali determina quale effetto diretto esclusivamente il mantenimento del limite massimo del ricorso a figure professionali non inserite nei ruoli delle PP.AA., ma non fa “automaticamente” venir meno gli altri requisiti, la comprovata esperienza e qualificazione, né tantomeno, la procedura obbligatoria di previa ricognizione di analoghe professionalità. Sul punto la Corte dei conti, chiamata a garantire il controllo sulla spesa pubblica, ha in più deliberazioni ribadito la ineludibilità di tale procedimento. Argomentare nel senso indicato nella relazione, potrebbe, al contrario, far presupporre un eccesso di delega... Sicuramente fantasiosa, e quantomeno stravagante è,



poi, la ulteriore motivazione a sostegno, basata, appunto, sull'aggettivo che ha catturato la nostra attenzione: **difficoltoso**. Vale a dire: si costituisce il ruolo unico per creare, come visto in precedenza, un "mercato" (delle competenze), ma questo, tuttavia, varrebbe solo per il personale dei tre ruoli. Al contrario, allorché si ha intenzione di affidare un incarico a una professionalità esterna, non si può fare questa ricognizione, né tantomeno alcun dirigente di ruolo può concorrere, perché bisognerebbe analizzare tante - nella lettura qui data in relazione, dovremmo dire **troppe** - col rischio di una motivazione "difficoltosa", di una *probatio diabolica*, in virtù della quale si dovrebbe certificare che nessun dirigente del ruolo unico abbia la professionalità richiesta. Mentre, dunque, in precedenza, effettuando la ricognizione nei diversi ruoli, era più facile attestare di non aver *rinvenuto* la professionalità richiesta, col ruolo unico diverrebbe molto più difficile...Non vorremmo, dunque, arrivare ad affermare che un effetto, paradossale, della costituzione dei tre ruoli porti a una *competitività limitata* ai dirigenti di ruolo, mentre lasci piena libertà alle PP.AA. nel ricorso all'esterno, in cui il "designato" non abbia neanche potenziali "contendenti" interni. A tacer d'altro, queste disposizioni potrebbero essere in contrasto con gli artt. 97 e 3 della Costituzione.

### **Indipendente**

La Commissione per il ruolo unico nazionale dei dirigenti statali sarà composta da n. 7 membri "indipendenti", dei quali sono permanenti cinque soggetti, tutti....." direttamente incaricati dalla politica". Indipendenza dunque rispetto a chi e a cosa?

### **Ancorché**

Concludiamo, dunque, con un avverbio.

Si legge, infatti, nell'ultimo capoverso dell'art. 11, lett. ii), che i dirigenti "*sono titolari **in via esclusiva** della responsabilità amministrativo - contabile per l'attività gestionale, **ancorché** derivante da atti di indirizzo dell'organo di vertice politico*".

A distanza di anni dall'emanazione del d.lgs. n. 29/1993 sembra essere questa la compiuta realizzazione del principio di "*separazione*" tra indirizzo politico e gestione amministrativa: l'organo di vertice politico non risponderà mai più formalmente degli effetti gestionali dei propri indirizzi, anche se i dirigenti per realizzarli, nei tempi e nelle modalità a essi indicati (è un eufemismo) dovessero essere costretti a valicare alcune "formalità".

Si pensi a un dirigente cui viene assegnato l'obiettivo di realizzare un'opera di ingente importo e di particolare complessità entro tempi strettissimi dettati da ragioni politico - amministrative. Il



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

71

dirigente si troverà davanti alla scelta di indire una procedura a evidenza pubblica, i cui tempi di aggiudicazione porterebbero alla realizzazione dell'opera entro termini successivi rispetto a quelli indicati nell'atto di indirizzo, ovvero a quella di affidare direttamente i lavori, invocando presunte ragioni di indifferibilità e urgenza.

Nel primo caso, verosimilmente, alla scadenza naturale dell'incarico, l'organo politico contesterà al dirigente il mancato raggiungimento dei risultati attesi finalizzato alla revoca dell'incarico stesso, nel secondo caso, qualora il mancato rispetto delle norme sulla trasparenza e concorrenza avesse determinato un danno erariale, la contestazione degli addebiti verrà effettuata **esclusivamente** nei confronti del dirigente, il quale non potrà invocare, neanche per veder ripartito in solido il danno da risarcire, l'aver eseguito un atto di indirizzo del vertice politico.

Perfino superfluo è rappresentare quanto possano essere perniciosi gli effetti dell'applicazione pedissequa di questa disposizione.

In una norma che ha come principio fondante quello di istituire un "ruolo unico", un semplice **ancorché** può inficiare lo stesso "ruolo" dei dirigenti pubblici, chiamati a essere al "servizio **esclusivo** (questa volta sì!) della Nazione".



## **Il regime della dirigenza federale U.S.A. - Senior Executive Service (SES)**

di Giuseppe Beato

S'intende qui anticipare l'eventuale reazione stupita del lettore che vorrà proseguire in questo scritto: sì, è vero, la descrizione del regime della dirigenza dell'Amministrazione federale degli Stati Uniti, fondata sulla ricerca delle fonti legislative e regolamentari vigenti, disvela una realtà esattamente opposta all'idea accreditata da ampi settori di "esperti" nostrani sui modi di funzionamento della stessa. Il **Senior Executive Service** non è affatto una sorta di luogo aperto alla discrezionalità/libertà dei decisori politici - sul modello delle *corporation* private - in cui le regole vengono date, modificate o sospese a piacimento dal proprietario, che assume in sé i rischi d'impresa. Al contrario le norme dell'Ordinamento U.S.A. delineano un sistema complesso e minutamente regolato, nel quale nessuna azione o situazione viene lasciata al caso o all'arbitrio di un singolo decisore, ma si opera applicando il criterio dei "pesi e contrappesi" che governa l'intera Amministrazione federale. Si utilizza la dirigenza, contemporaneamente, come "braccio" del potere esecutivo affidato al Presidente e come garante dei principi del "*merit system*"<sup>3</sup>, con i quali si gestisce una pubblica amministrazione neutrale e al servizio di tutta la collettività, con il costante controllo del Congresso. I metodi di gestione manageriale sono largamente adottati, ma sono stati trasferiti **dentro il recinto del pubblico servizio**, considerando irrinunciabili l'imparzialità e la neutralità di un'organizzazione pubblica.



Flag of the U.S. Senior Executive Service

Alla sua dirigenza l'Ordinamento U.S.A. affida il compito di gestione complessiva dell'Amministrazione pubblica federale in un'ottica di *massima apertura al cambiamento, di orientamento al risultato, di capacità di leadership all'interno e di "relationship" all'esterno della propria Amministrazione*. Il dirigente federale risponde delle esigenze, delle politiche pubbliche, dei grandi obiettivi della Nazione ("*responsive to the needs, policies and goals of the Nation*")<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>I principi informatori del *merit system* sono 9; sono codificati alla **sezione 2301 del Titolo V del Codice degli Stati Uniti** (<http://www.eticapa.it/eticapa/i-9-principi-del-merit-system-dellamministrazione-pubblica-federale-statunitense/>) e attengono alle modalità di selezione (in base a "capacità, competenze e conoscenze valutate con concorso pubblico"), reclutamento, retribuzione, performance e modalità di carriera dei dipendenti pubblici. Sono sanciti principi di salvaguardia contro favoritismi personali e coercizioni per scopi politici, nonché protezione per coloro i quali denuncino violazioni di legge e/o cattiva gestione.

<sup>4</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3131>



La gestione della dirigenza pubblica federale è affidata a un sistema di responsabilità “binario” incentrato sull’azione interconnessa delle singole “*agencies*” (da noi diciamo “Amministrazioni pubbliche”) e dell’ **Office of Personnel Management OPM** – erede diretto della *Civil Service Commission* istituita nell’anno 1883<sup>5</sup>.

### 1. Che cosa è il Senior Executive Service

La dirigenza pubblica federale opera all’interno delle varie agenzie nel contesto di un comune “regime gestionale” chiamato “**Senior Executive Service**” (**SES**), in cui le modalità di reclutamento, di retribuzione, di carriera e di rimozione sono regolate secondo una normativa unica e sotto il controllo attivo dell’OPM, che assevera, riscontra ed eventualmente blocca le decisioni assunte dalle varie agenzie. Il SES fu istituito con la riforma del *civil service* del 1978 (Amministrazione *Carter*) e ne costituisce uno dei pilastri fondamentali: l’idea di fondo è quella di una gestione unica e omogenea di tutta la dirigenza federale, capace di imprimere valori e comportamenti comuni e di generare sinergie fra le diverse amministrazioni pubbliche. L’idea base del “contenitore unico”, ma solo quella come si vede nel seguito, è stata trasposta nella legislazione nostrana del “ruolo unico della dirigenza”.

In primo luogo, il SES statunitense raccoglie in sé una compagine dirigenziale pubblica composta in massima parte da **dirigenti** (“*senior executive*”) **di carriera** (“*career appointed*”), assunti in seguito ad una selezione condotta dalle agenzie e da una commissione istituita presso l’OPM (vedi di seguito). Tuttavia, per inquadrare precisamente il SES nella piramide del potere esecutivo federale, va precisato che il Servizio si colloca al seguito delle **più alte cariche dell’Esecutivo** dopo il Presidente degli Stati Uniti, costituite dai responsabili politici dell’Amministrazione federale – Segretari e Sottosegretari di Stato – e dai vertici dei Dipartimenti e delle Agenzie nominati dal Presidente con

---

<sup>5</sup> L’OPM è un’Agenzia indipendente, con al vertice un Direttore nominato dal Presidente degli Stati Uniti, con incarico per 4 anni. La sua funzione è supportare il Presidente nel dettare le regole generali a tutto il civil service federale, promuovere e garantire l’applicazione sistematica delle regole del merit system, cioè il reclutamento con regole uniformi pubbliche, le promozioni, i trasferimenti, le retribuzioni, le condizioni di servizio, gli incarichi e il collocamento a riposo. Il Presidente può delegare al direttore dell’OPM la sua autorità per la gestione del personale. Si potrebbe immaginare un accostamento fra l’OPM statunitense e il nostro Ministero della funzione pubblica e della semplificazione, ma tale comparazione non regge: l’OPM è un’Agenzia indipendente, retta da un vertice di profilo amministrativo, anche se nominato e delegato nelle sue funzioni direttamente dal Presidente U.S.A.. Soprattutto è dotata, non solo di funzioni di emanazione di “direttive”, ma di poteri incisivi d’intervento sulle agenzie, in caso di anomalie riscontrate. Inoltre, l’OPM è a sua volta sottoposto al controllo del Government Accountability Office (GAO), agenzia detta “il cane da guardia” del Congresso.



*l'advice and consent*<sup>6</sup>. La composizione del **vertice federale** degli Stati Uniti è collocata nel Codice degli Stati Uniti in **5 livelli** legati alla retribuzione prevista per ciascuno di essi nella cosiddetta “**Executive Schedule**”<sup>7</sup>. In tutto sono **683 posizioni** di vertice dell'Amministrazione federale degli Stati Uniti<sup>8</sup>.

Salary Table No. 2016-EX  
Rates of Basic Pay for the Executive Schedule (EX)

Effective January 2016

Level	Rate
Level I	\$205,700
Level II	\$185,100
Level III	\$170,400
Level IV	\$160,300
Level V	\$150,200

In altri termini, i vertici burocratici degli *Executive Departments* (i “Ministeri”) e delle “*Executive Agencies*” **non** fanno parte del *Senior Executive Service*, in quanto cariche di diretta fiducia del Presidente degli Stati Uniti e da lui direttamente nominati.

<sup>6</sup> L’*“advice and consent”* sulla nomina dei vertici delle Amministrazioni pubbliche federali (e dei giudici federali) è previsto dall’articolo 2 – Sezione II – della Costituzione federale degli Stati Uniti con la seguente formula: “**Al Presidente sarà attribuito il potere di concludere trattati, sentito il parere e con il consenso del Senato, purché vi sia l’approvazione di due terzi dei senatori presenti; egli proporrà e, sentito il parere e con il consenso del Senato, nominerà gli ambasciatori, altri diplomatici e consoli, i giudici della Corte Suprema e tutti gli altri titolari di cariche pubbliche degli Stati Uniti la cui procedura di nomina non sia altrimenti prevista da questa Carta costituzionale e che sarà stabilita da apposita legge; ma per le cariche di grado inferiore il Congresso - se lo riterrà opportuno - attribuirà il potere di nomina al solo Presidente, alle corti giudiziarie, ovvero ai titolari dei singoli Ministeri”**. Non appare puramente formale il potere di dissentire dalla nomina presidenziale da parte del Senato degli Stati Uniti: al contrario, si tratta di un potere utilizzato nei casi in cui una particolare nomina di vertice, anche amministrativo o giudiziario, risulti non gradita dal punto di vista politico. Per tutti, ricordiamo la reiezione da parte del Senato della nomina del giudice Robert Bork a componente della Corte Suprema da parte del Presidente Reagan nel 1988 <https://www.americanhistoryusa.com/presidential-appointments-and-advice-consent-of-senate/> e il caso di Donald J. Levine, la cui riconferma presidenziale alla carica di direttore dell’*OPM (Office of personnel management)*, fu respinta nel 1985 dal Senato, a motivo dell’opposizione alla politica accentratrice di Reagan nella gestione delle Amministrazioni federali.

<sup>7</sup> Nell’*“Executive schedule”* sono posti al I livello i membri del Gabinetto del Presidente degli Stati Uniti (*Secretaries*); al II livello i “*deputies*” – i vice o sostituti; al III livello gli “*under secretaries*” (ancora una figura politica simile a quella dei nostri sottosegretari), ciascuno titolare della delega di poteri su un settore specifico del dipartimento. Gli ultimi due livelli dell’*“Executive schedule”* – il IV e il V – sono occupati dai vertici burocratici dei dipartimenti (*Assistant secretaries*) e delle Agenzie (*director, inspector general, chief, etc*) e dai membri dei *boards* delle Autorità indipendenti (la *Securities Exchange Commission*, per esempio). Vedi comunque <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-D/chapter-53/subchapter-II>

<sup>8</sup> Vedi qui tutte le posizioni di alta amministrazione federale contemplate nell’*“Executive Schedule”* [https://en.wikipedia.org/wiki/Executive\\_Schedule](https://en.wikipedia.org/wiki/Executive_Schedule)



I componenti del SES sono, invece, quantificati da un rapporto del Congresso degli Stati Uniti del 2012<sup>9</sup> in numero **7949**, distribuiti come segue:

**Table I. SES Membership by Appointment Type as of March 2012**

Appointment Type	Number of Senior Executives
Career <sup>a</sup>	7,146
Noncareer	681
Limited term/limited emergency	122
<b>Total</b>	<b>7,949</b>

Le dotazioni dirigenziali indicate in tabella riflettono quanto stabilito dalla legge federale che qualifica come “*career appointee*” (nominato di carriera), la cui nomina avviene attraverso idonea procedura di selezione coordinata dall’OPM<sup>10</sup>. I “nominati di carriera” costituiscono circa il 90% dei dirigenti del SES, in virtù del limite massimo del 10% dei “*non career appointee*”, nominabili fuori dalle procedure selettive ordinarie. Un altro 5% del totale delle posizioni dirigenziali nel SES può essere riservato ai “*limited/emergency appointee*”, per incarichi non superiori ai 18 mesi o ai tre anni, non rinnovabili.<sup>11</sup> E’ previsto dall’Ordinamento federale un ulteriore vincolo per il reclutamento del corpo dirigenziale: ciascuna agenzia non può scrutinare fra gli idonei alla posizione dirigenziale un numero superiore al 30% di candidati che non abbiano almeno 5 anni di servizio presso il Civil Service federale<sup>12</sup>. Pertanto, il 70% dei dirigenti pubblici federali è e deve essere di **provenienza interna** alla pubblica amministrazione **con 5 anni di anzianità**.

Risulta, per quanto stabilito negli U.S.A., smentita la suggestione propagandata in Italia, secondo la quale nell’Amministrazione federale sia possibile individuare e reclutare i dirigenti a piacimento, sul modello di una *corporation* privata: sulla nomina dei vertici, il Presidente ha il vincolo del preventivo assenso del Senato, mentre, sull’individuazione dei dirigenti delle Agenzie, i rispettivi vertici devono seguire minuziosamente le modalità di reclutamento illustrate al paragrafo successivo.

<sup>9</sup> <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132>

<sup>11</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3134>

<sup>12</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3392>



## 2. La determinazione della dotazione organica del SES

Il reclutamento dei dirigenti del SES avviene a valere sulle disponibilità di “posizioni dirigenziali” (“*Senior executive Service positions*”) attribuite alle varie Agenzie. La rimodulazione di tali dotazioni è rimessa alle proposte delle singole agenzie, alle successive autorizzazioni dell’OPM, dell’OMB<sup>13</sup> e al definitivo assenso del Congresso in sede di bilancio. Precisamente la sezione 3133 del titolo V dell’US Code<sup>14</sup> prevede un esame biennale dei fabbisogni, con proposta all’OPM di aumento o riduzione del numero delle posizioni, basata sui programmi di attività e sul budget richiesto per i due anni successivi. Ciascuna Agenzia deve argomentare per tutte le posizioni in aumento o in diminuzione i motivi dell’azione proposta. Le proposte vengono esaminate congiuntamente *dall’Office of personnel management (OPM)* e dall’ *Office of management and budget (OMB)*, a diretto riporto del Presidente degli Stati Uniti) che autorizzano (o meno) una determinato numero di posizioni dirigenziali.

E’ importante ricordare che, incidendo le proposte in questione sui programmi di attività e sui budget di Agenzia esaminati e approvati dal Congresso ogni anno, la rimodulazione delle dotazioni dirigenziali federali entra nel raggio di osservazione e controllo del *Govern Accountability Office (GAO)*, l’agenzia indipendente a riporto dello stesso Congresso<sup>15</sup>.

Emerge, anche in questa materia di primaria importanza, la flessibilità del sistema di governo statunitense, unita alla massima responsabilizzazione di più soggetti pubblici decisori, ciascuno operante per una definita finalità pubblica.

<sup>13</sup> L’*“Office of Management and Budget” (OMB)* è l’ufficio in *staff* al Presidente degli Stati Uniti di gran lunga più importante. Originariamente Ufficio del Dipartimento del Tesoro, fu trasferito nel 1939 alle dirette dipendenze della Casa Bianca. La sua rilevanza si sintetizza facilmente nel fatto che si tratta dell’Ufficio che cura e predispone per il Presidente la **proposta di Bilancio Federale**. Sono sostanzialmente le funzioni che in Italia svolge la Ragioneria Generale dello Stato, ma, forse più opportunamente, rimesse alla responsabilità diretta del vertice del potere esecutivo e non di un singolo Ministero. Per dare la misura dell’importanza di questo Ufficio, è sufficiente sapere che il direttore dell’OMB è collocato al **I livello** dell’*Executive Schedule*, allo stesso rango dei Segretari di Stato.

<sup>14</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3133>

<sup>15</sup> Il GAO controlla per conto dei due rami del Congresso, delle loro Commissioni, o anche su richiesta di un singolo Rappresentante o Senatore, qualunque aspetto della gestione amministrativa degli uffici federali esecutivi degli Stati Uniti (con l’unica esclusione dell’accesso ai dati della CIA e della segreteria personale del Presidente), con particolare riferimento alla contabilità, all’organizzazione e al personale. Viene pertanto soprannominato il **“cane da guardia” (watchdog)** del Congresso. Al vertice del GAO è posto il **Comptroller General of the United States** - generalmente un esperto in bilanci e amministrazione - nominato dal Presidente degli Stati Uniti fra una rosa di almeno tre candidati fornitagli dal Congresso; rimane in carica per 15 anni: quanto a dire che, per blindare l’indipendenza e la neutralità di un organo pubblico, lo strumento principale è la previsione di adeguati congegni di **non rimuovibilità** dei suoi vertici.



### 3. Le procedure di reclutamento

Per il reclutamento dei dirigenti di carriera (*career appointe*), l'Amministrazione federale U.S.A. non adotta il sistema del concorso pubblico per esami, né quello di corsi preparatori alla funzione, come in Italia<sup>16</sup>. E' invece prevista una procedura di **selezione pubblica** dei candidati gestita in due fasi: la prima sotto la responsabilità delle singole agenzie, la seconda rimessa alla revisione e certificazione dell'OPM (*Office of Personnel Management*): ambedue i soggetti operano attraverso apposite commissioni.

Il compito delle singole Agenzie, al momento in cui si verifica la disponibilità di una posizione dirigenziale, consiste nella pubblicizzazione della disponibilità sul sito *web* del Governo federale **USAJOBS**<sup>17</sup> e nell'individuazione di un candidato (proveniente o meno dal *civil service*) a rivestire la qualifica di "*career appointe*", sulla base di *criteri di selezione e scelta predefiniti con linee guida emesse dall'OPM* per tutti gli uffici pubblici federali<sup>18</sup>.

Le competenze richieste per aspirare alla dirigenza federale, cui si devono attenere gli uffici pubblici federali, sono qualificate come "**Executive Core Qualifications**" – **ECQs**- e sono stati definite e classificate dall'OPM in 5 grandi categorie<sup>19</sup>:

1. **Leading change:** sguardo innovativo verso le situazioni; spinta verso idee innovative; consapevolezza del contesto esterno all'organizzazione in cui lavora, sia nazionale che internazionale, anche con riferimento agli stakeholder e ai soggetti che impattano sull'attività dell'Agenzia; flessibilità e apertura al cambiamento, adattabilità al mutare delle situazioni;
2. **Leading people:** incoraggiare la tensione creativa e il confronto delle opinioni fra i collaboratori, valorizzare le individualità e orientarle verso i risultati dell'Amministrazione; ispirare impegni collettivi, team di lavoro, cooperazione e motivazione fra i componenti dei team;

<sup>16</sup> Vedasi articolo 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>17</sup> <https://www.usajobs.gov>

<sup>18</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3393>

<sup>19</sup> Si veda la specifica enunciazione di queste competenze nel sito ufficiale dell'OPM:

<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/executive-core-qualifications/>



3. **Results driven:** orientamento ai risultati, capacità di rendere il proprio lavoro e quello dei collaboratori “accountable”, ossia misurabile, valutabile e flessibile. Costruire l’organizzazione dell’ufficio nell’ottica del miglioramento dei prodotti e dei servizi;
4. **Business acumen:** abilità di gestire le risorse umane e finanziarie in modo “strategico”, cioè l’attenzione alla gestione di attività e performance capaci di incrementare il valore aggiunto prodotto e di favorire risparmi di spesa e diminuzione dei costi;
5. **Building coalitions:** capacità e abilità di “costruire coalizioni”, di attivare sinergie, sia all’interno della propria agenzia, sia all’esterno con amministrazioni locali, organizzazione private e no profit, organizzazioni internazionali .

Le 5 “categorie” sopra ricordate discendono dall’empireo della pura teoria e diventano oggetto di valutazione concreta della “capacità manageriale” del candidato (che è altra cosa rispetto alla professionalità specifica). L’agenzia, infatti, conduce il processo di reclutamento (“*merit staffing process*”) mediante la richiesta d’invio da parte dei candidati di un *curriculum* e di un resoconto specifico nel quale essi descrivano le loro esperienze di responsabilità di gestione (*executive experience*) alla luce delle 5 categorie di ECQs<sup>20</sup>. Gli elaborati inviati all’agenzia vengono esaminati da un “*Qualification Review Board*” (*QRB*) composto da dirigenti della stessa, che procede in seguito ad un colloquio con i candidati e a un esame delle loro capacità professionali: vengono vagliate in questa sede non solo le capacità meramente “*executive*”, ma anche quelle squisitamente tecniche attestate dalla storia professionale del candidato, in relazione alle caratteristiche della posizione dirigenziale da ricoprire. **Il QRB esprime una proposta per il vertice dell’Agenzia** che ha, a sua volta, la competenza della proposta definitiva di assegnazione della qualifica di Senior executive da veicolare all’*Office of Personnel Management (OPM)*. Il candidato individuato dal vertice dell’Agenzia potrà essere immesso in carriera **solo in seguito alla certificazione** finale da parte di un “**Qualification Review Board dell’OPM**” (composto da tre membri, dei quali due devono essere dirigenti di carriera) del possesso dei 5 ECQs, che costituiscono lo *skill* fondamentale del dirigente pubblico federale. Il candidato, così assunto dall’Agenzia, acquisirà la qualifica di “**dirigente di carriera**” (*career appointe*) dopo un anno di prova.

<sup>20</sup> Vedi la guida dettagliata emanata dall’OPM per la redazione dei curricula e dei resoconti: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidetosomesquals.2012.pdf>



I dirigenti non di carriera o a tempo determinato possono essere assunti da un'Agenzia solo in seguito ad approvazione dell'OPM<sup>21</sup>.

Ne risulta un sistema in cui l'individuazione del candidato idoneo alla dirigenza viene rimessa all'Agenzia che dovrà utilizzarlo, nel contesto, tuttavia, dei vincoli stabiliti e delle **verifiche e autorizzazioni preventive** operate dall'*Office of Personnel Management*, sulla base di disposizioni di legge.

#### **4. Incarichi, trasferimenti, rimozione dal SES**

Le posizioni dirigenziali come sopra determinate vengono ricoperte dai Senior Executive, nessuno dei quali può far parte del SES senza avere un corrispondente incarico dirigenziale.

Dal punto di vista della comprensione del senso concreto del merit system statunitense, va sottolineato il **presidio di neutralità nell'interesse generale** riservato ai dirigenti di carriera (career appointee) del SES: le posizioni dirigenziali vengono divise fra "**riservate ai dirigenti di carriera**" (career reserved) e "general" (general): il punto (b) della sezione § 3133 del titolo V del codice degli Stati Uniti<sup>22</sup> prevede chiaramente che, sulla base delle disposizioni generali emanate dall'Office of Personnel Management (OPM), siano classificate come "career reserved" quelle posizioni in cui le decisioni da adottare siano assicurate come "imparziali", anche e soprattutto nell'ottica della percezione e fiducia pubbliche. L'individuazione e la modifica di tale caratteristica non può essere effettuata da un'agenzia federale senza la preventiva approvazione dell'OPM<sup>23</sup>. **Approssimativamente, la metà delle posizioni dirigenziali del SES sono "career reserved"**<sup>24</sup>. Appare chiara la garanzia prevista da tali norme: nessun ufficio pubblico che tratti interessi che possano attirare l'interesse di una parte politica o di potentati economici può essere affidato a dirigenti non di carriera<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3394>

<sup>22</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132>

<sup>23</sup> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/214.403>

<sup>24</sup> Vedi rapporto del Congresso U.S.A. del 2012, pagina 6 <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>

<sup>25</sup> Il pensiero corre immediatamente alla legislazione italiana che, con gli incarichi a tempo determinato conferibili per **qualunque tipo** di posizione dirigenziale con la sola superabile limitazione della "mancanza all'interno di professionalità adeguate all'incarico", consente ai vertici politici delle Amministrazioni di collocare dirigenti pronti ad esigenze di parte, da collocare **proprio** negli snodi amministrativi più delicati (appalti, concessioni).



Non esiste un tempo limite dell'incarico, ma il dirigente può essere **trasferito ad altro incarico** - all'interno del SES ma anche all'esterno in un'altra agenzia, con un semplice preavviso di 15 giorni. Per trasferimenti fuori dal luogo di residenza abituale, la procedura è più elaborata, in quanto, dopo la preventiva comunicazione ufficiale al dirigente, nel caso in cui non ci sia un'espressione di consenso da parte sua, l'Agenzia è tenuta ad attendere un termine minimo di 60 giorni dall'invio della comunicazione per procedere alla riassegnazione dell'incarico fuori sede <sup>26</sup>.

Il codice degli Stati Uniti prevede la **non rimovibilità del dirigente** pubblico federale e la **garanzia dell'incarico** e del posto di lavoro <sup>27</sup>. Il Codice degli Stati Uniti prevede esplicitamente che **“Un dirigente di carriera non può essere rimosso dal Senior Executive Service se non per le seguenti ragioni<sup>28</sup>: a)** azione disciplinare promossa dallo Special Counsel di fronte al Merit System protection board (MSPB) per “pratiche di gestione del personale proibite<sup>29</sup>; **b)** “scarso rendimento”, nel significato che si chiarisce di seguito<sup>30</sup>; **c)** soppressione del posto d'organico nell'agenzia in cui ricopre l'incarico<sup>31</sup>; **d)** condotte del dirigente tali da mettere in pericolo la sicurezza nazionale<sup>32</sup>; **e)** cattiva condotta, non osservanza dei doveri d'ufficio, atto illecito o abuso<sup>33</sup>.

Va osservato, in relazione al precedente punto b), che le “regole d'ingaggio” per la permanenza di un dirigente federale nel Senior Executive System sono precise e severe: il dirigente che riceve per un solo anno una “valutazione insoddisfacente” (“unsatisfactory level”) deve (non “può”) essere riassegnato ad altro ufficio o trasferito all'interno del SES oppure rimosso da quest'ultimo; il dirigente che riceve per due anni all'interno di un periodo di 5 anni consecutivi una “valutazione

<sup>26</sup> Il rapporto del Congresso, di cui alla precedente nota n. 7 osserva, alla pagina 18, come la piena mobilità fra agenzie governative non sia mai stata pienamente realizzata, per una certa resistenza dei dirigenti SES, che tendono a ritenere come “punitiva” una misura di questo tipo.

<sup>27</sup> Chiara pertanto la differenza fra le norme pubbliche federali e il regime di lavoro delle corporation private, nelle quali chiunque può essere licenziato *ad nutum* a discrezione del vertice aziendale.

<sup>28</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3393> lettera (g).

<sup>29</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1215>

<sup>30</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3592>

<sup>31</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3595> Va comunque specificato che, come previsto in tale sezione, le procedure di riduzione d'organico soggiacciono a regole ben precise, da verificare con l'OPM: l'agenzia deve ricollocare, ove possibile, il dirigente in un posto dirigenziale libero; in seguito, l'OPM diventa anche responsabile della ricerca di una diversa collocazione del dirigente in un'altra Struttura federale, ove non sia stato possibile ricollocare il dirigente nella struttura di provenienza.

<sup>32</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7532>

<sup>33</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7543>



insoddisfacente” (“unsatisfactory level”) viene rimosso dal SES; viene parimenti rimosso il dirigente che **in un periodo di due anni consecutivi in un triennio riceva valutazioni più basse della “valutazione di pieno successo” (“fully successful level”)**. Quanto a significare che il dirigente pubblico federale che voglia “vivacchiare” in un limbo di coinvolgimento medio nel suo lavoro non ha alcuna garanzia di conservare lo status di Senior Executive<sup>34</sup>.

Due annotazioni finali, di grande importanza per inquadrare i modi e le opportunità di permanenza nel Senior Executive Service: innanzitutto, va sottolineata la diversità radicale fra “rimuovibilità” dei dirigenti di carriera con quella dei dirigenti non di carriera e/o con incarico a tempo. Per questi ultimi un’Agenzia può procedere alla rimozione dal SES in ogni tempo (“in any time”). Pertanto le garanzie di non rimuovibilità illustrate più sopra sono operative nell’Ordinamento USA **solo per i dirigenti di carriera**<sup>35</sup>.

Molto gustoso, infine, il riscontro sociologico/ambientale presente in un sondaggio dell’OPM dello scorso aprile 2015 sui dirigenti che lasciano il SES (“Exit results”)<sup>36</sup>: a pagina 14 dell’elaborato finale, risulta dalle risposte dei dirigenti oltre i 50 anni (l’85% del campione degli intervistati) che: a) il 47% di loro lavorava **da più di 20 anni nell’Agenzia in cui sono cessati dal servizio (il 59% da più di 10 anni)**; b) il **32%** di loro era dirigente di quella stessa Agenzia **da più di dieci anni**. Ciò prova che la dirigenza federale USA è perlopiù “nativa” dell’Agenzia in cui svolge la propria funzione dirigenziale e che smentisce la diceria italiana secondo la quale un dirigente “modello americano” cambia lavoro e Amministrazione di appartenenza più volte nel corso della sua carriera.

## **5. Valutazione delle performance della dirigenza federale**

L’esistenza di sistemi di valutazione deriva direttamente dai principi del “**Merit system**” posti a base del funzionamento dell’Amministrazione federale: *utilizzare la propria forza lavoro (workforce) in modo efficiente ed efficace (n. 5). Tutti i dipendenti federali conservano il posto in virtù dell’adeguatezza delle loro prestazioni (n. 6). L’Amministrazione pubblica cura la formazione e addestramento per elevare le performance organizzative e individuali (n. 7)*. Pertanto, il miglioramento delle performance dell’Amministrazione pubblica nel suo complesso, delle singole agenzie, dei dirigenti e degli impiegati costituisce elemento **strutturale** del sistema.

<sup>34</sup> vedasi <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>

<sup>35</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3592> punto (c)

<sup>36</sup> <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/ses-exit-survey-resultspdf.pdf>



Va, inoltre, premesso alla descrizione del modello di valutazione delle *performance* dei dirigenti federali che i sistemi e le metodologie adottati nell'Amministrazione federale USA **cambiano** a seconda **dell'oggetto di valutazione prescelto. I grandi "oggetti" di valutazione nell'Amministrazione federale USA sono i seguenti:** a) le *politiche pubbliche* ("Program Evaluation"); b) le *performance delle singole pubbliche Amministrazioni* ("Performance Measurement"); c) le *performance dei dirigenti e degli impiegati federali* ("Appraisal Systems"). La mancata distinzione fra questi diversi "oggetti" induce a generalizzazioni errate e a scarsa chiarezza nella comprensione dei criteri e metodi adottati.

Non si tratta tuttavia di "mondi separati", anzi, le modalità di costruzione dei vari sistemi di valutazione corrispondono ad una logica piramidale "a cascata" (*top-down*), in cui, al vertice ideale della piramide sono posti gli **obiettivi complessivi di ciascuna amministrazione pubblica federale**<sup>37</sup>. In una fase logica **successiva alla definizione degli obiettivi complessivi di Agenzia** si collocano gli obiettivi di produzione programmati per le sue diverse articolazioni organizzative.

<sup>37</sup> Ciascuna agenzia ha il compito di elaborare, entro il primo lunedì di Febbraio di ogni anno, un **Piano strategico pluriennale ("Agency strategic Plan")** nel quale siano descritti: a) i **"fini generali"** ("*general goals*") che l'Agenzia si prefigge nel medio periodo per svolgere i compiti e le funzioni che caratterizzano la sua missione istituzionale; b) i conseguenti **processi operativi, sistemi gestionali, tecnologie, caratteristiche di lavoro delle risorse umane e risorse finanziarie ritenute necessarie per raggiungere le finalità generali fissate;** c) una rassegna dei *contesti ambientali* esterni all'agenzia che condizionano o possono condizionare in vario modo il perseguimento dei fini generali; d) gli **obiettivi strategici** ritenuti necessari per conseguire i "*general goals*", con l'indicazione, per ciascuno di essi, di idonei **indicatori di performance**. Insieme al Piano strategico pluriennale, ciascuna Agenzia sottopone all'attenzione del Presidente degli Stati Uniti (OMP), del Congresso e del pubblico americano tutto due altri documenti: l'"**Agency Performance Plan**" (**APP**) ("Piano di performance annuale") e l'"**Agency Performance Update**" (**APU**) (già qualificata come "Relazione sulla performance"). La rilevanza di tali due documenti è, per certi versi, superiore a quella dei pur fondativi *Strategic Plans*: infatti, 1) **l'APP** viene sottoposto al primo esame dell'Ufficio del Presidente l'OMB e posto in stretto collegamento con le richieste di budget finanziario dell'Agenzia a valere sul Bilancio federale, 2) **l'APU** è sostanzialmente la relazione particolareggiata, all'attenzione del Congresso, del Presidente, dell'OMB e del pubblico americano tutto - sui **risultati conseguiti** nell'esercizio finanziario precedente, in termini di obiettivi di *performance* raggiunti, sui motivi che hanno eventualmente impedito il conseguimento degli obiettivi annuali prefissati e sulla "riconsiderazione" della perseguibilità o meno degli stessi. Risulta evidente la finalità dei due ultimi documenti: con l'APP si **collega strettamente l'approvazione dei budget** presentati dalle Agenzie alle proposte di bilancio che l'OMB suggerirà al Presidente degli Stati Uniti e consente all'OMB un oculato **controllo della spesa federale**, ottenuto attraverso la giustificazione con definiti programmi di attività di **ciascuna posta di bilancio** proposta da un'Agenzia. Con l'APU, invece, vengono manifestati al "mondo intero" (*in primis* al Congresso degli Stati Uniti nella sua funzione di controllo del potere esecutivo) i **risultati delle performance di ciascuna Amministrazione pubblica federale**



La riforma del *Merit System* del 1978 pose due concetti base per la “valutazione individuale” dei propri dipendenti: gli “**standard di risultato**” (*performance standards*) e gli “**elementi critici di performance individuale**” (“*critical elements*”) <sup>38</sup>: la sezione 4302 del Titolo V dello U.S. Code prescrive, infatti, che ciascuna Agenzia sviluppi uno o più sistemi di valutazione, intorno a tali due criteri cardine, così come ulteriormente specificati nei regolamenti di attuazione dell’OPM.

Le regole e le fonti normative riguardanti la valutazione dei **dirigenti federali del Senior Executive Service** –diverse e separate da quelle dettate per gli altri impiegati civili federali - sono contenute nel Capitolo **43** (sottocapitolo II) del **Titolo V** del US Code<sup>39</sup>. Evidente, la cura speciale che l’Ordinamento annette alla valutazione del vertice del *Civil Service* federale. I principi generali da rispettare a cura delle Agenzie nel predisporre i Sistemi di valutazione dei Senior Executive<sup>40</sup> sono presenti alla Sezione del codice § 4312<sup>41</sup> e sono finalizzati all’**eccellenza della performance** da parte dei Senior Executives. Essi sono la base per la gestione del rapporto di lavoro e della permanenza nel servizio.

Come per i sistemi di valutazione degli altri dipendenti civili, L’OPM stabilisce con regolamento i criteri generali di predisposizione<sup>42</sup> e li valida oppure no. Parimenti il **GAO, per conto del Congresso degli Stati Uniti**, rivede periodicamente i Sistemi di valutazione - per accertarne la conformità a quanto previsto dagli articoli del Codice degli Stati Uniti - e relaziona alle due Camere<sup>43</sup>.

Le regole di verifica e controllo poste nell’Amministrazione federale per la valutazione della dirigenza (come di tutto il personale) costituiscono un impedimento insormontabile verso atteggiamenti e metodi *autoreferenziali e fittizi* di valutazione della dirigenza<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4302> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/430.102>

<sup>39</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-C/chapter-43/subchapter-II>

<sup>40</sup> I sistemi di valutazione emanati dai vertici delle agenzie sono predisposti sulla base dei criteri sanciti con regolamento dall’OPM, trasmessi e valutati a tale Autorità, che eventualmente invita a modificare tali sistemi. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4312> Ove l’OPM non “certifichi” il sistema di valutazione adottato dall’agenzia, ne deriva una limitazione del livello della paga-base erogabile ai dirigenti di tale agenzia. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5382>

<sup>41</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4312>

<sup>42</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4302>

<sup>43</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304>

<sup>44</sup> Sono **le regole legislative** a latitare nel nostro Paese: qualunque Agenzia, Ente o Ufficio pubblico, abbandonato ai soli principi dell’“autovalutazione”, tenderà a “rilassarsi”, come in effetti accade immancabilmente.



Il cuore del sistema di valutazione della dirigenza federale è costituito dallo stretto collegamento dello stesso ai 5 profili base della funzione dirigenziale - gli **ECQs** (**Executive Core Qualifications**) di cui al precedente paragrafo 3 - modalità di reclutamento dei *Senior Executive* di carriera): 1) **Leading change** (capacità di gestione del cambiamento); 2) **Leading people** (capacità di leadership); 3) **Results driven** (orientamento al risultato); 4) **Business acumen** (capacità di azione in termini di orientamento al vantaggio economico-aziendale); 5) **Building coalitions** (capacità di creare sinergie e coalizioni di forze). I 5 ECQs sono qualificati come “**elementi critici**” (“**critical elements**”)<sup>45</sup> per la valutazione annuale del *Senior executive*.

Ciascuna Agenzia federale deve attenersi ai principi generali sanciti dall'OPM per il processo di valutazione dei propri dirigenti. L'OPM inquadra la valutazione della performance dentro un contesto generale della “gestione della performance” (“**Performance Management**”) composto dalle seguenti fasi: a) la pianificazione del lavoro e la definizione degli obiettivi attesi; b) il monitoraggio continuo delle performance; c) lo sviluppo della capacità di “essere performanti” (“**perform**”), cioè di operare con risultati, di “funzionare”; d) la misurazione periodica della performance, in modalità sintetiche; e) il premio alle buone performance.

Delle cinque fasi previste, quella più importante è senz'altro la pianificazione del lavoro (“**Performance Plans**”). Ciascuna “scheda dei risultati attesi” si scompone essenzialmente negli *elementi caratteristici* di ciascuna funzione, non tutti di eguale importanza: gli elementi che definiscono la qualità della *performance individuale* sono denominati “**critical elements**” (vedi qui sopra).

Un altro elemento determinante nel giudizio che l'OPM darà del “*Performance Appraisal System*” di un'agenzia è costituito dal collegamento logico fra il piano di performance individuali e gli obiettivi organizzativi (“*Organizational Goals*”) fissati dall'Agenzia nel **Piano annuale di performance**<sup>46</sup>. Tale collegamento costituisce una delle discriminanti fondamentali per l'approvazione o meno da parte dell'OPM dell’“*Appraisal System*” predisposto da un'Agenzia.

<sup>45</sup> Si veda lo **schema di definizione del sistema di valutazione dei Senior executive** emanato dall'OPM <https://www.chcoc.gov/content/senior-executive-service-performance-appraisal-system> e il regolamento base introdotto nell'anno 2000 <https://www.chcoc.gov/content/ses-performance-regulations>

<sup>46</sup> Vedi precedente nota n. 35.



Ai suddetti principi metodologici del processo di valutazione - simili peraltro a quelli adottati per tutti gli impiegati federali - ne vanno aggiunti altri, specifici per le funzioni svolte dai *Senior Executive*. Essi sono:

- Un'enfasi significativa sui miglioramenti in efficienza, produttività, tempi di performance e qualità del lavoro dell'Agenzia<sup>47</sup>;
- La conformità ai principi del Merit System<sup>48</sup>;
- La consultazione preventiva con il *Senior executive* nella fase di determinazione degli obiettivi di performance individuale;
- La previsione di performance non solo "individuali" come nel caso dei dipendenti, ma anche "organizzative" ("**individual and organizational performance**");
- La presenza in ciascuna Agenzia, in funzione di "organo" consultivo, di una "**Commissione di revisione delle performance**", il **Performance Review Board (PRB)**, composta in maggioranza da dirigenti di carriera per la valutazione dei colleghi. Gli "Organismi Indipendenti di Valutazione" italiani (OIV) sono la copia di tali Commissioni<sup>49</sup>.

Altri elementi caratteristici della valutazione della dirigenza federale sono:

- Il legame strettissimo, previsto dalla Riforma del GPRA del 2010 (GPRA Modernization Act<sup>50</sup>), fra gli obiettivi delle Amministrazioni (goals) dichiarati dalle Agenzie in sede di Piani Strategici (ASP) e Piani Annuali (APP) e i "goals leader", ovvero suoi dirigenti individuati nominalmente come responsabili del conseguimento degli obiettivi di Agenzia;

<sup>47</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4313>

<sup>48</sup> Stessa disposizione citata alla nota precedente;

<sup>49</sup> "Brutta copia", per i motivi già esposti al paragrafo precedente e consistenti, non solo nella confusione dei compiti degli OIV italiani con la valutazione delle performance delle Amministrazioni, ma anche nell'inesistenza di una procedura e di una forma di intervento degli OIV nella fase conclusiva della valutazione dei dirigenti; "nascosta", perché nessuno degli "inventori" dei contenuti del d. lgs. n. 150/2009 ammetterà mai un qualsivoglia "plagio".

<sup>50</sup> Legge approvata dal Congresso USA e promulgata nel gennaio 2010 dal Presidente *Barack Obama*: lascia immutata la struttura sostanziale del GPRA ("**Government Performance and Results Act**") del 1993, ma introduce alcuni correttivi che conferiscono ulteriore efficacia e importanza al sistema di valutazione delle **performance della amministrazioni federali**.



- Il collegamento della retribuzione dei Senior executive alla posizione dirigenziale ricoperta e agli obiettivi organizzativi conseguiti in tale posizione: tale collegamento coinvolge non solo la parte “premierale” della retribuzione ma anche la componente di base;

Il rating di valutazione delle performance dirigenziali disposto con regolamento dall' **Office of Personnel Management** è scandito da **5 livelli di performance**:

- Level 5: eccezionale (“*Outstanding*”)
- Level 4: oltre il pieno successo (“*Exceeds Fully Successful*”)
- **Level 3: successo pieno (“Fully Successful”)**
- Level 2: minimamente soddisfacente (“*Minimally Satisfactory*”)
- **Level 1: insoddisfacente (“Unsatisfactory”).**

La procedura con la quale, **a fine anno**, ciascun dirigente viene collocato in **uno dei cinque livelli** viene preceduta da idonei colloqui, in corso d’esercizio, per discutere motivi e problemi collegati ad eventuali performance insoddisfacenti e si articola in tre fasi: **a)** proposta del funzionario “supervisore” (“*supervisor*”) del *Senior Executive* di collocazione dello stesso in uno dei 5 livelli di *rating*; **b)** esame obbligatorio da parte del **Performance Review Board (PRB)** - sopra evocato - sui modi e motivi del “punteggio” assegnato dal “*supervisor*”; sono possibili approfondimenti autonomi, richieste e colloqui con il dirigente valutato; l’esame del PRB si traduce in una “raccomandazione” al vertice dell’Agenzia in ordine alla valutazione definitiva del dirigente; **c)** decisione finale del vertice dell’Agenzia<sup>51</sup>.

Il livello di *rating* assegnato è decisivo per il mantenimento della posizione dirigenziale, per il trasferimento o per la rimozione dal SES: **i ratings al disotto del “fully successful level” (“successo pieno” – livello 3)** preludono ai seguenti provvedimenti: **a)** il dirigente che riceve *per un solo anno* una “valutazione insoddisfacente” (“*unsatisfactory level*”) deve (non “può”) essere riassegnato ad altro ufficio o trasferito all’interno del SES oppure può essere rimosso da quest’ultimo; **b)** il dirigente che riceve **per due anni all’interno di un periodo di 5 anni consecutivi** una “valutazione insoddisfacente” (“*unsatisfactory level*”) viene rimosso dal SES; **c)** viene parimenti rimosso il dirigente che in un periodo di **due anni consecutivi in un triennio** riceva **valutazioni più basse della “valutazione di pieno**

<sup>51</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>



**successo** (“*fully successful level*”). Non c’è posto negli USA per dirigenti con performance appena sufficienti<sup>52</sup>.

Il dirigente di carriera rimosso dal servizio in seguito a valutazioni negative non ha diritto di ricorso di fronte al **Merit System Protection Board (MSPB)**<sup>53</sup>, ma solo ad una forma attenuata di tutela consistente in un’ “audizione informale” (“*informal hearing*”) di fronte ad un funzionario designato dallo stesso MSPB.

Solo la collocazione minima al livello del “successo pieno” (“*fully successful level*”) dà diritto all’erogazione di **premi di performance** (“*performance awards*”), come si vedrà meglio al successivo paragrafo.

## 6. Sistema retributivo

Il sistema retributivo della dirigenza pubblica federale costituisce l’elemento maggiormente “permeato” dai livelli di performance conseguiti nella sua attività<sup>54</sup>: infatti, la determinazione di tutte le voci della sua retribuzione dipende dai livelli di performance raggiunti.

Per quanto riguarda la “parte fondamentale” (“*basic pay*”) della retribuzione si fa riferimento alla scheda dei vertici della branca esecutiva federale (“*Executive Schedule*”) vista più sopra e alla “*General Schedule*” delle retribuzioni dei dipendenti del *Civil Service*. Per i membri del *Senior Executive Service* valgono le regole poste dalla sezione § 5382 del titolo V dell’US Code<sup>55</sup>, che prescrive che “*ciascun Senior executive verrà retribuito a seguito dell’inserimento in un livello di paga collocato in un “range” di valori con un livello minimo pari al 20% in più rispetto alla paga base del livello GS-15 (alti*

<sup>52</sup> Vedasi <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>

<sup>53</sup> Il **Merit System Protection Board (MSPB)** è l’ufficio cardine per la protezione dell’indipendenza, dei diritti e della neutralità degli impiegati del *civil service*. La sua è un’azione “quasi giudiziale” che si traduce in sentenze e ordini, emessi anche nei confronti delle Agenzie interessate. I componenti del Board sono tre, nominati per 7 anni dal Presidente degli Stati Uniti (come sempre in seguito all’“*advice and consent*” del Senato) fra esperti in questioni giuridico-amministrative; non più di due membri del *board* possono essere aderenti allo stesso partito politico. La funzione istituzionale del MSPB è garantire la collettività nazionale in ordine alla **neutralità dell’Amministrazione esecutiva federale e al rispetto dei nove principi del “merit system”**; ciò avviene attraverso il perseguimento di tutte le “pratiche proibite” (“**prohibited personnel practices**”), che si concretizzano in vere e proprie sentenze finalizzate a salvaguardare i dipendenti pubblici da *azioni arbitrarie, favoritismi personali, pressioni indebite, coercizioni per scopi politici e ritorsioni*. Il MSPB **opera da soggetto terzo** rispetto alle diverse agenzie. Giudica anche in ordine ai ricorsi presentati dai dipendenti pubblici in appello contro provvedimenti disciplinari adottati dalle agenzie.

<sup>54</sup> Vedi precedente paragrafo 4.

<sup>55</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5382>



funzionari e professionisti) previsto per gli impiegati federali (vedi paragrafo successivo) e un livello massimo pari alla paga base del III livello dell'Executive schedule" (ES).

Il livello retributivo superiore **viene portato al II livello dell'ES** nel caso in cui l'agenzia "applichi un sistema di valutazione che contenga **comprensibili - "meaningful"** - distinzioni basate sulle diverse performance" ed abbia un sistema di performance **certificato** dall'OPM. Per l'anno 2016 il range retributivo così descritto risulta compreso fra i valori della tabella seguente.

Salary Table No. 2016-ES  
Rates of Basic Pay for Members of the Senior Executive Service (SES)

Effective January 2016

Structure of the SES Pay System	Minimum	Maximum
Agencies with a Certified SES Performance Appraisal System	\$123,175	\$185,100
Agencies without a Certified SES Performance Appraisal System	\$123,175	\$170,400

56

In quale livello di paga base **viene collocato il singolo** dirigente federale?

La definizione di tale importo è rimessa alla decisione dell'Agenzia sulla base dei criteri stabiliti dell'Office of Personnel Management e deriva dai criteri introdotti nell'anno 2004 dal Congresso degli Stati Uniti in approvazione delle proposte di George W. Bush, con la sua President's Management Agenda<sup>57</sup>: essi consistono nella determinazione della paga base di tutti i dirigenti pubblici sulla base del "Pay for Performance Compensation System" che lega strettamente – come si vede al paragrafo successivo - **tutta** la posizione retributiva del singolo al livello di performance atteso. In altri termini la "paga base" ("basic pay") di ciascun Senior Executive viene **determinata** dall'Agenzia che lo ha reclutato, all'interno dei minimi e massimi prefissati per il SES, e può essere modificata ogni 12 mesi in relazione all'importanza della posizione dirigenziale assegnata e ai risultati di performance<sup>58</sup>.

Oltre alla paga base, la struttura retributiva personale del dirigente federale prevede la corresponsione di **premi di performance "aziendali"** ("performance award") e di **premi presidenziali** ("Presidential award").

<sup>56</sup>Vedi sito web dell'OPM <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/2016/executive-senior-level>

<sup>57</sup> Vedi pag. 10 e seguenti del Rapporto del Congresso dell'anno 2012, già citato <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>

<sup>58</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5383>



I “Performance Awards” erogati dalle Agenzie vengono determinati dalle stesse entro un range individuale **da un minimo del 5% dell’ammontare della paga base a un massimo del 20% di tale importo**. E’ esclusa la possibilità di pagamento di tale premio in presenza di un livello di valutazione inferiore al **fully successful level** (“successo pieno”).

I “Presidential awards”, da assegnare ogni anno a non meno dell’1% dei Senior Executive e a non più del 5% di loro, sono due: il “**Distinguished Executive**”, per un importo pari al 35% della paga base, e il “**Meritorius Executive**” per un importo pari al 20% della paga base. Vengono corrisposti in presenza di “**performance eccezionali ottenute in un esteso periodo di tempo**”. L’erogazione viene proposta dalle varie Agenzie all’OPM e da quest’ultimo sottoposta all’attenzione del Presidente<sup>59</sup>.

Ogni anno viene pubblicato dall’OPM l’elenco nominativo dei dirigenti premiati dal Presidente degli Stati Uniti<sup>60</sup>: un riconoscimento che dà l’orgoglio di far parte dell’élite della dirigenza federale.

Il regime della dirigenza federale USA, così come descritto, si evidenzia per il suo taglio **garantista, ma al contempo severo e sfidante**. La legislazione federale persegue (e consegue) un alto livello di performance dei dirigenti di carriera indotto da un **sistema di valutazione che non tollera performance inferiori al pieno rendimento** e da un regime giuridico **stabile** se i livelli di performance sono adeguati.

## **7. Il confronto insostenibile col sistema italiano**

Il *Senior Executive Service* statunitense rispetto al sistema dei “ruoli unici” così come emerge dalla recente normativa italiana<sup>61</sup> è paragonabile a un pezzo jazz dell’orchestra di *Benny Goodman* rispetto al suono stonato di strumenti in fase di accordo durante una “*Prova d’orchestra*”. Ben lontana da quell’idea di “classe dei migliori” al servizio alla Nazione e da quel “Meritatelo!” che è l’esortazione “*yankee*” verso chi ha in mano i destini dei suoi concittadini, la legislazione italiana configura il ruolo unico come un territorio al confine della disoccupazione, in cui la precarietà dello status lavorativo è il tratto distintivo: lì il SES costituisce un corpo d’élite, qui il “ruolo unico” è una vuota “terra di mezzo” prima del licenziamento. Lì, gli incarichi non sono “a tempo”, ma durano quanto è utile e necessario,

<sup>59</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4507>

<sup>60</sup> Vedi per il 2015 <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/presidential-rank-awards/presidential-rank-awards-2015-full-list.pdf>

<sup>61</sup> Si veda lo schema di testo legislativo di introduzione del “ruolo unico”, in attuazione di quanto previsto dall’articolo 11 della legge n. 124/2015. <http://www.eticapa.it/eticapa/il-testo-del-decreto-sul-ruolo-unico-della-dirigenza-approvato-in-consiglio-dei-ministri/>



salvo che non sono tollerati atteggiamenti lavorativi neghittosi e rinunciatari. Qui, lo spirare quadriennale predefinito dell'incarico, indipendentemente da qualunque valutazione positiva o negativa delle *performance*, schiude le porte all'arbitrio completo della politica, dissolto negli Usa con l'introduzione del "*Merit System*" e del *principio della stabilità dell'incarico pubblico*. Qui la precarietà del dirigente pubblico - emendabile solo al prezzo della ricerca di "appoggi politici personali" che salvaguardino posto e retribuzione - diventa "**precarietà di sistema**". Lì, un severissimo sistema di valutazione delle performance, gestito dalle singole amministrazioni con regole chiare e omogenee per tutti, sotto il coordinamento e controllo del **GAO** e dell'**OPM**; qui, un sistema di valutazione "burla" - basato sulla totale autoreferenzialità delle singole Amministrazioni pubbliche - che, tuttavia, **indebolisce** i dirigenti pubblici perché sottrae il vero elemento solido di giudizio sulla bontà del loro operato, lasciandoli in balia delle suggestioni dell'ultimo arrivato. Lì, le cupidigie politiche tenute sotto controllo attraverso il presidio di dirigenti di carriera sulle funzioni più "sensibili", qui la possibilità di destinare fino al 30% dei posti di responsabilità dirigenziale a dirigenti non di carriera, assegnando loro proprio le funzioni che di più necessiterebbero una guida imparziale.

Il modello "privatizzato" del dirigente pubblico federale è smentito: la parte preponderante dei *senior executive* (90%) è di carriera, viene assunta in servizio con selezioni pubbliche gestite da Commissioni pubbliche indipendenti e viene chiamata ad occupare - non a tempo - le posizioni funzionali maggiormente bisognose di responsabilità decisionali rigorose e imparziali (vedi al paragrafo 4.). Il regime di lavoro è severamente regolato sulla base di un "patto" semplice: "**stabilità vs. efficienza**": chi non sta al passo va fuori. Ma il contesto di questo "patto" è costituito da minuziose previsioni di legge, con precise garanzie di sostanza e di procedimento, sconosciute alle logiche di gestione della dirigenza di una *corporation* privata.

Nulla, se non la sola idea del "contenitore unico" (ma contenitore "di cosa?"), accomuna il regime prefigurato dalla legge n. 124/2015 per la dirigenza del nostro Paese con quello della dirigenza federale USA.

Colpisce, inoltre, nel regime della dirigenza federale USA, un altro aspetto: la totale assenza di qualunque riferimento di principio alla separazione fra "**direzione politica e gestione dirigenziale**" degli uffici pubblici, inserita in pompa magna nella legislazione italiana con il decreto legislativo n. 29 del 1993. Al di là del fatto che, sia studi qualificati sia l'esperienza giornaliera hanno in seguito



dimostrato la mancata realizzazione nei fatti di tale separazione<sup>62</sup>, l'esperienza dei dirigenti pubblici statunitensi induce alla seguente considerazione di fondo: il d. lgs. n. 29/1993, destinando la dirigenza pubblica alla funzione di "responsabilità di **emanazione degli atti amministrativi**" ne relegò con ciò stesso i compiti fondamentali e assorbenti a una dimensione meramente giuridica, di emissione "di carte". Con ciò venne eluso quel taglio manageriale orientato sulla performance che deve contraddistinguere un dirigente moderno e i dirigenti pubblici italiani furono ricacciati nella monocultura dell'atto amministrativo e del cavillo giuridico. Come non vedere proprio in questo "principio di separazione" delle responsabilità politiche e dirigenziali un orpello futile, scontato, inutile? Negli USA i rapporti fra vertici politici e dirigenza sono completamente assorbiti dall'esigenza di "far bene" e "portare risultati utili al Paese", così come programmato nei Piani Strategici e nei Piani annuali che ciascuna Amministrazione, **come un tutto unico**, ogni anno presenta al Congresso.

L'ultima annotazione attiene alle dimensioni della dirigenza federale USA: il rapporto fra numero dei dirigenti e numero degli impiegati civili federali è lì di 1 a 337<sup>63</sup>. Da noi il rapporto medio è 1 a 54<sup>64</sup>. Ciò significa che da noi le funzioni manageriali vengono non di rado "annacquate" con mansioni più idonee ad alti quadri intermedi. Tuttavia questa realtà deve indurre, non solo a una riduzione delle forze squisitamente manageriali da utilizzare, ma anche a valorizzare, soprattutto sul piano economico, le funzioni svolte dai professionisti e tecnici pubblici e dai profili dei funzionari posti in posizioni di responsabilità apicali di coordinamento di team di lavoro. Nell'Amministrazione federale USA, le retribuzioni di queste categorie di dipendenti sono a stretto ridosso dei livelli di paga dei *Senior manager*.

<sup>62</sup> Si veda per tutti lo studio effettuato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione e dall'IRPA dello scorso 2014 "Venti anni di politica e Amministrazione" in Italia. [http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca\\_progetti/Ricerca\\_SNA\\_IRPA/SNA\\_IRPA\\_policy1.pdf](http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Ricerca_SNA_IRPA/SNA_IRPA_policy1.pdf)

<sup>63</sup> Il numero dei lavoratori pubblici federali (con esclusione quindi degli impiegati pubblici degli Stati, delle Contee e dei Comuni) ammonta, secondo i dati 2014 dell'OPM, a 4,1 milioni, fra civili e militari. Di questi, sono **2 milioni e 663mila** i dipendenti del *Civil service*.

<sup>64</sup> Vedi dati di sintesi sulla base della Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti su <http://www.eticapa.it/eticapa/rapporto-dirigentidipendenti-nelle-amministrazioni-pubbliche-italiane/>



## **Le riforme della P.A. Un rapporto irrisolto tra politica e amministrazione** *di Giovanni Principe*

Sollecitato dagli interventi apparsi in più riprese su questa rivista, e dall'invito di una cara amica come Daniela Carlà, vorrei lanciare un messaggio (in bottiglia) nelle acque del dibattito sulla riforma della P.A. Non un sasso, perché non hanno alcun bisogno di essere smosse. Il messaggio, un SOS, è anche un grido disperato: "Fermate le riforme! Ogni riforma!". Per quel che mi riguarda, sono giunto alla conclusione di negare il voto a qualunque formazione si presenterà con un programma che comprenda una riforma della P.A. E aggiungo che gratificherò di profonda disistima chi metterà la firma su leggi di riforma della P.A.

### **Premessa**

Cerco subito di spiegarmi, ma credo di dover chiarire in premessa che non mi annovero tra gli esperti della materia. Intervengo piuttosto in qualità di testimone informato dei fatti.

Lo sono stato lungo un arco di tempo che va dagli anni '70 (coinvolto allora nella gestazione di quella che sarebbe poi stata la legge n. 70/1975) passando per la legge n. 93/1983 via via fino all'inizio degli anni 2000 (d.lgs. n.165/2001). Ho partecipato a negoziati per una decina di contratti nazionali di diversi comparti, alcune volte come capo delegazione, e per l'accordo intercompartimentale del 1988, ho presieduto per qualche anno un istituto di ricerca sulla P.A. (l'ISAm - Istituto di Studi sull'Amministrazione), per un triennio ho assunto la direzione di un ente pubblico.

Ebbene, nello svolgere un ruolo di rappresentanza (di parte), nell'interloquire con persone ai vertici della macchina amministrativa e con studiosi, infine nel dare applicazione alle norme, verificandone l'impatto sul corpo vivo, mi sono convinto, a partire dagli anni della (tentata) Riforma - quella di fine secolo, rimasta incompiuta - della bontà e della centralità del principio della **separazione tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa**. E ho dato, per quel che potevo, un contributo per il successo della causa.

Per inciso. Non chiamo a sostegno di quel principio un qualche modello, come quello della Francia, con il suo corpo di alta professionalità, formato all'ENA - Ecole Nationale d'Administration, garante dell'autorità dello Stato, grazie ad una salda continuità amministrativa, nelle discontinuità politiche. Né intendo contrapporlo a quello anglo-sassone (essendo peraltro mutato nel tempo, ponendo limiti più stringenti alla discrezionalità, il fenomeno dello *spoils system*). Credo anzi che si



possa dare per scontato che un criterio di affidabilità politica debba pur sempre entrare nel conto per le figure amministrative direttamente funzionali all'esercizio del mandato esecutivo.

Ponendo al centro la questione della separazione muovo da presupposti molto più semplici, vicini alla nostra realtà. Parto dal dettato della Costituzione repubblicana.

### **L'illusione di affidare la separazione tra politica e amministrazione ad una norma**

Per il nostro Paese, ritengo non si possa parlare di un modello di rapporto tra politica e amministrazione in termini puramente dottrinali, perché la nostra storia lo ha visto consolidarsi in termini che non soddisfano nessuno dei principi fissati dalla Costituzione. Ragione per cui, ben prima di decidere quale sia il giusto equilibrio tra autonomia e affidabilità (se mi si consente la semplificazione), occorre riportare quel rapporto nell'alveo costituzionale.

Dobbiamo insomma fare i conti con la nostra storia e con il suo portato. Perché per lunghi anni, attraverso **tutte** le successive evoluzioni del suo assetto istituzionale a partire dall'Unità, si è imposto nell'apparato pubblico un modello (una prassi) in cui il potere politico estendeva la sua sfera di azione e di influenza ben al di là del suo ambito proprio, al punto da condizionare e subordinare a sé la funzione amministrativa in ogni sua fase e ad ogni livello.

Se questa condizione si è perpetuata attraverso periodi molto diversi della storia nazionale, lo si deve a circostanze specifiche di ogni diversa fase ma, fatte tutte le dovute distinzioni, la sottomissione della funzione amministrativa è stata una costante. Laddove questa dovrebbe, se mai ci fosse bisogno di rimarcarlo, rispondere, sì, al potere esecutivo, ma godere al tempo stesso di un margine di autonomia. Per ottimizzare il rapporto tra mezzi e fini all'insegna dell'efficacia, ma anche, non meno importante, per esercitare un controllo, o un filtro, sul potere politico così da limitarne l'intervento discrezionale nei confronti del cittadino elettore garantendo così l'imparzialità che ne deve caratterizzare l'azione.

Un'amministrazione privata della necessaria autonomia, non solo non garantisce né l'una né l'altra condizione ma, quel che è peggio, è portata a salvaguardarsi. Che significa, da un lato, declinare le responsabilità che vanno appena oltre l'ordinario, trincerandosi dietro il rispetto formale della norma a discapito del risultato (ovvero, della funzionalità e dell'efficienza dell'azione); dall'altro, retroagire nei confronti delle invasioni di campo del politico, tese a stabilire un rapporto diretto



(clientelare) con il cittadino, garantendosi a sua volta uno spazio di discrezionalità sottratto al controllo e perfino all'indirizzo da parte del potere esecutivo, quanto meno nelle aree di attività a cui dedica un interesse minore o con cui ha meno dimestichezza. Creando così le condizioni, nella migliore delle ipotesi, per crearsi una rete di consenso personale da spendere in vari campi (dal secondo lavoro alla politica); nella peggiore, per esercitare le varie forme di concussione o per opporre una resistenza minore (se non nulla) ai tentativi di corruzione.

Questi mali endemici della nostra amministrazione non si curano modificando le leggi o riformando l'assetto, lo stato giuridico, i principi guida. Si curano solo alla radice. Ciò significa che il compito primario della politica sarebbe quello di riformare se stessa, la cultura a cui si ispira, i modelli comportamentali da cui trae esempio. Senza di che nessuna riforma trova un terreno fertile per attecchire. Anzi. Le riforme prodotte (o anche solo proposte) in successione continua vanno in direzione contraria, con il risultato di perpetuare, attraverso l'instabilità normativa, la sottomissione da cui dovrebbero liberare i funzionari e gli uffici loro affidati.

In questo senso, mi sono andato convincendo col tempo che sia stato un errore aver creduto di fissare il principio di separazione attraverso una norma. Le energie spese per introdurla, le speranze che ad essa ritenevo di poter affidare, si sono rivelate vane.

### **Valore del *self constraint*. Quando il legislatore non sa autovincolarsi**

Perché questa premessa non appaia come una facile requisitoria, provo a sviluppare il ragionamento partendo dalla considerazione che la Costituzione demanda al legislatore pochi atti di rango elevato, pochi compiti essenziali, di cui uno fondamentale: disciplinare l'organizzazione degli uffici (come recita l'articolo 97 che i dipendenti pubblici conoscono a memoria) "in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" determinando "le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari". Avendo chiarito al loro riguardo - come norma generale, nella prima parte (articolo 28) - che portano la responsabilità diretta "secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti" (fermo restando che la responsabilità civile è estesa allo Stato da cui dipendono).

Per il resto, atti di legge sono richiesti per individuare: a) i casi in cui si può derogare dall'obbligo di procedure concorsuali per l'accesso; b) le limitazioni eventuali (in quanto "possono" ma



non “devono” essere previste) al diritto di iscrizione ai partiti politici per particolari categorie (magistrati, militari, agenti di polizia e diplomatici).

Da quell'atto fondamentale, espresso in poche parole dall'articolo 97, dipende, con tutta evidenza, l'attuabilità stessa del principio di autonomia in quanto fornisce una base stabile al rapporto tra l'amministrazione e la politica. Questa infatti, attraverso quell'atto di legge determina, sì, organizzazione e funzioni della sfera amministrativa, ma garantisce anche, fissando le sfere di competenza e quindi l'ambito dal quale la politica stessa si ritrae (o dovrebbe ritrarsi), gli spazi entro i quali gode di autonomia operativa, portando la responsabilità diretta dei suoi atti.

Invece non è andata così, non è così che la politica ha interpretato e esercitato la sua funzione. E la ragione per cui, secondo la tesi che qui sostengo, gli atti di legge prodotti non hanno avuto di mira la delimitazione delle sfere di competenza è che ciò avrebbe comportato una corrispondente limitazione delle proprie prerogative. Tanto che, quando si è spinta a fissare quei confini, ha poi smentito se stessa varcandoli più e più volte, invadendo più e più campi esterni alla sua competenza. Insomma, disattendendo il compito che le spettava, mancando di riformare se stessa, ha inficiato anche l'efficacia degli interventi sul punto fondamentale, la disciplina dell'ordinamento degli uffici.

Probabilmente, nel ricercare le cause di fondo di questa inadempienza, si deve anche mettere in conto l'evoluzione storica dei compiti dello stato liberale, per la progressiva espansione dell'intervento diretto del pubblico nella società civile in conseguenza dell'affermarsi di un modello centrato sul *welfare*, in particolare nel periodo dopo la seconda guerra mondiale, nel continente europeo. Può indubbiamente aver pesato il fatto che il cittadino, da soggetto indistinto, impersonale (destinatario di un trattamento “imparziale”), ha assunto sempre più il carattere di persona, distinta e distinguibile per i bisogni specifici che connotano il modo singolare con cui si configurano i suoi generici diritti. Con ciò allontanando senz'altro il traguardo, rendendo cioè più complesso il compito affidato dall'articolo 97 della Costituzione. Coniugare imparzialità e buon andamento, una volta che il secondo presuppone la necessità per l'amministrazione di adottare comportamenti “su misura”, è diventato evidentemente più difficile. Si è posto il problema, inedito, di distinguere la “discriminazione positiva” necessaria per stabilire parità di opportunità da quella negativa derivante da un uso illegittimo di discrezionalità.

Anche volendo mettere nel conto queste novità, si torna però al punto chiave. Definire i confini diventa più difficile, soprattutto se la politica deve fare i conti, al di là dei principi che la vorrebbero



rivolta solo all'interesse generale, con la conquista di un consenso che è molto condizionato da aspetti della vita del cittadino elettore su cui va ad incidere l'azione amministrativa. Diciamo pure impossibile, se per chi esercita la funzione politica è vitale - ne è della sua stessa sopravvivenza in quella funzione - riuscire ad avvalersi, oltre ogni limite, del potere discrezionale così da condizionare la sfera amministrativa, subordinandola al proprio interesse.

Ecco allora che un ceto politico già poco propenso a mettersi in discussione guardandosi allo specchio, di fronte a questo contesto, all'evoluzione dello stato liberale verso uno stato del *welfare*, non si è solo arreso di fronte alla crescente difficoltà di un cambiamento necessario. Ha proprio mancato di prendere coscienza delle novità, non ha nemmeno aggiornato i paradigmi di riferimento.

### **La conseguenza. Una storia di riforme fuori bersaglio**

Come controprova possiamo verificare quale posto abbia avuto, nelle riforme che si sono susseguite nel tempo, la declinazione dei principi cui ci si deve attenere nell'organizzazione degli uffici in funzione del "buon andamento" e della "imparzialità", e la conseguente definizione dei confini tra le sfere di competenza e delle attribuzioni e responsabilità proprie dei funzionari.

La legge quadro (n. 93 del 1983) azzardava il tentativo, meritorio, di porre un confine all'invasione della legge nella disciplina del rapporto di pubblico impiego, assegnandola alla sfera amministrativa perché provvedesse mediante accordi, quale parte negoziale. Ma, niente di quello di cui parliamo.

Il passo successivo è la legge del 1992 (n. 421) con il relativo decreto (n. 29 del 1993), dedicati a collegare quell'aspetto, la disciplina del rapporto di lavoro, all'organizzazione delle amministrazioni pubbliche (almeno stando al titolo). Si trattava dunque proprio dell'attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e per la prima volta si fissava (in chiaro, si potrebbe dire) il principio della separazione tra i compiti di direzione politica e direzione amministrativa: tuttavia la ripartizione delle sfere di



competenza è descritta, sul versante politico, in termini estremamente succinti<sup>65</sup>. E la definizione dei criteri di organizzazione degli uffici (articolo 5) si concentra in pochi punti<sup>66</sup>.

Un po' poco. Meglio che niente, se il resto del percorso fosse stato coperto dalla decretazione dei singoli Ministeri (e dei poteri locali). Ma, come vedremo, non è avvenuto.

La vera novità, quella che doveva essere la “madre di tutte le riforme”, è arrivata sul finire del decennio con le quattro leggi delega “Bassanini” e i relativi decreti attuativi. Che ha in effetti prodotto cambiamenti solidi e duraturi nel rapporto tra Stato e poteri locali, anche perché rafforzata da una modifica costituzionale (di cui nel tempo si sono verificati anche non pochi “effetti collaterali” indesiderati). Quanto però all'organizzazione degli uffici, alle sfere di competenza, al disegno funzionale, è stata disconosciuta e “disapplicata” o espressamente abrogata con l'avvento del governo Berlusconi. Fino alla riforma “Brunetta”<sup>67</sup>, di cui, più che discutere il merito in rapporto alla “Bassanini”, si deve prendere atto che è arrivata quando nell'amministrazione aveva ormai preso piede un'altra “costituzione materiale”, che rendeva gran parte di quelle minuziose prescrizioni (con riferimenti in gran copia a valutazioni, trasparenza, merito, performance) un “grazioso arabesco”, dal valore puramente ornamentale.

Del fermento che aveva portato, in un processo decennale, a immaginare un'altra Amministrazione, era rimasto ben poco. L'ambizione di gettare le basi, attraverso un quadro normativo “a tutto tondo” per modificare radicalmente il rapporto tra politica e amministrazione, era uscita sconfitta. E poiché una parte non secondaria del percorso era rimasta incompiuta, proprio nei campi dove stiamo puntando l'attenzione, se quel nuovo quadro avrebbe o no funzionato non possiamo dirlo. Non è stato sottoposto alla prova dei fatti.

<sup>65</sup> D.lgs. n. 29/93, articoli 3 e 14: spetta agli organi di governo la definizione “degli obiettivi e dei programmi da attuare” (con relativa indicazione di priorità e emanazione di direttive generali e assegnando a ciascuna direzione generale una quota parte del bilancio “anche sulla base delle proposte dei dirigenti”) nonché la “verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite”

<sup>66</sup> Si tratta dei seguenti: articolazione per funzioni omogenee (finali o strumentali); collegamento attraverso comunicazione e interconnessione; trasparenza e informazione ai cittadini; armonizzazione degli orari (con le esigenze dell'utenza, con quelli delle altre amministrazioni nella UE e con quelli del privato); responsabilità e collaborazione del personale per il risultato; flessibilità, anche mediante processi di riconversione professionale e di mobilità

<sup>67</sup> Legge n.15/2009, seguita dal decreto delegato, d.lgs. n.150/2009



Da ultimo, la travolgente azione riformatrice del governo Renzi ha prodotto ben due atti di legge di ampio respiro in un anno, la n. 114/2014 e la n.124/2015. Ma ormai il filo di quel discorso è spezzato. Si va per altre strade. Vediamo quali.

Il primo, pur contenendo un capo intero (il II) dedicato a “Misure in materia di organizzazione della PA” non affronta il tema della Pubblica Amministrazione in senso stretto, ma interviene piuttosto su soppressioni e riordini di agenzie e autorità varie nonché società partecipate, tra quelle sorte nella fase alta dell'onda del dogma privatistico. Quanto poi alla seconda, più recente fatica del Ministro Madia, il titolo dedicato alla “riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” nasconde la sua vera sostanza in quel “ri-”, stante la mancanza di ciò che dovrebbe precedere, ossia di un disegno organico di organizzazione degli uffici.

Si rimette mano, si torna indietro, si sposta di lato o in avanti: per digitalizzare, rivedere procedure, semplificare, sopprimere e disboscare, ma anche per accentrare, per verticalizzare: operazioni per molti aspetti apprezzabili, se non altro nel loro intento (essendo spesso difficile riorganizzare ciò che non era organizzato). Che perpetuano tuttavia il difetto principale della nostra legislazione, la bulimia legislativa, la sua crescita esponenziale, con corrispondente crescita di entropia.

La mancanza di *self-restraint* di cui stiamo parlando, non produce solo invasioni di campo, ma inquina l'intero processo legislativo. Perché una volta che un atto che potrebbe rientrare nella sfera della regolazione amministrativa sia stato adottato per legge, non può più essere modificato, come sappiamo, in base all'elementare principio della gerarchia delle fonti, se non dopo che quella legge sia stata abrogata e la disciplina riportata espressamente all'ambito amministrativo. E perché a ciò si accompagna inevitabilmente un eccesso di ricorso all'istituto della delega. Non a caso un articolo della legge, rivelatore del senso di colpa, è dedicato all'“abrogazione di provvedimenti di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi”, mentre la legge stessa rinvia a una lunga serie di decreti delegati, undici dei quali hanno completato l'iter mentre altri sette sono in corso di approvazione e i restanti hanno ancora, al momento in cui scrivo, alcuni mesi per vedere la luce.

Vale la pena di osservare, per inciso, anche per l'attualità del tema alla luce della riforma costituzionale su cui si voterà tra breve, che in quest'ultima tornata riformatrice la soluzione che viene trovata, per giungere infine ad un disegno ordinatore, consiste nell'accentramento delle funzioni nella Presidenza del Consiglio. Che per esercitare indirizzo, controllo e verifica dell'attività dei Ministri,



surrogando le *failures* nell'esercizio di una collegialità un po' troppo appesa in aria e affidata alla buona volontà, assume su di sé compiti via via crescenti di intervento e regolazione che potrebbero essere esercitati dai singoli Ministri. In un modello di sovraordinamento gerarchico che corre seriamente il rischio di sfociare nella classica Babele dei linguaggi.

### **Da una riforma all'altra. Lo stress da destabilizzazione**

Prescindendo dalle invasioni di sfere di competenza in materie non riservate alla legge, questa alluvione normativa, dedicando poca attenzione all'organizzazione degli uffici, si è concentrata sulle altre materie richiamate dalla Costituzione, dirigenza e accessi (con frequenti sconfinamenti nelle prerogative della contrattazione).

Il periodo più turbolento è stato quello a cavallo del 2000, con due riforme in tre anni, dal d.lgs. n. 80/1998 (uno dei decreti attuativi della "Bassanini", trasferito poi nel testo unico d.lgs. n. 165/2001) alla legge n. 145/2002. E dopo qualche anno di interventi sporadici o specifici sono ripresi i movimenti sismici con la legge "Brunetta", sottoposta di nuovo a modifiche con la caduta del governo Berlusconi, in nome dell'esigenza di conseguire risparmi di spesa (legge n. 135/2012).

A questo elenco andrebbero aggiunte più o meno tutte le leggi di bilancio ("finanziarie" piuttosto che "di stabilità") che, anno dopo anno, hanno toccato, sempre per esigenze di spesa, l'assetto ordinamentale, i fabbisogni di personale disponendo il reclutamento di particolari categorie.

Questi interventi ripetuti nel tempo, secondo le alterne vicende di un dibattito politico, peraltro quasi mai chiaro e comprensibile nei presupposti, hanno sottoposto l'amministrazione a stress da destabilizzazione: incertezza (riguardo ai riferimenti normativi), insicurezza (quanto a ruoli e responsabilità) e, in definitiva, chiusura e autoreferenzialità dettate da istinto di sopravvivenza. Ne è una prova la frequenza con cui è stata chiamata in causa la giurisdizione e la varietà di pronunciamenti che ne sono derivati.

L'elenco delle oscillazioni, delle svolte (a 180 gradi e poi di nuovo fino a ritornare alla posizione di partenza), degli annunci e delle smentite, delle norme contraddette dai decreti che dovevano attuarle è certamente chiaro alla memoria di chi mi legge, al pari dei danni che ogni volta ne sono derivati. Del cosiddetto "*spoils system*" ho già detto. L'ultima riforma in ordine di tempo sembra



voler tagliare il nodo gordiano abolendo ogni confine all'area in cui il potere esecutivo (centrale) può fare esercizio di discrezionalità, travolgendo perfino il precetto costituzionale<sup>68</sup>.

Collegata a questo tema e a quello dell'assegnazione dei dirigenti agli uffici, c'è la questione della mobilità (*versus* il principio di continuità dell'azione amministrativa e quindi di stabilità) e del ruolo unico. Discrezionalità ovvero procedure codificate e, quanto a queste, più o meno peso alle valutazioni di merito, curriculari, rispetto a quelle di anzianità o di condizione soggettiva.

Più in generale si tocca la questione degli accessi, ai vari livelli e dalle varie provenienze, comprendendo in questo capitolo le progressioni di carriera. Anche qui, con oscillazioni tra merito e condizioni soggettive, tra discrezionalità e oggettività.

E si pone, per tutti questi aspetti (requisiti e procedure per l'accesso, assegnazione degli incarichi, progressioni di carriera) e più in generale per la valutazione, anche a fini retributivi, il tema dell'applicabilità dei modelli privatistici, che ha un peso relevantissimo anche per altre questioni cruciali, come quelle dell'organizzazione del lavoro, dei fabbisogni formativi. Oltre ad aver dato luogo, a partire dagli anni Novanta, al processo di progressiva separazione, e autonomizzazione, delle funzioni operative rispetto a quelle prettamente amministrative, nella forma di agenzie (profilo privatistico in regime pubblicistico) o di partecipate. Processo associato in parallelo (nel momento di maggiore fortuna dei modelli di importazione anglo-sassone basati sulle *counterbalances*) al proliferare di Autorità indipendenti (di stretta emanazione, però, del potere esecutivo).

Sulla valutazione vale la pena di soffermarsi un momento. Perché non si tratta solo di una *vaexata questio*, ma di un passaggio fondamentale per garantire il necessario equilibrio tra autonomia funzionale e responsabilità (verso i cittadini e verso il potere politico) dei dirigenti e dei funzionari in genere. Sulla sua importanza (e necessità) si registra un consenso unanime, così come, però, sulla sua totale assenza. Anche qui non sono mancate le oscillazioni nel tempo (affidata all'interno o all'esterno, sul risultato o su altri parametri da definire, quantitativa o qualitativa, per dirne alcune). Sembra tuttavia che al legislatore sfugga il fatto che mancano i presupposti su cui si costruisce un sistema di valutazione e che da quelli si dovrebbe dunque partire.

<sup>68</sup> "Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti per legge", art. 97.3 Cost. La legge tende a far diventare regola, nei fatti, l'esercizio di un potere discrezionale di cui dovrebbe viceversa circoscrivere i casi e le fattispecie



In primo luogo perché la mancanza di un vero e proprio funzionigramma dell'Amministrazione non permette di inquadrare i risultati attesi in un disegno razionale di compiti, ruoli e obiettivi. Le poche frasi contenute nel d.lgs. n. 165/2001<sup>69</sup> non bastano: manca qualunque diagramma di relazioni tra le funzioni dei dicasteri, articolato a sua volta per ognuno di questi, né può essere demandata la sua definizione solo a questi ultimi, perché devono raccordarsi tra loro anche mediante l'istituzione di uffici a carattere orizzontale, come era espressamente previsto nella "Bassanini"<sup>70</sup> ma rimasto sostanzialmente lettera morta. In secondo luogo non è identificato, prima ancora che si possa parlare di un organo di valutazione (ex post), il soggetto incaricato di interloquire (in un rapporto di dialogo, ma anche di negoziato) con coloro che, essendo oggetto di valutazione, devono condividere (ex ante) il programma su cui saranno valutati. Logico quindi che questi siano "autoprodotti" dagli stessi che ne dovranno poi rispondere e che contengano perciò un elenco di compiti corrispondenti a elementari doveri d'ufficio, destinati immancabilmente ad essere assolti in misura totale.

### **Un singolo caso, esemplare. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**

Guardiamo, da ultimo, come è andata con gli ordinamenti dei Ministeri. Fino a che punto hanno ovviato alla mancanza di un disegno organico complessivo, ovvero aggravato il quadro.

Mi limiterò ad un solo Ministero. Quello che meglio rappresenta le nuove funzioni dell'Amministrazione, tagliate sulla persona, richieste dall'ampliamento della sfera del *welfare*; quello più di tutti investito dagli effetti del decentramento regionale: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che in due momenti (fugaci) della storia delle riforme sembrava destinato ad abbracciare anche il Ministero della Salute. Esaminerò il modo in cui sono stati affrontati gli aspetti di funzionalità interna ("*superamento della frammentazione delle procedure, ... idonei strumenti di coordinamento tra uffici, ... centri interservizi, all'interno di ciascuna amministrazione*", come recita la legge n.59/1997) e l'intreccio di funzioni con le Regioni in seguito al decentramento; nonché le oscillazioni nell'indirizzo politico.

<sup>69</sup> Vedi sopra, nota 66)

<sup>70</sup> La legge n.59/1997 stabiliva all'articolo 12 che si dovessero "*eliminare le duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici*" (lettera g) nonché "*garantire la speditezza dell'azione amministrativa e il superamento della frammentazione delle procedure, anche attraverso opportune modalità e idonei strumenti di coordinamento tra uffici, anche istituendo i centri interservizi, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra le diverse amministrazioni; razionalizzare gli organi collegiali esistenti anche mediante soppressione, accorpamento e riduzione del numero dei componenti*" (lettera p)



Quanto alla funzionalità interna, il decreto attuativo della “Bassanini” riguardo all’ordinamento dell’Amministrazione centrale (d.lgs. n. 300/1999) nell’istituire il Ministero, nella versione che incorporava la Salute, elencava in due ampi articoli le funzioni trasferite da altri Ministeri (art. 45) e quelle di spettanza statale in materie di competenza regionale (art. 46). Ma dedicava all’ordinamento solo poche righe, per stabilire (art. 47) un’articolazione in dipartimenti (non più di quattro) e il trasferimento delle funzioni dei suoi Uffici periferici agli uffici territoriali del governo. Il decreto successivo che individua i dipartimenti<sup>71</sup>, riducendoli a due, si limita ad elencare le funzioni per ciascuno di essi, mentre *il coordinamento generale sulle questioni interdipartimentali o comuni è affidato ad una Conferenza permanente dei capi Dipartimento, chiamati a riunirsi “perlomeno ogni tre mesi”*<sup>72</sup>. Individua inoltre le direzioni generali (dodici) in base alle funzioni elencate.

Con l’avvento del governo Berlusconi II cambia la struttura, con l’istituzione di un Segretariato generale, che assume le funzioni di coordinamento, e l’abolizione dei dipartimenti con la relativa Conferenza, mentre le direzioni generali salgono a tredici. Arriva poi il governo Prodi II, che modifica due volte in due anni l’ordinamento dell’amministrazione centrale: dapprima i Ministeri salgono a 17 e il “Lavoro & Politiche Sociali” si sdoppia tra “Solidarietà Sociale” e “Lavoro & Previdenza Sociale”; dopo di che, l’anno successivo, i Ministeri tornano ad essere dodici e la Salute viene di nuovo accorpata<sup>73</sup>. Ma prima che la norma diventi operante, subentrato il governo Berlusconi III, si torna a tredici incorporando di nuovo il Ministero della Salute.

In questa altalena non viene comunque toccato l’ordinamento, se non per il trasferimento di funzioni al Ministero della Solidarietà Sociale per il breve periodo in cui è esistito. Ma nel 2011 il medesimo governo Berlusconi III provvede di nuovo ad un parziale riordino<sup>74</sup>, confermando il Segretariato generale e riducendo il numero delle direzioni generali a dieci, dovendosi snellire l’apparato dei Ministeri, in base a quanto emerso dai primi esercizi di *spending review*.

Tirando le somme, dai numerosi interventi non è emerso alcun disegno organico: le funzioni sono giustapposte, con qualche accenno qua e là a “raccordi” da assicurare tra questa o quella direzione generale, con questo o quel Ministero, senza alcuna visione d’insieme, obiettivi, risultati

<sup>71</sup> DPR n.176/2001

<sup>72</sup> La Conferenza può inoltre formulare al Ministro “*proposte per l’emanazione di indirizzi e di direttive per assicurare il raccordo operativo fra i Dipartimenti e lo svolgimento coordinato delle relative funzioni*” (articolo 2)

<sup>73</sup> Con *la Finanziaria 2008 (legge n. 244/2007)*

<sup>74</sup> DPR n.144/2011



attesi. Fanno la loro comparsa nel lessico ministeriale le “missioni”, ma non è dato vedere quale novità sostanziale si nasconda dietro la novità semantica.

Qualche esempio, fra i tanti, preso dall'ultimo decreto del 2011. Tra le direzioni generali ne sono previste due chiamate ad occuparsi, l'una, delle “politiche attive del lavoro”<sup>75</sup> (oltre che di quelle passive), l'altra, delle politiche dei servizi per il lavoro<sup>76</sup> (cioè quelli chiamati ad attuare le politiche attive). Sarebbe logico supporre intrecci, e necessità di raccordi, se non altro ad evitare sovrapposizioni. Non se ne fa cenno, sarà il Segretariato generale a preoccuparsene. Ancora: la vigilanza sul sistema della previdenza è assegnata ad una direzione generale che per questo deve compiere una *“analisi dei bilanci tecnici finalizzata alla verifica della sostenibilità e dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali”*. Ma non è previsto alcun raccordo funzionale né con quella delle politiche dei servizi per il lavoro, cui sono affidati i sistemi informativi sul mercato del lavoro, né con quella delle politiche passive (sussidi gestiti dall'INPS). né con quella a cui afferisce la comunicazione e la raccolta di dati e informazioni prodotte all'esterno.

Anche per ciò che riguarda il rapporto con le Regioni ci troviamo di fronte ad inadempienze sostanziali e indirizzi altalenanti. Ne cito due tra quelle che a me paiono più rilevanti.

Da un lato, i livelli essenziali delle prestazioni, che lo Stato centrale era chiamato a fissare nel momento del trasferimento di competenze a Regioni e Province: un atto necessario per garantire l'unitarietà della Repubblica assolvendo al principio dell'universalità dei diritti costituzionali fondamentali. Dal 1997, quando, con il d. lgs. n. 469, gli uffici di collocamento hanno assunto la veste di Centri per l'Impiego alle dipendenze delle Province, l'iter per giungere a definirli, d'intesa con le Regioni, è stato talmente tormentato da restare incompiuto fino ad ora. Ritroviamo nel 2015, in uno degli ultimi decreti attuativi del *Jobs Act*<sup>77</sup>, l'ennesimo richiamo a questo compito, demandato al Ministero<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Tra queste, figura, per chiarire meglio l'esempio, la *“elaborazione di programmi di intervento integrati a sostegno dell'occupazione e dell'occupabilità del capitale umano; predisposizione di programmi di reinserimento lavorativo”*

<sup>76</sup> Tra queste, figura l'attività *“di indirizzo, coordinamento ed iniziative per l'inserimento ed il reinserimento nel lavoro dei soggetti diversamente abili e dei soggetti svantaggiati”*: vedi nota precedente

<sup>77</sup> D.lgs. n. 150/2015, art. 2, comma 1, lettera a) e b): *“1. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sono fissate: a) le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione della*



Dall'altro, anche qui una storia infinita, il sistema informativo unico nazionale per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, concepito negli anni Ottanta, quando era Ministro del Lavoro Gianni De Michelis. Con il decentramento, circa dieci anni dopo, il tema si è riproposto in termini del tutto nuovi in quanto i poteri locali dovevano entrare a pieno titolo nella progettazione e nella gestione del sistema, ma si deve attendere il 2004, passando attraverso il quadro normativo dettato dalla legge n. 30/2003 ("legge Biagi"), perché un decreto tentasse di fare ordine immaginando un sistema "basato su una rete di nodi regionali, collegati tra loro nell'ambito di un portale nazionale, gestito dal Ministero del lavoro". Un progetto ambizioso, sin dal nome (Borsa Nazionale del Lavoro), che forse è preferibile non ripercorrere nelle sue tappe. Basterà dire che a trent'anni e più di distanza ritroviamo tra i compiti della neo-istituita Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro proprio lo *"sviluppo e gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, ivi compresa la predisposizione di strumenti tecnologici per il supporto all'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e l'interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati"*<sup>79</sup>. Mentre il portale Europa-Lavoro del Ministero, in cui sono illustrati i risultati ottenuti con l'impiego del Fondo Sociale Europeo in materia di politiche del lavoro, riporta nel suo glossario il contenuto di quel progetto come se fosse pienamente operante. Purtroppo, basta un clic sul sito che dovrebbe ospitarlo (Cliclavoro<sup>80</sup>, per l'appunto) per avere una risposta, poco confortante, sullo stato dell'arte. Trattandosi di un progetto finanziato con fondi europei, meglio sorvolare. L'espressione "per carità di patria" va assunta in questo caso nel suo significato letterale.

---

*durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; b) la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale."*

<sup>78</sup> Si è mossa almeno l'UE se non altro nel dare una definizione dei soggetti destinatari degli interventi, i "lavoratori svantaggiati" (Regolamento CE n. 800 del 6 agosto 2008, art. 2, punto 18): "chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale; i lavoratori oltre i 50 anni di età; gli adulti che vivono soli con una o più persone a carico; i lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media nello Stato interessato (se appartenenti al genere sottorappresentato); i membri di una minoranza linguistica nazionale

<sup>79</sup> D.lgs. n. 150/2015, art. 9, comma 1 lettera g)

<sup>80</sup> <http://eurolavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/glossario/Borsa-nazionale-del-lavoro>



### **Una conclusione, non una ricetta**

È il momento di trarre qualche conclusione, se possibile.

So perfettamente che ognuno dei fenomeni su cui ho puntato il dito in questa specie di requisitoria è stato radiografato, con grande lucidità di analisi, da quella cultura amministrativa a cui ho attinto e per la quale conservo grande stima e riconoscenza per l'apporto che ha dato, in particolare alla stagione di riforme incompiute di cui ho parlato. Così come so che non si torna indietro, che quel cammino interrotto non si riprende dal punto in cui era stato lasciato, perché quel punto non c'è più e non è raggiungibile.

Le invasioni della politica nella sfera dell'amministrazione, la bulimia legislativa rinviano a una riforma della politica che allo stato delle cose non sembra realistico immaginare. Clientelismo, populismo, mancanza del senso dell'onore e della dignità della funzione ricoperta sono difficili da sradicare. La riluttanza, fino alla resistenza passiva, degli apparati, il trincerarsi dietro gli aspetti formali, per non rispondere di quelli sostanziali, sono diffusi e forse in crescita. E, ritraendosi all'ombra della norma e al riparo della politica, la burocrazia crea, consapevolmente o meno, l'ambiente più favorevole per le degenerazioni, la corruttela, l'inefficienza, la chiusura corporativa.

C'è una ricetta per tutto ciò? È questa la domanda cui ognuno vorrebbe rispondere e a cui non ho risposto. Se non in negativo. Cercando di portare argomenti a favore della tesi che la ricetta non può essere trovata nella norma perché, anzi, si aggiunge danno al danno.

Si dovrebbe restituire alla sfera amministrativa tutto ciò che è stato impropriamente assunto nella sfera legislativa: per legge, certo, ma il compito (improbabile, che richiede un lavoro certosino di non poco momento) è vano se il giorno dopo il Governo o il Parlamento si sentono in dovere di intervenire su questo o quell'aspetto di natura regolamentare, magari per supplire a una latitanza conclamata dell'amministrazione; o se questa ritiene di doversi sottrarre alle responsabilità proprie della sua funzione per aspetti che il corpo sociale avverte come vitali.

Verrebbe da dire, banalmente, che si può cominciare a pensare alla soluzione solo se ciascuno dei soggetti (politica, amministrazione e cittadini, da non considerare spettatori ma protagonisti della vicenda) acquisisce piena consapevolezza di dover partire da se stesso, dal cambiare il suo proprio



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

106

ambito, senza aspettare che lo faccia per primo qualcun altro. E se ragiona con lucidità e onestà intellettuale attorno alla diagnosi per avventurarsi nelle terapie. Che a quel punto riguardano comportamenti, atti nella sfera civile. *Fine tuning*, si potrebbe dire: era di moda, in un periodo in cui ancora non prevalevano i miti titanici e le fantasie sui superpoteri. Quando la coesione era ricercata attraverso la composizione dei conflitti anziché la pretesa della loro soppressione.

Vorrei ritornare in chiusura sull'associazione tra verticalizzazione dei poteri nella società e mito della Torre di Babele. Secondo la lettura testuale della Bibbia la confusione delle lingue è la punizione divina per l'ambizione di chi voleva spingersi tanto in alto da raggiungere il cielo. Ma in molti vi leggono un ammonimento per chi punta ad elevarsi al di sopra del terreno popolato dagli uomini, con la pretesa di sovrastarli: il risultato che otterrà sarà quello di dividerli, di portarli a non comprendersi più tra loro. Ma così, inesorabilmente, saranno portati a non comprendere neanche il sovrano, il senso della sua azione. E a provocare la distruzione della sua opera, come infatti avvenne.



## **Leadership etica**

*di Antonello Scialdone*

In piena estate risulta meno agevole riservare la debita attenzione a notizie internazionali e documenti tecnici che insistono su questioni apparentemente astruse. Forse per questi motivi, nel corso dell'ultimo agosto, è passata quasi inosservata la pubblicazione dell'*Economic Bulletin* della Banca Centrale Europea - ci si riferisce al n. 5 del 2016 - e, all'interno dello stesso, di un approfondimento dedicato alla rilevanza, nel contesto europeo, di istituzioni solide ed efficienti, utili per conseguire obiettivi di crescita di lungo termine.

A partire dalla ricca messe di dati che Francoforte rende disponibili, chi avesse avuto la ventura di scorrere quel testo sarebbe, tra le altre cose, stato edotto del fatto che la situazione dei Paesi del vecchio continente non brilla affatto nel confronto con le migliori *performances* dell'area OCSE, fatta eccezione per Finlandia, Paesi Bassi, Lussemburgo e Germania: e avrebbe pure appreso che, al fondo della comparazione internazionale, la qualità delle istituzioni viene per l'Italia complessivamente considerata superiore solo a quella della Grecia. Il giudizio in questione viene espresso tramite un indicatore composito che BCE costruisce intorno ai *Worldwide Governance Indicators 2015* della Banca Mondiale, i quali a loro volta danno sinteticamente conto di dimensioni relative all'efficienza della macchina pubblica e dell'azione di governo, alla qualità della regolazione, all'effettività dei processi di normazione ed al controllo della corruzione. Non giova all'umore aggiungere che le nazioni che immediatamente ci precedono nella parte bassa della classifica - nientemeno che Slovacchia e Slovenia - presentano, nei rispettivi indicatori, valori che superano di 3/5 volte il nostro (e naturalmente il *top performer* finlandese ci surclassa da molto più lontano).

Tutto questo ha luogo malgrado il sempre più sofisticato lavoro e l'incessante produzione di strumenti che si registra da anni intorno ai problemi in esame. Dai difetti del *drafting* alla corruzione endemica, dalla bassa capacità implementativa del sistema all'indeterminatezza dei regimi di tutela, le malattie sono ormai conclamate; gli specialisti di diverse scuole si susseguono al capezzale e i ricettari si infittiscono di indicazioni ed interventi vari (ivi includendo chirurgia d'urgenza, cure palliative, trapianti d'organo, finanche prescrizioni che inducono effetti iatrogeni); però le riserve sulla prognosi restano e lo stato di salute, come ciclicamente ci viene ricordato, davvero non migliora di molto.

Il giudizio riportato da BCE è solo l'ultimo di una lunga serie, ma essere avvezzi a censure e bassi piazzamenti nel *ranking* internazionale non si configura affatto come attenuante. Piuttosto



induce - meglio: dovrebbe indurre - a muovere verso strade meno battute: non scorciatoie, e neppure vie centralissime, ma itinerari che consentono punti di osservazione originali e possono addirittura riservare sorprese insperate.

Un esempio che può farsi al riguardo è quello che concerne dimensioni dell'agire organizzativo non adeguatamente valorizzate nel *mainstream* dei dibattiti sull'efficienza delle istituzioni e delle pratiche di riforme amministrative. Si pensi al tema della *leadership* etica dei ruoli apicali. Si tratta di un tema che da almeno un quindicennio campeggia al centro delle scienze del *management* e che continua a produrre esiti di buon interesse dal punto di vista della ricerca scientifica e delle sue possibilità di operazionalizzazione. Le definizioni su cui maggiormente convergono gli studiosi di teorie organizzative si riferiscono ad azioni individuali e relazioni interpersonali che mettono in evidenza stili di comportamento orientati alla presa di decisioni moralmente sostenibili, e soprattutto enfatizzano l'impatto della condotta del manager sul contesto organizzativo e sul "clima etico" complessivo, considerando la capacità di influenza positiva sugli altri attori (dipendenti, collaboratori, *followers* di diverso livello gerarchico) che a quello stesso contesto sono interni e che a quel clima vanno corresponsabilizzati. Affinchè la funzione virtuosa della *leadership* etica si manifesti sono necessari dirigenti consapevoli delle proprie responsabilità, coerenti con i principi di onestà ed integrità, affidabili e perciò in grado di rappresentare modelli credibili e non parziali; è opportuno che vengano percepiti come riferimenti degni di fiducia e non come portatori di interessi particolaristici; ed è importante che concretizzino questo ruolo incentivando flussi di comunicazione bidirezionali e rinforzando nei dipendenti risorse essenziali quali motivazione, impegno, senso di appartenenza, *self-efficacy* ed infine soddisfazione per la propria prestazione. Ciò richiede di ascrivere il debito valore (e lo spazio più idoneo) anche alle prospettive della *voice*, ovvero dell'espressione divergente, che secondo l'imperitura lezione hirschmaniana non è affatto assimilabile alla defezione o al boicottaggio, ed anzi può segnalare l'urgenza di una qualche correzione di rotta del sistema: pertanto sarà efficace - ed eticamente avveduto - il capo che ascolta il dissenso e non quello che aprioristicamente lo reprime.

I risultati di tali atteggiamenti appaiono positivi per gran parte dei contesti organizzativi indagati in numerosissimi studi: basta sfogliare le ultime annate del "Journal of Business Ethics" o di altre riviste specializzate per averne riscontro. Tra gli studiosi italiani di *management* attenti a questa prospettiva si segnala il nome di Francesco Rizzi, che insegna Gestione delle risorse umane e Strategie organizzative nell'Università di Perugia.



Vale la pena di aggiungere almeno un paio di cose in merito agli esiti più interessanti della letteratura internazionale, in primo luogo per sottolineare che per prendere sul serio il tema in questione la vera sfida è passare (se si perdona l'anglicismo della formula) dalla *compliance* all'*empowerment*: e quindi, rileva non solo il rispetto di regole, norme e protocolli, ma la capacità di creare e consolidare in termini proattivi le condizioni per un'organizzazione eticamente sensibile. Per dissolvere poi il sospetto che si discetti solo di ipotesi teoriche, un altro punto che pare utile richiamare riguarda il fatto che nel dibattito scientifico sulla materia - a partire da costrutti che qui non si è nemmeno tentato di sintetizzare - sono stati anche messi a punto (e sperimentati in ambiti diversi) strumenti di misurazione quali l'ELS - Ethical Leadership Scale proposto già nel 2005 da M. Brown e L.K. Trevino, o il Questionario ELW - Ethical Leadership at Work (Kalshoven et al. 2011). Detto altrimenti: la bibliografia sul punto e le evidenze empiriche disponibili contengono già molti elementi meritevoli di attenzione.

La questione da approfondire è - come è intuitivo - quella che concerne lo specifico delle nostre amministrazioni, più aduse a far notizia per eventi riferibili alla presenza di guide a bassa intensità morale e per il rischio di abusi, manipolazioni e comportamenti oppressivi (tra le categorie interpretative usate dalla ricerca in ambiti consimili, si coglie quella di *toxic leadership*). Questa testata e la stessa Associazione che la promuove, portando già nel nome il riferimento all'etica come manifesto, potrebbero (coinvolgendo studiosi, operatori, decisori politici) stimolare plausibilmente una discussione nel merito, a partire dalle condizioni di adattabilità di questo approccio al contesto delle nostre istituzioni. Quale sfida rappresenta questa prospettiva per il settore pubblico? Tutta l'enfasi corrente su valutazione e trasparenza ha comportato avanzamenti effettivi sul punto in esame? Quali requisiti deve poter vantare - e/o acquisire sul campo - la dirigenza delle nostre amministrazioni per giocare ruoli virtuosi quali quelli finora richiamati? Quali contraddizioni incarna un apparato istituzionale sovraffaticato nel corso del tempo da prescrizioni e adempimenti, ma tuttora insufficiente nel testimoniare un impegno etico e nel saperlo trasmettere e valorizzare? E' possibile conseguire, tramite modelli rinnovati di *leadership*, una maggiore efficienza dei contesti organizzativi e livelli durevoli di soddisfazione del proprio personale?

Si potrebbe continuare con altre domande: naturalmente non avendo con ciò la pretesa di arrivare a soluzioni facili, che emendino, in breve tempo, il quadro disperante prospettato dai dati di Banca Mondiale e BCE. Ma come insegna un'autorevole fonte, *iniziare processi* - specie se si hanno responsabilità pubbliche - è più importante di *occupare spazi*. E i sentieri meno battuti, si sa, portano a godere di panorami inattesi.



## LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

### **Un progetto per prevenire e combattere la corruzione nella sanità italiana**

*di Carla Collicelli*

Il Progetto “Curiamo la corruzione” ([www.curiamolacorrruzione.it](http://www.curiamolacorrruzione.it)), attivo da aprile 2015, nasce nell’ambito della Healthcare Integrity Action, un ampio Programma internazionale supportato da Siemens Germania e dalla Siemens Integrity Initiative (<http://www.siemens.com/about/sustainability/en/core-topics/collective-action/integrity-initiative/index.php>), sotto l’egida della Banca Mondiale.

Il Progetto è stato selezionato tra altri sulla base della proposta avanzata da Transparency International Italia, in partnership con Censis, Ispe - sanità e RISSC - Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità, ed ha come obiettivo principale quello di rendere più efficiente il sistema sanitario nazionale grazie a maggior trasparenza, integrità e responsabilità. Le attività previste mirano di conseguenza ad aumentare la consapevolezza sul fenomeno della corruzione, a istruire e formare dirigenti e staff del settore, a implementare e testare sul campo strumenti anti-corruzione innovativi e modelli organizzativi specifici per le aziende sanitarie.

Nell’arco dei 36 mesi di progetto (aprile 2015 – marzo 2018), le attività previste sono le seguenti:

- 1) Analisi del settore e dei maggiori rischi di corruzione, approfondendo tre diversi aspetti: il fenomeno della corruzione negli appalti, l’efficienza economica delle aziende sanitarie ed ospedaliere, la percezione degli operatori del settore;
- 2) Formazione per il personale delle aziende sanitarie ed ospedaliere;
- 3) Elaborazione ed adozione da parte delle istituzioni competenti di raccomandazioni per migliorare i livelli di trasparenza, integrità, responsabilità ed etica nel settore sanitario;
- 4) Sviluppo e adozione da parte delle aziende ospedaliere di Linee guida per l’elaborazione dei piani anticorruzione;
- 5) Promozione di campagne di sensibilizzazione sia per il personale sanitario che per i cittadini;
- 6) Interventi pilota in 5 aziende sanitarie o ospedaliere (Bari, Melegnano, Siracusa e Trento), dove gli strumenti anticorruzione verranno testati e monitorati per 2 anni;



7) Confronto tra stakeholder pubblici e privati attraverso uno specifico tavolo tecnico di consultazione.

Il Tavolo Pubblico-Privato, che costituisce uno degli strumenti di lavoro messi in campo nell'ambito del progetto, in particolare, si prefigge di interpellare attori e portatori di interesse del settore sanitario al fine di elaborare, per fasi successive:

- un documento strutturato (Policy Paper) di proposte e raccomandazioni in tema di iniziative di contrasto, prevenzione e creazione di circuiti virtuosi di interscambio fra enti pubblici e operatori, volte a rafforzare etica e trasparenza nel settore;
- un documento di indirizzo generale (Policy Statement) centrato su alcune proposte, ambiti e metodiche relativi al contrasto della corruzione in sanità.

Il Tavolo opera attraverso incontri periodici, trasmissione di contributi e momenti di approfondimento, e si prefigge di condividere le proposte che verranno elaborate con i referenti istituzionali, agevolare lo scambio di buone pratiche e concorrere a favorire una dinamica cooperativa per la messa a punto di un ventaglio di strumentazioni possibili.

I primi due incontri si sono soffermati su alcuni specifici temi: le cause remote e quelle recenti, il peso del modello organizzativo, degli stili gestionali e della responsabilità individuale, l'importanza della comunicazione e dell'opinione pubblica, gli strumenti per combattere la corruzione ed i ruoli e le potenzialità dei diversi attori coinvolti.

Pareri concordi sono emersi sulla corruzione come fenomeno di lungo periodo, che sta attraversando ora una fase particolarmente critica per la complessità crescente del sistema della salute, i densi intrecci tra soggetti pubblici e privati e la crisi valoriale e di etica pubblica. L'ampiezza delle risorse in gioco e le disparità sociali che si sono consolidate nel tempo acuiscono la problematica.

Il modello organizzativo viene valutato di per sé come neutro rispetto ai fenomeni corruttivi, ma alcuni suoi elementi costitutivi possono giocare un ruolo importante nella azione di contrasto: la responsabilità dei decisori, le procedure di allocazione delle risorse, l'ambito dei controlli, la chiarezza delle norme, l'investimento in azioni di promozione dell'etica condivisa.

In tema di strumenti di contrasto, le attenzioni del Tavolo si sono soffermate in particolare sulla *accountability*, sulle verifiche in termini di qualità percepita e di soddisfazione degli utenti, sulla trasparenza delle norme, sull'accesso ai dati informativi, sulla attuazione di adeguati meccanismi di *benchmarking*, sulla HTA - Health Technology Assessment, sulla informatizzazione dei processi in tutti



gli ambiti di attività, e sulla valorizzazione delle segnalazioni degli agenti provocatori (o *whistleblowing*).

I responsabili anti-corruzione sono stati indicati come soggetti fondamentali della azione per l'integrità e la legalità, ma accanto ad essi occorre mettere in campo l'azione di tutti gli altri soggetti coinvolti nel sistema della salute, pubblici e privati.

Il giorno 6 aprile 2016 si è tenuta al Tempio di Adriano a Roma la prima Giornata nazionale contro la corruzione in sanità, nel corso della quale sono stati presentati i primi risultati del lavoro svolto in presenza del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione Raffaele Cantone, degli onorevoli Gelli e Taverna, e di circa 300 partecipanti. Alla Giornata hanno aderito il Segretariato Italiano Studenti di Medicina, il Segretariato Italiano Giovani Medici, l'Associazione Italiana Medici, Cittadinanzattiva e Federsanità, che hanno allestito 16 postazioni presso le Asl e Aziende ospedaliere di tutto il territorio nazionale, per sensibilizzare cittadini, studenti, medici e professionisti sanitari (hashtag #curiamolacorruzione).

I dati che sono stati presentati riguardano la percezione del fenomeno da parte dei dirigenti delle aziende, lo stato di avanzamento del lavoro svolto nelle aziende per gli adempimenti previsti dalle norme anti-corruzione e l'analisi dei conti economici delle aziende per quanto riguarda le spese di gestione delle strutture.

Per ciò che attiene alla percezione, l'indagine condotta dal Censis ha permesso di rilevare che, secondo i dirigenti intervistati (155), nel 37% delle aziende sanitarie italiane si sono verificati episodi di corruzione negli ultimi cinque anni, e in circa un terzo dei casi non sono stati affrontati in maniera appropriata. Il 77% dei dirigenti sanitari ritiene che ci sia il rischio concreto che all'interno della propria struttura si verifichino fenomeni di corruzione (e questo rischio è giudicato elevato dal 10% di loro). Due sono gli ambiti che si prestano maggiormente alle pratiche corruttive: quello degli appalti e quello delle assunzioni di personale. Al primo posto, l'83% dei dirigenti sanitari indica i rischi che si annidano negli acquisti di beni e servizi e il 66% nella realizzazione di opere e infrastrutture, mentre il 31% sottolinea la possibilità che si seguano scorciatoie illecite nelle assunzioni.

Per quanto riguarda le procedure di adeguamento delle norme e dell'organizzazione, il lavoro svolto dal RISSC ha permesso di evidenziare che il 97% delle strutture sanitarie ha adottato uno specifico Codice di comportamento dei dipendenti, integrativo rispetto a quello previsto per i dipendenti pubblici, il 93% ha predisposto un Regolamento per le procedure d'acquisto, il 92%



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

afferma che nella propria struttura esistono procedure trasparenti per l'aggiudicazione degli appalti, l'85% ha previsto procedure per la segnalazione di casi di corruzione e azioni a tutela dei dipendenti che le effettuano (*whistleblower*). L'esame dei Piani anti-corruzione, previsti dalla L. n. 190/2012, di 230 aziende sanitarie rivela però che nel 40% dei casi si sono limitate a un adempimento formale dell'obbligo di legge, non inserendo all'interno del Piano né l'analisi dei rischi di corruzione, né le misure di prevenzione, mentre il 33% ha svolto un'analisi parziale e solo una struttura sanitaria su quattro ha risposto in pieno al dettato normativo. Probabilmente, anche per questo, il 35% dei dirigenti sanitari ritiene che il Piano non impatti in maniera decisiva sulla diffusione della corruzione.

In merito al lavoro sui conti economici, quello svolto da Ispe ha evidenziato che, dal 2009 al 2013, gli sprechi nei settori dei beni e servizi che non incidono direttamente sull'assistenza sanitaria e non sono collegati all'efficacia dell'intervento (mensa, lavanderia e gestione dei rifiuti speciali), sono diminuiti in media del 4,4% l'anno, ma la loro incidenza rispetto alla spesa complessiva non si è ridotta. Tali sprechi nelle spese non direttamente collegate all'efficacia delle cure ammontano a 1 miliardo di euro l'anno: risorse che potrebbero essere altrimenti destinate alla salute dei pazienti.



## VALUTAZIONE

### **Per una valutazione possibilista nel nostro Parlamento**

*di Mita Marra*

Nella stagione delle riforme che investono attualmente il nostro Paese, prefigurare il cambiamento desiderato nei diversi campi delle politiche pubbliche si rivela un vero e proprio dilemma politico. Da una parte occorre padroneggiare la complessità del disegno delle politiche rispetto a problemi sociali recalcitranti, in rapida evoluzione e in condizioni di incertezza; dall'altra, si fa strada una crescente domanda di partecipazione consapevole, desiderosa di intervenire nelle scelte pubbliche. Un bisogno tanto di conoscenza che di democrazia emerge specialmente quando in gioco è la riforma delle istituzioni politiche come il nostro Parlamento.

Non intendo affrontare, in questo breve articolo, il tema della riforma del Senato richiamando il dibattito sul referendum costituzionale. Mi preme sviluppare un ragionamento sulle funzioni non legislative che la riforma propone di attribuire al Parlamento e in particolare riflettere sul senso della valutazione delle politiche pubbliche in ambito legislativo. Mi soffermerò, quindi, su un tema di carattere cognitivo che concerne la capacità di valutare programmi complessi per risolvere problemi sociali in contesti eterogenei; inoltre, considererò un tema squisitamente politico che riguarda la capacità di sviluppare un genuino processo democratico nel dibattito pubblico -politico. Farò appello alla lezione possibilista di Albert Hirschman, sia quando questi valutava l'esito dei progetti di sviluppo a livello internazionale, sia quando stigmatizzava le retoriche dell'intransigenza che da destra e da sinistra svilivano il processo democratico. Hirschman ci offre l'opportunità di riflettere su quanto abbiamo appreso nel corso di più di mezzo secolo sul piano della programmazione, della valutazione e della democrazia nel suo concreto operare.

La valutazione in ambito legislativo apre la strada all'analisi delle leggi come percorsi che coinvolgono persone, gruppi sociali, soggetti istituzionali e agenti economici in un processo di cambiamento di solito non lineare, anzi di regola complicato, che genera conseguenze inattese rispetto agli esiti preventivati. Una volta varata una legge, non possiamo non domandarci se il cambiamento desiderato si sia effettivamente realizzato secondo i piani; non possiamo non considerare come mutano le percezioni e le motivazioni degli attori, i tratti visibili o nascosti, materiali o intangibili che



caratterizzano i contesti allorquando un intervento teso a risolvere un problema sociale viene perseguito, attuato, facilitato, frenato, ostacolato, sabotato o del tutto ignorato. Le leggi sono il tentativo di orientare comportamenti sociali, pratiche organizzative e processi istituzionali verso obiettivi di miglioramento del benessere sociale. Occorre, allora, valutare come, quando, in che misura e per quali ragioni l'esito atteso si sia prodotto o meno al fine di modificare o del tutto cancellare quel provvedimento inefficace o controproducente. In contesti anglosassoni, infatti, il meccanismo istituzionale della *sunset legislation* si basa proprio sulla valutazione della legge dopo che sia trascorso un periodo di almeno cinque anni dalla sua approvazione, al fine di eliminare o modificare quel provvedimento nel caso non abbia generato gli esiti sperati. La valutazione delle leggi può, in tal modo, contribuire a rendere effettivo il principio della certezza del diritto.

Valutare le leggi, tuttavia, non è un'impresa facile: servono dati, informazioni qualitative, analisi e ricerche su come vengono attuati gli interventi al fine di ricostruirne l'impatto sociale in maniera credibile e imparziale. Ray C. Rist<sup>81</sup> - vice direttore per quasi vent'anni dell'unità di Program Evaluation del General Accountability Office (GAO), nel seminario tenutosi presso il Senato della Repubblica a Roma, lo scorso maggio, grazie all'iniziativa dell'Associazione Italiana di Valutazione, dell'Associazione Etica PA e del Laboratorio di Valutazione Democratica - ha dettagliatamente illustrato come la valutazione dei provvedimenti legislativi negli Stati Uniti risponda esclusivamente alle specifiche richieste del Congresso. La valutazione è una funzione istituzionalizzata condotta con personale qualificato, reclutato a tempo indeterminato, che gode del più ampio accesso alle informazioni anche sensibili dei Ministeri e delle altre amministrazioni e la garanzia dell'indipendenza dei valutatori dall'ingerenza della politica. I valutatori sono finanziati con risorse adeguate a condurre approfondimenti sul campo, al fine di generare dati di fonte primaria per evitare l'utilizzo di sole informazioni secondarie, inadeguate a ricostruire gli esiti delle leggi in contesti anche delimitati o rispetto a specifici gruppi sociali. Istituire la funzione di valutazione in ambito legislativo non è, quindi, un'operazione meramente di facciata, un adempimento da espletare in maniera simbolica. Occorre investire risorse umane e organizzative qualificate e prendere sul serio le domande valutative dei legislatori, non come imperativi tesi unicamente a ridurre i costi del sistema pubblico o a manipolare opportunisticamente il dibattito politico contingente.

<sup>81</sup> Ray C. Rist è l'ideatore de l'International Program for Development Evaluation (IPDET) condotto presso Carlton University e finanziato dalla Banca mondiale. E' anche presidente dell'associazione International Development Association e consulente per la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale. Per quasi vent'anni ha ricoperto incarichi direttivi nell'ambito del sistema esecutivo e legislativo degli Stati Uniti.



E tuttavia, pur in presenza di un mandato istituzionale definito, legittimato e adeguatamente finanziato, con tutte le informazioni e le risorse umane disponibili, la valutazione delle leggi non può e non deve essere un'attività di mero controllo di legittimità formale o una previsione sul possibile impatto della regolamentazione. La valutazione è una sistematica attività di ricerca sociale condotta in contesti eterogenei, stratificati, ove ricostruire *ex post facto* l'esito di programmi attuati con interventi ibridi pubblico-privati a vari livelli di giurisdizione. In siffatte circostanze, la complessità dell'intrapresa conoscitiva è talmente elevata che occorre talora "accontentarsi" di analisi parziali e delimitate, ma capaci di rispondere ad una specifica domanda valutativa. Compito dei valutatori non è di venire a capo di verità incontrovertibili, ma piuttosto quello di giungere a conclusioni ragionevoli in circostanze in cui la verità non è né esaustiva né sempre scientificamente provata. I valutatori devono fare i conti con la complessità delle arene politiche, delle organizzazioni amministrative e dei contesti socioeconomici che operano secondo logiche incrementaliste.

Già nel 1959, Lindbom sosteneva che era possibile intervenire nel disegno delle politiche pubbliche solo attraverso continui aggiustamenti iterativi. Raramente le leggi si differenziano radicalmente da quelle precedenti - nota Lindblom (1959) - ; i legislatori tendono a formulare misure di intervento nel solco delle politiche già avviate, modificando le soluzioni proposte in modo incrementale in un continuo processo evolutivo. In tal senso, occorre abbandonare l'illusione razionalistica secondo cui si può valutare tutto con completezza di informazioni e conoscenza perfetta tanto delle condizioni di partenza quanto dei processi di trasformazione dei contesti socioeconomici (Lindblom, 1959).

Quale contributo può offrire, allora, la valutazione delle politiche pubbliche per migliorare i provvedimenti legislativi tesi alla soluzione dei problemi sociali più pressanti? La lezione possibilista di Hirschman (1967), rispetto all'analisi incrementalista di Lindblom, ci sollecita a valutare dinamicamente in che modo le leggi varate cambiano i tratti del contesto che agiscono come freno allo sviluppo (Marra, 2015). Valutare le leggi vuol dire non illudersi che il cambiamento possa intervenire solo perché esso viene finanziato e codificato in un provvedimento legislativo. La valutazione delle leggi non considera le risorse come "date" una volta per tutte; diversamente, essa si sforza di comprendere come le politiche mobilitano e arruolano capacità nascoste, disperse, male utilizzate (Hirschman, 1967), che, in maniera creativa, è possibile stimolare e sviluppare nel tempo perché possano diventare più produttive ed efficienti. I vincoli e le resistenze al cambiamento non sono attributi immutabili e inevitabili dello *status quo*, ma emergenti possibilità di sviluppo in grado di mutare anche radicalmente i connotati del contesto.



Nella visione possibilista hirschmaniana, l'impatto delle leggi è un processo di apprendimento che può dispiegarsi anche laddove non esistono le condizioni per lo sviluppo tanto in maniera graduale quanto in maniera repentina. Il cambiamento non è solo e esclusivamente di natura incrementale. L'assegnazione di incarichi per merito, ad esempio, piuttosto che sulla base di affinità politiche, familiari, etniche o religiose, non è un meccanismo che si impara gradualmente come una competenza o una lingua. Occorre, pertanto, esaminare i meccanismi sociali e istituzionali che innescano processi di apprendimento sociale (Marra, 2015) e esplorare empiricamente i contesti in cui intercettare le trasformazioni talora ancora invisibili, in un universo in cui la razionalità è limitata ma anche compatibile con modalità decisionali più aperte e pluralistiche, congeniali con un cambiamento "emergente" nel tempo.

Cruciale è la figura del *reform-monger*, che nell'espressione inglese coniata da Hirschman stesso, è colui che è capace non solo di immaginare la trasformazione del contesto, ma è anche in grado di sperimentare stratagemmi utili per far passare le riforme (Hirschman, 1990). Il possibilismo, infatti, non è soltanto un *modus pensandi* utile al valutatore, ma è anche e soprattutto un approccio politico profondamente democratico, che rifiuta qualsiasi retorica o ideologia che impoverisca il dialogo democratico. La democrazia non è solo l'elezione dei rappresentanti dei cittadini, ma è una qualità imprescindibile del processo di deliberazione. Una democrazia matura non si nutre di slogan o di schermaglie tatticamente orientate ad accrescere il consenso, ma cura la qualità del dibattito pubblico approfondendo, sulla base di analisi empiriche e di riflessioni teorico-concettuali, le argomentazioni pro e contro le riforme perseguite.

Su questo piano, Hirschman è illuminante quando mette a fuoco le retoriche che imbrigliano il dibattito politico in un dialogo tra sordi, come la retorica della *perversità* - la riforma avrà un esito controproducente -, la retorica della *messa a repentaglio* (di beni, di situazioni, persino di diritti) - la riforma annullerà i vantaggi finora conquistati -, la retorica della *futilità* - la riforma non avrà effetti -. Queste sono le tipiche argomentazioni con cui le forze reazionarie si oppongono agli interventi di riforma senza far ricorso ad una base informativa e conoscitiva adeguata. Analogamente, la retorica del progresso a tutti i costi connota sovente le posizioni acriticamente avanzate dalle forze progressiste quando agitano la bandiera del cambiamento come inevitabile spinta del procedere della storia. Alla retorica reazionaria della messa a repentaglio, infatti, i progressisti contrappongono la retorica (rivoluzionaria) della dittatura del proletariato (sacrificare alcuni valori, ad esempio per qualche tempo la libertà di alcuni, persino di molti, con l'obiettivo di ottenere un bene più grande, la giustizia sociale, l'eguaglianza per tutti), ma anche quella della sinergia, ovvero che le riforme buone



viaggiano insieme e si rafforzano vicendevolmente. Alla retorica della futilità (nessuna riforma cambia niente), i progressisti contrappongono quella delle leggi di sviluppo della storia; a quella della perversità viene contrapposta la retorica della ragione di stampo illuminista, ma anche le numerose varianti del pensiero utopista (Pasquino, 2014).

La critica alle retoriche è una lezione importantissima per comprendere il senso della valutazione in ambito legislativo. In tale contesto, l'analisi e l'apprendimento dall'esperienza dei programmi può contribuire a rompere il muro dell'incomunicabilità fra le argomentazioni reazionarie e quelle progressiste e, disvelando le radici e il retroterra di quelle argomentazioni, può aiutare a sviluppare un effettivo dialogo democratico. Ovviamente, la valutazione non è la panacea a tutte le lacune della nostra democrazia. Esiste, però, un evidente margine di miglioramento della qualità della discussione politica odierna se si riconosce l'importanza di attingere a piene mani a quella conoscenza valutativa capace di decifrare l'esperienza di attuazione delle leggi e comprenderne tanto i fallimenti che i successi, per generare, in tal modo, decisioni pubbliche più congeniali alle nostre aspirazioni di sviluppo sociale, civile e democratico.

### **Riferimenti bibliografici**

Hirschman, A.O. (1967) *Development Projects Observed*. The Brookings Institution, Washington, DC.

- (1990) *Come far passare le riforme*, Il Mulino, Bologna.

- (1991) *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Il Mulino, Bologna.

Lindblom, C.E. (1959) "The Science of 'Muddling Through'" in Public Administration Review, Vol. 19, No. 2: 79-88.

- (1992) *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, New Haven.

Marra, M. (2015) "Il dilemma della politica: incrementalismo, possibilismo e teoria della complessità" in Rassegna Italiana di Valutazione (RIV), 62: 120-138.

Pasquino, G. (2014) "Hirschman politologo (per necessità e virtù)" in Moneta e Credito, Vol. 67 n. 266: 167-189.



## CONTRIBUTI

### **Questioni di genere: tra diritto, economia e sviluppo sostenibile**

*di Antonella Anselmo*

In un regime economico libero e regolamentato è fondamentale esaminare la questione delle discriminazioni all'accesso, sia in ambito laburistico che di progressione di carriera. Non può parlarsi infatti di mercato libero se la struttura organizzativa interna degli operatori economici celi gravi distorsioni o l'esistenza di posizioni monopolistiche che discriminano in base al sesso. Riguardo le discriminazioni sul genere, la disparità di retribuzione e i gravi ostacoli al raggiungimento di posizioni apicali nei luoghi decisionali dell'economia, si aggrava con la crisi. Ma vi è di più. L'esistenza e la perduranza di discriminazioni tra i generi, anche in campo economico, indica una sostanziale distanza da modelli di equità sociale, benessere collettivo e democrazia effettiva.

Il diritto cerca di mediare le contrapposizioni e mitigare le forme più odiose di discriminazione di genere, sia diretta che indiretta.

In relazione all'obiettivo della parità di genere il diritto europeo recepisce i principali filoni del variegato pensiero femminista, sia le teorie egualitarie che quelle sulla differenza ed elabora tre grandi pilastri: I) il *gender mainstreaming*, come prospettiva di genere che deve attraversare tutte le normative e le politiche europee; II) il divieto di discriminazioni, anche indirette, in tutti i settori della vita pubblica e privata, ed infine III) le azioni positive, tra le quali annoverare le cd. quote. Tutti e tre i pilastri hanno trovato conferma nella legislazione italiana: i primi due principi sono stati recepiti ed attuati nel Codice delle Pari Opportunità<sup>82</sup> e nelle leggi elettorali ai vari livelli di governo, il terzo, riguardo il solo settore economico, nella L. n. 120/2011, legge Golfo - Mosca<sup>83</sup>.

Le tre nozioni hanno finalità distinte e sono reciprocamente complementari.

Secondo il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite il *"Mainstreaming, in una prospettiva di genere, è il processo di valutazione delle implicazioni per uomini e donne di ogni azione pianificata, compresa la legislazione, le politiche o i programmi, in tutti i settori e a tutti i livelli. Si tratta*

<sup>82</sup> D. Lvo n. 198/2006.

<sup>83</sup> Legge che obbliga le aziende quotate in borsa ad avere entro il 2015 il 30% di donne tra i membri dei loro consigli di amministrazione.



*di una strategia che a partire dalla progettazione, attuazione, monitoraggio, e valutazione delle politiche e dei programmi in tutti gli ambiti politici, economici e sociali, fa in modo che le donne e gli uomini possano beneficiare in egual misura dell'uguaglianza e che la disuguaglianza non si perpetui. L'obiettivo finale è quello di raggiungere la parità tra i sessi".* In altri termini quella che da anni viene definita nel diritto italiano la "democrazia paritaria"<sup>84</sup>. Il divieto di discriminazioni ha la medesima matrice, anche sul piano processuale, del sistema di lotta e contrasto in materia laburistica nei confronti delle altre forme di discriminazione fondate su razza, religione, ecc. In tale ambito la giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>85</sup>, innovando la nozione stessa e il significato complesso della categoria dell'eguaglianza, elabora la nozione di discriminazione indiretta, che il nostro Codice delle Pari Opportunità, di derivazione comunitaria, definisce come segue: *"si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari"*<sup>86</sup>. Per azioni positive, in materia di parità di genere, si intende viceversa il mantenimento e/o l'adozione di misure temporanee, in sé potenzialmente discriminatorie, ma volte a ricreare una situazione di equilibrio tra i sessi. L'art. 157, paragrafo 4, TFEU *"Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali"*. Un caso emblematico di azioni positive, come accennato, è rappresentato dal meccanismo delle *"quote di genere"*, definite dalla Commissione come la proporzione o quota definita di posti o risorse riservati ad un gruppo specifico, generalmente sulla base di determinate regole o criteri, volti a correggere un precedente squilibrio, di

<sup>84</sup> Per democrazia paritaria si intende una democrazia con pari presenza di uomini e donne, 50 e 50, come teorizzato dalle ONG e poi ripreso in Italia da UDI e altri movimenti di donne. Nel 1995 la Commissione Europea propose una nuova strategia di *mainstreaming* per l'eguaglianza tra i sessi che fu alla base del Quarto programma di Azione per le pari opportunità (1996-2000).

<sup>85</sup> Corte di Giustizia, sent. 11.11.1997, caso *Marschall*, causa C- 409/95; conf. *Bedeck*, causa C- 158/97; 17.10.1995, sent. *Kalanke*, causa C- 450/93; *Abrahamsson*, causa C-407/98.

<sup>86</sup> Art. 25, comma 2, d.lgs. n. 198/2006. Il Codice delle Pari Opportunità offre altresì un regime di favore processuale volto a far emergere le discriminazioni, anche di fatto e indirette. Stante la presunzione dell'esistenza di atti, o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, spetta al convenuto l'onere della prova dell'insussistenza della discriminazione, cfr. art. 40.



solito per quanto concerne le posizioni decisionali o l'accesso alla formazione o ai posti di lavoro. Le quote sono ritenute da molti come la risposta politica, necessaria ed inevitabile, al grave e perdurante fenomeno della sottorappresentanza in campo economico<sup>87</sup>, per altri come misure paternalistiche<sup>88</sup>, ben lontane dalla concezione di una democrazia paritaria, fondata sul 50 e 50, ovvero quale privilegio contrario ai principi della meritocrazia. Da qui, in campo economico, la proposta di quote nei *boards* delle società di cui alla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2012/99 e, in Italia, la già citata L. n. 120/2011.

Comunque un dato è certo: le norme, che pure proclamano l'eguaglianza formale, se pur necessarie, non sono sufficienti. Contano anche i numeri, insieme alla cultura, agli atteggiamenti sociali, al ruolo attivo e alla consapevolezza delle donne. Nel 1988 Drude Dahlerup<sup>89</sup> fondava la teoria della "*massa critica*": occorre una data soglia numerica entro gli organismi politici ed economici affinché le donne possano democraticamente esprimere la propria personalità, oltre le mura domestiche, e quindi incidere effettivamente sui processi decisionali mediante azioni definibili *women friendly*. Gli esigui numeri di donne ai vertici delle imprese e dei centri decisionali in campo economico sono frutto di stereotipi, limiti nell'organizzazione della vita sociale e familiare, ostacoli alla crescita e allo sviluppo della personalità ma anche alla partecipazione alla vita democratica. Fattori antropologici, socio-culturali, economici, fisiologici e psicologici sono alla base delle disparità evidenti in campo economico<sup>90</sup>. La maternità e la scarsa possibilità di effettiva conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare hanno un ruolo determinante nell'ostacolare le carriere femminili. Questi vincoli legati alla differenza di genere portano in campo economico a fenomeni di: I) segregazione orizzontale, ossia distribuzione maschile e femminile non omogenea con diversa concentrazione delle donne in taluni settori economici (*sex typing*); II) segregazione verticale, intesa come disomogeneità nella distribuzione gerarchica tra donne e uomini; III) svantaggio retributivo e IV) segregazione intraoccupazionale. Particolare evidente il fenomeno della segregazione verticale, il cd. *glass ceiling* che indica l'insieme di barriere invisibili contro cui, al pari di un soffitto di vetro, le donne si scontrano

<sup>87</sup> World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report 2013*, Genève, Wef, 2013; OCSE, <http://www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm>.

<sup>88</sup> M. D'Amico, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*. In collaborazione con A. Concaro, Giappichelli, Torino 2006.

<sup>89</sup> D. Dahlerup, "*From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics*", *Scandinavian Political Studies*, 1988; *Women, Quotas and Politics*, London, Routledge, ed. 2006. Per un dibattito ampio sul tema della massa critica vd. *Do women represent women? Rethinking the "Critical Mass" Debate*, *Politics & Gender*, 2 (2006), Cambridge University Press.

<sup>90</sup> A. Cancedda e L. D'Andrea, *Ricognizione sulla partecipazione delle donne al processo decisionale in Italia*, Roma ASDO, 1996.



quando intendono migliorare la carriera e dunque puntare a ricoprire ruoli di vertice dell'organizzazione economica nella quale operano<sup>91</sup>.

Le elaborazioni teoriche delle donne e i dati forniti dalle ONG sulla scarsa partecipazione all'interno dei processi decisionali economici creano dunque una sorta di spartiacque ideologico e culturale: da un lato contribuiscono alla definizione contemporanea di *leadership* e sono assorbite dalle politiche economiche neoliberiste quali parti integranti degli assetti macroeconomici esistenti; dall'altra creano le premesse per una lettura critica dei diversi possibili orizzonti di sviluppo. Sotto il primo profilo è significativa l'evoluzione della nozione sulla *leadership* in campo economico e più in genere del concetto di *womenomics*<sup>92</sup>. Verso la metà del Novecento si consolidano gli studi che approdano verso concezioni relazionali e situazionali<sup>93</sup>. I profondi mutamenti socio economici degli anni '80 incidono profondamente sul significato della *leadership*, che viene definita da Bass "trasformativa"<sup>94</sup>: la più adatta ed efficace per fronteggiare contesti di rapidi cambiamenti. Assumono rilievo fattori quali la comunicazione verbale e non verbale, il richiamo ai valori, il comportamento simbolico del capo, la motivazione dei collaboratori, l'*empowerment*, la fiducia e la guida. Proprio negli anni Novanta si assiste ad una contaminazione della nozione ad opera delle elaborazioni teoriche delle femministe: si abbandona l'approccio "neutrale" fino a recepire un'interpretazione orientata sul genere. Al riguardo Rosener (1990) rileva come le donne risultino più propense ad assumere comportamenti "trasformativi". La ricerca condotta da Bass, Avolio e Atwer conferma che le donne presentano aspetti chiave della leadership trasformativa e condivisa. Esiti confermati da altri studi italiani e non<sup>95</sup>, che accentuano l'aspetto relazionale, di condivisione e socializzazione insiti nelle pur eterogenee forme di esercizio della *leadership* femminile, legata

<sup>91</sup> Davidson M.J. e Cooper C.L., *Shattering the Glass Ceiling. The woman manager*. London, Chapman Publishing, 1992.

<sup>92</sup> Termine introdotto da Kathy Matsui, analista di Goldman Sachs. K. Matsui *Womenomic: Japan's Hidden Asset*, Tokyo, Goldman Sachs Japanese Portfolio Strategy, 2005.

<sup>93</sup> Stogdill R.M. *Personal factors associated with leadership: a survey of the literature*, in *Journal of Psychology*, 1948; Likert R, *New Patterns of Management*, New York Mc Graw Hill, 1967.

<sup>94</sup> Avolio, B.J., & Bass, B.M.. *The full range of leadership development*. Binghamton, NY, 1991; Bass, Avolio & Associates. Avolio B.J., & Bass, B.M. *You can bring a horse to water, but you can't make it drink: Evaluating a full range leadership model for training and development*. New York: Center for Leadership Studies, Binghamton University, State University of New York (1995). Avolio, B.J., & Gibbons, T. (1988). *Developing transformational leaders: A lifespan approach*. In J.A. Conger & R.N. Kanungo (Eds.), *Charismatic leadership: The elusive factor in organizational effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.

<sup>95</sup> S.W. Jacobs e R. Jacques Jacobson, *Of knowers, knowing, and the known : a gender framework for revisioning organizational and management scholarship*, Paper presentato a The Academy of Management Annual Meeting, San Francisco, 10-12 Agosto, 1990; Piccone Stella S., Saraceno C. *Genere: la costruzione sociale del femminile e del maschile*, Bologna, Il Mulino, 1996.



soprattutto a fattori culturali, formativi ed educativi<sup>96</sup>. Questi studi contribuiscono ad accompagnare i processi di inclusione delle donne nei luoghi di potere economico e politico sulla base dei criteri giustificativi di maggiore efficienza, collegialità, prudenza e moralità<sup>97</sup>. Inclusione che non porta ancora a numeri paritari, se si pensa che in Italia le donne che possiedono azioni nelle società non superano il 26% e che per garantire maggiore equilibrio nella composizione dei consigli di amministrazione è stata necessaria una legge statale, la Golfo-Mosca, già citata. Anche sul versante pubblicistico si riscontra un analogo ragionamento. Sentenze del giudice amministrativo spesso giustificano i meccanismi verso la democrazia paritaria nel settore pubblico in termini di maggiore efficienza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, piuttosto che per esigenze di equità e giustizia sociale<sup>98</sup>.

Strategia fondamentale specie in tempi di crisi economica, finanziaria e di politiche di austerità. Si smarrisce tuttavia il senso profondo e originario di giustizia sociale, umanità ed equità alla base di molte teorie femministe. L'elaborazione del concetto di leadership "trasformativa" sembra allora l'ultima frontiera di un capitalismo oramai globalizzato, impregnato di cd. *Smart Economics*, capace di assorbire attraverso le istanze delle donne le tensioni sociali e politiche che pongono a rischio gli assetti macro economici su cui si fonda. Sono infatti proprio le donne coloro che contribuiscono profondamente a delineare scenari alternativi di sviluppo economico, sociale e politico.

La conferma viene anche dalla Banca Mondiale che pone l' "*eguaglianza di genere*" al centro del World Development Report 2012<sup>99</sup> (WDR). Nel Documento si afferma che i progressi verso la parità tra i sessi dipendono dalle interazioni tra le istituzioni formali (leggi e servizi pubblici) e quelle informali (le reti sociali), così come dalle strutture di mercato e dalle opportunità. In questa prospettiva diviene fondamentale garantire l'accesso all'istruzione e alla giustizia, all'acqua pulita, ridurre la mortalità infantile e materna, intensificare la lotta contro l'HIV/AIDS, combattere le varie forme di segregazione nel mercato del lavoro e le disparità retributive che affliggono le donne. Le

<sup>96</sup> Blumer H., *Symbolic interactionism: perspective and method*, Berkley, University of California, 1986. E. Besozzi E. *Educazione e società*, Roma, Carocci, 2006. La socializzazione al ruolo femminile è uno dei fattori più influenti. Le donne apprendono atteggiamenti altruistici, cooperativi e di sostegno ma anche a mostrarsi vulnerabili, emotive e dipendenti vd. Piccone Stella Saraceno cit.

<sup>97</sup> Studi della Banca Italia dimostrerebbero una minore propensione delle donne alla corruzione.

<sup>98</sup> Sent. Tar Lazio n. 6673/2011 sul caso della composizione della Giunta Alemanno di Roma Capitale, n. 3670/2012 sul caso della composizione della Giunta della Regione Lombardia. Da ultimo il parere del Consiglio di Stato n. 594/2014 in tema di quote e consigli di amministrazione delle società pubbliche.

<sup>99</sup>



quote occupazionali sono considerate strumenti chiave per migliorare l'efficienza ed accompagnare le trasformazioni sociali. Si sostiene infatti che le quote dimostrerebbero la competenza delle donne, scoraggiando le intenzioni discriminatorie dei datori di lavoro e ispirando altre donne a seguire l'esempio. Il Documento contiene infine gli inviti a sovvenzionare interventi a favore dei servizi per l'infanzia, per l'assegnazione collettiva della proprietà terriera e per la microfinanza.

Tuttavia non sono mancate letture critiche al Documento.

Sylvia Chant<sup>100</sup> afferma *"c'era probabilmente una linea di partenza predeterminata che non poteva essere scossa dalle voci dissonanti"*. Il Documento sarebbe infatti privo di una lettura di genere basata sulla macroeconomia, sul commercio o sulla finanza.

Il WDR sostiene fortemente che la globalizzazione aumenti la "crescita" e di conseguenza la possibilità di impiego. Omette però di analizzare gli effetti della recente crisi economica sulla vita delle donne, omette di esprimere raccomandazioni volte a ripensare le politiche macroeconomiche, gli effetti sulle persone degli shock economici, i limiti della microfinanza in settori informali saturi di disoccupati o inoccupati, gli effetti dei tagli al *welfare*, dove ancora esistente. In altri termini sembra che il WDR cerchi di trovare soluzioni che permettano al lavoro delle donne di contribuire allo sviluppo economico, ma non sembra chiedersi come lo sviluppo economico possa migliorare la vita delle donne.

C'è da chiedersi allora: le donne, e più in genere le persone, sono fini o mezzi rispetto ai mercati?

Possono coincidere sviluppo e libertà? Scrive Sen *"..Nell'economia dello sviluppo niente ha un'importanza pari a quella di un riconoscimento adeguato della partecipazione e della funzione direttiva, politica, economica e sociale delle donne. Si tratta di un aspetto cruciale dello sviluppo come libertà"*<sup>101</sup>.

La risposta dipende ovviamente dalla concezione che si ha di sviluppo.

<sup>100</sup> *The Disappearing of Smart Economics? The World Development Report 2012 on Gender Equality: Some Concerns About the Preparatory Process and the Prospects of paradigm change*, Mimeo, The Department of Geography and Environment, The London School of Economics and Political Science.

<sup>101</sup> Sen, *"Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia"*, Mondadori, Milano 1999



E proprio l'analisi ed il confronto tra libertà femminili e sviluppo economico sono al centro dell'analisi di molte economiste. Esther Boserop<sup>102</sup>, a metà degli anni Settanta, cerca di dimostrare gli effetti sulle donne che scaturirono dal passaggio da una cultura rurale tradizionale ad un'economia modernizzata e urbana. L'economia monetaria diviene un ostacolo alla piena partecipazione delle donne alla creazione di cultura materiale. Nel dettaglio l'Autrice mette a confronto vari livelli di degradazione economica delle donne riscontrabili nei processi di sviluppo in America Latina, Asia, Africa.

Gli studi sul colonialismo in Africa sono rivelatori per l'approfondimento di questioni teoriche più complesse. Laurel Bossen<sup>103</sup> dimostra, che nelle quattro società oggetto di studio, il colonialismo ha sistematicamente distrutto la complementarietà dei ruoli maschili e femminili, determinando irreversibili divari di condizione tra i sessi che prima non esistevano. Ad analoghe conclusioni giunge Jane I Guyer: l'assorbimento delle donne nell'economia monetaria conferma ed accentua a livello di reddito la precedente segregazione a livello di definizione culturale<sup>104</sup>. Da altri studi sembra inoltre emergere che il costo dello sviluppo comporta maggiore aggravio, in casa e fuori, a carico di donne adulte che si trovano a sostenere l'impoverimento di altre donne<sup>105</sup>. Ancor più interessante lo studio di Valentina Borremans sull'evoluzione tecnologica<sup>106</sup>: mentre la ricerca per le donne, parte del sistema di sviluppo, si traduce nell'aumento delle fatiche femminili, solo una ricerca da parte delle donne, ossia condotta da coloro che usano personalmente i nuovi utensili e le nuove tecniche, potrà ridurre le loro fatiche, diminuirne la dipendenza dal nesso monetario e dunque dal sessismo.

Ivan Illich<sup>107</sup> anticipa fin dagli anni Ottanta scenari sul destino del genere umano che oggi appaiono più intellegibili. La sua è una critica profonda alla "modernità" e allo "sviluppo economico", costruiti sulla falsa idea della eguaglianza. Le nuove economie basate sulla apparente monetizzazione di ogni attività umana hanno viceversa determinato la perdita del genere e del senso del corpo come fondamento della relazione - insito nelle oramai scomparse economie di sussistenza - spingendo

<sup>102</sup> *Women's Role in Economic Development*, St. Martin's Press, New York 1974

<sup>103</sup> *Women in Modernizing Societies*, *American Ethnologist*, II, 4, 1975

<sup>104</sup> *Food, Cocoa and the division of labor by sex in two West African Societies*, *Comparative Studies in Society and History*, XXII,3, 1980.

<sup>105</sup> M. Buvinic e N. Youssef, *Women - Headed Household: the ignored factor in development planning*, International Center for Research on Women, Washington 1978.

<sup>106</sup> *Technique and Women's Toil*, *Bulletin of Science Technology and Society*, II, 1883.

<sup>107</sup> *Genere, Per una critica storica dell'uguaglianza*, NeriPozza, Ed., riedizione del 2013, con prefazione di Giorgio Agamben.



l'umano verso una concezione sociobiologica "sessista" e mascherando al loro interno la controproduttività, il lavoro ombra, l'economia non documentata, le discriminazioni, le nuove povertà.

In questo filone di pensiero nascono anche i movimenti ecofemministi.

Nel 1974 Françoise D'Euabonne pubblica *Le féminisme ou la mort*. Si tratta di una prima analisi dei costi ambientali dello sviluppo e dell'individuazione delle donne come attrici del possibile cambiamento. Nel 1978 D'Euabonne fonda il movimento *Ecologie et Feminisme*, che suscitò grande interesse nel mondo americano. Un punto di riferimento fondamentale del pensiero ecofemminista è lo scritto dell'antropologa statunitense Sherry Ortner *Is Female to Male as Nature in to Culture?* Analizzando l'universalità della subordinazione della donna in tutte le culture, l'Autrice ne individua l'origine nelle differenze inscritte nel corpo. L'uomo, che manca di funzioni creative naturali, le crea artificialmente dominando il progresso scientifico, tecnologico e la cultura bellica, di per sé durevoli, eterni, trascendenti. Le donne che creano naturalmente solo essere umani, sono per tale ragione qualificate come soggetti mortali. Questo spiegherebbe perché le attività volte a sopprimere la vita (*in primis* le armi) godono di estremo prestigio e valore economico, mentre quelle femminili volte a creare e conservare la vita sono state svalutate. Nel 1973 prende avvio il movimento *cipko* per la difesa delle foreste dell'Himalaya. Nel 1977 Wangari Maathai<sup>108</sup> avvia il grande progetto di riforestazione del Kenya e difesa dell'autonomia delle donne.

Nel 1989 la fisica indiana Vandana Shiva scrive *Stayng Alive* in cui denunciava gli effetti sulla vita delle donne creati dal malsviluppo, *maleddevelopment* o sviluppo maschile. Ispirandosi alle riflessioni di Gandhi sulla conoscenza ridotta a forma di potere, Shiva critica il concetto moderno di scienza come sistema che pretende di essere indipendente, universale, e che viceversa si fonda sulla frattura violenta tra gruppi, sulle diseguaglianze, sul dominio e la povertà. In molte riflessioni del pensiero ecofemminista l'atto materno del dare e del nutrire, già punto di riferimento dell'economia gandhiana, diviene simbolo e modello di un'altra economia in armonia con la natura, dove le differenze tra uomo e donna non sono più indice di dominio ed oppressione, ma di "relazione" fondamentale tra gli individui. Muta la visione stessa dell'ambiente, non più inteso come risorsa monetizzabile, ma come "Terra Madre", essere vivente e, proprio come la persona, uomini e donne, bisognoso di rispetto, cura, amore.

---

<sup>108</sup> Premio Nobel per la Pace per «il suo contributo alle cause dello sviluppo sostenibile, della democrazia e della pace». È stata membro del parlamento keniota e Assistente Ministro per l'Ambiente e le Risorse Naturali nel governo del presidente Mwai Kibaki, fra il gennaio 2003 e il novembre 2005.



Il dibattito sulle linee di sviluppo, l'analisi della sostenibilità nello scenario globale, il significato stesso di "crescita", ha condotto i decisori internazionali ad imprimere un radicale cambio di passo.

Il 25 settembre 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, corredata da una lista di 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals* – SDGs, nell'acronimo inglese) e 169 sotto obiettivi che riguardano tutti gli aspetti della vita umana. Alla base dell'Agenda vi è la consapevolezza dell'insostenibilità delle attuali linee di sviluppo; la necessità di un approccio globale che contempra anche l'eliminazione di tutti gli ostacoli e le discriminazioni in campo sociale, economico, sanitario, civile, ecc.. Inoltre l'Agenda, per il suo carattere globale, richiede di disegnare processi decisionali e attuativi aperti e partecipati, coinvolgendo Governi, imprese, associazioni, società civile. Il tema delle diseguaglianze economiche, sociali, di genere, generazionali e territoriali va posto al centro di tutte le politiche, pena l'insostenibilità dello sviluppo e degli assetti istituzionali. In particolare il Goal 5 prevede il raggiungimento dell'eguaglianza di genere e l'*empowerment* di donne e ragazze in tutti gli ambiti della vita sociale, economica e privata. A tal fine entro il 2030 occorrerà porre fine ad ogni forma di discriminazione di genere; riconoscere e valorizzare il lavoro di cura e il lavoro domestico non retribuiti tramite la fornitura di servizi pubblici, infrastrutture e politiche di protezione sociale e promozione della responsabilità condivisa in ambito familiare; garantire alle donne la piena ed effettiva partecipazione e pari opportunità di *leadership* a tutti i livelli del processo decisionale nella vita politica, economica e pubblica; avviare riforme per dare alle donne pari diritti di accesso alle risorse economiche, come l'accesso alla proprietà o il controllo della terra e altre forme di proprietà, servizi finanziari, eredità e risorse naturali in accordo con leggi nazionali; migliorare l'uso della tecnologia dell'informazione e della comunicazione per promuovere l'*empowerment*, ossia la forza, l'autostima e la consapevolezza delle donne; adottare e rafforzare politiche concrete e leggi applicabili per la promozione dell'eguaglianza di genere e l'*empowerment*.

Si tratta di obiettivi quanto mai ambiziosi che tuttavia sono imprescindibili se si assume una visione del mondo che garantisca non solo il rispetto e la tutela delle risorse naturali per le future generazioni, ma un modello di sviluppo fondato su giustizia sociale e rispetto dei diritti fondamentali della persona.

E le donne, alla pari degli uomini, sono lo snodo di questo cambio di approccio verso il futuro.



## **Il rapporto tra etica, scienza, tecnologia. Ricerca in ottica di genere**

di *Laura Moschini*

Il 27 settembre 2016 presso il Ministero dello Sviluppo Economico, sede di Viale America, Roma, nell'ambito dell'iniziativa Bibliocaffè<sup>109</sup>, è stato presentato da Roberta Sciulli lo studio *Il rapporto tra etica, scienza, tecnologia. Ricerca in ottica di genere*, realizzato a mia cura nel 2011<sup>110</sup>. La ricerca, condotta su 403 studenti dell'Università Roma TRE, equamente rappresentati/e per genere e per aree disciplinari (umanistica, sociale, scientifico-tecnologica), ha suscitato l'interesse di Liliana Mancino del Polo bibliotecario e di Graziella Rivitti, consigliera del CUG - Comitato Unico di Garanzia del MISE, sia per l'attualità delle tematiche che per la metodologia attuata, ma forse soprattutto per le risposte date ai questionari che, come è stato sottolineato da Roberta Sciulli, in molti casi si sono rivelate sorprendenti. La discussione scaturita dalla presentazione, ha confermato la necessità di riaprire un confronto serio e soprattutto partecipato con tutti i soggetti interessati sul rapporto tra etica e tecnologie. Si è parlato, in particolare, di quelle riguardanti la comunicazione e i *social media*, a causa dei numerosi e drammatici casi che ogni giorno affollano le cronache: dal bullismo trasmesso via *web* nelle scuole, all'ingenuità con cui, oltre ad adolescenti, anche persone adulte affidano le loro immagini ai *social* con esiti spesso purtroppo tragici, dalle morti in diretta Facebook dei *base jumper*, all'immagine femminile stereotipata trasmessa dai *media* - tradizionali o meno - che troppo spesso offende le donne oppure le "educa" a seguire modelli *over-sexed*, per affermarsi e avere successo<sup>111</sup>.

Durante la discussione si è parlato anche di etica e di morale, delineandone significati e modalità di applicazione sia nella Pubblica Amministrazione che nelle imprese dove i codici etici

---

<sup>109</sup> L'iniziativa culturale Bibliocaffè *sui generis* è nata nel 2013, ideata e proposta da Liliana Mancino del Polo Bibliotecario e Graziella Rivitti, Consigliera CUG. Gli incontri sono organizzati tramite interviste effettuate da colleghi e colleghe ad autrici e autori di testi su temi di prevalente interesse per l'attività istituzionale del Comitato, in orario pomeridiano, presso una delle sedi del Ministero a rotazione, offrendo ogni volta occasioni di riflessioni, discussioni e scambio di opinioni tra i/le partecipanti. L'apertura di una sezione di genere all'interno della Biblioteca del Ministero, ha favorito l'idea degli incontri per la sezione di genere. I testi a disposizione sono offerti per la consultazione di dipendenti ma anche ad esterni che vogliono approfondire studi e ricerche in tema di parità.

<sup>110</sup> L. Moschini, a cura di, *Il rapporto tra etica, scienza, tecnologia. Ricerca in ottica di genere*, Aracne, 2012

<sup>111</sup> Cfr., C. Perkins Gilman, che in *Women and Economics: A Study of the Economic Relation Between Men and Women as a Factor in Social Evolution*, 1898 così definì l'eccessiva sessualizzazione delle donne nel loro abbigliamento, nei loro atteggiamenti, nelle loro strategie per uscire dalla secondarietà alla quale erano condannate e recuperare un ruolo nella società. Per un approfondimento si veda di L. Moschini, *La donna nuova e il progresso sociale. Dal Women and Economics alle politiche di genere*, Roma, Aracne 2007.



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

129

abbondano, ma spesso hanno obiettivi troppo “generalisti” o rimangono lettera morta, mentre spesso le prassi rimangono oscure o almeno non trasparenti. Sono stati poi ripresi i grandi temi etici espressi nelle tragedie greche che ancora ci affasciano e ci stimolano a riflettere: Antigone, ancora oggi attualissima, ci ricorda che esiste una differenza tra diritto e legge e che il suo dramma ha origine dalla volontà di non omologarsi ad un modello sociale dominante, ma di affermare il proprio punto di vista in nome di un diritto universale che non può soccombere di fronte ad una legge emanata dal potente di turno. Un punto di vista che oggi definiamo di genere. Oggi, il punto di vista di genere è alla base di politiche che costituiscono lo strumento per riorganizzare la società in modo rispondente ai diritti universali (almeno quelli definiti in sede ONU) e all’obiettivo proprio dell’etica: una vita felice in una società ordinata e giusta. La Pubblica Amministrazione in questo potrebbe e dovrebbe fare da guida: capitoli di spesa stabiliti in base alle priorità quotidiane della popolazione, senza esclusioni, attenzione prioritaria alla sanità, alla scuola, al lavoro, alla sicurezza, alla casa, al tempo libero, alla cultura, all’ambiente e, ultimo ma non ultimo, attenzione all’utilizzo delle tecnologie intesa come educazione all’uso dei *media* per prevenire violenze di genere, bullismo, offesa alla dignità delle donne e delle persone in genere, e ad uno sviluppo sostenibile, non invasivo o dannoso per l’ambiente e/o per le persone. Insomma investimenti su digitale e tecnologico sì, ma senza dimenticare la sostenibilità sociale ed ambientale.

In tutto questo, la discussione ha messo in evidenza il ruolo delle politiche di genere che possono assicurare il superamento di stereotipi basati su pregiudizi rispetto all’inferiorità o all’incapacità delle donne e il *gender mainstreaming*, vale a dire l’inserimento in tutte le politiche e azioni del punto di vista delle donne, diverso da quello maschile, ma non per questo inferiore. Inoltre, le politiche economiche di genere basate su criteri di trasparenza ed equità, oltre che su efficacia ed efficienza nella spesa pubblica, possono contribuire fortemente ad una moralizzazione nelle attività della Pubblica Amministrazione e conseguentemente ad una ripresa della fiducia della cittadinanza verso le istituzioni, oltre che al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Di tutto questo e di molto altro si è parlato in una discussione viva e stimolante.

Per l’attualità dei temi trattati, nell’incontro è emersa la proposta di un’indagine analoga da realizzarsi presso altri Atenei italiani ed europei (possibilmente nei Paesi che hanno una cultura diversa da quella italiana), al fine di comparare i risultati. In tal senso è apparso interessante realizzare



un'analisi comparativa su tali tematiche anche con la rete delle Università del Marocco, con le quali sto attualmente collaborando in un progetto europeo sull'inclusione sociale<sup>112</sup>.

### **Il progetto**

Il dibattito sullo sviluppo e l'uso delle tecnologie non riguarda però, come abbiamo visto, solo i giovani, ma anche persone adulte e anziane che agiscono il mondo dell'educazione, della formazione, del lavoro, della politica e dell'economia. Per questo motivo si era pensato ad un questionario rivolto ai giovani, ma con un respiro più ampio, perché le domande sull'effettivo ruolo delle tecnologie nel miglioramento del benessere personale e sociale riguardano la società nel suo complesso.

Lo studio è stato realizzato grazie al contributo della Provincia di Roma con l'Avviso pubblico "Alta formazione e formazione permanente" Asse IV Capitale umano<sup>113</sup>. L'iniziativa, frutto dell'intuizione dell'Assessorato al Lavoro e alla Formazione della Provincia di Roma, si è dimostrata una buona pratica, dato che i temi trattati sono ancora oggi attuali e presenti non solo nell'Agenda Europea per il 2020, ma anche nei 17 Obiettivi di sostenibilità per il 2030 sottoscritti dagli Stati membri dell'ONU a Parigi il 21 settembre 2016 (in via di ratifica in Italia).

La ricerca è stata realizzata grazie a Francesca Brezzi, allora docente di Filosofia morale e Filosofia della differenza e delegata del Rettore per le Pari Opportunità, che si è avvalsa di uno staff "in house" da me coordinato in quanto titolare del Laboratorio di Etica sociale presso il Dipartimento di Scienze della Formazione, e composto da studenti e studentesse di dottorati o master. Le attività del progetto sono state realizzate in un'ottica di completa collaborazione tra le/i componenti del gruppo di lavoro e, nonostante la suddivisione dei compiti in base alle competenze, ogni decisione è stata presa dopo essere stata condivisa e discussa.

<sup>112</sup> TEMPUS RUMI - Réseau des Universités Marocaines pour l'Enseignement Inclusif <http://www.rumi-project.org>

<sup>113</sup> Cfr., POR Obiettivo 2, Competitività regionale e occupazione Regione Lazio 2007/13, *Priorità*, in Avviso pubblico "Alta formazione e Formazione permanente", Linea 3, "Contribuire a sostenere lo sviluppo dei saperi e delle competenze della popolazione giovane e adulta per favorire la crescita, la competitività, la capacità di innovazione del sistema economico produttivo". L'Avviso "ha inteso offrire alle strutture universitarie opportunità di potenziamento dell'efficacia dei percorsi formativi per un più ampio rapporto fra corsi di laurea e mondo del lavoro; integrazione esperienziale lungo l'arco dei corsi di laurea, supportando specifici progetti che Facoltà e Dipartimenti possono proporre come complemento formativo ai normali percorsi, inserendo quelle esperienze che normalmente l'Università ha difficoltà a realizzare direttamente".



Attraverso la modalità *peer to peer* si è cercato di assicurare il massimo coinvolgimento - e sincerità - alle/gli studenti coinvolti nell'individuazione di priorità, obiettivi e selezione dei quesiti da porre ai/lle loro coetanei/e e poi nella lettura dei risultati. L'intervento di noi docenti si è limitato alla "facilitazione" nelle attività, a suggerire linee di indirizzo e aggiustamenti, a mediare tra i diversi punti di vista, anche quando si è trattato di inserire tra i quesiti citazioni di protagonisti e protagoniste del pensiero etico. Obiettivo della ricerca era infatti non solo raccogliere dati, ma attraverso un metodo "maieutico" suscitare riflessioni, a partire dai quesiti, che conducessero ad una risposta ragionata. Allo stesso tempo attraverso le citazioni, il nostro intento era provocare desiderio di conoscere e magari di approfondire il pensiero etico, riportando la filosofia "dal cielo alle città e alle case" per dirla con Socrate. In sintesi, il nostro obiettivo era di "riabilitare" la filosofia pratica presso le giovani generazioni riconducendola a scienza di vita quotidiana in un'epoca in cui, a causa della crisi delle ideologie, sottolinea Francesca Brezzi, si cercano nuovi fondamenti<sup>114</sup>. Abbiamo quindi scelto di seguire un nostro approccio nella formulazione delle domande, scostandoci da criteri propriamente sociologici e statistici.

Il progetto è nato dalla necessità, rilevata in precedenti esperienze di corsi accademici o di formazione professionale, di poter valutare, con dati numericamente rilevanti, il parere *pensato* di studentesse e studenti

- sul ruolo e sull'utilità delle materie umanistiche e scientifico-tecnologiche spesso considerate in contrapposizione le une con le altre;
- sul livello di utilità delle tecnologie nella vita quotidiana e nelle attività lavorative;
- sulla consapevolezza rispetto alla sostenibilità sociale oltre che ambientale dello sviluppo tecnologico
- sull'importanza di un atteggiamento etico nella vita quotidiana, nel mondo del lavoro e nelle attività socio-politico-economiche in generale;
- sull'utilità dello studio dell'etica a scuola e nelle università e del considerare i principi ispiratori dell'etica nella ricerca e negli studi in ambito scientifico-tecnologico.

Il tutto è stato considerato in un'ottica di *genere*, prendendo in considerazione non solo il punto di vista dei ragazzi e delle ragazze per evidenziarne le eventuali differenze, ma sollecitando

<sup>114</sup> F. Brezzi, *Premessa*, op.cit. p.13



riflessioni su tematiche riguardanti sia le relazioni tra i sessi che l'attribuzione di ruoli ed attività familiari e sociali in base al sesso, al fine di verificare la reale entità dei pregiudizi sulle loro scelte di vita personale, familiare, di studio e professionale.

In sostanza la ricerca nasce da considerazioni etiche riguardanti la cittadinanza responsabile e alcuni dei suoi aspetti maggiormente all'ordine del giorno: il rapporto con le tecnologie in generale e con quelle comunicative in particolare e il parere rispetto al sistema di valori tradizionali o comunque oggi dominanti.

Tra le domande poste nel 2011, inoltre, è stato anticipato uno dei temi oggi emergenti sia rispetto all'utilizzo di tecnologie in ogni ambito dell'esistenza - tecnologie che dovrebbero facilitare la vita, il lavoro, i contatti sociali - che al loro reale impatto. Secondo tale modello di sviluppo i "nativi digitali" dovrebbero costituire il *target* guida per la messa a punto di sistemi sempre più avanzati tecnologicamente e sempre più in grado di sostituirsi a noi nelle diverse funzioni e attività: auto che guidano autonomamente, robot dall'aspetto umano che eseguono perfettamente compiti e mansioni, *smartphone* e *tablet* tutto fare che dovrebbero liberarci dal peso di ricordare, pensare, cercare, parlare, scrivere, disegnare. Secondo tale modello, oltre che dai giovani, tecnologie sempre più sofisticate dovrebbero essere accolte ed utilizzate da persone adulte e anziane per il miglioramento della loro vita quotidiana. Negli ultimi giorni, a questo proposito, è stato presentato un *robot* dall'aspetto umano, che dovrebbe aiutare e "far compagnia" alle persone anziane<sup>115</sup>. Senza nulla togliere all'utilità pratica del *robot*, la domanda è - o dovrebbe essere -: il *robot* può supplire al desiderio di contatto umano, di tenerezza, di scambiare parole con persone care su ricordi, idee, paure, desideri? E, inoltre, riguardo al termine *smart* - molto usato oggi per assegnare ad iniziative o prodotti un aspetto positivo, brillante, di facile e piacevole utilizzo - ci si chiede abbastanza se lo *smart work* presenta solo vantaggi? E se l'uso continuo di *smart phone* è veramente così positivo per i rapporti sociali? E ancora: *smart* relativamente alle città può essere sinonimo di digitalizzazione? O per essere *smart* una città dovrebbe avere, per esempio, sia case ecologiche dove si utilizzano fonti di energia rinnovabile e tecnologie costruttive innovative che spazi verdi puliti e ben curati; spazi e attrezzature per praticare *sport* (e non solo guardarlo sul *tablet*); scuole accoglienti e sicure oltre che dotate di *wi-fi*; trasporto pubblico efficiente e semafori intelligenti - magari alimentati da energie solari -; ospedali con personale medico ed infermieristico preparato ma anche attento agli aspetti umani dei/lle pazienti e *robot* per eseguire

<sup>115</sup> Cfr. Repubblica, 11/10/2016, Robot che assistono persone anziane.



interventi il meno invasivi e cruenti possibile; lavoro *smart* per tutti/e a partire dalle esigenze delle persone, con orari adatti a consentire una soddisfacente vita personale e sociale con possibilità, a richiesta del lavoratore/trice, di telelavoro o collegamenti a distanza reversibili. Tali riflessioni, all'apparenza banali, sono però necessarie perché non sempre, per esigenze di mercato, il termine *smart* indica un'attenzione alle persone, alle loro relazioni, al loro benessere.

Dal 2011 ad oggi lo sviluppo tecnologico è andato molto avanti e gli sviluppatori di sistemi digitali e applicazioni sono in continua e costante attività fortemente incentivata, forse più di ogni altra. Ma tutto questo incontra veramente l'interesse dei/le giovani e migliora veramente la qualità della loro vita e delle loro relazioni? O è un'idea che ci si è fatta sulle loro preferenze per seguire una nostra idea di sviluppo?

I provvedimenti francesi sul diritto alla disconnessione e svedesi sulla diminuzione dell'orario di lavoro per favorire i rapporti familiari e sociali, oltre alla notizia che giovani liceali, pur essendo nativi digitali, preferiscano pubblicare la loro *newsletter* in cartaceo anziché su supporto multimediale, perché sentono di essere <<stati abituati ad un uso esagerato del *web* e dei *social* per la diffusione delle notizie>><sup>116</sup>, il neologismo *webeti* (*web ebeti*) riferito a persone di ogni età inebetite e ormai incapaci di comunicare se non con lo *smartphone*, ci inducono a riflettere sulla reale necessità di puntare in modo quasi totalizzante sullo sviluppo di tecnologie sempre più avanzate e in continuo, parossistico aggiornamento con esiti spesso sgraditi alla popolazione (ad es. obsolescenza programmata, *digital divide*, difficoltà di accesso a servizi che le tecnologie dovrebbero facilitare, difficoltà nei rapporti interpersonali, condizioni di "*smart work*" invasive della vita privata, ecc.). Sviluppo che forse può non essere così utile per un maggior benessere e una migliore qualità della vita quanto lo sarebbe se fosse maggiormente pensato e tarato sui reali desideri o necessità delle persone, sia nella vita privata che nell'ambito lavorativo piuttosto che, come ci ricorda Amartya Sen<sup>117</sup>, su una concezione ingegneristica

<sup>116</sup> Cfr., Repubblica.it, 8/10/2016, Roma, la scelta degli studenti nativi digitali: "Il nostro giornalino? Cartaceo": <<Negli ultimi anni siamo stati abituati a un utilizzo esagerato del web e dei social per la diffusione delle notizie - racconta Tommaso del liceo Machiavelli, che ha appena 17 anni - La sovrabbondanza di contenuti e la rapidità dell'informazione digitale hanno ridotto a una dimensione effimera il rapporto con la notizia e con i lettori. Per questo motivo proponiamo un'informazione lenta, attenta, mossa dalla voglia e dalla pazienza, che valorizzi la dimensione umana e il lavoro collettivo dietro il progetto, e per questo necessariamente cartacea, nonostante gli alti costi>>. Il sito servirà solo da coordinamento e per pubblicare contenuti multimediali.

<sup>117</sup> A. Sen, *Etica ed Economia*, Feltrinelli, 2006



dell'economia, basata su modellizzazioni e algoritmi e su una concezione della società come composta di individui astratti e neutri.

Fermo restando il grande vantaggio che le tecnologie possono apportare alla vita di persone giovani, adulte e anziane, la ricerca nasce dalla considerazione che forse è il momento di fare il punto e di considerare bene dove si stia andando, a partire da una riconsiderazione dei saperi non più rigidamente separati tra umanistici e scientifico-tecnologici, ma riuniti in una scienza che abbia il fine di produrre il benessere e la qualità della vita di ogni essere umano, considerato non astratto e neutro, ma come persona in carne ed ossa, unica e irripetibile, il soggetto dell'Etica.

Con la nostra ricerca, conseguentemente, si è voluto cominciare ad indagare dando voce ai giovani e alle giovani per capire fino a che punto *l'idea* che si ha del loro punto di vista sia coincidente con quello che in realtà sentono e pensano. Solo in questo modo, e non interpretando le loro esigenze, si possono, da un lato mettere in atto azioni e politiche veramente efficaci ed efficienti, vale a dire individuando in modo più mirato le priorità di spesa, dall'altro monitorare e valutare l'impatto delle politiche economiche intraprese coerentemente con le esigenze riscontrate.

Per inquadrare le tematiche in ottica di *genere*, vale a dire per realizzare una ricerca basata sul *gender mainstreaming* rendendo il punto di vista delle giovani presente in tutti gli ambiti da indagare tanto quanto quello dei ragazzi, abbiamo proposto domande che, tenendo conto della specificità di genere, potessero sollecitare riflessioni sia da parte dei ragazzi che delle ragazze stesse. In particolare ci è sembrato interessante conoscere qual è il parere delle giovani generazioni sulle politiche di pari opportunità e di verificarne l'esigenza - anche come premessa per la valorizzazione di ogni forma di differenza -, di conoscere i motivi della scelta degli studi da seguire, le aspettative sulle opportunità di lavoro e poi ancora su come organizzare la vita familiare e la partecipazione sociale.

Abbiamo quindi proposto domande su:

- E' vero che le ragazze non sono interessate alle tecnologie o è vero che non vedono sbocchi professionali in quei campi per loro?

- E, al contrario, è vero che ai ragazzi non interessino le materie umanistiche o prevale anche per loro il pregiudizio secondo il quale tali materie sono "femminili" e per questo scelgono di non studiarle?



- E' vero che i giovani e le giovani sono preda delle tecnologie e tendono a mettere in secondo piano i rapporti umani e le attività creative o le piccole cose che, per dirla con Simone Weil, rendono importanti la vita?

- E ancora: quanto i ragazzi e le ragazze sentono come attuale il problema delle Pari Opportunità e della condivisione dei compiti di cura?

- E quanto considerano importante l'Etica in un mondo sempre più dominato dalle tecnologie?

- Quali le modalità educative e sociali più utili per la costruzione di una cittadinanza partecipe e responsabile?

Certo il campione intervistato è relativo ad una popolazione appartenente ad un ambito ristretto: universitari/e quasi provenienti in prevalenza dal centro e sud Italia. Il contributo della Provincia, infatti, pur avendo consentito una ricerca, non ci ha permesso di ampliarla ad un campione più vasto, magari a livello nazionale, coinvolgendo altre università o addirittura altre tipologie di giovani: lavoratori, disoccupati, NEET (Not in Education, Employment or Training), emigrati, ecc. Ci è sembrato comunque interessante partire dalla realtà di Roma TRE considerando anche che, generalmente, è proprio dal mondo delle università che proviene chi opererà in ambiti decisionali.

Il questionario è stato somministrato in formato cartaceo ad un campione di 201 studenti e 202 studentesse delle facoltà di Scienze della Formazione, Lettere e Filosofia, Scienze politiche, Scienze Matematiche, Fisiche, Naturali, Ingegneria, Architettura, Giurisprudenza ed è stato distribuito da due *tutor*, una ragazza ed un ragazzo, che hanno assistito gli/le studenti nella compilazione. La modalità "in presenza" anziché on line è stata scelta per consentire una relazione tra chi stava somministrando e chi rispondeva e il superamento di eventuali scogli dovuti a resistenze nell'affrontare un questionario "lungo" e un po' complesso, a difficoltà di interpretazione o altro.

Il primo campo del questionario è stato dedicato alle esperienze educative e formative ricevute, più o meno esplicitamente, dalla famiglia d'origine, dalla scuola o dalla società in generale rispetto alla necessità di conformarsi ad uno modello presentato come socialmente preferibile. Sono stati anche richiesti pareri su percezioni di eventuali indicazioni, più o meno esplicite, che giungono dai *media* e basate su stereotipi di tipo tradizionale.

Le domande sono state sempre poste in modo da evidenziare eventuali differenze tra le visioni dei due generi.



Tra le persone intervistate ne sono state selezionate alcune, che si sono dichiarate disponibili a farlo, che sono state riprese dai ricercatori *junior* con una telecamera. È stato ricavato un breve filmato con le interviste più significative.

Al fine di rendere più agevole la “lettura” dei dati raccolti, abbiamo realizzato tabelle e grafici sulle risposte più significative e inserito nel Report le considerazioni di tutte e tutti coloro che, a partire dalle diverse specializzazioni e ambiti di interesse, hanno partecipato alle attività del progetto e le risposte alle domande aperte più interessanti ai fini della ricerca.

L’idea di ascoltare la voce dei/le giovani sul ruolo e sull’utilità oggi delle materie umanistiche e scientifico-tecnologiche oltre che sulle tematiche etiche che spesso ne accompagnano l’utilizzo, è scaturita in particolare dalle affermazioni di Viviane Reding, allora Commissaria europea per la Società dell’informazione e mezzi di comunicazione. Reding, sottolineando il grande contributo di competenze ed innovatività che la partecipazione delle donne al mercato del lavoro avrebbe comportato, ha evidenziato la scarsa presenza femminile nel settore delle ICT (Information and Communication Technologies), richiamando la Commissione Europea a promuovere azioni positive per assunzioni “rosa”, per assicurare non solo la messa in campo delle capacità femminili, ma anche del loro punto di vista. Reding ha anche ricordato l’esistenza di buone pratiche messe in atto da alcune realtà produttive leader del settore<sup>118</sup>.

Le sollecitazioni di Viviane Reding, e il suo richiamo all’esistenza di pregiudizi che ancora accompagnano la scelta dei corsi di studio delle donne non sono affatto superati, ma sono ancora oggi ripresi quasi quotidianamente insieme agli esempi (tanti) di donne “illustri” nella scienza, nelle tecnologie, nelle posizioni apicali in ambiti considerati ancora “maschili”. Necessità, quelle richiamate da Viviane Reding, e oggi con forza da Christine Lagarde, che è necessario far comprendere però non solo alle giovani generazioni, ma anche a chi decide nelle università, nelle scuole, nelle istituzioni centrali come nelle realtà produttive, affinché smettano di considerare le donne meno capaci e più a rischio a causa di una maternità, ormai peraltro purtroppo assai poco probabile.

La necessità della ricerca è nata però anche dai dati che presentano il rapporto donne e tecnologie come non felice, benché studi autorevoli dimostrino che le femmine fin dall’infanzia siano attratte dalle scienze e dall’uso di tecnologie almeno quanto i maschi (W&T Conferenza 2009<sup>119</sup>).

<sup>118</sup> Cfr. *Il rapporto*, cit., pp19-21.

<sup>119</sup> Ivi, Conferenza “Women and Technologies”, Milano 9 /11/2009.



L'interesse va poi a scemare non solo a causa di messaggi più o meno espliciti basati su pregiudizi da parte di famiglie, docenti, orientatori, ma anche per le modalità di insegnamento e di finalizzazione dei saperi a carattere tecnologico, finalizzazione spesso non condivisa o non interessante per le ragazze. Inoltre, anche se oggi si assiste ad un certo incremento nelle iscrizioni e nelle immatricolazioni delle ragazze a corsi di studio su materie scientifico-tecnologiche (ad es. iscrizioni ad Ingegneria a Roma TRE) e le ragazze ottengono in campi come le tecnologie astro-fisiche, bio-medicali e diagnostiche, o ingegneristiche grandi successi, difficilmente raggiungono posizioni apicali. Fatto che non le incoraggia di certo....

In sintesi, a giudicare dai risultati, le donne appaiono dotate almeno quanto gli uomini verso queste materie, ma difficilmente scelgono di studiarle e ancora più difficilmente, anche se le studiano, fanno carriera.

Di conseguenza, l'ostacolo da abbattere è ancora oggi culturale e riguarda il modello stereotipato delle attività più adatte per "natura" agli uomini e alle donne del quale però, ancora oggi si stenta a prendere atto.

Interessante ci è sembrato vedere come è considerata l'Etica, se esista l'esigenza di valori etici tra i/le giovani ed in che modo ritengono che si possa raggiungere una convivenza soddisfacente per tutti/e. Fermo convincimento di tutto il gruppo di lavoro era ed è che le istituzioni, prima di stabilire politiche, debbano ascoltare gli/le interessati/e per comprendere priorità, paure, desideri. Solo in questo modo le politiche possono essere rispondenti alle necessità vere della popolazione e, nel caso delle istituzioni educative, indicare percorsi di crescita verso la cittadinanza responsabile e partecipante. Non è tuttavia solo alle istituzioni educative che avremmo voluto rivolgerci, perché la formazione dell'individuo serve sì a farne un buon membro della società, ma serve anche a farne un buon lavoratore o una buona lavoratrice. E se la società deve tendere ad essere una comunità etica partecipante, anche il mondo del lavoro non può prescindere dalla considerazione dell'individuo come una persona in carne ed ossa che non è e non può essere considerato un numero, e come tale gestito attraverso modellizzazioni e algoritmi.

Per questo motivo è necessario da un lato capire come i giovani vedano il mondo del lavoro in una società che mira sempre di più all'egemonia della tecnica e dall'altro consentire la loro riflessione e quella dei decisori del mondo del lavoro sulla necessità di umanizzare rapporti e condizioni di impiego, per consentire a chi lavora di partecipare attivamente e con le proprie capacità e qualità umane, adeguatamente sviluppate,



alle mansioni affidategli. Modalità, queste, che oltre a rendere gratificante il lavoro, consentono a fattori come creatività ed innovatività di emergere favorendo la ripresa economica ed il raggiungimento dei famosi e mai raggiunti obiettivi di Lisbona in vista, almeno, del raggiungimento di quelli per il 2030.

Come è emerso dal dibattito sarebbero auspicabili, perché effettivamente utili, l'attivazione di ulteriori azioni di ricerca, seguite poi da azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, e l'adozione di politiche formative rispondenti ai criteri esposti.

Alla ricerca hanno partecipato oltre al Dipartimento di Filosofia, il GIO - Osservatorio Interuniversitario sugli studi di Genere, Parità, Pari Opportunità, l'Assessorato alla Cultura e alle Pari Opportunità dell'ex XI Municipio, l'Ufficio delle Consigliere di Parità della Provincia di Roma, le associazioni Corrente rosa e Assolei.

### **Sintesi dei risultati della ricerca**

Campione: 202 maschi - 201 femmine

Aree: scientifiche 152 (37,91%), sociali 104 (25,94%), umanistiche 145 (36,16%)

Il questionario è composto da 38 domande. La prima parte riguarda generalità, aree di provenienza, tipologia di facoltà frequentata. Riporto di seguito le risposte e i dati ritenuti più interessanti anche durante la discussione presso il MISE.

La Parte II riguarda le scelte universitarie.

Per quanto riguarda le motivazioni del proseguimento degli studi all'università il conseguimento di un "titolo" (48,07%) prevale di poco sull'interesse personale (43,96%), il che, essendo l'Italia ultima in Europa per il numero di laureati (25,3% fonte Eurostat 2015), lascerebbe intendere o che l'offerta non appaia molto attraente o forse non lo sono le aspettative occupazionali una volta conseguito il titolo.

Per quanto riguarda la domanda sulle facoltà che gli/le intervistati/e consiglierebbero a uomo/donna, fortunatamente solo pochi/e sconsigliano le facoltà scientifiche alle ragazze e quelle



umanistiche ai maschi (l'8% sconsiglia agli uomini facoltà "umanistiche", il 5% alle donne facoltà "scientifico-tecnologiche") in base a modelli stereotipati.

La Parte III riguarda i luoghi comuni e le pari opportunità.

Alla domanda n.7 *Pensi che le pari opportunità tra uomini e donne siano un problema attuale?* L'84,2% risponde affermativamente e alla n.8 *Secondo te oggi a parità di competenze, i due sessi hanno uguali possibilità lavorative?* Quasi tutte/i (72,64%) considerano diverse le opportunità di studio e lavorative tra uomini e donne con prevalenza però delle ragazze (42,29%) rispetto ai ragazzi (30,35%). Ciò sembrerebbe dimostrare che, a differenza di quanto si pensi, i/le giovani siano sensibili al tema e consapevoli delle discriminazioni esistenti.

Le idee però appaiono un po' confuse quando si entra un po' di più nel merito con la domanda n.13: *Ritieni che gli uomini siano più portati per compiti decisionali e di responsabilità rispetto alle donne?* Qui l'88,34% dice di no, con una prevalenza delle ragazze (46,90% contro il 41,44%), ma rispondendo alla 13 bis *Ritieni che le donne siano più naturalmente portate per compiti di cura alla casa e alla famiglia?* Il 31,09% dei maschi e il 20,65% delle femmine risponde affermativamente per un complessivo 51,74%. La percentuale però cresce nella domanda n.14 riguardante *i ruoli sessuali tradizionali e il loro mantenimento per il buon funzionamento della famiglia*: qui il 69,73% ritiene che sia opportuna la redistribuzione dei lavori di cura per consentire ad entrambi i *partner* di svolgere serenamente le loro professioni con una leggera prevalenza delle ragazze (37,47% contro 32,26%). Quindi se più della metà (in maggioranza maschi) pensa che sia "naturale" per le donne mantenere il ruolo tradizionale per il buon andamento della famiglia, poi in realtà è maggiore il numero che ritiene utile redistribuire il lavoro di cura per assicurare un'attività lavorativa più serena e soddisfacente ad entrambi. Una lettura potrebbe essere che i ragazzi siano disponibili ad "aiutare" le loro compagne continuando però a mantenere un ruolo sessuale diverso....

Per quanto riguarda i luoghi comuni, il 50,50% risponde che oggi le cosiddette materie umanistiche sono meno efficaci ed utili di quelle scientifiche e tecnologiche e il 51,62% ritiene che la tecnologia abbia un'impronta maschile o mista, mentre solo lo 0,75% pensa che abbia un'impronta femminile. E' interessante notare che sono in numero maggiore le ragazze che vedono un'impronta maschile nelle tecnologie, a conferma di una percezione che va modificata attraverso decise politiche educative ed occupazionali.



#### La IV Parte - Etica, lavoro e tecnologia

In questa parte, entrando nel cuore del discorso, abbiamo rilevato risposte molto interessanti. Innanzitutto alla domanda n.16, il 92,5% degli/le intervistati/e risponde che è importante insistere sul valore dell'Etica anche in un mondo dominato dalle tecnologie<sup>120</sup>.

Entrando nel dettaglio, alla domanda n.17, più della metà (57,93%) dichiara che i valori tradizionali, considerati evidentemente distanti - o forse semplicemente non conosciuti o non appresi a scuola - non siano importanti, mentre hanno importanza valori "quotidiani": sia maschi che femmine in primo piano mettono la famiglia e l'amicizia, al terzo posto i maschi pongono l'amore, poi il rispetto, l'onestà, il lavoro. Le femmine invece al terzo posto mettono il rispetto (su questo bisognerebbe approfondire) e poi la giustizia, la salute, la solidarietà.

La domanda n.19, a partire da una citazione da Simone Weil<sup>121</sup>, chiede se piccole cose nella vita hanno un grande valore: l'81,61% risponde affermativamente, ripetendo nella specifica le scelte fatte rispondendo alla domanda n.17, ma aggiungendo educazione, sorriso, natura, sole, quotidianità...

Le risposte a queste due domande danno un quadro apparentemente disomogeneo tra le risposte affermative: 57,93/81,61, ma guardando le specifiche abbiamo un quadro della nostra gioventù, almeno del *target* analizzato, che conferma il 92,54% di risposte positive date alla n.16: giovani desiderosi/e di piccole, ma allo stesso tempo grandi cose dove il "piccolo" e il "grande" si confondono nei valori etici più alti: quelli che assicurano il benessere e la qualità della vita in una società ordinata e giusta.

Molte riflessioni e aggiustamenti si potrebbero fare a partire da tali risposte!

Rispetto alla domanda n. 22 relativa al rapporto tra valori etici, libertà nelle attività di ricerca e applicazione dei risultati in campo scientifico e tecnologico, il 77,44% ritiene indispensabile che scienza e tecnologia abbiano un codice etico e una normativa che fungano da limite e controllo. Nel 22,3% che risponde negativamente solo il 2,26% proviene da facoltà umanistiche.

<sup>120</sup> Cfr. *Il Rapporto*, cit., p.106, n.16) Oggi si parla molto di etica, in ambiti diversi e a molteplici livelli: rapporti relazionali privati e lavorativi, istituzioni civili, religione, economia, comportamenti privati dei singoli nella vita quotidiana e così via. Ti sembra importante che si continui a insistere sul valore dell'etica nel mondo attuale dominato da ogni tipo di tecnologia?

<sup>121</sup> Cfr., *Il Rapporto*, cit., S. Weil afferma che <<occorre considerare sempre le piccole cose come una prefigurazione delle grandi e dare ad esse un valore>> in Quaderni, Milano, 1991. Secondo te ciò accade anche nella tua vita? Ci sono piccole cose a cui dai un grande valore?



Interessanti sono anche le risposte alle domande nn. 24 e 27: se infatti il 72,95% risponde affermativamente alla domanda *In che misura le conquiste tecnologiche, in particolar modo quelle legate alla comunicazione e al miglioramento della qualità della vita, hanno davvero facilitato la tua quotidianità?* il 78,95% (molto 55,33%, radicalmente 17,62%) si schiera a favore di *tecnologie sempre più avanzate, ma più rispettose del pianeta e del futuro, ovvero di uno "sviluppo sostenibile"* e il 13,78% a favore di *una vita meno comoda ma più rispettosa dell'ambiente*. Il 96,77% è d'accordo sul fatto che *le aziende sottoscrivano e rispettino un patto per la responsabilità etica d'impresa nei campi ambientale, delle risorse umane, delle condizioni di lavoro* (n. 31).

Indagando infine sul rapporto tra etica, cittadinanza, tecnologie, vediamo che alla domanda n. 32, il 73,63% considera necessaria una maggiore capacità critica per potersi meglio orientare nella enorme quantità di informazioni oggi disponibili, dichiarandosi d'accordo con l'affermazione di Hannah Arendt sul fatto che *la gran mole di informazioni che caratterizza la cultura dei mass media, anziché aiutare la comprensione dei fatti, in realtà disorienta ed impedisca di farsi un'idea chiara*<sup>122</sup>.

Il 56% si dice anche d'accordo con la critica di Heidegger alla modernità che ritiene *esistente e predominante un soggetto calcolatore e manipolatore, identificato con "l'uomo della tecnica"*. Il restante 44% si sente più tranquillo/a. Forse su tale tranquillità, senza voler essere pessimisti/e, si dovrebbe agire per rendere comunque maggiormente responsabili i giovani e le giovani nell'uso dei *social media*. Oggi sarebbe molto utile aggiungere domande sulla capacità di comprendere la differenza tra reale e virtuale per sollecitare riflessioni sul fatto che il virtuale cessa di essere tale quando entra, a volte assai pesantemente, nella vita reale.

La domanda n.35 chiede di dare un parere sulle priorità della politica rispetto alla *domanda fondante dell'Etica: come si deve vivere per vivere bene, essere felici, in una società ordinata e giusta?* Qui il 94,65% si dichiara molto (64,65%) o abbastanza d'accordo sul fatto che porre il benessere dell'individuo e della intera società al centro dell'interesse, dovrebbe costituire la priorità della politica.

Conseguentemente, verso la fine del questionario, alla domanda n. 36, il 92% si dice convinto che *le tematiche etiche e di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile debbano essere materia di studio abituando le scolaresche con giochi di ruolo o di gruppo a convivere pacificamente, nel rispetto delle differenze e dei diritti/doveri verso la libertà propria e altrui*. Un risultato molto gratificante per noi è anche l'80% che ritiene che le tematiche etiche dovrebbero essere materia di studio fin

<sup>122</sup> H. Arendt, *La menzogna in politica. Riflessioni sui Pentagon Papers*, Marietti, 2006,



dall'infanzia e inoltre, come risulta dalle risposte alla n. 37, *l'Etica dovrebbe essere tema di studio in tutti i corsi universitari (67,25%) e una minima parte solo in quelli scientifici...*<sup>123</sup>.

## Conclusioni

Traendo le conclusioni vorrei lasciare spazio al punto di vista, pubblicato sul Report, di Alessandra, Elisa, Angela, Anna, Federico che hanno collaborato alla ricerca rendendola vicina agli interessi dei/le giovani intervistate/i e, forse per questo, riuscendo ad ottenere da loro il tempo per compilare un questionario lungo e impegnativo.

Alessandra De Luca, esperta in comunicazione, è rimasta positivamente colpita dal fatto che studentesse e studenti abbiano con facilità risposto ad un questionario "ostico" che richiedeva tempo di riflessione e nota che <<dalle risposte fornite si evince quasi un bisogno di riflettere sui valori etici, di ricostruire un telaio nell'ambito del quale tessere le reti della propria esistenza>>, considerazione molto apprezzata nel dibattito.

Anna Becchi, esperta di tecnologie e multimedialità, evidenzia che la tecnologia piace, facilita la vita e va pure abbastanza bene che sia stata candidata al Nobel (il 39% risponde sì e il 40% poco), ma, in fondo, l'uomo della tecnica di Heidegger dà da pensare alla metà della platea.

Elisa Natale, esperta in Pari Opportunità, sottolinea che finalmente un'indagine sul rapporto tra tecnologie e etica sia stata realizzata in ottica di genere. La dimensione di genere deve infatti diventare il fattore che contraddistingue il disegno complessivo della nostra realtà, in particolar modo laddove si pongono gli interrogativi cruciali della nostra esistenza, come quello della scienza e la tecnologia - e dunque dell'etica - così strettamente collegate alla nostra quotidianità. Implementare questa visione in un momento di crisi economica e "morale" del nostro Paese, che non crediamo debba essere un lusso da concedersi nei periodi di crescita economica, potrà promuovere un nuovo approccio culturale rispetto al genere negli ambiti scientifico e politico-istituzionale così come nella società civile e favorire il cambiamento strutturale nella cultura organizzativa nel mondo della scienza e della ricerca.

In linea generale, Elisa coglie in questa indagine un'esigenza diffusa di cambiare il contesto sociale e politico ma, al contempo, la mancanza di strumenti utili per approfondire la tematica e soprattutto per poter strutturare pensieri critici. Manca pertanto una consapevolezza piena, elemento imprescindibile per la partecipazione alle scelte della politica e delle istituzioni, di ciò che circonda il pubblico oggetto della ricerca.

<sup>123</sup> Il 20,75% solo nelle materie umanistiche e il 4,25% solo in quelle scientifiche.



Angela Pistone, esperta di Filosofia, avendo partecipato alla somministrazione dei questionari, oltre che alla loro elaborazione, nota che proprio la fase di somministrazione ha consentito una valutazione immediata: commenti e domande intorno all'ambito problematico, alla struttura e ai contenuti della ricerca. hanno rivelato un forte interesse per la questione etica e un particolare coinvolgimento di studenti e studentesse; partecipazione che permette già di riconoscere un valore di estrema importanza nell'apertura dei giovani alla riflessione - al di là di un giudizio notevolmente diffuso che oggi li confina entro la superficialità e la *leggerezza* -. Un primo dato che emerge dall'analisi dei risultati è il persistere dei valori tradizionali e di "piccole cose" che i giovani ritengono essere un valido sostegno; si fa pertanto netta la sensazione che gli affetti, la famiglia, il rispetto per se stessi e per gli altri, fungano da guida e ancor più da rifugio in una società tanto multiforme quanto frenetica e in un'epoca altrettanto complessa in cui è semplice disorientarsi e perdersi. L'etica sembra assumere un nuovo peso insieme alla ricerca su *tecnologie sempre più avanzate, ma più rispettose del pianeta e del futuro, ovvero a favore di uno "sviluppo sostenibile"*.

Un punto sul quale sarebbe opportuno porre ancora l'accento, per Angela, riguarda la domanda n. 36 alla quale ben l'80% degli intervistati/e ha risposto che l'etica *dovrebbe essere oggetto di studio fin dalla scuola dell'infanzia*, e la successiva n. 37 alla quale il 67,25% ha risposto che *“sì, le tematiche etiche dovrebbero essere presenti in tutti i corsi di studio”*. Le risposte sono per lei sintomatiche di una presa di coscienza sulla necessità di apprendere a pensare criticamente e sull'urgenza di avere una formazione all'etica, al rispetto, alla responsabilità personale e sociale - prescindendo dal ruolo che si andrà a ricoprire al termine degli studi.

Per queste ragioni, spronare le giovani menti a *pensare l'etica*, indurle a prendere in considerazione temi e problematiche quanto mai attuali, fornire loro gli strumenti per approfondirli, insegnerebbe a pensare autonomamente oltretché a porsi domande e confrontarsi, formando così cittadini del futuro più consapevoli della propria responsabilità individuale e sociale.

Federico Scriva, esperto in Scienze politiche e autore del DVD, nelle sue conclusioni nota che <<Essendomi occupato in prima persona della fase di distribuzione dei questionari agli studenti e della fase di realizzazione delle video interviste, ho avuto modo di confrontarmi in modo continuo e diretto con ragazzi di varie facoltà e dai vari interessi. L'impatto provocato dal fermare per i corridoi delle università i ragazzi li rendeva inizialmente un po' restii a prestarsi alla ricerca, tanto meno ad essere ripresi davanti a una video camera, ma una volta abbattuto il muro della diffidenza e della "pigrizia"



verso la partecipazione a questa iniziativa, i ragazzi stessi si dichiaravano interessati e soddisfatti di aver contribuito, con la loro opinione e le loro dichiarazioni, alla riuscita di un lavoro dai temi molto sensibili ed elevati! Ecco, questa intervista, veniva spesso percepita come l'occasione finalmente trovata per poter ancora parlare ed interrogarsi su temi verso i quali normalmente i ragazzi non vengono stimolati, né in televisione, né nella vita. Ed i ragazzi ne erano felici ed incuriositi.

Così è stato facile notare che molti sono dell'opinione secondo cui il progresso vada assecondato e nutrito, ma senza perdere di vista quel rispetto per la vita, l'ambiente, l'ecosistema, la dignità umana ed altri valori che devono fungere da controllo verso un progresso poco ecosostenibile e poco rispettoso di ciò che esula dai guadagni e dai profitti.

Si sa di dover credere in qualcosa di giusto, ma il vedere sempre calpestati questi valori, nella vita di tutti i giorni, da esempi che vengono percepiti come importanti ed autorevoli, porta i ragazzi ad un pessimismo verso un miglioramento della sfera morale della società in cui viviamo. Un costante senso di disagio, di rassegnazione e di passività invece che di forza ed entusiasmo propositivo. Bisogna interrogarsi allora sul fatto che così come la società è in mutamento, così lo è evidentemente anche la sfera dei valori e delle priorità (anche inconse) dei ragazzi, ed inevitabilmente alcuni valori e modelli che erano forti anni fa non lo sono più adesso. È possibile quindi che vi sia bisogno di trovare nuove situazioni e nuovi luoghi che vengano percepiti come credibili dai giovani ed in cui questi valori vengano trasmessi ed insegnati, diventando nuovi modelli condivisi. Ma soprattutto che vi siano esempi e modelli giusti da seguire, e su questo, oltre il mondo della politica, che per definizione ci guida e ci rappresenta, deve interrogarsi soprattutto il mondo dei *media*, che con la sua incalcolabile ed ampissima influenza sulle menti e sui comportamenti delle persone, dovrebbe porre l'interesse per uno sviluppo saggio e coscienzioso delle singole individualità come base del proprio codice deontologico e anteporlo a tutto il resto>>.

Le mie considerazioni sono brevissime. E' stata per me una vera soddisfazione riuscire a coinvolgere le istituzioni, prima il Dipartimento Servizi per la formazione della Provincia di Roma e poi il MISE, grazie al suo Polo Bibliotecario e al Bibliocaffè, in un progetto riguardante una materia così fraintesa e male interpretata come l'Etica, superando le diffidenze verso la filosofia in discorsi riguardanti le "vere scienze" come sono considerati i saperi in ambito scientifico-tecnologico. Altro motivo di grande soddisfazione è stata la risposta dei/lle giovani e l'interesse dimostrato per personaggi fino ad allora sconosciuti per il maggior numero di loro: Weil, Heidegger, Arendt, il pensiero socratico e stoico. Un tale atteggiamento permetterebbe alle giovani generazioni di attuare una "rivoluzione gentile",



consapevole e non improvvisata, contro un'idea di politica che, per dirla con Arendt, oggi è ridotta a tecnica di comando o a gestione del potere, restituendole la sua dimensione di attenzione e di cura per il bene comune, in vista di una vita più felice per tutti/e superando pregiudizi e stereotipi. Che non sia utopia collegare i saperi etici con quelli politici ed economici e oggi anche tecnologici per un mondo migliore, più felice, equo e quindi giusto, è dimostrato dai premi Nobel per l'economia assegnati al filosofo Amartya Sen o ad economisti "alternativi" come Joseph Stiglitz o Elinor Ostrom, dalla diffusione delle idee di Martha Nussbaum sulla Teoria delle capacità (*Capabilities*) condivisa con Sen<sup>124</sup>, oggi alla base di politiche economiche di genere, dalla individuazione in tutto il mondo di indicatori alternativi al PIL (Prodotto Interno Lordo sistema di indicatori utili per la contabilità nazionale) per verificare il benessere e la qualità della vita. In Italia ISTAT e CNEL hanno dato vita al sistema di indicatori BES Benessere Equo e Sostenibile<sup>125</sup> che oggi, in vista dei 17 obiettivi di sostenibilità per il 2030 sottoscritti in sede ONU, debbono essere aggiornati per consentire ai Governi di avere dei parametri chiari<sup>126</sup>. Obiettivi che, per sviluppo sostenibile, intendono un grande progresso nelle tecnologie, ma una attenzione prioritaria al miglioramento delle condizioni di vita con l'obiettivo trasversale a tutti i 17 obiettivi di favorire *l'empowerment* femminile e, attraverso una lotta decisa ai pregiudizi, la partecipazione attiva delle donne a tutti gli ambiti della vita sociale, politica ed economica.

In tutto questo il ruolo dell'innovazione tecnologica può giocare un ruolo fondamentale per semplificare, connettere, liberare da compiti o mansioni e restituire tempo ed energie per un'attività lavorativa e una vita personale e sociale più soddisfacenti. Ma il ruolo delle tecnologie deve essere al servizio della persona e del suo benessere, non sostituirsi ai suoi rapporti sociali o affettivi, e neanche costituire un surrogato di autostima fondato su vite e rapporti virtuali. Mi fermo qui e concludo lasciando spazio alle voci dei/le giovani che, seppure nel campione limitato della popolazione universitaria intervistata, fanno delle richieste precise e richiedono azioni in campo educativo, familiare e sociale, lavorativo e istituzionale politico, a chi li vuol ascoltare.

<sup>124</sup> Cfr. G. Alessandrini, a cura di, *La pedagogia di Martha Nussbaum. Approccio alle capacità e sfide educative*, Franco Angeli, 2014.

<sup>125</sup> <http://www.misuredelbenessere.it/>

<sup>126</sup> Cfr. E. Giovannini relazione introduttiva Presentazione Rapporto ASviS: Italia in ritardo, Roma, 28 settembre 2016, [www.asvis.it](http://www.asvis.it)



## **Il sindaco donna? La sindaca? Riflessioni sul potere della lingua in ottica di genere**

*di Stefania Cavagnoli*

Parlare e scrivere di lingua è allo stesso tempo difficile e molto facile: tutti i parlanti e le parlanti una determinata lingua hanno una competenza metalinguistica, o dovrebbero averla, per poter usare la lingua non solo per comunicare, ma anche per riflettere sui fenomeni linguistici della quotidianità.

Spesso però questa competenza si riduce ad un uso di stereotipi, o ad una sopravvalutazione delle proprie competenze.

Mi capita di notare questo atteggiamento soprattutto rispetto ad alcuni fenomeni linguistici che in questo periodo storico sono molto presenti nella discussione pubblica, anche sociopolitica. Un tema è quello dell'educazione plurilingue, dei suoi svantaggi e vantaggi, e delle vie possibili per una realizzazione (voluta davvero?). Le discussioni sui possibili svantaggi, fondati su chissà quali teorie scientifiche, prevalgono sui vantaggi, nell'opinione di molte persone (genitori, insegnanti, perfino insegnanti di lingue straniere), mentre nella realtà prevalgono i vantaggi.

L'altro, di cui cercherò di fare il punto con questo mio contributo, quello dell'uso della lingua di genere, o meglio, della lingua adeguata al genere.

Negli ultimi anni si parla sempre di più di lingua (o, in modo errato, di linguaggio) di genere. La causa di tale aumento l'incremento delle donne nella vita pubblica, politica e professionale. L'esigenza di fare chiarezza, di trovare modi adeguati di dire, in realtà è antica; il libro di riferimento, per la lingua italiana, è il volume pubblicato nel 1987 da Alma Sabatini, per i tipi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal titolo: *Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua*.<sup>127</sup> C'è quindi bisogno, maggior bisogno rispetto a prima, di dare un nome alle cose, e nello specifico, alle persone. La lingua funziona così, e non solo nell'ambito del genere. Con i suoi meccanismi di risemantizzazione, o di flessione, o di neologismo, si adegua alla nuova realtà. Di solito, i parlanti e le parlanti di una lingua accettano le nuove forme, le usano, soprattutto se sono esterofile, rimandano a lingue diverse; poche

127

[http://www.funziopubblica.gov.it/sites/funziopubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/Dossier%20Pari%20opportunità/linguaggio\\_non\\_sessista.pdf](http://www.funziopubblica.gov.it/sites/funziopubblica.gov.it/files/documenti/Normativa%20e%20Documentazione/Dossier%20Pari%20opportunità/linguaggio_non_sessista.pdf)



sono le persone che si innervosiscono di fronte a nuove forme, che possono suonare “strane”, come tutte quelle forme legate ai social e alla comunicazione informatica. Tale accettazione invece non si ritrova quando le nuove parole sono legate alle donne, e soprattutto ai loro ruoli professionali di potere.

Cercherò di riflettere su questa affermazione partendo da esempi concreti, e molto recenti.

### **Qualche esempio recente**

Navigando in internet, o leggendo i quotidiani, soprattutto i titoli, o i manifesti appesi nelle nostre città, si incontrano molti esempi di non rispetto della lingua di genere. Tre sono principalmente i modelli:

1. Il primo è quello al maschile cosiddetto inclusivo, o peggio ancora, maschile neutro, che implica la non rappresentazione del femminile, usando solo il maschile anche per le donne, perfino in situazioni di evidente ilarità, come nel caso di uno studio medico, in cui si invitavano i pazienti a dichiarare lo stato di maternità.
2. Il secondo è quello del raddoppiamento, della specificazione di un termine al maschile con il sostantivo “donna”, come nel caso illustrato qui sotto:



In italiano esiste la parola “istruttrici”, ed è una parola che ormai è entrata nell’uso quotidiano, una parola che non dà vita a risolini e battute. Una realizzazione linguistica che si basa sulla regola di formazione di una parola maschile in -tore, che al femminile si concretizza con la desinenza -trice. Per verificare la stranezza di un tale raddoppiamento basterebbe provare a trasformare al maschile. Si direbbe “istruttori uomini”? Si direbbe “poliziotto uomo”, “giudice uomo”? Eppure si dice “poliziotto donna”, “giudice donna”, quando l’italiano ci suggerisce l’uso di “poliziotta” e di “la giudice”, intervenendo

solo sull’articolo in quanto nome epiceno, che non prevede la flessione in base al genere.

3. Il terzo esempio è il più eclatante per spiegare l’ipotesi che la lingua sia una questione di potere, e non solo di grammatica; in questo esempio si nota l’uso del femminile per un termine, ma del maschile per un altro. Entrambi i termini sono rivolti ad un’unica persona, che è una



donna. La domanda spontanea è quindi: ma perché la donna in questione può essere coordinatrice ma non direttrice artistica?

La risposta, purtroppo, è semplice. Perché coordinatrice è ormai in uso, ed è una funzione di medio livello. Direttore invece è un ruolo dirigenziale, più elevato, prettamente maschile; a cui si somma l'idea che il rimando concettuale di direttrice è quello

della direttrice scolastica, evidentemente, nell'immaginario collettivo, un ruolo minore.

Emerge chiaramente che il problema non è relativo ad un semplice cambio di desinenza, ma è una questione più profonda, che tocca le viscere di chi parla, e che spesso, proprio per questo motivo, suscita due reazioni, ben prevedibili: o si fa passare il tema come una questione di lana caprina, che occupa spazio rispetto a problemi ben più grossi, oppure dà vita a reazioni stizzite, inverosimili, esagerate. Entrambi i poli non rendono giustizia al tema.

Se le indicazioni dell'Accademia della Crusca, organo prestigioso e indirizzo per la lingua italiana, ci dicono di utilizzare il femminile, si potrebbe perfino ribaltare la questione e dire semplicemente di utilizzare SEMPRE la grammatica; infatti, le indicazioni della Crusca si rifanno alle professioni di livello, alle cariche istituzionali, perché non c'è necessità di ribadirlo per le professioni "basse" (maestra, infermiera, operaia, fiorista...). Se applicassimo la grammatica a tutti i casi allo stesso modo nessuno/a si risentirebbe alla parola ministra, procuratrice, sindaca.

Osservando nel corso degli anni la comunicazione di genere, ci si accorge che le reazioni di uomini e donne sono diverse, e non come ci si potrebbe aspettare. Spesso gli uomini, dopo un iniziale momento di spaesamento, condividono l'uso al femminile, alcuni condividendone le motivazioni, altri come se non fosse una cosa che li riguarda direttamente. Le donne si dividono in due gruppi ben distinti: coloro che comprendono l'importanza di una rappresentazione linguistica reale, corrispondente alla realtà, e coloro che rifiutano la declinazione al femminile della loro carica, soprattutto se di un certo livello. "Ho studiato tanto per diventare avvocato e ora mi chiami avvocatata?", come se il maschile e il femminile dello stesso sostantivo veicolassero contenuti professionali diversi.

Appena le professioni sono relative alle sfere del potere come ad esempio nel caso di ministro,



sindaco, prefetto o questore, alcune donne spesso usano la giustificazione che si tratta del ruolo, e il ruolo è generalmente assegnato a uomini, oppure si argomenta che il raggiungimento della carica è stato molto difficile e il farsi chiamare al maschile viene visto come una sorta di riconoscimento del proprio valore. Il problema di fondo è che nel dire ciò la donna dà per scontato che la professione al maschile sia asimmetrica rispetto al femminile. E cioè che la professionalità di un uomo valga di più di quella di una donna. Per cui, quella che si può definire come banale questione di grammatica, rappresenta in realtà una potente questione di differenziazione di potere.

Se si pensa alla professione di giudice, per esempio, si constata che il tempo per adeguarsi alla nuova realtà socio-lavorativa, e quindi linguistica, c'è stato; dal 1963, più di cinquant'anni fa, le donne possono accedere alla magistratura, eppure la stampa, e molte professioniste del diritto continuano ad usare il maschile per definirsi e definire. La realtà modifica la lingua e la lingua modifica la realtà, sulla base di regole grammaticali molto semplici. Che si tratti di una questione di potere è chiaro, ed è dimostrato dal fatto che, mentre si discute sulle forme femminili come cacofoniche, non ci si interroga nemmeno su altre forme, come linkare, interfacciare, ... che sicuramente suonano peggio di ministra.

Si dice manchi una coscienza di genere, nell'avvicinarsi alla lingua. Forse semplicemente, soprattutto in ambito professionale, il modello è unicamente maschile. Le donne si rappresentano spesso sparando; l'immaginario legato alle parole è fortemente tradizionalista, e si muove su immagini solidificate nella cultura. La frase: "il chirurgo opera il paziente" è interpretata, se non si hanno riferimenti contestuali, come la presenza di due uomini, mentre nel primo termine potrebbe essere una donna. In questa frase si nota come per alcune parole sarebbe normale, nell'interpretazione, utilizzare la paziente.

Un'ulteriore dimostrazione del potere linguistico, dell'asimmetria della resa linguistica. La posizione numero uno nella frase è sicuramente più di potere della seconda (che può, invece, essere descritta al femminile e spesso lo è).

Cosa è possibile fare per cambiare la situazione? Educare ad un uso corretto ed adeguato della lingua italiana. Un uso che corrisponda alla realtà, che è in continuo mutamento. A scuola si insegna a rispettare le concordanze, ad utilizzare il maschile e il femminile; si segnano errori quelle discordanze che poi, nella stampa quotidiana, non vengono più sanzionate. "Il sindaco Raggi è stato eletta a Roma?"

Due sono i piani, che vanno tenuti ben distinti; quello personale, che non ricorre a sanzione, ed è bene che sia così, è la persona che decide come utilizzare la lingua italiana nella sua comunicazione. Quello istituzionale, che ha un dovere in più, e che quindi deve utilizzare una lingua adeguata al



genere. La grammatica della parità, oltre ad avere l'obiettivo di rappresentare l'effettiva presenza delle donne anche in professioni considerate alte, serve a fare maggiore chiarezza. Questo aspetto ha rilevanza anche da un punto di vista giuridico. Se trovo un cartello che dice "l'avvocato riceve alle 14" io mi aspetto di trovare un uomo, mentre magari voglio rivolgermi a una donna.

Sono le istituzioni, e la stampa, ad avere il ruolo principale nelle modifiche relative alla lingua; la scuola ha un ruolo importante, ma paradossalmente, via via che si sale nella formazione, dedica meno riflessioni alla questione della lingua di genere. In una analisi svolta nel mio corso di linguistica, le studentesse hanno dimostrato che bambini e bambine della scuola primaria non hanno problemi a volgere al femminile una serie di professioni al maschile, ricorrendo quindi alle regole grammaticali acquisite. Ragazze e ragazzi della scuola secondaria di primo grado incominciano ad avere qualche dubbio nella formazione delle professioni, mentre quelli della scuola di secondo grado preferiscono utilizzare il maschile anche nelle forme femminili. Allo stesso modo si comportano i e le docenti della scuola in questione.

La stampa ha incominciato, negli ultimi anni, ad oscillare nell'uso del maschile e femminile relativo alle cariche politiche ed alle professioni. Tale oscillazione è un segnale positivo per il cambiamento linguistico, sebbene possa creare problemi di comprensione, come nell'esempio seguente, pubblicato su Repubblica, il 1° luglio 2016, p. 7: in un riguardo si legge "La prima cittadina studia l'idea di portare in ritiro la "squadra" per fare team building"; in un altro, sulla stessa pagina: "Il primo cittadino cita Olivetti e porta subito la maggioranza in ritiro". Come se Torino avesse un sindaco e una sindaca...

Ho fatto una ricerca su sei mesi di quotidiani e ho notato che, indipendentemente dal tipo di quotidiano, alcune parole non presentano mai oscillazione, ma si sono trasformate al femminile. La forma senatrice, ad esempio, è ormai stabilmente accettata, mentre per ministra e sindaca le oscillazioni ci sono ancora. Il caso della parola senatrice dimostra che il femminile può diventare normale e per normale intendo qui ciò che non si allontana dalla norma. La norma deve essere vista come qualcosa che cambia, che si modifica. È ovvio che non esisteva magistrata se non esisteva la figura della donna in magistratura. Oggi esiste, ad esempio, l'astrofisica Samantha Cristoforetti, perché la devo chiamare al maschile?

Bartezzaghi, in un suo articolo del 1° agosto 2016 su l'Espresso, scrive di obiezioni ridicole, riferendosi alle forme al femminile e ai neologismi che, secondo l'autore, "scatenano antipatie violente": il motivo? Continua Bartezzaghi: "Una specie di linguistica selvaggia decreta che «sindaco» e



«ministro» sarebbero indeclinabili per genere. Molto diffusa la spiritosaggine per cui si accetterà di dire «ministra» quando si potrà dire anche «guardio».” Più che di una spiritosaggine, penso si tratti di ignoranza di linguistica storica.

Riprendendo il pensiero del potere e del suo rapporto con la lingua, appare molto chiaro se si analizzano le diverse professioni; più una carica è alta, di prestigio, più la motivazione di chi usa il maschile è legata alla funzione, e non alla persona di riferimento. Tale motivazione crolla però in modo disastroso se si applica ad una carica o ad una professione considerata bassa, esecutiva. Valga l'esempio di maestra, di operaia, di infermiera; nessuno si sognerebbe di designare al maschile donne che sono operative in questi lavori.

Tutto è legato esclusivamente al fatto che per le professioni considerate più alte si entra nella sfera del potere e della rappresentazione delle donne dentro la società, dove quello che non si nomina non esiste. E forse questo è la vera causa perché, come già accennato sopra, il tema della lingua di genere suscita sempre due reazioni principali: o dà vita a nervosismi, aggressività, opposizione quasi violenta, o provoca ilarità, come se fosse una questione inutile, minore, a cui si oppongono le lotte per i “veri” diritti. La nostra lingua è androcentrica, descrive un mondo al maschile, in cui il modello è quello rappresentato dall'uomo, con le sue strategie, abitudini, competenze professionali, che possono, e spesso sono, diverse da quelle rappresentate dalle donne. Se le reazioni sono queste, ciò significa che parlarne non è né banale, né inutile, perché sono questioni che riguardano le nostre categorie di riferimento. Si tratta di un problema culturale, che nell'applicazione diventa sociale. Occuparsi delle parole non vuole dire trascurare i diritti. Un maggior riconoscimento anche nominale dà maggiore visibilità alle donne nella società, soprattutto quando queste raggiungono posizioni di vertice. Credo che risultati positivi per le donne possano essere raggiunti solo se ci saranno cambiamenti sul piano del linguaggio e della cultura.

“Per quanto immotivato, il sentimento popolare verso le parole ha una forza non trascurabile. Ci vuole dunque pazienza e molte più donne in posizioni considerate tradizionalmente maschili. L'abitudine, quando ce la si farà, renderà ridicola ognuna di queste obiezioni.”<sup>128</sup> Forse la soluzione è proprio questa; abituare all'uso del femminile, partendo dalla scuola, dalla formazione<sup>129</sup>, ma soprattutto dalle istituzioni e dalla stampa.

<sup>128</sup> Bartezzaghi, 2016

<sup>129</sup> Come ha fatto da ultimo l'ateneo bolognese, che ha ufficialmente deciso di usare la lingua in modo adeguato al genere; non solo politicamente corretto, ma anche grammaticalmente corretto. Su Repubblica, 29 giugno 2016



## **Contro l'inattualità dell'urbanistica**

*di Alberto Clementi*

### **Un silenzio perturbante**

Se si osservano i recenti programmi presentati dai candidati a Sindaco di importanti città italiane si rimane colpiti dalla generale irrilevanza, strumentalità e riduttività dei temi urbanistici evocati. La diffusa frustrazione per le condizioni di vita nelle città e le variegate domande per un loro deciso miglioramento sembrano essere state affrontate ignorando l'utilità di un approccio urbanistico innovativo, con cui nel passato si era spesso cercato di rispondere alle attese per una città migliore, più sostenibile ambientalmente, più inclusiva socialmente, più performante organizzativamente e tecnologicamente.

Hanno invece rubato la scena istanze fattuali rivolte di volta in volta verso una maggior igiene e pulizia urbana, un trasporto pubblico più efficiente, una manutenzione urbana più curata, una sicurezza meno rischiosa anche in presenza di abitanti estranei, una solidarietà più efficace per le fasce più vulnerabili della popolazione, un'offerta adeguata di abitazioni sociali, il mantenimento di servizi per il welfare, in particolare per l'infanzia e per gli anziani, e soprattutto la necessità di favorire l'occupazione o comunque di contrastare l'impoverimento sempre più diffuso.

Questa segmentazione e settorializzazione delle domande ha trovato modo di ricomporsi nello spazio soprattutto nelle periferie, evocate spesso come *leitmotiv* per le politiche di contrasto ai processi d'ineguaglianza sociale, che vanno continuamente aggravandosi nella società contemporanea. Un tema peraltro già abbondantemente esplorato negli anni Settanta, e che oggi ritorna all'ordine del giorno con un approccio sorprendentemente ingenuo e inconsapevole della complessità delle questioni in gioco, certamente fuori della portata delle rassicuranti strategie del rammendo o della riqualificazione morfologica.

Rimossa stranamente la positiva esperienza maturata negli anni Novanta, in particolare con i programmi innovativi d'ispirazione comunitaria come Urban o i Programmi complessi promossi dal MIT, si cercano ora nuove soluzioni, per la verità senza troppa convinzione. Il mantra delle periferie tende a riemergere colorandosi di superficialità e di giudizi affrettati, cui non sembra sfuggire neanche una rivista accreditata come Limes, con il suo deludente numero monografico sul tema. E cui



pur troppo non sfugge neanche il “Piano delle periferie” annunciato enfaticamente dal Governo in carica, provvisto di modeste risorse finanziarie e ancor più povero di risorse concettuali.

Le molteplici e diversificate urgenze emerse nelle campagne elettorali sembrano in definitiva accostarsi e sommarsi in modo confuso, senza essere tragguardate rispetto a una qualche visione di futuro della città, in grado di donare senso e valore aggiunto alle pur necessarie azioni di settore. Né possono risolversi in una sciatta riaffermazione dei valori dell'esistente, negando alla città il suo diritto di sperare in un futuro migliore, che la metta almeno al passo delle altre città europee più dinamiche.

Assistiamo insomma sempre più spesso a un'enunciazione variamente assortita della domanda sociale (forse meglio multi-individuale) mirata genericamente al miglioramento della condizione abitativa di singoli gruppi o persone, senza alcuno sforzo di reinterpretazione più complessiva alla luce dei bisogni di equità, sostenibilità ambientale e di utilizzazione consapevole delle nuove tecnologie digitali che stanno rivoluzionando il funzionamento della città contemporanea. In pratica, emerge una domanda frammentaria che non trova alcun riscontro in una strategia d'insieme per la città, incarnata storicamente dall'urbanistica - che nella sua migliore espressione è cultura d'intervento condiviso in grado di promuovere azioni positive multiscalarì a breve scadenza, in vista di una trasformazione più radicale a lungo termine.

### **Tra dismissione e ritorno al passato**

Questa dismissione plateale dell'urbanistica non accade all'improvviso. Viene dopo mezzo secolo di controverse esperienze nella gestione delle città all'insegna dei nuovi metodi, con una fiducia inizialmente eccessiva negli urbanisti e poi con una caduta verticale delle speranze. Un'evoluzione che del resto rispecchia fedelmente la parabola della modernità, trasformatasi poco a poco da promessa fideistica per un futuro migliore a minaccia aleatoria da cui proteggersi, senza poter più contare neanche sulle reti di solidarietà sociale e di condivisione collettiva dei rischi.

In un contesto di generale sfaldamento dei valori che nel passato hanno sorretto la vita nelle nostre città, l'urbanistica attuale in Italia sembra improvvisamente afasica, incapace di proporre valori in grado di trascinare l'immaginario collettivo verso i generosi ideali di affermazione dei diritti di cittadinanza e di tutela del bene comune che hanno contrassegnato la sua fase di maggior successo. Mettendo il re a nudo, si è progressivamente spogliata delle sue vesti di costruzione fiduciosa e condivisa del futuro per ridimensionarsi a mera tecnica di gestione dello *zoning* e della rendita



fondiaria, ciò che l'ha fatta uscire dalla vita quotidiana dei cittadini per diventare appannaggio di élites di potere sempre più ristrette e potenti, che decidono gli interventi nelle città sulla base di loro convenienze generalmente estranee al sentire comune.

Se l'urbanistica si riduce a questo, allora se ne può fare a meno senza troppi rimpianti. Oppure si può provare a ritornare indietro nel tempo, agli anni gloriosi in cui *l'urbanista demiurgo* dava a credere di saper intercettare i bisogni di tutti e di voler imporre il bene comune, scontrandosi nobilmente contro le forze del mercato e della speculazione edilizia a favore di una crescita urbana equa ed equilibrata. Si tratta di una visione manifestamente nostalgica, che può offrire insidiose convenienze a chi si atteggia a difensore dei diritti comuni, ergendosi a giudice che dispensa scomuniche e crea miti a favore di chi milita nello stesso schieramento. Di questa visione manichea potrà beneficiare soprattutto il mondo della comunicazione, assecondato dagli esponenti di una certa politica della falsa innovazione e di un sapere disciplinare imbalsamato, tutti santificati da un'alleanza in nome di un presunto bene comune, che in realtà offre anche generosi dividendi sul piano del potere mediatico, ideologico e disciplinare.

Sta di fatto che questa idea dell'urbanistica è ormai tramontata definitivamente, essendo stata abbandonata senza troppi rimpianti oltre trent'anni fa, quando ne sono apparsi con impietosa evidenza tutti i limiti circa la sua effettiva capacità di guidare le trasformazioni urbane e territoriali. Oggi i nostri centri urbani, come del resto i nostri paesaggi pianificati sulla base di quell'impostazione ideologica, appaiono sostanzialmente governati, vittime del conflitto tra astratte pianificazioni urbanistiche e pratiche sociali fin troppo radicate nella storia e nella geografia.

Il fallimento non è imputabile necessariamente alla cattiva volontà dei riformisti o alla loro resa incondizionata al mercato e alle forze del male, espressione di un capitalismo avido e ignorante che tende a depredare il nostro territorio e i nostri celebrati paesaggi. Seppure a malincuore, si è dovuto prendere atto del fatto che la natura caotica, imprevedibile, frammentaria e dispersa della città attuale mette fuori gioco ogni modello di governo pubblico di tipo puramente autoritativo e conformativo. E' andata dunque in crisi l'idea stessa della modernità di cui è figlia l'urbanistica del dopoguerra, che ormai ha perso di conseguenza la propria legittimità e tensione propositiva, essendo troppo condizionata dalla pretesa di assoggettare le dinamiche a elevata complessità del territorio contemporaneo alla razionalità di stampo deterministico e illuministico di cui è impregnata la cultura progettuale del secolo scorso.



Del resto sono profondamente diverse le sfide che l'urbanistica è chiamata ad affrontare oggi. Non c'è soltanto da rispondere a una crisi ambientale di dimensioni planetarie, alla crescita devastante delle ineguaglianze sociali e al progressivo smantellamento del welfare sotto i colpi della recessione economica. Si tratta anche di contrastare i processi di molecolarizzazione dei corpi sociali e di frantumazione individualistica, che intaccano pesantemente i valori di cittadinanza e di cura dei beni comuni su cui si è costruito il programma della modernità. C'è poi ancora da individuare la giusta distanza del riformismo attuale rispetto alle forze che trascinano il mutamento, tra l'ingenua aspirazione al dirigismo e l'appiattimento acritico sul liberalismo di mercato. Ancora, c'è da ritrovare una nuova credibilità per la stessa urbanistica, come modo di pianificare democraticamente scenari di futuro condivisi, fecondi per le potenzialità di sviluppo offerte. Infine, c'è da mettere alla prova l'effettiva capacità d'azione dell'urbanistica all'interno delle complesse dinamiche di mutamento in atto, contribuendo per quanto possibile a orientarle in funzione degli obiettivi di sviluppo sostenibile perseguiti istituzionalmente e socialmente.

D'altra parte noi sappiamo quanto l'urbanistica sia strettamente vincolata dal sistema di governo in carica. Il fuori scala e la dismisura raggiunta nell'espansione infinita dei territori urbani contemporanei accrescono notevolmente la problematicità dei processi da governare. In particolare dimostrano tutta l'arretratezza degli attuali sistemi di governo delle città, disegnati sulla scorta di partizioni amministrative ottocentesche ormai anacronistiche, finalizzate soprattutto alle funzioni ordinarie di gestione dei servizi pubblici locali. Il sistema amministrativo ereditato da allora, tuttora operante con poche modifiche (peraltro scarsamente efficaci, come dimostra la recente istituzione delle Aree metropolitane e delle Unioni dei comuni) mal si adatta alla gestione delle nuove strategie d'intervento, tanto più se di natura trans-scalare come quelle necessarie per accompagnare lo sviluppo sostenibile delle macro-conglomerazioni in divenire, diventate ormai perfino interregionali, come è accaduto lungo la costa adriatica, quella ligure-toscana e quella tirrenica meridionale.

La nuova *questione urbana* nel nostro Paese, all'uscita dalla prolungata crisi recessiva di questo inizio del secolo e sotto la pressione incalzante e pervasiva delle nuove tecnologie digitali, tende a mettere fuori squadra le tradizionali articolazioni delle competenze e delle responsabilità distribuite tra gli attuali livelli istituzionali, creando defatiganti tensioni, sovrapposizioni e sprechi, con esiti frustranti d'ineffettualità delle politiche pubbliche che potranno essere risolti solo attraverso una profonda riforma del sistema di governo del territorio.



Insomma, se è vero che l'attuale organizzazione del governo urbano è lontanissima da una qualche corrispondenza con i processi all'opera, allora c'è bisogno di un coraggioso ripensamento del sistema vigente, per adattarlo almeno alle nuove dimensioni geografiche raggiunte dai fenomeni insediativi, alle sfide ambientali, sociali ed economiche da affrontare e alla necessaria riformulazione dei rapporti tra pubblico e privato, in una prospettiva che dalla contrapposizione dovrà evolvere verso la mutua corresponsabilizzazione ai fini dello sviluppo sostenibile.

Al riguardo non va trascurato il problema della costruzione democratica delle rappresentanze, quando il sistema incardinato sul principio di cittadinanza come conosciuto finora è messo in crisi dall'estesa diffusione di territori urbani fuori scala, che hanno finito per soppiantare le nostre "cento città". Il principio consolidato a base del tradizionale sistema elettorale comunale tende adesso a smarrirsi dentro un nuovo sistema di relazioni, che combina in modo spesso imprevedibile le logiche dello sviluppo locale, commisurate alle economie-territorio radicate nel contesto, e quelle dell'appartenenza ai flussi globali di beni, capitali, informazioni, popolazioni, tecnologie. In questo complesso intreccio tra molteplici variabili endogene ed esogene in reciproca relazione, gli abitanti dei quartieri interni alle metropoli e delle conurbazioni fuori scala tendono a smarrire la cognizione dei loro interessi collettivi, e la stessa capacità di mobilitarsi intorno a progetti comuni. Preferiscono allora rinchiudersi nelle proprie "sindromi Nimby" di difesa dell'interesse particolare, negando la possibilità stessa d'immaginare progetti di sviluppo d'interesse collettivo alla scala dell'insieme.

Così, sotto il tiro incrociato delle interdizioni di ogni genere e dei conflitti d'interesse sgobernati, lo sviluppo ristagna e le nostre città diventano sempre più invivibili, con buona pace di chi non sa altro che perpetuare all'infinito la situazione esistente.

### **Verso un'urbanistica delle convergenze**

Se stiamo assistendo al tramonto di un modo datato d'intendere l'urbanistica, non per questo dobbiamo rassegnarci alla rinuncia di un'attitudine al governo prospettico delle trasformazioni che anzi sembra ancora più necessaria per far ripartire le nostre città, dopo almeno un decennio di pesante recessione economica che ha accentuato drammaticamente le condizioni di vulnerabilità e i rischi di tracollo sociale.

Non è certo con un patetico ritorno all'indietro, seppur ammantato dall'insolito incontro con le forze politiche che dovrebbero incarnare l'innovazione, che si può sperare nel rilancio delle città, dove



comunque sappiamo che tenderanno sempre più a concentrarsi la nuova economia e l'innovazione tecnologica, e dove sempre più acuti sono destinati a diventare i conflitti sociali. Né del resto appare efficace il pragmatismo riduttivo che ha ispirato i recenti provvedimenti di legge nel nostro Paese, colpevolmente insensibile al tema delle città. La segmentazione e la dispersione degli interventi previsti nell'ambito delle varie Agende urbane, l'insignificanza dei progetti da realizzare con somma urgenza per ridare fiato al settore edilizio e perciò "immediatamente cantierabili", l'eclissi dell'urbanistica a favore della dimensione edilizia all'interno delle nuove politiche urbane statali sono tutti sintomi di una generale regressione culturale, che fa ripensare con rimpianto agli anni Novanta e ai programmi di riqualificazione urbana allora sperimentati nel partenariato tra livelli di governo centrali e locali.

Proprio perché le risorse pubbliche e private da investire sulle città sono sempre più scarse, è indispensabile cercare di utilizzarle al meglio, con tangibili effetti moltiplicatori delle potenzialità di sviluppo locale. Dovunque c'è bisogno di una nuova urbanistica che ridimensioni la propria attitudine conformativa dei diritti di proprietà a favore di un approccio strategico che impone il ricorso attivo a progetti di sviluppo pubblico-privati, costruiti sotto la regia della parte pubblica, garante in modo trasparente dei diritti di cittadinanza.

L'urbanistica di cui abbiamo bisogno non è fatta soltanto di dinieghi, vincoli e interdizioni. Il contrasto nei confronti della speculazione più retriva si può vincere con idee alternative di sviluppo sostenibile, capaci di esprimere equilibri più avanzati rispetto al mercato, non certo con la stasi e l'ingessatura a tempo indeterminato dell'esistente. Fa male all'urbanistica essere strumentalizzata come politica del *no a tutto*, di fatto a favore di una sostanziale decrescita dell'economia urbana, in particolare del settore immobiliare.

D'altra parte l'esaurimento dell'insensata onda lunga della crescita edilizia nel nostro Paese, che ha consumato un'enorme quantità di suolo, lasciando sul campo un'infinità di volumetrie invendute e inutilizzate, apre lo spazio per una politica di rigenerazione dell'esistente che va letteralmente inventata, per la complessità degli interventi da promuovere pervasivamente in presenza degli abitanti e dei valori riconosciuti dal mercato. C'è da creare nuove centralità, soprattutto nelle aree svantaggiate e prive di opportunità. C'è da ridare senso e forma agli spazi pubblici, desertificati da pratiche sociali ormai sempre più immateriali. C'è da creare nuovi spazi d'incontro e di coesione tra culture diverse, portate a riconoscersi reciprocamente in nome dei comuni diritti di



cittadinanza. C'è da mettere in sostenibilità la città esistente, aumentandone la resilienza rispetto ai cambiamenti climatici e alle criticità ambientali. C'è da migliorare le prestazioni delle reti infrastrutturali e dei servizi pubblici esistenti, in particolare del trasporto pubblico, grazie anche all'iniezione di tecnologie smart e di nuovi sistemi organizzativi (ben oltre il controllo politico delle società partecipate su cui si sta giocando una partita esclusivamente di potere). C'è da accrescere la sicurezza, senza eccedere nell'uso di apparati di sorveglianza e di controllo poliziesco. C'è infine - e soprattutto - da promuovere processi d'innovazione mirati alla riduzione delle ineguaglianze sociali e alla crescita dell'occupazione giovanile.

Come sia possibile affrontare tutte queste complesse sfide con una politica urbana organica e intersettoriale sorretta da una visione per il futuro non è affatto chiaro, e anzi è proprio ciò che va ricercato e messo alla prova nella prospettiva di una strategia dello sviluppo sostenibile e dell'innovazione nei metodi di governo delle città che riscopre l'utilità dell'urbanistica.

Perché almeno una cosa è certa: che le diverse politiche di settore per produrre effetti più efficaci dovranno ricomporsi organicamente all'interno in una nuova strategia delle interdipendenze articolata su base territoriale, assumendo l'unità di spazio come occasione per far convergere i diversi progetti, interventi e attori in gioco.

L'urbanistica che verrà ne sarà profondamente ridisegnata, stemperando il proprio tradizionale approccio morfogenetico e funzionale a favore di un'*urbanistica delle convergenze*, come strategia d'intervento partenariale multilivello e multiattoriale, capace d'incidere efficacemente sul sistema delle relazioni tra gli attori dello sviluppo e le comunità locali, radicandole nei contesti dove più acuto è il bisogno di fronteggiare le crisi in atto.

Sappiamo ancora poco di come dovremo agire per rigenerare effettivamente la città esistente e aprirla al futuro sfruttando le nuove opportunità che si stanno delineando, soprattutto con il ricorso alle tecnologie digitali e il rifiorire del bisogno di partecipazione democratica. Ma sappiamo abbastanza per diffidare dalle muse nostalgiche, che vogliono riportarci all'indietro sacrificando la complessità delle urbanizzazioni contemporanee e condannandoci all'impotenza.

Non è un problema soltanto dei nuovi Sindaci. Ci riguarda tutti, perché ci costringe alla ricerca di una nuova etica e una più efficace cultura di governo del mutamento, senza il riparo dei fraintendimenti e delle mistificazioni che sembrano dilagare nel dibattito in corso.



**Convegno “Se non è paritaria non è democrazia” - Non vi è parità senza democrazia - Accordo di Azione Comune per la Democrazia Paritaria - Bilanci e prospettive**  
**Roma - 20 settembre 2016**

*Introduzione di Marisa Rodano*

Ringraziamenti ai presenti; e al presidente Mattarella per la medaglia.

Scopo di questo convegno è quello di ricapitolare e far conoscere i risultati dell'attività svolta nel corso degli ultimi sei anni dall'Accordo comune per la democrazia paritaria. Un incontro sulla nostra attività, per presentare i tanti risultati ottenuti e gli obiettivi futuri. Io mi limiterò a porre in rilievo le modalità specifiche e originali con le quali si è operato.

Mi si consenta tuttavia una breve premessa.

La nostra attività è iniziata nel marzo del 2010 con la diffusione di un appello sottoscritto da Daniela Carlà, Roberta Morroni, Annamaria Parente e Simonetta Sotgiu e da me, che ritengo utile rileggere.

*“Noi donne delle istituzioni, delle associazioni femminili, dei partiti, dei sindacati, della società civile, convinte della necessità che nella vita politica - di cui tutti avvertono il degrado e la crisi - debbano essere valorizzate innanzitutto le competenze, le professionalità e i talenti delle donne, ci permettiamo di richiamare l'attenzione della Ministra delle pari opportunità, del Ministro degli Affari regionali, del Presidente della Conferenza Stato-Regioni sul grande supporto fornito dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 4 del 2010 al principio della democrazia paritaria, (cioè delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive di uomini e donne) con il riconoscimento della legittimità costituzionale della legge elettorale della Regione Campania laddove promuove nell'espressione del voto la **doppia preferenza, diversa per sesso**. Essendo tuttora aperto il dibattito sulla presenza ancora inadeguata delle donne nelle istituzioni, ci pare infatti opportuno valorizzare la novità di una tale norma. Chiediamo pertanto l'adozione da parte della Conferenza Stato-Regioni di un provvedimento di indirizzo che promuova l'inserimento di norme analoghe nei rispettivi sistemi elettorali da parte delle Regioni in ottemperanza all'articolo 117 della Costituzione. Facciamo appello altresì ai Presidenti delle Regioni e alle consigliere regionali, nonché ai candidati alla Presidenza delle Regioni e alle donne candidate alle*



*elezioni regionali di adoperarsi affinché le leggi elettorali regionali vengano adeguate alla Sentenza della Corte Costituzionale”.*

L'appello fu sottoposto alla firma on line e raccolse moltissime firme.

Si decise allora di costituirsi in “Rete delle donne per la doppia preferenza”, poi ribattezzata **“Noi, rete donne”**.

Fu poi elaborato un documento, coordinato da Agnese Canevari, intitolato **“Per un sistema elettorale Women friendly”**, che conteneva ipotesi di misure per la parità di genere per tutti i possibili sistemi elettorali. Credo sia stato messo a disposizione delle partecipanti a questo nostro convegno.

Successivamente, d'intesa con l'**AFFI**, con l'**UDI** e con l'Associazione **“Aspettare stanca”**, venne deciso di dar vita a un **“Accordo di azione comune per la democrazia paritaria”** per vedere se fosse possibile giungere a punti di vista condivisi e possibilmente alla elaborazione di un appello comune, forte dell'appoggio del maggior numero possibile di soggetti femminili e si cominciarono a raccogliere le adesioni di associazioni, gruppi e reti di donne fino a raggiungere il numero attuale di componenti.

Vengo ora alle **modalità** adottate per realizzare le iniziative dell'**ACCORDO**.

Ci siamo rivolte a tutte le forze politiche senza alcuna esclusione, dall'estrema sinistra all'estrema destra, per vedere se fosse possibile giungere a punti di vista condivisi e possibilmente alla elaborazione di un appello comune, forte dell'appoggio del maggior numero possibile di soggetti femminili.

Ci siamo rivolte alla Confindustria e alle Organizzazioni sindacali. A quest'ultimo proposito vorrei ricordare il Convegno: **“E' ora di aprire le porte: donne al potere nel lavoro, nell'economia, nella pubblica amministrazione: un valore aggiunto”** del 16 dicembre 2010.

Ad alcune nostre riunioni partecipò Susanna Camusso.

Ci siamo messe in rapporto con tutte le istituzioni: Parlamento, Governo, Regioni, Enti locali, Cnel, con la Conferenza Stato-Regioni e con tutti i partiti politici.

In particolare si è realizzata una proficua collaborazione con le elette nella Camera e nel Senato, che si sono dimostrate in più occasioni capaci di una azione concorde sugli obiettivi da noi



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

proposti. Siamo particolarmente grate al Presidente Napolitano, che volle ricevere una nostra delegazione.

161

**Vorrei sottolineare soprattutto come lavoriamo:** l'attività svolta (raccolta in un documento che è stato distribuito) e che ha prodotto risultati importanti, è opera del lavoro volontario delle partecipanti. Le riunioni dell'accordo si tengono nelle case di alcune di noi; non abbiamo mai chiesto né tanto meno avuto finanziamenti da enti pubblici o privati. Siamo consapevoli che la politica può richiedere mezzi finanziari, ma siamo altresì convinte che ciascun cittadino può impegnarsi politicamente senza pretendere sovvenzioni.

Permettetemi infine di sottolineare che siamo ancora lontane da una vera democrazia paritaria; che le donne sono ancora fortemente sottorappresentate; che le retribuzioni femminili sono ancora lontane da una effettiva parità; che l'immagine delle donne privilegiata dai media ha ancora un'impronta maschilista; che troppe Regioni non hanno ancora adeguato i propri statuti e le proprie leggi elettorali alla parità di genere. Che, purtroppo spesso le donne si adeguano ai modelli maschili dell'agire politico.

C'è insomma ancora molto da fare.



## RECENSIONI

**Maria Paola Monaco**

**Gli incarichi di funzione dirigenziale  
Uno snodo cruciale nel rapporto fra politica e amministrazione  
FrancoAngeli – 2016**

*di Leonella Cappelli*

L'autrice, ricercatrice di Diritto del lavoro e docente di Diritto del lavoro e della sicurezza sociale nell'Università degli Studi di Firenze, affronta nel testo le problematiche giuridiche relative agli incarichi nella dirigenza pubblica, con una disamina della connessa normativa e della giurisprudenza degli ultimi due decenni, fino alla cosiddetta "riforma Madia" del 2015, ancora non completata con l'emanazione di tutti i decreti attuativi.

Il punto di partenza dell'analisi, molto accurata e articolata, è costituito dalla sottolineatura della dicotomia tra fiduciarità e imparzialità sottese alle motivazioni della scelta dei soggetti da preporre agli incarichi. Da un breve excursus, a partire dalla nascita formale della dirigenza negli anni '70 del secolo scorso fino ai tempi più recenti, emerge una iniziale prevalenza dell'elemento fiduciario, giustificato dalla funzione di capo dell'amministrazione all'epoca affidata al Ministro ( o alle figure politiche equivalenti negli altri settori della P.A.), e una fase più recente contrassegnata dalla netta distinzione fra politica ed amministrazione e dalle applicazioni, normative e pratiche, di tale principio, con altalenanti accentuazioni delle due facce della dicotomia sopra cennata.

La Monaco descrive con dovizia di particolari non solo gli aspetti più generali, assunti nei vari momenti, delle procedure di affidamento degli incarichi, ma anche le eccezioni tuttora esistenti sia presso l'amministrazione statale ( ad es. la nomina a vice prefetto vicario), che presso gli enti locali e le strutture sanitarie regionali.

Nel testo, sull'argomento, trova anche spazio la ben nota vicenda dei funzionari interni dell'Agenzia delle Entrate preposti temporaneamente a funzioni dirigenziali e reiteratamente prorogati fino alla pronuncia della Suprema Corte sulla incostituzionalità della norma presupposta e



alla conseguente sentenza del Consiglio di Stato sulla illegittimità del corrispondente articolo del regolamento interno.

Non mancano, nella prima parte del lavoro, varie puntualizzazioni sul regime dei controlli degli atti di che trattasi, e segnatamente su quelli della Corte dei Conti, che ha elaborato una propria interpretazione distinguendo fra posizioni dirigenziali apicali e le altre inferiori, accordando di fatto maggiore discrezionalità nelle procedure di scelta dei dirigenti più elevati. Soluzione che incontra le esplicite riserve dell'autrice.

Altra fattispecie di estrema delicatezza, esaminata con attenzione, è l'affidamento a soggetti esterni all'amministrazione, la cui evoluzione normativa nel senso del rigore e della sottolineatura dei limiti è salutata positivamente dalla Monaco.

Prendendo spunto dall'argomento della durata e della revoca degli incarichi, ampio spazio è dedicato, in un apposito capitolo, allo "*spoils system*", introdotto nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 80 del 1998.

I confini del sistema sono stati definiti a seguito di numerose pronunce della Suprema Corte e di conseguenti aggiornamenti normativi. In una prima fase, la "fidelizzazione" risultava più ampia e marcata, anche per effetto della previsione della cessazione automatica degli incarichi entro 90 giorni dal voto di fiducia al nuovo governo. La Corte Costituzionale ebbe modo di intervenire più volte sul punto, circoscrivendo il campo di applicazione dello *spoils system* strettamente agli incarichi di vertice (Capo dipartimento e segretario generale ed equiparati) e dichiarando illegittime varie norme regionali, in gran parte relative alle aziende del settore sanitario, che avevano preteso di includere nel sistema i direttori generali delle ASL e, addirittura, i componenti dei collegi sindacali delle aziende stesse.

L'autrice ricava poi, da un'attenta analisi delle fonti normative e giurisprudenziali dei periodi più recenti, la tendenza ad allargare, sia pure surrettiziamente, il campo dello *spoils system*. Alla riforma Brunetta del 2009, che già prevedeva la rimozione del dirigente non apicale dalla sua posizione anche in assenza di valutazioni negative sul suo operato, si sono infatti aggiunte le norme del 2011, incluse nel pacchetto legislativo emanato sotto la spinta della crisi economica, in base alle quali anche prima della scadenza diviene possibile sollevare il dirigente dall'incarico rivestito, con ciò sottoponendolo sempre più al potere politico. Sul tema, la legge Madia rinvia alle norme di dettaglio la



definizione dei presupposti oggettivi per la revoca dell'incarico, senza innovare più di tanto sul recente passato.

Chiude la pubblicazione una riflessione sull'attuale stato dei rapporti fra politica ed amministrazione alla luce della riforma del 2015. Premesso che una più penetrante valutazione potrà essere svolta alla luce dei decreti delegati, non ancora emanati alla data di pubblicazione dello studio, i principi contenuti nella legge n. 124/2015 e segnatamente all'art. 11 consentono di enucleare alcuni snodi fondamentali. In primo luogo la creazione di un ruolo unico per ciascuno dei grandi comparti del settore pubblico (Stato ed enti equiparati, Regioni, Enti locali) sembra rispondere a logiche di risparmio economico, oltre che di revisione degli apparati. In tale ambito la Monaco non si nasconde le insidie derivanti da possibili conflitti di natura costituzionale derivanti dalla invasione da parte delle legislazione statale nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali, ivi inclusi quelli delle Regioni a Statuto speciale. Anche se, soggiunge correttamente, la centralizzazione insita nella riforma costituzionale dell'anno corrente potrebbe rendere meno stridente il contrasto.

In secondo luogo, i poteri affidati alle Commissioni di selezione e controllo non trovano precedenti nel sistema e corrono il rischio di creare sovrapposizioni e conflitti con altri organi (Corte dei Conti). La valutazione complessiva dell'autrice sull'argomento, pur nella riserva sopra indicata in ordine agli sviluppi normativi in fieri, è che il rapporto tra politica ed amministrazione possa subire uno sbilanciamento a favore della prima, in ragione dei condizionamenti ampiamente descritti e non modificati sostanzialmente dalla nuova legge delega.

Per quanto sopra illustrato, il lavoro della studiosa appare pregevole sia in ordine alla chiarezza espositiva ed alla analiticità della trattazione, sia per la dovizia di richiami giurisprudenziali, elementi che lo rendono utile mezzo di conoscenza approfondita della materia oltre che proficuo strumento a fini di concreta operatività per i professionisti e gli operatori del settore.



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

165

**Marina Terragni**

**Temporary Mother. Utero in affitto e mercato dei figli**

**VandA. ePublishing - 2016**

*di Antonella Crescenzi*

Marina Terragni, scrittrice e giornalista impegnata da anni sui temi femminili, ha da poco pubblicato un interessante e coraggioso volumetto dal titolo “Temporary Mother. Utero in affitto e mercato dei figli.” Interessante, perché spiega e racconta in modo vivido e concreto in cosa consiste il fenomeno ormai dilagante della maternità surrogata (o utero in affitto); coraggioso, perché l’autrice non teme di andare controcorrente in un clima in cui la battaglia contro la mercificazione della gravidanza e la compravendita di bambini viene additata da molti come retrograda, di destra e omofobica.

Innanzitutto, Terragni presenta un breve panorama sul business dell’industria della surrogacy, spazzando via la favola della donna samaritana che dona il proprio corpo per aiutare coppie eterosessuali od omosessuali e maschi singoli di ogni orientamento. Il giro d’affari è stimato in almeno 3 miliardi di dollari che diventano 10 se si comprende anche il business della fecondazione assistita. Il costo di una surrogacy varia molto in relazione ai Paesi ove è consentita tale pratica: dai 120-150 mila dollari della California ai 20-30 mila dell’India. La gratuità si realizza raramente: in realtà si tratta di una transazione economica. Le donne vengono pagate, mosse dagli intenti più vari: le indiane per fame e povertà, spesso costrette dai padri, fratelli o mariti, le californiane per comprare una nuova auto o ristrutturare la casa. Ogni anno nascono via utero in affitto diverse migliaia di bambini, un numero destinato a crescere, anche in relazione al drammatico calo di fecondità dei Paesi occidentali conseguente al continuo rinvio del “momento giusto” per fare un figlio. Afferma Terragni: “La magia del capitalismo sta proprio nella sua capacità di re-inglobare qualunque criticità per farne opportunità di profitto. Quello che ti viene tolto – la libertà di fare i figli quando c’è il desiderio e il corpo è naturalmente fecondo – ti viene riproposto confezionato in forma di neo-desideri e neo-diritti: diritto a un bambino anche quando non arriva, diritto alla genitorialità, diritto a riprodursi senza contatti con l’altro sesso. Basta che paghi. I figli che non ci è stato consentito avere possiamo comprarli. Anzi: se li compriamo è meglio”.



Questo è uno dei punti cardine del libro: il rischio che corrono le donne - donne che negli anni settanta lottavano per liberarsi dalla maternità intesa come condanna urlando "l'utero è mio e me lo gestisco io" - di tornare ad essere oggetti, merce, contenitori. Dice Terragni: "Questa totale disponibilità del corpo è il frutto impazzito del mito dell'autodeterminazione. E perché il corpo non è del tutto mio? Perché fin dal principio il corpo è impigliato in una rete inestricabile di relazioni". Ma se salta la relazione materna, il rapporto madre-figlio, si annulla la differenza sessuale e si va così a toccare la radice stessa della civiltà umana. La surrogacy conduce a superare un limite fondamentale insito nella natura: la libertà riproduttiva di una donna è piena, mentre non si può dare per scontato che due uomini diventino padri. "È l'uomo che vuole essere la madre, usurpandone la fecondità". Secondo Terragni, dunque, "La surrogazione è l'estremo acting out dell'invidia dell'utero. È il sogno maschile radicale - cancellare il fatto di essere nati da una donna - che prende definitivamente corpo con l'ausilio della tecnoscienza e del biobusiness".

Ma c'è un altro punto fondamentale che emerge dalla lettura del libro e che riguarda il bambino che deve nascere. La madre è "temporanea" e scompare per contratto in cambio di soldi, preconstituendo quello che la creatura vivrà come un abbandono. Ci sarà sempre una domanda in fondo al suo cuore, la ricerca di un perché. Cita Terragni, a questo proposito, importanti autori della letteratura psicoanalitica che affermano la possibilità di rilevanti traumi infantili nel caso di separazione dalla madre biologica. Il silenzio sulla creatura quando si parla di utero in affitto è inaccettabile. La sua scomparsa deriva direttamente dalla scomparsa di sua madre. Scompaiono entrambi, scompare la loro relazione, una relazione che è un dono naturale e non può essere ridotta ad una compravendita. La resistenza all'utero in affitto, secondo Terragni, diventa così un atto anarchico, della stessa specie del gesto di Antigone che per dare sepoltura al fratello Polinice contravviene alle leggi di Creonte, re di Tebe. A chi l'accusa di aver violato la legge, lei risponde che quella legge vale poco perché non viene dagli dei. Anche le leggi del mercato e del profitto non provengono dagli dei.

Da qui nasce l'ultima considerazione svolta da Terragni. "Come è possibile che il rispetto dei diritti umani non venga invocato a gran voce nel caso della Gpa?" Di fatto, l'articolo 3 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue vieta di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro. La GPA è vietata in gran parte dei Paesi europei: Italia, Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca, Germania, Francia, Spagna; alcune eccezioni sono ammesse in casi particolari in Grecia, Olanda e nel Regno Unito. Il divieto di gran parte d'Europa è stato ribadito a dicembre 2015 dal Parlamento di Strasburgo. Tuttavia, le lobbies sono al lavoro...avverte Terragni. Nel marzo 2016 la Commissione



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

167

Affari sociali del Consiglio d'Europa ha votato in merito al Rapporto redatto dalla deputata Petra De Sutter, ginecologa che pratica la surrogacy nella sua clinica in Belgio – dove non è né vietata né regolamentata – e collabora con la clinica indiana “Seeds of Innocence”. Il Rapporto, che proponeva anche una regolamentazione internazionale dell'utero in affitto, è stato respinto (anche in occasione di ulteriori tentativi di De Sutter davanti alla Commissione). Ma, nel frattempo, i tribunali dei singoli paesi sembrano inclini ad accettare gli effetti della GPA, riconoscendo la genitorialità di chi è ricorso alla surrogacy. Il tentativo di forzare le legislazioni nazionali, ricorda Terragni, sta trovando, tuttavia, un ostacolo nella mobilitazione internazionale lanciata nel corso del 2015 da alcune associazioni femministe degli Stati Uniti e della Francia - cui hanno aderito in seguito associazioni di molti altri Paesi, incluso il nostro - e culminata il 2 febbraio 2016 a Parigi presso l'Assemblea Nazionale con la sottoscrizione collettiva della “Carta per l'abolizione universale della maternità surrogata”. Una mobilitazione che prosegue e si espande, certamente un fatto importante cui, però, secondo Terragni, si dovrà accompagnare anche una nuova consapevolezza del senso del limite posto dalla legge umana. Un limite interiore inteso “come una sponda sulla quale fermarsi perché di lì si può vedere tutto più chiaramente. È una luce che si fa presente alla mente. È il punto nel quale lo stretto io trascende, aprendosi a qualcosa di meglio e di più grande dove l'altro abbia spazio, proprio come quando una madre fa spazio alla creatura dentro di sé. È un limite che non ci chiude, ma ci espande”.

Si tratta, conclude Terragni, di trovare una giusta collocazione politica e simbolica alla resistenza all'utero in affitto, esaltando il gesto anarchico femminile di ribellione alle leggi di mercato come atto di liberazione non solo delle donne ma di tutti.



**Anna Loretoni**

**Ampliare lo sguardo. Genere e teoria politica**

**Donzelli Editore - 2014**

*di Francesca Izzo*

Ampliare lo sguardo. Genere e teoria politica è un libro che arricchisce il panorama degli studi italiani di genere di un contributo di grande qualità e intellettualmente stimolante. L'autrice, nei cinque capitoli che compongono il volume, punta a mostrare l'impatto "rivoluzionario" che la prospettiva di genere produce sulle teorie politiche elaborate dalle più diverse tradizioni di pensiero, dalla liberale alla multiculturale, dalla comunitarista alla postmoderna e postcoloniale. La sua attenzione si concentra principalmente sulla tradizione liberale il cui principio metodologico fondativo, l'individualismo, viene sottoposto al vaglio critico della teoria di genere che aiuta a rivelare i limiti del suo presunto universalismo.

"Se - scrive Loretoni - va individuato un qualche nesso tra liberalismo e femminismo, non si tratta di una relazione che qui vorrei proporre sic et simpliciter, come se si trattasse di un modello convergente di riferimento, normativo o filosofico-politico. Al contrario, tale linea di continuità[...] si mostra feconda proprio perché in grado di mettere in luce i limiti della tradizione liberale[...] valorizzando al tempo stesso le potenzialità di contestazione del liberalismo verso istituzioni, poteri e culture che tendono a mantenere i soggetti in condizioni di disegualianza, vulnerabilità, oppressione" (pp.5-6).

Utilizzando criticamente una vasta letteratura femminista, Anna Loretoni fa emergere innanzitutto il profilo decostruttivo che caratterizza la teoria del genere nei confronti di paradigmi teorici tradizionali. Il punto di vista delle donne funziona come un potente solvente rispetto a codici, norme, visioni assunti come naturali, li fluidifica consentendo di vedere, di portare alla luce fenomeni storici o sociali altrimenti nascosti. In sintonia con Martha Nussbaum, respinge però le derive estremistiche del decostruzionismo postmoderno, il cui funambolismo verbalistico e il quietismo politico fanno perdere il contatto con la realtà e con le esigenze della sua trasformazione. Il concetto di genere che, in nome dell'intersezionalità, nel libro viene associato ad altri strumenti di analisi come la classe, la nazionalità, la religione o l'etnia, apre ad una visione della realtà più concreta, più attenta alle reali condizioni di vita e più prossima alla molteplicità di appartenenze che strutturano i soggetti. E



rende possibile, slargando lo sguardo teorico, politiche di inclusione verso tutti coloro che vivono ai “margini”.

Munita di questa risorsa metodologica, Loretoni sviluppa un’analisi critica dell’individualismo liberale, confronta diverse concezioni della cittadinanza, misura il possibile scarto tra i principi universalistici e la molteplicità dei diritti, discute infine le nuove frontiere della laicità così come la necessità di sviluppare la democrazia oltre le frontiere nazionali. Personalmente ho trovato di particolare interesse la sezione dedicata a sfidare il presupposto di ogni teoria liberale: l’individualismo.

“Una delle sfide più interessanti che gli studi di genere hanno posto alla tradizione liberale concerne l’interpretazione di cosa sia l’individualismo e di quanto siano rilevanti le relazioni intersoggettive e sociali, tanto nella costituzione dell’identità individuale quanto nel modo di abitare insieme lo spazio pubblico della politica” (ivi, p.39).

I punti di attacco all’idea di individuo autonomo, razionale, indipendente che Loretoni prende in considerazione sono molteplici e sono ricavati da diverse prospettive teoriche che vanno dagli scritti di Amartya Sen alle elaborazioni filosofiche di Charles Taylor o Axel Honneth e soprattutto a quelle femministe di Carol Gilligan, di Susan Moller Okin, di Nancy Chodorow e Jessica Benjamin che le consentono di affermare che “gli studi di genere hanno contribuito non soltanto a rompere il monadismo dell’individualità storica e culturale della modernità, ma, rivalutando gli aspetti dell’esperienza femminile prima negata, a correggere, un’individuazione centrata sull’obiettivo della separazione dall’altro” (ivi, p.61). In conclusione avrei solo un’osservazione critica da avanzare al lavoro di Loretoni. Se, come lei dimostra ampiamente, l’individualismo metodologico si presenta organicamente incapace di dar conto delle dimensioni relazionali, vulnerabili e interdipendenti che caratterizzano la realtà dei soggetti, non sarebbe teoricamente più convincente dichiarare la crisi “organica” di tale paradigma e fare dell’individuo più che un presupposto un posto? E riaprire così la questione del soggetto in termini non più individualistici ma relazionali, non più singolari ma collettivi? Insomma penso che converrebbe, anche alla luce di quanto lei scrive, ridare spazio a visioni dell’etica, della politica e della storia liquidate troppo facilmente come “totalitarie” e oppressive solo perché considerano l’individuo frutto di una dialettica complessa delle relazioni, dei legami sociali.



**Joseph E. Stiglitz**

**Le nuove regole dell'economia - Sconfiggere la disuguaglianza per tornare a crescere - Il Saggiatore 2016**

*di Sonia Mecenate*

*Joseph E. Stiglitz, premio Nobel per l'Economia nel 2001 per il suo contributo alla teoria delle asimmetrie informative, insegna alla Columbia University. E' stato capo economista della Banca mondiale e consulente del governo statunitense. È considerato tra i creatori della cosiddetta Economia dell'Informazione ed è tra gli autori del Rapporto Intergovernativo per i Cambiamenti Climatici delle Nazioni, documento che ha ricevuto il premio Nobel per la pace.*

*Nel 2005 ha fondato il Brooks World Poverty Institute, un centro di studi internazionale per combattere la fame nel mondo situato all'Università di Manchester. Nel 2010 l'Università Luiss gli ha conferito la seconda laurea honoris causa in economia.*

L'autore richiama la crisi economica del 2008 che ha aggravato le disuguaglianze economiche e sociali negli Stati Uniti contagiando tutto il mondo. Il libro si concentra sugli Stati Uniti, ma ciò che è accaduto lì trova corrispondenza in molti paesi del mondo; l'obiettivo è spiegare cosa non va nel sistema economico e come si potrebbe correggere lo stato delle cose.

Stiglitz giunge alla conclusione che le disuguaglianze che esistono oggi non sono la conseguenza naturale dell'evoluzione del capitalismo, piuttosto le "regole" che governano l'economia hanno prodotto tali nefasti risultati.

Il libro offre un'interpretazione del perché la nostra economia sia venuta meno alle proprie funzioni e, sulla base di tale analisi, fornisce una serie di indicazioni. Il rallentamento del sistema economico e l'aumento della disuguaglianza sarebbero due facce della stessa medaglia.

Nella prima parte dello scritto "Le regole attuali" viene trattato il rapporto tra politiche pubbliche e aumento della disuguaglianza, mentre nella seconda parte "Riscrivere le regole" vengono descritte le possibili soluzioni politiche, tradotte in riforme, per rispondere alla crisi. L'autore, contrariamente a quanto pensano molti studiosi, ritiene che il perseguimento dell'eguaglianza e della crescita economica possano coesistere.

Nel complesso, il libro offre uno spunto di riflessione completo sul funzionamento del sistema economico statunitense che, comunque, travolge tutto il mondo occidentale in un momento di trasformazione dell'economia mondiale dove i cambiamenti tecnologici e l'innovazione si affacciano portando con se sia pericoli che promesse.



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

## APPENDICE

171

### Arriva l'Agenda NOIDONNE *cult* 2017

#### PRENOTALA SUBITO !

Quest'anno abbiamo scelto la forza dell'ironia perché i tempi sono duri ma noi non ci arrendiamo. Sarà Delfina, con le sue battute fulminanti da "trapezista filosofa" ad accompagnarci settimana dopo settimana. Cristina Gentile, collaboratrice di lungo corso di NOIDONNE, l'ha voluta esagerata, tenera e lunatica, disegnandola nuda mentre indossa sempre 'se stessa'.

Abbiamo realizzato un'agenda che parla *alle* donne e *delle* donne con la leggerezza e la profondità tipica della satira. Perché i tempi sono duri ma noi li sfidiamo con l'irruenza del sorriso.

Il ricavato dalla vendita dell'Agenda ci è indispensabile per sostenere il sito e darci la possibilità di continuare a far circolare le informazioni che ci interessano, le notizie che non si trovano altrove, gli approfondimenti e le riflessioni che esprimono il nostro punto di vista di donne.

Ti invitiamo a comprare e regalare questa agenda, compiendo un gesto politico: sostenere il progetto di potenziamento e rinnovamento del sito di NOIDONNE: [www.noidonne.org](http://www.noidonne.org).





Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

---

## ***Numeri Precedenti***

disponibili sul sito [www.eticapa.it](http://www.eticapa.it)

172

### **Numero 0 – Giugno 2013**

FOCUS: Dirigenza e riforme

### **Numero 1 – Dicembre 2013**

FOCUS: L'evoluzione dei controlli – Dalla legittimità degli atti all'equilibrio di bilancio

### **Numero 2 – Giugno 2014**

FOCUS: Valutazione delle politiche pubbliche

### **Numero 3 – Gennaio 2015**

FOCUS: Politiche di bilancio e Pubblica Amministrazione

### **Numero 4 – Luglio 2015**

FOCUS: Il contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione: legalità e trasparenza

### **Numero 5 – Dicembre 2015**

FOCUS: Parità di genere e pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni

### **Numero 6 – Maggio 2016**

FOCUS: Potere centrale e territorio – Decisori in rete



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

## Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

173

### **Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>  
[danielacarla2@gmail.com](mailto:danielacarla2@gmail.com)  
[redazione.eticapa@gmail.com](mailto:redazione.eticapa@gmail.com)  
via Luigi Rizzo 36A, Roma

### **Direttrice responsabile**

Daniela Carlà

### **Comitato scientifico**

Manin Carabba  
Luigi Corvo  
Paolo De Ioanna  
Giudo Melis  
Gianfranco Rebora  
Eugenio Schlitzer  
Nicoletta Stame

### **Redazione**

#### Coordinamento:

Leonella Cappelli  
Loredana Mattei  
Elisabetta Moffa

Giuseppe Beato  
Roberto Bafundi  
Dario Ciccarelli  
Mita Marra  
Sonia Mecenate  
Roberta Morroni  
Carlo Mochi Sismondi  
Laura Palladino  
Antonello Scialdone  
Alberto Stancanelli  
Alessandro Tombolini  
Giovanni Vetritto  
Antonio Zucaro

**L'attività è svolta a titolo personale e le opinioni espresse impegnano esclusivamente gli autori**

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo  
[mail to: redazione.eticapa@gmail.com](mailto:redazione.eticapa@gmail.com)