



**eticaPA**

Anno 5, n. 09 – LUGLIO 2017

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

[www.eticapa.it](http://www.eticapa.it)

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



**In questo numero:**

**EDITORIALE**

**Interviste a Valeria Fedeli e Mario Giro**

*a cura di Daniela Carlà e Guido Melis*

**FOCUS: I MINORI: DIRITTI, PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE**

**Interventi su:**

**VALUTAZIONE, DIRIGENZA PUBBLICA E P.A., APPALTI PUBBLICI, DEMOCRAZIA PARITARIA, PARITA' E PARI OPPORTUNITA'**

**ALTRI CONTRIBUTI**

**RECENSIONI**

**APPENDICE**



## SOMMARIO

<b>Editoriale</b> .....	<b>5</b>
Intervista a Valeria Fedeli - Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca .....	15
<i>a cura di Daniela Carlà e Guido Melis</i>	
Intervista a Mario Giro – Vice Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale .....	23
<i>a cura di Daniela Carlà e Guido Melis</i>	
<b>FOCUS</b> .....	<b>25</b>
<b>MINORI: DIRITTI, PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE</b>	
I diritti dei minori: l'eredità di Maria Rita Saulle, una sfida per il futuro .....	25
<i>di Valerio Pellegrini</i>	
Educazione digitale, mestieri del futuro e Millennials .....	30
<i>di Gianna Martinengo</i>	
Gian Paolo Meucci - “Creatore d'avvenire” .....	33
<i>di Piero Meucci</i>	
Evoluzione e dinamiche del sistema di giustizia minorile nelle prospettive di riforma.....	38
<i>di Mirko Stifano</i>	
Lavoro minorile nel nuovo millennio .....	46
<i>di Cecilia Brighi</i>	
No name: il cognome mancante.....	50
<i>di Antonella Anselmo</i>	
L'organizzazione delle istituzioni scolastiche in Italia: un intreccio di livelli.....	62
<i>di Marina Imperato</i>	
I minori stranieri non accompagnati in Italia .....	75
<i>di Ugo Melchionda</i>	
Minori stranieri: quasi italiani e migranti forzati. ....	85
Due aspetti del fenomeno migratorio	
<i>di Simonetta Bisi</i>	
La nuova legge per l'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati ..	93
<i>di Raffaella Milano</i>	
Un'alleanza internazionale contro il lavoro minorile e la schiavitù .....	96
<i>di Daniela Bertino</i>	
Minori rom.....	98
<i>di Anna Luisa Longo</i>	
<b>VALUTAZIONE</b> .....	<b>100</b>
La valutazione nella cooperazione allo sviluppo italiana alla luce dell'Agenda 2030 e della Legge n. 125/2014.....	100
<i>di Maura C. Viezzoli</i>	
<b>DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.</b> .....	<b>112</b>
Si è chiuso il FORUMPA17: i perché di una grande edizione.....	112
<i>di Carlo Mochi Sismondi</i>	



**Dal Telelavoro allo smart working nella pubblica amministrazione: la sfida del futuro nel quadro delle previsioni del jobs act sul lavoro autonomo e della direttiva madia ..... 115**

*di Patrizia Esposito*

**Verso una nuova organizzazione del lavoro pubblico: le opportunità (pari) del lavoro agile..... 137**

*di Monica Parrella*

**APPALTI PUBBLICI..... 144**

**Le procedure contrattuali nella P.A: fase amministrativa e fase contabile: due facce di un'unica realtà..... 144**

*di Claudia Maio*

**Correttivo al nuovo Codice Appalti: tra semplificazione e lotta alla corruzione, il lavoro non è finito..... 163**

*di Chiara Barone*

**DEMOCRAZIA PARITARIA, PARITA' E PARI OPPORTUNITA' ..... 172**

**La parità di genere nelle leggi elettorali regionali italiane..... 172**

*di Simonetta Sotgiu*

**Futuri possibili: lo Scrutin Binominal Paritaire al vaglio della Corte costituzionale ..... 176**

*di Chiara Spiniello*

**Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: una prospettiva di genere..... 183**

*di Daniela Colombo*

**Essere donna e lavorare nella Pubblica Amministrazione: il capitale sociale del Paese .. 198**

*di Francesca Maria Macioce*

**CONTRIBUTI..... 209**

**Indagato e imputato ..... 209**

*di Emilio Ricci*

**Lavoro liberato e rinascita della sinistra nei diari di Trentin..... 214**

*di Giovanni Principe*

**Una pubblica amministrazione “speciale”:  
gli enti previdenziali e assicurativi..... 221**

*di Francesco Rampi*

**In memoria di Maria Rita Saulle - Scritti - Volumi I e II..... 224**

*di Sergio Marchisio*

**Medicina di genere ..... 229**

*di Tiziana Bartolini*

**RECENSIONI ..... 231**

**Marcello Degni - Paolo De Ioanna**

**Il bilancio è un bene pubblico – Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato..... 231**

*di Sonia Mecenate*

**Chiara Saraceno**

**Coppie e famiglie - Non è questione di natura ..... 234**

*di Loredana Mattei*



<b>Antonio Leo Tarasco</b>	
<b>Il patrimonio culturale – Modelli di gestione e finanza pubblica.....</b>	<b>235</b>
<i>di Leonella Cappelli</i>	
<b>Elena Santiemma</b>	
<b>Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani – Il caso dell'Italia.....</b>	<b>237</b>
<i>di Vanna Palumbo</i>	
<b>Gabriella Luccioli</b>	
<b>Diario di una giudice .....</b>	<b>239</b>
<b>I miei cinquant'anni in magistratura</b>	
<i>di Antonietta Carestia</i>	
<b>L'inganno generazionale - Il falso mito del conflitto per il lavoro.....</b>	<b>249</b>
<b>di Alessandra Del Boca e Antonietta Mundo</b>	
<b>APPENDICE.....</b>	<b>254</b>
<b>Sul fallimento delle riforme amministrative nel segno della “privatizzazione”.....</b>	<b>254</b>
<i>Documento a cura dell'Associazione ETICA PA</i>	
<b>Convegno su “Welfare Familiare: incentivi fiscali e trasparenza per combattere il lavoro nero” Roma – 22 giugno 2017 .....</b>	<b>262</b>
<i>Sintesi a cura di Loredana Mattei</i>	
<b>Numeri Precedenti .....</b>	<b>264</b>



## Editoriale

**I**l dirigente pubblico, la burocrazia, gli uffici:

*“riceve senza far aspettare, insomma, non ha la minima dignità..... Lo possono scambiare per uno di noi,... e poi : Un simile stato di cose portò al servilismo degli impiegati, diede vita a interminabili intrighi in seno ai ministeri.... Un uomo superiore difficilmente riusciva a farsi strada in queste strettoie, piegarsi, arrampicarsi, buttarsi nel fango di questa fogna dove il solo fatto di possedere un'intelligenza metteva paura a tutti..... Rimanevano o arrivavano solo pigri, incapaci, o imbecilli. Così lentamente si radicò la mediocrità dell'Amministrazione. Interamente composta di spiriti meschini, la Burocrazia ostacolava la prosperità del Paese, ritardava di sette anni nei suoi scartafacci .... Lo Stato, rispetto alla produzione privata, ottiene prodotti più costosi, confezionati più lentamente, e non incassa....Ora, così come stanno le cose, sulle ... ore dovute allo Stato gli impiegati ne perdono quattro in conversazioni, come vedremo nel racconto, in litigi e soprattutto in intrighi....”*

*Gli impiegati pubblici:*

*“... Ora, la natura per l'impiegato è l'ufficio, il suo orizzonte è limitato da ogni parte dalle cartelle verdi. Per lui le circostanze atmosferiche sono l'aria dei corridoi, le esalazioni maschili compresse in stanze senza aerazione, l'odore delle carte e delle penne. Il suo terreno è il pavimento, o un parquet sparso di strani detriti e inumidito dall'annaffiatoio del fattorino. Il suo cielo è un soffitto al quale indirizza i suoi sbadigli. Infine, il suo elemento è la polvere.*

*L'osservazione a proposito dei contadini va a pennello per gli impiegati resi identificati alla natura nella quale vivono. Molti medici famosi hanno dichiarato di temere l'influenza di questa natura, selvaggia e civilizzata ad un tempo, sull'essere morale contenuto in quegli spaventosi compartimenti stagni chiamati uffici....”*

*E ancora:*

*“...Quasi tutti gli uffici ...si assomigliano tra loro. In qualsiasi ministero in cui siate costretti a errare per sollecitare la riparazione di un piccolo torto o la concessione di un modesto favore, trovate sempre*



*corridoi bui, pianerottoli mal rischiarati, porte a giorno, come i palchi di un teatro, e vetri ovali che sembrano occhi, ... e che recano indicazioni incomprensibili. Quando finalmente avete trovato la cosa che cercate, eccovi in una prima stanza dove sta l'usciera, poi in una seconda dove lavorano gli impiegati subalterni; più avanti, a destra o a sinistra, c'è il gabinetto di un vicecapo e infine, più lontano o più in alto, quello del capufficio. Il suo appartamento si distingue sempre per l'ampiezza, vantaggio molto apprezzato nelle strane celle di questo alveare che si chiama ministero, o direzione generale, ammesso che di direzione generale ne esista una sola! ..... e poi: ma, se perdendo il suo lustro, il direttore generale avesse guadagnato in potenza amministrativa, il male non sarebbe troppo grande;....”*

*No, non sono frammenti della sceneggiatura di uno dei film su Fantozzi, o di Ficarra e Picone, non sono neppure ritagli tratti dalla descrizione della PA nostrana contenuti in editoriali di illustri commentatori che tratteggiano sempre negli stessi termini tutta la PA e tutta la dirigenza pubblica, attingendo stancamente al proprio deposito ripetitivo di conoscenze e proponendo analisi che una parte consistente dell'opinione pubblica pare condividere, anche perché trova pigramente conforto in ciò che già conosce.*

*Nulla di tutto questo. E' Honorè de Balzac, e le citazioni sono tratte dal bellissimo racconto “Gli impiegati”<sup>1</sup>. Insomma, non sono scelte tra i commenti all'ultimo rapporto OCSE o all'ennesimo fatto di cronaca di impiegati assenteisti. Non è abbastanza cambiata la PA, o non sono originali e “rock” i nostri commentatori? O sono vere entrambe le convinzioni? Chi conosce la PA sarebbe colpevole se non ne evidenziasse limiti, carenze, difetti, ripetitività, pigrizie, presenza di comportamenti illegittimi e deresponsabilizzanti. Meglio essere espliciti, non fornire alibi agli assenteisti, ai demotivati, a chi fugge dalle responsabilità. Ma è altrettanto parziale e colpevole ridurre a queste caratteristiche la PA e ricondurvi i comportamenti dei dipendenti pubblici e dei dirigenti, generalizzando incautamente. Non sarebbe serio assecondare analisi superficiali, ripetitive, non veritiere sulla PA e soprattutto sulla dirigenza pubblica. La realtà nella PA è complessa e composita, e non sempre corrisponde effettivamente alla descrizione presentata da chi continua ad attingere a un pacchetto di conoscenze desuete rivelandosi così, inconsapevolmente, nostalgico egli stesso di un passato che rende refrattari nel cogliere i cambiamenti, anche quando si presentano, e induce a non sanzionare effettivamente i deprecabili comportamenti non conformi alla legalità. Questi ultimi, peraltro, sono sì rappresentati dall'impiegato*

<sup>1</sup> Balzac. Gli Impiegati. Garzanti edizione maggio 2017



*che sta poco in ufficio, magari per correre dal parrucchiere, o a comprare fagiolini e cavoletti, ma anche dal dirigente solerte nel costruire ritardi per rinnovare proroghe e proporre affidamenti diretti non necessari, nel muoversi abilmente e schizofrenicamente tra il rispetto degli adempimenti e il perseguimento di interessi estranei alla PA, tra il formalismo giuridico e il cercare di sottrarsi, sostanzialmente, ai controlli. Le illegittimità vanno contrastate senza eccezioni e compiacimenti, tutte, e senza indulgenze. Ma la PA deve essere analizzata serenamente, a partire dalla storia dello Stato e della burocrazia nel nostro Paese, cogliendone le vicissitudini, le debolezze, gli intrecci e la storia dello Stato e del Paese, le esperienze delle oligarchie e di élite amministrative, la periodizzazione degli interventi, le problematiche emergenti (Rinviamo per tutti agli studi di Guido Melis) <sup>2</sup>.*

*Invece si continuano spesso a ripetere luoghi comuni, si lanciano nel dibattito cifre e soprattutto disinformazione sulla dirigenza pubblica. Ci si sente moderni quando si cela il provincialismo e il pressapochismo richiamando superficialmente argomenti del dibattito internazionale e pezzetti di analisi, strumentalizzate con dubbia utilità.*

*Insomma, sono poche le idee nuove in giro; mantra e coazioni a ripetere si rincorrono confortate da incursioni statistiche, non sempre scientificamente costruite, di cui il Paese sembra ghiotto per rivendicare nelle discussioni una parvenza di obiettività. Ma la medicina non si può assumere, la PA non si può curare senza la diagnosi corretta, senza analisi rigorose, libere, innovative. E' comodo riproporre considerazioni stantie, ma anche inutili.*

*Il Paese impoverito e spaventato ha bisogno di capri espiatori, e i dirigenti pubblici assolvono alla funzione di risultare colpevoli di degradi e lentezze.*

*La realtà della PA è invece più complessa. I cambiamenti sono necessari e difficili, ma richiedono soluzioni rigorose - e non convenzionali e omologanti - , innovazione, valutazione, approcci originali e diversificati, partecipazione. A poco servono gli slogan vecchi, riproposti da alcuni commentatori di casa nostra. Balzac, almeno, era conservatore e lo sapeva. Dunque, per cambiare la PA occorre partire dall'onesta conoscenza e rappresentazione della medesima, dal comprendere le trasformazioni e dal promuovere realistici confronti. E allora: l'Italia è il Paese occidentale in cui gli impiegati pubblici hanno l'età più elevata e uno di quelli in cui la PA si sta assottigliando di più, senza che zone grigie,*

---

<sup>2</sup>Da ultimo vedi "Sintesi della storia dell'Amministrazione pubblica italiana" intervista pubblicata su [www.eticapa.it](http://www.eticapa.it) il 26 luglio 2017



*municipalizzate, esternalizzazioni e dintorni abbiano mai rappresentato veramente una alternativa efficace ed efficiente.*

*Nella Pubblica Amministrazione italiana c'è bisogno di tante nuove assunzioni, di pari opportunità, di investimenti, di iniezioni di competenze e di professionalità elevate, di giovani, di innovazione nei meccanismi di selezione (in attuazione piena della Costituzione), di un rapporto articolato ma autonomo dalla politica: non solo a parole, ma anche nei comportamenti, da parte di tutti.*

*C'è bisogno di onestà, concretezza e audacia nelle analisi. Simonetta Bisi, nel recente bel libro "La maggioranza sta. I conformisti del XX secolo"<sup>3</sup> descrive magistralmente le dinamiche sociali e psichiche che inducono la maggioranza a seguire l'agire conforme, e anche per la politica (pag 14) a restare schiavi dei sondaggi, la tendenza a rifugiarsi nell'alveo rassicurante del consueto.*

*E' la Pubblica Amministrazione stessa, la dirigenza pubblica della nazione in primo luogo, a dover costituire invece la leva del cambiamento, a essere quella che non sta, non sta e non accetta di fungere da alibi per il Paese fermo. Non ci sta nell'accettare che si indichino i dirigenti pubblici di carriera come ostili naturalmente e sempre alle innovazioni e alla trasparenza, strumentalizzando e disinformando. La recente vicenda del patrimonio dei dirigenti pubblici è emblematica, perché le amministrazioni dispongono già dei dati della situazione patrimoniale. Eppure si è diffusa la disinformazione sui dirigenti che si rifiuterebbero di comunicare i dati sulla propria situazione patrimoniale. La disinformazione a chi giova? I dirigenti pubblici non ci stanno - o almeno tanti tra i dirigenti di carriera - , rivendicano la voglia di trasparenza, e sono disponibili all'impegno per migliorare e rinnovare la PA, per renderla più funzionale ai bisogni delle persone e degli attori sociali ed economici, più aderente ai territori. Ogni legislatura si apre tradizionalmente con l'annuncio delle inevitabili epocali riforme della PA, banalmente simili tutte, astratte, omologate, e destinate comunque a fallire negli obiettivi -per come sono concepite - anche quando si conclude formalmente l'iter normativo. E' un rituale, quasi. La dirigenza pubblica di carriera non è la causa dei mancati successi, o almeno non ne è la causa esclusiva o principale. La dirigenza di carriera non ci sta a essere rappresentata come ostile alla politica, quando ne frena l'ingerenza, ( e lo fa, in verità, davvero troppo poco), ai bisogni delle imprese, quando*

<sup>3</sup> Edizione Bordeaux 2017



*procede secondo le regole nell'assegnare gli appalti (regole che sceglie la politica, anche quando sono complicate, come nel caso recente del codice degli appalti, " il cui lavoro non è finito" ). E' necessario oliare i meccanismi di selezione della leadership per il Paese e ritrovare il rapporto fertile tra politica e amministrazione, riconoscendo limiti ed errori. Ne ha parlato di recente in una intervista al Foglio del 18 luglio u.s. Sabino Cassese "è sparita la fertilizzazione reciproca tra tecnici e politici puri". Ma del rapporto virtuoso tra la politica bella e sana e dirigenti competenti e responsabili non si può fare a meno, per uscire dalla crisi, per rendere competitivo il nostro Paese, per rafforzare il sistema Paese, per affrontare le emergenze interne e internazionali. Proponiamo due interessanti interviste a membri del Governo - la Ministra Valeria Fedeli e il Vice Ministro Mario Giro - che sono i responsabili politici di tematiche importantissime, la scuola e la cooperazione allo sviluppo. Entrambi vantano una straordinaria esperienza e un lungo impegno nell'associazionismo sociale e civile. Le amministrazioni che governano riguardano ambiti di competenza rilevanti per il Paese e sono importantissime per i giovani e per i minori, ai quali dedichiamo il nostro focus. Abbiamo rivolto domande sulle esperienze personali e nel merito delle politiche pubbliche di competenza. Il confronto tra amministrazione pubblica e politica non deve riguardare solo strettamente la PA e lo status dei dipendenti pubblici o la responsabilità dei dirigenti, ma deve investire l'articolazione, la finalità, il merito delle politiche pubbliche, elevando il livello del dialogo, coinvolgendo tutti gli attori interessati, mostrando l'importanza della PA per il sistema Paese. La dirigenza pubblica deve orgogliosamente recuperare ruolo e autonomia e non sottrarsi al rapporto con la politica: paradossalmente, le due esigenze coesistono in parallelo. Abbiamo molto da apprendere, reciprocamente, anche sul terreno culturale, oltre gli ambiti strettamente professionali. Il rapporto fertile tra amministrazione e politica, nella distinzione di ruoli e funzioni, è a fondamento dell'indispensabile Patto di medio periodo: occorre muovere dalle finalità e dall'agire dei pubblici poteri, chiedersi cosa debba fare la PA, quale debba essere il ruolo dei pubblici poteri e come distribuirlo, quali settori ritenere di pertinenza di soggetti privati, cosa riservare ai poteri pubblici, su quali ambiti intervenire direttamente e su quali vigilare, quali gli obiettivi e con quali politiche pubbliche conseguirli, quante risorse allocare, come adeguare gli assetti organizzativi. Non è utile moltiplicare enti e procedure, aggiungere deresponsabilizzanti adempimenti, che fanno sì che per essere "a posto" basti aver seguito*



*formalmente le procedure, richiesto i pareri, sommato gli adempimenti. Bisogna semplificare per davvero e gestirne le conseguenze. E' sempre Balzac: "Una lunga pratica aveva dimostrato ....che, in ogni cosa, la perfezione è il prodotto di semplici ritocchi. Economizzare è semplificare. Semplificare è sopprimere un inutile congegno: dunque uno spostamento. Insomma, il suo sistema, che riposava sul declassamento, si traduceva in una nuova nomenclatura amministrativa. Forse nasce qui la ragione dell'odio che tutti gli innovatori si tirano addosso. Le soppressioni richieste dal perfezionamento, in principio mal comprese, minacciano esistenze che non accettano volentieri di mutare condizione. Ciò che fa veramente grande .... è di aver saputo contenere l'entusiasmo che prende tutti gli innovatori, di aver studiato pazientemente l'ingranaggio di ogni provvedimento per evitare scosse brusche, lasciando al tempo e all'esperienza il compito di dimostrare la bontà di ogni cambiamento. La grandezza del risultato potrebbe far dubitare della sua possibilità, se durante l'analisi perdessimo di vista il concetto informatore...."*

*Il cambiamento va gestito. Il patto tra la dirigenza della Nazione e la politica è alla base del cambiamento verso un'amministrazione veramente amica delle persone, capace di accogliere, di diversificare, di fornire soluzioni praticabili. In questo scorcio di legislatura, o nella prossima: ecco un tema da prospettare come prioritario a tutte le forze politiche. Cercando di non contraddirci, serenamente. Le intenzioni sono sempre buone, e tutto sommato simili, ma i risultati qualche volta distanti. Un esempio: tutte le forze politiche concordano sulla rivisitazione e riduzione delle authority. Ne accenniamo anche in questo numero, riproponendo un meccanismo nazionale per i diritti umani, secondo le N.U., che avrebbe anche una funzione trasversale di razionalizzazione. Ora, come ha notato il presidente Raffaele Cantone nella relazione annuale per l'anno 2016<sup>4</sup>, abbiamo un'authority in più. E' un fatto. Non giudichiamo la bontà della scelta, e siamo tutti consapevoli delle buone intenzioni nell'aver messo in campo strumenti per contrastare l'odiosa corruzione. Ma le scelte effettuate devono essere valutate. Tutte le politiche pubbliche e le soluzioni istituzionali e organizzative devono essere valutate, in temi di efficacia, di costi (anche indiretti) e di benefici. E' utile sviluppare la cultura della valutazione diffusamente, per le politiche pubbliche territoriali, nazionali, nelle relazioni internazionali. A fondamento del patto tra politica e amministrazione deve esservi la disponibilità reciproca a valutare le scelte per migliorare, riconsiderare le posizioni, rimediare agli errori. Le scelte degli ultimi anni devono*

<sup>4</sup> "... si può affermare che si è concluso il percorso che ha portato l'ANAC nell'alveo delle autorità indipendenti"



*essere obiettivamente valutate, nell'interesse anche di chi vi spende energie, competenze, impegno. La valutazione non è arma per occulte sanzioni, ma uno strumento e uno stimolo che dovrebbe essere evocato soprattutto da chi si impegna e lavora, per considerare l'impatto e la funzionalità agli obiettivi della propria attività. Ne trattiamo a proposito della cooperazione allo sviluppo, per la quale la valutazione non è un optional. Gli interventi, per il migliore utilizzo delle risorse e per l'efficacia, devono essere strutturati e valutati. Occorre istituzionalizzare la valutazione della cooperazione allo sviluppo, anche come terreno prioritario d'impegno della nostra amministrazione e per un approccio serio e partecipato, nel solco dell'Agenda 2030.*

*In generale, la valutazione non è un ulteriore tassello nelle procedure barocche, ma la leva per cambiare selettivamente il modo di lavorare, di orientarci, di utilizzare le risorse, di impostare le relazioni. Riconoscere errori e limiti è sano e necessario.*

*Dobbiamo valutare gli strumenti di cui ci siamo dotati in questi anni. Deve essere sottoposto a valutazione anche lo stesso regime di disciplina del lavoro pubblico e del rapporto di lavoro della dirigenza, senza affezionarsi ciascuno alle proprie idee di partenza. Pubblichiamo il documento di Nuova Etica PA "Sul Fallimento delle riforme amministrative nel segno della privatizzazione". Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca<sup>5</sup> hanno recentemente proposto importantissime riflessioni.*

*Altri sono utilmente e autorevolmente intervenuti. Citiamo per tutti Carlo D'Orta, Stefano Battini, Carlo Deodato.*

*Non si può rinviare la valutazione della disciplina vigente per la dirigenza pubblica, riflettendo sull'esperienza dell'ultimo ventennio, sulla privatizzazione nel rapporto di lavoro, senza tacere sulle incursioni della politica e sulle deresponsabilizzazioni facili di tanti tra noi.*

*La valutazione deve essere etica, libera, indipendente, imparziale.*

*Pensiamo anche noi, con Stefano Battini che "il modello privatistico abbia perduto il suo fondamento e la sua purezza". Consideriamo il contesto, e guardiamo con obiettività ai Ministeri (Esteri, Interni) e agli ambiti in cui non si è optato per la privatizzazione e che forse della privatizzazione, della disciplina del rapporto di lavoro dei vertici amministrativi non avvertono il bisogno. Scegliamo il meglio per noi e per il Paese.*

*La PA è troppo importante per il sistema Paese, per il futuro. Occorre ritrovare la fiducia in essa.*

<sup>5</sup> Carlo Dell'Aringa, Giuseppe Della Rocca (a cura di) Il Mulino "Il Lavoro pubblico. Fuori dal tunnel. Retribuzioni, produttività, organizzazione".



*Senza fiducia, senza speranza nel futuro non vi sono scelte efficaci, nessuna norma risulta equilibrata, non si raggiungono gli obiettivi. E' per questo che con Guido Melis - che ha coordinato con noi il focus, mettendo generosamente a disposizione conoscenza ed esperienza - abbiamo stabilito, discutendone con la redazione, di dedicare il focus ai minori. E' l'argomento che più di ogni altro necessita di maggiori politiche pubbliche e di migliore qualità, di interdisciplinarietà, consapevolezza del presente e sguardi sul futuro, di intrecci tra dimensione nazionale e internazionale, di analisi di genere, di investimenti sulla scuola e sulla cultura. E' una tematica orizzontale, impegnativa, che impone di agganciare il futuro, di riconoscere errori e di sacrificare definitivamente gli sprechi, di trasmettere la fiducia. Servono più interventi pubblici, e più affinati. Decisivi gli ambiti che investono le competenze dei due membri del Governo, Valeria Fedeli e Mario Giro, che abbiamo intervistato: la scuola e la cooperazione internazionale, per i minori in Italia e nel mondo.*

*Abbiamo voluto ricordare Maria Rita Saulle e il Giudice Gian Paolo Meucci. Sono anche essi dipendenti pubblici e ne siamo orgogliosi.*

*Il Professor Marchisio ha autorevolmente presentato il volume in onore di Maria Rita Saulle.*

*E' con gratitudine che i dipendenti pubblici guardano a queste significative figure. La scelta di focalizzare l'attenzione sui minori, dunque, scaturisce proprio dall'esigenza di un ponte verso il futuro, per non dissipare le speranze. A dispetto della vicenda triste e tortuosa della legge sullo ius soli, dei dati sulla disoccupazione giovanile, dei dati sulla povertà anche per i bambini e le bambine.*

*Non si tratta di porre false alternative (i giovani o gli adulti o anziani) ma di ritrovare il senso della coesione civile e sociale del Paese, a partire dal riconoscere come prioritari gli interventi sulle condizioni di vita, sul benessere dei bambini e delle bambine, dei minori tutti.*

*In Italia un bambino su 8 è in condizioni di povertà assoluta: è il dato che ci ha consegnato di recente l'Istat con un più 14% rispetto all'anno precedente. E' vera emergenza, è stato detto. I recenti dati ISTAT hanno messo in evidenza che il 2016 non ha segnato alcuni miglioramenti sul fronte della povertà assoluta, anzi la situazione è diventata più grave proprio perché è peggiorata la situazione dei minori. Sulla condizione dei minori rischiano di naufragare certezze e speranze. Certo è difficile ritrovare la speranza dopo la vicenda dello ius soli, la condanna al limbo per tanti bambini e bambine, ragazzi e ragazze "quasi italiani".*

*Il pregiudizio e l'ideologia hanno sino ad ora prevalso sulla realtà e sul buon senso. E prevalgono troppo spesso anche luoghi comuni su giovani e minori, e sottovalutazioni in tema di digitalizzazione ma, anche sui diritti umani, sui minori non accompagnati, sui problemi dell'integrazione nelle scuole, sulla*



*giustizia minorile. Abbiamo anche voluto rimarcare il valore non solo simbolico del doppio cognome, del cognome mancante (invitiamo a leggere il nostro focus).*

*La dimensione internazionale ripropone la centralità del contrasto al lavoro minorile, obiettivo ancora attualissimo.*

*Occuparsi dei minori, in definitiva, richiede più amministrazione pubblica, anche per assumere la complessità, prendere in carico le persone con le proprie differenze, riconoscere la specificità di genere, muovere dalle emergenze, da chi ha bisogno. Il nostro strano Paese ci consegna una situazione, drammatica e bizzarra, recentemente fotografata dall'ISTAT sul fronte della povertà. La povertà tra i minori pericolosamente aumenta, ma è sempre più diffusa pure l'evocazione verbosa dell'egualitarismo.*

*Abbiamo finito col sacrificare, troppo spesso e contemporaneamente, sia gli ascensori sociali che efficaci politiche di contrasto alla povertà. L'Agenda 2030 costituisce anche un'occasione per le politiche nazionali per riposizionare gerarchie e priorità, considerando innanzitutto le condizioni di vita e di studio dei minori, l'empowerment delle bambine, tracciando nelle riflessioni e nelle azioni la necessaria ottica di genere, ingrediente essenziale per la concretezza di analisi e di interventi.*

*Abbiamo voluto riproporre l'intreccio tra democrazia paritaria nelle istituzioni e nella politica e parità di genere nell'amministrazione pubblica, sempre più convinti che abbiamo necessità di alimentarsi reciprocamente. Con l'Accordo di azione comune per la democrazia paritaria, che riunisce oltre 60 associazioni, muoviamo da questa convinzione. Molti i prossimi obiettivi: consolidare i risultati nella legge elettorale, riproporre gli emendamenti per la democrazia paritaria al Senato, fare approvare leggi regionali con garanzie precise. Non pecchiamo di ingenuità. Nell'ultima tornata elettorale (giugno 2017) le sindache sono appena l'11,5% del totale. Ci proponiamo anche di predisporci per rivedere la legge elettorale europea (rafforzando le garanzie, previste a termine) e la legge Golfo/Mosca sulle garanzie di genere nei CDA e Collegi Sindacali. Un'ottima legge, quest'ultima, che ha fornito buoni risultati, e che prevede la valutazione delle esperienze e termini precisi per la vigenza delle norme di garanzia. Peccato davvero, però, che si sia fatto ricorso a tale corretto modo di legiferare solo quando si sono previste misure a vantaggio delle pari opportunità e della parità di genere. Si apre anche un ulteriore e non rinviabile ambito di intervento: quello degli organi di rilevanza costituzionale. Del CSM si sta opportunamente discutendo, anche sulla base di una proposta di legge dell'On.le Donatella Ferranti per promuovere l'equilibrio nella rappresentanza di genere nel CSM.*

*E' fondamentale, per individuare corrette soluzioni, che si tenga conto dell'evoluzione nella interpretazione giuridica, ma anche che non si ritengano automaticamente applicabili, senza un*



*preliminare approfondimento, le sentenze della Corte Costituzionale che riguardano la democrazia paritaria e le relative regole elettorali.*

*Abbiamo molto da apprendere dalla straordinaria esperienza di Gabriella Luccioli, e dalla stessa Antonietta Carestia che ci propone una ricca lettura della bellissima autobiografia di Gabriella.*

*Nel dibattito degli ultimi tempi è pure sorprendentemente trascurato l'aspetto delle garanzie di genere per il CNEL, dopo esserci a lungo concentrati sull'abrogazione dell'Organo. Ora che il CNEL ha resistito, non giova soffermarsi sulla mancata abrogazione. Dobbiamo invece considerare le regole per la composizione paritaria tra i generi la cartina di tornasole di un cambiamento nel segno della contemporaneità e della funzionalità.*

*La riflessione sulla composizione paritaria degli organi di rilevanza costituzionale è comunque urgente.*

*Lo abbiamo scritto: essere donna nella politica, negli organi di rilevanza istituzionale, nell'amministrazione, costituisce un valore aggiunto. Invitiamo alla lettura dei contributi proposti nella nostra rivista. Invitiamo anche a seguirci nelle recensioni, non sempre orientate alla ricerca delle "novità", ma inframmezzate anche da nostre riproposizioni. Un grazie davvero a tutti, alla redazione, ai componenti il nostro Comitato Scientifico. Di Paolo De Ioanna proponiamo "Il bilancio è un bene pubblico", scritto con Marcello Degni. È la più corretta definizione del bilancio, premessa utile per le attuali difficili scelte, dopo anni di crisi e di ridefinizione dei rapporti con l'UE e tra i Paesi europei. Un grazie anche a tutti quanti hanno scritto, che non cito uno a uno. Sono particolarmente affezionata a questo numero, perché mi ha consentito di ritrovare amici e amiche con i quali mi sono occupata nel tempo degli argomenti trattati, di minori, di immigrazione, di politiche del lavoro, di PA, di enti pubblici non economici. Ovviamente, la responsabilità di queste note è solo mia.*

*Daniela Carlà*



## **Intervista a Valeria Fedeli - Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**

*a cura di Daniela Carlà e Guido Melis*

*Lei ha compiuto un percorso molto particolare, passando da una lunga militanza sindacale in tutt'altro settore alla responsabilità di Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. La prima cosa che viene da chiederLe è quanto e in quali modi le due cose si colleghino. Quanto e come l'esperienza di dirigente sindacale, in Italia e in Europa, riversa nell'impegno da Ministra sulla scuola e l'Università?*

Faccio parte di quella generazione per cui l'esperienza sindacale è stata una scelta di vita, oltre che di impegno politico: il modo concreto per mettersi al servizio di lavoratrici e lavoratori, per realizzare gli ideali riformisti a cui mi sono da sempre ispirata.

Fare la sindacalista mi ha insegnato ad ascoltare e praticare il dialogo, a guardare l'interesse generale, a non rinunciare mai all'orizzonte ideale ma a cercare sempre i punti di condivisione, a mirare a risultati concreti: solo così si può migliorare, grazie alla rappresentanza, l'esperienza di lavoro - e di vita - delle persone. Solo approfondendo costantemente, studiando per acquisire competenze sempre nuove, è possibile ricoprire ruoli che hanno una responsabilità nel quotidiano delle lavoratrici e dei lavoratori. Una scelta di servizio e un metodo di cambiamento pragmatico e riformista: se questo è quello che ho imparato e praticato nella mia lunga militanza in Cgil, questo è anche lo spirito con cui sto affrontando la grande responsabilità che ho come Ministra.

Da quando ho avuto l'onore di essere scelta per guidare il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ho voluto incontrare famiglie, studentesse e studenti, associazioni, organizzazioni sindacali, comunità scolastiche differenti, tutti i mondi della formazione universitaria e superiore, come quelli della ricerca. Per rinsaldare, attraverso il dialogo, quell'alleanza e quell'investimento condiviso su educazione e formazione necessari per costruire un futuro di crescita e sviluppo.

*La scuola rappresenta mondi stratificati e compositi. Su quali priorità si sta concentrando? C'è continuità rispetto all'esperienza del governo precedente?*

La scuola è il luogo di formazione e crescita delle generazioni future e in questo senso, nella stratificazione dei mondi interessati, rappresenta il futuro del Paese. È dunque un settore di intervento



politico e di governo centrale, affascinante e di grande responsabilità, che dobbiamo e vogliamo orientare per fare in modo che studentesse e studenti sentano che tutto il Paese investe su di loro.

Una scuola sana, giusta, libera e partecipata è preludio di una società di pari opportunità, di crescita e benessere diffuso, rispettosa dei diritti di ogni persona.

Il nostro sistema di istruzione e formazione educa cittadine e cittadini preparati, consapevoli, protagonisti e, per riuscire al meglio nella sua missione, ha bisogno del contributo di tutti gli attori che compongono a vario titolo la comunità educante: non solo dirigenti scolastici, insegnanti, personale Ata, ma anche famiglie, associazioni, territori.

La Buona Scuola, la legge di riforma approvata nel 2015, ha rimesso al centro del dibattito pubblico il nostro sistema di formazione, le nuove generazioni, la necessità di agire in sinergia per costruire condizioni di apprendimento coerenti con i dettami della nostra Costituzione e in linea con le sfide dei tempi che viviamo. In questi mesi stiamo dando attuazione agli obiettivi fissati dalla legge n. 107, allargando il bacino di risorse, opportunità e diritti per le giovani e i giovani. I decreti attuativi approvati - sul reclutamento, sull'inclusione, sulla valutazione e gli esami, sulla cultura umanistica, sul diritto allo studio, sulla formazione professionale, sullo 0-6 - rappresentano la parte più innovativa e qualificante della legge perché concretizzano la vera portata della riforma, mettendo studentesse e studenti al centro di un progetto che punta a fornire loro una formazione adeguata a standard e obiettivi internazionali.

*Eppure per mesi il dibattito sulla scuola si è concentrato su questioni di organico e di insegnanti.*

Dare riconoscimento economico, professionale e culturale alle e agli insegnanti, cui spetta il compito di guidare le nuove generazioni nel futuro, era ed è un atto doveroso. Per questo abbiamo deciso di invertire la rotta rispetto al passato stabilizzando migliaia di docenti precari, stanziando risorse per valorizzarne il merito e favorirne l'aggiornamento. Per questo abbiamo deciso di stabilire regole precise per il reclutamento: il concorso sarà l'unica strada di accesso alla professione, un metodo attraverso il quale non solo andiamo incontro alle necessità e ai diritti della classe docente, ma garantiamo anche un insegnamento di qualità e continuità didattica alle nostre ragazze e ai nostri ragazzi. Per questo stiamo lavorando alla revisione del contratto, confrontandoci con le organizzazioni sindacali.



Finalmente daremo al personale docente un riconoscimento economico aggiuntivo, che da molto è atteso. Sappiamo però che molto ancora sarà da fare perché quel riconoscimento, sociale ed economico, raggiunga i livelli adeguati al ruolo decisivo che le e i docenti hanno nella nostra società.

Siamo fortemente convinti che la scuola – come tutto il sistema formativo – sia strategica per il futuro di un Paese capace di competere nel mondo grazie a sapere e competenze. Questo vuol dire mettere sempre al centro di ogni scelta studentesse e studenti e, quindi, riconoscere e valorizzare il lavoro delle e dei docenti, come del personale dirigenziale e tecnico che fa vivere la scuola e permette di accompagnare la crescita di chi la frequenta.

*Viviamo un'epoca di profonde trasformazioni (basta pensare alla rivoluzione del digitale). La scuola secondo Lei sta attrezzandosi per affrontare questi grandi cambiamenti?*

La questione dei cambiamenti - quanto sia importante saperli leggere, interpretare e governare - è un'altra grande consapevolezza maturata grazie alla mia esperienza sindacale, avendo avuto l'opportunità di guidare il sindacato tessile nel primo decennio del nuovo millennio, in una fase per quel settore di piena esposizione al mercato e alla cultura globale, che ha nel cambiamento costante una delle caratteristiche principali.

Credo che sia decisivo che la scuola riesca a dare a ragazze e ragazzi gli strumenti di conoscenza e culturali per saper affrontare le sfide della società del cambiamento. Stiamo lavorando ad intensificare - grazie ai fondi Pon e a tanti progetti realizzati con le scuole - le esperienze di educazione alla cittadinanza globale e al digitale, per rendere queste competenze trasversali, complementari e funzionali a tutto il bagaglio di conoscenze che la scuola fornisce.

L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile è l'orizzonte più interessante e stimolante per chi vuole muoversi nei cambiamenti in modo costruttivo e concreto. E proprio all'Agenda 2030 abbiamo dedicato un gruppo di lavoro, coordinato dal professor Enrico Giovannini, che ha elaborato un piano di azioni per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso l'impegno dei settori di competenza del Ministero.

Dall'altra parte voglio citare l'attenzione che il Ministero sta mettendo sulla Costituzione, che è il fondamento di valori cui ancorare ogni scelta di cambiamento.

Da un punto di vista di sistema, poi, è esattamente per affrontare le trasformazioni sociali, per governarle e favorirle, che abbiamo approvato la Buona Scuola e le stiamo dando attuazione.



Il Piano Nazionale Scuola Digitale, attivato grazie alla riforma, stanziava oltre 1 miliardo di euro che le scuole hanno a disposizione per l'innovazione. Si tratta di un programma in 35 azioni - delle quali abbiamo avviato oltre il 70% - che incide sulla formazione delle insegnanti e degli insegnanti, anche attraverso la collaborazione degli 8.000 animatori digitali che il Ministero ha nominato, sulla didattica, sugli spazi di apprendimento e sulle infrastrutture scolastiche.

Ragazze e ragazzi che oggi frequentano la scuola sono nativi digitali, eppure spesso usano tecnologia e nuovi media con poca consapevolezza civica e sociale. E la scuola deve fornire tutti gli strumenti possibili per avere una piena cittadinanza digitale libera da fenomeni come *fake news*, *discorsi d'odio* e *cyberbullismo*.

Ma voglio aggiungere qualcosa che non c'entra con il digitale, ma credo rappresenti lo stesso spirito di attenzione ai cambiamenti. In una società in cui la frammentazione del lavoro, l'autoimprenditorialità, la veloce e costante emersione di nuove professioni portano a scelte di lavoro più aperte, complesse e spesso difficili, aver reso sistemica, grazie alla Buona Scuola, l'Alternanza scuola-lavoro credo sia stata un altro modo importante per guardare ai cambiamenti in corso e dare strumenti per affrontarli. L'Alternanza è infatti un'esperienza di conoscenza e orientamento - e vigileremo perché sia sempre questo - che aiuta studentesse e studenti a capire come muoversi nel mondo che cambia.

*Di conseguenza bisogna fare qualcosa anche nella formazione dei futuri insegnanti per adeguarli al mondo che cambia?*

Siamo convinti di questo e il Piano per la formazione degli insegnanti previsto dalla legge n. 107 risponde a questa esigenza irrimandabile. Sono stati stanziati 325 milioni per la formazione in servizio delle e degli insegnanti, che diventa obbligatoria e permanente. Tra le priorità tematiche: il digitale, le lingue, l'Alternanza scuola-lavoro, l'inclusione, la prevenzione del disagio giovanile, l'autonomia didattica. La qualità dei percorsi viene assicurata attraverso nuove procedure di accreditamento a livello nazionale dei soggetti erogatori. Questo consente di stabilire l'obbligo dell'aggiornamento delle conoscenze e delle competenze delle e degli insegnanti, dando loro però libertà di scelta in base a esigenze personali o a richieste che possono emergere nei singoli istituti e nei singoli territori. A ciò dobbiamo poi aggiungere anche l'investimento di 380 milioni della *card* del docente, un bacino di risorse che le insegnanti e gli insegnanti possono utilizzare per i loro consumi culturali. Vogliamo che la classe docente sia al passo con i tempi per accompagnare le nuove



generazioni nel domani. E sappiamo che è compito delle istituzioni predisporre strumenti e risorse a tal scopo.

*Qual è la consistenza, ancora, della dispersione scolastica e come ritiene si possa intervenire?*

Si può e si deve intervenire. E lo stiamo facendo. Per misurare la dispersione scolastica a livello europeo viene utilizzato un indicatore, quello degli *Early leaving from education and training* (ELET), che evidenzia la quota delle giovani e dei giovani tra i 18 e i 24 anni d'età con al più un titolo di scuola secondaria di I grado o una qualifica di durata non superiore ai 2 anni. Nel 2015 la quota italiana registrava il 14,7% e la strategia di miglioramento Europa2020 prevede che il nostro Paese porti questa quota al 10%. Sono diverse le azioni che abbiamo messo in campo per raggiungere questo obiettivo, azioni che devono essere di sistema. Dalle risorse PON – 840 milioni di euro per tenere le scuole aperte anche oltre l'orario curricolare, per potenziare e consolidare le competenze di base e di cittadinanza delle giovani e dei giovani – alla Cabina di regia sulla dispersione scolastica che abbiamo istituito nei mesi scorsi al Ministero, composta da rappresentanti del Miur, dell'ANCI, delle Province, delle Regioni, del Ministero del Lavoro e da tre esperti che sono Marco Rossi Doria, Anna Serafini (che sta coordinando anche un gruppo di lavoro dedicato all'adolescenza) e Enrico Giovannini. Inoltre, nel cosiddetto decreto Sud abbiamo inserito un'importante misura per contrastare la povertà educativa minorile e la dispersione scolastica nelle regioni del Mezzogiorno.

*Scuola e integrazione, può fare il punto sulla situazione nel nostro Paese? Soprattutto per i minori, è soddisfatta delle capacità di integrazione nelle nostre scuole?*

Nelle scuole italiane studiano ogni giorno circa 815.000 studentesse e studenti di cittadinanza non italiana. Nelle nostre università, nell'anno accademico 2015/2016, su 271.000 immatricolati il 5% non era italiano. Si tratta di giovani che scelgono di venire a studiare da noi o, soprattutto per la scuola, di bambine e bambini, ragazze e ragazzi che pur non avendo una carta d'identità con su scritto "nazionalità italiana", italiani lo sono di fatto.

Il nostro sistema di istruzione ed educazione deve essere lo strumento per dare a tutte le bambine e a tutti i bambini, indipendentemente dalle loro origini, le stesse condizioni di partenza per poter diventare in futuro cittadine e cittadini attivi. Nell'integrazione – così come nell'inclusione delle alunne e degli alunni disabili – la scuola italiana si mostra all'avanguardia. Le nostre giovani e i nostri giovani sanno che le differenze sono una ricchezza. Adesso il Paese deve mostrarsi all'altezza delle



nuove generazioni e replicare la naturalezza della loro inclusione: abbiamo una grande occasione, e mi riferisco allo *ius soli*, che spero vivamente non sia sprecata.

*Cosa può fare la scuola per contrastare la discriminazione di genere e gli stereotipi che scoraggiano scelte libere tra gli adolescenti? Lei ha sempre sostenuto che la scuola dovrebbe promuovere l'educazione di genere. Da Ministra cosa ritiene si possa fare?*

La scuola può fare tantissimo. Il nostro obiettivo - che trova stimolo nell'articolo 3 della nostra Costituzione e nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite - è quello di creare una scuola, un'università, un mondo della ricerca di pari opportunità, liberi da stereotipi. E per questo come Ministero siamo al lavoro su più fronti. Per elencarne alcuni: abbiamo introdotto lo studio di figure femminili d'eccellenza come Grazia Deledda nelle scuole; marzo per noi è stato il "Mese delle STEM", in cui abbiamo promosso iniziative che avvicinasero le studentesse al sapere scientifico, erroneamente non considerato alla loro portata; abbiamo un sito [www.noisiamopari.it](http://www.noisiamopari.it) che diventerà sempre di più uno strumento per diffondere l'uguaglianza. Insomma, siamo al lavoro per un grande piano nazionale di Educazione al rispetto e lo faremo insieme al mondo dell'associazionismo e alle famiglie. Con loro ci confronteremo anche per arrivare a concretizzare le linee guida previste dal Comma 16 della Buona scuola per la parità tra i sessi e il contrasto a violenza e discriminazioni.

Perché crescere senza condizionamenti, crescere senza ostacoli, pregiudizi e stereotipi vuol dire essere liberi. Le nostre società hanno bisogno di cittadine e cittadini liberi per prosperare in maniera sana e sostenibile.

*È soddisfatta della normativa attuale per contrastare il bullismo? Cosa può concretamente fare la scuola?*

Sì, sono soddisfatta. Anche se naturalmente possiamo e dobbiamo sempre fare di più. Il provvedimento mette al centro la tutela delle nostre ragazze e dei nostri ragazzi, in un'ottica di prevenzione, a partire dalla scuola che deve essere il luogo principale di formazione, inclusione e accoglienza. Per questo, in attuazione della legge, a breve convocheremo il tavolo tecnico interistituzionale che dovrà realizzare un piano condiviso. Siamo, inoltre, al lavoro per la stesura delle linee guida di contrasto al cyberbullismo e per realizzare una mappatura di tutte e tutti i docenti referenti per il bullismo nelle istituzioni scolastiche. Il Miur è poi impegnato da sempre e in sinergia con associazioni, scuole e famiglie, su questo fronte. Il Consorzio Generazioni Connesse è un punto di riferimento in questo campo per le studentesse e gli studenti. Dobbiamo puntare sempre di più a dare



strumenti e contenuti alle nuove generazioni affinché abbiano chiavi di lettura che consentano loro di riconoscere i germi dell'odio e di rifiutare ogni forma di discriminazione e violenza.

*A che punto siamo nel risanamento dell'edilizia scolastica?*

Sull'edilizia scolastica sono stati attivati investimenti importanti, sia per quanto riguarda la sicurezza degli edifici, che per la creazione di ambienti di apprendimento innovativi. Parliamo di un investimento in questa legislatura di quasi 9 miliardi di euro, dopo anni di tagli indiscriminati. Ciò che stiamo facendo per l'edilizia scolastica non è poi soltanto un "semplice" investimento di risorse: stiamo destinando fondi precisi a necessità precise, in un'ottica strategica e con la collaborazione e il coinvolgimento di Regioni ed enti locali, affinché non un solo euro venga sprecato. Tutto questo è oggi possibile grazie all'attivazione dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica, una cabina di regia, che si è insediata al Miur dopo 20 anni di stasi, all'interno della quale vengono prese decisioni mirate, vengono definite politiche e interventi, vengono monitorati gli investimenti. Abbiamo poi reso pubblica e trasparente l'Anagrafe che contiene le informazioni sugli edifici frequentati dalle ragazze e dai ragazzi: uno strumento che ci dice come e dove agire per far sì che le nuove generazioni possano studiare e formarsi in maniera sicura.

Qualche giorno fa abbiamo inoltre presentato dieci nuove azioni che mobileranno 2,6 miliardi di euro: la programmazione degli interventi per il 2018-2020; analisi di vulnerabilità e azioni per l'adeguamento sismico delle scuole; nuove indagini sui solai; la costruzione di 8 nuove scuole, due delle quali progettate da Renzo Piano e Mario Cucinella; nuovi interventi per le aree colpite dal sisma; il piano di riparto dei 150 milioni Inail per la costruzione dei Poli innovativi per l'infanzia previsti da uno dei decreti attuativi della Buona Scuola; risorse per Province e Città Metropolitane per antisismica, messa in sicurezza e antincendio; pubblicazione *on line* dell'elenco dei responsabili per la sicurezza delle scuole.

*La legislatura pare agli sgoccioli. Su quali ambiti pensa si possa incidere prioritariamente in questi mesi che ci separano dal voto?*

Penso che un grande merito dell'azione di governo di questi anni sia stato essere riusciti a tenere insieme l'attenzione all'economia e al lavoro, i diritti sociali e quelli civili, per rendere migliore la vita delle persone. Questa è la direzione su cui proseguire, per la legge di bilancio e per continuare ad allargare i diritti.



Per quanto riguarda l'ambito d'azione che concerne il mio incarico, innanzitutto stiamo intensamente lavorando a garantire il corretto avvio dell'anno scolastico. Continueremo poi ad agire sulla scuola, sull'università (con particolare attenzione al diritto allo studio), sul mondo della ricerca (in autunno si chiuderà il bando *cluster* da poco partito), proprio nell'ottica di investimento sul futuro del Paese.

In questo senso vogliamo dedicare l'ultima parte del mandato e della legislatura a riunire tutti i mondi coinvolti nei settori di competenza del Ministero per condividere un quadro delle cose fatte e delle prospettive aperte per i prossimi anni, per contribuire a costruire un'Italia consapevole delle proprie risorse e "visionaria", in grado di disegnare nuove strade di sviluppo che trovino nella conoscenza quel perno decisivo senza il quale non potremo affrontare in modo positivo le sfide interne e globali.



## **Intervista a Mario Giro - Vice Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale**

*a cura di Daniela Carlà e Guido Melis*

*Qual è il suo parere sulla nuova legge sulla cooperazione e sull'attività dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo?*

Si tratta di una riforma discussa per 20 anni, che ha nell'Agenzia, nella Direzione Generale e nella nuova missione affidata a Cassa Depositi e Prestiti, i tre pilastri di una innovativa architettura istituzionale con l'ambizione d'intercettare le evoluzioni in corso, soprattutto per intercettare i nuovi attori di cooperazione allo sviluppo, come la diaspora o il privato profit.

Questo primo anno dalla creazione dell'Agenzia è stato di *start-up* del nuovo sistema di cooperazione: dall'approvazione del concorso per i funzionari, al coinvolgimento del settore privato, ai bandi territoriali.

Abbiamo rispettato tutti gli obiettivi della convenzione che regola i rapporti Agenzia Ministero e possiamo pensare di aggiornarla alla luce di questo primo anno di prova. Nessun progetto, iniziativa o attività delle 787 ereditate è stata interrotta. Nel 2016 l'Agenzia ha elaborato, istruito e fatto approvare circa 200 nuovi progetti per oltre 400 milioni. Adesso abbiamo un portafoglio complessivo di 1000 progetti attivi. Abbiamo deliberato il 90% delle risorse assegnateci nel 2016. La cooperazione, in particolare l'Agenzia, ha erogato il 65% delle risorse a disposizione nel 2016 in soli 6 mesi - ossia da quando è stato approvato il bilancio - ed il 50% degli arretrati ereditati.

*Cooperazione allo sviluppo e immigrazione: il nesso è terreno di semplificazioni che non aiutano. Quale può essere concretamente il ruolo della cooperazione nel contrastare la dimensione del fenomeno migratorio e nel governare le migrazioni regolari?*

Abbiamo imposto all'agenda europea di sviluppo il fenomeno delle migrazioni in Africa Occidentale. Su questo aspetto abbiamo ottenuto un importante riconoscimento dell'Unione Europea, ottenendo per primi risorse ingenti in gestione dal Trust Fund Europeo per l'Africa e divenendo così il 3° paese europeo nell'affidamento in gestione di fondi UE in delegata. Così realizziamo il programma SINCE in Etiopia e il Plasepri II in Senegal, e molti altri che stanno arrivando in approvazione, nomi diversi ma tutti con una filosofia che li accomuna e che ci rende distinguibili nella UE: la creazione di posti di lavoro soprattutto puntando sulla piccola auto-imprenditoria, che è il tratto distintivo del nostro Paese. Nella UE, dobbiamo continuare così, ma ancora più incisiva sarà la "delegata" se realizzeremo strategie UE che riflettono ancor di più le nostre priorità.



*La politica estera e le imprese italiane: bilanci, suggerimenti, punti di criticità.*

Per la cooperazione allo sviluppo continua a esserci un problema di risorse. Quali le priorità nell'impiego delle risorse pubbliche e come attrarre risorse private?

L'aumento c'è stato: abbiamo invertito la tendenza. Con il governo Monti 100 milioni in più, con quello Letta 60 in più, con i governi Renzi e Gentiloni arriveremo a 360 milioni.

Il quadro delle risorse continua ad essere crescente, così come le stime del nostro Aiuto pubblico allo sviluppo sul PIL: siamo passati dallo 0,14% del 2012, allo 0,22% del PIL del 2015. Probabilmente raggiungeremo e supereremo lo 0,25% nel 2016, con un dato che sarà pubblico ad aprile, durante l'anno della nostra presidenza G7. Migliora così il nostro posizionamento tra i membri del G7: partiti dall'ultima posizione adesso superiamo Giappone e USA, forse eguagliando il Canada.

*Qual è la prossima sfida per la cooperazione italiana? E, soprattutto come può contribuirvi l'amministrazione pubblica? Tanti i fronti aperti, poche le risorse.*

Con la PA italiana, intesa in senso alto, si può avviare una fase innovativa e sperimentale di collaborazione che ci permetta di definire elementi concreti per un approccio integrale allo sviluppo come auspicato dall'Agenda 2030. Lo scambio di esperienze, l'avvio di dinamiche di scambio e il sostegno allo sviluppo di capacità istituzionali e di processi sono parte della risposta. Non si tratta di mobilitare risorse finanziarie ampie, ma occorre un sostegno politico, finanziario e di sistema per iniziare uno scambio. È un terreno molto promettente in cui internazionalizzazione del sistema produttivo, diritti, crescita economica e cooperazione trovano una sintesi duratura. È necessario coordinare, indirizzare e sostenere lo sforzo d'internazionalizzazione di una parte eccellente della nostra amministrazione. Si tratta di ampliare la proiezione internazionale delle nostre eccellenze pubbliche italiane. Contribuiremo così ad internazionalizzare il nostro Paese e a essere pionieri di un modo nuovo di fare cooperazione che avrà sempre più importanza in tutto il globo.



## FOCUS

### I MINORI: DIRITTI, PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE

#### **I diritti dei minori: l'eredità di Maria Rita Saulle, una sfida per il futuro**

*di Valerio Pellegrini*

*Dottorando in Sostenibilità e pace nell'era post-globale - Dipartimento di Filosofia del Diritto, Morale e Politica - Universidad de Valencia*

Nelle pieghe della vita della Professoressa Saulle sembra trasparire un filo rosso: la passione mai spenta per l'aiuto al prossimo ed in particolare agli ultimi nel suo lavoro e nella ricerca da lei svolti. Una vocazione ed una passione che hanno illuminato di volta in volta le criticità e gli spazi di miglioramento dell'ordinamento giuridico non solo nazionale, ma anche internazionale. Una ambizione, quella della Saulle, che l'ha vista lottare fino all'ultimo per il riconoscimento delle tutele e dei diritti di coloro che spesso sono i dimenticati e gli emarginati della società moderna. Il suo percorso, che inizia con la cattedra di Diritto Internazionale, che prosegue, senza mai abbandonare la vita accademica, nel ruolo di negoziatore per l'Italia di importanti convenzioni internazionali e infine culmina nella carica di Giudice costituzionale, l'ha vista impegnata sui molteplici fronti aperti dalle tematiche relative allo sviluppo del discorso sui Diritti Umani e sui Diritti Fondamentali. In particolare Maria Rita Saulle ha avuto modo di occuparsi di temi che vanno dalla condizione dei rifugiati e dei migranti nell'ordinamento internazionale e nazionale a quella delle persone affette da disabilità, dalla condizione degli anziani a quella delle donne, dalle misure di tutela delle minoranze alle tematiche della bioetica, dalle problematiche che emergono nel mondo del lavoro alla schiavitù, da molteplici aspetti del diritto di famiglia allo specifico tema dei minori. È evidente come tutte queste sfaccettature che emergono come un puzzle dalla vita e dal lavoro della Saulle parlano del volto dell'uomo dei nostri giorni, ne vadano a comporre una immagine che mette in risalto alcune delle ferite che ancora oggi la nostra società si trova ad affrontare. In questo breve testo cercherò di affrescare con alcune pennellate quello che è stato il contributo di Maria Rita Saulle relativamente al tema dei minori. Ritengo che questo, in un certo senso, riguardi direttamente o indirettamente tutti gli altri precedentemente citati e possa essere un luogo epistemologico privilegiato dal quale osservare il fiume carsico che percorre silenziosamente la vita della Professoressa che rivela non solo la dedizione della Saulle per la causa dei "più piccoli", ma anche alcune problematiche della nostra società. *Minor* non è che il comparativo di *parvus*, il più piccolo per l'appunto.



Ripercorrere il lavoro della Saulle ci costringe a guardare dal basso verso l'alto e ci interpella, ci passa un testimone che ci interroga sulle sfide del presente e del futuro nel campo della tutela e dei diritti del minore.

È sicuramente interessante osservare come nel percorso accademico della Saulle le riflessioni giuridiche sulla condizione dei minori si inseriscono, in realtà, in una più ampia riflessione sulle tutele e i diritti legati alla famiglia a partire dagli anni '80. Se infatti fino agli anni '80 la produzione accademica di Maria Rita Saulle si era incentrata principalmente sul diritto internazionale pubblico e privato, a partire dal 1980, si assiste ad un crescendo nella sua vita accademica di pubblicazioni che si occupano di problematiche attinenti al diritto di famiglia. Una analisi poliedrica che di volta in volta guarda adesso al diritto di famiglia con lenti e prospettive diverse ponendone in rilievo, di volta in volta, le criticità e le contraddizioni. Il lavoro con il quale si può far coincidere una prima virata verso tali temi è l'articolo riguardante la filiazione naturale e i diritti umani del 1980. A partire da quel momento sarà un susseguirsi di articoli e pubblicazioni che vanno a indagare i diversi aspetti che, direttamente o indirettamente, incidono sul diritto di famiglia sia a livello nazionale, sia da un punto di vista delle tutele internazionali. È del 1981 l'articolo pubblicato in *Iustitia* sul servizio militare femminile e le convenzioni internazionali. Sempre del 1981 è un articolo sulla tutela giudiziaria del Coniuge e Diritti Umani davanti alla Corte Europea pubblicato sulla *Rivista di Diritto Europeo*. È nel 1982, invece, che iniziamo a intravedere l'inizio di quello che sarà il filone della riflessione sul minore, naturale prosecuzione del suo studio del diritto di famiglia, con un articolo sulla libertà di educare nelle convenzioni internazionali apparso in *Affari Sociali Internazionali*, seguito poi da una analisi sui problemi degli handicappati dal punto di vista giuridico sociale e scolastico nel 1983. Lo studio della Professoressa spazierà poi dalla disciplina dell'adozione internazionale<sup>6</sup>, alle dichiarazioni internazionali a tutela dei minori<sup>7</sup>, fino ad arrivare ad una matura riflessione sullo sfruttamento del lavoro minorile<sup>8</sup>. Di particolare rilevanza è stato il suo lavoro per la redazione della voce "diritto dei minori" pubblicata nelle leggi complementari al codice civile annotate con la giurisprudenza della Cassazione e delle altre giurisdizioni superiori<sup>9</sup>. È il 1992 l'anno in cui la Saulle concreta l'intuizione, a seguito del suo impegno nei negoziati internazionali per l'Italia, dell'importanza di raccogliere "la normativa internazionale, le convenzioni e altri strumenti non attualmente vincolanti gli Stati riguardanti i minori e li mette a disposizione per una facile consultazione in un unico corpo

<sup>6</sup> M. R. SAULLE, *L'Adozione internazionale della nuova legge sull'adozione e sull'affidamento dei minori*, note e commenti in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1984, pp. 299-30.

<sup>7</sup> M. R. SAULLE, *Le dichiarazioni internazionali a tutela dei minori e il progetto di convenzione sui diritti del bambino*, in *Bambino Incompiuto. Per una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza*, 1989, pp. 5-32.

<sup>8</sup> M. R. SAULLE, *Lo sfruttamento del lavoro minorile*, Accademia dei Lincei, Roma, 2000, pagg. 25-29.

<sup>9</sup> M. R. SAULLE, *Diritto dei minori*, in *Le leggi complementari al codice civile, annotate con la giurisprudenza della Cassazione e delle altre giurisdizioni superiori*, di G. Pescatore e C. Ruperto, ottava ediz., Giuffrè, Milano, 2007.



stampato, che favorisce un'attenzione globale ma anche una lettura meditata e per argomenti<sup>10</sup>: è il codice internazionale dei diritti del minore. Il Presidente Casavola, al momento della presentazione del libro, sottolinea che il Codice del quale la Saulle è stata curatrice "offre uno strumento prezioso di documentazione non solo per il lavoro quotidiano e pragmatico di magistrati, avvocati e funzionari, ma anche per le ricerche e le riflessioni dello storico delle istituzioni giuridiche e sociali"<sup>11</sup>. Sempre Casavola mette in evidenza come il Codice porterebbe a compimento il suo fine di testimonianza alta dello stato attuale della civiltà, oltre che nell'appagare i tanti operatori sociali e di diritto nelle diverse istanze nazionali ed internazionali, nel farci intendere appieno che senza la forza di umanizzazione della famiglia il minore rischia di diventare una creatura artificiale<sup>12</sup>. "Contro la famiglia nemica del minore, o del tutto dimentica, fino all'abbandono, dei suoi compiti, non la società reagisce spontaneamente, ma è l'ordinamento giuridico interno e internazionale ad apprestare strumenti sostitutivi"<sup>13</sup>. In questo senso vanno gli altri lavori della Saulle: *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del minore e l'ordinamento italiano*<sup>14</sup>; *Minori, Bioetica e norme standard nel diritto internazionale*<sup>15</sup> ed infine *The Rights of the Child: international instruments*<sup>16</sup>.

Mette conto ricordare l'ultima pubblicazione di cui Maria Rita Saulle, già Giudice costituzionale è stata promotrice: *Il sistema attuale di protezione internazionale. Austria, Francia, Regno Unito, Spagna*. Si tratta di un lavoro di diritto comparato in cui viene dedicata particolare attenzione alla condizione dei minori stranieri non accompagnati nei diversi ordinamenti presi in esame<sup>17</sup>.

L'impegno accademico della Saulle non manca di essere affiancato da una partecipazione al dibattito internazionale che l'ha vista, dal 1986 al 1989, negoziatrice per l'Italia presso le Nazioni Unite, come presidente della delegazione, di quella che sarebbe poi diventata la Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>18</sup>. È inoltre durante il suo incarico come Giudice della Corte costituzionale che tra i 148 provvedimenti di cui la Saulle è stata Relatore troviamo in particolare la sentenza n. 438/2008 sulle norme di uso di sostanze psicotrope su bambini e

<sup>10</sup> O. CIAMPA, intervento in *Codice internazionale dei diritti del minore*, Vol. II, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992, p. 109.

<sup>11</sup> F. CASAVOLA, *ibidem*, p. 103.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> M.R. SAULLE, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1994.

<sup>15</sup> M. R. SAULLE, *Minori, Bioetica e norme standard nel diritto internazionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1995.

<sup>16</sup> M. R. SAULLE, F.KOJANEC, *The rights of the child: international instruments*, Irvington-on-Hudson : Transnational publishers, 1995.

<sup>17</sup> M. R. SAULLE, L.Q. NGÔ ĐINH, L. MANCA, *Il sistema attuale di protezione internazionale. Austria, Francia, Regno Unito, Spagna*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010.

<sup>18</sup> Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata e aperta alla firma a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989, e entrata in vigore il 2 settembre 1990 in base a quanto previsto all'articolo 49, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, recante Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'11 giugno 1991, n. 135, S.O. I protocolli opzionali alla convenzione resi esecutivi in Italia con la legge 11 marzo 2002, n. 46.



adolescenti<sup>19</sup> e la n. 80/2010 riguardante i minori disabili<sup>20</sup>. Questa è una delle ultime sentenze della Saule Giudice costituzionale, ormai già gravemente malata. La sentenza n. 80 ha inciso profondamente sull'organizzazione dell'insegnamento di sostegno. Ha visto una serie di giurisprudenze di adeguamento da parte di Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato.

L'opera di Maria Rita Saule nel campo del diritto dei minori ci appare dunque un complesso lavoro di analisi e di raccolta sistematica commista ad una partecipazione alla vita della comunità internazionale e nazionale.

Ci lascia un legato, quasi un punto di domanda<sup>21</sup>. Una domanda che investe il nostro presente. Tante sono ancora le criticità irrisolte, senza tenere in conto le nuove sfide che si prospettano all'orizzonte. Nella nostra società post-moderna, caratterizzata da un diffuso senso di incertezza, le solide basi poste dalla Professoressa possono sicuramente aiutarci a tracciare la via per le future riflessioni nel campo del diritto di famiglia e in particolare nella tutela dei "più piccoli". Se da un lato assistiamo a un avanzamento tecnologico senza precedenti governato da una razionalità esclusivamente calcolatrice, dall'altro osserviamo il diffondersi di un "pensiero debole" che ci fa cadere in una logica esclusivamente psico-emozionale nell'affrontare le questioni più impellenti col rischio di portarci a delle conclusioni monche. Il solco tra questi due pilastri dell'era post-moderna credo sia la via abbozzata nei lavori

<sup>19</sup> È interessante il fatto che, nei commenti alla sentenza, si sia rilevata la necessità del coinvolgimento del minore negli atti terapeutici che hanno come destinataria la sua persona. Si è lucidamente rilevato come "considerare la maggiore età ex art. 2 del codice civile come soglia di acquisizione della capacità di agire relativamente agli atti terapeutici può divenire fuorviante, sia perché tale articolo si ricollega all'esercizio dei diritti patrimoniali, il cui rango non è certamente paragonabile a quello della libertà personale di cui gode il minore, sia perché questi potrebbe, di fatto, essere dotato di una sufficiente capacità di discernimento, e trovarsi tuttavia escluso dal circuito decisionale".

<sup>20</sup> La sentenza affronta la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Giustizia amministrativa per la Regione siciliana a seguito di appello del MIUR e di alcuni genitori avverso il provvedimento cautelare, emesso dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia – sezione distaccata di Catania, con cui si ordinava all'amministrazione il ripristino dell'assegnazione di un docente di sostegno ad una minore affetta da gravi ritardi. Il provvedimento della Regione Sicilia, che riduceva da 25 a 12 ore il sostegno alla minore, comprometteva, a parere dei ricorrenti, il diritto ad una effettiva assistenza didattica, come tutelato dalla Costituzione e da varie norme istituzionali. Tra le varie posizioni espresse, era da segnalare quella dell'Avvocatura, che riteneva non poter essere, il diritto ad un maggiore sostegno, identificato *tout-court* con il diritto allo studio o alla salute, ritenendolo più assimilabile ad una mera aspettativa verso lo Stato quale erogatore di pubblici servizi. La sentenza ritiene l'eccezione fondata in quanto, sotto il profilo normativo, il diritto all'istruzione dei disabili è oggetto di specifica tutela, sia da parte dell'ordinamento internazionale che da parte di quello interno. Il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale (come aveva già affermato la sentenza della Corte n. 215 del 1987). Le disposizioni censurate, nel prevedere delle limitazioni al numero degli insegnanti di sostegno e della possibilità di assumerli in deroga si pongono, quindi, in contrasto con il quadro normativo internazionale, costituzionale e ordinario e con la consolidata giurisprudenza della Corte in tema di protezione dei disabili. Le norme impugnate sono venute ad incidere su un numero indefettibile di garanzie individuato quale limite dalla giurisprudenza della Corte, limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore. La categoria alla quale fa riferimento per dichiarare l'illegittimità è quella della ragionevolezza.

<sup>21</sup> Nel 2012 si è tenuto il Convegno in memoria di Maria Rita Saule e Lê Quỳnh Ngô Đình "I minori stranieri in Italia", i cui atti sono stati pubblicati a cura di R. Cadin, L. Manca, V. Pellegrini, Roma, Aracne editrice, 2014; Scritti in memoria di Maria Rita Saule, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014. Il convegno in memoria delle due studiose si proietta già verso le sfide del presente e del futuro cercando di offrire un quadro composito delle problematiche riguardanti i minori stranieri sia a livello nazionale sia internazionale.



della Saule. Senza una memoria storico-giuridica dell'evoluzione della disciplina del diritto dei minori e della famiglia, il rischio è quello di approcciarsi a tematiche di estrema importanza e complessità come quelle sollevate dalla bioetica, quelle dell'asilo dei minori rifugiati non accompagnati (tra il 2011 e il 2016 solo in Italia sono giunti 62.672 minori senza adulti di riferimento), quelle del bullismo e del cyberbullismo, quelle della crisi della concezione tradizionale della famiglia, quelle dell'attualissima questione dello *ius soli*, per non parlare delle scelte da adottare nell'educazione delle future generazioni e quelle dell'educazione ad *Internet*, solo per citarne alcune, senza una *weltanschauung* che permetta di adottare decisioni innovative ma allo stesso tempo fondate sulle basi solide della memoria giuridica. L'uomo post-moderno ha necessità di riscoprire la cellula comunitaria fondamentale all'interno della quale sviluppare la sua persona: la famiglia. È questo il luogo in cui l'individuo può sviluppare pienamente il suo mondo affettivo, razionale e relazionale, pur con gli inevitabili e direi salutari conflitti, senza essere leso dalla legge mercatistica del *do ut des* che sembra dominare il mondo post-moderno. "La famiglia - recita l'art. 23 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 - è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato". È in questa cellula germinale che l'uomo post-moderno può trovare un primo varco di resistenza alla società del *do ut des*, è in essa che l'individuo può scoprire o meglio riscoprire la gratuità. La stessa "Dichiarazione sui principi sociali e giuridici da adottarsi per la tutela e il benessere del minore, stabilisce sì che il legame tra il minore e la famiglia è oggetto di salvaguardia prioritaria, ma che se il minore non può essere allevato dai genitori o non ne è allevato come si conviene, il compito deve passare «a une autre famille de remplacement», quando non ad altra istituzione<sup>22</sup>". Sembra aprirsi dunque "un'era nuova, quella delle costituzioni e delle leggi nazionali che equiparano alla famiglia del sangue la famiglia degli affetti"<sup>23</sup>. La tensione tra individuo e società, afferma tra gli altri Casavola, non si scioglie solo con il soccorso dell'istituto dell'adozione o di strutture similari. Occorre "incoraggiare il rafforzamento della struttura familiare in modo da farne la cellula fondamentale di ogni società" (Raccomandazione sul matrimonio 1965)<sup>24</sup>. Il lavoro della Saule ci offre sicuramente una armatura da cui partire per le future riflessioni sul minore all'interno della comunità prima della famiglia senza cedere alle facili infatuazioni economiciste.

<sup>22</sup>F. CASAVOLA, *Codice internazionale*, cit. p. 105.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.



## **Educazione digitale, mestieri del futuro e Millennials**

di *Gianna Martinengo*

*Imprenditrice - Amministratore di Didael KTS (applicazioni Web, progetti di e-Learning, consulenza e servizi in ambito IT)*

Spesso si è portati a pensare che i bambini ed i ragazzi, nativi digitali - quelli nati dopo il 2000, anche chiamati i Millennials -, abbiano una fruizione passiva degli strumenti tecnologici (smartphone, tablet, computer) e si lascino “cullare”, nel tempo libero, ma anche durante i momenti formativi, da oggetti che operano in modalità passiva, senza che vi sia una interazione che favorisca le abilità del singolo.

La realtà è ben diversa, ben più complessa. Essa si richiama all'intero mondo della tecnologia e del web, che in questi decenni così tanti cambiamenti hanno apportato nella società, proponendo nuovi approcci alla vita dei singoli e delle comunità. Fra questi cambiamenti, forse proprio quello più interessante, addirittura talvolta anche minaccioso, è la capacità “intelligente” delle interazioni con strumenti informatici di adattarsi al profilo del singolo individuo, esattamente il contrario di oggetti passivi.

L'analisi di questa complessa realtà può partire dalle abilità: la Società della Conoscenza, che è quella che personalmente sostengo e supporto da oltre 30 anni, si fonda non solo sulla tecnologia, ma anche sulle competenze ad essa correlate e sulla capacità del binomio tecnologie-competenze di favorire un miglioramento complessivo delle condizioni di lavoro, dei processi industriali, della qualità della vita anche delle fasce deboli della società.

Per quanto riguarda le nuove generazioni, nella Società della Conoscenza non vi sono solo stimoli educativi (uso dei *device* tecnologici in classe) o correlati al tempo libero (videogame, realtà virtuale, Social Media): vi sono mondi esplorabili con facilità che si possono trasformare in occasioni professionali interessanti e assolutamente in linea con le richieste del mercato.

Basta allargare lo sguardo alle tante esperienze che già adesso i bambini possono vivere: si pensi per esempio al Coding, ossia a quella attività che porta i ragazzi a sperimentare cosa vi sia *all'interno* di un computer o di un robot e a “mettere il naso” nella macchina *non più in quanto semplici fruitori*, ma soggetti attivi, pionieri della conoscenza. Questa attività di Coding, che mi sta molto a cuore, è proposta e favorita, insieme a diverse altre, da Womentech-Associazione Donne e Tecnologie. Come si può immaginare, in questo caso l'interattività è massima: toccare, provare, assemblare diventa quasi un gioco, persino divertente. La Robotica è una potente alleata del



sistema educativo moderno e, grazie ai passi compiuti dalla tecnologia “per tutti”, non è solo di pertinenza degli appassionati di Informatica. Le attività di Coding (concezione, progettazione, programmazione) possono essere esercitate in contesti visuali, dunque ai ragazzi si chiede di lavorare utilizzando non solo la loro capacità logico-deduttiva, ma anche l’invenzione, l’arte, la cultura. Soprattutto la creatività.

Come ha sostenuto anche recentemente il cofondatore della Apple, Stephen Wozniac, ormai creatività e ingegneria vanno di pari passo. Vorrei aggiungere che insegnare separatamente *soft skills*, cultura ed abilità tecnico-professionali sembra non essere davvero proficuo; meglio integrare i vari aspetti. Proprio per questo, dal 2014 come Associazione, abbiamo pensato di trasformare il famoso acronimo STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics) in STEAM, aggiungendo la A di Arts, ossia quell’insieme di competenze umanistiche capaci di suscitare interesse ed emozioni.

Noi abbiamo una visione di “ingegnere colto ed umanista tecnologo” che favorisce queste sinergie, proprio perché riteniamo che esse siano assai utili per i giovani nell’era di Internet.

### **Cosa proporre, dunque, ai giovani, quali sollecitazioni fornire loro?**

A nostro avviso, è essenziale prima di tutto ispirarli, motivarli, orientarli; poi aiutarli a sviluppare talenti riferibili all’ambito STEAM allargato. Queste capacità sono strettamente correlate alla domanda di professionalità che il mondo del lavoro richiederà nei prossimi decenni.

Ambiti quali l’AI (Artificial Intelligence), l’IoT (Internet of Things), i Big Data, gli Analytics, la Robotica, la Realtà Aumentata, l’industria 4.0 non sono le sfide del futuro, sono il presente. Queste non sono solo sigle tecniche, sono chiavi di lettura di qualsiasi attività umana nei prossimi anni.

Come esempio: in Francia, qualche anno fa, hanno pensato di creare un ministero “dell’economia digitale” (*économie numérique*). Qualcuno ha fatto notare che oggi *tutta* l’economia è digitale. Un tempo si ragionava solo in termini di competenze utili *hic et nunc*, oggi l’impatto delle tecnologie ci porta a ragionare, per i nostri ragazzi, in termini di potenziale da esplorare nel presente, orientandolo al futuro.

Proprio per rendere questi mondi comprensibili ed interessanti, per suscitare vocazioni, per “coltivare cervelli” nel Paese e attrarne anche dall’estero, ci dobbiamo impegnare, in quanto adulti protagonisti della Società della Conoscenza, a fornire loro un contatto diretto con le professioni che realmente trascineranno il mercato del lavoro. Queste professioni sono diverse e numerose, riferibili ad ambiti quali le Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione (ICT), le Bio e



Nanotecnologie, le Scienze e Tecnologie per la Nutrizione, l'Ambiente e le Energie Rinnovabili, i Nuovi materiali e le Tecnologie della Cultura, solo per citarne alcuni.

Come Womentech-Associazione Donne e Tecnologie da anni siamo impegnati ad organizzare progetti quali i FutureCampDay e gli OrientaCamp, che mettono a disposizione dei ragazzi contenuti e scenari relativi proprio ai mestieri del futuro, in un'ottica di orientamento al lavoro e alla formazione, cercando di rispondere alla reale domanda di competenze e capacità che ad oggi si può già intravedere.

Che si tratti di Millennials, di manager ICT o formatori, programmatori o decisori delle istituzioni pubbliche, la sfida a cui tutti dobbiamo rispondere è una, a mio parere: intendere la società, il sistema produttivo, la scuola, le professioni, come sistemi interdipendenti che si capiscono e si prevedono solo grazie ad un approccio olistico. Questo approccio comprende dalla tecnologia alla matematica, alla psicologia, alle scienze sociali: dunque è importante raccontare e proporre questa visione ai bambini ed ai ragazzi, sin dalla scuola primaria.

Questa è la vera innovazione che possiamo portare, riuscendo a includere punti di vista diversi per far emergere nuove domande e nuove soluzioni, che siano tarate sui reali bisogni - anche tecnologici - del mondo del lavoro e allo stesso tempo rispondenti ai desideri di realizzazione personale dei giovani. Spingendo lo sguardo anche un po' più in là: come sostiene infatti Roberto Viola, Direttore DG Connect della Commissione Europea, "Internet ha trasformato la nostra società: il modo in cui viviamo, lavoriamo, ci informiamo e ci relazioniamo". A noi il compito di costruire reti, tecnologiche e umane, per essere compiutamente cittadini e far volare non solo l'Internet delle Cose, ma anche l'Internet delle Persone.



## **Gian Paolo Meucci - "Creatore d'avvenire"**

*di Piero Meucci*

*Giornalista*

"Meucci in tutta la sua vita professionale è stato in modo straordinario creatore di avvenire". Rubo questa definizione dalla introduzione che **Arturo Carlo Moro** scrisse nel 2006, nel volume che fu pubblicato dall'Associazione G.P. Meucci in occasione del ventennale della morte del magistrato fiorentino.

Moro aveva tratto quell'espressione da una relazione che Meucci aveva scritto insieme con **Enzo Capaccioli** in occasione del XIII Congresso nazionale dei Magistrati italiani (1967): "il diritto e la giustizia devono essere creatori di avvenire", concetto molto amato, aggiungono, dagli scrittori francesi.

Secondo Moro, anch'egli magistrato minorile, uno degli esponenti di punta di quella pattuglia che con Meucci pose le basi di una tra le più avanzate normative del mondo nella tutela dei diritti dei minori, il giudice fiorentino aveva perfettamente compreso la crisi del mondo della giustizia e aveva deciso di contribuire di persona "alla costruzione di un equilibrio più giusto nel 'divenire' della storia".

Le considerazioni di Moro, amico, collega e sodale, colgono in una sintesi efficace la personalità di Meucci e il suo modo di concepire il lavoro del magistrato, al quale è affidato il compito di interpretare attraverso il linguaggio del diritto le sofferenze, le contraddizioni e i segnali di cambiamento nella società e di contribuire non solo a renderli espliciti, ma anche a spingerli nella direzione di una giustizia sostanziale.

Una scelta maturata fin dagli anni giovanili di studente della Normale di Pisa, dove seguì soprattutto l'insegnamento di **Giovanni Miele**, docente di Diritto amministrativo, con il quale conseguì la laurea in Giurisprudenza nel 1942, quando aveva 23 anni. Pochi mesi dopo entrò in magistratura come uditore presso la Procura di Firenze.

In quegli anni giovanili Meucci era impegnato nell'associazionismo cattolico e fu, tra l'altro, anche presidente fiorentino della Fuci, il ramo degli universitari dell'Azione Cattolica. Già allora stava maturando la sua visione di un umanesimo cristiano che trovava conferma nel valore irriducibile della persona umana che deve stare al centro dell'edificio giuridico.

Operava in un mondo cattolico fiorentino nel quale si stava concentrando una straordinaria quantità di intelligenze, passioni e testimonianze laiche e religiose in una omogeneità fra chi deteneva il potere, cioè il controllo, per quanto possibile, della gerarchia e chi invece metteva in discussione questo



potere per trasformarlo in un progetto nuovo di società più giusta, di promozione e tutela delle componenti più deboli.

Sono tre in particolare le figure chiave nella formazione del pensiero e dell'impegno di Meucci, messe bene a fuoco da **Giulio Conticelli** nello stesso volume del ventennale citato sopra.

In primo luogo **don Giulio Facibeni**, fondatore dell'Opera Madonnina del Grappa, che proponeva un diverso modello assistenziale nei confronti degli orfani, cioè l'infanzia più debole. "E' qui, nella paternità universale di Dio che rende tutti gli uomini fratelli e corresponsabili - scrive Conticelli - il nucleo fondante che Gian Paolo Meucci assimila da Facibeni, per porlo pietra angolare della sua coscienza morale ed anche della sua coscienza professionale di giurista e di magistrato".

Con **don Lorenzo Milani** condivise l'esperienza delle scuole di San Donato e di Barbiana documentata dalle lettere che don Lorenzo gli inviava fin dal 1949. Presso la scuola di Calenzano Meucci tenne un corso di diritto come esperienza umana che deve essere partecipata a tutti, in una società democratica, come coscienza consapevole dei diritti e delle responsabilità. E' dunque ancora nel rapporto con i ragazzi che approfondisce la sua missione.

La terza figura fondamentale è quella di **Giorgio La Pira**, del quale fu collaboratore negli anni in cui questi fu sindaco di Firenze, con attenzione per il concreto affermarsi dei diritti civili e dei diritti sociali presenti nella nostra Costituzione. Erano momenti cruciali di trasformazione sociale tumultuosa, di emigrazione interna, di cambiamenti traumatici del vecchio modello familiare: il passaggio definitivo alla società industriale, le cui prime vittime erano i giovani sottoposti a pressioni insostenibili che li spingono alla tossicodipendenza, alla devianza e al nihilismo.

Meucci trovava nella Costituzione alimento prezioso per la traduzione nell'azione delle sue convinzioni e del suo impegno cristiano. Con La Pira costituente e con gli esponenti della scuola fiorentina di diritto pubblico (da **Piero Calamandrei**, a **Paolo Barile**, di cui fu assistente, ad Enzo Capaccioli), il cui modello di giurista è quello del "testimone del suo tempo e dei problemi nuovi che la società deve affrontare", come scrive **Stefano Grassi** ancora nel volume del ventennale, "Meucci vedeva nell'affermazione dei valori costituzionali e nello sviluppo di un senso civico ad essi ispirato il fulcro dell'operare del giurista ed il punto di riferimento anche della sua attività di magistrato".

L'occhio è costantemente rivolto ai giovani anche nella sua attività pubblicistica. Con **Mario Gozzini** si impegna a sviluppare in loro una consapevolezza di cittadini. Insieme pubblicarono il primo manuale di educazione civica per le scuole dal titolo "*Lo Stato siamo noi*", quando quella disciplina fu



introdotta nell'ordinamento scolastico, una intuizione che purtroppo negli ultimi anni non ha ricevuto l'impegno e la continuità che meritava.

Il primo capitolo del manuale porta un titolo che verrà spesso utilizzato nel corso dei dibattiti sulle riforme della Carta costituzionale, "*Sentirsi Costituenti*": "Ogni cittadino, ma in special modo ogni giovane, in quella riflessione meditata sulla sua vita di relazione ...deve trovare in sé stesso la possibilità di farsi tutto popolo: di lasciare rispecchiare, cioè nella sua coscienza, la vita articolata e complessa di tutta la collettività". Deve, se così possiamo esprimerci, far funzionare dentro di sé una specie di Costituente, col fine di maturare una considerazione precisa e consapevole della vita sociale, degli enti organizzati nei quali questa si attua.

### **I figli non sono nostri**

Questi sommari dati biografici rendono immediatamente comprensibile il senso della missione del giurista e del magistrato e dunque anche i motivi che lo portarono nel 1966 alla scelta di assumere l'incarico di presidente del Tribunale per i minorenni della Toscana.

Giovanissimo, Meucci aveva svolto la funzione del pubblico ministero da sostituto procuratore presso il Tribunale di Firenze e si era fatto apprezzare per la capacità professionale, l'equilibrio e l'accuratezza con i quali aveva sostenuto l'accusa in numerosi processi contro esponenti del regime fascista che si erano resi colpevoli di reati, come il "delitto di collaborazionismo col tedesco invasore" su cui scrisse un breve saggio. Successivamente aveva svolto per alcuni anni il ruolo di giudice della Corte d'Appello fino alla domanda al Consiglio superiore della Magistratura per il Tribunale per i minorenni.

Non furono certo considerazioni di carriera che lo spinsero a questa scelta, in un momento in cui la magistratura italiana si riconosceva un ruolo tecnico *super partes* della norma, propenso a fare da sentinella di un sistema giuridico tradizionale, senza nessun rapporto con le dinamiche della vita sociale.

In questo contesto filosofico giuridico, era inevitabile che la carriera del magistrato procedesse soprattutto grazie a lunghe e dotte sentenze, rivolte alle gerarchie, piuttosto che come frutto di una visione ampia e complementare con altri importanti settori e discipline umanistiche per essere più vicino al cittadino.

Prima della riforma del 1971, alla quale contribuì in modo sostanziale, il Tribunale per i minorenni era una sezione del Tribunale ordinario con competenze principalmente di ordine penale e si limitava ad affrontare, controllare e recuperare, categorie del linguaggio usato per gli adulti, i problemi



delle devianze giovanili senza gli strumenti indispensabili per capire premesse, motivazioni e fenomeni, per promuovere lo sviluppo della loro personalità. Non ci si poneva semplicemente il problema.

Il punto era un altro e per quel tempo rappresentava un cambiamento di approccio radicale: il minore è portatore di diritti che gli devono essere riconosciuti e garantiti. Ha bisogni come uomo in formazione che non devono essere lasciati alla discrezionalità di un mondo degli adulti spesso mosso da spinte e motivazioni tutt'altro che attente a quei bisogni. Non meri portatori di interessi, ma di tutto ciò che nella vita di relazione li aiuta a diventare uomini e donne. "Per i minori nel nostro codice civile si prevede unicamente un dovere: quello di onorare i loro genitori. Per il resto essi sono come delle ombre, le ombre della situazione giuridica degli adulti, fino al punto di essere strumentalizzati, diventando il mezzo per sanzionare loro comportamenti ritenuti devianti", scrive ne *"I figli non sono nostri"* (1974), libro nel quale racconta, commenta e approfondisce le sue esperienze.

Ancora: "La devianza adolescenziale si affronta prendendo tutti, singoli e società, conoscenza delle sue cause e delle sue caratteristiche, se non si vuole che i nostri figli siano sempre più destinati ad essere definitivamente stritolati dalla violenza e dalla repressione di questa società che tutto sembra concedere loro, meno l'*unicum* di cui hanno bisogno: l'amore che significa prima di tutto capacità di comprendere i loro bisogni, le loro attese, le loro grida di aiuto".

In questo modo proponeva una nuova cultura dell'adolescenza e dell'infanzia che coniuga il diritto con altre scienze come la psicologia dell'età evolutiva, la sociologia, la medicina.

In anni nei quali non vi era una legislazione moderna sugli affidamenti, che arriverà solo all'inizio degli anni '90, costruì con l'aiuto degli assistenti sociali una capillare rete territoriale di strutture, case famiglia, nuclei pubblici, religiosi, privati per l'accoglienza di minori in difficoltà per condizioni familiari disastrose, quando appariva chiaro che in quel contesto la loro personalità non poteva che subire danni irreversibili, ma anche per il sostegno delle loro famiglie. Nel 1970 aveva contribuito all'elaborazione della legislazione sull'adozione speciale.

"La società – scrive nell'introduzione de *"I figli non sono nostri"* rivolgendosi direttamente ai ragazzi – mi ha affidato il compito di tutelare il tuo diritto all'educazione, quel diritto fondamentale e inviolabile e quindi mi ha preposto ad un compito di promozione e di sollecitazione di interventi a tuo favore; ma cosa mi offre la società perché io possa non essere innanzi a te con le mani completamente vuote; perché io possa darti se non un buon pane casalingo, fatto di farina e di amore, almeno di che nutrirti per sopravvivere durante il tuo pesante cammino verso l'età adulta?".



Quel libro è tuttavia solo uno dei momenti dell'infaticabile attività di Meucci – altri libri, convegni, interventi, incontri in tutta Italia – per diffondere questa nuova impostazione. Tutto il movimento di riforma del diritto minorile nasce in gran parte dalla sua attività. In particolare è riuscito a far sì che si desse maggiore attenzione alle esigenze di sviluppo delle persone e meno alle esigenze di difesa sociale

“Nacque così – questa la sintesi di **Alfredo Carlo Moro** - sotto lo stimolo intellettuale di Meucci, una straordinaria stagione culturale: le intuizioni appena abbozzate vennero calate nelle prassi giurisprudenziali ed in esse verificate: si ricercarono con rilevante acutezza le esigenze più profonde del ragazzo e si cercò di tradurle in diritti; si trasformò il vecchio diritto dei minori in un diritto dei e per i minori; si stimolò la creazione di strutture potenzialmente adeguate di sostegno per un soggetto particolarmente debole”.

In questo modo diventò punto di riferimento di una nuova generazione di giudici minorili che come lui cercavano nuove strade per rispondere efficacemente ai bisogni dei minori abbandonando i vecchi modelli pedagogici autoritari, collaborando strettamente con le comunità locali.

Gian Paolo Meucci muore il 18 marzo del 1986. Pochi mesi prima era stato nominato Procuratore generale presso la Corte di Appello di Venezia che si annunciava come un'attesa soddisfazione professionale, ma anche come un doloroso distacco dall'incarico che per vent'anni era stato l'espressione più vera della sua personalità.

Ai suoi collaboratori scrisse un messaggio di saluto che racchiude il senso del suo impegno come giudice minorile: “Vogliamo ancora dire Avanti? MI sforzo di farlo perché so che ci saranno ancora ragazzi e uomini che hanno bisogno di sentirsi qualcuno vicino, anche se questo qualcuno è un pover'uomo come me e voi. Grazie ancora! Vi abbraccio ciascuno stretto stretto e con voi abbraccio i ragazzi che mi ricordano come il Meucci, che sarebbe potuto essere meglio, ma che avrebbe potuto anche essere peggio”.

A poco più di trent'anni dalla sua scomparsa, nel momento in cui si è quasi del tutto affievolita la stessa spinta etica e umana per attualizzare e aggiornare i principi che hanno mosso l'azione del “giudice dei ragazzi”, e prevalgono altre considerazioni che non hanno molto a che vedere con l'obiettivo del mettere al centro i diritti del minore e anzi alcuni spingono per rivalse politiche o semplicemente per ignoranza a negarne il valore, è necessario tenere viva una delle esperienze più avanzate vissute dal sistema giuridico e sociale dell'Italia.



## **Evoluzione e dinamiche del sistema di giustizia minorile nelle prospettive di riforma**

*di Mirko Stifano*

*Giudice del Tribunale per i minorenni di Bologna*

**1.** Il sistema della giustizia minorile in Italia costituisce un caso unico nell'esperienza giuridica nazionale e, probabilmente internazionale. Invero, la nascita dei Tribunali per i minorenni è stata frutto di una forse irripetibile unione spontanea di intenti tra la Magistratura milanese e l'Associazione di Avvocati "Cesare Beccaria" di quella città, che nel 1928 permise l'istituzione *ante legem* di un Tribunale dedicato specificamente a trattare i procedimenti a carico di imputati minorenni. Le relative attività processuali vennero celebrate non nelle normali aule di udienza, ma in apposite sale messe a disposizione dall'Associazione; alle udienze vennero chiamati, ad assistere e a fornire la loro consulenza, due psichiatri, esperti in problemi dell'età evolutiva.

Solamente sei anni dopo il legislatore fece propri i frutti di tale esperienza, promulgando il giorno 20 luglio 1934, il regio decreto legge n. 1404 recante "Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni", provvedimento con cui venne istituito non solo un organo giudiziario specializzato ma un vero e proprio sistema organico di giustizia minorile, comprensivo di norme in materia ordinamentale e penitenziaria, di personale apposito e di servizi ausiliari destinati ai minorenni devianti, disadattati, o bisognosi di protezione. La Giustizia minorile nasce dunque dal diritto vivente sulla base di un'esigenza di specializzazione ritenuta imprescindibile da parte di tutti gli operatori giuridici impegnati in cause coinvolgenti minorenni.

**2.** In coerenza con il clima politico dell'epoca, connotato da forti istanze di controllo sociale, il nuovo Tribunale, al quale fu assegnata una competenza territoriale disegnata su quella dell'intero distretto della corte di appello, ebbe originariamente le funzioni di un "giudice controllore" nei riguardi della devianza comportamentale dei minori ultraquattordicenni imputati di reato (competenza penale) ovvero protagonisti di condotte ritenute irregolari quale che ne fosse l'età (competenza rieducativa o amministrativa). Sin dalla sua nascita, tuttavia, il Tribunale per i minorenni fu incaricato di svolgere anche funzioni di tutela diretta dell'infanzia, attraverso l'attribuzione di competenze in materia di limitazioni e decadenza dalla potestà in caso di genitori maltrattanti o incapaci (competenza civile).

**3.** Il consolidamento del sistema giudiziario minorile condusse ad importanti evoluzioni circa la funzione stessa del giudice specializzato, al quale vennero affidati interventi non più di mero



controllo ma caratterizzati anche da contenuti educativi. E' la fase del "giudice educatore" (inaugurata con la legge 25 luglio 1956, n. 888) nella quale, nell'immutato assetto organizzativo e funzionale, le competenze penali e civili del tribunale per i minorenni furono arricchite con compiti relativi all'osservazione della personalità nonché con le misure dell'affidamento esterno al servizio sociale del Ministero di giustizia (istituito con legge 16 luglio 1962, n.1085) e del collocamento in casa di rieducazione. Presupposto di quegli interventi era la convinzione che per i minorenni in conflitto con la legge, alla sanzione penale dovesse essere preferita una misura educativa. Più che violazione di legge, il fatto-reato era sintomo di disagio relazionale e disadattamento personale, a cui dare risposte non su base punitiva ma di tipo trattamentale pedagogico o psicologico. Tale fase tramontò innanzi alla mancanza di una magistratura veramente specializzata, di personale preparato e di strutture idonee a perseguire gli obbiettivi. Tanto più che con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la materia socioassistenziale, comprensiva dei servizi ausiliari ministeriali in materia civile e rieducativa, fu trasferita ai servizi sociali territoriali degli enti locali, dando luogo sul territorio nazionale a rilevanti disparità di tutela e trattamento, rilasciati all'iniziativa e sensibilità delle singole Regioni (alcune delle quali rimasero del tutto inerti).

**4.** La legge 5 giugno 1967, n. 431 sull'adozione speciale (oggi legittimante), elaborata sulla base delle nuove acquisizioni scientifiche sui danni da carenza affettiva e da istituzionalizzazione prolungata, inaugurò una nuova fase della giustizia minorile italiana, caratterizzata dalla figura del "giudice promotore", attento non solo alle fasce adolescenziali ma anche alla prima infanzia ed ai minori abbandonati (secondo i dati Istat, al 31 dicembre 1968 erano ricoverati in istituti assistenziali 172.197 minori). Soprattutto con la riforma del diritto di famiglia introdotta dalla legge 19 maggio 1975, n.151 e con la prima legge sulla riforma dell'adozione e sull'affidamento familiare (legge 4 maggio 1983, n. 184), la competenza del Tribunale per i minorenni nella materia civile venne ulteriormente ampliata a numerosi e dettagliati istituti spazianti dagli interventi sulla responsabilità genitoriale, ai procedimenti contenziosi in materia di riconoscimento della genitorialità, all'attribuzione del cognome (art. 38 disp. Att. cc. previgente). In tale contesto di potenziamento delle funzioni del giudice minorile, si rese necessaria finalmente l'istituzione di una specifica pianta organica dei magistrati minorili con contestuale autonomia rispetto al tribunale ordinario (l. 9 marzo 1971, n.35). In questa nuova stagione del diritto minorile, che si è estesa sino ai nostri giorni, il giudice deve essere specializzato. Deve essere capace di fuoriuscire dalle logiche tipiche del giudicare e rendersi consapevole che la sua funzione non è principalmente quella di condannare od assolvere ovvero di



decidere quale parte debba prevalere sull'altra nel contenzioso giudiziario. Deve insomma porre in secondo piano il diritto (o meglio i diritti) degli adulti, partendo dal presupposto che il soggetto le cui istanze devono di principio prevalere è il minore del quale, nel procedimento, rappresenta la voce giuridica. In quest'ottica, deve sapere ascoltare le persone e non solo leggere le carte; deve allargare le proprie conoscenze ad altri saperi scientifici essenziali per comprendere i problemi dell'età evolutiva; deve acquisire una professionalità autonoma che lo conduca a delegare il meno possibile al CTU o ai giudici onorari le decisioni fondamentali; deve insomma sapere indirizzare le situazioni difficili verso soluzioni positive.

**5.** La peculiare specializzazione del Tribunale per i minorenni oltre che dalla separazione dei giudici togati è garantita soprattutto dalla presenza nel collegio giudicante di giudici onorari. Già il R.D.L. del 1934, aveva previsto che il Tribunale fosse composto da tre giudici, uno dei quali selezionato non tra i magistrati di professione bensì tra i privati cittadini benemeriti dell'assistenza sociale, esperto in scienze umane e nominato per un triennio. La legge 27 dicembre 1956, n. 1441 portò la composizione del collegio giudicante da tre a quattro componenti, affiancando al giudice onorario uomo un giudice onorario donna, al dichiarato scopo di avere nel collegio anche una specie di coppia genitoriale. Il contributo di saperi diversi da quello prettamente giuridico, consentì dunque un approccio globale alla personalità del minore nonché un'osmosi virtuosa che condusse ad una più ampia preparazione e capacità del giudice minorile. Peraltro, considerando che il numero complessivo dei giudici onorari addetti ai tribunali minorili è decisamente superiore a quello dei giudici togati (il loro numero in pianta organica può essere fino a quattro a quello dei magistrati di carriera), in molti Tribunali in condizioni di emergenza il contributo della componente onoraria è divenuto imprescindibile anche nello svolgimento di funzioni più propriamente giuridiche che vengono specificamente delegate al singolo giudice onorario.

**6.** Le variegate competenze in tema di tutela dei minori e la rinnovata funzione "promotrice" del giudice minorile lo obbligano a interagire e colloquiare intensamente con i servizi sociali degli Enti locali che ne divengono la principale fonte di informazione e di esecuzione dei propri provvedimenti. Nonostante tale rapporto privilegiato, i Servizi Sociali non possono essere considerati servizi ausiliari del giudice. Hanno competenze istituzionali loro proprie, tra cui quella di attivarsi autonomamente, senza dover necessariamente rivolgersi prima all'autorità giudiziaria, nei confronti di minorenni che versino in situazione di pregiudizio, anche solo potenziale. In tali casi, il servizio deve porre in essere tutte quelle attività ed iniziative che ritiene utili, e quindi, in concreto, formulare una diagnosi nonché



approntare un progetto di intervento e trattamento a favore del minore e del nucleo familiare. Solo nel caso in cui i genitori del minore si dimostrino oppositivi, disinteressati ovvero non prestino un effettiva adesione al progetto formulato entra in gioco la competenza del giudice minorile, che può limitare o comprimere la responsabilità genitoriale nonché autorizzare il servizio ad intervenire pur in assenza di consenso genitoriale al fine di permettere la realizzazione degli interventi necessari alla messa in sicurezza del bambino. In tale dinamica, pur se tenuti ad adeguarsi ai provvedimenti del giudice, i Servizi sono chiamati ad interagire positivamente con quest'ultimo, adoperandosi per pervenire, ove possibile, a progetti di intervento concordati. A proposito è opportuno ricordare che il Tribunale per i minorenni si attiva di norma solamente a seguito di un ricorso presentato dal Pubblico Ministero ovvero da una parte privata (genitore o parente). I Servizi Sociali non possono assumere la qualità di parte processuale e quindi non hanno il potere di radicare un procedimento a tutela del minore. Peraltro, nell'esperienza giudiziaria, essi hanno un ruolo assolutamente fondamentale e privilegiato nel provocare l'iniziativa del P.M. minorile (destinatario unico *ex lege* delle segnalazioni a tutela dell'infanzia) tramite la segnalazione di situazioni a loro conoscenza in cui la responsabilità genitoriale è male esercitata ed il minore subisce un pregiudizio od appare abbandonato, proprio perché hanno lo scopo istituzionale del sostegno al disagio delle famiglie e dei minori (art. 1, comma 2, legge 19 luglio 1991, n. 216 che attribuisce il compito di tale segnalazione anche agli enti locali, alle istituzioni scolastiche ed alle autorità di pubblica sicurezza). Lo strumento della segnalazione diventa così il momento fondamentale della tutela dei diritti dei minori.

Viene così delineato un sistema binario di protezione dei diritti del minore: socio-assistenziale da un lato, giudiziario dall'altro, chiamati quando necessario a interagire tra loro.

Peraltro, la diversità del quadro sociale e politico che caratterizza le varie Regioni, le quali, dopo la riforma dell'art.117 della Costituzione, hanno acquisito il potere di legiferare in via esclusiva in materia di servizi, non ha ancora consentito uno sviluppo omogeneo del sistema, e ha dato luogo al sorgere di prassi locali profondamente differenziate, che a loro volta causano problemi, disfunzioni e contrasti.

**6.1.** In tema di interazione e rapporti tra il Giudice minorile ed il Servizio sociale, merita una trattazione a parte l'istituto previsto dall'articolo 403 del codice civile che rappresenta, a tutt'oggi, l'unico strumento di intervento immediato a disposizione degli operatori sociali per fronteggiare le più svariate situazioni in cui un minore versi in stato di abbandono ovvero in una situazione di grave pregiudizio da richiedere un allontanamento urgente dalla famiglia. La norma prende in esame una



serie di situazioni che possono incidere in maniera estremamente negativa sul benessere e la sicurezza di un minore, rendendo necessario un intervento urgente a sua tutela, quali:

- minore in situazione di abbandono materiale (si pensi, ad esempio, ad un minore che si è perso, oppure abbandonato da chi lo aveva in custodia);
- minore in situazione di abbandono morale (si pensi, ad esempio, ad un minore vittima di abusi sessuali o maltrattamenti gravi);
- minore allevato in locali insalubri o pericolosi;
- minore allevato da persone incapaci di provvedere alla sua educazione, per negligenza, immoralità o ignoranza.

Al ricorrere di una di tali situazioni, la pubblica autorità ha l'obbligo di intervenire a tutela del minore, collocandolo in luogo sicuro, eventualmente previo allontanamento dalla sua famiglia o dalle persone con cui vive. L'allontanamento ai sensi dell'articolo 403 del codice civile è una misura di *extrema ratio* nell'ambito delle procedure di allontanamento del minore dal proprio nucleo familiare, da porre anch'esse in atto come ultima risorsa in un percorso che, con ogni mezzo, finanziario, economico e organizzativo, deve mirare al sostegno della famiglia e al recupero della genitorialità nell'interesse superiore del minore. Il provvedimento assunto in base all'art. 403 c.c., resta valido e efficace fino a quando non interverrà un provvedimento definitivo a tutela del minore, e quindi un intervento del Giudice minorile. La norma non prevede termini perentori entro cui intervenire, sembra ragionevole attendersi un decreto del Tribunale per i minorenni entro pochi giorni. Purtroppo, non è raro assistere a collocamenti di minori di cui l'autorità giudiziaria minorile venga informata con molto ritardo, così da creare situazioni suscettibili di aspre critiche sulla costituzionalità dell'istituto che incide direttamente sull'unità del nucleo familiare. Di certo, il successivo intervento del Tribunale per i minorenni attiene alla tutela complessiva del minore, e non semplicemente alla così detta "convalida" del provvedimento ex art. 403 c.c., anzi una convalida vera e propria non è prevista da nessuna norma. Il Tribunale minorile sulla base delle risultanze e degli eventuali atti istruttori urgenti che dovesse decidere nel frattempo di espletare (ad esempio, audizione dei genitori), si limiterà a dettare le disposizioni di tutela del minore, eventualmente confermando l'allontanamento e il collocamento del minore. In effetti, l'organo giurisdizionale non ratifica né convalida il provvedimento amministrativo ma, in realtà, emana un nuovo provvedimento assumendo autonomamente e direttamente le misure necessarie a porre in sicurezza il minore, così che, nel corso del successivo procedimento, ciò che



fonda un eventuale permanere del collocamento eterofamiliare non è il provvedimento amministrativo bensì quello giudiziario assunto a norma dell'art. 336, comma 3, c.c.. Per tale ragione si deve ritenere che una volta che il procedimento civile si è radicato ed il Tribunale si è pronunciato sull'allontanamento, il potere della pubblica autorità si sia definitivamente consumato con il transito dalla fase amministrativa a quella giurisdizionale, con conseguente impossibilità di emissioni di ulteriori provvedimenti ex art. 403 c.c.. In tali casi, sarà il Tribunale, eventualmente su segnalazione del servizio, a decidere circa la necessità di un nuovo collocamento eterofamiliare nonché a provvedere mediante proprio decreto.

**7.** La diversità del quadro sociale e politico regionale non ha ancora a tutt'oggi consentito uno sviluppo omogeneo del sistema e ha dato luogo al sorgere di prassi profondamente differenziate a seconda dei singoli Tribunali, che costituiscono la fonte di alcune delle maggiori critiche rivolte al sistema minorile. Peraltro, si registra una fortissima disomogeneità nella distribuzione degli organici dei magistrati e del personale amministrativo da Regione a Regione (a parità sostanziale di territorio e di cittadini in alcune Regioni si registrano sei magistrati in organico, in altre ventinove) ed in alcuni distretti le risorse umane risultano assolutamente inadeguate rispetto ai flussi di lavoro ed al bacino di utenza di competenza. Ciò in quanto l'organizzazione delle piante organiche e delle circoscrizioni dei Tribunali Minorili Italiani è rimasta sostanzialmente ferma ad una commisurazione basata sulla mera devianza minorile, senza tenere conto del successivo accumularsi di funzioni civili e di problematiche connesse ai flussi migratori sempre crescenti i quali hanno condotto sul territorio nazionale, in particolare delle Regioni più economicamente sviluppate, cittadini stranieri portatori di nuove istanze e di peculiarità culturali con correlati problemi di integrazione e connessi disagi. A riguardo si richiama l'imponente numero di ricorsi presentati in tali Regioni ai sensi dell'art. 31, comma 3, del d.lgs 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. sugli stranieri) per ottenere il permesso di soggiorno in Italia per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del figlio minore. Peraltro, proprio su questo fronte il Legislatore, con recenti e reiterati provvedimenti normativi, ha ulteriormente accresciuto la competenza dei Tribunali per i minorenni, attribuendogli funzioni specifiche anche nei riguardi dei minori stranieri (MSNA) non accompagnati, cioè bambini ed adolescenti che giungono nel nostro Paese principalmente a seguito delle ondate migratorie e di rifugiati da situazioni di guerra (nel 2016 ne sono stati formalmente registrati 25.850). A riguardo il 6 maggio 2017 è entrata in vigore la legge 7 aprile 2017, n. 47, che ha affidato all'Autorità Giudiziaria Minorile vari compiti tra i quali la determinazione dell'età ed i provvedimenti in ordine al rimpatrio ed al respingimento dei suddetti



minori, mentre l'art. 19, comma 5, d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, aveva conferito al Tribunale per i Minorenni la ratifica delle misure di accoglienza predisposte per i MSNA. D'altra parte la legge 10 dicembre 2012, n. 219, che ha parificato i figli naturali a quelli legittimi, ha rideterminato gli istituti civili di competenza del giudice minorile, intervenendo sull'art. 38 Disp. Att. c.c.. Alla luce di tale intervento normativo, a tutt'oggi a detto giudice è affidato (oltre alle menzionate competenze in materia di stranieri):

- il controllo della responsabilità genitoriale (art. 333 cc): ovvero gli interventi a tutela di minori in situazioni di disagio;
- la decadenza dalla responsabilità genitoriale (art. 330 cc);
- le procedure per dichiarare l'adottabilità (art. 8 e ss. l. n. 184/1983);
- le adozioni nazionali (legittimanti e in casi particolari, rispettivamente art. 25 e ss e 44 e ss. l. n. 184/1983);
- le adozioni internazionali (art. 29 e ss. l. n. 184/1983);
- l'autorizzazione ad avere informazioni sulle proprie origini da parte dei minori adottati (art 28 l n. 184/1983);
- le proroghe dell'affidamento consensuale (art 4 l. n. 184/1983);
- l'autorizzazione al matrimonio del minorenni (art 84 c.c.);
- le procedure per il rimpatrio dei minori sottratti (Convenzione dell'Aja 25.10.1980 ratificata con legge 15.1.1994, n. 64).
- i procedimenti amministrativi ex art 25 R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404.

Per tutte queste procedure il Tribunale per i Minorenni provvede in camera di consiglio ex art 737 c.p.c. Normalmente si tratta di procedimenti di volontaria giurisdizione che si concludono normalmente con decreto (solo in alcuni casi con sentenza a seguito di procedimenti parificati ai contenziosi quali le dichiarazioni di adottabilità).

**8.** La figura del giudice promotore in tale contesto disomogeneo tra Regioni, nonché disorganico ed insufficiente sia sul piano organizzativo sia su quello normativo, non sembra più attuabile, dando adito a profonde incertezze su come evolverà la successiva fase della giustizia minorile italiana. Siamo attualmente in un momento di transizione, dove i segnali e le istanze di riforma appaiono contraddittorie e difficilmente decifrabili. Da un lato, si registra l'aumento e la valorizzazione dei Tribunali minorili per fronteggiare le emergenze migratorie e dare attuazione alle tutele garantite ai minorenni dalle direttive comunitarie; dall'altro è stato approvato alla Camera ed



ora è al vaglio del Senato un disegno di legge governativo che abolisce radicalmente i Tribunali per i minorenni per farli confluire all'interno di sezioni del Tribunale ordinario con il dichiarato obiettivo di riunire davanti ad un unico giudice la materia delle persone, dei minori di età e della famiglia. Al di là delle dichiarazioni d'intenti, il progetto di riforma scardina il sistema di tutela dell'infanzia senza alcuna visione di insieme e senza tener conto delle ripercussioni sui sistemi che con quello devono interagire. Esso infatti, accomunando la materia delle persone con quella delle imprese in un unico testo normativo, trascura l'esigenza di urgenti interventi sostanziali in campo penale, amministrativo e penitenziario minorile; dimentica il ruolo delle Regioni e le competenze funzionali attribuite loro dall'art. 117 Cost.; riduce il ruolo dei servizi sociali a quello di meri ausiliari del giudice; affida imprudentemente alla discrezionalità del presidente capo del tribunale la designazione del presidente della sezione specializzata; sopprime l'importante figura del pubblico ministero minorile specializzato, dimenticando i poteri a questo attribuiti dalla legge n. 149 del 2001 in materia di segnalazione di abbandono e di raccordo con i servizi sociali territorialità. Le tappe dell'esperienza giuridica minorile in Italia, come sopra ripercorse, dimostrano al contrario, la necessità di mantenere i livelli di protezione dei minori raggiunti e di salvaguardare la specializzazione del Tribunale per i minorenni con una riforma organica di ampio respiro che tenga conto delle connessioni e reciproche ricadute tra protezione giudiziaria e protezione socio-amministrativa, e rivaluti dal punto di vista pedagogico il contatto tra il minore e il suo giudice.



## **Lavoro minorile nel nuovo millennio**

*di Cecilia Brighi*

*Segretario Generale di Italia – Birmania. Insieme*

Nonostante che i dati globali sul lavoro minorile mostrino che negli ultimi 17 anni l'impegno dei governi e delle parti sociali a livello globale, ha prodotto risultati positivi tangibili (si è passati da 246 milioni a 168 milioni di minori al lavoro), il problema rimane grave e di difficile soluzione. E soprattutto non sembra riscuotere più l'attenzione del mondo e dei media, come avvenne alcuni anni fa, grazie anche alla Global March, all'impegno congiunto di imprenditori, sindacati e ONG.

La crisi economica globale, la precarizzazione del lavoro degli adulti, l'aumento dell'esclusione sociale e della povertà e i conflitti in atto in molte parti del mondo continuano ad alimentare questo fenomeno che, rubando all'infanzia il tempo del gioco e della serenità ed ostacolando l'accesso ad una istruzione di qualità, ipoteca e condiziona il futuro di milioni di bambini e bambine, inficiando la possibilità di un lavoro e una vita dignitosa una volta adulti.

I conflitti in atto e il terrorismo ha prodotto non solo la crisi epocale dei rifugiati e dei migranti, ma ha portato con sé la diffusione del lavoro minorile tra i rifugiati. Oltre 200.000 minori dei campi profughi siriani in Libano lavorano come piccoli schiavi nelle campagne libanesi. Altri piccoli schiavi, nei *swetshops* in Turchia, producono scarpe dodici ore al giorno per sei giorni la settimana (<https://www.youtube.com/watch?v=YJCxo1pGR08>), per 15 € a settimana.

Secondo l'Unicef, metà dei 2.7 milioni di rifugiati siriani in Turchia sono bambini e l'80% di questi non va a scuola, lo stesso per la metà dei 2.8 milioni di bambini siriani in età scolare nella regione. Un documentario della BBC dell'ottobre 2016 denuncia come nelle fabbriche turche dell'abbigliamento, migliaia di minori, figli di rifugiati, lavorano nella catena di fornitura per marchi come ASOS, Inditex, Marks & Spencer, Next, Mango. In Afghanistan per lo meno un quarto dei bambini dai 5 ai 14 anni lavora, spesso con orari lunghissimi e a volte senza salario.

L'ILO - Organizzazione Internazionale del Lavoro, quest'anno, nella giornata mondiale contro il lavoro minorile, ha focalizzato la sua attenzione sul ruolo delle guerre e dei conflitti nell'aggravare questo fenomeno.

Circa 250 milioni di bambini vivono in zone in cui sono presenti conflitti armati, mentre 70 milioni sono colpiti da disastri naturali. La lunga esperienza maturata dall'ILO ha messo in evidenza come, poiché le cause del lavoro minorile sono molteplici e interconnesse, anche le risposte non siano semplici e univoche.



La maggior parte del lavoro minorile tutt'oggi riscontra in Asia e nel Pacifico (circa 78 milioni o il 9,3%), mentre la percentuale maggiore di bambini al lavoro si trova tutt'oggi nell'Africa Sub Sahariana (circa 59 milioni pari a oltre il 21%). I settori prevalenti rimangono l'agricoltura con oltre 98 milioni di minori al lavoro, i servizi (54 milioni) e l'industria con 12 milioni di minori intrappolati soprattutto nell'economia informale e nella catena globale di subappalti, che caratterizza sempre di più le strutture produttive.

La metà degli oltre 85 milioni di minori coinvolti nelle forme peggiori di lavoro minorile, che mettono a rischio la salute, la sicurezza, la dignità e la moralità, sono bambine a cui viene negato l'accesso ad un'istruzione gratuita e di qualità, in violazione di un diritto umano fondamentale. Le statistiche sono lampanti: sul 16% della popolazione globale che non sa né leggere né scrivere, due terzi sono donne, che per questo sono occupate solo in lavori umili, pesanti e rischiosi, come il lavoro domestico, fonte non solo di sfruttamento ma, troppo spesso, di schiavitù e violenze sessuali da parte dei datori di lavoro.

Il lavoro minorile non è lontano da noi, dall'Europa e dall'Italia. E anche se così fosse, la globalizzazione, la produzione di merci attraverso le catene di fornitura nelle quali si utilizza lavoro minorile e si violano le norme fondamentali del lavoro, ci impediscono di chiudere gli occhi e voltarci da un'altra parte.

Quest'anno l'ILO ha voluto mettere al centro della giornata mondiale contro il lavoro minorile, il ruolo che guerre, conflitti e catastrofi hanno sul permanere di questa violazione di un diritto umano fondamentale. Come si può pensare che si possa contrastare adeguatamente il lavoro minorile senza che si affrontino i problemi a monte e quando oltre 1.5 miliardi di persone vivono in paesi colpiti da conflitti, mentre 200 milioni di persone vivono in aree colpite da disastri naturali? Sempre più numerosi sono inoltre i bambini che fuggono da soli dai propri paesi.

Nel 2015 sono stati oltre 100.000 i minorenni non accompagnati che hanno chiesto asilo all'estero e che sono più esposti a sfruttamento, traffico e violenze. Questi dati non sembrano influenzare le decisioni dell'Europa e soprattutto quelle di alcuni suoi Stati membri, che per altro, non vengono obbligati all'accoglienza, attraverso l'applicazione di sanzioni efficaci. Perché come le recenti ondate migratorie insegnano, ognuno ha il diritto di ricercare un futuro di pace per se e per i propri cari in paesi dove non regni la repressione, la paura e la povertà. Sono proprio le ondate di rifugiati e



profughi ad imporre a ciascun governo l'obbligo di trovare una risposta efficace e positiva a problemi che sono ormai di tutti.

Le recenti inaccettabili campagne, i muri, anche virtuali e i fili spinati che corrono ormai lungo i confini d'Europa non tengono conto del fatto che le guerre, le dittature, i disastri ambientali, se non risolti continueranno a provocare negli anni a venire una crisi già oggi epocale, un aumento esponenziale delle popolazioni in fuga, in cerca di protezione e di una vita senza paura, con l'aumento del rischio di rimanere vittime di sfruttamento e di traffico di esseri umani. Senza considerare che guerre e conflitti continuano ancora oggi a sfornare un numero elevatissimo di bambini soldato impegnati a combattere in eserciti governativi o in gruppi armati o ad alimentare il commercio sessuale e il traffico delle bambine e delle ragazze. C'è quindi bisogno non solo di più Europa, ma di un'Europa solidale e coesa, maggiormente impegnata ad aiutare i paesi in crisi e ad accompagnare e sostenere i processi di transizione democratica.

C'è bisogno di programmi di cooperazione volti a eliminare le cause all'origine delle crisi, di un dialogo chiaro con i governi dei paesi che maggiormente violano o consentono la violazione dei diritti umani e del lavoro, di politiche commerciali responsabili, c'è bisogno che le politiche economiche e i processi di internazionalizzazione impongano e monitorino norme sempre più stringenti perché le imprese rispettino i fondamentali diritti umani e del lavoro e dell'ambiente in tutta la catena del valore.

Certamente, vista la pluralità delle cause, bisogna adottare una serie di azioni complesse e creare o rilanciare una robusta alleanza tra i soggetti sociali e le istituzioni.

Accordi politici, cooperazione internazionale, lotta alla corruzione e al traffico di esseri umani e di armi, sono strumenti interconnessi a cui dovrebbero aggiungersi quelle politiche attive che impegnino i governi a politiche di bilancio orientate a garantire una istruzione gratuita e di qualità per tutte le bambine ed i bambini e ad introdurre misure di protezione sociale efficace per le famiglie che possano fare da volano a ulteriori importanti passi in avanti su questo terreno e per le imprese a rispettare le norme fondamentali del lavoro. Troppo spesso ancora oggi nei paesi industrializzati, Italia compresa, si pensa che questo problema non ci riguardi. Spesso il lavoro minorile è un lavoro nascosto, invisibile ma esiste, con l'aggiunta di un elevato tasso di abbandono scolastico, che impedirà l'ottenimento di lavori di qualità. Lo scorso anno a New York è stata lanciata l'alleanza globale 8.7 (riferita a uno degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile ONU) per: *“adottare misure immediate ed efficaci per sradicare il lavoro forzato, porre fine alle moderne schiavitù e al traffico di esseri umani e garantire*



*la proibizione e la eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile, incluso il reclutamento ed uso di bambini soldati e per porre fine entro il 2025 al lavoro minorile in tutte le sue forme”.*

Un'alleanza che si inserisce nell'impegno più generale per l'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'ONU.

Una alleanza che deve recuperare centralità nelle politiche dei governi e delle imprese, individuando modi e strumenti flessibili e non univoci per arrivare all'obiettivo dello sradicamento di questo fenomeno, che ipoteca il futuro di milioni di giovanissimi.

Oltre al ruolo centrale dei governi e delle loro istituzioni, un peso importante in questa alleanza lo giocano soprattutto oggi le parti sociali e poi le organizzazioni della società civile. Ancora oggi si riscontra spesso e, purtroppo, una scarsa sensibilità a questo problema, visto che coinvolge soprattutto l'economia informale, il lavoro precario e non organizzato, le catene di fornitura delle grandi imprese e grandi fasce di popolazioni marginali sul piano sociale. Bisognerebbe guardare oltre il muro fisico della propria azienda, utilizzare le relazioni industriali e il dialogo sociale per costruire percorsi di modifica e miglioramento di tutta la filiera produttiva o, come si usa dire oggi, della catena del valore.

Un'alleanza e un lavoro di squadra che dovrebbe vedere coinvolti tutti i settori, dalla scuola, agli ispettorati del lavoro, alle parti sociali, sindacati in primis, alle organizzazioni della società civile in un impegno più generale per l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e per il diritto all'istruzione universale di qualità per tutte le bambine e i bambini e per un lavoro dignitoso per gli adulti. Solo mettendo insieme e responsabilizzando tutti i diversi soggetti, si potrà finalmente raggiungere l'obiettivo finale.

C'è ancora troppo da fare perché si getti la spugna o ci si concentri su battaglie, spesso solo ideologiche e poco rispondenti ai veri bisogni dei soggetti più deboli, e i bambini e le bambine sfruttati e al lavoro sono tra questi.



## **No name: il cognome mancante<sup>25</sup>.**

di Antonella Anselmo

Avvocata

### **1. L'irragionevolezza di una mancanza: il cognome materno.**

Quando nasce una bambina o un bambino in Italia, tra le prime incombenze di cura, vevoli come obbligo giuridico, vi è la scelta del nome da registrare all'Anagrafe. L'attenzione degli adulti si concentra tutta sul nome di battesimo, magari tenendo conto di tradizioni familiari, di rari equilibri tra i diversi nuclei di appartenenza, dei desideri dei nonni, oltre che dei genitori. Sul cognome nessuna riflessione, nessuna scelta, nessuna alternativa: vi è un automatismo "implicito", imposto dall'ordinamento, che esclude qualsiasi scelta. Il cognome del bambino e della bambina sarà esclusivamente quello del padre.

Per il resto valga il principio "*mater semper certa est*".

Il cognome della madre, che responsabilmente e amorevolmente genera e partorisce, che contribuisce all'identità della persona, scompare magicamente, per intervento dei pubblici poteri che curano il riconoscimento dell'identità sociale della persona.

Neanche la diversa volontà dei singoli, il comune accordo tra i genitori, almeno fino a poco tempo fa, potevano escludere un automatismo tanto discriminatorio, quanto arcaico ed irragionevole.

Irragionevole perché sopravvive all'interno di un ordinamento democratico e di una famiglia nucleare non più retti da regole e gerarchie di tipo patriarcali, ma modellate sui principi di eguaglianza dei coniugi, di pienezza dell'identità della persona, di riconoscimento e tutela della maternità.

La materia del cognome dei figli e delle figlie investe vari profili: quelli inerenti i diritti fondamentali della persona e, in pari misura, quelli del riconoscimento di ruoli e *status* all'interno della famiglia: i coniugi, il figlio o figlia, i loro reciproci rapporti, siano essi biologici, affettivi, e comunque di rilevanza giuridica.

Ma non solo. Considerata la più diffusa dimensione europea e internazionale dei rapporti giuridici familiari, ulteriori questioni possono porsi allorché il *nucleo familiare* costituito da cittadini italiani, risieda al momento della nascita in un Paese dove vigono regole diverse rispetto a quelle

<sup>25</sup> Il presente contributo ripropone riflessioni già presentate in sede di Audizione parlamentare, Commissione Giustizia, Senato, 14 febbraio 2017, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44852.htm>  
[http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/004/786/1628 - Raccolta contributi.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/004/786/1628 - Raccolta contributi.pdf)



italiane e comunque quando il figlio o la figlia vengano registrati all'estero nel rispetto di regole vigenti nel luogo di nascita. In tale contesto sovranazionale, ferma restando la vigenza dell'art. 33 L. 218/1995<sup>26</sup>, possono porsi questioni di cittadinanza o di libera circolazione di cittadini europei in ambito euro-unitario. Anche le attività amministrative afferenti la dichiarazione e la registrazione dell'atto di nascita debbono inserirsi armonicamente nel sistema e richiedono una rete efficiente di cooperazione, armonizzazione normativa e procedurale tra gli Uffici di Stato Civile degli Stati Membri dell'Unione Europea.

Dall'emanazione della Carta Costituzionale, che garantisce i diritti inviolabili della persona, l'eguaglianza e il divieto di discriminazioni, anche in ambito familiare, sono trascorsi quasi settanta anni. Si è dovuto attendere così tanto per vedere compiere il primo, timido, passo verso il riconoscimento del diritto all'attribuzione del doppio cognome.

In questo arco di tempo vi sono state molte proposte di legge, dibattiti parlamentari, sentenze "monito" della Consulta indirizzate al Parlamento, ordinanze di rimessione sia dei giudici di merito sia delle Sezioni Unite della Corte Suprema di cassazione, sentenze di condanna nei confronti dell'Italia emesse dalla Corte dei Diritti dell'Uomo.

Ciononostante l'ultimo tabù legato all'ordine simbolico patriarcale sembrava insuperabile.

## **2. Tra Sacra famiglia e Giuditta: la sentenza della Corte costituzionale n. 286 del 2016<sup>27</sup>.**

Una mattina uggiosa del novembre 2016 si è celebrata un'udienza storica nella Sala Gialla del palazzo della Consulta: si poneva ancora una volta alla Corte Costituzionale la questione della legittimità di un combinato disposto di norme da cui si deduceva l'automatico obbligo di attribuzione del solo cognome del padre. L'attenzione dell'opinione pubblica, i vani sforzi del Parlamento e la mobilitazione di alcune associazioni femminili hanno finalmente condotto il Giudice delle Leggi alla decisione di far cadere un divieto illegittimo, discriminatorio, antistorico.

Nella Sala Gialla, già residenza Reale, campeggiano due dipinti: la Sacra famiglia attribuita a Perin del Vaga e il Giuditta e Oloferne di Cristofano Allori.

L'Arte deve aver ispirato il Diritto.

<sup>26</sup>Art. 33. Filiazione. 1. Lo stato di figlio è determinato dalla legge nazionale del figlio al momento della nascita. 2. È legittimo il figlio considerato tale dalla legge dello Stato di cui uno dei genitori è cittadino al momento della nascita del figlio. 3. La legge nazionale del figlio al momento della nascita regola i presupposti e gli effetti dell'accertamento e della contestazione dello stato di figlio. Lo stato di figlio legittimo, acquisito in base alla legge nazionale di uno dei genitori, non può essere contestato che alla stregua di tale legge.

<sup>27</sup>Dep. 21.12.2016, pubbl. in G.U. 1 serie speciale – Corte costituzionale n. 52 del 28 dicembre 2016.



L'ordine simbolico millenario che attribuisce un doppio ruolo alla donna, di santa madre e di ribelle, assassina del suo carnefice, deve aver ispirato la Corte Costituzionale a proclamare principi fondamentali dell'ordinamento democratico.

Tuttavia è stata confermata in via preliminare una giurisprudenza granitica che vieta l'accesso al giudizio incidentale innanzi alla Corte in capo agli enti collettivi e alle associazioni che non siano state parti nel giudizio principale di remissione. Un'ordinanza, quest'ultima, che non tiene conto del valore primario dei diritti inviolabili e della funzione sociale dell'intervento in giudizio da parte delle associazioni femminili che, sull'esempio delle pratiche internazionali, hanno sempre contribuito all'attuazione di principi egualitari e di giustizia sociale.

Si spera, allora, che la questione dell'accesso alla giustizia da parte delle associazioni per la difesa dei diritti inviolabili della persona sarà materia futura per il legislatore.

Quel che interessa è che un primo passo è stato finalmente compiuto.

Con la sentenza n. 286 del 2016, su ordinanza di remissione della Corte di Appello di Genova, la Consulta ha finalmente dichiarato la illegittimità costituzionale della norma implicita.

Questa era desumibile da un'interpretazione sistematica delle disposizioni del codice civile (artt. 237, 262 e 299) e di quelle, anche di natura regolamentare, relative all'Ordinamento dello Stato civile, nella parte in cui non consentiva ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno.

In particolare<sup>28</sup> la declaratoria di illegittimità, in riferimento agli artt. 2, 3 e 29 Cost., investe l'art. 262, primo comma, cod. civ. (*cognome del figlio nato fuori dal matrimonio*) nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, anche il cognome materno e l'art. 299, terzo comma (*cognome dell'adottato*) cod. civ. nella parte in cui non consente ai coniugi in caso di adozione compiuta da entrambi, di attribuire, di comune accordo, anche il cognome materno al momento dell'adozione.

<sup>28</sup> Nel dettaglio dichiara l'illegittimità costituzionale della norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile; 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile); e 33 e 34 del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno; 2) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, anche il cognome materno; 3) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente ai coniugi, in caso di adozione compiuta da entrambi, di attribuire, di comune accordo, anche il cognome materno al momento dell'adozione.



Deve tuttavia rilevarsi che il giudizio principale innanzi alla Corte di Appello di Genova riguardava il caso di una coppia di coniugi che, di comune accordo, voleva attribuire al momento della nascita al proprio figlio anche il cognome materno.

Innanzitutto veniva posto dalla Corte il tema dell'esistenza o meno della norma implicita discriminatoria oggetto del vaglio costituzionale.

Nel corso del proprio *iter* argomentativo la Consulta richiama la propria giurisprudenza<sup>29</sup> in cui si accerta l'esistenza della norma censurata e la sua perdurante immanenza nel sistema.

In tal senso si era espressa anche la giurisprudenza di legittimità, laddove aveva desunto l'esistenza della norma di attribuzione automatica al figlio del solo cognome paterno, che si configurava *«come traduzione in regola dello Stato di un'usanza consolidata nel tempo»*<sup>30</sup>.

Già nell'ordinanza della Corte costituzionale n. 176 del 1988, era stato espressamente riconosciuto che *«sarebbe possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale, sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, il quale concili i due principi sanciti dall'art. 29 Cost., anziché avvalersi dell'autorizzazione a limitare l'uno in funzione dell'altro»*<sup>31</sup>.

Nella sentenza n. 61 del 2006, a fronte dell'inerzia del legislatore, la Corte costituzionale aveva espressamente rilevato l'incompatibilità della norma in esame con i valori costituzionali della uguaglianza morale e giuridica dei coniugi.

Tale sistema di attribuzione del cognome, infatti, veniva definito come il *«retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna»*.

Dunque la Corte, nella recente sentenza n. 286/2016, prende atto che a distanza di molti anni da queste pronunce, un *«criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi»*, non risulta ancora introdotto.

Né, afferma, il D.Lvo 28 dicembre 2013, n. 154<sup>32</sup>, in virtù del quale si giunge alla completa equiparazione della disciplina dello *status* di figlio legittimo, figlio naturale e figlio adottato,

<sup>29</sup> Sentenze n. 61 del 2006 e n. 176 del 1988; ordinanze n. 145 del 2007 e n. 586 del 1988

<sup>30</sup> Cass., sez. I, 17 luglio 2004, n. 13298; v. anche Cass., sez. I, 22 settembre 2008, n. 23934

<sup>31</sup> v. anche ordinanza n. 586 del 1988

<sup>32</sup> *Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219*



riconoscendo l'unicità dello *status* di figlio, è riuscito a scalfire la norma di estensione *ope legis* del solo cognome paterno.

Ulteriore perdita di occasione è poi stata la modifica della disciplina del cambiamento di cognome – con l'abrogazione degli artt. 84, 85, 86, 87 e 88 del D.P.R. n. 396 del 2000 e l'introduzione del nuovo testo dell'art. 89, ad opera del D.P.R. 13 marzo 2012, n. 54<sup>33</sup>.

In tale caso infatti nessuna modifica è stata introdotta in merito all'attribuzione "originaria" del cognome effettuata al momento della nascita.

Alla luce di tale *excursus* sulla normativa e sulla giurisprudenza, considerati i moniti delle precedenti pronunce, la declaratoria di illegittimità costituzionale è risultata inevitabile e non più procrastinabile.

Con la sentenza in commento la Corte ritiene che la preclusione per la madre di attribuire fin dalla nascita al figlio il proprio cognome pregiudichi il diritto all'identità personale del minore e, al contempo, costituisca un'irragionevole disparità di trattamento tra i coniugi, che non trova alcuna giustificazione nella finalità di salvaguardia dell'unità familiare.

La pronuncia, a "rime obbligate", salvaguardando parte essenziale della discrezionalità del legislatore, crea un ponte tra la giurisprudenza passata e la futura regolamentazione: un filo continuo di coerenza e sistematicità che racchiude in sé anche le indicazioni per una disciplina organica e coerente della materia.

In tal senso, appaiono pienamente bilanciati i due profili sul diritto al nome: la sfera privatistica e quella pubblicistica, con i rispettivi interessi giuridici di riferimento.

E proprio con espresso riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (EDU), la Consulta indugia soprattutto sul primo profilo di illegittimità, ossia la distonia della norma censurata rispetto alla garanzia della piena realizzazione del diritto all'identità personale, avente copertura costituzionale assoluta, ai sensi dell'art. 2 Cost..

E infatti, appare evidente, che la preoccupazione della Corte è quella di assicurare coerenza di sistema al di là del caso giudiziario da cui scaturisce l'ordinanza di rimessione della Corte di Appello di Genova, che riguardava un caso di accordo tra i coniugi per l'attribuzione di entrambi i cognomi.

<sup>33</sup>Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'art. 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127



In altri termini il legislatore dovrebbe garantire che il mancato consenso dei coniugi sul doppio cognome non possa, da un lato, menomare il diritto del minore all'attribuzione del cognome materno, dall'altro, discriminare la madre, escludendola dalla possibilità di attribuzione del proprio cognome.

E allora la chiave di volta per assicurare efficacia e coerenza al sistema è data, non solo dal rispetto della vita familiare e privata tutelata anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), e confermata dalla Consulta, ma soprattutto dalla tutela in via primaria e incondizionata del diritto pieno al nome, come valore costituzionalmente garantito e diritto inviolabile della persona.

Ed infatti, afferma la Corte, il *“valore dell'identità della persona, nella pienezza e complessità delle sue espressioni, e la consapevolezza della valenza, pubblicistica e privatistica, del diritto al nome, quale punto di emersione dell'appartenenza del singolo ad un gruppo familiare, portano ad individuare nei criteri di attribuzione del cognome del minore profili determinanti della sua identità personale, che si proietta nella sua personalità sociale, ai sensi dell'art. 2 Cost.”*.<sup>34</sup>

Dunque, proprio attraverso l'art. 2 Cost. avviene l'opera di recepimento e armonizzazione delle pregresse statuizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricondotto il diritto al nome nell'ambito della tutela della vita familiare e privata offerta dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>35</sup>.

Nella sentenza Cusan Fazzo contro Italia, del 7 gennaio 2014, la Corte di Strasburgo aveva infatti affermato che l'impossibilità per i genitori di attribuire al figlio, alla nascita, il cognome della madre, anziché quello del padre, integra violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, e deriva da una lacuna del sistema giuridico italiano, per superare la quale *«dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nelle prassi italiane»*<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> È proprio in tale prospettiva, si afferma, la Corte aveva da tempo, riconosciuto il diritto al mantenimento dell'originario cognome del figlio, anche in caso di modificazioni del suo status derivanti da successivo riconoscimento o da adozione. Tale originario cognome si qualifica, infatti, come autonomo segno distintivo della sua identità personale (sentenza n. 297 del 1996), nonché «tratto essenziale della sua personalità» (sentenza n. 268 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2001). Il processo di valorizzazione del diritto all'identità personale è culminato nella recente affermazione, da parte di questa Corte, del diritto del figlio a conoscere le proprie origini e ad accedere alla propria storia parentale, quale «elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona» (sentenza n. 278 del 2013).

<sup>35</sup> Firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

<sup>36</sup> La Corte EDU ha ritenuto che tale impossibilità non sia compensata dalla successiva autorizzazione amministrativa a cambiare il cognome dei figli minorenni aggiungendo a quello paterno il cognome della madre.



Il caso giudiziario riguardava tuttavia l'ipotesi di concorde volontà dei coniugi di attribuzione del solo cognome materno, volontà coartata da una disposizione dell'ordinamento nazionale, ancorché implicita, accertata come ingiusta, discriminatoria e comunque irragionevole.

Nell'*iter* argomentativo della Consulta si percepisce tuttavia la preoccupazione che il legislatore dovrà disciplinare – in conformità ai principi generali dell'ordinamento – anche e soprattutto l'assenza di concorde volontà, ovvero prevenire l'ipotesi di discriminazioni di fatto, magari velate da tradizioni o da consuetudini che affondano le radici in una cultura patriarcale oramai incompatibile con l'ordinamento democratico e con il principio di eguaglianza.

Il fondamento - ed anche la novità introdotta dalla sentenza - diviene allora proprio l'art. 2 Cost. in relazione al principio di eguaglianza dei coniugi e alla concezione della famiglia desumibile dal nostro ordinamento: *“la piena ed effettiva realizzazione del diritto all'identità personale, che nel nome trova il suo primo ed immediato riscontro, unitamente al riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione di tale identità personale, impone l'affermazione del diritto del figlio ad essere identificato, sin dalla nascita, attraverso l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori”*.

E infatti l'assenza dell'accordo dei genitori ovvero il rischio di persistenti o silenti discriminazioni di fatto, impongono l'indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri consoni ai principi di eguaglianza tra i coniugi e di piena identità della persona.

E la Corte, nel rivolgersi al legislatore, evidenzia che le esigenze di indifferibilità *“non possono essere sottovalutate”*.<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> *Ess[e] costituiscono, infatti, l'unico strumento a disposizione della Corte per indurre gli organi legislativi ad eliminare situazioni di illegittimità costituzionale che, pur da essa riscontrate, non portano ad una formale pronuncia di incostituzionalità. Si pensi all'ipotesi in cui l'eliminazione del contrasto con la Costituzione esiga la riforma di interi settori dell'ordinamento o possa realizzarsi in una pluralità di modi consentiti dalla Carta costituzionale, la scelta dei quali è riservata alla discrezionalità del legislatore. Non è inopportuno ribadire che queste esortazioni non equivalgono al mero auspicio ad un mutamento legislativo, ma costituiscono l'affermazione – resa nell'esercizio tipico delle funzioni della Corte – che, in base alla Costituzione, il legislatore è tenuto ad intervenire in materia. È accaduto spesso che il Parlamento non abbia dato séguito a questi inviti. Il che ha costretto talvolta la Corte a dichiarare, quando è stato possibile, l'illegittimità costituzionale delle norme non emendate.* Relazione del Presidente della Corte costituzionale, per l'anno 2012



### **3. Disciplina privatistica e pubblicistica**

I due profili, quello statale/pubblicistico e quello privatistico ben evidenziati dalla Consulta sono ontologicamente distinti, ma il primo sorregge e previene le eventuali discriminazioni o violazioni all'interno della vita privata.

Dunque, non discriminazione e rispetto della vita privata e familiare sono i due elementi di un delicato bilanciamento di interessi, potenzialmente anche contrapposti.

Non si può infatti ritenere che senza azioni positive sia possibile attuare il superamento di archetipi patriarcali millenari, sicché lo Stato medesimo, nelle sue articolazioni, è chiamato a provvedervi con la coerenza intrinseca dell'ordinamento, in conformità ai principi fondamentali della Carta e nel rispetto delle responsabilità genitoriali.

Il retaggio culturale, accompagnato da scarsa informazione da parte degli Uffici di Stato Civile, potrebbe ostacolare l'attribuzione del cognome materno.

E allo stato non appaiono sufficienti le indicazioni del Ministero dell'Interno<sup>38</sup> e di Anci agli Uffici Anagrafici circa il necessario adeguamento alla pronuncia della Consulta. I genitori che si recano oggi all'Anagrafe difficilmente sono resi edotti della facoltà di attribuzione del doppio cognome in caso di comune volontà.

Nella materia *de qua*, sarebbe particolarmente significativo il riferimento alle conseguenze che la violazione del principio di uguaglianza fra i coniugi è idonea a dispiegare sulla posizione della prole, tenendo ancora una volta in considerazione l'importanza del diritto alla propria piena identità, che scaturisce dal duplice legame, biologico o affettivo.

Il mancato riconoscimento dell'attribuzione di entrambi i cognomi ai figli, infatti, oltre a violare il principio di parità dei coniugi e dei genitori nei confronti della prole, compromette la stessa possibilità di vedersi garantito il proprio preminente interesse, che deve poter essere valutato e ponderato dagli stessi genitori, con le garanzie proprie dell'ordinamento democratico.

I genitori, infatti, chiamati ad assolvere ai propri doveri nei confronti dei figli con riguardo innanzitutto all'educazione, all'istruzione e al mantenimento (art. 30 Cost.), devono assumere costantemente decisioni che riguardano la vita dei figli, nella prospettiva di garantirne gli interessi e i diritti.

L'attribuzione del cognome, da questo punto di vista, sembra costituire una delle prime fondamentali scelte che riguardano il figlio e il rapporto fra questo e i genitori medesimi. Con essa,

<sup>38</sup> Circolari nn. 1 e 7 del 2017, Ministero Interno, <http://servizidemografici.interno.it/it/documenti>



infatti, si effettua una scelta di “importanza primordiale”, che contribuisce a definire per sempre l’identità del nato. Si pensi a questo proposito a tutte le previsioni del codice penale, quali il reato di supposizione o soppressione di stato, di alterazione di stato e di occultamento di stato di un figlio, tese a tutelare la formazione dello stato civile del nato.

Questa conclusione sembra confortata anche dalla recente introduzione, con legge n. 219 del 2012, del principio della responsabilità genitoriale<sup>39</sup>.

Tuttavia la tutela della piena identità dell’individuo non ricade soltanto nell’ambito della responsabilità dei genitori, ma sotto altri profili, è compito primario dei pubblici poteri, chiamati a garantire che in ogni ambito della vita pubblica o privata vi siano condizioni piene di sviluppo della personalità, secondo i principi democratici.

#### **4. Concezione della famiglia nel nostro ordinamento. Salvaguardia del ruolo del padre e della madre. Fondamento dell’unità familiare**

Tra le varie proposte di modifica intervenute negli anni<sup>40</sup> si distinguono schematicamente due principali gruppi che privilegiano in diversa misura la valenza pubblicistica o privatistica sul diritto al cognome da attribuire ai figli al momento della nascita. Una parte delle proposte, tra cui il DDL S. 1628, attualmente pendente al Senato, riconoscono ai genitori un ampio grado di autonomia e rimettono loro la scelta del cognome, unico o doppio dei figli.

Altre proposte limitano tale autonomia a vantaggio di un sistema che privilegi il doppio cognome.

La discrezionalità del legislatore dovrà pertanto inserirsi con coerenza all’interno dell’ordinamento giuridico, tenuto conto degli obblighi internazionali e dei principi dei Trattati UE, nonché delle indicazioni del Giudice delle Leggi e delle Corti sovranazionali.

Al riguardo occorre riferirsi preliminarmente alla concezione della famiglia che scaturisce dalla riforma di cui alla L. 19 maggio 1975, n. 151.

Nella Relazione al progetto governativo di riforma del diritto di famiglia<sup>41</sup> si sottolinea la necessità che le nuove norme garantiscano “una più efficiente e organica visione della famiglia, in cui i poteri e doveri dei singoli membri [siano] meglio inquadrati e coordinati al fine di conseguire i nuovi obiettivi che

<sup>39</sup> Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali, su cui si veda, fra gli altri, V. Caredda, “La responsabilità genitoriale: spunti di riflessione”, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 2015, IV, 1424 ss.

<sup>40</sup> Il primo Disegno di legge governativo sull’attribuzione del cognome ai figli, Magnani Noya, risale al 1975.

<sup>41</sup> ATTI CAMERA DEPUTATI, IV Legislatura, Doc. n. 3705 D.d.l. “Modificazioni delle norme del Codice Civile concernenti il diritto di famiglia e le successioni”



*la vita familiare si propone*". Emerge proprio in quegli anni, a fronte dei mutati sconvolgimenti politici economici e sociali del dopoguerra, il riconoscimento della famiglia "nucleare", formata dai due coniugi e da eventuale prole, contrapposta a quella "patriarcale", generata in contesti agricoli e preindustriali, i cui componenti erano soggetti a norme di convivenza stabilite principalmente in funzione degli interessi patrimoniali del gruppo. Fondamentale per l'emersione della famiglia "nucleare" è il mutato ruolo delle donne nella società e nella famiglia in relazione alle progressive conquiste di pari diritti e libertà.

Nel dibattito parlamentare si contrapposero a) una concezione individualistica, che fondava il rapporto di coniugio sulla scelta pienamente libera dei *partner*, con funzione di mera legalizzazione in capo allo Stato; b) una concezione istituzionalista, secondo cui la famiglia assurgeva a vera e propria istituzione giuridica; c) una concezione "comunitaria" secondo la quale la famiglia è fondamentalmente una vera e propria forma di convivenza sociale (società coniugale e parentale). Siffatta concezione, per aderenza ai principi di cui agli artt. 29, 30 e 31 della Carta Costituzionale conformò il nuovo diritto di famiglia, sicché la stessa, come luogo naturale alla base della comunità politicamente organizzata, da una parte, viene garantita sotto il profilo della stabilità e dell'unità, dall'altra, diviene luogo privilegiato di tutela e promozione dei diritti della personalità che la costituiscono (coniugi e prole).

E proprio l'esigenza di unità familiare sembra indicare la soluzione di privilegiare l'attribuzione *ope legis* del doppio cognome, salva la diversa volontà dei genitori.

Al riguardo afferma la Corte nella sentenza n. 286/2016 "*Quanto al concorrente profilo di illegittimità, che risiede nella violazione del principio di uguaglianza dei coniugi, va rilevato che il criterio della prevalenza del cognome paterno, e la conseguente disparità di trattamento dei coniugi, non trovano alcuna giustificazione né nell'art. 3 Cost., né nella finalità di salvaguardia dell'unità familiare, di cui all'art. 29, secondo comma, Cost.*

*Come già osservato da questa Corte sin da epoca risalente, «è proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo», poiché l'unità «si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità» (sentenza n. 133 del 1970).*

*La perdurante violazione del principio di uguaglianza "morale e giuridica" dei coniugi, realizzata attraverso la mortificazione del diritto della madre a che il figlio acquisti anche il suo cognome, contraddice, ora come allora, quella finalità di garanzia dell'unità familiare, individuata quale ratio*



*giustificatrice, in generale, di eventuali deroghe alla parità dei coniugi, ed in particolare, della norma sulla prevalenza del cognome paterno.*

*Tale diversità di trattamento dei coniugi nell'attribuzione del cognome ai figli, in quanto espressione di una superata concezione patriarcale della famiglia e dei rapporti fra coniugi, non è compatibile né con il principio di uguaglianza, né con il principio della loro pari dignità morale e giuridica”.*

Dunque l'attribuzione *ope legis* di entrambi i cognomi diviene, anche sul piano simbolico, riconoscimento esplicito da parte dello Stato della pari dignità della madre e della eguaglianza morale e giuridica dei genitori, formale e sostanziale.

Se ne deduce pertanto che qualsiasi deroga all'attribuzione di entrambi i cognomi, che costituisce attuazione del principio di parità morale e giuridica dei coniugi, deve trovare adeguata giustificazione, specie a fronte di rischi di discriminazione di fatto.

### **5. La disciplina spagnola**

Considerato che la competenza a regolamentare l'attribuzione del cognome ai figli al momento della nascita spetta ai singoli Stati Membri, pur nel rispetto dei principi fondamentali dei Trattati UE - tra cui il principio di eguaglianza tra i coniugi e non discriminazione - le singole legislazioni sono alquanto difformi. Tuttavia, anche su impulso della giurisprudenza della Corte di Giustizia la maggior parte degli Stati Membri ha abbandonato la regola della trasmissione automatica del cognome materno garantendo la parità dei coniugi anche in materia di nome di famiglia.

D'altro canto la Corte di Giustizia, da tempo, indica la via della maggiore armonizzazione delle discipline nazionali.

Il caso di maggiore interesse è forse quello di Spagna e Portogallo, Paesi con tradizioni culturali e storiche in parte assimilabili a quelle italiane. Entrambi i Paesi hanno una lunga tradizione di attribuzione ai figli di entrambi i cognomi parentali. In Spagna i cognomi consentiti sono soltanto due: tradizionalmente si usava attribuire prima il cognome paterno, salva la diversa volontà del figlio o della figlia al raggiungimento della maggiore età<sup>42</sup>. Con legge n. 40/1999 del 5 novembre 1999 si è statuito che i genitori possono decidere di comune accordo l'ordine di trasmissione del loro primo cognome ai figli.

<sup>42</sup> Legge n. 11/81 del 13 maggio 1981.



Ricordo anche che la Spagna ha una legge fondamentale in materia di eguaglianza tra uomo e donna in ogni settore della vita pubblica e privata.

### **Conclusioni**

Il principio di eguaglianza morale e giuridica tra i coniugi, su cui si fonda l'unità familiare, e il diritto assoluto e incondizionato ad una piena identità della persona, anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 286/2016, suggeriscono di introdurre il principio del doppio cognome in ordine alfabetico valevole come regola generale, *ope legis*, salva la diversa volontà dei genitori di attribuire, di comune accordo, il cognome del padre o della madre ovvero quelli di entrambi nell'ordine concordato.

Detta soluzione appare più coerente con il riconoscimento del ruolo e della pari dignità della madre, nonché con la tutela incondizionata della piena identità personale al doppio legame affettivo e biologico.

In tal senso dovrebbe essere modificato l'art. 143 *quater* codice civile di cui al DDL S. 1628, su cui peraltro sono stati presentati numerosi emendamenti alla luce delle indicazioni della Consulta.

Rimarrebbero per lo più invariate, salvo il rinvio al citato art. 143 *quater* codice civile, le restanti disposizioni sul cognome del figlio nato fuori del matrimonio, sul cognome dell'adottato e del figlio maggiorenne e le ulteriori disposizioni collegate alla nuova disciplina.

Su un piano di mero principio nulla osta a che i coniugi acquisiscano al momento del matrimonio un cognome che attesti la nuova formazione. A tal fine si potrebbe estendere anche al marito, in attuazione del principio di eguaglianza e parità di trattamento, la regola già prevista dall'art. 143 *bis* del codice civile secondo cui la moglie può aggiungere al proprio cognome quello del coniuge.

La modifica normativa sopra suggerita avrebbe altresì il pregio di costituire azione positiva, contemplata dal diritto internazionale ed eurounitario, volta ad eliminare le discriminazioni di fatto nei confronti delle donne ancora esistenti in ambito familiare e domestico.



## **L'organizzazione delle istituzioni scolastiche in Italia: un intreccio di livelli** *di Marina Imperato*

*Dirigente scolastico – Liceo Scientifico Statale “Leon Battista Alberti” - Napoli*

### **Introduzione**

Tra i vari settori della Pubblica Amministrazione, la Scuola si colloca in una posizione particolare poiché essa accoglie - a cominciare dai tre anni di età fino almeno ai 16 anni - tutte le giovani generazioni; in forza di ciò è logico affermare che tutti i cittadini dello Stato frequentano, nell'avvicinarsi delle generazioni, l'istituzione “Scuola”. Per questo motivo - con ogni probabilità - tutti ritengono di conoscere profondamente la Scuola, il suo funzionamento e la sua organizzazione. La realtà è, però, ben diversa e articolata su diversi livelli che si intersecano strettamente in un “gioco” di rimandi continui tra individualità/collegialità, tra interno/esterno, tra burocrazia/“creatività”, tra presente/futuro, tra trasmissione dei saperi/costruzione di nuovi saperi e competenze, tra *sense/sensibility*.

La Scuola è, dunque, un “luogo” complesso, multidimensionale - ed anche estremamente popolato e vissuto - nel quale ogni giorno per (quasi) dieci mesi da settembre a giugno, per molte ore al giorno (non solo di mattina) converge in modo diretto la vita di milioni di cittadini, sia in termini di giovani fruitori attivi (studenti), sia in termini di operatori (Dirigenti, docenti, personale ATA), e in modo indiretto l'interesse di milioni di adulti fruitori passivi (genitori).

La Scuola è, inoltre, un “luogo di produzione”: ma cosa vi si produce e, soprattutto, come e quanto vi si produce? E come viene rilevata la qualità del “prodotto”? Le risposte possono apparire ovvie: si producono formazione, istruzione, educazione, cultura, durante le ore di lezione curriculare ed extracurriculare “erogate” dai docenti, secondo le tabelle orarie previste per ciascun ordine ed indirizzo di scuola. La “qualità del prodotto” è data dalla valutazione puntuale, rigorosa (*sense*) delle verifiche, unita alla qualità professionale/culturale (*sensibility*) degli operatori diretti (docenti).

La Scuola è, però, soprattutto un “servizio” che lo Stato mette a disposizione di tutti i suoi cittadini (Cost. art. 34): “*La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. ...*”. Questo caposaldo costituzionale si basa, a nostro avviso, su sei principi:

- principio di **unità** (“*La scuola ...*”)
- principio di **universalità** (“*La scuola è aperta a tutti*”)
- principio di **obbligatorietà** (“*L'istruzione inferiore ... è obbligatoria ...*”)



- principio di **equità** (*“L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è ... gratuita”*)
- principio di **uguaglianza** (*“I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. ...”*)
- principio di **responsabilità** (*“I capaci e i meritevoli ...”*).

Dunque dal 1948, la Scuola rappresenta in Italia l’unica Istituzione deputata - sebbene in maniera non esplicita - alla formazione di una coscienza nazionale unitaria e repubblicana saldamente democratica. I numerosi e radicali mutamenti socio-economici avvenuti in sette decenni hanno avuto come artefice proprio la Scuola che ha “traggettato” in maniera graduale una nazione la cui popolazione era pressoché analfabeta (anni '50) verso una condizione di accettabile alfabetizzazione (anni '60) fino al compimento totale del percorso (anni '70/'80), ma che ha anche preparato - nei suoi istituti tecnici e professionali - quella manodopera esperta di cui la nazione ha avuto grande bisogno negli anni del *boom*. Il ruolo svolto dalla Scuola nel processo di modernizzazione della società italiana è - evidentemente - molto più determinante e sfaccettato di quello appena descritto in modo necessariamente sommario, tuttavia di rado le sono stati riconosciuti il peso e il valore che avrebbe meritato per aver raggiunto obiettivi di tale portata in un lasso di tempo relativamente breve e con risorse non adeguate agli obiettivi da raggiungere, ed anche per aver saputo cogliere istanze culturali che, dagli anni '70, hanno fatto sì che la Scuola diventasse un “luogo” nel quale vengono esercitati, su più livelli, principi di confronto democratico. Inoltre, a partire dagli anni '90, i connotati assunti dalla Scuola italiana del XXI secolo sono il risultato di una adesione sostanziale alle numerose indicazioni e sollecitazioni europee, volte all’ammodernamento dei sistemi scolastici in funzione delle nuove sfide per l’istruzione nella società della conoscenza, in linea anche con il paradigma della globalizzazione.

Parafrasando le parole pronunciate il 22 dicembre 1947 dall’onorevole Meuccio Ruini, Presidente della Commissione dei 75, in occasione della seduta per la votazione della Costituzione, si può riflettere sul fatto che la Scuola, come la carta costituzionale, *“si verrà completando e adattando alle esigenze dell’esperienza storica ... [seguendo] un processo di revisione, che richiede meditata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità [...].”*

### **L’autonomia scolastica**

Dunque, la Scuola italiana è tutt’altro che statica, anzi il processo iniziato a partire dalla metà degli anni '90 è tuttora in corso ed ancora molto lontano dal suo effettivo compimento. In realtà, già con il *corpus* dei decreti delegati del 1974 (nn. 416, 417, 418, 419, 420), che avevano introdotto



importanti elementi innovativi nella gestione del servizio scolastico, erano stati effettuati i primi tentativi di modificare l'impianto verticistico della Scuola in Italia. Il periodo che inizia dal 1974 fino al 1997 (Legge n. 59/1997) registra fallimentari tentativi di intervento sul sistema scolastico, come la mancata approvazione del disegno di legge Galloni nel 1989 e il decorso infruttuoso del termine per l'esercizio della delega prevista dall'art. 4 della legge n. 537/1993.

Tuttavia in quegli anni, molte scuole, in particolare istituti tecnici e professionali, in maniera informale e talvolta *praeter legem*, riuscirono a conquistarsi spazi di autonomia organizzativa, didattica e gestionale, grazie alle novità introdotte dai decreti delegati del 1974. Il percorso verso l'autonomia è stato, dunque, lungo e tormentato, ma intorno alla metà degli anni '90, i tempi erano ormai maturi per il suo riconoscimento sul piano legislativo, anche perché attuato da tempo nei sistemi scolastici delle principali nazioni industrializzate europee. Dunque, in data 8 marzo 1999, viene approvato il D.P.R. n. 275/1999 "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59", vera e propria riforma che ha visto il trasferimento delle competenze decisionali ai centri organizzativi più prossimi all'oggetto dell'amministrazione ed agli "utenti", secondo il principio della sussidiarietà per il quale le funzioni amministrative sono assegnate al livello di governo più vicino agli amministrati. Lo spostamento dell'asse decisionale al livello locale ha fatto sì che venisse - finalmente - attribuita alle singole istituzioni scolastiche autonoma personalità giuridica, la cui natura e i cui scopi sono esplicitati nell'art. 1 del suddetto decreto, dove si sancisce che: "1. Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine interagiscono tra loro e con gli enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione. 2. L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento".

L'autonomia delle istituzioni scolastiche è, dunque, sia di rango costituzionale, sia funzionale a scopi particolari e specifici: infatti, "*l'autonomia ... è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo*



*culturale*”, tuttavia, a differenza di quanto avviene per le Università, alle scuole non è stata conferita autonomia statutaria. *A latere* va segnalato che il nuovo assetto del sistema scolastico italiano si inserisce nel più ampio contesto della riforma della Pubblica Amministrazione: la legge n. 59/1997, all’art. 21, si pone il principale fine di dare una nuova configurazione alle Amministrazioni pubbliche, sia mediante il trasferimento di compiti e funzioni dallo Stato alle Regioni, sia attraverso il riordino dell’apparato statale, da realizzarsi mediante l’aggregazione e la riorganizzazione dei Ministeri. La legge n. 59/1997 pone al centro della riforma della Pubblica Amministrazione il principio della sussidiarietà, sia verticale sia orizzontale, contesto nel quale l’autonomia scolastica si inserisce quale forma di autogoverno del sistema di istruzione e, pertanto, meritevole di tutela rispetto alle autonomie territoriali.

### **Una visione per l'autonomia**

In effetti è necessario riconoscere che, in Italia, proprio al processo autonomistico si deve la riflessione teorica sull’organizzazione scolastica, tuttavia è altrettanto necessario ammettere come la specificità e la complessità della Scuola abbiano rappresentato un ostacolo di non poco conto sia per l’avvio e la prosecuzione del processo, sia per la sua accettazione anche da parte di chi quotidianamente vi opera. Questioni tipicamente organizzative (il *management*, la *leadership*, la struttura, le relazioni con il territorio e gli utenti, ...) non possono prescindere, infatti, dal coniugarsi con una cultura costitutiva il cui orizzonte è *naturalmente* pedagogico, e che - nel contempo - rappresenta l’ostacolo maggiore per uno sviluppo sereno e condiviso di una prospettiva organizzativa non antitetica, ma parallela e “solidale”.

A poco meno di venti anni dal D.P.R. n. 275/1999 si deve anche però riconoscere che l’assetto autonomistico ha - di fatto - introdotto una nuova “visione” della Scuola, nel senso che ciascuna istituzione scolastica ha iniziato a “pensarsi”, a riflettere su se stessa e “vedere” se stessa in relazione al proprio *esterno* (territorio, genitori, enti locali) per costruire la propria specifica identità. Il cambiamento innescato dall’autonomia è, dunque, radicale e realmente innovativo anche perché esige una connessione tra il livello “culturale” di elaborazione della propria specificità e il livello delle azioni che si basano, a loro volta, su assunzioni collettive di responsabilità, su decisioni collegiali e sulla messa in opera coordinata di tali decisioni. E’ evidente che un processo così elaborato ha bisogno di una struttura organizzativa in grado di sostenerlo e di renderlo concreto, fatta di ruoli e di gruppi formalizzati, di figure di coordinamento intermedio, di figure professionali tra loro integrate in modo



riflessivo. La loro articolazione è importante e, ovviamente, legata alle caratteristiche delle singole istituzioni, tuttavia ciò che fa la differenza - a nostro avviso - è la formalizzazione dei ruoli, dei gruppi, delle figure. In tal modo, si costruisce una identità istituzionale riconosciuta che consente di durare nel tempo: infatti a tali ruoli, gruppi, figure spetta il compito di diventare anche uno strumento di apprendimento organizzativo mediante la socializzazione e la capitalizzazione delle esperienze.

E' pur vero, però, che la Scuola ha una sua struttura organizzativa, codificata a livello nazionale/ministeriale, che prescinde dalla struttura organizzativa dell'autonomia: dunque, i due livelli coesistono e sono chiamati a dialogare. Da questa situazione diadica deriva una condizione di oggettiva complessità che ripropone, in ultima analisi, una scissione ancora oggi non ancora pienamente risolta tra neocentralismo ed autonomia.

## **L'organizzazione delle scuole in Italia**

### **1) Collegio dei Docenti**

In tutte le istituzioni scolastiche italiane, di qualsiasi ordine e grado, il Collegio dei Docenti, presieduto dal Dirigente, assegnato con incarico triennale da parte dell'Ufficio Scolastico Regionale competente, è l'organo tecnico-professionale dell'istituzione scolastica, deputato alle scelte di carattere metodologico/organizzativo per quanto concerne la didattica (D.Lgs. n. 297/1994, art. 7):

- cura la programmazione dell'azione educativa anche al fine di adeguare, nell'ambito degli ordinamenti della scuola stabiliti dallo Stato, i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali, favorendone il coordinamento interdisciplinare;
- elabora il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (Legge n. 107/2015, art. 1, c. 14);
- formula proposte per la formazione, la composizione delle classi e l'assegnazione ad esse dei docenti, per la formulazione dell'orario delle lezioni e per lo svolgimento delle altre attività scolastiche, tenuto conto dei criteri generali indicati dal Consiglio di Istituto;
- delibera, ai fini della valutazione degli alunni e unitamente per tutte le classi, la suddivisione dell'anno scolastico in due o tre periodi;
- valuta periodicamente l'andamento complessivo dell'azione didattica per verificarne l'efficacia in rapporto agli orientamenti e agli obiettivi programmati, proponendo, ove necessario, misure migliorative;
- provvede all'adozione dei libri di testo, sentiti i Consigli di interclasse o di classe;
- adotta o promuove nell'ambito delle proprie competenze iniziative di sperimentazione;



- promuove iniziative di aggiornamento/formazione dei docenti;
- elegge i suoi rappresentanti nel Consiglio di Istituto;
- individua i docenti che fanno parte del comitato per la valorizzazione del merito del personale docente.

Ne sono membri effettivi tutti i docenti assegnati di ruolo e non di ruolo - pariteticamente, senza distinzioni di ruolo e/o di funzioni al suo interno - facenti parte dell'organico della singola scuola. Al Dirigente della scuola compete stabilirne l'ordine del giorno, la durata e la convocazione, tuttavia può essere convocato anche quando almeno un terzo dei docenti componenti ne faccia pervenire formale e motivata richiesta al Dirigente. Il numero delle convocazioni, la durata, l'ordine del giorno, la regolamentazione rientrano nella sfera dell'autonomia della singola istituzione scolastica. Le riunioni non sono pubbliche, non devono coincidere con le ore di didattica curricolare e per i docenti costituisce obbligo la partecipazione (art. 29 del CCNL in vigore); delle singole riunioni deve essere redatto verbale, stilato dal docente individuato quale segretario dal Dirigente.

## **2) Consiglio di Istituto**

Il D.Lgs. n. 297/1994, agli artt. 8 e 10, detta le regole di composizione e le competenze del Consiglio di Istituto: esso ha una composizione variabile a seconda che la popolazione scolastica sia inferiore o superiore a 500 alunni, essendo costituito nel primo caso da 14 componenti (6 rappresentanti del personale docente, uno del personale ATA, 6 genitori degli alunni, il Dirigente della scuola) e nel secondo caso da 19 componenti (8 rappresentanti del personale docente, 2 del personale ATA, 8 genitori degli alunni, il Dirigente della scuola). Negli istituti di istruzione secondaria superiore i rappresentanti dei genitori sono ridotti, in relazione alla popolazione scolastica, a 3 e a 4; in tal caso fanno parte del Consiglio altrettanti rappresentanti eletti dagli studenti. A differenza del Collegio dei Docenti la cui durata è annuale e varia sulla base dell'organico dei docenti assegnati alla scuola, la composizione del Consiglio di Istituto ha validità triennale, ad eccezione della componente studentesca che ha validità annuale. I membri consiglieri - ad eccezione del Dirigente che ne è membro di diritto - sono individuati tramite elezioni i cui termini e procedure sono fissati dal Ministero dell'Istruzione. Una ulteriore differenza con il Collegio dei Docenti risiede nel fatto che il Consiglio di Istituto è presieduto da un genitore, eletto dai consiglieri, al quale compete convocare le sedute, stabilirne l'ordine del giorno e la durata. Anche in questo caso, il numero delle convocazioni, la durata, l'ordine del giorno, la regolamentazione rientrano nella sfera dell'autonomia della singola istituzione



scolastica. Le riunioni non devono coincidere con le ore di didattica curricolare e non sono pubbliche, tuttavia possono essere chiamati a partecipare alle riunioni del Consiglio, a titolo consultivo, gli specialisti che operano in modo continuativo nella scuola con compiti medico, psico-pedagogici e di orientamento (art. 8, c. 5, del D.Lgs. n. 297/1994). Delle singole riunioni deve essere redatto verbale, stilato da un consigliere individuato dal presidente.

Il Consiglio di Istituto è l'organo di indirizzo della singola istituzione scolastica: in tale qualità esso elabora e adotta gli indirizzi generali dell'azione della scuola. L'intervento del D.P.R. n. 275/1999 (art. 3) aveva ulteriormente arricchito tale funzione attribuendo al Consiglio la competenza all'adozione del Piano dell'Offerta Formativa, ma la legge n. 107/2015, art. 1, c. 14, ha modificato in maniera sostanziale sia la natura del Piano, sia la titolarità dell'indirizzo che viene trasferita dal Consiglio al Dirigente, tant'è vero che al Consiglio, dall'a.s. 2015/2016, spetta l'approvazione del Piano Triennale elaborato dal Collegio dei Docenti. E' palese che in una Istituzione come la Scuola, con una finalità fortemente tecnico-professionale, sia necessario coordinare le competenze tra l'organo espressione della finalità tecnica (Collegio dei Docenti), in un "gioco" dove il Dirigente ha il ruolo di "arbitro" della corretta osservanza delle funzioni spettanti ai singoli organi.

Lo spettro delle competenze del Consiglio è molto ampio e ben delineato dall'art. 10 del D.Lgs. n. 297/1994 di cui si riporta uno stralcio delle più significative:

- elabora e adotta gli indirizzi generali e determina le forme di autofinanziamento;
- delibera il bilancio preventivo e il conto consuntivo e dispone in ordine all'impiego dei mezzi finanziari per quanto concerne il funzionamento amministrativo e didattico della scuola;
- adotta il regolamento interno che deve individuare le mancanze disciplinari, le sanzioni, gli organi competenti a comminare le sanzioni (D.P.R. n. 235/2007);
- adotta il regolamento interno che deve, fra l'altro, stabilire le modalità per il funzionamento della biblioteca e per l'uso delle attrezzature culturali, didattiche e sportive;
- adatta il calendario scolastico alle specifiche esigenze ambientali;
- indica, altresì, i criteri generali relativi alla formazione delle classi, all'adattamento dell'orario delle lezioni e delle altre attività scolastiche alle condizioni ambientali;
- stabilisce i criteri per l'espletamento dei servizi amministrativi;
- esprime parere sull'andamento generale, didattico ed amministrativo dell'istituzione scolastica.



### 3) Giunta Esecutiva

Il Consiglio di Istituto elegge nel suo seno una giunta esecutiva, composta di un rappresentante dei docenti, di un rappresentante del personale ATA e di due genitori. Della giunta fanno parte di diritto il Dirigente, che la presiede, ne indice le riunioni e ne stabilisce l'ordine del giorno, ed il Direttore dei Servizi Generali ed Amministrativi che svolge anche la funzione di segretario verbalizzante.

Negli istituti di istruzione secondaria superiore la rappresentanza dei genitori è ridotta di una unità; in tal caso è chiamato a far parte della giunta esecutiva un rappresentante eletto dagli studenti. Come per il Consiglio, anche la durata della Giunta è triennale, ad eccezione della componente alunni che viene rinnovata annualmente. Le funzioni della Giunta sono delineate nei cc. 10-12 dell'art. 10 D.Lgs. n. 297/1994, ma in particolare i commi 11 e 12 sono stati aboliti dal (D.P.R. n. 235/2007);

- predisporre il bilancio preventivo e il conto consuntivo;
- prepara i lavori del Consiglio di Istituto.

### 4) Organo di Garanzia

L'organo di garanzia, introdotto dal D.P.R. n. 249/1998, art. 5, e modificato dal D.P.R. n. 235/2007, deve essere istituito nelle scuole secondarie di primo (scuola media) e nelle scuole secondarie di secondo grado (licei, tecnici, professionali) per esprimersi in merito a procedimenti di natura disciplinare in cui sono implicati alunni. Presieduto dal Dirigente, **di norma** è composto, per la scuola secondaria di 2° grado da un docente designato dal Consiglio d'Istituto, da un rappresentante eletto dagli studenti e da un rappresentante eletto dai genitori; per la scuola secondaria di 1° grado, invece, da un docente designato dal Consiglio d'Istituto e da due rappresentanti eletti dai genitori. Come per il Consiglio di Istituto e la Giunta Esecutiva, l'Organo di Garanzia ha durata triennale, ad eccezione della componente studentesca che deve essere rinnovata annualmente. La convocazione spetta al Dirigente, nel caso in cui venga presentato ricorso contro la sanzione disciplinare irrogata.



### **5) Consiglio di Classe, di interclasse, di intersezione**

L'art. 5 del D.Lgs. n. 297/1994 detta le regole di composizione e le competenze di tali organi cui spetta, nel corso dell'intero scolastico, principalmente programmare, monitorare e valutare l'andamento didattico e disciplinare di una classe. Dunque, una classe (istruzione secondaria superiore di primo e di secondo grado) viene assegnata - dal Dirigente - ad un Consiglio, formato dai docenti delle discipline ordinamentali, nonché dal/dai docente/i di sostegno nel caso in cui fosse presente un alunno con disabilità, e dai docenti tecnico pratici e dagli assistenti addetti alle esercitazioni di laboratorio che coadiuvano i docenti delle corrispondenti materie tecniche e scientifiche, negli istituti tecnici, negli istituti professionali e nei licei: dunque, il numero dei docenti componenti il Consiglio non è, né può esserlo, fisso. Nella scuola dell'infanzia il Consiglio di intersezione e nella scuola primaria, i Consigli sono rispettivamente composti dai docenti delle sezioni dello stesso plesso e dai docenti dei gruppi di classi parallele o dello stesso ciclo o dello stesso plesso.

Oltre ai docenti, fanno parte di diritto del Consiglio, con carica annuale:

- nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria, per ciascuna delle sezioni/delle classi interessate, un rappresentante eletto dai genitori degli alunni iscritti alla classe;
- nella scuola media, quattro rappresentanti eletti dai genitori degli alunni iscritti alla classe;
- nella scuola secondaria superiore, due rappresentanti eletti dai genitori degli alunni iscritti alla classe, nonché due rappresentanti degli studenti, eletti dagli studenti della classe.

Il Consiglio viene convocato - in ore non coincidenti con l'orario delle lezioni - dal Dirigente che lo presiede, ne stabilisce l'ordine del giorno, ed individua il docente con funzioni di segretario verbalizzante. La frequenza delle convocazioni è di norma collegata alla suddivisione dell'anno scolastico, qualora non vi siano circostanze di carattere straordinario che ne richiedano la convocazione. Anche il Consiglio di Classe, di interclasse, di intersezione dura in carica per un anno scolastico.

### **6) Comitato di Valutazione**

Fino all'entrata in vigore della legge n. 107/2015, il Comitato per la valutazione del servizio dei docenti era disciplinato dall'art. 11 del D.Lgs. n. 297/1994. A far data dall'anno scolastico 2015/2016, il comma 129 della suddetta legge ne ridisegna in maniera radicale la composizione, la durata e le competenze: presieduto dal Dirigente, dura tre anni scolastici, e' costituito da: tre docenti dell'istituzione scolastica, di cui due scelti dal Collegio dei docenti e uno dal Consiglio di Istituto, due



rappresentanti dei genitori, per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione, un rappresentante degli studenti e un rappresentante dei genitori, per il secondo ciclo di istruzione, scelti dal Consiglio di Istituto, un componente esterno individuato dall'Ufficio Scolastico Regionale tra docenti, dirigenti scolastici e dirigenti tecnici.

Il Comitato ha una duplice funzione:

- esprime il proprio parere sul superamento del periodo di formazione e di prova per il personale docente ed educativo; in tal caso, la sua composizione viene integrata dal docente a cui sono affidate le funzioni di *tutor*;
- individua i criteri per la valorizzazione dei docenti.

### **7) Collegio dei Revisori dei Conti**

Da quanto finora illustrato si evidenzia come la complessità e l'ampiezza dell'azione delle istituzioni scolastiche coinvolgano aspetti di natura estremamente varia tra cui quelli amministrativo/contabili non possono essere considerati di rango inferiore. Tale organo - attualmente formato da un membro designato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ed un altro nominato dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca - provvede ai controlli di regolarità amministrativo/contabile nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, dotate di personalità giuridica dal 1° gennaio 2000, ai sensi del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275. I componenti del collegio dei revisori durano in carica tre anni e possono essere confermati soltanto una volta nello stesso ambito territoriale. Il Collegio dei Revisori dei Conti, istituito nella Scuola grazie al D.I. n. 44/2001, deve essere però ritenuto un organo interno (Corte dei Conti, sez. II, sent. n. 41 dell'8 gennaio 1991), nonostante la evidente ed innegabile non organicità - in senso stretto - alla istituzione scolastica assegnata. Anche l'attività del Collegio deve essere verbalizzata e i verbali delle riunioni del Collegio dei Revisori devono essere trasmessi in copia alle competenti Ragionerie territoriali dello Stato.

Il Collegio dei Revisori dei Conti vigila sulla legittimità, regolarità e correttezza della gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, esprime parere di regolarità contabile sul programma annuale, e procede inoltre con visite periodiche, almeno due volte l'anno per ogni istituzione scolastica comprese nello stesso ambito territoriale, alla verifica della legittimità e regolarità delle scritture contabili e della coerenza dell'impiego delle risorse con gli obiettivi



individuati nel programma annuale, nonché alle verifiche di cassa. L'attività del Collegio dei Revisori riguarda:

- controllo degli atti di gestione sotto il profilo della legittimità;
- accertamento della regolare tenuta della contabilità;
- esame del programma annuale e delle relative variazioni;
- esame del conto consuntivo;
- verifica di compatibilità finanziaria relativamente alla contrattazione integrativa di istituto (art. 40 bis, co. 1, D.lgs n. 165/2001);
- verifica di cassa, dei libri dell'inventario, delle giacenze di magazzino, della regolarità delle procedure d'acquisto;
- accertamento del regolare adempimento degli obblighi fiscali;
- accertamento della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale, secondo gli elementi tratti dagli atti esaminati e dalle verifiche periodiche effettuate nel corso dell'esercizio;
- rileva il livello percentuale di utilizzo della dotazione finanziaria e delle dotazioni annuali di ciascun progetto d'istituto;
- integra la relazione al consuntivo con tabelle di rilevazione dei costi inerenti le spese del personale, l'acquisto di beni o servizi, le collaborazioni esterne riguardanti le attività e i progetti del Piano Triennale dell'Offerta Formativa.

### **Una sintesi**

La Scuola è, dunque, una organizzazione, di cui - in questo contributo - sono stati intenzionalmente esaminati solo gli organi collegiali a carattere "centrale", vale a dire obbligatoriamente presenti in tutte le scuole della Repubblica italiana: le funzioni e il ruolo del Dirigente scolastico insieme a quelle del Direttore dei servizi generali ed amministrativi meritano una trattazione autonoma per la vastità delle rispettive competenze.

Dalla visione sinottica di seguito schematizzata appare di tutta evidenza che la Scuola in Italia, almeno per quel che concerne la sua organizzazione, è tutt'altro che autoreferenziale e garantisce pienamente la partecipazione democratica della componente esterna mediante elezioni annuali.



Organo	Durata	Categoria Componenti	Numero membri	Presidente	Componente esterna	Carica
Collegio Docenti	Anno scolastico	Dirigente <sup>43</sup> Docenti	<i>n</i>	Dirigente	no	Di diritto
Consiglio Istituto	Triennale	Dirigente Docenti Personale ATA Genitori Studenti (secondaria di II grado)	14/19	Genitore	sì	Elettiva
Giunta Esecutiva	Triennale	Dirigente Docenti Personale ATA Genitori Studenti (secondaria di II grado)	5	Dirigente	sì	Elettiva
Organo di Garanzia	Triennale	Dirigente Docenti Personale ATA Genitori Studenti (secondaria di II grado)	4	Dirigente	sì	Elettiva
Consiglio di Classe	Anno scolastico	Dirigente Docenti Genitori Studenti (secondaria di II grado)	<i>n</i>	Dirigente	sì	Di diritto (docenti)/elettiva (componente genitori/studenti)
Comitato di Valutazione	Triennale	Dirigente Docenti Genitori Studenti (secondaria di II grado) Membro esterno	7	Dirigente	sì	Elettiva
Collegio dei Revisori dei Conti	Triennale	Esperto MEF; esperto MIUR	2		sì	Individuazione e MIUR/MEF

<sup>43</sup> Il Dirigente è membro di diritto di tutti gli organi della scuola.



Anno 5, n. 09 – LUGLIO 2017

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

Quel che si evince dall'analisi svolta è che gli organi della Scuola mostrano una azione collettiva che rappresenta, a sua volta, una necessità funzionale per l'istituzione stessa che ha un obiettivo "alto" da realizzare, fatto anche di doveri etici e professionali, oltre che di natura meramente contrattuale.

Quanto e in che modo, poi, l'attribuzione dell'autonomia riesca veramente a creare margini di incisività e di innovazione organizzativa in un sistema così altamente strutturato resta, ancora oggi, terreno di ricerca e di approfondimento ampiamente da esplorare. I margini di sperimentazione e di "creatività" faticano - probabilmente - ad affermarsi tra consuetudini e adempimenti, tuttavia, in particolare, per quel che riguarda la didattica è possibile creare nuovi e più agili spazi di confronto e di discussione, oltre che verificare quanto già realizzato/sperimentato dalle scuole nel corso degli anni grazie all'autonomia.



## **I minori stranieri non accompagnati in Italia**

*di Ugo Melchionda*

*Presidente del Centro Studi e Ricerche IDOS – Roma*

Chi sono i minori stranieri non accompagnati (MSNA)? Quanti sono? Da dove vengono e perché giungono in Italia? e poi, dopo il loro arrivo, che ne è di loro? Dove sono ospitati? Quanti di loro sono effettivamente assistiti?

Prima di provare a rispondere a queste domande, la prima considerazione da fare è ricordare, come fa efficacemente "Save the Children" nel suo "Atlante dei minori stranieri non accompagnati in Italia 2017" che essi sono "prima di tutto bambini".

Se infatti la definizione che ne dà l'art. 2 del decreto legislativo n. 142/2015 è che i MSNA sono "i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e gli apolidi di età inferiore agli anni 18 che si trovano, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privi di assistenza e rappresentanza legale", è anche vero che proprio perché bambini, essi costituiscono la parte più debole e vulnerabile delle migrazioni contemporanee, i più esposti ai rischi di sfruttamento, i più bisognosi di protezione e aiuto.

### **Quanti sono i MSNA in Italia?**

Provare a rispondere a questa prima domanda non è affatto facile, per diverse ragioni: innanzitutto perché, nonostante i progressi recenti nell'intercettazione e nell'identificazione dei migranti sbarcati sulle coste meridionali dell'Italia, nonostante la legislazione generosa che prevede che i MSNA non siano espellibili, nonostante l'offerta di servizi di accoglienza che la legislazione nazionale prevede per loro, nonostante l'obbligo dei Comuni di realizzare progetti di integrazione per i MSNA presenti sul proprio territorio, non tutti i minori sono interessati ad essere identificati ed accolti nelle strutture nazionali, non tutti vengono salvati in mare, e sbarcati nei punti controllati nelle regioni meridionali, ma, sia pure in misura minore, alcuni giungono, a bordo di altri mezzi in altri punti meno controllati del territorio nazionale e molti di loro, nonostante l'offerta generosa che li equipara ai minori italiani abbandonati, tendono a rendersi irreperibili e lasciare i centri di accoglienza per provare a raggiungere altri paesi o cominciare a lavorare prima possibile per ripagare i debiti contratti per permettere il loro viaggio.



Il Ministero dell'Interno segnala periodicamente, soprattutto sul sito del Dipartimento Libertà civili e immigrazione, attraverso lo strumento del "Cruscotto statistico giornaliero", il numero di persone approdate in Italia, dopo i salvataggi in mare e distingue tra tutti i MSNA.

In 6 anni, dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2016, i MSNA arrivati in Italia sono stati 62.672, il 10% dei 624.262 migranti sbarcati nello stesso periodo, con punte superiori al 15% e al 14% rispettivamente nel 2012 e poi di nuovo nel 2016. Il primo è l'anno conseguente alle "primavere arabe", alle crisi dei paesi della sponda Sud del Mediterraneo e della Libia in particolare, il secondo è l'anno finora culminante della crisi umanitaria, che l'esplosione della Siria, l'Isis, la crisi in Nigeria e nell'Africa sub sahariana hanno determinato.

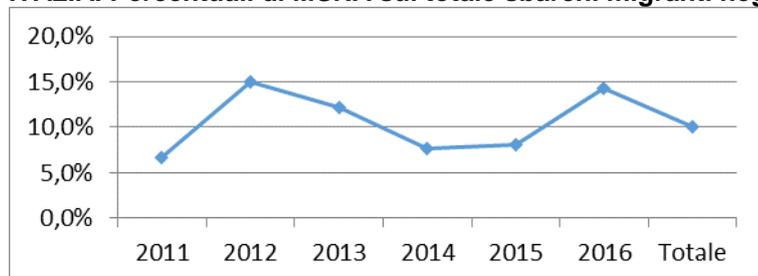
**ITALIA. Sbarchi di MSNA e migranti negli anni 2011 - 2015 (valori assoluti e percentuali)**

Anno	MSNA	Migranti	% MSNA su migranti
2011	4.209	62.692	6,7%
2012	1.999	13.267	15,1%
2013	5.232	42.925	12,2%
2014	13.026	170.100	7,7%
2015	12.360	153.842	8,0%
2016	25.846	181.436	14,2%
TOTALE	62.672	624.262	10,0%

FONTE: Ministero dell'Interno

Il grafico seguente illustra visivamente questa situazione, mostrando i due picchi in cui l'incidenza dei MSNA sul totale delle persone giunte via mare assume proporzioni preoccupanti.

**ITALIA. Percentuali di MSNA sul totale sbarchi migranti negli anni 2011-2016 (v. percentuali)**



FONTE: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno



Utilizzando i dati del Ministero dell'Interno, Save the Children ha realizzato un'interessante elaborazione sui diversi paesi di origine nei diversi anni, che riportiamo nella tavola seguente e che mostra per il totale dei MSNA giunti in Italia: un aumento di 3 volte tra il 2011 e il 2014 e un raddoppio in soli due anni tra il 2014 e il 2016. Si tratta di cifre consistenti: 4.209 minori, ragazzi e, come vedremo, anche bambini, nel 2011, 12-13.000 e più tra il 2014 e il 2015, oltre 25.000 nel 2016. Con paesi che si collocano attorno a 10.000 minori giunti da soli in Italia, è il caso dell'Eritrea, o poco al di sotto di tale soglia, come l'Egitto e il Gambia, o comunque con diverse migliaia di casi, come la Somalia, la Nigeria, la Guinea, il Mali.

**Italia primi paesi di origine di MSNA anni 2011 2016**

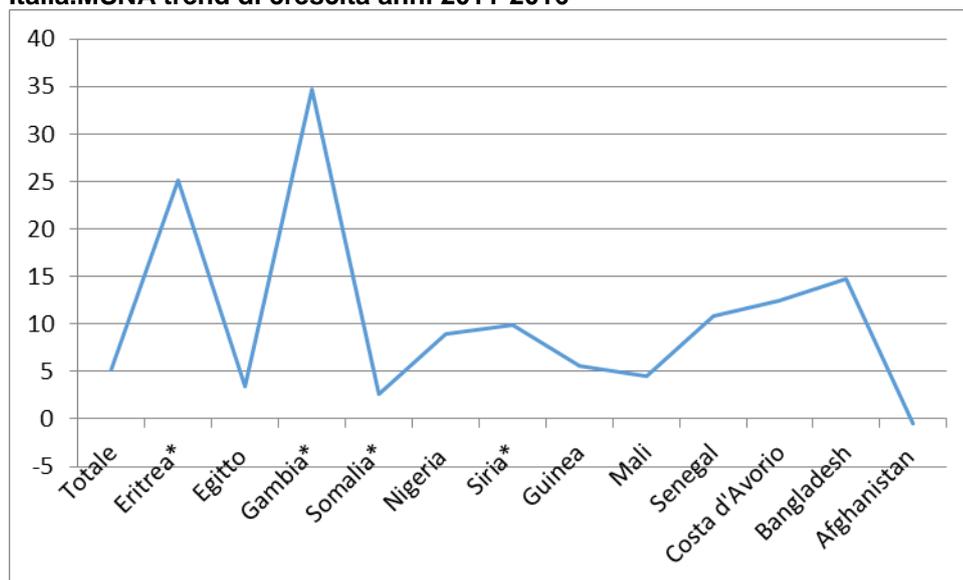
Paese	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eritrea		147	685	3394	3092	3832
Egitto	560	392	1144	2007	1711	2467
Gambia		91	315	1208	1303	3250
Somalia		437	820	1481	1296	1584
Nigeria	304		107	461	1022	3040
Siria		64	1224	945	694	
Guinea					363	2406
Mali	253	40	86	483	461	1390
Senegal			99	326	416	1179
Costa d'Avorio	129					1729
Bangladesh		67			299	1053
Afghanistan	544	541	310			
Tunisia	1067					
Altri						
Totale	4209	1999	5232	13026	12360	25846

FONTE: Save The children, su dati Ministero dell'Interno

A partire da questa tavola, abbiamo provato a verificare le tendenze per ciascun paese negli ultimi anni, utilizzando i dati relativi al 2011, se disponibili, altrimenti quelli relativi al 2012 e mettendoli a confronto con i dati 2016, se disponibili, o relativi al 2015. Il grafico seguente illustra la situazione:



**Italia.MSNA trend di crescita anni 2011-2016\***



Fonte: IDOS elaborazione su dati Save the Children

\* 2015

Notiamo così come l'incremento medio di 5 volte per i MSNA nel loro complesso, sia stato notevolmente superiore nel caso di alcuni paesi. E per alcuni di essi, come il Gambia, sia stato pari a poco meno di 35 volte, per l'Eritrea l'incremento tra il 2012 e il 2016 è stato, in termini percentuali, superiore a 25 volte, per il Bangladesh è pari a 15 volte, per la Nigeria, il Mali e il Senegal è pari a circa 10 volte.

C'è indubbiamente da chiedersi non solo quanto sia stato forte in questi paesi l'effetto espulsivo, legato alle condizioni di violenza, guerra civile, inquinamento e povertà endemica là vigenti, e in molti casi peggiorate terribilmente negli ultimi anni, ma anche se non si sia prodotto, anche grazie all'effetto della comunicazione virtuale, social, facilitata da internet e smartphone, un effetto di attrazione, che ha condotto ad impennate come queste appena descritte.



### **Dove sono i MSNA in Italia?**

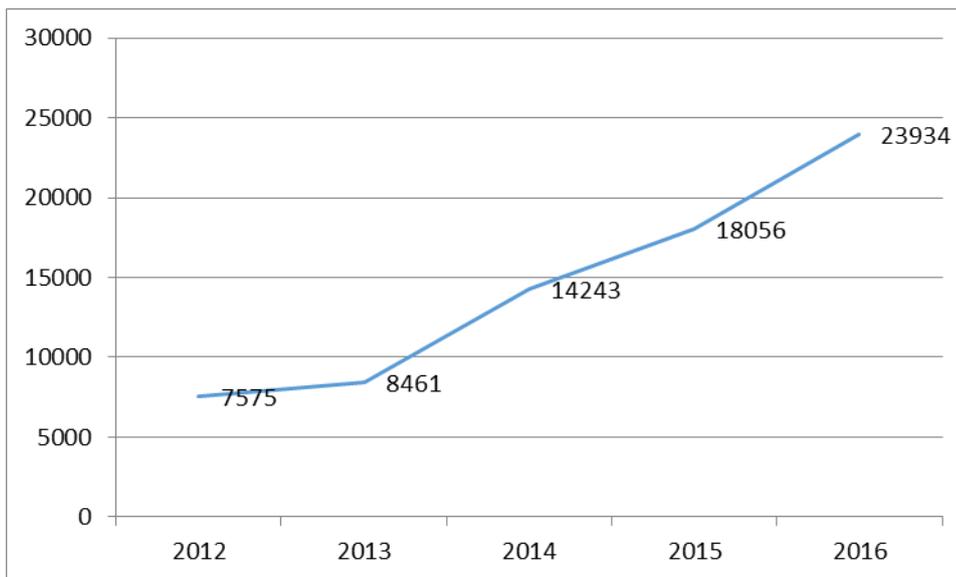
La normativa italiana (DPCM n. 535/1999) prevede che i MSNA siano accolti presso centri comunali dedicati e con il D.Lgs. n. 142/2015 “Attuazione della Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della Direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”, che recepiva il piano operativo dell'anno precedente, si è superata la preesistente distinzione tra i MSNA richiedenti asilo dai non richiedenti asilo, per permettere l'accesso di tutti i MSNA ai centri del Sistema di Protezione per Rifugiati e Richiedenti Asilo (SPRAR), anche essi gestiti dai Comuni.

Della ripartizione di tutti i centri di accoglienza e inserimento per MSNA tiene conto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la cui Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche d'Integrazione pubblica ogni anno un rapporto, che descrive la situazione al 31 dicembre. Come è facile immaginare la confrontabilità tra i dati del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro non è totale: innanzitutto perché i minori in accoglienza potrebbero essere stati rintracciati in altre parti d'Italia ed essere giunti in Italia via terra, come spesso è il caso di MSNA provenienti da paesi come l'Albania o l'Afghanistan. In secondo luogo perché una parte di essi lascia volontariamente i centri ancora prima di compiere i 18 anni e diviene nella maggioranza dei casi irreperibile. Nonostante tali limiti, i due insiemi di dati sono coerenti nel mostrare la crescita del fenomeno dei MSNA negli ultimi anni.

In particolare negli ultimi 5 anni il numero di MSNA è passato da **7.575** presenze nel 2012 ai **23.934** del 2016, tenendo conto anche di coloro che al 31 dicembre di ogni anno risultavano irreperibili, ma soltanto una parte di essi (17.973, il 72,5%) risultava al 31 dicembre 2016 in accoglienza. Più di un terzo di essi aveva volontariamente lasciato il centro in cui era ospite, in cui aveva avuto non solo condizioni di assistenza di base, vitto e alloggio, ma nella maggior parte dei casi, una chance di cominciare e concludere un percorso di inserimento ed integrazione, capace di permettere, al suo termine, l'ottenimento di un permesso di soggiorno, trasformabile, in pochi anni, in permesso di lungo soggiorno CE.



**Italia. MSNA rintracciati sul territorio nazionale, compresi coloro che risultavano irreperibili. (2012-2016)**



Fonte. Save the children su dati Ministero del Lavoro

La tavola seguente mostra una particolarità della ripartizione geografica dei MSNA in Italia: la loro concentrazione in Sicilia (7.097, il 40,9% del totale) e Calabria (1.418, l'8,2% del totale) in una misura che è di gran lunga maggiore rispetto alle regioni tradizionalmente poli di attrazione dell'immigrazione in Italia, come l'Emilia Romagna, la Lombardia e il Lazio che raccolgono all'incirca appena un migliaio di MSNA, collocandosi rispettivamente al 3°, 4° e 5° posto tra le Regioni con il 6,2% del totale dei minori non accompagnati accolti, il 6,1% e il 5,3% del totale.



**Italia. MSNA accolti nei centri ripartiti per Regione, val. assoluti e percentuali (2016)**

Area	Totale	%	Area	Totale	%
Piemonte	539	3,1%	Trentino Alto Adige	141	0,8%
Valle d'Aosta	3	0,0%	Veneto	304	1,7%
Liguria	259	1,5%	Friuli Venezia Giulia	637	3,7%
Lombardia	1.065	6,1%	Emilia-Romagna	1.081	6,2%
<b>Nord-Ovest</b>	<b>1.866</b>	<b>10,7%</b>	<b>Nord-Est</b>	<b>2.163</b>	<b>12,5%</b>
Toscana	656	3,8%	Abruzzo	134	0,8%
Umbria	16	0,1%	Molise	108	0,6%
Marche	190	1,1%	Campania	876	5,0%
Lazio	919	5,3%	Puglia	879	5,1%
<b>Centro</b>	<b>1.781</b>	<b>10,3%</b>	Basilicata	299	1,7%
Sicilia	7.097	40,9%	Calabria	1.418	8,2%
Sardegna	752	4,3%	<b>Sud</b>	<b>3.714</b>	<b>21,4%</b>
<b>Isole</b>	<b>7.849</b>	<b>45,2%</b>	<b>Italia</b>	<b>17.373</b>	<b>100,0%</b>

*FONTE: Elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

I dati sulle nazionalità maggiormente numerose confermano in parte quanto già detto sopra sugli arrivi via mare, mostrando come i gruppi più numerosi siano stati nel 2016 i MSNA provenienti dai paesi africani: Egitto (4.234), Eritrea (2.712), Gambia, (2.489), Somalia (2.069), Nigeria (1.712), Guinea (1.347), Costa d'Avorio (1.044), Mali (982) e Senegal (897). Ma ad essi si aggiungono i minori provenienti dall'Albania (1.686 al 31 dicembre del 2016), dall'Afghanistan (1.025) e dal Bangladesh (885).

Se confrontiamo queste cifre con quelle fornite prima sugli arrivi via mare, possiamo inoltre notare un aspetto poco indagato: nel 2013 sono arrivati in Italia via mare 1.224 ragazzi siriani, nel 2014 945, nel 2015 694 e nel 2016 soltanto 220, ma negli stessi anni risultavano censiti come presenti nei centri o irreperibili soltanto 110 di essi, a cui si aggiungevano altri 158 nel 2014, 143 nel 2015 e 102 nel 2016: vale a dire, come sottolinea con forza Save the children, "un numero rilevante di ragazzi e ragazze siriane - circa 2.500 - entrati in Italia negli ultimi quattro anni, risultano completamente invisibili al sistema di accoglienza", per i quali "l'Italia è evidentemente solo un paese di transito".



Al contrario, la liberalizzazione dei visti Schengen per i cittadini albanesi entrata in vigore il 15 dicembre 2010, ha quadruplicato nel giro di pochi anni il numero di MSNA albanesi, passati dal 2010 al 2016 da 400 a 1686.

Ancora abbiamo il caso del numero crescente delle bambine e delle ragazze accolte in Italia e reresi o diventate irreperibili: erano 107 nel 2012, ma sono diventate **667 nel 2016**. E parliamo non solo di ragazzine 16-17enni, ma anche di 15 anni e meno.

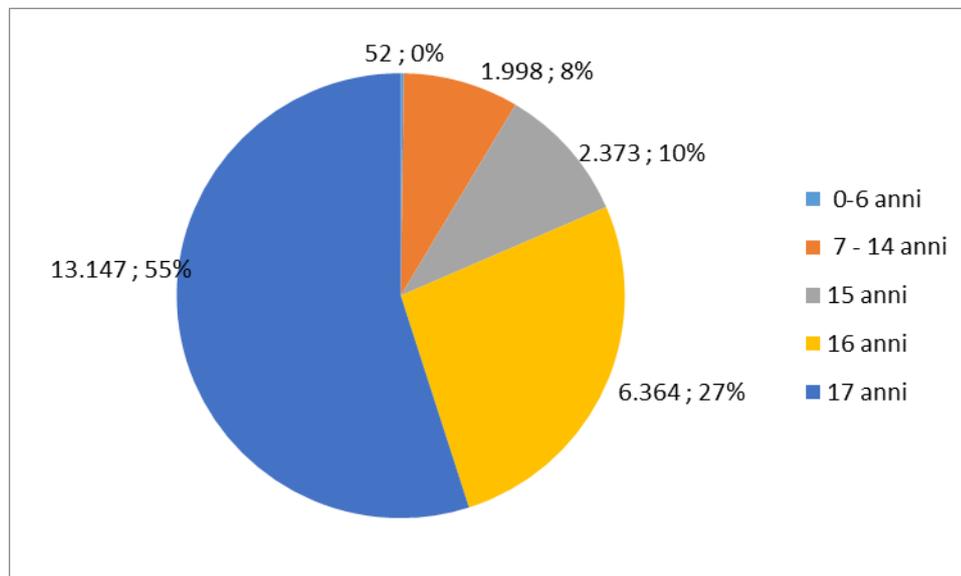
### **Quale è l'età dei MSNA in Italia?**

Come il grafico seguente mostra, la maggioranza assoluta dei MSNA, sia accolti, sia irreperibili, è compresa tra i sedici e i diciassette anni (rispettivamente il 27% e il 55% del totale, ma colpisce che altri 2.373 siano di 15 anni e che poco meno di 2.000 siano bambini tra i 7 e i 14 anni, a cui vanno aggiunti i 52 casi al di sotto dei sei anni.

Abbiamo assistito negli anni passati a una crescita degli infra quattordicenni, che sono triplicati rispetto ai 698 del 2012, a cui si aggiunge il dato, ancora più drammatico, se possibile, della incidenza maggiore delle bambine.

Se infatti i bambini con meno di 14 anni costituivano al 31 dicembre 2016 l'8% dei maschi, le bambine della stessa fascia di età rappresentavano il 15% del totale delle minori non accompagnate: 278 bambine con meno di 14 anni di età che sono partite e hanno affrontato tutti i rischi e tutte le violenze che innumerevoli donne adulte, o giovani hanno raccontato e che sono il prezzo maggiore da pagare per un viaggio fatto da sole.

Italia. MSNA presenti nei centri o irreperibili ripartiti per età (2016)



Fonte. Ministero del Lavoro

Concludiamo, rimandando per altri casi particolarmente rilevanti, come i minori bengalesi e afgani o le ragazze nigeriane, al bel rapporto di Save the children che analizza anche questi temi, per concludere con alcune raccomandazioni relative a quanto il nostro paese sta facendo in questi casi, a quanto può fare per proteggere in modo particolare questi bambini, queste bambine, perché questo è uno dei temi davvero importanti.

La legislazione italiana garantisce ai MSNA il diritto a soggiornare regolarmente in Italia, sia nel momento in cui sono giunti nel nostro paese, sia dopo aver compiuto 18 anni, se non esistono particolari condizioni ostative.

Tra i diritti loro garantiti infatti possiamo elencare:

- 1) l'inespelliabilità: i minori stranieri non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e fatto salvo il diritto a seguire i genitori espulsi (artt. 19 e 31 del T.U. 286/1998)
- 2) il rimpatrio assistito (ai sensi dell'art. 33 del T.U. 286/1998), se, a seguito di un'indagine familiare nel paese d'origine e a una valutazione specifica della sua situazione, si ritiene che ciò sia opportuno nel superiore interesse del minore
- 3) il diritto a ottenere un permesso di soggiorno per minore età (D.P.R. n. 394/1999, art. 28), nel caso in cui non sia possibile rilasciare un altro tipo di permesso (per affidamento, per motivi familiari, ecc.)



4) la possibilità di ottenere un permesso per studio o lavoro, al compimento dei 18 anni, nei casi in cui siano soddisfatte determinate condizioni (T.U. 286/1998, art.32 - come modificato dalla legge 189/2002, art.25).

5) il diritto all'assistenza sanitaria: i MSNA sono iscritti obbligatoriamente al Servizio Sanitario Nazionale e quindi hanno diritto di accedere a tutte le prestazioni da questo fornite (T.U. 286/1998, art. 34) e anche per in base alla Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 24), che stabilisce che tutti i minori debbano avere accesso all'assistenza sanitaria;

6) il diritto all'istruzione: tutti i minori stranieri, anche se privi di permesso di soggiorno, sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno diritto di essere iscritti a scuola (T.U. 286/1998, art. 38).

7) gli stessi diritti in materia di lavoro di cui godono i minori italiani: i minorenni possono essere ammessi al lavoro solo dopo il compimento dei 15 anni e l'assolvimento dell'obbligo scolastico e senza pregiudicare l'obbligo formativo (legge n. 144/1999, art. 68; D.P.R. n. 257/2000, art. 1, co. 4).

8) infine, non meno importante, la possibilità di restare in Italia con un regolare permesso di soggiorno dopo aver compiuto 18 anni, nel caso in cui siano stati presenti in Italia da 3 anni e abbiano seguito un progetto di integrazione sociale e civile per 2 anni (abbiano cioè frequentato corsi di studio o corsi di formazione professionale, o abbiano svolto attività lavorative regolari) e abbiano la disponibilità di un alloggio (T.U. 286/1998, art. 32, co. 1-bis e segg. - come modificato dalla legge n. 189/2002, art. 25).

Eppure, nonostante tutto ciò, come abbiamo visto, una parte significativa dei MSNA che hanno messo a rischio la propria vita per giungere in Italia, attraversando spesso il deserto del Sahara e poi il Mediterraneo, si rende irreperibile e lascia i centri dove è ospitata, dove riceve vitto e alloggio e, almeno nella gran parte dei casi, effettive ed efficaci opportunità di realizzare percorsi di integrazione sociale e civile, come richiede la legge, che permetterà loro di ricevere, appena compiuti i 18 anni, il diritto intangibile ad integrarsi nella nostra società.

La sola spiegazione possibile di tale enigmatico comportamento è che i MSNA non scelgano affatto di rendersi irreperibili, ma siano forzati a farlo. Non necessariamente da trafficanti, sfruttatori, criminali, profittatori, che pure non mancano, ma dalle altrettanto spietate, anche se impersonali, leggi dell'economia di mercato: per ripagare il debito contratto dalla famiglia per farli partire, per mandar soldi a casa, per dimostrare alla famiglia allargata di essere un caso di successo, per superare il trauma della violenza e del viaggio. E su questo, su quali sono le nostre responsabilità dirette e indirette, perché tutto ciò avviene, dovremmo interrogarci.



## **Minori stranieri: quasi italiani e migranti forzati. Due aspetti del fenomeno migratorio**

*di Simonetta Bisi*

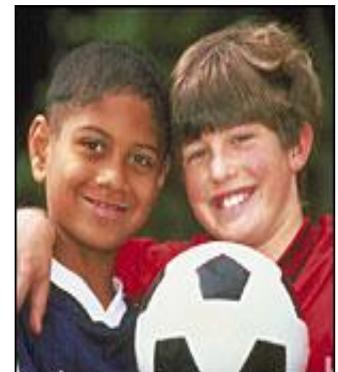
*Docente dottorato in Sociologia e Scienze Sociali Applicate - Università La Sapienza di Roma*

### ***“Sei italiano?” “Quasi!”.***

Nel 2012 ho pubblicato la mia prima ricerca sui migranti. In particolare abbiamo trattato un problema delicato, e gravido di possibili conseguenze future: il modo in cui lo Stato italiano considera i figli dei migranti. Sono numerosi questi bambini, che per la nostra legge – ancora oggi – rimangono “stranieri”. Ma possiamo chiamare stranieri i figli di chi vive da anni nel nostro Paese in situazioni di regolarità, con lavoro e abitazione? Possiamo chiamare stranieri bambini nati in Italia o arrivati da noi in tenera età? Possiamo chiamare stranieri i bambini che parlano la nostra lingua con l’inflessione dialettale del luogo in cui sono cresciuti?

Sono bambini che frequentano la scuola pubblica e ogni giorno si trovano ad affrontare il non facile percorso della formazione dell’identità.

Non a caso il titolo della nostra indagine, condotta nella città di Roma, è: *La città degli altri* (a cura di S. Bisi, Bonanno 2012), proprio a sottolineare l’assurdo di un paese che marchia come “non suoi”, piccoli che si sentono, ovviamente, uguali ai loro coetanei. Poi i bambini crescono e



purtroppo sono presto richiamati a una realtà legale che rischia di farli diventare “clandestini” al compimento della maggiore età.

Si possono fare alcune osservazioni di carattere generale su questa nuova componente della nostra società, già integrata e inserita nel contesto sociale, ma ancora soggetta a pregiudizi e vittima di stereotipi se non a varie forme di razzismo. Parlo dei minori perché cresceranno, e per evitare situazioni future di crisi simili a quanto è avvenuto nelle *banlieu* parigine, si impone una attenta riflessione sui processi di socializzazione e di acculturazione dei migranti più giovani: dal primo contatto con le istituzioni fino alla fine della scuola dell’obbligo.

L’inserimento e l’integrazione di questi bambini e ragazzi avviene principalmente attraverso la scuola, che è lo spazio più ampio e diversificato di socializzazione. Questa presenza, che si va sempre più consolidando, delinea nuove urgenze nell’ambito dell’istruzione pubblica, un lavoro di inserimento



che ha bisogno di tempo e dedizione, che deve essere svolto da persone competenti che abbiano esperienza, che sappiano cogliere elementi essenziali allo sviluppo educativo e linguistico dell'alunno immigrato. La legge italiana prevede che bambini e ragazzi siano inseriti in classe sulla base dell'età anagrafica in modo da favorirne una naturale socializzazione, nonché l'acquisizione dell'italiano grazie anche alla relazione con i loro compagni.

Così come la distribuzione sul territorio delle famiglie immigrate è variabile sul territorio, così lo è la numerosità dei bambini "non ancora italiani" nelle classi della scuola dell'obbligo. Roma si prestava bene a un'indagine approfondita, e molto ci ha aiutato l'esperienza di una scuola di frontiera, la ex Pisacane, frequentata da bimbi di diverse etnie. Come ha detto la dirigente scolastica Nunzia Marciano, "... i pregiudizi sono trasmessi dall'esterno... Io cerco sempre di incentivare la socializzazione dei bambini al di là della scuola, oltre che dei rispettivi genitori".

Infatti il contesto socio-ambientale incide sulle modalità di accoglienza dei giovani migranti. Ma il discorso sull'immigrazione continua a riempirsi di luoghi comuni, di banalità, di pregiudizi da parte di politici, studiosi, giornalisti. Così, parlando dei piccoli migranti che vivono e devono andare a scuola nel nostro Paese, quello che si è posto prepotentemente alla ribalta della cronaca è il "problema" della presenza, nelle scuole pubbliche, di questi bambini. Non dovrebbero avere difficoltà nella relazione con compagni di cittadinanza italiana, eppure il pregiudizio si insinua per la differenza dei caratteri somatici o per il modo di vestire o per le abitudini alimentari dei genitori. Così spesso, come confermano gli insegnanti, anche tra bambini ci sono impulsi xenofobi. È il caso di Laura, sei anni, figlia di genitori africani, che si è sentita dire in faccia "brutta negra" da un suo compagno. O di Irina, sette anni, figlia di rumeni da dieci anni in Italia, che per una banale lite con l'amichetta si è sentita dire: ha ragione mamma tu sei una ladra, voi siete tutti ladri.

Come colpevolizzare il pregiudizio in età infantile, quando rispecchia quello della famiglia, che a sua volta riflette quello del contesto sociale di appartenenza?

Il mondo degli adulti, e dei governanti soprattutto, avrebbe il dovere di combattere stereotipi razziali che persistono in buona parte della popolazione non per reali problemi di ostilità verso i "diversi", ma perché identificano certe popolazioni, certi migranti, con la marginalità e la povertà, perché di essi troppo spesso si sente parlare come di un problema per la sicurezza pubblica, perché l'enfasi sulla identità nazionale, concetto peraltro sul quale le idee mi sembra siano abbastanza confuse, tende a favorire processi di esclusione.



La scuola ha il compito di proporre metodi che siano in grado di aiutare i bambini autoctoni a rivedere e riconsiderare il loro modo di percepire e giudicare il compagno di scuola di origine straniera, e facilitino la relazione amicale e la collaborazione reciproca anche tra bambini di diverse etnie. Bisogna dedicare più attenzione alle difficoltà che il bambino straniero può incontrare e che non riguardano solo le aspettative di scolarizzazione, ma le ben più importanti aspettative del loro essere persona, e persona in fieri, che proprio nell'ambiente scolastico deve trovare condizioni idonee per una crescita personale serena e paritaria. È nella riuscita di questo percorso, infatti, che si definirà un futuro possibile per i figli dei nostri migranti, a prescindere dalla loro origine, lingua, religione. E nello stesso tempo, una scuola attenta e consapevole ai bisogni dei giovani migranti aiuterà a contenere processi di esclusione sociale che potrebbero generare nel futuro criticità.

Perché i bambini crescono, diventano giovani adulti, diventano le cosiddette "seconde generazioni", già numerose in Italia e attive nella richiesta dei loro diritti, consapevoli della loro condizione di minorità. Le loro voci si dispiegano sul web, i siti le accolgono e a macchia d'olio si allarga la richiesta di una identità sociale uguale a quella dei loro coetanei.

### ***Verso il cambiamento?***

Pensavamo di essere riusciti a dare una risposta ai piccoli italiani ancora senza cittadinanza.

Finalmente è stata messa a punto una legge sullo *Ius soli*. La proposta di legge sulla cittadinanza agli stranieri è stata approvata in prima lettura alla Camera il 12 ottobre 2015 con 310 voti favorevoli (la maggioranza, Sel, Area popolare e Ala), 66 contrari (Fdi, Lega e Forza Italia), 83 astenuti (M5s). La Commissione Affari Costituzionali l'aveva presa in carico a giugno 2013. Più di due anni per arrivare a un buon compromesso, correggendone la vocazione iniziale con "paletti" e restrizioni, necessari per conciliare le diverse opinioni e per confidare nella desistenza delle frange più accanitamente contro. Un passo avanti importante. Un primo, importante riconoscimento: finalmente compiere diciotto anni non sarebbe più diventato un incubo per i nostri giovani prossimi italiani. Sono passati poco meno di due anni e finalmente la legge è approdata in aula al Senato, con la speranza da parte del Governo di una definitiva e rapida approvazione.

Invece la legge – almeno per ora – si è bloccata. Non sono bastati alla Lega gli 80.000 (finti) emendamenti proposti. Dando uno spettacolo che non mi sembra eccessivo definire inverecondo, i senatori leghisti si sono esibiti in una vera e propria aggressione al tavolo della Presidenza. Tutti abbiamo potuto seguire in Tv l'assedio a spintoni, l'esibizione di cartelloni provocatori e le solite



invettive contro i migranti. Le accuse di lesi diritti degli italiani scatenate dalla destra e dal movimento cinque stelle, sono state corroborate dalle manifestazioni esagitate di un nucleo indomito di fascisti di Forza Nuova e di aderenti a Casa Pound.

Ho ascoltato alcune telefonate fatte a trasmissioni della radio pubblica. E ho notato una notevole confusione sui numeri e sui contenuti della legge. Ho sentito parlare di contaminazione della nostra cultura (?), di una prossima invasione se si propaga la notizia: verranno tutti a partorire in Italia, e aumenterà il rischio di attentati terroristici.

Si parla, evidentemente, senza avere letto e capito la legge. Si gioca sulla pelle dei bambini e dei giovani cresciuti nel nostro Paese una squallida rincorsa alla pancia degli italiani, che sembrano, in molti, avere messo in letargo il logos, il pensiero razionale. Alcuni esponenti politici parlano di povertà, di italiani discriminati... anche se lo *Ius soli* è un diritto, e non ha alcun costo per la comunità.

E si fa una artificiale (e voluta?) confusione tra chi arriva sulle nostre coste scappando da guerre e torture e chi vive in Italia da anni e regolarmente, pagando le tasse, versando contributi, lavorando per noi. Come se bastasse far nascere un bambino in Italia perché diventi italiano. Non è così. Il nostro è uno *Ius soli temperato*, di cui usufruiranno solo i bambini che nascono in Italia da genitori regolarmente residenti (almeno da 5 anni senza interruzioni) con permesso di soggiorno CE di lungo periodo (ex Carta di soggiorno), per il quale servono requisiti precisi, come un reddito minimo pari all'assegno sociale annuale, una conoscenza della lingua italiana, una fedina penale pulita, un alloggio idoneo. E per chi arriva entro il compimento dei 12 anni di età è previsto lo *ius culturae* (cinque anni scolastici). Inoltre la legge in discussione in Senato non riguarda tutti i migranti regolarmente residenti ma solo i minori, cioè i figli dei migranti nati o cresciuti in Italia. Per la cittadinanza degli adulti non è prevista alcuna modifica alle regole in essere.

Eppure le "bufale" corrono sul web e sui social media, anche se dai risultati di varie inchieste sembra che buona parte degli italiani sia favorevole allo *Ius soli temperato*.

Sarà stata approvata la legge quando leggerete questa mia breve nota? Me lo auguro.



### ***Migranti forzati: i minori stranieri non accompagnati***

Come è noto, diversi stati del Medio Oriente sono implosi a causa dell'ISIS, penetrato in parti della Siria e dell'Iraq. A questo si aggiunge la situazione in atto in alcuni paesi del Nord Africa e del Medio Oriente. Si è aperto così un nuovo contesto geopolitico di violenza, insicurezza e di guerra che ha ripercussioni sulla migrazione, sia quella dei disperati alla ricerca di un mondo migliore sia dei richiedenti asilo. Uomini, donne, e intere famiglie cercano una via di fuga con ogni mezzo possibile in un viaggio che – nei racconti – sembra un percorso in moderni gironi infernali.

Arrivano anche ragazzi da soli, perché fuggiti oppure perché i genitori sono morti proprio nel viaggio della disperazione che li ha portati nel nostro Paese. Sono questi i soggetti più fragili, che richiedono di essere accolti e tutelati in un ambiente sicuro e ospitale, che sappia offrire loro un sereno sviluppo psicofisico. I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale costituiscono una categoria particolarmente vulnerabile. La loro vulnerabilità è connessa alle peculiari condizioni vissute sia nella terra di origine – così gravi da averli indotti alla ricerca di un'altra soluzione di vita – sia nelle peripezie dei cosiddetti viaggi della speranza, la cui fine a volte è nella profondità del nostro mare. Questi minori, privi di assistenza e senza un adulto di riferimento, hanno bisogno di un'accoglienza che "li prenda in carico", che li aiuti a superare i traumi vissuti, li rassicuri "medicandone l'anima" e comprendendone le insicurezze che possono portarli a compiere errori, aggiungendo così altre sofferenze.



Dall'esperienza di chi di loro si occupa emerge la difficoltà del minore a fare emergere i propri vissuti traumatici. Il più delle volte la capacità di parlare del passato avviene in una fase successiva a quella dell'arrivo, quando acquistano sicurezza perché, oltre ad avere un alloggio e il cibo, vedono possibile ottenere protezione e permesso di soggiorno.

Certo, non è facile occuparsene: molti non hanno un documento che ne certifichi l'identità o per la provenienza da aree di conflitti e da violazioni dei diritti umani, o perché non registrati all'anagrafe del paese di origine o per la perdita o il furto dei documenti durante il viaggio.



In questi casi si pone la necessità di accertarne l'età, seguendo modalità prescritte ma in discussione a livello internazionale e nazionale. Non si può qui entrare nel merito di una legislazione complessa, basti farne cenno per evidenziare una ulteriore difficoltà nel percorso che i minori intraprendono sin dal loro sbarco sulle coste italiane. Cerchiamo di immedesimarci in un ragazzo - o in una ragazza - che arriva in Italia: straniero e "solo", con i segni nel corpo e nella psiche di un triplice trauma: quello pre-migratorio, quello derivante dal viaggio condotto in condizioni estreme e quello post migratorio, causato da condizioni di arrivo e di accoglienza non sempre rispondenti alle sue esigenze. Un accesso alle cure mediche e a percorsi riabilitativi adeguati alla condizione di minore e di vittima di violenze e abusi sarà ovviamente determinante per il percorso di integrazione.

A volte è il caso a determinarne la sorte: se l'iter non funziona o i minori percepiscono una situazione di chiusura nei loro confronti, possono essere indotti a fuggire, perdendo così i loro diritti.

Capita che il minore pensi sia preferibile dichiararsi maggiorenne, perché vuole andare da parenti o amici in un'altra nazione europea, ignaro del deprecato Regolamento di Dublino per cui il richiedente asilo deve rimanere nel primo paese di accoglienza. Che invece non vale per i minorenni.

Lo ha capito sulla sua pelle Biniam, un ragazzo che viveva con la famiglia in Etiopia, una famiglia normale, tranquilla. Poi è scoppiata la guerra, il padre è stato arrestato e lui, a soli 15 anni, nel 2005 fugge con altri amici. Un viaggio segnato da esperienze terribili, una lunga marcia per poi ritrovarsi in Libia in un carcere in mezzo al deserto da cui esce perché la famiglia paga una cifra rilevante. Finalmente arriva a Lampedusa, denuncia di avere 19 anni, e appena può fugge di nuovo.

Avventurosamente arriva in Inghilterra, lo mandano a un centro di accoglienza. Il centro gli piace molto: è un appartamento e ogni settimana va dalla polizia a ritirare un *pocket money* di 55 sterline. Per quanto riguarda la sua salute viene costantemente seguito dalla Medical Foundation, una organizzazione che si occupa di cura per le vittime di tortura. Dopo due mesi lo convocano per dirgli che sarebbe stato rinvio in Italia: incrociando i dati, infatti, è risultato il suo passaggio per il nostro paese. Viene messo su un aereo e sbarca a Fiumicino. Nessun centro di accoglienza, nessun supporto.

Disperato, ritenta la sorte in Inghilterra. Ancora un treno, ancora Parigi, ancora Calais, ancora un battello. Ancora una volta viene trovato dalla polizia e portato in un centro di detenzione per 4 mesi. Poi di nuovo inviato in Italia. Ma questa volta viene segnalato al CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) dalla Medical Foundation, pesantemente preoccupata del suo stato di salute psicologica. Finalmente Biniam viene inserito nel progetto di accoglienza e cura per le vittime di tortura.



Ho citato questa storia – una fra tante simili – per ricordare questa associazione che, tra le sue attività in favore dei profughi, si occupa dell'accoglienza e della cura di quei soggetti più vulnerabili tra i vulnerabili: le vittime di tortura, le donne e i minori non accompagnati. In particolare il Progetto Vi.To35, per l'*Accoglienza e Cura delle Vittime di Tortura*, che dal 1996 offre un sostegno integrato ai rifugiati sopravvissuti a tortura.

Con l'aggravarsi della situazione internazionale aumentano i flussi migratori, anche il numero dei minori non accompagnati che sbarca in Italia tende ad aumentare. Tra di loro si segnala di recente una novità: una maggiore presenza di ragazze. La Fondazione Ismu nel suo recente rapporto (2017) lo evidenzia: nei primi mesi del 2017 ne sono arrivate il 20% in più rispetto al 2016, provenienti soprattutto dalla Guinea, dal Gambia e dal Bangladesh. Ma si va aggravando anche un altro preoccupante fenomeno: molti, quasi la metà dei minori non accompagnati sbarcati sulle nostre coste, scompare dalle strutture di accoglienza (dati del Ministero dell'Interno) e una volta spariti non vengono mai più rintracciati. Fuggono volontariamente dai centri di accoglienza o dalle case famiglia italiane, per raggiungere genitori, parenti e amici residente all'estero, per lo più nei Paesi del Nord Europa. Rischiano così di ritrovarsi vittime di organizzazioni criminali, o di situazioni di sfruttamento.

Per evitare questa deriva era necessario rivedere e migliorare l'organizzazione dell'accoglienza e della presa in carico.

Infatti, il 6 maggio 2017 è entrata in vigore la legge 7 aprile 2017, n. 47 sulle "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" (Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017) che cerca di migliorare alcune precedenti carenze e difficoltà. Molto importante, ad esempio, è il divieto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati.

Viene ribadito che il minore deve essere preso in carico dallo Stato, che dovrà aiutarlo a delineare un proprio progetto di vita, a sviluppare le proprie capacità e dovrà fare tutto ciò che è utile per farlo diventare parte della società che lo ha accolto (Consiglio d'Europa). Se poi il minore proviene da situazioni particolarmente difficili come chi è stato vittima di tratta, è previsto uno specifico programma di assistenza che potrà prolungarsi oltre il compimento della maggiore età.



Consapevole delle difficoltà di supportare i minori soli in centri di accoglienza, il legislatore ha individuato nella figura del tutore l'adulto di riferimento, la guida, colui che svolgerà il ruolo genitoriale. Verranno predisposti elenchi presso il tribunale per i minorenni di persone, privati cittadini, che si offrono per questo ruolo. Ovviamente è previsto un percorso di formazione e la vigilanza dell'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tra le varie situazioni di accoglienza è previsto inoltre l'affido dei nuovi arrivati a un contesto familiare anche di immigrati. Ritrovarsi in famiglie già presenti sul territorio nazionale ma simili per lingua e abitudini, potrà facilitare l'integrazione. Un punto rilevante rimane la necessità di personale qualificato che segua il minore e che di lui si prenda cura nel percorso di acclimatazione con la nuova vita.

Un positivo approccio psicologico, l'inserimento in piccole comunità o in famiglie affidatarie, la presenza di un adulto che se ne occupi da tutti i punti di vista, non solo quello legale, faciliteranno l'integrazione limitando gli episodi di fuga e la conseguente dispersione sul territorio.



## **La nuova legge per l'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati**

*di Raffaella Milano*

*Direttrice Programma Italia-Europa - Save the Children Italia*

Cresce il numero dei minori stranieri che arrivano in Italia da soli, senza genitori e senza altri adulti di riferimento. Nei primi sei mesi del 2017 si è confermato il trend di aumento dello scorso anno: più di diecimila i minori stranieri non accompagnati giunti in Italia da quasi quaranta paesi di origine diversi.

Sono ragazzi e ragazze, talvolta bambini, che arrivano dopo aver affrontato una vera via crucis, nel deserto così come nei centri di detenzione in Libia. Sappiamo che in alcuni casi il viaggio è stato per loro l'unica chance di sopravvivenza, mentre in altri casi sono partiti con la volontà di emanciparsi dalla povertà familiare e magari per inseguire qualche sogno di benessere (visto tramite social o dal racconto ingannevole di connazionali), in altri ancora quando partono sono già vittime di tratta, venduti come merce.

Tante motivazioni e tante storie personali una diversa dall'altra. Ma un dato li accomuna tutti: sono minorenni e sono soli, e come tali devono essere accolti, protetti e accompagnati nella loro crescita, secondo un imperativo della Dichiarazione ONU dei diritti del fanciullo e, prima ancora, secondo un semplice principio di umanità.

Nel mese di marzo scorso, l'Italia si è finalmente dotata di una legge che fa questa scelta di campo, mettendo al primo posto i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La nuova legge "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", a firma dell'On. Sandra Zampa e di altri parlamentari di maggioranza e di opposizione, è stata proposta da Save the Children alla luce di molti anni di esperienza sul campo, ed è stata sostenuta nel suo lungo iter – più di tre anni - da pressoché tutte le grandi organizzazioni umanitarie e di tutela dei minori.

E' una legge che sistematizza le norme preesistenti e stabilisce nuove regole - avanzate - per accompagnare il minore che giunge da solo in Italia dal momento dello sbarco fino alla piena integrazione. E' certamente una legge di principi ma, allo stesso tempo, tocca aspetti molto concreti e definisce standard impegnativi e sfidanti per il nostro Paese.

Tra i punti qualificanti, la legge prevede il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, introducendo un nuovo comma al Testo Unico sull'immigrazione. Resta la possibilità di espulsione già prevista per motivi di sicurezza dello Stato, ma sarà praticabile solo se non comporta il rischio di gravi danni per il minore.



Una attenzione particolare viene dedicata alla identificazione e all'accertamento dell'età. La legge introduce un termine massimo di 10 giorni per le operazioni di identificazione che viene effettuata con il supporto di mediatori culturali ed una procedura unica per accertare l'età, un passaggio fondamentale per l'identificazione del minorenne e la conseguente applicazione delle misure di protezione.

Il sistema di accoglienza viene ripensato, superando una logica emergenziale, sia per quanto riguarda la prima che la seconda accoglienza. La prima accoglienza, stabilisce la nuova legge, non può protrarsi per più di 30 giorni ed i centri di prima accoglienza devono essere dedicati esclusivamente ai minori, senza promiscuità con gli adulti. La seconda accoglienza fa capo, in via prioritaria, al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati SPRAR, che viene esteso ai minori non accompagnati, e tutte le strutture di accoglienza devono garantire standard di servizio conformi alla normativa regionale e nazionale in materia, pena la cancellazione dal sistema.

I territori giocano, nell'impianto della legge, un ruolo di primo piano. Per quanto riguarda l'accoglienza, la legge attribuisce un ruolo prioritario all'affidamento familiare, assegnando ai Comuni un ruolo centrale nelle attività di sensibilizzazione e di formazione dei cittadini e delle famiglie per promuovere questa modalità di accoglienza. Allo stesso tempo, si introduce la figura del "tutore volontario", una figura adulta, adeguatamente formata, che può stabilire con il minore un rapporto diretto e personale. Ai Garanti dell'infanzia è chiesto di formare i tutori volontari che entreranno a far parte di appositi albi istituiti presso i Tribunali dei minori.

Altri aspetti della legge riguardano l'integrazione scolastica, l'assistenza sanitaria, il delicato passaggio all'età adulta.

Per quanto riguarda il rapporto con il sistema della giustizia, la legge disciplina garanzie processuali e procedurali a tutela del minore straniero, stabilendo, tra l'altro, che l'assistenza affettiva e psicologica sia assicurata attraverso la presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede. Si riconosce il diritto del minore a partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e ad essere ascoltato nel merito, con la presenza di un mediatore culturale. Si autorizzano gli enti e le associazioni che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri, registrate presso il Ministero del Lavoro, ad intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri non accompagnati. E' riconosciuto il diritto al gratuito patrocinio a spese dello Stato. Sono inoltre introdotte misure che rafforzano l'assistenza legale per categorie particolarmente vulnerabili come i minori vittime di tratta, anche ai fini del risarcimento del danno, e i richiedenti asilo, per i quali è previsto il gratuito patrocinio per l'assistenza anche presso le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.



Questi citati e molti altri elementi rendono questa legge, la prima di questo tipo in Europa, un vero passo avanti di civiltà. Ma oggi il banco di prova è quello dell'attuazione, in un momento molto difficile ed in un quadro in molti casi assai distante da quanto prescritto dalla legge stessa. Il quadro della accoglienza e della protezione dei minori soli in Italia è oggi molto difforme: se molte buone pratiche già di fatto hanno anticipato i contenuti della legge Zampa (che a queste si è ispirata), dall'altro lato in molte aree del Paese i minori sono in condizioni assolutamente critiche, senza una rete di protezione e di accoglienza minimamente adeguata, con tutti i rischi che questo comporta.

E' necessario, dunque, un piano di attuazione della legge che abbia almeno tre componenti.

In primo luogo, occorre assicurare una buona *governance* della legge. La legge mette in gioco molti attori diversi. Vi sono soggetti anche non istituzionali, come l'associazionismo, chiamati a svolgere un ruolo nuovo. Per armonizzare l'intervento di tanti attori diversi, è necessario definire una forma di coordinamento interistituzionale per promuovere la piena attuazione della legge tra tutti gli attori che hanno una parte di responsabilità.

Il secondo aspetto riguarda le azioni di accompagnamento sul territorio. E' necessario, in modo capillare, accompagnare fattivamente l'attuazione della nuova legge. Questo significa mettere a punto un sistema di monitoraggio per una vera azione di miglioramento continuo. E' fondamentale inoltre che si attivi un piano di formazione diffusa di tutti coloro che sono impegnati nell'attuazione. All'indomani dell'approvazione della legge sono molte le iniziative che si sono avviate in questa direzione e c'è da registrare, positivamente, in molti territori, un grande impegno in questo senso da parte di operatori del diritto, operatori sociali e sanitari, educatori, mediatori culturali, associazionismo e volontariato.

Il terzo aspetto riguarda il coinvolgimento attivo delle comunità locali. Come si è detto, le comunità locali, ben oltre gli "addetti ai lavori" giocano un ruolo fondamentale nella accoglienza e nell'accompagnamento alla crescita dei minori. E' importante dunque impegnarsi nella sensibilizzazione sull'attuazione della nuova legge come occasione per costruire comunità inclusive, superare paure e barriere, promuovere la cittadinanza attiva degli stessi ragazzi migranti e l'incontro con i loro coetanei. E' cruciale il coinvolgimento delle reti territoriali - i comuni, il volontariato e l'associazionismo, le scuole, il mondo produttivo - per riempire di significato il tempo dei ragazzi in accoglienza e aiutarli a costruire il loro futuro considerandoli, a tutti gli effetti, una risorsa per la comunità. Non si tratta di un'utopia, ma occorre riconoscere, dare forza e diffondere ciò che già fortunatamente avviene, in molte parti di Italia, molto più spesso di quanto viene rappresentato.

Questa nuova legge italiana, così apprezzata in Europa, se applicata a regola d'arte, può essere un apripista per spingere gli altri paesi europei e l'Europa nel suo insieme a riscoprire la sua vera identità di terra dei diritti, a partire dai diritti dei minori. Obiettivo molto difficile di questi tempi, ma non rinunciabile.



## **Un'alleanza internazionale contro il lavoro minorile e la schiavitù**

*di Daniela Bertino*

*già dirigente OIL*

Il 16 giugno è stata la giornata internazionale contro il lavoro minorile.

Secondo l'OIL, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, nonostante un certo miglioramento dal 2000 ad oggi, il lavoro minorile nel mondo rimane a livelli allarmanti con 168 milioni di bambini che lavorano, dei quali più di metà, circa 85 milioni, in lavori rischiosi.

Il continente asiatico è quello che vede il più alto numero di bambini lavoratori (78 milioni); per questo motivo è stata accolta con soddisfazione la notizia di questi giorni che l'India ha ratificato le due più importanti Convenzioni Internazionali dell'OIL in materia di lavoro minorile, la Convenzione n.138 sull'età minima per il lavoro e la Convenzione n.182 sulla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile.

La Convenzione n.182, che risale al 1999, chiama la comunità internazionale ad un forte impegno per eradicare le forme più gravi di sfruttamento dei minori in quelle attività che per loro natura rischiano di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del minore, quali ad esempio:

- tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe, quali la tratta di minori, la servitù per debiti e l'asservimento, il lavoro forzato, compreso il reclutamento di minori ai fini di un loro impiego nei conflitti armati;
- l'impiego del minore a fini di prostituzione o di produzione di materiale e spettacoli pornografici;
- l'ingaggio del minore in attività legate alla produzione e traffico di stupefacenti.

Secondo l'UNICEF, circa 50 milioni di bambini sono stati sradicati dal loro paese d'origine, costretti ad emigrare da conflitti o alla ricerca di migliori condizioni di vita; in questo esodo i minori si trovano ad essere particolarmente vulnerabili e maggiormente esposti a gravi rischi di sfruttamento, lavoro forzato, tratta e tutte le forme di ciò che viene definito "moderna schiavitù".

Anche in Europa e in Italia il lavoro minorile non è affatto scomparso, al contrario è in aumento a causa delle criticità economiche. Dal rapporto di Save the Children "*Fino all'ultimo bambino - Rapporto attività 2016*" si evince che in Italia sono più di un milione i bambini che vivono in condizioni di estrema povertà, mentre il 34% sono a rischio povertà ed esclusione sociale. Secondo il rapporto



sono 25.846 i minori migranti non accompagnati arrivati in Italia via mare, ed ogni giorno nuovi sbarchi fanno drammaticamente aumentare questi numeri.

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro esiste dal 1919, quasi un secolo; uno dei motivi che portò alla sua creazione fu proprio la necessità di proteggere la massa crescente di bambini sfruttati nelle miniere e nelle industrie. Da allora l'OIL ha prodotto un ampio ventaglio di strumenti normativi, ricerche, statistiche, materiali documentali e soprattutto progetti concreti nei paesi in via di sviluppo per proteggere i minori.

Nel 2015 i paesi membri delle Nazioni Unite hanno adottato una serie di obiettivi volti a promuovere uno sviluppo sostenibile del pianeta entro il 2030; uno di questi obiettivi (n.8.7) si riferisce all'eliminazione del lavoro minorile, del lavoro forzato, della schiavitù moderna e della tratta degli esseri umani.

Per il raggiungimento di questo obiettivo l'OIL ha lanciato una sorta di alleanza mondiale con governi, sindacati, organizzazioni imprenditoriali ed altri partners, chiamata "*Alleanza 8.7.*"  
*(per maggiori informazioni visita il sito: <http://www.ilo.org/rome>).*



## **Minori rom**

*di Anna Luisa Longo*

*Mediatore socio-culturale presso Croce Rossa Italiana – Comitato Area Metropolitana*

Kemal, Denis, Alexandra, Rivaldo, Francesca, Mirabela, Guerrino, Concetta.... Quale sarà il loro futuro? Quando in tv li vediamo correre verso la telecamera o far capolino dalle gonne delle mamme che ci chiedono qualche spicciolo davanti al supermercato o piantarsi davanti a noi, le gambe divaricate e le mani in tasca, già in posa da adulto... Ci chiediamo che ne sarà di loro? O forse pensiamo che resteranno bambini per sempre, abituati come siamo a fissarne l'infanzia nello schermo della televisione o sulle pagine dei giornali... di loro sappiamo solo che sono tanti, li vediamo dappertutto, anche dove non sono, li amiamo e li temiamo. Ma quante volte ci siamo chiesti dove saranno tra dieci o quindici anni?

Una società civile dovrebbe chiedersi essenzialmente questo e attivare politiche di inclusione strutturali tali da garantire a questi bambini, e non solo a loro, oltre a una adeguata istruzione, anche un futuro dignitoso. E poi è sufficiente portarli a scuola per garantire loro un futuro?

Molto spesso parliamo di bambini privi di qualsiasi diritto, da quello all'abitazione a quello alla salute, da quello all'istruzione a quello alla dignità.

La vita dei bambini che vivono nei "campi" istituzionali o abusivi, è la negazione di qualsiasi forma di dignità. Questi bambini sono privati di tutto quello di cui un bambino ha bisogno per diventare adulto: non deve stupire quindi se sono proprio i campi i luoghi privilegiati per dare origine a molte forme di devianza.

Ma non sono solo questi bambini a correre rischi: il percorso di inclusione di quanti vivono in case o appartamenti non è tanto meno accidentato di quello di chi proviene dai "campi". Essere etichettato come rom, *zingaro*, è già di per sé sufficiente a innalzare muri di diffidenza e paura. Eppure i bambini, tutti, dovrebbero essere esentati dai pregiudizi degli adulti.

Sappiamo tutti che non è così; come sappiamo bene che il processo di crescita di questi bambini avviene per tappe ben più precoci del normale e spesso si ispira a modelli comportamentali molto diversi da quelli della cosiddetta *società ospitante*. In tale ambito non si può non parlare della negazione del diritto fondamentale per ogni bambino, cioè quello all'infanzia.

La perenne condizione di emarginazione delle comunità rom/sinte è la causa principale della negazione di questo diritto; i bambini sono costretti a una crescita precoce per poter entrare a far parte da subito del ciclo produttivo dell'economia familiare. Iniziano ancora in fasce a seguire le mamme nella questua (*manghèl*) o ancora piccolissimi affiancano i genitori nella raccolta del ferro, nell'attività



dei mercati, nei piccoli trasporti. Le bambine restano a casa a sostituire le figure genitoriali nell'accudimento dei fratelli più piccoli e nella cura della casa.

È così che spesso questi piccoli adulti bruciano la propria infanzia per essere catapultati nel mondo dei *grandi* ed essere parte attiva nel sostentamento della famiglia.

Ed è proprio in questo contesto che diventa fondamentale il ruolo della scuola, come agenzia educativa ma soprattutto quale primo territorio di incontro e accoglienza nonché laboratorio privilegiato di inclusione, di integrazione con il gruppo-classe e di interazione con le altre culture.

L'offerta formativa dovrebbe prevedere una serie di interventi tali da rendere il bambino parte attiva della comunità scolastica, soggetto pensante e operante, testimone di una *cultura altra*, con pari dignità e diritto di rispetto e attenzione.

La giusta considerazione è che comunque la frequenza scolastica dei bambini RSC (rom/sinti/camminanti) è molto bassa: è chiaro che il coinvolgimento delle famiglie in tale circostanza è un fattore fondamentale; occorrono quindi interventi mirati e la messa in campo di tutti quegli strumenti atti a sostenere le famiglie.

È pur vero che nel corso degli anni sono state messe in campo una molteplicità di risorse e di competenze, non sempre adeguatamente valorizzate. Ci siamo mai chiesti che fine abbiano fatto i vari progetti di scolarizzazione, di mediazione di inclusione? Erano tutti inutili? Erano tutti sbagliati?

Forse è bene riflettere su quanto sia fino ad oggi stata assente qualsiasi forma di coordinamento nel monitoraggio e nella valutazione dei progetti e degli interventi riguardanti i bambini rom: cifre non sempre corrispondenti al vero, frequenze scolastiche improbabili, valutazione dei percorsi di inclusione scolastica e sociale a sé stanti hanno fino ad oggi caratterizzato la maggior parte degli interventi riguardanti questi bambini. Un qualificato e rigoroso sistema di monitoraggio e valutazione dei progetti va assolutamente attivato e posto in essere nel più breve tempo possibile, al fine di consentire, anche in corso d'opera se necessario, eventuali modifiche utili per il raggiungimento degli obiettivi, consentendo di investire maggiori risorse in altri progetti come ad esempio quelli di sostegno ai percorsi lavorativi una volta terminato l'iter scolastico.

Ripensando quindi al passato ci rendiamo conto che c'è ancora molto da fare, e molto faremo se con grande umiltà riusciremo a riflettere e a costruire sugli errori e sui successi che hanno caratterizzato i precedenti interventi.

È importante però che Kemal, Denis e tutti gli altri sappiano fin da ora che il loro futuro è per noi importante come quello dei nostri figli.



## VALUTAZIONE

### La valutazione nella cooperazione allo sviluppo italiana alla luce dell'Agenda 2030 e della Legge n. 125/2014

di Maura C. Viezzoli

*Vicepresidente del CISP<sup>44</sup>, membro del Comitato Consultivo di Valutazione del MAECI<sup>45</sup>, Master in Cooperazione e Sviluppo dell'Università di Pavia<sup>46</sup>*

#### Introduzione

Lo scenario internazionale all'interno del quale va collocato un ragionamento sulla valutazione in cooperazione allo sviluppo è mutato sensibilmente negli ultimi anni. La approvazione dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile <sup>47</sup> nel settembre 2015 ha strutturato una *road map* che, seppure in continuità con gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*MDGs*) <sup>48</sup>, individua un nuovo percorso finalizzato al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*SDGs*) <sup>49</sup>. Esso ha comportato, a mio parere, per la cooperazione italiana la necessità di un passaggio della valutazione da un esercizio per addetti ai lavori, prettamente tecnico e tendenzialmente scollato dalla dimensione delle politiche della cooperazione, a una dimensione in cui la valutazione trae motivazione dalla evoluzione del concetto di efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo, e si collega strettamente al tema della trasparenza (*accountability*) e della coerenza delle politiche.

La cooperazione allo sviluppo italiana si trova a metà di un percorso. La nuova legge sulla cooperazione internazionale n. 125/2014 prevede all'art.20 "*la valutazione di impatto degli interventi e la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici.*" Diversi adempimenti sono stati portati a termine e il nuovo programma per la valutazione degli interventi della Cooperazione italiana nel triennio 2017-2019 è pronto. Ma la cooperazione allo sviluppo italiana si trova ancora di fronte alla necessità di trovare una comune comprensione, se non una definizione, di cosa sia "l'efficacia dello sviluppo", perché da questo concetto derivano le politiche di valutazione, gli approcci, le misurazioni che verranno messi in campo nei prossimi anni. Il quadro che si forma è abbastanza complesso e in

<sup>44</sup> [www.developmentofpeoples.org](http://www.developmentofpeoples.org)

<sup>45</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - [www.esteri.it](http://www.esteri.it)

<sup>46</sup> [www.cdnpavia.net/](http://www.cdnpavia.net/)

<sup>47</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)

<sup>48</sup> <http://www.un.org/millenniumgoals/>

<sup>49</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>



evoluzione, (si veda ad esempio F. Rampa “*Development effectiveness means different things to different people. Everyone wants to speak about it but there is still confusion about what 'development effectiveness' is*”<sup>50</sup> F. Rampa, 2011). Nelle note che seguono, offriamo un’essenziale ricostruzione di alcuni passaggi del percorso che ha portato all’attuale quadro d’insieme e alcuni punti di riflessione a commento.

## **1. Dagli MDGs agli SDGs, un percorso verso la valutazione dell’efficacia dello sviluppo**

### **1.1 Gli MDGs**

Il quindicennio di cooperazione internazionale 2000-2015 ha avuto come riferimento strategico condiviso il set di 8 Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*MDGs*). Globale è stata la condivisione della preoccupazione per i livelli di povertà e di fame, le malattie, la disuguaglianza di genere, l’educazione e il degrado ambientale, che ha portato - forse per la prima volta - a una campagna globale su queste tematiche. Tuttavia, alla conclusione del periodo indicato, i molti deficit nel raggiungimento degli Obiettivi, denunciati soprattutto da alcuni governi dei paesi in via di sviluppo e dalle Organizzazioni della società civile, seppure da valutarsi accanto ai molti risultati raggiunti, sono stati considerati inaccettabili da parte di molti di coloro che si erano impegnati nella campagna globale per gli *MDGs*. Una performance complessiva con alcune luci e moltissime ombre, che ha visto la comunità internazionale coinvolta in un’ampia e controversa discussione che cercava di mettere a confronto i risultati attesi, quelli realmente conseguiti e le occasioni mancate. Si veda a questo proposito Sakiko Fukuda-Parr che scrive “*The MDGs, a top down reductionist framework that is prone to distortion, narrow in reach, leaving out key priorities of addressing inequality, decent work, unemployment, climate change and sustainability* (Fukuda-Parr, 2013), o William Easterly<sup>51</sup> che sottolinea il fallimento degli *MDGs* nell’affrontare i bisogni dei più poveri in Africa.

Tuttavia, da più parti è stato osservato come la discussione in questione si sia svolta senza poter contare su elementi oggettivi di analisi, supportati da dati sufficienti (cfr. Esther Duflo 2010)<sup>52</sup>. Infatti, uno degli elementi critici evidenziati rispetto agli *MDGs* è stata la mancanza di un sistema di monitoraggio a livello paese che consentisse la verifica del progresso delle azioni messe in campo, e quindi del raggiungimento degli Obiettivi. Molte analisi ben più pertinenti sono state fatte su questo

<sup>50</sup> Bilal, S. and F. Rampa. 2011. Emerging economies in Africa and the development effectiveness debate. (Discussion Paper 107). Maastricht: ECDPM

<sup>51</sup> Easterly, W. (2009), How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa, World Development, Vol 37 (1), pp 26-55

<sup>52</sup> E. Duflo (2010), Le Développement Humain. La Politique de l’autonomie. (2011), I numeri per agire, Feltrinelli Editore



tema, ma ci sembra di poter dire che ci sia stata una sottovalutazione di questo aspetto in sede Nazioni Unite e a livello governativo. Forse ci si è resi conto solo in corso d'opera della dimensione del problema, e cioè del fatto che in molti paesi, oltre a non esserci una cultura della valutazione dei programmi e delle politiche, non ci sono istituzioni preposte alla raccolta di dati sistematici sui diversi fenomeni della società. In sintesi, la mancanza di informazione sui programmi realizzati e la difficoltà di avere accesso ai dati – aggiornati e attendibili – ha reso arduo il compito di dare conto della evoluzione dei vari Obiettivi.

Cionondimeno, nonostante le criticità, il sentimento prevalente tra i governi, le organizzazioni della società civile e le organizzazioni internazionali è stato che gli *MDGs* abbiano costituito, nella affermazione di Obiettivi da raggiungere definiti e in qualche modo misurabili, una occasione per affermare una modalità di lavoro utile e che, dopo il 2015, di fronte alle vecchie e nuove sfide globali, sarebbe stato necessario identificare un nuovo set di obiettivi condivisi.

### 1.2 Gli SDGs

L'occasione per affrontare questa necessità per identificare un nuovo set di obiettivi condivisi è stato il Summit delle Nazioni Unite sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (25-27 settembre 2015). In questa sede i leader di 193 paesi riuniti nella Assemblea Generale delle Nazioni Unite hanno sottoscritto l'"Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile". Il documento è il risultato di un lavoro triennale di concertazione e approfondimento, mai fatto in precedenza, attivatosi al Summit Rio+20 del 2012 in Brasile, e che ha coinvolto centinaia di migliaia di soggetti in tutto il mondo. I 17 OSS (Obiettivi di Sviluppo Sostenibile) individuati si riferiscono a diversi settori dello sviluppo economico, sociale, ambientale, e puntano ad attivare processi che mettono in relazione questi ambiti in maniera sostenibile o che ne aiutano il raggiungimento, come la cooperazione internazionale.

Anche depurando l'evento dalla necessaria retorica e ritualità tipici di questo tipo di avvenimenti, e tenendo presente come un monito le analisi critiche che mettono in discussione lo stesso approccio delle Nazioni Unite (cfr. W. Easterly (2015), *The Trouble with the Sustainable Development Goals* <sup>53</sup>) siamo tra coloro che vogliono credere che nel settembre 2015 con la approvazione a New York della Agenda 2030 delle Nazioni Unite e la identificazione dei 17 OSS e dei 169 target relativi, si sia effettivamente realizzata una svolta rispetto al quindicennio precedente, almeno sotto due punti di vista: la presa di coscienza sulla necessità di cambiare modello di sviluppo e

<sup>53</sup> Easterly, William. In **Current History; Philadelphia** 114.775 (Nov 2015): 322-324.



il coinvolgimento di tutti i paesi come “soggetto/oggetto” della attuazione della Agenda 2030. Questo secondo aspetto auspichiamo che serva a dare una maggiore centralità nel dibattito mondiale e dei singoli paesi al tema della disegualianza crescente e al monitoraggio dell’attuazione della Agenda.

Come scritto efficacemente da Enrico Giovannini, portavoce dell’ASVIS<sup>54</sup>: *“Si dice spesso che le crisi vanno trasformate in opportunità. Può sembrare una banalità, ma questo è esattamente quello che i governi delle Nazioni Unite hanno deciso di fare quando, a settembre del 2015, hanno riconosciuto l’insostenibilità dell’attuale modello di sviluppo e si sono impegnati a sostituirlo con uno in grado di assicurare un futuro di benessere più equo e sostenibile, all’interno dei limiti fisici del pianeta Terra.”*

Dovendo dare conto, seppure sinteticamente e dal nostro punto di vista funzionale al tema della valutazione, della novità anche in termini di quadro di riferimento politico-culturale rappresentata dalla Agenda 2030, due punti ci sembrano di particolare rilievo e da richiamare:

a) l’Agenda, anche riprendendo in modo diverso e speriamo in maniera più conseguente le risultanze del Summit Sociale di Copenaghen<sup>55</sup> del 1995, che sposta l’attenzione dal tema della povertà a quello della disegualianza, riconosce che il tema della disegualianza crescente tra ricchi e poveri è un fenomeno globale, che riguarda tutti i paesi. Dalla presa di coscienza che la globalizzazione comporta tra gli altri effetti anche quello di un aumento delle differenze e una divaricazione delle opportunità tra i ceti più abbienti e quelli che si stanno impoverendo, deriva la convergenza sull’idea di una sostanziale parità tra i paesi del mondo rispetto alle sfide dello sviluppo sostenibile; le premesse per un superamento, dunque, del rapporto “verticale” tra governi donatori e governi riceventi. Un cambio di “*governance*” dello sviluppo, dunque, e la condivisione di responsabilità tra paesi rispetto all’attuazione degli Obiettivi e al monitoraggio dei loro progressi. Nel processo MDGs i paesi facenti parte del gruppo dei donatori, erano gli attori principali di una performance che avveniva lontano dai riflettori del mondo e dal centro della cultura, relegando il tutto a un esercizio da addetti ai lavori. La speranza è che con l’Agenda 2030 questo possa cambiare, che il coinvolgimento pieno di tutti

<sup>54</sup> Il CISP partecipa attivamente attraverso le sue reti all’**Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile** (ASviS), nata il 3 febbraio del 2016, su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell’Università di Roma “Tor Vergata”, per far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell’importanza dell’Agenda per lo sviluppo sostenibile e per mobilitarla allo scopo di realizzare gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. [www.asvis.it](http://www.asvis.it)

<sup>55</sup> “Per la prima volta nella storia, noi, capi di Stato e di governo, siamo riuniti su invito dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per riconoscere il significato dello sviluppo sociale e del benessere umano per tutti e per dare a tali obiettivi la più alta priorità, fin d’ora e per il XXI secolo. Constatiamo che le popolazioni mondiali hanno mostrato, sotto forme diverse, un urgente bisogno di far fronte ai problemi sociali più gravi, in particolare la povertà, la disoccupazione e l’emarginazione sociale, problemi che toccano tutti i paesi.” Dalla Dichiarazione del vertice mondiale per lo sviluppo sociale, Copenaghen, 6-12 marzo 1995



i paesi del mondo, la consapevolezza sulla necessità di cambiare modello di sviluppo - di fronte a sfide, come quella climatica, che coinvolgono tutti - possa dare centralità al processo, coinvolgere i decisori e l'opinione pubblica sempre di più. Per questo ci sembra che uno spazio adeguato andrebbe dato, da una parte, alla realizzazione di programmi di divulgazione, sensibilizzazione, informazione dell'opinione pubblica in tutti i paesi coinvolti, che debbano essere poi adeguatamente valutati. Dall'altra, che una grande attenzione vada posta al "*mainstreaming*" degli OSS in tutti gli ambiti della società, in tutti i paesi e da parte di tutte le istituzioni coinvolte.

b) il secondo elemento che si rileva riguarda il come l'Agenda 2030 riconosca e in qualche modo ratifichi, la necessità di ragionare allo stesso tempo in termini di efficacia dell'aiuto allo sviluppo (ODA) e di efficacia dello sviluppo. Questo esercizio è possibile solo se si hanno dati attendibili, il coinvolgimento partecipato dei giusti "*stakeholder*", la chiarezza su quali informazioni cercare. La presenza di dati affidabili è condizione indispensabile per realizzare una vera "*accountability*" e contribuire a dare trasparenza alle finalità che perseguono le politiche che si vanno ad attivare.

A questo scopo appare necessario lavorare innanzitutto ad identificare e costruire un quadro di informazione statistica condiviso come uno degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei progressi verso gli obiettivi dell'Agenda. Su questa linea è stato costituito già l'Inter Agency Expert Group on SDGs (IAEG-SDGs), che nel marzo 2016 ha proposto una prima lista di 241 indicatori. Tale lista è stata successivamente aggiornata nel marzo 2017 e sottoposta all'approvazione della 48ma Sessione della Commissione statistica delle Nazioni Unite (UNSC). L'ISTAT sta ricoprendo un ruolo di primo piano nell'intero processo<sup>56</sup>.

La costruzione di batterie di indicatori rappresenta senza dubbio un passo necessario per dare basi comuni di riferimento sia per analizzare le stesse situazioni nel tempo per uno stesso paese che per raffrontare queste tra diversi paesi. Ma l'aspetto numerico e puntuale dei singoli indicatori può non essere sufficiente a rappresentare contesti di per sé complessi ed articolati. Su questo ambito si reputa che occorra ad esempio lavorare per ampliare le basi strumentali introducendo sia modelli di analisi che correlino i singoli indicatori tra loro in modo da profilare le caratteristiche specifiche d'insieme (non solo puntuali) presenti nei contesti analizzati, sia impostare e realizzare analisi di tipo qualitativo (valoriali, percettivi, motivazionali, ecc.) che di impatto per cogliere le condizioni di cambiamento che si vanno producendo nelle popolazioni locali, stakeholder ed altri attori coinvolti.

<sup>56</sup> [https://www.istat.it/it/files/2016/12/2017\\_05\\_23\\_SDGs\\_nota.pdf](https://www.istat.it/it/files/2016/12/2017_05_23_SDGs_nota.pdf)



L'Agenda 2030 prevede su questi aspetti momenti di confronto definiti e condivisi. *Gli High Level Political Forum for Sustainable Development (HLPF)*<sup>57</sup> costituiscono la piattaforma principale per il *follow up* e la revisione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e degli *SDGs*. Prevedono la partecipazione di tutti gli Stati Membri delle Nazioni Unite e gli Stati membri delle Agenzie Specializzate. Secondo l'articolo 84 dell'Agenda, gli HLPF realizzano una verifica dell'attuazione dell'Agenda 2030 su base volontaria, che include paesi sviluppati, paesi in via di sviluppo, istituzioni delle Nazioni Unite e altri stakeholder. Il prossimo HLPF, dal tema "*Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world*", si terrà in luglio 2017, in quella occasione l'Italia presenterà il proprio rapporto di monitoraggio<sup>58</sup>.

Questa enfasi sul monitoraggio e la valutazione dell'Agenda 2030 deriva da una nuova consapevolezza, maturata tra il 2000 e il 2015, sulla necessità di tematizzare in termini concettuali e di verificare e misurare, da una parte, l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo che guarda alla quantità di investimenti da parte dei donatori, e il relativo management dell'aiuto; dall'altra, l'efficacia dello sviluppo, inteso come le politiche, i programmi realizzati, i risultati ottenuti. Si tratta di due punti di osservazione diversi evoluti nel percorso verso il 2015. Come ben sottolinea, tra l'altro, Francesco Rampa<sup>59</sup> "*Recently, traditional ODA has been questioned as primary tool for lifting the developing world out of poverty. Many stakeholders and practitioners rather emphasise the importance of locally-owned development strategies and efforts, with development partners adopting a holistic approach to their engagement, focusing on outputs rather than inputs and taking into account not only ODA but all international financial flows, other relevant policies and the role of private sector and civil society. This challenges the prevailing Paris and Accra agendas, with development effectiveness (DE) (output and results of development assistance), gaining increasing attention internationally, at the expenses in a way to aid effectiveness (AE) (mainly input and management of aid).*"

Dopo il decennio di "*aid fatigue*", nel corso degli anni 2000, il tema dell'efficacia dell'aiuto allo sviluppo era infatti già oggetto di discussione. Nel corso dei *High Level Fora on Aid Effectiveness* che si sono susseguiti (Roma, 2003; Parigi, 2005; Accra, 2008; Busan, 2011) sulla base di decenni di esperienza di campo, anche spesso di scarso successo, sono stati stabiliti i principi che la cooperazione

<sup>57</sup> The United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development or HLPF replaced the Commission on Sustainable Development on the 24 September 2013.

<sup>58</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>

<sup>59</sup> Bilal, S. and F. Rampa. 2011. Emerging economies in Africa and the development *effectiveness* debate. (Discussion Paper 107). Maastricht: ECDPM.



internazionale dovrebbe seguire per uno sviluppo efficace: la “ownership” da parte dei governi locali e dei vari stakeholder locali; l’allineamento dei programmi di sviluppo alla strategia di sviluppo del paese; la armonizzazione delle varie iniziative; al fine di evitare la frammentazione e la sovrapposizione (a volte la contraddittorietà) delle iniziative; la creazione di un quadro di riferimento basato sull’approccio per risultati.

Ci soffermiamo in particolare sul Quarto Forum di Alto Livello sull’Efficacia dell’Aiuto di Busan (2011) che ha segnato un punto di svolta nella discussione internazionale sull’aiuto e sullo sviluppo. Questo evento ha coinvolto circa 3000 delegati chiamati a discutere sui progressi fatti nella erogazione degli aiuti e nella attuazione dei programmi di sviluppo, e per la pianificazione di future attività di sviluppo con il coinvolgimento di tutti gli “stakeholder”. Il Forum è terminato con la firma del *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. La dichiarazione stabilisce per la prima volta un quadro condiviso per la cooperazione allo sviluppo che abbraccia i donatori tradizionali, i cooperatori Sud-Sud, i BRICS<sup>60</sup>, le organizzazioni della società civile e i donatori privati.

Questo nuovo approccio di partenariato richiede la condivisione di strumenti comuni tra tutti i partner, inclusi i partner del Sud, per il disegno, la pianificazione, la attuazione e la valutazione dei programmi e dei progetti. Anche perché è posta una attenzione nuova ai risultati (*outcome*) ottenuti dalle iniziative di sviluppo e dalle politiche messe in campo (efficacia dello sviluppo), oltre che enfasi sugli indicatori di *input*.

Con l’Agenda 2030, dunque, il tema della valutazione è entrato pienamente e per la prima volta nella strategia internazionale, portando il Segretario generale dell’ONU 61 ad affermare: “*Evaluation everywhere, and at every level, will play a key role in implementing the new development agenda. Building national evaluation capacities empowers countries to be in the driver’s seat from the making of policy to the monitoring of results. This is the best path toward positive change in the lives of the people we all serve*”.<sup>62</sup>

L’attuazione dell’Agenda 2030 rappresenta dunque una occasione da non perdere per la affermazione di una cultura della valutazione improntata alla equità e alla giustizia sociale.

A complemento appare poi necessario considerare come sia cruciale il “chi” viene coinvolto nel processo di valutazione, quali siano i criteri di analisi adottati, e quale sia l’oggetto della valutazione,

<sup>60</sup> BRICS è un acronimo, utilizzato in economia internazionale, che individua cinque paesi (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica)

<sup>61</sup> UNEG High-level Event in March 2015

<sup>62</sup> UNGA Resolution A/RES/69/237 "Capacity building for the evaluation of development activities at the country level", (Dec.2014)



elementi da cui dipendono anche le metodologie e gli approcci da utilizzare. L'esercizio di monitoraggio e di valutazione non è un'attività neutrale, per raggiungere gli obiettivi di equità professati nella Agenda 2030, esso deve, da una parte, coinvolgere tutti i "portatori di interessi" (*stakeholder*) e i "portatori di diritti" (*rightsholder*), come protagonisti nel processo di verifica sull'Agenda stessa; dall'altra, vanno inclusi come oggetto di valutazione anche i "poteri forti" che giocano nell'arena della cooperazione internazionale, coloro che detengono il potere decisionale: i governi, le autorità locali, le imprese, le grandi fondazioni, le organizzazioni internazionali e delle Nazioni Unite, i programmi multilaterali, ecc. In assenza di ciò non si realizzerà un cambiamento dei rapporti internazionali improntati a una maggiore trasparenza e democraticità (cfr. Social Watch 2014)<sup>63</sup>.

## **2. La Formazione per la valutazione**

Con l'Agenda 2030 e l'accento posto sulla valutazione dell'efficacia degli aiuti, sull'efficacia dello sviluppo e sul monitoraggio degli SDGs si rende dunque indispensabile, in tutti i paesi coinvolti e quindi anche PVS rafforzare le competenze dei vari attori in campo. La Risoluzione della Assemblea Generale dell'ONU del 2014, sostenuta anche dall'Italia, indirizza verso il potenziamento delle capacità dei paesi in via di sviluppo di condurre valutazioni <sup>64</sup>.

A questo proposito e in questa direzione andrebbe valorizzato l'Obiettivo 4 degli SDGs che riguarda il tema della educazione e del consolidamento delle istituzioni educative, anche promuovendo programmi di formazione universitaria *multistakeholder*, con la collaborazione delle società civili internazionali e nazionali, che lavorano concretamente nella realizzazione dei programmi; come formalizzato dall'Obiettivo 17. <sup>65</sup>

Sulla base della nostra esperienza sul campo, ci sembra di poter dire che le istituzioni dei paesi in via di sviluppo, sono perfettamente coscienti delle necessità formative del proprio personale governativo, e dei vari soggetti attivi sul territorio. Possiamo portare una testimonianza di prima mano che riguarda il Kenya. Laddove nel 2012, in procinto di iniziare il MECOHD (Master of Economics,

<sup>63</sup> [http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Social-Watch-Report-Overview2014\\_eng.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Social-Watch-Report-Overview2014_eng.pdf)

<sup>64</sup> UNGA Resolution A/RES/69/237 "Capacity building for the evaluation of development activities at the country level", 31/12/2014

<sup>65</sup>SDG 17: 17.18 Entro il 2020, rafforzare il meccanismo di supporto delle capacità per i paesi in via di sviluppo, anche per i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo, per aumentare in modo significativo la disponibilità di dati di alta qualità, tempestivi e affidabili disaggregati in base al reddito, sesso, età, razza, etnia, status migratorio, disabilità, posizione geografica e altre caratteristiche rilevanti in contesti nazionali 17.19 Entro il 2030, costruire, sulle base iniziative esistenti, sistemi di misurazione dell'avanzamento verso lo sviluppo sostenibile che siano complementari alla misurazione del PIL e sostenere la creazione di capacità statistiche nei paesi in via di sviluppo



Cooperation and Human Development)<sup>66</sup>, il Ministry of Devolution and Planning del Kenya, aderendo all'idea del Master, condivideva l'urgenza di dare vita a occasioni di formazione post universitaria in sviluppo umano e cooperazione capaci di attrezzare meglio i funzionari governativi, centrali e decentrati, nella raccolta di dati primari finalizzati alla redazione del Rapporto sullo Sviluppo Umano del Kenya, nella elaborazione quali-quantitativa dei dati stessi e nella strutturazione di un sistema di valutazione delle politiche nei territori. Crediamo sia importante rafforzare la capacità delle Università locali di fare formazione sulla valutazione, sulle diverse metodologie di analisi e approcci della valutazione, offrendo la possibilità di accedere alle diverse metodologie valutative, la cui appropriatezza dipende dal contesto e dall'oggetto di valutazione.

Il tema della "cultura della valutazione" da legare con la *accountability* delle istituzioni e delle politiche, assume una colorazione particolarmente intensa laddove si lega al processo di miglioramento della erogazione dei servizi per la popolazione, e nella attuazione di politiche di sviluppo in contesti democratici in evoluzione.

### **3.Temi in discussione per la istituzionalizzazione di un sistema di valutazione della cooperazione allo sviluppo in Italia**

Il quadro delle regole e delle strategie della valutazione dell'Aiuto pubblico allo Sviluppo italiano - che cerca di adeguarsi, seppure con una propria soggettività, alle indicazioni di OCSE - DAC, alla nuova Agenda 2030, ai cambiamenti istituzionali apportati nel sistema Italia dalla legge n. 125/2014 - è in corso di definizione.

La Peer Review OCSE - DAC sulla cooperazione italiana del 2014<sup>67</sup> ha indicato la necessità di rafforzare la funzione della valutazione delle iniziative di cooperazione. Sono state redatte alcune raccomandazioni specifiche, tra esse si menziona: *"la necessità di affermare "una cultura della valutazione", di stabilire un piano di valutazioni a medio termine adottando un approccio strategico alle valutazioni, di garantire un adeguato "management response" alle valutazioni e di disseminarne le risultanze"*.

Come prima reazione positiva a tali raccomandazioni nel settembre 2014 la DGCS<sup>68</sup> (Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Esteri) ha costituito il Comitato Consultivo sulla Valutazione (CCV) che era composto da funzionari della DGCS e

<sup>66</sup> [www.cdnpavia.net](http://www.cdnpavia.net)

<sup>67</sup> OECD Development Co-operation. Peer Review. Italy 2014

<sup>68</sup> Cfr. Decreto di costituzione del Comitato Consultivo sulla Valutazione del Direttore Generale n. 2014/339/002665/1 del 16/9/2014



tre membri esperti esterni, nominati da CRUI, Associazione italiana di Valutazione, un rappresentante dei tre coordinamenti ONG (AOI, CINI, LINK2007). Il principale compito del CCV è di supportare il DG nella attuazione delle raccomandazioni OCSE – DAC, con l’obiettivo generale di migliorare la qualità del sistema valutativo della cooperazione italiana e delle valutazioni stesse. Inoltre, come ben sanno tutti coloro che abbiano realizzato valutazioni di progetti o programmi paese, esiste una difficoltà nel dare seguito alle raccomandazioni enunciate dai Rapporti di valutazione. Per questo un aspetto importante dei compiti del CCV riguarda proprio il *management response*, e cioè come tradurre in cambiamenti concreti le raccomandazioni e come divulgarle.

La legge n. 125/2014 Disciplina Generale sulla Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo che, dopo più di quindici anni di attesa, ha riformato la cooperazione italiana allo sviluppo, ha previsto un certo numero di cambiamenti nella *governance*, primo fra tutti la creazione della Agenzia italiana della cooperazione allo Sviluppo (AICS), la cui organizzazione è, a tre anni di distanza dalla legge, ancora in fase di consolidamento.

Tuttavia, alcune linee di fondo rimangono confermate. Si conferma l’adesione ai principi di efficacia concordati a livello internazionale – e precedentemente menzionati - e all’art.2.3 la legge n. 125/2014 stabilisce il rispetto a)“*dei principi di efficacia concordati a livello internazionale, in particolare quelli della piena appropriazione dei processi di sviluppo da parte dei Paesi partner, dell’allineamento degli interventi alle priorità stabilite dagli stessi Paesi partner e dell’uso di sistemi locali, dell’armonizzazione e coordinamento tra donatori, della gestione basata sui risultati e della responsabilità reciproca*”; inoltre b)“*di criteri di efficienza, trasparenza ed economicità, da garantire attraverso la corretta gestione delle risorse ed il coordinamento di tutte le istituzioni che, a qualunque titolo, operano nel quadro della cooperazione allo sviluppo*”.

Per quanto riguarda il tema della valutazione, direttamente legato al tema dell’efficacia, si conferma il proseguimento di un lavoro le cui linee sono state tracciate da OCSE-DAC, che sottolinea l’obiettivo di apprendimento e miglioramento della qualità della cooperazione italiana attraverso l’esercizio di valutazione e suggerisce di valutare in modo sistematico le strategie, le politiche, i programmi, i settori della cooperazione italiana alla luce dei criteri di “*rilevanza, efficienza, efficacia, impatto, sostenibilità*”.

La logica della legge attribuisce alla DGCS la competenza sulla valutazione dell’impatto della cooperazione e della verifica strategica, e prevede un rapporto tra DGCS e AICS regolato da una convenzione (siglata il 20 febbraio 2017), che prevede che le valutazioni siano a carico del bilancio gestito da AICS. L’art. 20 della legge prevede infatti che “*la Direzione Generale per la Cooperazione allo*



*Sviluppo coadiuvi il Ministro degli affari Esteri e della cooperazione e il vice Ministro alla cooperazione nella (... ) valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest'ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo sulla base di convenzioni approvate dal Comitato congiunto di cui all'articolo 21." Il 3 ottobre 2016 sono state approvate dal Comitato Congiunto le Linee Guida disciplinanti il ricorso a valutatori esterni da parte della DGCS, che indicano i principi a cui attenersi, in particolare "la utilizzazione di un sistema di indicatori che misura l'efficacia sociale e ambientale complessiva degli interventi, nel rispetto degli standard internazionali". La Convenzione generale 2016-2018 stipulata tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale e l'Agenzia (AICS) che definisce gli obiettivi dell'Agenzia e regola i rapporti tra i due, prevede che dette valutazioni delle iniziative di cooperazione compongano parte delle modalità di verifica dei risultati di gestione dell'Agenzia stessa (art 5). Anche la Relazione annuale al Parlamento sulla cooperazione italiana (art. 12, comma 4, legge n. 125/2014), terrà conto di questi elementi.*

A seguito della approvazione della legge n. 125/2014 è stato poi riconfermato il Comitato Consultivo sulla Valutazione, che si riunisce sempre presso la DGCS, che mantiene gli stessi membri con l'aggiunta dell'AICS, e le stesse competenze.

Nel contempo è stato formato il previsto Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo (CNCS)<sup>69</sup> nell'ambito del quale è stato istituito il Gruppo di Lavoro n.1 su "Seguiti dell'Agenda 2030, Coerenza, Efficacia e Valutazione", a cui partecipano anche alcuni componenti del CCV. In questo contesto, alla luce della nuova Legge, della Nuova Agenda 2030, e di eventi internazionali come la Addis Abeba Action Agenda, e l' Incontro ad Alto Livello della Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) di Nairobi, è stata posta l'esigenza di aggiornare il Piano nazionale efficacia del 2012.

E' in corso di approvazione il Piano triennale di valutazioni 2017-2019, che avviene in una fase post Agenda 2030 e cerca di tenere conto dei nuovi SDGs, delle indicazioni di OCSE - DAC che invita a utilizzare un approccio orientato ai risultati. Il Piano triennale è redatto coerentemente con gli indirizzi presenti nel Documento Triennale di programmazione ed indirizzo della cooperazione

<sup>69</sup> "Legge n. 125/2014 art 16." ...è istituito un Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, composto dai principali soggetti pubblici e privati, profit e non profit, della cooperazione internazionale allo sviluppo, ivi inclusi rappresentanti dei Ministeri coinvolti, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, dell'Agenzia di cui all'articolo 17, delle principali reti di organizzazioni della società civile di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, delle università e del volontariato"



italiana approvato dal CICS. Oltre all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, e oltre ai cinque principi OCSE -DAC, il programma fa riferimento ai principi stabiliti nel 2016 in ambito Nazioni Unite con il documento *"Norms and Standards for Evaluations"*: utilità, credibilità, indipendenza, imparzialità, eticità, trasparenza, diritti umani e uguaglianza di genere, rafforzamento delle capacità a livello nazionale e professionalità. Il Piano 2017-2019 prevede la valutazione di iniziative in-itinere ed ex-post. La legge n. 125 menziona soltanto "la valutazione di impatto", quindi attualmente le valutazioni ex-ante non sono state inserite. E' inoltre in corso un processo che prevede la definizione di Nuove Linee Guida sulla valutazione.

In Italia, dunque, la situazione appare in evoluzione. Tutti i soggetti del sistema Italia della cooperazione (DGCS, AICS, società civile, università, ecc.) sembrano concordare sulla esigenza di migliorare la capacità della cooperazione italiana di fare valutazione dei programmi e delle politiche. Questa considerazione coinvolge le OSC (organizzazioni della società civile), i soggetti privati, le università, le fondazioni di erogazione, nonché anche gli uffici preposti alla gestione della cooperazione allo sviluppo. Tuttavia ci sembra che le indicazioni contenute nei vari documenti di riferimento paiano a volte non in linea: la legge n. 125 parla di "valutazione di impatto ...", nel documento OCSE - DAC si dà enfasi al *"result based approach"*. La cooperazione italiana deve essere basata sui risultati (outcome) e certamente deve poter valutare l'impatto dei propri interventi e delle politiche. Ma la differenza tra i risultati (outcome) che devono raggiungere i programmi e il loro impatto è fondamentale: i risultati riguardano i beneficiari diretti dell'intervento, l'impatto riguarda il beneficio per la comunità. Con questo vogliamo dire che a volte nel dibattito in corso i termini si sovrappongono, e che sarebbe utile un confronto articolato e complesso tra i vari ambiti decisionali del sistema Italia - come complessa è la sfida della valutazione - riguardo agli ambiti della valutazione, alle metodologie valutative più adeguate a seconda dei contesti.

L'articolazione delle competenze della cooperazione tra DGCS e AICS anche rispetto alla valutazione richiede momenti di coordinamento e confronto: il CCV può esserlo se, superata la fase di assestamento dell'Agenzia, si riunisce con la necessaria periodicità e con un programma finalizzato all'obiettivo di confrontare i criteri di valutazione utilizzati, i linguaggi utilizzati dai vari soggetti, le metodologie valutative messe in campo.



## **DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.**

### **Si è chiuso il FORUMPA17: i perché di una grande edizione**

*di Carlo Mochi Sismondi*

*Presidente Forum PA*

Nuova la location, nuovo il layout, nuovo il tema, così altamente “politico” e sfidante, FORUMPA 2017 si presentava davvero come una scommessa.

I cancelli si sono chiusi da poche ore, ma già possiamo dire che la scommessa è stata ampiamente vinta. Erano molti anni che non si vedeva un tale interesse intorno alla Manifestazione e quindi intorno a quell'amministrazione pubblica che vuole innovare, per essere in grado di costruire sviluppo equo e sostenibile.

Molti i fattori di questo successo che, nelle prossime settimane, esamineremo in tutte le sue componenti. Per ora in estrema sintesi possiamo dire che il contesto largamente positivo, di cui si è giovata questa edizione dei record, è stato dato tra gli altri da:

- Il tema generale scelto, ossia lo sviluppo sostenibile, l'agenda 2030 e i suoi 17 SDGs (Sustainable Development Goals) che ci ha svincolato da parlare di una PA che parla a se stessa di se stessa, ma che ci ha proiettato invece in una dimensione di politica alta con un focus comprensibile da tutti, ma non banale, anzi articolato e ampio;
- La ricchezza e la concretezza dei temi trattati nei convegni tematici e l'autorevolezza di chi li ha posti. Si può fare sempre meglio, ma continuiamo a ricevere decine e decine di messaggi, email e lettere di complimenti per la qualità degli appuntamenti. Le sale sempre piene sono state un gran premio per il nostro lavoro;
- una riforma che ha concluso proprio all'immediata vigilia del FORUMPA17 il suo percorso legislativo e che ora deve diventare comportamenti e azioni;
- una trasformazione digitale della PA che proprio in questi giorni ha visto definito il suo percorso per i prossimi tre anni e che è sempre più un lavoro di squadra tra cabina di regia (AgID + Team Digitale); amministrazioni centrali; amministrazioni regionali e locali; imprese di ICT, Università e centri di ricerca;



- un grande impulso all'innovazione che viene da una parte del pubblico impiego che non ci sta a farsi equiparare ai “furbetti” e che rivendica un ruolo da protagonista nel cambiamento;
- una programmazione europea che, seppure partita in ritardo, sta prendendo vita e assumendo impegni che coinvolgono tutte le componenti delle comunità territoriali;
- infine, *last but not least*, questa edizione ha avuto una collocazione, nella “Nuvola di Fuksas”, particolarmente stimolante e attrattiva. E' stato un rodaggio ben riuscito: molte cose dovranno ancora essere migliorate, ma la struttura c'è e si è rivelata una degna cornice per un evento che si poggia sull'innovazione.

Impossibile ricordare tutti i partecipanti tra Governo, politica regionale e locale, accademici, dirigenti apicali, esperti, “innovatori” e opinion leader, ma qualche numero può dare l'idea generale dell'evento.

- 17.083 partecipanti (+22% rispetto al 2016);
- 260 convegni, confronti e appuntamenti di lavoro, dal grande convegno di apertura al seminario ristretto a pochi esperti;
- 997 relatori che hanno, tutti gratuitamente, dedicato tempo, testa e cuore per offrire un contributo ai loro colleghi innovatori;
- 20 sindaci; 36 assessori all'innovazione; 5 ministri (**Madia, Fedeli, Costa, Padoan, De Vincenti**); 2 presidenti di Regione (**Zingaretti** e **Oliverio**) e 9 assessori regionali; 87 vertici apicali di amministrazioni ed enti.

Forum PA 2017 è stato anche un grande evento multimediale e multiplatforma: su Twitter infatti l'hashtag ufficiale dell'evento - #forumpa17 - ha dato vita a un evento nell'evento.

Sono stati oltre **14mila i tweet scritti da quasi 3.000 persone**, per un totale di visualizzazioni che **sfiora i 9 milioni**.



Ma Forum PA 2017 si è mossa anche su altri due canali che hanno riscosso grande successo tra il pubblico della manifestazione.

- Il primo, la webTv, ha contato oltre 18 ore di diretta in 3 giorni, con cinque conduttori che hanno dato vita a talk show, tavole rotonde e interviste *face-to-face* con oltre 60 ospiti tra relatori, speaker, amministratori d'aziende e dirigenti.
- Anche il secondo spazio multimediale allestito, quello della webRadio (gestito con l'aiuto di radioliberatutti.it) ha riscosso molto successo; nelle 24 ore di diretta in tre giorni si sono alternati 15 speaker e 3 registi, che hanno interagito con più di 50 ospiti.

E ora? Ora cercheremo di non sprecare tutto questo ben di Dio: energie, vitalità, *best practice*, speranze, impegno, relazioni ricche e stimolanti non possono essere messe da parte per un anno per tirarle fuori dalla naftalina a maggio prossimo. Due i prossimi impegni: una grande manifestazione a Roma a fine settembre sull'innovazione nella filiera della salute nei suoi tre aspetti della cura (*e-health* e innovazione nella clinica), della ricerca (nei farmaci, nella medicina personalizzata e di precisione, nei presidi), del prendersi cura (welfare, continuità assistenziale, integrazione socio-sanitaria). Un grande laboratorio a Milano a fine ottobre sulle città intelligenti, l'agenda urbana, la *social innovation*.

A presto quindi.



## **Dal Telelavoro allo smart working nella pubblica amministrazione: la sfida del futuro nel quadro delle previsioni del jobs act sul lavoro autonomo e della direttiva madia**

*di Patrizia Esposito*

*Dirigente P.A.*

### **1. IL LAVORO A DISTANZA NEL "CASO ITALIANO".**

#### **1.1. Nozione, elementi strutturali e tipologie: dalle origini del telelavoro agli sviluppi delle "species" in ottica comparata.**

Secondo la definizione fornita dall'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro), il telelavoro costituisce "una forma di lavoro effettuata in un luogo distante dall'ufficio centrale o dal centro di produzione e che implichi l'uso di una nuova tecnologia che permetta la separazione e faciliti la comunicazione".

Il *telework* nasce negli Stati Uniti negli anni '70 in occasione dello shock petrolifero, considerati gli impatti delle rivoluzioni tecnologica ed industriale sulle organizzazioni aziendali, quale soluzione ecologica al pendolarismo ed all'inquinamento.

La paternità terminologica del cd. "*telecommuting*", quale moto inverso teso a "*portare il lavoro ai lavoratori*", è di un consulente statunitense, *Jack Nilles*, che in forma utopica ne auspicava una imponente ed immediata diffusione.

Grandi speranze di sviluppo, avvalorate dall'innovazione tecnologica propria della "*Società dell'Informazione*" e dalla terziarizzazione dell'economia post fordista, raggiunsero negli anni '90 anche l'Europa (*Rapporto Bangemann*), che attraverso incentivi a progetti prioritari nel giro di un decennio coinvolse il 6% della forza lavoro, pari a circa nove milioni di lavoratori.

Quanto alla rilevata problematicità dell'inquadramento giuridico del telelavoro, secondo dottrina e giurisprudenza dominanti esso non trasmoda in forma contrattuale atipica ovvero in un autonomo rapporto speciale, una sorta di *tertium genus* tra lavoro autonomo e subordinato caratterizzato dalla "distanza" (così *R. Flammia, Telelavoro*, in Enc. Giur. Treccani in bibliografia cit.), costituendo esclusivamente **una nuova modalità di svolgimento della prestazione lavorativa**, impostata sul "*binomio*" distanza dalla sede dell'azienda e vicinanza alla stessa, attraverso il collegamento strutturale e funzionale offerto dalle nuove tecnologie dell'informazione (*ICT*).

Pertanto, secondo la più accreditata letteratura appare riferibile ai seguenti rilevanti processi: decentramento produttivo; flessibilità tecnico organizzativa, operativa e strategica; delocalizzazione



delle attività; interdipendenza funzionale attraverso l'interconnessione operativa; insorgenza di nuovi bisogni.

Appare doverosa un seppur minima rassegna delle realizzazioni tipologiche offerte dalla prassi e riconosciute dalla dottrina, riconducibili, a seconda delle connotazioni di contesto, sia al lavoro autonomo, che a quello parasubordinato che ancora a quello subordinato (così *Flammia, Pizzi, Gaeta, Pessi, Dell'Olio, Carinci, Ichino e AA.VV. in bibliografia cit.*).

Infatti, per individuarne le **implicazioni giuridiche**, è sempre bene considerare **l'applicazione concreta dei tipi** e la regolamentazione delle parti sociali.

*L. Gaeta* afferma, al riguardo della difficoltà ad individuare un contenitore giuridico adeguato di una realtà frammentata, che *“non esiste un solo lavoro a distanza, ma piuttosto una miriade di tipologie”* (in *Lavoro a distanza e subordinazione cit.*).

Vediamole. Il telelavoratore *a domicilio (Home working)* appare evolutivamente riconducibile al lavoratore subordinato, anche se collegato **on line** attraverso una *“mera l'esternalizzazione della prestazione”* (così *Dell'Olio, in bibliografia cit.*), non potendo per la giurisprudenza consolidata definirsi unità produttiva autonoma per le sottese finalità strumentali (per tutte v. Cass. 14 giugno 1999, n. 5892).

Si passa, poi, dal tradizionale *“Ufficio Satellite” (Tele cottage)*, alla innovativa **Teleimpresa** che potenzia la rete; alla **Teleamministrazione** che riconosce valore formale all'attività amministrativa svolta da elaboratori; e poi, ancora, *al Sistema diffuso di imprese (Distributed System)*, *al Centro di lavoro Comunitario (Shared facilities)*, alle ancora più recenti declinazioni del solo lavoro dipendente definite **“agili”** o comuni (**“coworking”**) in spazi condivisi.

Il telelavoro mobile (**mobile work or working out**) si accosta di più a forme di collaborazione continuative e coordinate (così *Pizzi, in bibliografia cit.*) ovvero al lavoro autonomo.

*P. Varaldo* fa consistere *“il valore della mobilità nella possibilità di essere connessi con il lavoro da qualunque posto (everywhere) ed in qualunque momento (anytime)”* (così in *Remote working. Nuove tecnologie ed organizzazione del lavoro: sfide, opportunità e limiti in bibliografia cit.*)

Una **recentissima indagine Eurofound** (Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro)-**OIL** indica le percentuali mondiali di diffusione del lavoro a distanza, affidato alle nuove tecnologie e ad accordi contrattuali atipici, che coprono un *range* ricompreso tra il 2 ed il 40 per cento del totale dei lavoratori.

Nella panoramica offerta dai 28 paesi Ue è diffuso **in media intorno al 17 per cento**, con uno sviluppo *dell'e-work* estremamente diversificato anche tra singole regioni, ove **l'Italia** si appunta la **“maglia nera”** (con il picco di 5% di lavoratori coinvolti nello *smart working*) preceduta da Grecia,



Repubblica Ceca e Polonia. *Best performers* sul campo, invece, Danimarca (intorno al 37%), Svezia, Paesi Bassi, Regno Unito, Lussemburgo e Francia.

La diffusione appare positivamente correlata, da un lato, alla diffusione di ricchezza (*PIL pro capite*) e, dall'altro, all'occupazione.

L'analisi prosegue affinando il dato medio, in quanto il 10% è occasionale, solo il 3% lavora da casa, mentre per il resto si tratta di *smartworker* su base fissa remotizzata. La partecipazione di genere è differente. Ci sono Paesi che evidenziano distribuzioni simmetriche tra sessi (Germania e Ungheria).

Per lo più (Regno Unito, Francia, Svezia) il telelavoro è molto più diffuso tra gli uomini, prevalentemente *knowledge workers* occupati nelle "*higher skilled occupations*", quindi nei settori produttivi dell'editoria, dell'intermediazione finanziaria, del *real estate*, delle segreterie virtuali (*virtual assistants*), del *call center*, del *data entry*, della vendita domestica di prodotti e dell'educazione.

Negli Stati Uniti la percentuale complessiva di lavoratori a distanza ha raggiunto il 37%. Buona penetrazione si registra anche in Australia (oltre 3 milioni di lavoratori).

Nelle economie emergenti ci sono massicce percentuali di *teleworkings* (dal 50% dell'India, al 30% circa di Messico, Argentina e Sud Africa), prevalentemente al fine di ottimizzare i costi e gli spazi. Al vantaggio della flessibilità e della maggiore autonomia, la ricerca contrappone svantaggi in termini di orari e riposi. In Giappone, ad esempio, circa il 30% lavora 6 o 7 giorni a settimana, con possibile estensione al lavoro notturno.

### **1.2. Il telelavoro pubblico e privato in una normazione "a due velocità" al guado tra fonti legali e contrattuali: le grandi aziende pioniere, l'adverse selection adesiva, il mancato decollo nelle PMI e nella PA.**

L'introduzione e la regolamentazione del telelavoro, **nell'ambito del lavoro privato**, è rimessa alla **contrattazione collettiva**, ed, in particolare, all'Accordo interconfederale del 9.06.2004 che ha recepito l'Accordo Quadro Europeo sul telelavoro concluso il 16.07.2002, che enuclea garanzie minime per i *teleworkers* e regole per le imprese.

E' definito quale *forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro* che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito del contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa viene *regolarmente svolta al di fuori dei locali dell'impresa* (art. 1).

Ai sensi di tale Accordo, che ha l'efficacia soggettiva del contratto collettivo di diritto comune (v. Galatino in *bibliografia cit.*), l'elemento fondamentale per l'adozione di misure di telelavoro è la volontarietà della scelta, la quale può manifestarsi sia al momento dell'assunzione che successivamente (art. 2).



L'Accordo definisce anche ulteriori aspetti inerenti la struttura del rapporto e le previste tutele: il datore di lavoro fornisce al telelavoratore i supporti tecnici necessari allo svolgimento della prestazione lavorativa, ed ha la responsabilità della fornitura, installazione e manutenzione degli strumenti salvo che il dipendente non utilizzi mezzi propri; provvede alla compensazione o copertura dei costi direttamente derivanti dal lavoro; è responsabile della tutela della salute e della sicurezza professionale del telelavoratore, previene l'isolamento, garantisce l'effettivo esercizio dei diritti sindacali, e le medesime opportunità di accesso alla formazione e di sviluppo della carriera, provvedendo ad individuare carichi di lavoro equivalenti e ad informare il telelavoratore delle politiche aziendali in materia, in particolare in ordine all'esposizione al video (artt. 8-10).

Cinque i profili giuridici richiamati dalla più attenta dottrina (*Gaeta*): telelavoro d'impresa (2082 c.c.), autonomo (2222 c.c.), in collaborazione (409 c.p.c.), dipendente (2094 c.c.), decentrato a domicilio (L. n. 877/1973) (v. *bibliografia cit.*).

Pertanto, in assenza di norme tese a tutelare **diritti essenziali comuni** ai telelavoratori (come socialità, informazione), esiste una **tutela differenziata in ragione del diverso regime giuridico applicato** (v. *Santoro Passarelli, Pizzi cit.*).

Il legislatore, peraltro, è intervenuto anche recentemente prevedendo **agevolazioni** per i datori di lavoro privati che vi facciano ricorso per "*motivi legati ad esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*", in forza di *accordi collettivi* stipulati da associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, escludendo i lavoratori ammessi dal computo dei limiti numerici (D. lgs. n. 80/2015).

Ai vantaggi sopra illustrati, si aggiungono quelli introdotti dalla Legge n. 183/2011 (Legge di Stabilità 2012), che ha esteso i benefici previsti dall'art. 9 della Legge n. 53/2000 anche al telelavoro tramite la forma del contratto a termine o reversibile, oltre ad aver previsto che i datori di lavoro possano utilizzare contratti di telelavoro per ottemperare alle assunzioni obbligatorie.

Di seguito, la Legge n. 208/2015 ha previsto un particolare **regime fiscale di vantaggio** per le imprese che erogano premi di produttività in forza a contratti aziendali o territoriali, stipulati secondo le disposizioni dell'articolo 51 del Decreto Legislativo n. 81/2015. La Legge di Bilancio 2017 (11 dicembre 2016 n. 232) ne ha modificato *in parte qua* la disciplina, ampliandone l'ambito di applicazione.

L'esperienza dei contratti individuali e aziendali vede da tempo ben più diffusa l'applicazione dell'evoluzione del telelavoro chiamata *smart working*, anche in assenza di una normazione di riferimento quale quella attualmente varata.

Da Vodafone, che ha avviato dal 2014 l'avventura in Italia, e che oggi conta circa 3.500 persone che possono optare di lavorare da remoto per un giorno alla settimana attraverso *smartphone* e



*webconference*; ai più recenti accordi in Enel (che coinvolgono 7mila unità) e Ferrovie dello Stato italiane (500 unità).

E poi, ancora, Alstom, Philips, Sisal, Zurich (4 progetti vincitori dello *'Smart Working Award 2016'*), Microsoft, Unicredit, Qui! Group, EcosAgile, Intesa SanPaolo (che ha realizzato significative esperienze di *smart learning*), Barilla (1.600 unità su una base volontaria di 8 giorni mensili), Fiat, Generali, Ferrero, American Express, Pirelli, Banca d'Italia, Siemens, che ha ampliato a tutti i dipendenti l'adesione a far tempo dal 2018, già essendosi "aggiudicata" lo *Smart Working Award 2015*, il premio istituito dall'*Osservatorio Smart Working della School of Management* del Politecnico di Milano per accelerare la diffusione di nuovi modelli di lavoro dando visibilità alle esperienze di successo e ai benefici ottenuti.

**I lavoratori agili oggi sono 250 mila, secondo una recentissima ricerca dell'Osservatorio «Smart working» del Politecnico di Milano ([www.osservatori.net](http://www.osservatori.net) v. *sitografia cit.*), vale a dire circa il 7% del totale di impiegati, quadri, dirigenti, in crescita del 40% stimato l'anno.** A essere interessate restano principalmente le **grandi aziende (il 30% ha attualmente realizzato progetti)**; per le **PMI (Piccole Medie Imprese)**, l'esperienza avviata non ha avuto medesimo riscontro, avendo coinvolto ad oggi solo il 5 % della forza lavoro di riferimento e spesso senza piani strutturati.

In Italia, sempre secondo i dati forniti dal Politecnico, il 51% dei professionisti e dei manager (i *Knowledge workers*) lavora fuori sede per almeno metà della settimana.

La tipologia interessata è maschile (nel 69% dei casi), con un'età media di 41 anni, e residenza al Nord (52% del campione, 38% Centro, 10% Sud), privilegiando le donne altri istituti di flessibilità non spaziale ma temporale, quali l'aspettativa o il *part time*, ovvero strutturale (tipologie di lavoro autonomo e collaborazioni).

Offrendo un commento a tale esito dell'indagine, potrebbe evocarsi la categoria economica dell'***adverse selection***, che in senso stretto inerisce ad una forma di fallimento del mercato e dei contratti assicurativi, ove la sottoscrizione delle polizze individua soggetti più "*a rischio*" rispetto al restante universo di popolazione, ma che in questo contesto potrebbe riferirsi all'incapacità "*attrattiva*" dei segmenti del mercato del lavoro potenzialmente più interessati alla conciliazione.

Infatti, **il profilo individuale dell'aderente modale appare "forte"**, pur nell'asimmetria connaturata alla posizione contrattuale: maschio, abitante delle zone più sviluppate, con elevato reddito, grado di istruzione e qualifica professionale.

Il profilo "*debole*", invece, è all'opposto della distribuzione reale, complessivamente il lavoro a distanza avendo poco coinvolto donne, di zone povere, a reddito contenuto, con basso livello di istruzione e qualifica.



Una compiuta disciplina di rango normativo, prima in Europa, invece, connota il **telelavoro pubblico, quale “forma di lavoro a distanza” che non qualifica un nuovo tipo normativo** in attuazione di quanto disposto **dall’art. 4 della legge 16.06.1998 n. 191 (Bassanini ter)**, nell’ambito delle previsioni rivolte alla semplificazione amministrativa.

Tale norma ha regolamentato l’istituto attraverso un duplice percorso: rinviando ad un successivo regolamento la disciplina delle modalità organizzative per l’attuazione e demandando alla contrattazione collettiva l’adeguamento della disciplina economica e normativa.

Nel relativo **Regolamento di esecuzione (D.P.R. 8.03.1999 n. 70)**, il telelavoro viene individuato ai sensi dell’art. 2 nella prestazione eseguita *“in qualsiasi luogo ritenuto idoneo collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l’amministrazione cui la prestazione stessa inerisce”*.

L’art. 1 enuclea le *“finalità”*, cioè gli obiettivi generali immanenti al ricorso al telelavoro nell’apparato pubblico: la *razionalizzazione dell’organizzazione del lavoro* e, contestualmente, la *realizzazione di economie di gestione* attraverso l’impiego flessibile delle risorse umane.

L’art. 3 connota la necessità per l’attuazione della *“disciplina sperimentale”* di *Progetti generali di telelavoro*, in cui siano individuati gli obiettivi realizzabili, le attività interessate, le tecnologie utilizzate, le tipologie professionali ed il numero dei dipendenti di cui si prevede il coinvolgimento; l’art. 4 disciplina *l’assegnazione e la reintegrazione alla sede originaria*. La **“postazione di lavoro”**, ai sensi dell’art. 5, viene definita quale *sistema tecnologico costituito da una serie di apparecchiature e di programmi informatici* che consente lo svolgimento del telelavoro.

I **contratti di comparto e gli accordi nazionali**, unitamente alla prassi amministrativa esplicativa, hanno dettagliato le caratteristiche dei Progetti/Piani generali di sviluppo del telelavoro domiciliare e satellitare, le attività telelavorabili e le postazioni di lavoro, le modalità di accesso, l’iter procedurale, *standards* quali-quantitativi, i termini dei rientri settimanali e le misure di protezione.

Nelle amministrazioni, ed in particolare in alcuni comuni e province del Nord Italia (Trento, Milano, Genova, Torino), sono state già realizzate alcune sperimentazioni di successo di lavoro agile.

Il progetto *“EdiliziAgile”* del Comune di Torino, in particolare, ha ottenuto anche menzione speciale agli *“Smart Working Award 2016”*.

Anche relativamente alla Pubblica Amministrazione italiana, nonostante la compiutezza della normazione di riferimento del telelavoro, a differenza di quello privato e delle normazioni estere, si è parlato di **mancato decollo**.



Secondo **recenti elaborazioni del Dipartimento d'Ingegneria d'impresa dell'Università di Tor Vergata**, la percentuale di uffici pubblici che consentono ai dipendenti di lavorare da casa o in sedi diverse da quelle aziendali si attesta attualmente al di sotto del 2% (v. *sitografia cit.*).

I giovani (under 40) che scelgono il lavoro a distanza risultano essere solo il 13%; l'adesione di coloro che hanno tra i 40 e i 50 si attesta al 34%, per poi giungere al picco del 43% tra i 50 e 60 anni, in prossimità alla pensione.

I maggiori beneficiari in assoluto risultano essere, paradossalmente potrebbe dirsi, gli ultrasessantenni, che rappresentano solo il 2% dell'universo della forza lavoro pubblica, la cui adesione si attesta al 10%.

## **2. LA PROMOZIONE DELLA CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI VITA E DI LAVORO (WORK - LIFE BALANCE) COME PUNTO QUALIFICANTE DELLA RIFORMA NELLA RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLE POLITICHE EUROPEE.**

### **2.1 Dal Jobs act alle previsioni dell'art. 14 della Legge Delega 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.**

Nel contesto normativo avviato dalla riforma Monti-Fornero, dal decreto Poletti ed approdato alla **Legge delega 10 dicembre 2014 n. 183** di riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali, si segnala che già il **D. Lgs. 15 giugno 2015 n. 80**, in materia di conciliazione tra tempi di cura, di vita e di lavoro, ha introdotto misure per la tutela della maternità delle lavoratrici e per favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei lavoratori, attraverso una serie di modifiche al Testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (D. Lgs. n. 151/2001).

Come evidenziato dal Consiglio di Stato nell'esercizio della propria funzione consultiva, una delle caratteristiche più interessanti del **disegno riformatore "Madia"** è quella di affrontare la riforma dell'amministrazione pubblica come un **tema unitario**, si potrebbe dire "*di sistema*", che si realizza attraverso una serie di interventi settoriali, alcuni di immediata vigenza, incidenti nello stesso corpo della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii ed altri oggetto di delega, dal perimetro assai ampio, al Governo.

Tale approccio innovativo prende spunto dai più importanti interventi riformatori degli anni '90 del secolo scorso, mirando ad incidere significativamente, attraverso schemi autoritativi e convenzionali, sul rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione, in una "**visione olistica che**



**mette al centro il destinatario del servizio pubblico**” e non l’apparato che fornisce il servizio medesimo.

Nei introdotti *“Paradigmi”* dei rapporti tra amministrazione ed amministrati sanciscono la presa d’atto del mutato ruolo dello Stato, chiamato non solo a esercitare funzioni autoritative e gestionali, nel necessario contenimento della spesa pubblica e nella valorizzazione etica degli *“antidoti”* alla corruzione, ma anche a promuovere crescita, sviluppo e competitività.

Il Consiglio di Stato ha ripetutamente sottolineato la rilevanza cruciale non solo della fase di regolazione, bensì della **“fase attuativa”** degli interventi per il cambiamento profondo nell’amministrazione pubblica del Paese; evidenziando che una riforma possa essere considerata tale quando sia effettivamente *“percepita”* dai cittadini e dalle imprese, oltre che *“rilevata”* dal monitoraggio costante dei dati quantitativi.

Anzi, una legislazione a *“debole valenza riformatrice”* può corroborare un’espansione *“anomala”* degli spazi della giurisdizione (S. Staiano, in *federalimi.it cit.*, 2015).

Altra rilevante questione, sottesa dalla delega per il riordino della disciplina delle società e dei servizi pubblici, è anche quella della stessa **“estensione” dell’apparato amministrativo**. Infatti, a seguito della cd. *“detipizzazione”* degli enti pubblici e dei fenomeni di privatizzazione ed *outsourcing* dei servizi, si è consolidato il principio della neutralità di mezzi e delle forme giuridiche soggettive (G. P. Cirillo, scritti pubblicati nel sito della Giustizia amministrativa e ivi Pareri in apposita sezione).

Recentemente, infatti, il Consiglio di Stato (Sez. VI, 17 luglio 2016 n. 3043) ha ritenuto che, in considerazione della propria natura si direbbe *“cangiante”*, l’individuazione dell’ente pubblico vada operata sulla base di *“criteri non statici e formali, bensì dinamici e funzionali”*, in quanto uno stesso soggetto può avere natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, conservando, invece, rispetto ad altri istituti, normazione e connotazione privatistica.

Per quanto occupa, l’art. **14 della Legge n. 124/2015** costituisce norma di diretta applicazione, rivolta a tutte le pubbliche amministrazioni, organi costituzionali compresi ed a tutte le categorie di pubblici dipendenti, non restandone alcuna aprioristicamente esclusa.

La disposizione prevede che le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottino un *asset* composito di misure organizzative, volte a fissare specifici obiettivi annuali di riferimento.

*In primis*, **“misure per l’attuazione del telelavoro”**; di seguito, misure organizzative per la **“sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali cd. agili”** di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti che lo richiedano (quale livello minimo di partenza), di avvalersi di tali modalità, garantendo l’assenza di penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera; ed ancora, da ultimo,



misure per l'adozione di **servizi di supporto alla genitorialità**, attraverso convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia ovvero mediante accordi con altre amministrazioni pubbliche per l'implementazione di servizi all'utenza aperti durante i periodi di chiusura scolastica.

L'adozione delle sopra indicate misure, unitamente al raggiungimento dei connessi obiettivi, costituiscono espressamente per la norma *“oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della **performance organizzativa e individuale** all'interno delle amministrazioni pubbliche”*.

Si prevede, del pari, che le amministrazioni adeguino altresì i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, *“individuando **specifici indicatori** per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative”*.

La norma rinvia ad una **direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri**, che, sentita la Conferenza unificata, possa definire concreti indirizzi per l'attuazione, oltre che linee guida per l'organizzazione del lavoro in ottica conciliativa dei tempi vita-lavoro, con valenza di rango primario, per effetto dello stesso rinvio contenuto in fonte normativa.

## ***2.2 La Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 (“sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale”) ed il relativo finanziamento (“PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020”) degli assi prioritari dello sviluppo della capacità amministrativa e dell'e-Government.***

La **Risoluzione 13.09.2016** enuclea una serie di principi generali oltre che specifici piani d'intervento che gli Stati membri sono chiamati a realizzare, per coordinare ed adeguare le normative nazionali in tema di *“uguaglianza retributiva sancita dall'art. 157 TFUE ed equa condivisione delle responsabilità di assistenza tra donne e uomini”*, congedi per motivi familiari e per assistenza, occupazione cd. *“di qualità”* (art. 27 Carta sociale Europea) e *“qualità della vita”*.

Al riguardo, si sottolinea che la conciliazione tra vita professionale, vita privata e vita familiare, nello spirito della Carta dei diritti fondamentali e dell'individuazione di un nuovo *“pilastro europeo dei diritti sociali”*, non può che essere un concetto lato, tale da abbracciare tutte le politiche globali di natura legislativa e non legislativa, volte a promuovere un equilibrio adeguato e proporzionato tra i diversi aspetti della vita delle persone, secondo un approccio basato sulla nozione di ciclo di vita (*life cycle*).



Per realizzare tale finalità, prosegue la Risoluzione, *si rendono necessarie politiche solide, trasversali, strutturali, coerenti e complete, che includano incentivi e misure efficienti per favorire la conciliazione tra il lavoro, la possibilità di dedicare tempo alla famiglia e agli amici e di prendersi cura dei familiari, il tempo libero e lo sviluppo personale; oltre che, soprattutto, si rende necessario un cambiamento culturale a livello della società, che possa sconfiggere gli stereotipi di genere, affinché il lavoro e le attività di cura siano ripartite in modo più equo tra gli uomini e le donne.*

Il Parlamento UE ha messo in evidenza, invitando ad implementare politiche ed incentivi adeguati, che l'Unione è chiamata a confrontarsi con mutamenti demografici senza precedenti, segnatamente la crescita dell'aspettativa di vita, il calo dei tassi di natalità, il mutamento delle strutture familiari con le nuove forme di costruzione delle relazioni e di (co)abitazione, le unioni civili, la genitorialità in tarda età e le migrazioni, che rappresentano nuove sfide; ed, inoltre, con la lotta alle discriminazioni e la crisi economica globale, in considerazione del fatto che la disoccupazione, la precarietà del lavoro, l'incertezza riguardo al futuro e le discriminazioni sul mercato del lavoro finiscono per indurre i giovani a rimandare la decisione di avere figli per continuare a essere attivi in un mercato del lavoro sempre più globale e competitivo.

In tale mutato contesto, promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la loro indipendenza economica appare traguardo essenziale anche per conseguire l'obiettivo, stabilito dalla strategia Europa 2020, di innalzare il tasso di occupazione complessivo al 75%, favorendo altresì l'aumento del PIL.

In particolare, al punto n. 48, si evidenzia che il **Parlamento "sostiene il "lavoro agile", un approccio all'organizzazione del lavoro basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, che non richiede necessariamente al lavoratore di essere presente sul posto di lavoro o in un altro luogo predeterminato e gli consente di gestire il proprio orario di lavoro, garantendo comunque il rispetto del limite massimo di ore lavorative giornaliere e settimanali stabilito dalla legge e dai contratti collettivi; sottolinea pertanto il potenziale offerto dal lavoro agile ai fini di un migliore equilibrio tra vita privata e vita professionale, in particolare per i genitori che si reinseriscono o si immettono nel mercato del lavoro dopo il congedo di maternità o parentale; si oppone tuttavia alla transizione da una cultura della presenza fisica a una cultura della disponibilità permanente; invita la Commissione, gli Stati membri e le parti sociali, in sede di elaborazione delle politiche in materia di lavoro agile, a garantire che esse non impongano un onere supplementare ai lavoratori, bensì rafforzino un sano equilibrio tra vita privata e vita professionale e aumentino il benessere dei lavoratori; sottolinea la necessità di concentrarsi sul conseguimento di obiettivi occupazionali al fine di scongiurare l'abuso di queste nuove forme di lavoro; invita gli Stati membri a promuovere il potenziale offerto**



*da tecnologie quali i dati digitali, internet ad alta velocità, la tecnologia audio e video per l'organizzazione del (tele)lavoro agile;*"

Di seguito, al punto n. 59, "sottolinea che il concetto di "qualità della vita" è più ampio di quello di "condizioni di vita" e fa riferimento al benessere complessivo degli individui in una società, identificando diverse dimensioni dell'esistenza umana come essenziali per una vita umana completa;" (da Indagine Eurofound sulle condizioni di lavoro UE).

Il Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale è lo strumento che, nel ciclo di programmazione finanziaria 2014-2020, con oltre 827 milioni di euro di dotazione, contribuisce con *focus* su 4 assi agli obiettivi tematici 11 e 2 della Strategia UE per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva.

Attraverso finanziamenti, a valere sulle risorse **PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020** per gli assi prioritari dello sviluppo della capacità amministrativa e *dell'e-Government*, in considerazione della stretta complementarità con gli ambiti di intervento previsti, ingenti risorse europee sono state stanziare per il rafforzamento delle politiche conciliative di cui all'art. 14 della Legge n. 124/2015, da attuare mediante diffusione dello *smart working* e del *co-working*, per sviluppare centri amministrativi polifunzionali d'erogazione di servizi pubblici.

### **3. LA L. 22 MAGGIO 2017, N. 81 E LA DIRETTIVA 1 GIUGNO 2017, N. 3: VINCOLI ED OPPORTUNITÀ PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. CONSIDERAZIONI FINALI.**

#### **3.1 L'attesa cornice di regolazione normativa del nuovo modello "flessibile" di lavoro subordinato: la previsione di vincoli più stringenti per le PA.**

**La Legge 22 maggio 2017, n. 81, entrata in vigore lo scorso 14 giugno** ed avente ad oggetto: "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato" (in G.U. n. 135 del 13 giugno 2017) definisce, all'art. 18, le caratteristiche dello *smart working*, i diritti e doveri dei lavoratori, fissa le regole in materia di sicurezza informatica, protezione dei dati personali, controlli e poteri disciplinari del datore di lavoro, sicurezza del lavoro e assicurazione, costituendo l'attesa cornice di regolazione normativa del nuovo modello di lavoro subordinato estremamente già diffuso nelle grandi aziende italiane.

La legge si suddivide in tre Capi, di seguito elencati e rubricati: il primo (artt. 1-17) "**Tutela del lavoro autonomo**", entusiasticamente accolto dalla dottrina (v. *Ichino*, v. *sitografia "Portale della riforma del lavoro"*) per il fatto di coerentemente rafforzare il sistema di protezione sociale verso le



sopravvenienze, senza appesantire la struttura contrattuale con i committenti ed eliminando le pregresse distorsioni fiscali, per una estensione soggettiva di oltre 2 milioni di professionisti/partite IVA iscritti alle Casse ed alla Gestione separata, con l'ulteriore innovativa svolta di applicare la categoria dell'abuso di posizione dominante e le tutele del lavoro subordinato agli autonomi privi di reale autonoma organizzazione; il secondo (artt. 18-24), appunto "**Lavoro agile**", che regola per la prima volta attraverso la stipulazione di appositi accordi individuali "*tra le parti*" le prestazioni di lavoro flessibile, introdotte nella **finalità dichiarata di "incrementare la competitività ed agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro"**, nel contesto dell'usuale assoggettamento all'eterodirezione e dell'inserimento nell'organizzazione aziendale proprio del lavoro subordinato e con l'estensione di tutti i relativi incentivi di carattere fiscale e retributivo, anche già previsti per il telelavoro; il terzo (artt. 24-25), recante "*Disposizioni finali*", di chiusura ed a carattere intertemporale.

Ai sensi sempre dell'*art. 18 co. 1*, si identifica lo *smart job* quando:

- "*la prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno*", in **mancanza di predeterminazione del luogo di lavoro**;
- "*senza una postazione fissa*", diversamente dal telelavoro;
- "*con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa*", quali PC, smartphone, tablet, in relazione a mansioni necessariamente compatibili con lo svolgimento remotizzato attraverso tecniche ICT;
- "*entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva*".

Si offre, inoltre, una definizione puntuale dell'*agile manufacturing*, atta a differenziarlo dal telelavoro che ricomprende anche modalità esecutive del lavoro autonomo e parasubordinato, "**quale modalità d'esecuzione del rapporto di lavoro subordinato**".

L'art. 20 enuclea la regola della **parità di trattamento retributivo e normativo**, anche quanto alla componente accessoria, rafforzando la **clausola di necessario non arretramento** che sarebbe già stata comunque pacifica, anche in assenza di espressa previsione (v. sempre *Ichino* cit.).

Centrale, nelle previsioni degli **artt. 18-19 "Forma e recesso"** e **21 "Potere di controllo e disciplinare"**, il ruolo del patto, dell'accordo scritto tra il datore ed il lavoratore, nel quale deve restare espressamente disciplinata "*l'esecuzione della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali*" ed in particolare le modalità di esercizio del **potere direttivo**, le specifiche forme del **potere di controllo** datoriale nel rispetto delle previsioni dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori e le condotte esterne "*che danno luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari*", con relativo adeguamento dei codici di disciplina, nonché *l'uso degli strumenti informatici ed i tempi di riposo* (cd. diritto alla disconnessione dallo strumentario tecnologico per il "**no always on**").



Tale accordo, stipulato in forma scritta “*ai fini della regolarità amministrativa e della prova*”, “*può essere a termine o a tempo indeterminato; in tale ultimo caso, il recesso può avvenire con un preavviso non inferiore a trenta giorni*”, salvo ipotesi derogatorie di recesso “*per giustificato motivo*”.

Al riguardo, non può ignorarsi quel fenomeno di recente *neoformalismo*, che la dottrina recente ha battezzato come “**forma-contenuto**” o **formalismo “di protezione”**, in cui la forma non assolve il ruolo di modalità della dichiarazione, di mero requisito del contratto (ove prevista *ad substantiam ad probationem* ovvero *ad regularitatem*), in ossequio al più generale e portante principio di sistema della libertà della forma, ma costituisce una modalità di adempimento di un determinato obbligo informativo-protettivo della parte più “*debole*” di un contratto “*asimmetrico*”, ove il vizio di forma rileva autonomamente come *deficit* di contenuto contrattuale. Il legislatore non si limita a prevedere, in tali casi, la forma scritta, ma ne individua espressamente anche gli elementi contenutistici (si cfr. in tal senso anche gli artt. 50 e 70 cod. consumo; 2 L. n. 192/1998 per i rapporti di subfornitura; 117 e 124 T.U.B.).

Tale impostazione di matrice comunitaria è connotata dalla perfetta compenetrazione di forma e contenuto (minimo), non più contrapposti come nella distinzione tra volontà e dichiarazione, ma teleologicamente indirizzate nell'unitario disegno di tutela delle regole che governano il mercato in vista dell'equità e della giustizia nelle transazioni, ove la forma è chiamata ad assolvere a funzioni di certezza, trasparenza, pubblicità delle condizioni contrattuali.

Gli artt. 22 e 23, di seguito, dettano tutele specifiche in materia di **sicurezza ed igiene del lavoro**, prevedendo “*la consegna al lavoratore ed al responsabile dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, di una **informativa scritta** nella quale sono individuati i rischi generali e specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro*”; **l'obbligo di cooperazione** del lavoratore all'attuazione delle specifiche misure di prevenzione; nonché l'applicazione **dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni e le malattie professionali**, prevedendo una dilatazione del concetto di **infortunio in itinere** e della prevista copertura, “*quando la scelta del luogo della prestazione ... risponda a criteri di ragionevolezza*”.

Pur salutando con complessivo favore il “**pacchetto**” **Jobs act autonomi**, attenta dottrina (v. *Ichino cit.*), sottolinea i rischi per il lavoro agile, che vuole essere idealmente vicino a quello autonomo nel vedere **sfumati e dematerializzati i tradizionali concetti di “tempo e luogo” di lavoro** e attraverso la **traslazione parziale dei rischi** prestazionali, derivanti dall'eccesso di regolamentazione del contratto (*ipergiuridicizzazione*) per il segmento esterno di attività e dall'**appesantimento burocratico** degli oneri datoriali, con conseguenze attese di nuovi possibili costi di transazione ed aumento del contenzioso.



Le disposizioni in materia di lavoro agile contenute nella sopra citata nuova legge si applicano, ai sensi dell'art. 18 co. 3, **“in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'art. 14, L. 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti”**.

Al riguardo, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha adottato la **direttiva n. 3 del 1 giugno 2017**, contenente *“Linee guida in materia di promozione e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”* che, quanto all'estensione soggettiva di potenziali destinatari, specifica che: *“Nessuna tipologia o categoria di lavoratore è aprioristicamente esclusa”*, compresa quindi la stessa **dirigenza**, che riveste il *“doppio ruolo”* datoriale e di dipendente, attraverso lo sdoppiamento del rapporto organico e di quello di servizio.

La direttiva suggella *“il ruolo determinante nell'attuazione delle misure prescritte”* dei **Comitati unici di garanzia (CUG)**, costituiti ai sensi dell'art. 57 del T.U.P.I., in considerazione dei compiti propositivi, consultivi e di verifica dagli stessi svolti in vista dell'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, dell'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori, oltre che quello strategico degli **O.I.V.**.

Suggerisce, inoltre, una **roadmap di proposte metodologiche e di indicazioni operative per l'attivazione del lavoro agile**: la necessità di una previa **analisi di contesto** svolta da un apposito *“gruppo di lavoro interno”*, per una adeguata definizione della **cornice interna** di riferimento: ed in particolare, una *“mappatura delle attività e dei processi”*, al fine di individuare quelli che non sono compatibili con le innovative modalità spazio temporali di svolgimento della prestazione, oltre che del **personale e dei relativi bisogni** (creando una sorta di *repository* delle competenze e delle caratteristiche comportamentali); la definizione di obiettivi specifici e delle caratteristiche del documento programmatico interno identificato quale *“progetto generale di lavoro agile”*, che tratti nel rispetto delle fonti di riferimento di tutti gli aspetti di tipo organizzativo e dei profili attinenti il rapporto di lavoro, compresa una adeguata verifica degli spazi e della dotazione tecnologica; la pianificazione e l'attivazione di **progetti sperimentali pilota** in singole unità organizzative, sottoposti a **sistemi di monitoraggio** per valutare produttività e obiettivi conseguiti; l'attivazione di **percorsi specifici di formazione e di sensibilizzazione**, anche attraverso la SNA (*“diritto all'apprendimento permanente ed alla certificazione delle competenze”*), e ampie forme di coinvolgimento **sindacale**.

La direttiva, oltre ad evidenziare l'utilità delle misure attuate anche nell'ambito della rilevazione afferente al **bilancio di genere** di cui all'art. 38 septies della legge n. 196/2009 e ss.mm.ii.,



prevede, pertanto, una **fase di sperimentazione**, nella quale le PA sono chiamate ad adottare misure organizzative per fissare “**obiettivi annuali per l’attuazione del telelavoro e per la sperimentazione di nuove modalità spazio temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, ... (ricongducibili al lavoro agile o smart working)**”, anche in relazione agli **obiettivi prestazionali** che debbono connotarsi come specifici, misurabili, coerenti e compatibili con il contesto organizzativo.

Tali misure devono permettere, ai sensi dell'art. 14, L. n. 124 del 2015 entro tre anni **ad almeno il 10% dei dipendenti (“obiettivo minimo del coinvolgimento”)**, che lo richiedano su “base volontaria”, di avvalersi delle nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, senza penalizzazioni in termini di professionalità e progressioni di carriera.

Nei progetti pilota, “*al fine di raggiungere l’obiettivo minimo del coinvolgimento del 10 per cento dei dipendenti di ciascuna amministrazione previsto dall’art. 14, L. 7 agosto 2015, n. 124, a titolo esemplificativo le amministrazioni pubbliche potrebbero: programmare obiettivi annuali per il telelavoro e per le modalità innovative di svolgimento della prestazione lavorativa, in prospettiva del raggiungimento dell’obiettivo imposto dalla legge.*”

*Le amministrazioni devono selezionare (CRITERI DI SCELTA) il personale che su base volontaria chiede di avvalersi del telelavoro o di lavoro agile, compatibilmente con i criteri di selezione predefiniti (che tengano conto ad esempio delle condizioni di salute o gestione dei tempi, esigenze di conciliazione e di tutela delle cure parentali, in generale della sostenibilità del lavoro) (AMBITO SOGGETTIVO)”.*

Tra gli aderenti, pertanto, debbono essere previsti **criteri di priorità**, per la fruizione delle previste misure, a favore di coloro che si trovino in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e degli attivisti del volontariato.

In riferimento alla gestione del rapporto di lavoro, ed in particolare all'**orario di lavoro**, la direttiva veicola l’attenzione sul tema di un **possibile controllo datoriale** del rispetto dello stesso orario e sottolinea la necessità di promuovere un “**nuovo modello culturale**” dell’organizzazione del lavoro per obiettivi e risultati, anche attraverso azioni trasversali di formazione e sensibilizzazione, con forte **responsabilizzazione** del lavoratore rispetto al suo apporto lavorativo.

Al riguardo è previsto (pag. 18-19) che i dirigenti organizzino per i dipendenti in lavoro agile a loro assegnati “una programmazione settimanale-quindicinale delle priorità e, conseguentemente, degli obiettivi lavorativi di breve-medio periodo. La verifica del conseguimento degli stessi, che potrà essere realizzata mediante la stesura di una reportistica secondo una cadenza concordata tra dirigente e lavoratrice o lavoratore, ovvero attraverso momenti di confronto di presenza in sede della lavoratrice o del lavoratore, costituirà esercizio del potere di controllo della prestazione lavorativa”.

La direttiva ribadisce, a pag. 4, che il ricorso allo *smart working* non deve comportare **rischi di discriminazione** in termini di sviluppo della professionalità e richiama in materia l'art. 20, L. n. 81 del



2017 e l'art. 14, L. n. 124 del 2015 che assicura la garanzia che i dipendenti che si avvalgono del lavoro agile “non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e progressione di carriera”.

La direttiva riprende e dettaglia ulteriormente la definizione di lavoro agile introdotta dalla L. n. 81 del 2017 e specifica che lo *smart working* non costituisce una nuova modalità contrattuale, idonea a variare la natura giuridica del rapporto di lavoro subordinato, rappresentando esclusivamente una **modalità flessibile di esecuzione di lavoro subordinato, individuata dall'accordo scritto intercorrente tra le parti**, “anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa”.

Di seguito, a pag. 6, le amministrazioni sono invitate “a definire il numero di giorni, di ore, di mesi, di anni di durata dello *smart working* con **prevalenza della modalità di prestazione in sede**; a valutare la **frazionabilità nella giornata** oppure stabilire lo *smart working* per la giornata intera; ragionare in termini di **giorni fissi** o giorni variabili”.

Debbono, inoltre, individuare “la correlazione temporale dello *smart working* rispetto all'orario di lavoro e di servizio dell'amministrazione anche mediante fasce di reperibilità”.

In riferimento ai luoghi possibili di lavoro, le linee guida specificano che pur non prevedendo la L. n. 81/2017 necessariamente una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti all'esterno dei locali dell'amministrazione e, ferma restando l'alternanza tra locali interni ed esterni, “**sarebbe opportuno**” **procedere all'individuazione dei locali esterni, d'intesa tra amministrazione e lavoratori**.

Quanto agli aspetti organizzativi, è previsto il **progressivo superamento del concetto di “timbratura del cartellino” e della “presenza fisica”**, in vista della diffusione di una rinnovata cultura manageriale con “maggiore autonomia e capacità decisionale unite a flessibilità riconosciute ai lavoratori”, *sviluppando forme di responsabilizzazione verso risultati obiettivamente misurabili e sulla performance*.

Insomma, il lavoro agile pubblico, rispetto a quello privato, tende a privilegiare -almeno nella prima fase applicativa - l'attività in sede e spazi “stabili” per le prestazioni esterne e più diffuse forme di controllo, anche attraverso fasce di reperibilità.

Le amministrazioni debbono anche implementare una **razionalizzazione dei luoghi di lavoro**, anche mediante la creazione di spazi condivisi e promuovere e diffondere l'uso delle tecnologie digitali.



La direttiva richiama l'attenzione degli operatori sul **profilo della sicurezza e dell'assicurazione obbligatoria**, riportandosi alle sopra citate disposizioni degli artt. 22 e 23 della legge n. 81/2017.

Seguendo le prime notazioni di Maresca (v. *sitografia* cit.), potrebbe rilevarsi una criticità nelle nuove norme, non essendo stata colta la differenza tra sicurezza degli **strumenti di lavoro**, che deve essere garantita dal datore di lavoro, e sicurezza relativa al **luogo di lavoro**, che invece rientra nella disponibilità del dipendente.

Per il lavoro agile la lavoratrice o il lavoratore possono utilizzare **strumenti tecnologici propri ovvero eventualmente messi a disposizione dall'amministrazione**.

Il lavoro agile indirettamente incentiva la diffusione del cosiddetto "*desk sparring*", cioè la creazione di spazi di lavoro condivisi e forme innovative di *Co-thinking*.

La direttiva approfondisce, di seguito, il profilo del monitoraggio e della valutazione.

L'Amministrazione predispone un **sistema di monitoraggio** ( pag. 11) "*che consente di ottenere una valutazione complessiva dei risultati conseguiti in termini di obiettivi raggiunti nel periodo considerato e/o una misurazione della produttività delle attività svolte dai dipendenti, anche sulla base delle informazioni fornite ai dirigenti responsabili dei progetti individuali di lavoro agile, ciò anche al fine di proseguire la sperimentazione.*

*Ciascuna amministrazione per valutare i singoli progetti individuali definirà un insieme specifico di indicatori rilevanti, significativi e misurabili rispetto alle proprie caratteristiche strutturali e finalità istituzionali*".

Quanto alla **partecipazione sindacale**, la linea guida suggerisce "*la predisposizione di un documento programmatico sul lavoro agile da trasmettere ai sindacati recante la definizione di alcuni degli aspetti più importanti che andranno a connotare il lavoro agile, quali, ad esempio: le attività ammesse a lavoro agile; i criteri di preferenza da utilizzare in caso di un numero di richieste superiore alla percentuale di dipendenti che, sulla base della normativa vigente, possano avere accesso a forme di lavoro agile; la disciplina sulle fasce di contattabilità; la definizione dei criteri per verificare l'attività resa a distanza*".

In merito, a pag. 15, ribadisce che "*per gli aspetti connessi alle determinazioni relative all'organizzazione degli uffici è richiesta la sola informativa sindacale, mentre per i profili concernenti i rapporti di lavoro non potrà prescindere dalle altre forme di partecipazione sindacale previste dalla contrattazione laddove si rientri nelle materie di competenza della stessa*".

Diverse le **Amministrazioni "pioniere"** che hanno aderito all'iniziativa promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, nell'ambito del **Progetto**



**Pilota “Lavoro agile per il futuro delle PA”**, rivolto ad avviare significative sperimentazioni, tra cui il Ministero dell'Economia e l'INPS.

### **3.2. Considerazioni finali**

Gli strumenti normativi in commento prefigurano **vantaggi ambivalenti: flessibilità e compatibilità con esigenze organizzative personali e di cura**, rimuovendo gli ostacoli che l'“hardware”, quindi il legame al luogo ed al mezzo di svolgimento della prestazione, porta alla produttività e alla piena conciliabilità vita-lavoro; e non solo questo, costituendo una **innovazione potente nell'organizzazione** del lavoro che **mette “al centro” la tecnologia**, per la **migliore qualità e per il potenziamento tangibile dei servizi erogati ai cittadini**, ottenuti attraverso l'incremento della produttività del lavoro in termini di **miglioramento della performance** individuale e organizzativa e di **decremento dei costi**, in un quadro di rapporti tra collaboratori e responsabili basati su **responsabilizzazione, autostima, fiducia, creatività, forte motivazione, miglioramento della soddisfazione, della serenità ed anche dell'umore conseguentemente alla diminuzione del pendolarismo ed all'adozione di forme di dialogo più trasparente**, in linea con le sperimentazioni sino ad ora condotte nelle grandi aziende che evidenziano le inevitabili ricadute sulla **“buona vita”** e sul cd. *well-being* (“*Smart work-Better Life*”, Convegno CESMA).

Anzi, l'indagine sopra citata dell'Osservatorio del Politecnico di Milano mostra che il lavoro agile è un *“ottimo affare”*, aumentando a regime di oltre il 20% la **produttività** e diminuendo del 30% i **costi gestionali e per gli spazi fisici** e di oltre il 50% l'**assenteismo**.

**Appare quindi forza motrice dell'opportunità di una grande sfida, che parte allo stesso tempo dal “basso”, dall'approccio individuale nel modo di lavorare, inteso a superare la mera disponibilità fisica delle energie, e dall’“alto” dalla riprogettazione delle policy pubbliche afferenti i principali asset tangibili ed intangibili in gioco; insomma, di una grande scommessa lanciata al futuro: cambiare la PA nella logica della qualità e dei risultati.**

Imprescindibile, però, appare il superamento delle **resistenze al cambiamento e dei vincoli culturali, normativi, fisici** e la definizione di reali piani di lavoro a distanza, per verificare il rispetto degli obiettivi nelle fasi e cicli previsti.

L'amministrazione, contrariamente ai postulati delle riforme degli anni '90, potrebbe frapporre più ostacoli al cambiamento organizzativo, come è emerso anche nell'ultimo *Forum PA* (v. *M. Corso, sitografia cit.*), spesso risultando ancora troppo **centrata sulle procedure burocratiche e sulle forme**, piuttosto che sui risultati.

Sullo sfondo anche il **lento processo di digitalizzazione del nostro Paese**, che per l'**ultimo rapporto 2016-DESI (Digital Economy and Society Index)**, elaborato dalla Commissione UE,



**assegna all'Italia** un punteggio complessivo pari a 0,4, assicurandole, molto a seguire le prime Danimarca e Norvegia, il **25°** posto tra i 28 Stati membri, seguita solo da Grecia, Bulgaria e Romania.

Su tali tematiche, presupposte alla diffusione dello *smart work* nel paese, appare interessante leggere la lucida disamina delle principali criticità che avrebbero determinato il forte divario digitale dell'Italia rispetto agli altri paesi, sviluppata nel *Parere del Consiglio di Stato n. 785 del 23.3.2016* (v. *sitografia*), reso nella sezione speciale consultiva, presieduta da Franco Frattini, Relatore Claudio Boccia.

Diverse le argomentazioni ivi valorizzate, cui si rinvia: l'uso persistente ed ancora eccessivo della carta nell'ordinario svolgimento dell'attività d'ufficio; la complessità e l'incompletezza della disciplina in materia di domicilio digitale dei cittadini e delle imprese; l'utilizzo di *software* con *standard* non aperti; l'assenza di una identità digitale di cittadini e imprese quale chiave d'accesso ai servizi erogati in via telematica; l'ineffettività dei principi di cittadinanza digitale; "l'*analfabetismo*" della cultura digitale della cittadinanza, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione; la difficoltà di effettuare pagamenti con modalità elettroniche; ed, infine, "l'*incompetenza tecnologica dei dirigenti*".

Ulteriori vincoli, oltre a quelli tecnici rispetto a cui il diritto non può più essere "neutrale" (v. *N. Irti, Il Diritto nell'età della tecnica, 2007*), sono quelli inerenti la misurazione della performance, la valorizzazione del merito e l'irrigidimento tipizzato delle sanzioni e delle **responsabilità da trasgressione di regole di condotta**, alla base dell'intervento "**anti-fannulloni**" operato dalla Riforma Brunetta (L. n. 15/2009).

L'enfasi all'un tempo premiale delle performance individuale e repressiva dei "**furbetti del cartellino**" è proseguita anche nella più recente riforma Madia, ove il 13 luglio 2016 è **entrato in vigore il Decreto Assenteisti** (D.Lgs. n. 116/2016), seguito dai **D. Lgs. 25.05.2017 nn. 74 e 75**, modificativi ed integrativi del Decreto Brunetta (D. Lgs. n. 150/2009) e del T.U.P.I (D.Lgs. n. 165/2001), che connotano una **nuova PA tra performance, meritocrazia, integrità, razionalizzazione e pari opportunità**.

Quanto alla **performance amministrativa**, secondo il parere del Consiglio di Stato 917/2017 sul decreto entrato in vigore il 22 giugno, tutti gli sforzi effettuati per introdurre una verifica dei risultati sono stati contrassegnati da scarsa efficacia, anche a causa di **resistenze interne e di disinteresse esterno** a una effettiva razionalizzazione degli strumenti per la misurazione delle *performance* individuali e collettive, sin dall'istituzione di quei *SECIN* di cui all'art. 20 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29; e poi, di seguito, anche a causa dell'atteggiamento degli stessi **OIV, dotati di scarsi poteri di incidenza a fronte dell'inerzia degli uffici e contrari a forme di netta interferenza**.



La valutazione della *performance*, invece, è un istituto che implica una **nuova cultura** dell'amministrazione, strada su cui appare doveroso insistere non soltanto con nuove norme, ma anche con altre "*misure di accompagnamento*" quali ad esempio la formazione e il monitoraggio delle attività "*step by step*".

Nel quadro di tale **processo attuato "in via sperimentale"** ormai da quasi cinque lustri, appare suggestivo, per l'augurata definitività della messa a regime, riportare testualmente la favorevole conclusione del parere sopra indicato, che icasticamente esprime l'avviso "*nell'apprezzare gli obiettivi e l'impianto complessivo della riforma .... che tutte le affermazioni sul premio al merito e sul premio alla performance avranno una loro effettiva ragion d'essere solo se il sistema – da cui dipendono la posizione, la condizione lavorativa e il salario – sarà fondato su **elementi reali, equi, misurabili e dimostrabili, e su organi capaci di adottare decisioni evidence based, sottratte all'arbitrio e all'approssimazione, e che siano davvero in grado di far fronte ai propri compiti***".

Infatti, la misurazione della **performance** organizzativa ed individuale, pur avendo realizzazioni differenziate tra le amministrazioni, ha complessivamente sofferto ritardi ed incongruenze realizzative; ed, inoltre, i vincoli dell'apparato pubblico sono ancora altri e diversi: la **struttura delle retribuzioni** difficilmente comprende componenti effettivamente variabili, connesse al miglioramento dei servizi; si registra una **generale riduzione ed invecchiamento della forza lavoro pubblica (età media 51 anni) ed una forte obsolescenza di competenze**, a fronte degli effetti delle "operazioni" di *spending review* e dei blocchi della spesa formativa; anche gli **inquadramenti** ed i **profili professionali, contrattualmente connessi alle mansioni**, risultano spesso inadeguati alla nuova realtà dell'azione amministrativa; il **welfare aziendale pubblico**, spesso, risulta insensibile alle richieste di sviluppo delle competenze, del benessere organizzativo e finanziario, oltre che di cura degli individui.

Maurizio del Conte, direttore dell'ANPAL, si è detto nell'occasione del *Forum Pa* (v. *sitografia cit.*) fiducioso non solo dell'esordio su larga scala negli uffici, ma anche che possa costituire il "*cavallo di Troia*" per il reale ingresso del lavoro per obiettivi e della performance.

Lo sviluppo nell'amministrazione del "**lavoro senza tempo e senza luogo**" (v. Gabrielli *HR On Line Luglio 2017 cit.*), ove le tradizionali coordinate spazio temporali perdono centralità, che sembra traslare parte dei rischi e determinare la retribuzione non solo sulle "*operae*" (energie) ma sull'"*opera*" (risultati), presuppone per un cambio di marcia reale la riprogettazione delle leve gestionali: **adeguate tecnologie abilitanti e conoscenze informatiche, effettività della valutazione della performance** ed individuazione di uno specifico set di indicatori, **ripensamento degli uffici**, come luoghi di socialità e diffusione della creatività e degli **stili di leadership pubblica**, per strutturare una



nuova identità collettiva ed allargata attraverso la rete, evitando ogni forma di “*miopia funzionale*” nell’*empowerment*.

Sarebbe importante che la Pubblica Amministrazione, nella quale fin qui forme organizzative del lavoro innovative hanno registrato complessivi insuccessi rispetto alle attese (ed, in particolare, il telelavoro), non perdesse questa occasione utile per una riforma potenzialmente davvero efficace, seguendo la logica strategica delle negoziazioni aziendali che gli anglosassoni chiamano “*win win*”.

In conclusione, dunque, il passaggio per il pubblico impiego contrattualizzato al modello del lavoro *smart*, dove non solo spazi, tempi, continuità delle prestazioni, ma anche poteri direttivo, conformativo e di controllo, “*incorporati*” negli strumenti informatici, finiscono per recare contorni assai più sfumati, richiede indubbiamente uno **sforzo ulteriore a tutti gli attori del sistema istituzionale, ai politici, alla dirigenza ed alle relazioni sindacali**, a cui spetta il compito fondamentale di compiere un salto culturale, di responsabilizzazione dei lavoratori e di orientamento ai risultati, oltre che metodologico di approccio al lavoro, che non può restare rimesso alla mera disponibilità del legislatore, in assenza di tale ulteriore propizio contesto.

Infatti, nell’attuale stadio evolutivo delle riforme, nessuno mai vorrebbe veder trasformati “*fannulloni*” e “*furbetti del cartellino*” in tutelati lavoratori “*agili*”.

### **BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA**

OMNIA UTET Trattati Giuridici “*Diritto e processo del Lavoro e della previdenza sociale*” – Privato e Pubblico di G.S. Passarelli, in particolare “*Il Telelavoro*” di P. Pizzi, 2017; SIMONE, *Manuale di Diritto del lavoro*, F. Del Giudice F. Izzo e M. Solombrino, 2017; *Smartworking e gestione delle risorse umane. Alcune domande per i leader HR del XXI secolo*, HR On Line Luglio 2017, G. Gabrielli; *quotidianopa.leggiditalia.it*, La direttiva sul lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, M. Alovisio; *Jobs act del lavoro autonomo e smart working, il quadro delle nuove disposizioni*, IlGiuslavorista giugno 2017, M. Cassaro; CEDAM, *Istituzioni di diritto del lavoro*, A. Tursi e P. A. Varesi, 2016; Guida al Lavoro GRUPPO 24ORE, G. Falasca, 2014; GIAPPICHELLI, *Diritto del Lavoro Pubblico* 2014, L. Galantino; *Remote working. Nuove tecnologie ed organizzazione del lavoro: sfide, opportunità e limiti*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2009 n.7, P. Varaldo; CACUCCI, *Diritto del lavoro*, E. Ghera, 2010; GIUFFRÉ, *Il telelavoro nella pubblica amministrazione (a proposito del d.p.r. 8 marzo 1999, n. 70)*, in *Giur. Merito*, 2000, G. Cassano; AA.VV., *Telelavoro: i miti e le prospettive per l’Italia*, Milano, 1989; *Telelavoro*, Mass.



Anno 5, n. 09 – LUGLIO 2017

## Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

136

Giur. Lavoro 1995, 638 ed in Enc. Giuridica Treccani 1996, XXX, R. Flammia; *Lavoro a domicilio*, Milano, 2000 e *Qualificazione e disciplina del rapporto di telelavoro in subordinazione ed autonomia: vecchi e nuovi modelli*, in Quaderni dir. Lav., 1998, pag. 101ss., R. Nogler; *Telelavoro e diritto*, Giappichelli, 1998, L. Gaeta e P. Pascucci, 1998; *Lavoro a distanza e subordinazione* Napoli, 1993, Ed. Scint. It. Pag. 152, L. Gaeta; *Il lavoro Subordinato: definizione ed inquadramento*, P. Ichino, Milano 1992; *Brevi considerazioni sulla qualificazione giuridica del telelavoro*, Riv. Giur, lav. 1997 e ID., *Il telelavoro*, Roma 1999, P. Pizzi; *Contributo allo studio delle fattispecie di lavoro subordinato*, Milano 1989, 221, Pessi; *Nuove forme di lavoro dipendente*, in Mass. Giur lav. 1984, 668, V. Dell'Olio; *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in Giornale dir. Lav. Rel. Ind. 1985, 203, Carinci.

*Portale della riforma del Lavoro*, [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it); [www.ipsoa.it/dossier/smart-working](http://www.ipsoa.it/dossier/smart-working); *Il sole24ore.com Quotidiano del lavoro*; [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it); [www.eticapa.it](http://www.eticapa.it); [www.ilgiuslavorista.it](http://www.ilgiuslavorista.it) Giuffrè; [www.osservatori.net/smartworking](http://www.osservatori.net/smartworking); [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu); [www.uniroma2.it](http://www.uniroma2.it); [www.corrierecomunicazioni.it](http://www.corrierecomunicazioni.it); [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu); [www.federalimi.it](http://www.federalimi.it); [www.segretaricomunalivighenzi.it](http://www.segretaricomunalivighenzi.it); [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com); [www.farecontrattazione.it](http://www.farecontrattazione.it); [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it); [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it).



## **Verso una nuova organizzazione del lavoro pubblico: le opportunità (pari) del lavoro agile**

*di Monica Parrella*

*Dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, coordinatrice dell'Ufficio per gli Interventi in materia di parità e pari opportunità*

### **1. Lavoro agile: strumento per la conciliazione vita-lavoro, e non solo**

Tra gli ostacoli principali incontrati dalle donne nell'accesso al mercato del lavoro e nello sviluppo della carriera particolare peso hanno le modalità tradizionali di organizzazione della prestazione lavorativa.

Il mondo del lavoro, sia pubblico, sia privato, è ancora troppo legato a schemi rigidi basati sulla presenza fisica piuttosto che sui risultati raggiunti. Ciò danneggia in primo luogo le donne con carichi familiari, spesso costrette a rinunciare al lavoro (principalmente nel settore privato) o ad accontentarsi di posizioni di minor rilievo, sia nel settore pubblico, sia nel settore privato..

In tale contesto la diffusione del c.d. lavoro agile, o *smart working*, potrebbe offrire nuove opportunità per l'ingresso e il mantenimento del posto di lavoro da parte delle donne, nonché per lo sviluppo delle carriere femminili e costituire al contempo uno strumento per incentivare gli uomini ad assumere maggiori responsabilità familiari utilizzando forme di esecuzione flessibile del rapporto di lavoro che non li penalizzino sul piano retributivo.

Ma cosa si intende per lavoro agile? Innanzitutto occorre distinguere il lavoro agile dal telelavoro. Si tratta di nuove modalità lavorative "a distanza" meno rigide del telelavoro, istituto conosciuto e disciplinato nel settore pubblico fin dagli anni '90 dello scorso secolo ma mai decollato.

Il lavoro agile consente al lavoratore e alla lavoratrice di eseguire le prestazioni in modo flessibile, nello spazio e nel tempo, nel rispetto di obiettivi lavorativi prefissati e, rispetto al telelavoro, presenta un grado di flessibilità maggiore, sia con riguardo all'organizzazione del lavoro rispetto a tempi e luoghi sia con riferimento agli strumenti utilizzabili per lo svolgimento dell'attività lavorativa.

La portata innovativa del lavoro "agile", infatti, è data dal fatto che i vincoli connessi a luogo e tempo/orario lavorativo si destrutturano, e viene riconosciuta alle persone una maggiore autonomia nel definire le modalità di esecuzione delle prestazioni a fronte di una maggiore focalizzazione e responsabilizzazione sui risultati, permettendo, dunque, che l'organizzazione del lavoro si adegui alle esigenze dei lavoratori, e non viceversa e promuovendo al contempo un bilanciamento tra produttività e conciliazione vita lavoro.



Rappresenta una modalità di lavoro *win-win*, che, secondo le ricerche realizzate da Università e Istituti di ricerca, produce impatti positivi non solo per i lavoratori, ma anche per i datori di lavoro e la collettività, in termini di recupero di produttività, di riduzione delle emissioni di Co2, di migliori servizi all'utenza.

## **2. Le politiche europee in tema di lavoro agile e la normativa nazionale: la legge Madia e il Collegato lavoro**

Le recenti evoluzioni normative italiane che permettono una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro anche in chiave di conciliazione delle esigenze della vita lavorativa e della vita professionale sono perfettamente in linea anche con quanto sta emergendo a livello europeo.

La risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 sulla "creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale" evidenzia le opportunità insite nel c.d. "lavoro agile" ed invita gli Stati membri ad un approccio all'organizzazione del lavoro basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione che non richiede necessariamente al lavoratore di essere presente sul posto di lavoro, e sottolinea il potenziale offerto dal lavoro agile ai fini di un migliore equilibrio tra vita privata e vita professionale.

Anche la recentissima risoluzione del Parlamento europeo del 14 giugno 2017 sulla "necessità di una strategia dell'Unione europea per eliminare e prevenire il divario tra le pensioni degli uomini e delle donne", al fine di ridurre le diseguaglianze tra gli uomini e le donne nei percorsi professionali, invita gli Stati membri a valutare la possibilità per i dipendenti di negoziare accordi volontari di flessibilità lavorativa, ivi incluse forme di lavoro agile o "*smart working*", indipendentemente dall'età dei figli o della situazione familiare, consentendo così a uomini e donne di conciliare meglio vita familiare e vita professionale.

Il divario pensionistico tra uomini e donne è infatti spesso il frutto dell'utilizzo, prevalentemente femminile, del part time per esigenze di conciliazione. La possibilità di "sostituire" il *part time* con il lavoro agile, istituto che non comporta penalizzazioni sul piano contributivo, dovrebbe contribuire, infatti, a ridurre in prospettiva il c.d. *gender pension gap*.

Del resto anche l'adozione da parte della Commissione europea nell'aprile 2017 di un Pilastro europeo dei diritti sociali va nella stessa direzione laddove, tra le varie iniziative lanciate dalla Commissione europea per attuare il contenuto del Pilastro, si inserisce una proposta di direttiva relativa "all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare" che prevede modalità di lavoro



flessibili per i genitori di bambini fino a 12 anni di età e per i prestatori di assistenza e di cura, riconoscendo loro il diritto di chiedere modalità di lavoro maggiormente elastiche, quali l'orario di lavoro flessibile o ridotto o la flessibilità del luogo di svolgimento della prestazione lavorativa.

Verso una nuova organizzazione del lavoro si è mossa la legislazione italiana più recente, che è stata tempestiva nel cogliere il mutamento già in atto, in particolare nelle grandi imprese italiane, del modo stesso di concepire la prestazione lavorativa e lo ha fatto sia per i lavoratori pubblici, attraverso la c.d. Riforma Madia (legge n. 124 del 2015), che all'art. 14 prevede modalità innovative di esecuzione della prestazione lavorativa pubblica, sia per i lavoratori privati, attraverso il c.d. Collegato lavoro sul lavoro autonomo e sulle misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato (legge n. 81 del 2017).

Con particolare riferimento ai lavoratori pubblici, l'art. 14 della L. 124/2015 introduce nuove misure in materia di conciliazione, prevedendo in maniera fortemente innovativa che le amministrazioni pubbliche siano "tenute ad adottare misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e la sperimentazione di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa."

Di tali misure dovranno poter avvalersi, entro tre anni, almeno il 10 per cento dei dipendenti di ciascuna amministrazione, che ne facciano richiesta, con la significativa garanzia prevista per legge di non subire penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa in questione costituiranno oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche dovranno pertanto adeguare i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

Lo stesso articolo 14, inoltre, dispone che le pubbliche amministrazioni procedano, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, a stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a mettere a disposizione dei propri dipendenti servizi di supporto alla genitorialità, individuando a titolo esemplificativo, negli accordi con altre amministrazioni pubbliche, gli strumenti attraverso i quali offrire ai dipendenti i servizi in questione.



Complessivamente, quindi, la norma intende favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti pubblici, da un lato, attraverso la sperimentazione di modelli organizzativi innovativi più funzionali, flessibili e idonei a rispondere agli indirizzi di *policy* e alle esigenze di innalzamento della qualità dei servizi pubblici, dall'altro attraverso la promozione di servizi di supporto ai dipendenti con responsabilità genitoriali.

Il quadro normativo di attuazione dell'articolo 14 della legge n. 124 del 2015 si è completato di recente con l'emanazione lo scorso 1° giugno della "Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti" (Direttiva n. 3 del 2017).

La Direttiva ha l'obiettivo di fornire indirizzi per l'attuazione dell'art. 14 e le linee guida, che ne costituiscono parte integrante, contengono indicazioni concernenti l'organizzazione del lavoro e la gestione del personale per promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, favorire il benessere organizzativo e assicurare l'esercizio dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori.

Le linee guida oltre ad individuare l'ambito di applicazione, forniscono specifiche indicazioni pratiche a supporto delle amministrazioni per i passaggi operativi propedeutici all'avvio della sperimentazione del lavoro agile prevista dall'articolo 14.

Particolare attenzione è riservata agli aspetti organizzativi su cui le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad incidere, alle infrastrutture tecnologiche, alla misurazione e valutazione della performance, nonché al tema della salute e sicurezza sul lavoro.

Ruolo fondamentale nella fase di sperimentazione sarà rivestito dai Comitati Unici di Garanzia e dagli Organismi Indipendenti di Valutazione istituiti presso le pubbliche amministrazioni, che sono chiamati ad intervenire sia in fase propulsiva, sia di verifica che di monitoraggio degli interventi delle amministrazioni di riferimento sui temi del lavoro agile.

Complessivamente la Direttiva intende promuovere una nuova visione dell'organizzazione del lavoro che stimoli l'autonomia e la connessa responsabilità dei dipendenti rispetto al raggiungimento dei risultati, a fronte di una migliore conciliazione della vita lavorativa con quella personale. A tal fine un ruolo significativo è attribuito alle attività di sensibilizzazione del personale, a partire dalla dirigenza, per la quale l'introduzione del lavoro agile nelle proprie strutture rappresenterà una rilevante occasione sotto il profilo manageriale.



Dal punto di vista della regolamentazione generale delle nuove modalità di esecuzione “*smart*” della prestazione lavorativa appaiono poi significative, anche per il lavoro pubblico, le prescrizioni della legge n. 81 del 2017, recante *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, che dedica il Capo II al lavoro agile*.

Con la recentissima legge risulta ora pienamente delineato il quadro normativo di riferimento per le attività degli oltre 250 mila *smartworker* (dati dell'Osservatorio sullo *Smart working* del Politecnico di Milano) che già stanno sperimentando il lavoro agile in particolare nella grande impresa con sede in Italia.

In particolare, l'articolo 18 della legge n. 81/2017 definisce compiutamente per la prima volta nel nostro ordinamento il lavoro agile o *smart working*.

Si tratta di una “modalità” di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva”.

La prestazione dell'attività lavorativa in “lavoro agile” non modifica la natura giuridica del rapporto di lavoro subordinato, la posizione della lavoratrice o del lavoratore all'interno dell'amministrazione e non modifica la relativa sede di lavoro di assegnazione.

La legge specifica, inoltre, l'ambito di applicazione precisando che le disposizioni si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti.

Da un punto di vista organizzativo la legge chiarisce che sarà un accordo tra il dipendente e il datore a definire nel dettaglio le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa in modalità agile.



### **3. Le sperimentazioni in corso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze**

Tra le pubbliche amministrazioni centrali che hanno avviato le attività di sperimentazione del lavoro agile vanno segnalate la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con Direttiva del 26 maggio 2017, ha formalmente dato avvio ad un percorso di sperimentazione del lavoro agile presso le strutture della Presidenza che in una prima fase verrà realizzata presso alcune articolazioni interne “pilota”, per essere estesa successivamente a tutte le altre strutture.

Parallelamente si è svolta una attività informativa e di sensibilizzazione destinata al personale e alla dirigenza, anche apicale, che ha permesso di mettere a conoscenza tutto il personale della Presidenza del Consiglio dell'importante innovazione organizzativa avviata.

La sperimentazione permetterà ad almeno il 10% dei dipendenti, che lo richieda, di svolgere la prestazione lavorativa al di fuori della sede di lavoro, anche senza fornitura di strumenti e connessioni da parte dell'amministrazione, per un massimo di 5 giornate al mese, divisibili anche in mezza giornate. Nel caso di istanze superiori alla percentuale prevista nella direttiva del Segretario generale sarà data priorità ai dipendenti che presentino esigenze di salute, di cura e di conciliazione vita-lavoro.

Nel mese di luglio del 2017 la sperimentazione del lavoro agile ha preso avvio anche presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso un progetto pilota che si concluderà il 31 gennaio 2018, salvo proroghe, e che vede la partecipazione iniziale di circa 200 unità di personale delle sedi centrali tra impiegati, funzionari e dirigenti. Alla sperimentazione possono accedere i dipendenti che svolgono attività tra quelle riconosciute nel documento di *policy* adottato dall'Amministrazione come esplicabili da remoto e comunque, ove sia possibile, avvalersi di applicativi informatici e procedure totalmente digitalizzate. L'attività lavorativa può essere svolta al di fuori della sede ordinaria per un massimo di 6 giornate al mese.

L'Amministrazione garantisce che i dipendenti che si avvalgono del lavoro agile non subiscano penalizzazioni sul piano giuridico ed economico, nonché ai fini del riconoscimento della professionalità e delle progressione di carriera.

In fase di prima implementazione della nuova modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, la priorità nell'ammissione allo *smart working* viene riservata – in caso pervenga un numero di istanze



più elevato di quello ammissibile al progetto - alle situazioni suscettibili di maggior tutela dal punto di vista della salute, della maternità e della genitorialità.

#### **4. Le attività del Dipartimento per le Pari Opportunità a supporto del Lavoro Agile**

Anche a seguito della emanazione della direttiva n. 3 sul lavoro agile nella Pubblica Amministrazione della Ministra Madia e dell'approvazione della legge n. 81 del 2017., si sta progressivamente accrescendo il numero delle amministrazioni pubbliche che sono in procinto di avviare progetti sperimentali di lavoro agile

Il Dipartimento per le pari opportunità – Ufficio per gli interventi in materia di parità e pari opportunità - con il Progetto “Lavoro agile per il futuro della PA: pratiche innovative per la conciliazione vita/lavoro”, di durata triennale, finanziato nell'ambito del PON Governance 2014-2020, si rivolge alle amministrazioni centrali, regionali e locali dell'intero territorio nazionale con i seguenti obiettivi: accompagnare la sperimentazione dei percorsi di flessibilità lavorativa, nello spazio e nel tempo, anche in adempimento degli obblighi previsti dalla legge n. 124/2015 con riferimento alla promozione della conciliazione vita/lavoro; diffondere nelle PA un nuovo modello culturale di organizzazione del lavoro più funzionale, flessibile e capace di rispondere agli indirizzi di *policy* e alle esigenze di innalzamento della qualità dei servizi nonché di maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Le attività si svilupperanno attraverso la realizzazione di approfondimenti teorici, manuali e Toolkit, l'implementazione di progetti pilota - diretti a sperimentare nella PA forme agili di organizzazione dell'attività lavorativa nello spazio e nel tempo -, la realizzazione di azioni di comunicazione e sensibilizzazione e l'attivazione di una rete stabile di attori significativi a supporto dell'azione di sistema

La sfida è quella di promuovere la creazione di un ambiente di lavoro moderno all'interno del quale le tradizionali modalità lavorative vengono sostituite da nuovi approcci organizzativi focalizzati su sistemi di management innovativi orientati ai risultati.

Saranno individuate fino a 25 pubbliche amministrazioni per le quali sarà definito un percorso personalizzato di supporto alla sperimentazione del lavoro agile, mentre tutte le altre pubbliche amministrazioni potranno beneficiare di una piattaforma interattiva di informazione e scambio.



## APPALTI PUBBLICI

### **Le procedure contrattuali nella P.A: fase amministrativa e fase contabile: due facce di un'unica realtà**

*di Claudia Maio*

*Dirigente Ministero dell'Economia e delle Finanze*

#### **Premessa**

Fase amministrativa e fase contabile delle procedure contrattuali: due facce di un'unica realtà, spesso scarsamente integrate e coordinate tra di loro, con effetti negativi sul fronte della gestione del bilancio pubblico.

Ancora una volta la riforma in materia di appalti pubblici (L. n. 50/2016 e s.m. e i.) disciplina minuziosamente requisiti e procedure relative alla fase amministrativa di gestione di un contratto pubblico, ma rimanda saltuariamente e genericamente alla normativa vigente in materia per quanto riguarda gli aspetti del bilancio e del controllo di legittimità amministrativa contabile degli atti e dei provvedimenti.

La scarsa attenzione prestata dal legislatore ai riflessi contabili della gestione dei contratti non è di ausilio al funzionario pubblico, che si trova a dover “fare i conti” con una “coperta spesso troppo corta” e con regole contabili non sempre sufficientemente conosciute, pur avendo egli la responsabilità della spesa. In molte Amministrazioni Pubbliche ancora vige una profonda scollatura tra gli uffici “amministrativi”- deputati a prendere le decisioni (programmazione degli interventi, delibera a contrarre, approvazione del contratto, ecc) - e quelli “contabili” (previsioni di bilancio, prenotazione di spesa, impegno, liquidazione, ordinazione, pagamento) - relegati, questi ultimi, a gestire a valle gli effetti contabili delle decisioni prese, come se le decisioni stesse non fossero fortemente condizionate dalla disponibilità di bilancio e dagli effetti che le procedure amministrative poste in essere determinano nella gestione complessiva della spesa.

Tale discrasia è molto evidente soprattutto nelle Amministrazioni caratterizzate dall'esistenza di “ruoli” diversi, come nel caso, ad esempio, della Giustizia (magistrati ed amministrativi), della Difesa (civili e militari), delle Università (docenti e amministrativi), delle ASL (medici ed amministrativi). In



tali casi le due “anime” che caratterizzano l’organizzazione dell’Amministrazione spesso non operano in simbiosi, con conseguenze poco felici sul fronte della economicità e dell’efficacia degli acquisti di beni e servizi e della correttezza nella gestione del bilancio, perché i problemi contabili rispecchiano in realtà, nella maggior parte dei casi, problemi organizzativi.

La mancata codifica nella legge n. 50/2016, così come nel precedente testo unico approvato con legge n. 163/2006, delle procedure contabili afferenti la stipula e l’esecuzione dei contratti pubblici è probabilmente anche addebitabile al variegato e complesso quadro normativo di riferimento esistente nell’ambito del settore pubblico allargato in materia di bilancio.

Ciascun Ente Pubblico ha un suo Regolamento di Contabilità ed Amministrazione, redatto nel rispetto della legge quadro che disciplina i principi e gli aspetti salienti dei vari ambiti in cui si articola la Pubblica Amministrazione in senso ampio: Amministrazioni statali, Enti Locali, Enti pubblici non economici, Camere di Commercio, Università, ecc.

A partire dalla legge di riforma del Bilancio n. 196/2009 è iniziato un importante processo di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica.

L’art. 2 della legge di riforma del bilancio del 2009 ha previsto una delega in testa al Governo ai fini dell’adozione di uno o più decreti legislativi per l’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle Regioni e degli enti locali, e dei relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica ed ha disposto che i sistemi e gli schemi di cui al primo periodo devono essere raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

L’art.13 ha previsto l’istituzione della BDAP: la banca dati unitaria della Pubblica Amministrazione, quale utile strumento di conoscenza, coordinamento ed analisi della finanza pubblica.

In questi anni molti sono stati i progressi realizzati sul fronte dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, ma ancora oggi permane un quadro non del tutto “armonizzato” a livello operativo, in considerazione anche degli applicativi informatici in uso presso i vari Enti, ancora non del tutto adeguati al cambiamento in atto. Essendo il quadro ancora molto variegato, con il presente articolo si tenterà di analizzare la sequenza delle fasi procedurali indicate dagli articoli 32 e 33 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con riferimento agli affidamenti di forniture di beni e servizi disposti dalle articolazioni periferiche delle Amministrazioni Centrali dello Stato. La novità investe, in



particolare, il principio contabile generale della competenza finanziaria, che costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

Sia il D.Lgs. n. 91/2011 concernente le altre amministrazioni pubbliche, che il decreto legislativo n. 118/2011, prevedono la sperimentazione di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, cd. "potenziata", secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate - e tra queste quelle derivanti dalla stipula di contratti pubblici - sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge, ma con imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza.

La problematica investe particolarmente i contratti aventi efficacia pluriennale, in relazione sia all'esigenza di assicurarne la copertura finanziaria, che a quella di evitare il sorgere di debiti fuori bilancio in senso stretto (impegno giuridico cui non corrisponde relativo impegno economico), il tutto anche in vista del potenziamento delle funzioni del bilancio di cassa (come previsto dalla legge n. 196/2009 e s.m. e i. e sollecitato dalla Comunità Europea).

### **La programmazione del fabbisogno e la relativa copertura di bilancio**

Tra le novità sancite dal Nuovo Codice dei contratti spicca la rilevanza data alla fase della programmazione della spesa in materia non solo di lavori pubblici "sopra soglia", ma anche in ambito di acquisto di beni e servizi.

L'art. 21 del decreto legislativo n. 50/2016 prevede, infatti, al comma 1, che *"le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio"*. Al comma 6 lo stesso articolo precisa che *"il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro"*.

Con il dettato del nuovo codice, dunque, l'obbligatorietà della programmazione non riguarda più solo la fattispecie dei lavori delle opere pubbliche. Viene chiarito che entrambi i programmi - sia quello triennale per le opere pubbliche, che quello biennale degli acquisti di beni e servizi - devono essere interessati dai relativi aggiornamenti annuali e devono essere approvati nel rispetto dei documenti programmatori di bilancio.



La soglia prevista dal comma 6 coincide con la possibilità di affidamenti diretti, dovuta eventualmente anche ad esigenze urgenti e non prevedibili: sicchè il legislatore ha ritenuto non necessario dettagliare il programma con forniture e servizi il cui affidamento sfugge alle regole generali di trasparenza e pubblicità.

Se tale statuizione è in linea con i principi del tutto condivisibili di economicità e tempestività cui deve ispirarsi l'azione amministrativa in tale materia - se pure nel rispetto dei principi di libera concorrenza, di pubblicità e di trasparenza (art.30 d.lgs. n. 50/2016) - non pare, tuttavia, la stessa essere coerente con il principio generale della copertura finanziaria della spesa, secondo cui ogni spesa programmata deve trovare la sua copertura in sede di bilancio, in attuazione del principio costituzionalmente previsto del pareggio del bilancio (art.81 Cost. così come novellato dalla legge di revisione costituzionale n.1/2012).

Il principio di economicità amministrativa dovrebbe, cioè, investire la sola area delle procedure di scelta del contraente, senz'altro da intendersi semplificate di fronte ad un appalto di modesto importo (entro il tetto di euro 40.000,00), ma non può offrire deroghe alla necessità che qualunque tipo di spesa per essere ordinata deve poter trovare preventiva copertura finanziaria, soprattutto quando è relativa a bisogni ed esigenze prevedibili e ripetibili nel tempo, come nel caso delle spese strumentali al funzionamento degli uffici.

La disposizione in argomento - art.21 d.lgs. n. 50/2016 - apre l'esigenza di una riflessione anche su un problema di coordinamento che si viene a creare con la riforma della contabilità degli Enti Locali, prevista dal d.lgs. n. 118/2011.

Se la programmazione delle acquisizioni mediante spesa corrente ha un respiro biennale, non pare avere più molto senso la previsione dell'articolo 183, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000 come novellato dalla riforma del 2011: tale norma, infatti, non consente che le prenotazioni di spesa relative a forniture e servizi confluiscono nel fondo pluriennale vincolato, se non si giunge all'aggiudicazione entro l'anno, sicché, a scadenza dell'esercizio finanziario, esse vanno nell'avanzo di amministrazione. Si tratta, a lume di logica, di una conseguenza inconciliabile con una programmazione biennale: le prenotazioni di spesa dovrebbero garantire la fruibilità della spesa stessa per un arco di tempo almeno pari a quello previsto dalla programmazione.



L'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti dovrebbe comportare, inoltre, l'abolizione dell'articolo 1, comma 505, della legge n. 208/2015, che prevede il programma biennale solo per gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro.<sup>70</sup>

Rispetto al previsto obbligo di programmazione di cui alla legge di stabilità (art. 1, comma 505) la volontà del legislatore sembra profondamente mutata con estensione – con il nuovo codice – degli obblighi in argomento. Nel primo comma dell'articolo 21 del nuovo codice, infatti, si evidenzia che *“le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi”* e che il programma degli acquisti – e questo vale anche per i lavori pubblici –, deve essere approvato *“nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio”*.

### **La sequenza delle fasi procedurali indicate dagli art. 32 e 33 del nuovo codice dei contratti**

L'art 32 del Nuovo codice dei Contratti, nel disciplinare le fasi delle procedure di affidamento, al comma 1, precisa che *“le procedure di affidamento dei contratti pubblici hanno luogo nel rispetto degli atti di programmazione delle stazioni appaltanti previsti dal presente codice o dalle norme vigenti”*.

Ai comma 12 e 13 lo stesso articolo precisa che *“Il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti”* (comma 12) e che *“l'esecuzione del contratto può avere inizio solo dopo che lo stesso è divenuto efficace, salvo che, in casi di urgenza, la stazione appaltante ne chieda l'esecuzione anticipata, nei modi e alle condizioni previste al comma 8”* (comma 13).

Il comma 2 dell'art.32 precisa che *“Prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti, in conformità ai propri ordinamenti, decretano o determinano di contrarre, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte”*. Naturalmente la selezione dei partecipanti e delle offerte deve avvenire mediante uno dei sistemi e secondo i criteri previsti dal nuovo codice.

Il comma 2 dell'art.33 del Nuovo Codice dei Contratti stabilisce che *“L'eventuale approvazione del contratto stipulato avviene nel rispetto dei termini e secondo procedure analoghe a quelle di cui al*

<sup>70</sup> comma 505 – primo periodo – della legge di stabilità n. 208/2015: *Al fine di favorire la trasparenza, l'efficienza e la funzionalità dell'azione amministrativa, le amministrazioni pubbliche approvano, entro il mese di ottobre di ciascun anno, il programma biennale e suoi aggiornamenti annuali degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro.*



*comma 1. L'approvazione del contratto è sottoposta ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti delle stazioni appaltanti".*

Appare a tal punto opportuno chiedersi cosa si intenda per "eventuale approvazione" e "altri controlli" cui fa riferimento il Nuovo Codice dei Contratti, soprattutto in relazione all'ipotesi che "stazione appaltante" sia un'articolazione territoriale di un'amministrazione centrale.

L'approvazione del contratto è un provvedimento amministrativo con il quale il titolare del potere di spesa - che aveva espresso la cd. determina a contrarre - verifica la corrispondenza tra l'esito della attività negoziale posta in essere dal RUP e le effettive esigenze della P.A. che con quel dato contratto o appalto si intende soddisfare e ne riconduce la stipula alla titolarità dell'Amministrazione.

Nel caso delle Amministrazioni Pubbliche la determina a contrarre, emessa dal dirigente competente in base all'organizzazione dell'Amministrazione stessa, deve indicare oltre al fabbisogno per il quale si autorizza l'avvio della procedura di gara, ed il tipo di procedura da seguire, anche il capitolo di bilancio ed il piano gestionale (dal 2018 anche l'"azione") che ne garantisce la copertura finanziaria/economica.

In linea generale può dirsi che il controllo di regolarità amministrativo contabile è volto a garantire la legittimità contabile ed amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Esso può svolgersi in via preventiva o successiva rispetto al momento in cui l'atto di spesa spiega i suoi effetti ed è attualmente disciplinato - per gli atti di spesa emessi dalle Amministrazioni pubbliche in senso stretto (Ministeri e loro articolazioni periferiche) - dagli uffici della Ragioneria Generale dello Stato (Uffici Centrali di Bilancio e Ragionerie Territoriali dello Stato) ai sensi del decreto legislativo n. 123 del 2011.

In particolare il titolo II - Capo I dell'anzidetto decreto legislativo è interamente dedicato al controllo preventivo "sugli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato"(art.5, comma1, d.lgs. n. 123/2011). Tra questi la lettere a) e b) del comma 2 dell'art.5 del d.lgs. n. 123/2011 contemplano rispettivamente "gli atti sottoposti al controllo preventivo della Corte dei Conti" e "i decreti di approvazione di contratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo ed affidamenti diretti, atti di riconoscimento del debito". L'art.6 del decreto legislativo n. 123/2011 afferisce, invece al controllo contabile ed afferma che "l'ufficio di controllo effettua la registrazione contabile delle somme relative agli atti di spesa di cui all'art.5, con conseguente effetto di rendere indisponibili ad altri fini le somme ad essa riferite" Il comma 3 del successivo art. 7 precisa che "in caso di esito negativo del controllo gli atti non producono effetti a carico del bilancio dello Stato, salvo che sia esplicitamente richiesto di dare



*ulteriore corso al provvedimento, sotto la responsabilità del dirigente titolare della spesa ai sensi dell'articolo 10".*

In caso di esito positivo del controllo, l'ufficio competente (il riparto di competenza è ispirato al criterio della territorialità in considerazione dell'ufficio che emana l'atto) appone il visto di regolarità amministrativo e contabile e l'atto diventa efficace a decorrere dalla sua emanazione (art.8, comma 1). L'atto acquista efficacia anche in caso di inutile decorrenza dei termini previsti dall'art. 8 senza osservazioni o rilievi da parte degli uffici di controllo.

Deputati al controllo interno - amministrativo contabile sugli atti di spesa sono gli uffici della Ragioneria Generale dello Stato, che si articolano in Uffici Centrali del Bilancio per quanto riguarda gli atti di spesa posti in essere dalle Amministrazioni statali centrali ed in Ragionerie Territoriali dello Stato per quanto attiene le articolazioni periferiche delle Amministrazioni Statali. La Corte dei Conti svolge, invece, un controllo cd. esterno.

Le stazioni appaltanti, quando sono Amministrazioni Statali in senso stretto, trasmettono ai competenti uffici della RGS i decreti di impegno, corredati dal titolo giuridico che li legittima (contratto approvato), affinché venga svolta la verifica ai sensi degli artt. 5 e 6 dello stesso d.lgs. n. 123/2011, con conseguente validazione ed iscrizione nel Sistema Spese del Bilancio dello Stato.

### **La fase dell'efficacia del contratto e del pagamento del debito da parte della P.A.**

Una volta effettuato il controllo amministrativo-contabile sul provvedimento di approvazione del contratto o del cottimo fiduciario o del conferimento diretto, e sul relativo decreto di impegno, con conseguente registrazione al Sistema Spese della RGS (SIRGS), il contratto è efficace e le prestazioni possono essere rese.

Il titolo V del Capo III del d.lgs. n. 50/2016 è dedicato alla fase della "esecuzione" degli appalti e dei contratti.

All'art.101 è previsto che la esecuzione dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, è diretta dal responsabile unico del procedimento, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni.

Il responsabile unico del procedimento (RUP), nella fase dell'esecuzione, si avvale di una serie di figure aventi competenza specifica in materia di appalti, quali: il direttore dell'esecuzione del contratto o il direttore dei lavori; il coordinatore in materia di salute e di sicurezza nominato ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008; il collaudatore o la commissione di collaudo; il verificatore della



conformità in caso di appalti per i quali non è previsto il collaudo vero e proprio (artt. 101 e 102 d.lgs. n. 50/2016).

E' in ogni caso il RUP che accerta nell'ambito della stazione appaltante il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni affidate ad ognuna delle figure sopra indicate.

Tale tipo di controllo non va confuso con quello sin qui trattato, perché si sostanzia in un controllo di carattere tecnico sulla qualità delle prestazioni rese e sulla corrispondenza tra le stesse e gli obblighi scaturenti dal contratto stipulato. Il Nuovo Codice affida al RUP il compito di curare, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi (art.31, comma 4, lett. b).

L'esito di tale controllo è tuttavia indispensabile perché il credito dell'appaltatore/fornitore possa divenire certo, liquido ed esigibile e cioè pagabile da parte della P.A.

Infatti un credito è certificabile e definibile quale "certo, liquido ed esigibile" quando esso sia riferito ad un'obbligazione perfezionata, quando l'obbligazione sia stata correttamente registrata nelle scritture contabili dell'ente debitore, e quando sia scaduto il termine di pagamento.

Una volta che l'organo a ciò deputato abbia certificato la regolare esecuzione della prestazione da parte dell'appaltatore, l'Amministrazione può emettere il decreto di liquidazione, previa verifica della regolare situazione contributivo/assicurativa della ditta appaltatrice (DURC), dell'esistenza di un conto dedicato ai sensi della normativa in materia di tracciabilità finanziaria (legge n. 136/2010), della positiva verifica Equitalia ex art. 48 bis del D.P.R. n. 602/1973 (per i pagamenti superiori ad euro diecimila) e di tutte le altre condizioni richieste dalle normative specifiche di settore. Il pagamento avviene a fronte di una regolare emissione di fattura elettronica da parte della ditta appaltatrice, riportante il corretto codice CIG ed il codice CUP, laddove previsto.

Spesso il decreto di liquidazione ed il decreto di pagamento coincidono e vengono emessi con un unico atto, mentre sarebbe corretto che il decreto di liquidazione fosse emesso dall'ufficio amministrativo che ha dato il via alla procedura di acquisizione di lavori, beni e servizi, con assunzione della responsabilità della spesa che si va a liquidare, ed il decreto di pagamento venisse emanato dall'ufficio di ragioneria che assume solo una responsabilità contabile dell'ordine di pagare che va ad emettere. A volte coincidono anche l'atto di impegno e quello di pagamento, quando viene emesso un ordine di pagare ad impegno contemporaneo.



Anche gli atti di pagamento emessi a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali devono pervenire all'ufficio di controllo, e ciò almeno 15 giorni prima della data di scadenza del termine di pagamento (comma 4 bis dell'art.8 del d.lgs. n. 123/2011, introdotto dal d.lgs. n. 93/2016).

Rispetto agli atti di pagamento l'ufficio di controllo espleta i riscontri di competenza e dà comunque corso al pagamento entro i 15 giorni successivi al ricevimento degli atti di pagamento, sia in caso di esito positivo, sia in caso di formulazione di osservazioni o richieste di integrazioni e chiarimenti. Qualora il dirigente responsabile non risponda alle osservazioni, ovvero i chiarimenti forniti non siano idonei a superare le osservazioni mosse, l'ufficio di controllo è tenuto a segnalare alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti eventuali ipotesi di danno erariale derivanti dal pagamento di cui si è dato corso.

In base al decreto legislativo n. 231/2002, come modificato dal d.lgs. n. 192/2012, tutti gli enti della Pubblica Amministrazione sono tenuti a pagare le fatture legittime entro 30 giorni dalla data di emissione, con alcune eccezioni che consentono il pagamento entro 60 giorni.

La decorrenza del termine decorre dalla "*data di ricevimento della fattura*", trascorsi i quali sono dovuti gli interessi moratori senza necessità di costituzione in mora.

A decorrere dal 06 giugno 2014 possono essere emesse nei confronti della pubblica amministrazione centrale, e per tutti gli altri enti pubblici dal 31 marzo 2015, solo fatture elettroniche aventi le caratteristiche indicate dal D.M. n. 55 del 2013, emanato in attuazione dell'art. 1, commi da 209 a 214, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, come modificata dalla lettera a) del comma 13 duodecimo dell'art.10, D.L. 06 dicembre 2011, n. 201, testo integrato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214.

L'allegato "C" al D.M. n. 55 del 2013 prevede che nel termine di 15 giorni dal ricevimento della fattura elettronica la PA possa comunicarne il rifiuto. Se non viene comunicato alcun rifiuto, la fattura si intende accettata. Tale termine coincide con quello previsto dall'articolo 21 del D.P.R. n. 633/1972 per la registrazione delle fatture emesse. Tuttavia i rimedi offerti dalla normativa Iva per documentare eventuali variazioni di imponibile e imposta sono disciplinati dall'articolo 26 e prevedono l'emissione di apposite note fino a un anno dall'effettuazione dell'operazione

La fattura d'altro canto, salvo eccezioni puntualmente disciplinate, deve essere emessa nel momento dell'effettuazione dell'operazione. Infatti la ricevuta di inoltro al Sistema di interscambio (SDI) della fattura equivale a emissione della fattura per il fornitore, così come specificato dalla circolare n. 1 del 31 marzo 2014, emessa dai Dipartimenti delle Finanze e della Funzione pubblica per



puntualizzare e coniugare le norme riguardanti l'Iva e quelle riguardanti gli obblighi per la PA. Con riferimento al rifiuto, detta circolare puntualizza che «le amministrazioni possono rifiutare le fatture inoltrate agli uffici di fatturazione elettronica centrale e riportanti un codice FE centrale esclusivamente nel caso in cui la fattura non sia attribuibile all'amministrazione, ivi compresa ogni sua componente organizzativa, ...».

Il rifiuto "serve" allo SDI a non memorizzare la fattura così da consentire all'emittente di riproporla con la stessa data e la stessa numerazione senza che il documento venga scartato dallo stesso sistema.

Tale rifiuto appare doveroso nel caso in cui la fattura non appartenga all'amministrazione, mentre potrebbe essere opportuno nel caso di mancanza dei codici CIG o CUP - che comportano per la PA il divieto di pagare (D.L. n. 66/2014) - perché ciò consentirebbe al fornitore di inserire i codici mancanti o errati e di reinviare la stessa fattura attraverso il SDI.

La fase relativa al controllo della regolare esecuzione della fornitura o della prestazione, spesso necessita di tempi più lunghi, dovuti alla maggiore complessità del procedimento.

E' da evidenziare che in relazione all'accettazione o al rifiuto delle fatture, il D.M. n. 55/2013 richiama l'articolo 1988 del Codice civile, riguardante la promessa di pagamento e la ricognizione di debito e comportante l'inversione dell'ordinario onere della prova. Pertanto, è da ritenere che l'accettazione della fattura non sia opportuna nelle more della verifica della regolare esecuzione, in quanto comporterebbe, ai sensi dell'articolo 1988 del Codice civile, inversione dell'onere della prova dell'esistenza del debito non ancora regolarmente accertato attraverso il controllo della prestazione di cui agli art. 101 e seg. del decreto legislativo n. 50/2016.

Inoltre, se consideriamo che l'ufficio di controllo ha poi 15 giorni di tempo per espletare il proprio controllo, è evidente come il termine per il pagamento previsto dalla normativa vigente - che è di 30 giorni dalla data di emissione delle fatture - è già scaduto e che di conseguenza tutti i debiti della P.A risultano essere fuori termine.

La RGS nel 2014 ha creato - per monitorare i debiti della P.A. , anche sulla base della spinta sanzionatoria della Comunità Europea in materia - una piattaforma informatica denominata Piattaforma della Certificazione dei Crediti commerciali (PCC) che colloquia con il SI.CO.GE ed il Sistema spese della stessa RGS ( applicativi attraverso cui avvengono i mandati di pagamento della P.A. e vengono aggiornate le scritture contabili di Bilancio) al fine di effettuare un costante monitoraggio dei crediti commerciali: essa registra il totale delle fatture trasmesse alle pubbliche amministrazioni,



ma recepisce anche le informazioni sui pagamenti effettuati, e consente, così, di elaborare per ogni soggetto erogatore della spesa, l'indicatore di tempestività dei pagamenti previsto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 22 settembre 2014.

Tale DPCM è stato emanato in attuazione dall'articolo 8 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 - disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni - stabilita dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. L'indicatore di tempestività dei pagamenti è definito in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo prevede infatti che: il numeratore contenga la somma, per le transazioni commerciali pagate nell'anno solare, dell'importo di ciascuna fattura pagata moltiplicato per i giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura stessa e la data di pagamento ai fornitori; il denominatore contenga la somma degli importi pagati nell'anno solare. L'unità di misura è in giorni. L'indicatore misurato in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture attribuisce pertanto un peso maggiore ai casi in cui sono pagate in ritardo le fatture che prevedono il pagamento di somme più elevate.

Considerati i tempi previsti dal D.M. n. 55/2013 al fine dell'accettazione della fattura elettronica da parte del soggetto titolato alla spesa (15 giorni), ed il termine previsto dal comma 4 bis dell'art.8 del decreto legislativo n. 123/2011, come modificato ed integrato dal d.lgs. n. 93/2016, al fine del controllo preventivo sull'atto di pagamento (15 giorni), nonché il termine di 30 giorni entro cui è obbligatorio per la P.A. procedere al pagamento dei propri debiti ai sensi dell'art.1, comma 2, del d.lgs. n. 231/2002 come modificato ed integrato dal d.lgs. 192/2012, è evidente quanto sia necessario per ogni centro di spesa della P.A. procedere immediatamente alla verifica della prestazione resa dal proprio debitore nonché provvedere ad accettare quanto prima le fatture elettroniche che pervengono in SI.CO.GE. attraverso lo SDI - fatti naturalmente i dovuti controlli - e quanto sia importante che gli uffici di controllo - UCB ed RTS per le Amministrazioni centrali e le loro articolazioni periferiche - procedano tempestivamente al dovuto controllo preventivo, così da riuscire a rispettare il termine di pagamento dei trenta giorni a partire dalla "**ricevuta**" della fattura ( e non dalla sua accettazione!).

Il decreto legislativo n. 231/2002, così come modificato dal d.lgs. n. 192/2012, prevede all'art.1 comma 4 una deroga al termine obbligatorio di giorni trenta previsto dallo stesso articolo 1, comma 2: "*Nelle transazioni commerciali in cui il debitore e' una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purchè in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal*



*comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto”.*

Al fine di evitare un'esposizione eccessivamente negativa dell'indice di tempestività dei pagamenti evincibile dalla Piattaforma sulla Certificazione dei Crediti, le P.A. appaltanti più attente a tale aspetto si preoccupano di inserire nel contratto l'espressa previsione di un termine di pagamento superiore ai 30 giorni, seppure entro il termine massimo dei 60 giorni, così da poter espletare correttamente tutte le procedure necessarie per pervenire ad un legittimo e corretto pagamento delle fatture elettroniche.

### **I criteri di imputazione della spesa**

La sequenza delle fasi procedurali indicate dagli artt. 32 e 33 del nuovo codice, a parte i rinvii agli ordinamenti propri delle singole stazioni appaltanti, mette in risalto il concetto di obbligazione giuridicamente perfetta, che costituisce “titolo” per procedere all'impegno di spesa.

La fase dell'“impegno”, così come quella dell'“accertamento” sul fronte delle entrate, è propria di un bilancio redatto sulla base del criterio della competenza, mentre i bilanci redatti sulla base del solo criterio della cassa - come avviene nella generalità dei Paesi aderenti alla Comunità Europea - si esprimono in termini di “riscossioni” sul fronte delle entrate e di “pagamenti” sul fronte delle uscite.

### **A) Breve excursus evolutivo**

A tal riguardo è da ricordare come il bilancio dello Stato italiano abbia subito nel 2009 una profonda riforma, frutto dell'esigenza di uniformità ai criteri e ai principi stabiliti in materia contabile in sede di Comunità Europea (trattato di Maastricht, di Amsterdam e di Lisbona).

Storicamente il bilancio dello Stato italiano e della P.A in senso ampio è stato impostato secondo i principi della contabilità finanziaria e redatto secondo il criterio misto della competenza (accertamento per le entrate ed impegno per le uscite) e della cassa (riscossioni per le entrate e pagamenti per le uscite).

Nel 1997 si ha una prima importante riforma del bilancio dello Stato con la legge n. 94, che avvia un percorso di integrazione tra la contabilità finanziaria e quella economica, prevedendo una struttura del bilancio dello Stato articolata per unità previsionali di base e centri di costo e fondata



essenzialmente sulle “responsabilità” di chi spende in relazione alla funzione ricoperta nel quadro organizzativo delle singole Amministrazioni.

La riforma del 1997 è in linea con la riforma del pubblico impiego sancita dal decreto legislativo n. 29/1993, che afferma il principio della separazione tra il potere politico e quello gestionale, con riconoscimento di quest’ultimo interamente in testa alla dirigenza attraverso la realizzazione di obiettivi e programmi in linea con gli obiettivi strategici dettati dalla politica e con un sistema di responsabilità e di valutazione volto a verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Nel 2009 si ha un’altra importante riforma del Bilancio dello Stato, dettata soprattutto dalle spinte riformatrici dell’Unione Europea e dall’esigenza di ottenere maggiore trasparenza ed evidenza dei dati necessari a valutare il rispetto del patto di stabilità e gli impegni di Maastricht e di Lisbona.

Si passa, così, da una impostazione di bilancio basata sulla struttura organizzativa delle amministrazioni e sul “chi” gestisce le risorse (Centro di responsabilità, centro di costo, ecc) ad una struttura fondata sulle “finalità” e sugli “obiettivi” di spesa, attraverso l’articolazione del bilancio in missioni, programmi, azioni (legge n. 196/2009).

Con la riforma del 2009 viene anche definita la necessità di un passaggio da un bilancio misto - quale è quello dello Stato italiano, fondato sul criterio della competenza e della cassa - ad un bilancio di sola cassa, come risultano essere la generalità delle forme di bilancio degli altri Stati membri, e ciò soprattutto in una logica di armonizzazione volta a garantire omogeneità di rilevazione e lettura dei dati di bilancio e focalizzazione dell’esistenza dei debiti della P.A.

Inizialmente con la legge n. 196 del 2009, l’art. 42 sancisce l’obbligatorietà del passaggio dal bilancio misto al bilancio di sola cassa, prevedendo che nell’arco di tre anni il bilancio dello Stato sarebbe stato redatto ispirandosi esclusivamente a tale ultimo criterio.

Successivamente l’art. 6, commi 10,11 e 12 del D.L. 06.07.2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 07.08.2012, n.135 ha reintrodotto il concetto di bilancio misto, per competenza e per cassa, prevedendo nel 2013 l’obbligatorietà in testa ai dirigenti titolari del potere di spesa della compilazione del programma finanziario dei pagamenti, o cd. cronoprogramma dei pagamenti, che si sostanzia nell’obbligo di predisporre ed aggiornare, contestualmente all’adozione di ciascun impegno, il piano finanziario pluriennale dei pagamenti sulla base del quale ordina e paga le spese.



Inizialmente il cd. cronoprogramma dei pagamenti era stato previsto solo per forniture ed appalti, poi è stato esteso a tutte le tipologie di spesa. Con il cronoprogramma il dirigente deve tener conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni e della loro esigibilità.

Intanto con i decreti legislativi del 2011 n. 91 - concernente le altre amministrazioni pubbliche - e n. 118 - concernente la contabilità degli Enti Locali - è stata prevista la sperimentazione di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, cd. "potenziata", secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge ma con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza.

### **B) Il principio della competenza finanziaria potenziata**

Scopo del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata è quello di: conoscere i debiti effettivi delle amministrazioni pubbliche; evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti; rafforzare la programmazione di bilancio; favorire la modulazione dei debiti secondo gli effettivi fabbisogni; avvicinare la competenza finanziaria a quella economica.

A decorrere dal 01.01.2015 gli Enti Territoriali hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata o rinforzata.

Il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, nel dettare il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge n. 196/2009, all'art.3, sostituisce il dettato dell'art. 34 della legge n. 196/2009, inserendo al comma 2 la disposizione secondo cui *"in relazione all'adempimento di obbligazioni giuridiche perfezionate sono assunti impegni di spesa, nei limiti dei pertinenti stanziamenti iscritti in bilancio, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili"*. L'assunzione dei suddetti impegni è possibile solo in presenza della necessaria copertura finanziaria e degli elementi costitutivi dettati dallo stesso art. 34 al comma 2 (ragione del debito, importo da pagare, esercizio o esercizi finanziarie su cui gravano le previste scadenze di pagamento, creditore univocamente individuato).

Il comma 3 dell'art. 34 nella sua nuova formulazione precisa, inoltre, che *"per le spese afferenti all'acquisto di beni e servizi, sia di parte corrente, che in conto capitale, l'assunzione dell'impegno è subordinata alla preventiva registrazione, sul sistema informativo in uso presso tutti i Ministeri per la*



*gestione integrata della contabilità economica e finanziaria - SI.CO.GE - dei contratti o degli ordini che ne costituiscono il presupposto”.*

I comma 6, 7 ,8 e 9 del novellato art. 34 prevedono in testa al dirigente responsabile della gestione, in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza (escluse le competenze fisse ed accessorie da corrispondere al personale), l’obbligo di predisporre ed aggiornare, contestualmente all’assunzione del medesimo impegno, un apposito piano pluriennale dei pagamenti sulla base del quale ordina e paga le spese, di tale piano viene data pubblicità (comma 7). Il piano finanziario deve riportare, quali elementi necessari e presupposti al pagamento stesso, tutti gli elementi indispensabili per l’assunzione del singolo impegno (ammontare del debito, esatta indicazione della persona del creditore), con indicazione dei titoli e dei documenti comprovanti il diritto acquisito e soprattutto la data in cui viene a scadenza l’obbligazione (comma 8).

Il comma 9 del novellato art.34 in argomento precisa che, *” ai fini della predisposizione del piano finanziario dei pagamenti va altresì considerato ogni elemento necessario e presupposto del pagamento, rilevabile nell’ambito della complessiva attività procedimentale antecedente il pagamento medesimo ed all’interno di ogni singolo atto ad esso collegato”.*

Tale disposizione normativa mette particolarmente in risalto la stretta connessione tra le fasi procedurali relative alla vita di un contratto stipulato dalla P.A. e le fasi procedurali della contabilità pubblica in materia di uscite/costi di bilancio.

Coerentemente, dopo il comma 1 dell’art. 23 della legge n. 296/2009, è stato inserito dal decreto legislativo il comma 1-ter , con il quale è detto che *”ai fini della predisposizione per ciascuna unità elementare di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, le previsioni pluriennali di competenza e di cassa, sono formulate mediante la predisposizione di un apposito piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma), il quale contiene dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento...”*

Al fine di dare corso all’adozione del nuovo criterio della competenza finanziaria potenziata, sopra descritto, il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha emanato in data 16 settembre 2016 un decreto - registrato alla Corte dei Conti al n. 2496 del 28.09.2016 - con il quale sono state fornite indicazioni di carattere tecnico ed operativo per l’attuazione di una sperimentazione che avrà durata massima di dodici mesi a decorrere dal 01 ottobre 2016.



Gli Uffici di controllo della Ragioneria Generale dello Stato sono chiamati a svolgere una attività di verifica sull'andamento di tale sperimentazione, con il compito di curare la pubblicità delle informazioni relative agli impegni assunti e all'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti, la cui inadempienza comporta la sanzione per l'Amministrazione che non rispetta gli obblighi previsti dai comma 7, 8 e 9 del novellato art. 34 della legge n. 196/2009 e s.m. e i., dell'impossibilità di accedere all'utilizzo dei Fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste e per le autorizzazioni di cassa per un periodo di tre anni.

In attuazione del D.M. del MEF del 16 settembre 2016 la Ragioneria Generale dello Stato ha emanato la circolare n. 23 del 07.10.2016, con la quale è stato precisato, tra l'altro, che a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'assunzione dell'impegno è subordinata alla preventiva registrazione, sul sistema informativo in uso presso tutti i Ministeri per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria, dei contratti o degli ordini che ne costituiscono il presupposto.

Considerato quanto fin qui detto, è evidente che l'esigenza di copertura finanziaria delle gare in fase di programmazione e di espletamento delle stesse è fortemente condizionata dalla affidabilità e dalla vincolatività dei piani e dei programmi di spesa.

Nel momento in cui l'impegno va preso in relazione all'esigibilità del credito, e dunque alla corretta avvenuta erogazione della prestazione o del trasferimento del bene, o dell'esecuzione del lavoro, anche la fase della programmazione della spesa in termini di copertura finanziaria da assicurare su un dato capitolo e/o piano gestionale (o "azione" a partire dal 2018) ne viene condizionata, perché bisognerà decidere ex ante se appostare quelle date risorse economiche in termini sia di competenza (impegno= credito esigibile) che di cassa ( pagamento) in un esercizio finanziario piuttosto che nel seguente.

Verrà a tal punto ad aumentare l'assunzione di impegni pluriennali – previsti dall'art. 34, comma 4, della legge n. 196/2009 – e la cui procedura è stata più volte oggetto di indicazioni e modifiche da parte della Ragioneria Generale dello Stato a decorrere dal 2012 e soprattutto nell'ultimo anno (Circolare n. 9 del 12 marzo 2012, Circolare n. 4 dell'11.02.2016, Circolare n. 15 del 05 maggio 2016, Circolare n. 29 del 19.12.2016).



### **C) Gli impegni pluriennali**

L'art. 34, comma 4, della legge n. 196/2009 nella accezione ante riforma - operata con d.lgs. n. 93/2016 - prevedeva genericamente l'assenso preventivo del MEF per l'assunzione di impegni pluriennali a carico dei capitoli di spesa corrente degli stati di previsione dei Ministeri.

Tenuto conto delle peculiarità delle valutazioni necessarie ai fini della verifica sia della sussistenza delle disponibilità di bilancio che degli impatti sui saldi di finanza pubblica a legislazione vigente, le disposizioni operative del 2012 avevano previsto una procedura notevolmente farraginoso e lunga, volta nella sostanza a scoraggiare l'assunzione degli impegni pluriennali di spesa per le spese correnti e dunque per quelle inerenti il funzionamento degli uffici: in particolare per il rilascio dell'assenso a fronte di contratti che prevedevano impegni pluriennali di valore superiore ad un milione di euro annui e per i contratti di locazioni passive di qualsiasi importo, l'assenso era subordinato al nulla osta del Gabinetto del Ministro, a cui la richiesta perveniva per il tramite dell'Ufficio Centrale di Bilancio competente e previo assenso dell'Ispettorato Centrale di Bilancio.

Nel caso di impegni pluriennali contenuti nel limite massimo annuale di un milione di euro, l'assenso poteva essere espresso direttamente dall'Ispettorato Generale del Bilancio (IGB), previa preventiva valutazione positiva da parte dell'Ufficio Centrale del Bilancio dell'Amministrazione interessata.

In pratica la richiesta di assenso doveva superare tre diversi sbarramenti se superiore ad un milione di euro e due diversi sbarramenti se inferiore a tale soglia, con notevole dispendio di tempo che finiva per bloccare la possibilità non solo di rendere esecutivo il contratto (assunzione dell'impegno), ma anche di bandire gare volte alla stipula di contratti che potessero avere un'efficacia a cavallo tra due esercizi finanziari.

A partire dall'esercizio finanziario 2016, al fine di garantire maggiore tempestività ed assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa, la procedura relativa alle richieste di assenso all'assunzione di impegni pluriennali è stata in parte semplificata prevedendo la possibilità per gli impegni il cui importo sia contenuto nel limite annuale massimo di euro 500.000, che l'assenso sia espresso dall'UCB presso l'Amministrazione richiedente, previo acquisizione di parere favorevole dell'IGB. (circolare n. 4 del 11.02.2016) .

Da ultimo, proprio in considerazione delle modifiche apportate dall'art. 3 del d.lgs. n. 93/2016 all'art. 34 della legge n. 196/2009, e della sperimentazione del nuovo concetto di "impegno", il MEF, con circolare della RGS n. 29 del 19.12.2016, ha previsto l'innalzamento - a far data dal 01 gennaio



2017 - alla soglia di un milione di euro, rispetto al precedente limite massimo annuale di euro 500.000, della competenza degli Uffici Centrali di Bilancio, in ambito RGS, relativa alla autorizzazione delle richieste di assenso per gli impegni pluriennali di spesa .

### **Conclusioni**

Le numerose incertezze introdotte, infatti, dal Nuovo Codice degli Appalti, che a distanza di circa un anno dalla sua emanazione presenta ancora molte parti prive della normativa attuativa (linee guida ANAC, decreti ministeriali, ecc) e la necessità di procedere secondo il nuovo criterio della competenza finanziaria potenziata - con copertura finanziaria del credito in relazione alla sua esigibilità - producono uno slittamento in avanti della “durata” del contratto o almeno della sua naturale “vigenza contabile”.

Alla luce dell’attuale quadro normativo in materia di contabilità pubblica, si ritiene sarebbe opportuno favorire l’indizione di gare di acquisto di beni e servizi strumentali al funzionamento degli uffici che abbiano riguardo ad un periodo di erogazione delle prestazioni pari almeno ad un biennio e rendere ulteriormente più snella la procedura di assunzione degli impegni pluriennali di spesa.

Non favorire la stipula di contratti pluriennali e l’assunzione dei relativi impegni pluriennali determina un costo gestionale per la P.A. di non poco conto, perché gli uffici addetti alle procedure di acquisto si trovano e si troveranno in perenne affanno nell’assicurare le forniture necessarie per il regolare funzionamento delle strutture occupate dalla P.A., con rimbalzo sull’adozione di procedure di scelte del contraente effettuate in via d’urgenza e senza il rispetto del principio della rotazione e della massima concorrenza.

La possibilità prospettata di favorire la stipula di contratti dalla durata pluriennale per i contratti di fornitura di beni e prestazioni necessarie ad assicurare il funzionamento degli uffici, con conseguente aumento dell’assunzione degli impegni pluriennali, si pone in apparente contrasto con il principio più volte ribadito dallo stesso decreto legislativo n. 50/2016 della necessità di assicurare la libera concorrenza e la rotazione negli affidamenti degli appalti. Ma in realtà lo stesso art. 30 del Nuovo Codice degli appalti - intitolato “principi per l’aggiudicazione e l’esecuzione di appalti e concessioni” - al primo comma precisa che “l’affidamento e l’esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza”.



Spesso la farraginosità delle procedure (che non sembra avere trovato adeguata risposta nell'attuale riforma del codice dei contratti) e l'allungamento dei tempi di aggiudicazione e stipula dei contratti, causata dai numerosi contenziosi che investono la materia, costringono le Amministrazioni Pubbliche a ricorrere a ripetuti affidamenti diretti sempre allo stesso fornitore, nelle more della "gara" avviata ma non ancora conclusa. Si pensi all'ipotesi di servizi o forniture che è indispensabile assicurare anche per motivi di sicurezza e di igiene come nel caso del servizio di pulizia, o di trasporto alunni, o di mensa scolastica. A volte addirittura tali affidamenti diretti avvengono al di fuori della gestione del bilancio, in quanto l'importo necessario a coprire la spesa del servizio acquisito era già stato "impegnato" in funzione della gara indetta con apposita determina. La conseguenza aberrante è che si rende necessario, in fase di pagamento, effettuare dei riconoscimenti di debiti fuori bilancio, a fronte di un importo già "impegnato" per la stessa utilità ma a favore di altro soggetto che non ha prestato il relativo servizio nel periodo considerato e nelle more del riaccertamento del relativo residuo passivo. Anche il provvedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio dovrà essere sottoposto al controllo preventivo di legittimità amministrativo-contabile degli organi di controllo della RGS (art.5, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 123/2011 e s.m. e i.), che saranno tenuti a segnalare tale circostanza alla Sezione competente della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 23, comma 5, della Legge Finanziaria del 2003.

Senza dubbio una gestione delle gare e del bilancio che eviti il ripetersi di affidamenti diretti di breve periodo - con conseguente frazionamento della spesa ed elusione di ogni garanzia in materia di trasparenza e pubblicità - e che non comporti immobilizzazione di risorse altrimenti destinabili, risulterà in linea con i canoni della economicità, dell'efficacia, della tempestività e della correttezza.

E' auspicabile, inoltre, che in sede di eventuale ulteriore futura modifica del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, il legislatore non perda l'occasione per coordinare l'aspetto amministrativo con quello contabile di gestione dei contratti, offrendo agli amministratori ed ai funzionari pubblici un valido impianto di regole integrate.



## **Correttivo al nuovo Codice Appalti: tra semplificazione e lotta alla corruzione, il lavoro non è finito.**

*di Chiara Barone*

*Docente integrativo presso la Scuola nazionale dell'Amministrazione*

### **1. Premessa**

Una scommessa, una sfida, ma anche un cantiere aperto. Così può definirsi il nuovo Codice degli appalti pubblici (d. lgs. n. 50/2016, di seguito anche "cod. app.") e il complesso di linee guida e decreti attuativi che ne devono completare la definitiva messa in opera. Nel solco di questo processo di attuazione e progressivo perfezionamento della Riforma iniziata poco più di un anno fa, si inserisce l'ultimissimo "Correttivo appalti", il decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, recante "*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*", che introduce anche alcune novità di rilievo.

La descritta varietà di fonti normative e il loro avvicinarsi e sovrapporsi sconsiglia, tuttavia, di procedere ad una mera ricognizione analitica dei contenuti introdotti dal Decreto correttivo nel nuovo Codice. Il rischio, infatti, sarebbe condurre un'indagine poco utile poiché saranno ancora molti gli interventi, gli aggiustamenti e, forse, i ripensamenti del Legislatore e degli altri operatori e tecnici espressamente chiamati ad intervenire, attuare e declinare le 220 disposizioni dell'articolato. Dunque, un mero raffronto tra il Codice *ante* e *post* Correttivo, se pure necessario, non sarebbe sufficiente di per sé a compiere il salto verso una riflessione più stimolante che permetta di comprendere le ragioni delle modifiche e di analizzarne i punti critici.

Questo articolo, pertanto, si propone di andare oltre l'individuazione delle novità più importanti e offrire spunti di riflessione per una lettura teleologicamente orientata delle nuove norme che guardi ad alcuni tra i nodi essenziali del rinnovato impianto normativo: da un lato, l'esigenza di semplificazione e snellimento della normativa e delle procedure di settore; dall'altro, la creazione di una "politica degli appalti" che miri alla responsabilizzazione e alla sensibilizzazione di tutti coloro che intervengono a vario titolo nelle procedure di acquisizione di servizi, forniture, lavori ed opere rispetto ai temi della trasparenza e della lotta alla corruzione.



## 2. Il Decreto correttivo

Con il Decreto Correttivo, il Governo si è avvalso della facoltà prevista dalla Legge delega di adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti, disposizioni integrative e correttive<sup>71</sup>. La nuova disciplina, però, interviene su un quadro normativo ancora fluttuante poiché, al fine di garantire una maggiore flessibilità della disciplina, il nuovo Codice degli appalti ha abbandonato il sistema del regolamento unico per abbracciare quello dell'intervento di successivi atti normativi ed amministrativi (linee guida, DPCM, DM). Degli oltre 50 interventi attuativi previsti, solo poco più di una dozzina sono stati ad oggi effettivamente varati (11 per la precisione e 9 ancora in fase di adozione). La difficoltà di prevedere gli effetti concreti che seguiranno l'adozione degli atti attuativi e la loro instabilità nel tempo rendono maggiormente delicato l'intervento del Correttivo che con essi deve in qualche modo coordinarsi.

Sotto il profilo contenutistico, il Decreto correttivo conferma l'impianto base del nuovo Codice Appalti; d'altra parte, non avrebbe potuto avere una portata più invasiva senza cadere nell'illegittimità e trasformarsi in una impropria "riforma della riforma". Esso svolge, tuttavia, una importante funzione di recepimento delle istanze di correzione e chiarimento circa la portata di alcuni istituti sui quali, in fase di prima attuazione, sono emersi dubbi, criticità e difficoltà applicative. In questo senso, l'intervento correttivo è rimasto necessario anche a seguito dell'avviso di rettifica pubblicato nella G.U. del 15 luglio 2016 che ha eliminato una serie di errori materiali ed omissioni (circa 200) ma che, proprio per la sua natura di semplice avviso e perché intervenuto pochi mesi dopo il nuovo Codice, non avrebbe potuto rispondere alle criticità rivelate dall'attuazione. Da questo punto di vista, il Correttivo apre una "fase cruciale", come l'ha definita il Consiglio di Stato.<sup>72</sup>

Sotto il profilo funzionale, il Decreto correttivo si spinge in una sfida più ambiziosa: rilanciare il settore della contrattazione pubblica che, dall'entrata in vigore della Riforma, ha subito una certa contrazione (per rendersi conto della sua incidenza economica, va ricordato che il 17% del PIL europeo è rappresentato dagli appalti pubblici). In questo senso, il Correttivo non solo intende migliorare la qualità normativa ma anche semplificare il complesso di norme e modernizzare le procedure competitive, al fine di favorire e incoraggiare il ricorso alle stesse.

<sup>71</sup> Cfr. Legge 28 gennaio 2016, n. 11 recante "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

<sup>72</sup> Cfr. *ex multis* Comm. Spec. n. 855/2016; pareri sez. consultiva n. 839/2016; Comm. spec. nn. 890/2016, 929/2016 e 1075/2016.



È però comprensibile che questi intenti non possano essere realizzati *sic et simpliciter*; essi necessitano di un progressivo aggiustamento delle norme e delle procedure che innalzi il livello di consapevolezza e di competenza negli operatori. Si ricordi, però, che il coordinamento e la costruzione di una coerenza sistemica delle fonti normative devono essere, per altro verso, bilanciati con l'alto livello di rischio che il fenomeno corruttivo raggiunge nel settore. Ciò richiede che alle istanze di snellimento e modernizzazione faccia da contraltare una attenzione, altrettanto necessaria, alla trasparenza e alla prevenzione della corruzione. Il *mainpoint* dell'intervento correttivo consiste, pertanto, nel coniugare le esigenze di semplificazione con le cautele e le garanzie richieste da una politica della trasparenza che miri a ridurre al minimo il rischio di corruzione. Non è un'impresa facile e, infatti, non sarà questo l'ultimo intervento in materia. Come si vedrà in seguito, difatti, insieme ad una serie di pregevoli spunti in questa direzione, nel corpo del Correttivo si celano anche interventi più ambigui.

### **3. La scommessa: semplificazione e snellimento delle procedure**

Il vecchio Codice degli appalti (d. lgs. n. 163/2006) era un vero e proprio groviglio normativo che contava 273 articoli, 38 allegati e un Regolamento attuativo a sua volta costituito da 359 articoli e 14 allegati. L'eccessiva stratificazione normativa aveva reso il quadro di regole in esso contenute complesso e disorganico. Il nuovo Codice del 2016 ha inteso razionalizzare e ridurre questa complessità che, per lungo tempo, ha dilatato i tempi delle gare e aumentato il contenzioso. Tuttavia, sebbene siano state diverse le novità introdotte in tema di miglioramento della qualità normativa e di semplificazione, esse non si sono rivelate sufficienti né definitive. Il rischio che anche il nuovo Codice rimanga imbrigliato nelle strette maglie della frammentazione e della polverizzazione procedurale rimane alto. Ciò accade anche perché, come accennato in premessa, diversi attori sono coinvolti nella sua messa in opera tramite la previsione di molteplici atti attuativi, amministrativi e normativi (linee guida, decreti ministeriali e interministeriali, regolamenti).

Oggi, però, il punto di osservazione è cambiato. Infatti, è ormai pacificamente condivisa l'idea che la disposizione cogente, per essere tale, debba funzionare in concreto. Ciò accade quando le regole sono poche e chiare, risultando facilmente conoscibili e, quindi, osservabili. In questo modo, peraltro, si riduce il rischio di fenomeni corruttivi. Su queste basi, il Decreto correttivo fonda l'intendimento di utilizzare interventi chiari che possano garantire l'efficacia della regola contenuta nella norma. Queste premesse, ove adeguatamente sviluppate, possono sostenere la scommessa che il nuovo Codice



contribuisca a cambiare il Sistema Paese e realizzi lo spirito delle direttive dell'Unione Europea<sup>73</sup>. Il Correttivo, infatti, compie importanti passi nella direzione dello snellimento delle procedure e della semplificazione degli adempimenti per adattare l'impianto normativo al crescere della rilevanza economica e socio-politica del settore. Si pensi, ad esempio, alla soppressione della sanzione pecuniaria prevista per il soccorso istruttorio, oppure alla trasformazione del rating di impresa da aggravio burocratico in sistema premiale, svincolato dal rating di legalità e applicabile a tutti i contratti. Si pensi anche alla verifica del possesso dei requisiti generali e speciali attraverso la Banca dati degli operatori economici, controllo che, adesso, riguarderà non solo la fase di partecipazione alla gara ma anche quella di esecuzione.

Tra le novità di maggior impatto in materia di semplificazione, merita attenzione la procedura di affidamento diretto per i contratti di importo inferiore a 40.000 euro che ha alimentato la dialettica Legislatore-Anac.

Prima dell'intervento del Decreto correttivo, l'art. 36 cod. app. prevedeva che l'affidamento diretto, oltre a dover rispettare i principi previsti dall'art. 30 cod. app.<sup>74</sup> e il principio della rotazione, dovesse essere "adeguatamente motivato"<sup>75</sup>. Dalla formulazione letterale della disposizione originava un acceso dibattito sulla conciliabilità di un affidamento "diretto" - che di per sé escluderebbe il confronto comparativo - con l'adeguata motivazione richiesta dal Legislatore. La questione era stata affrontata anche dal Consiglio di Stato secondo il quale la disposizione "*pone una evidente questione esegetica, in merito alla quale le linee guida [...] potrebbero dare indicazioni*"<sup>76</sup>. Con le Linee guida n. 4<sup>77</sup>, l'Anac ha infatti chiarito i termini di adeguatezza della motivazione facendo ricorso al sistema comparativo. Pare, quindi, che l'Autorità non sia riuscita a preservare la natura di affidamento diretto (ossia non mediato da una gara formale). In particolare, l'Anac ha chiarito che la stazione appaltante deve dare dettagliatamente conto del possesso dei requisiti richiesti, della rispondenza di quanto offerto all'interesse pubblico da soddisfare, di eventuali caratteristiche migliorative offerte, della congruità del prezzo alla qualità della prestazione, del rispetto del principio di rotazione. L'Autorità ha precisato che l'onere motivazionale può essere soddisfatto mediante la valutazione comparativa dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici.

<sup>73</sup> Cfr. Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014

<sup>74</sup> Cfr. Art. 30, d. lgs. n. 50/2016.

<sup>75</sup> Cfr. Art. 36, comma 2, lett. a), d. lgs. n. 50/2016, testo previgente: "Per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto, adeguatamente motivato o per i lavori in amministrazione diretta".

<sup>76</sup> Cfr. Cons. St., parere n. 1093/2016.

<sup>77</sup> Cfr. Linee guida ANAC n. 4, determinazione n. 1097 del 26 ottobre 2016.



Queste precisazioni, lungi dal fornire chiarimenti reali, si sono inevitabilmente tradotte in una complicazione delle procedure. La stazione appaltante, infatti, per motivare adeguatamente avrebbe dovuto espletare una serie di adempimenti e duplicare le verifiche, trasformando l'affidamento diretto da procedura semplificata in gara strutturata. Si pensi, ad esempio, al riferimento alle “eventuali caratteristiche migliorative”; è naturale che questa valutazione comporti una procedura comparativa con altri operatori economici.

Le indicazioni fornite dall'Autorità hanno, *de facto*, ricondotto l'affidamento diretto nell'alveo delle procedure competitive portandosi dietro relativi oneri ed adempimenti. Insomma, si trattava più correttamente di un affidamento “indiretto”.

Oggi, la disposizione “corretta” prevede che è possibile procedere, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici, ad affidamento diretto tramite determina a contrarre, o atto equivalente<sup>78</sup> che contenga, in forma semplificata, gli elementi essenziali dell'affidamento (oggetto, importo, ragioni della scelta del fornitore, possesso dei requisiti generali e dei requisiti tecnico-professionali eventualmente richiesti). Il Correttivo, dunque, non solo ha eliminato il riferimento all'adeguata motivazione, ponendo fine alla *querelle* tra Legislatore ed Autorità, ma ha anche specificato che la consultazione tra due o più operatori economici non è un passaggio obbligato ma una facoltà della stazione appaltante. Queste due modifiche hanno permesso di superare l'ambiguità che, nel rimbalzo tra Legislatore e Anac, aveva fatto tanto discutere e ha riaffermato la vera *ratio* della norma: la semplificazione di una procedura che, per l'esiguità dell'importo a base di gara, ammette l'affidamento senza previa procedura comparativa.

L'esempio fin qui discusso rappresenta una semplificazione reale in quanto attribuisce alle stazioni appaltanti la facoltà di contrarre con uno specifico operatore economico, pur nel rispetto dei richiamati principi di cui all'art. 30 cod. app. Va rilevato che il Legislatore, così agendo, ha dunque posto in *non cale* le indicazioni dell'Autorità. E infatti, da questo punto di vista, la portata dell'intervento correttivo va oltre la modifica *stricto sensu* intesa per interdire agli strumenti di *soft-law* di modificare la norma e vanificarne la *ratio*, preservando fluidità e chiarezza della normativa e riaffermando la supremazia del Legislatore. Grazie all'intervento correttivo, adesso, l'affidamento diretto diventa realmente diretto, cioè non mediato da sistemi di selezione del contraente sorretti dalle formalità di evidenza pubblica.

<sup>78</sup> Cfr. Art. 21, d. lgs. n. 56/2017 che modifica l'art. 32 del d. lgs. 50/2016.



#### **4. La sfida della responsabilizzazione e della lotta alla corruzione**

Come anticipato nella premessa, il Legislatore del nuovo Codice ha chiesto alle Amministrazioni di darsi una "politica degli appalti", ossia di funzionalizzare il settore alla crescita sociale ed economica del Paese anziché utilizzare i contratti pubblici come semplice strumento di soddisfacimento dei bisogni e degli interessi della stazione appaltante. In questo senso, la contrattazione pubblica non può più essere considerata appannaggio dell'Amministrazione che bandisce per soddisfare un proprio interesse, ma va considerata "affare nazionale". Invero, è questo l'obiettivo delle Direttive UE cui il nuovo Codice Appalti dà attuazione (si ricordi, per l'appunto, che il d. lgs. n. 50/2016 è intitolato "*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*").

Se dunque il settore degli appalti pubblici, come auspicato dalle Direttive UE, va trasformandosi progressivamente nel *pivot* della politica economico-sociale, nazionale ed europea, e tuttavia risulta particolarmente vulnerabile al fenomeno corruttivo, diventa indispensabile concentrare gli sforzi per legare gli obiettivi di sviluppo e crescita a misure efficaci di contrasto alla corruzione.

La strada verso la prevenzione dei fenomeni corruttivi non passa necessariamente attraverso la rigida burocratizzazione e standardizzazione delle procedure. Del resto, l'esperienza concreta ha dimostrato che l'eccessiva rigidità delle norme e l'appesantimento delle procedure generano solo incertezza e difficoltà applicative, dimostrandosi inadatte allo scopo. Piuttosto, il primo passo da compiere verso la costruzione di una politica di crescita economica che offra anche strumenti efficaci di prevenzione della corruzione è investire sulla trasparenza. In questo senso, il Decreto correttivo si pone in continuità con il nuovo Codice degli appalti e cerca di sviluppare il tema della trasparenza come strumento di dialogo e progresso oltre che come principale antidoto ai fenomeni corruttivi. A tal proposito il Decreto ha introdotto nuove misure di contrasto alla corruzione che si innestano sull'impianto già esistente, potenziandolo. Si pensi alla composizione delle Commissioni di gara, che non potranno più comprendere membri valutatori scelti direttamente dalla stazione appaltante ma solo soggetti inseriti nell'albo di cui all'art. 77 cod. app., investendo dell'ufficio soggetti esterni e soprattutto "estranei"; si pensi all'art. 80 cod. app. in cui sono stati introdotti nuovi reati rilevanti ai



fini dell'esclusione dalla gara (trattasi dei soggetti che, con dolo o colpa grave, hanno presentato nella procedura di gara false dichiarazioni o documentazione).

In questa prospettiva, non può tacersi il ruolo preminente svolto dall'Anac che, nell'esercizio delle funzioni di regolazione, vigilanza e prevenzione della corruzione, ha visto aumentare il suo coinvolgimento in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Ciò è accaduto già con il nuovo Codice degli appalti che ha demandato all'Autorità l'adozione di strumenti di *soft-law* (si tratta del passaggio dal sistema di regolazione unica a quello di attuazione progressiva cui si è già accennato).

Il Decreto correttivo avrebbe dovuto cavalcare questa tendenza, potenziando il ruolo dell'Autorità come interlocutore qualificato sui temi della trasparenza e della lotta alla corruzione. Ma qualcosa non ha funzionato. Sebbene il Legislatore del Correttivo abbia dedicato tanta attenzione a questi temi, è caduto in una imperdonabile *défaillance* cancellando il secondo comma dell'art. 211 del nuovo Codice degli appalti.

La norma disciplinava uno strumento inedito rispetto alla regolamentazione del 2006, la cd. raccomandazione vincolante<sup>79</sup>. Con questa previsione si potenziava la funzione giurisdicente dell'Autorità attribuendole il potere di rimuovere i vizi di illegittimità emersi in corso di gara senza dover attendere la sua conclusione, evitando potenziali controversie. La vera nota rivoluzionaria della norma stava nel carattere imperativo della raccomandazione - si consenta l'ossimoro - alla cui applicazione l'Amministrazione non poteva sottrarsi senza incorrere in sanzioni amministrative e senza subire gli effetti negativi sul sistema reputazionale delle stazioni appaltanti. Ciò è tanto più vero se solo si pensi che il Consiglio di Stato ha definito la raccomandazione in termini di "decisione"<sup>80</sup>.

Probabilmente, la titubanza che il Giudice amministrativo ha rappresentato con il parere n. 855/2016 ha indotto il Legislatore a tirare avventatamente il freno d'emergenza. In realtà, il Consiglio di Stato suggeriva non la cancellazione della norma ma la sua riscrittura in chiave collaborativa alla luce di una forte criticità *"sul crinale della ragionevolezza e della presunzione di legittimità degli atti amministrativi, in quanto la sanzione colpisce il rifiuto di autotutela ossia un provvedimento*

<sup>79</sup> Cfr. La disposizione in questione prevedeva che *"qualora l'ANAC, nell'esercizio delle proprie funzioni, ritenga sussistente un vizio di legittimità in uno degli atti della procedura di gara invita mediante atto di raccomandazione la stazione appaltante ad agire in autotutela e a rimuovere altresì gli eventuali effetti degli atti illegittimi, entro un termine non superiore a sessanta giorni. Il mancato adeguamento della stazione appaltante alla raccomandazione vincolante dell'Autorità entro il termine fissato è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria entro il limite minimo di euro 250 e il limite massimo di euro 25.000, posta a carico del dirigente responsabile. La sanzione incide altresì sul sistema reputazionale delle stazioni appaltanti, di cui all'articolo 36 (rectius: art. 38) del presente codice. La raccomandazione è impugnabile innanzi ai competenti organi della giustizia amministrativa ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo"*.

<sup>80</sup> Cfr. parere n. 855 del 1° aprile 2016



*amministrativo di cui è da presumere la legittimità fino a prova contraria. Si crea in questo modo una sorta di responsabilità da atto legittimo".*

La vicenda risulta molto complessa. Con il Decreto correttivo il Consiglio dei Ministri aveva portato alle estreme conseguenze le perplessità rappresentate dal Consiglio di Stato, abrogando la norma. La decisione aveva sin da subito scatenato aspre polemiche mettendo in dubbio la volontà dell'Esecutivo di combattere sul serio la corruzione e sbloccare il mercato degli appalti.

Senza entrare nel merito delle questioni giuridico-dottrinali che hanno tenuto vivo l'interesse degli addetti ai lavori sul potere di raccomandazione vincolante, per ciò che interessa in questa sede, preme far rilevare che l'eliminazione di un istituto essenziale alla lotta alla corruzione ha provocato una ribellione generalizzata tra gli addetti ai lavori che hanno immediatamente condannato l'intervento.

È un chiaro segno della maturata consapevolezza che strumenti innovativi come quello appena descritto possano, pur non escludendo la loro migliorabilità, essere decisivi nella lotta alla corruzione.

E, difatti, in breve tempo è sopraggiunto l'immediato dietrofront del Governo che, con legge 21 giugno 2017, n. 96 recante *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo"*, ha reintrodotta il potere di raccomandazione vincolante, ma senza sanzione<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Cfr. Legge 21 giugno 2017, n. 96 che converte il decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, art. 52-ter. - (Modifiche al codice dei contratti pubblici). - 1. All'articolo 211 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti: "1-bis. L'ANAC è legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. 1-ter. L'ANAC, se ritiene che una stazione appaltante abbia adottato un provvedimento viziato da gravi violazioni del presente codice, emette, entro sessanta giorni dalla notizia della violazione, un parere motivato nel quale indica specificamente i vizi di legittimità riscontrati. Il parere è trasmesso alla stazione appaltante; se la stazione appaltante non vi si conforma entro il termine assegnato dall'ANAC, comunque non superiore a sessanta giorni dalla trasmissione, l'ANAC può presentare ricorso, entro i successivi trenta giorni, innanzi al giudice amministrativo. Si applica l'articolo 120 del codice del processo amministrativo di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. 1-quater. L'ANAC, con proprio regolamento, può individuare i casi o le tipologie di provvedimenti in relazione ai quali esercita i poteri di cui ai commi 1-bis e 1-ter".



## 5. Osservazioni conclusive

Alla luce della disamina fin qui condotta, non pare possa trarsi più che un bilancio previsionale.

Infatti, il nuovo Codice degli appalti pubblici continua ad essere un cantiere aperto, anche dopo l'intervento del Decreto correttivo.

Potrà apparire bizzarro che per semplificare sia necessario legiferare e poi correggere, riscrivere e poi integrare; eppure, le criticità non possono essere scongiurate a priori perché spesso emergono solo con la sperimentazione. Il modo migliore per eliminarle è quello di mantenere un occhio vigile in fase di prima applicazione, analizzando gli effetti delle norme e programmando eventuali interventi correttivi o integrativi.

La scelta del nuovo Codice di non consegnare un sistema di regole definitivo risulta quindi pienamente condivisibile e permette, attraverso l'intervento progressivo di atti attuativi, correttivi e integrativi, di aggiustare il tiro senza cadere nuovamente nella bulimia normativa del vecchio Codice degli appalti pubblici.

Certamente, la necessità di un rodaggio non può giustificare leggerezze come quella compiuta dall'Esecutivo col potere di raccomandazione vincolante dell'Anac. Quest'episodio si è trasformato in un importantissimo campanello d'allarme sulla questione, risvegliando la coscienza critica di molti che hanno visto nell'incauto depotenziamento dell'Autorità un attentato alla legittimità e alla trasparenza del sistema di contrattazione pubblica. Ciò è bastato a far tornare il Governo sui propri passi e ad affermare l'importanza di un istituto dalle grandi potenzialità, ingiustamente cancellato.

Quanto accaduto dimostra che si possono coniugare le esigenze di semplificazione con le esigenze di trasparenza e prevenzione dei fenomeni corruttivi solo creando consapevolezza e competenza negli addetti ai lavori e coinvolgendoli attivamente. Questo significa costruire una solida cultura degli appalti pubblici quale strumento di progresso economico-sociale del Paese; un progresso che guardi all'Europa!

Sul raggiungimento di questo obiettivo vanno fatte due ulteriori notazioni. La prima riguarda la necessità che ad un miglioramento della qualità normativa segua un'applicazione ragionata, una prassi amministrativa virtuosa. Si ritiene quindi che l'Amministrazione debba partecipare attivamente all'implementazione delle norme adattando la dimensione organizzativa e procedimentale di riferimento. La seconda attiene all'attività di monitoraggio e di manutenzione costante che dovrebbe, tra l'altro, evitare scivoloni come quello avuto con l'Anac. Questa attività può essere svolta proficuamente solo attraverso un processo di responsabilizzazione e di formazione tecnica che s'innesti già in fase di predisposizione degli atti normativi e amministrativi previsti dal nuovo Codice.

Semplificare, infatti, è un affare complicato.



## **DEMOCRAZIA PARITARIA, PARITA' E PARI OPPORTUNITA'**

### **La parità di genere nelle leggi elettorali regionali italiane**

*di Simonetta Sotgiu*

*già magistrata della Corte di Cassazione*

Il principio della parità di opportunità per uomini e donne in quanto applicazione della norma fondamentale di eguaglianza fra i sessi di cui all'art. 3 Cost. ha incontrato nel nostro sistema normativo particolari ostacoli allorché si è trattato di applicarlo alla rappresentanza istituzionale.

Non che gli ostacoli non esistessero e non esistano tuttora anche in materia economica e sociale, cui fa riferimento, richiedendone la rimozione, l'art. 3, secondo comma, Cost. Ma in tali casi si tratta di ostacoli di "fatto", di situazioni, quali la diversità di salario fra i due sessi, che vanno affrontate attraverso interventi sindacali o comunque settoriali, senza necessità di una ulteriore precisazione normativa, posto che il principio costituzionale esistente ne consente la correzione. In materia elettorale invece, laddove si esercita il potere decisionale in ordine alla situazione del Paese, è stata per prima la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 422 del 1995, a negare che la promozione della parità in tale materia potesse essere ricompresa fra gli interventi di tipo economico o sociale.

Una tale sentenza fulminò allora di incostituzionalità tutte le leggi elettorali relative a Comuni, Province e poi Regioni che avevano previsto una quota di lista del 30% del sesso meno rappresentato (cioè di quello femminile) quale misura transitoria volta a riequilibrare la partecipazione di entrambi i generi alla vita politica, così come auspicato da innumerevoli interventi internazionali (Piattaforma di Pechino 1995 par. 193-203) ed europei (Carta di Nizza 7 dicembre 2000, art. 23, nonché altre svariate risoluzioni del Parlamento Europeo). In particolare il cit. art. 23 del Trattato di Nizza ha sancito un principio fondamentale, cioè un vincolo cui debbono uniformarsi i sistemi democratici nazionali, inquadrando la parità di genere all'interno dell'assetto di tutela delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali. A questo principio si è uniformato il legislatore italiano che, nel superare le argomentazioni conservatrici di uno status quo, che vedeva e vede ancora uno dei due sessi maggiormente favorito nella gestione della cosa pubblica, ha aggiunto, con la riforma costituzionale del 2003, all'art. 51 Cost. un secondo comma secondo il quale "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra uomini e donne" nell'accesso agli Uffici pubblici e alle cariche elettive in tutte le istituzioni pubbliche (Comuni, Province, Regioni, Città



Metropolitane, Stato). Tale principio in campo regionale viene altresì riportato dall'art.117 Cost., comma 7, secondo cui "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". Con tale disposizione, ancora più chiaramente ed esplicitamente rispetto all'art. 51, 2° comma, Cost., viene posto in capo al legislatore regionale l'obbligo di promuovere le pari opportunità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive mediante misure antidiscriminatorie.

In tale contesto la espressione "promozione" ha evidentemente un valore evolutivo e non statico, cioè volto a realizzare in un prosieguo di tempo la piena parità di un accesso per troppo tempo condizionato o negato. E tuttavia non sembra che la maggior parte delle legislazioni regionali in materia elettorale di seguito elencate abbiano compreso e debitamente interpretato il cambiamento intervenuto nel quadro costituzionale e la forza precettiva del principio di pari opportunità, non derogabile né dalle Regioni a Statuto ordinario né da quelle a Statuto Speciale, in quanto norma ricompresa fra i principi fondamentali del nostro assetto costituzionale. Così infatti prevede l'art. 122, 1° comma, Cost., secondo cui il sistema di elezione della Giunta e dei consiglieri regionali è disciplinato "con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.", ed in questa ottica la legge n. 165 del 2004, come modificata dalla legge n. 215 del 2012, nel dettare "Disposizioni di principio, in attuazione del citato art. 122, 1° c., Cost., "ha introdotto la doppia preferenza di genere nelle liste elettorali comunali e provinciali, annoverando appunto fra i principi costituzionali fondamentali la "promozione della parità fra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure di incentivazione dell'accesso alle cariche pubbliche del genere sottorappresentato". Il legislatore del 2012 ha tuttavia necessariamente lasciato le Regioni arbitre di modificare autonomamente il loro sistema elettorale, autonomia evidentemente non presente nei Comuni, Province e Città Metropolitane, i cui sistemi di rappresentanza e di governo sono regolati dallo Stato (legge Delrio n. 56 del 2014). E del resto tale diversa normativa riguardo alle Regioni era imposta dalla differenziazione dei sistemi elettorali regionali, alcuni comportanti preferenze, altri liste bloccate, altri collegi uninominali. Ma le Regioni, come si è detto, sono rimaste per lo più inerti o sorde al richiamo del legislatore, ovvero hanno ritenuto di essersi adeguate al dettato costituzionale di cui alle norme citate, prevedendo per lo più la presenza di una quota di un terzo del genere sottorappresentato nelle liste elettorali, come previsto nella vecchia normativa del 1993. E infatti per quanto attiene le Regioni a Statuto Speciale, la Regione Sardegna ha previsto la presenza nelle liste del 30% del genere sottorappresentato (L. n. 14 del 2013), la Valle d'Aosta del 20% (L. n. 22 del 2007) e le Province Autonome di Trento e Bolzano (rispettivamente leggi n. 5 del 2013 e n. 8 del 2008) del 30%, con arrotondamento all'unità superiore che di



norma è quella dell'altro genere, il Friuli Venezia Giulia infine (L. n. 17 del 2007) la quota del 40% del genere meno favorito, ma con alternanza dei nomi nelle liste. Più complicato il sistema siciliano che dispone che i Consiglieri Regionali siano eletti su liste circoscrizionali provinciali, in cui la lista provinciale prevede la solita quota di un terzo del genere meno favorito, mentre i candidati della lista regionale dopo il capolista debbono essere alternati secondo il sesso (legge n. 7 del 2005 che ha modificato la vecchia legge del 1951). Nelle Regioni a Statuto ordinario, soltanto alcune Regioni, nell'adeguare i loro Statuti, hanno modificato in senso sostanziale le loro leggi elettorali, altre come il Piemonte hanno continuato ad adottare la legge elettorale prevista dalla disciplina statale (L. n. 108/1968; n. 43/1995) in cui era inizialmente assente ogni riferimento alle quote di genere (presenti nella legge del 1995 dichiarata incostituzionale dalla Consulta con la citata sentenza n. 422/1995 e quindi ripristinate attraverso il successivo diverso orientamento della Corte). Nel dettaglio, la Regione Abruzzo prevede la quota del 40% (L. n. 9/2013) del sesso sottorappresentato, e così anche la Regione Puglia (L. n. 7 del 2015) mentre la Regione Calabria, la più renitente alle innovazioni legislative, non prevede quote, ma soltanto la presenza di entrambi i sessi nelle liste (L. n. 1 del 2005), la Regione Lazio in maniera sostanzialmente analoga alla Sicilia prevede che parte del Consiglio sia eletto, con la solita quota del 30% del genere meno favorito in liste circoscrizionali, mentre nelle liste regionali i candidati di entrambi i sessi debbono essere presenti in eguale misura (L. n. 2 del 2005) ma la sanzione, in caso di violazione della legge laziale, è solo economica. La Regione Lombardia con la L. 17 del 2012 ha previsto liste provinciali plurinominali composte con alternanza di genere, pena la esclusione. La Regione Marche con la L. 27 del 2004 ha posto il limite di due terzi alla presenza di candidati di ciascun sesso nella lista provinciale, corrispondente alla circoscrizione, mentre la Regione Veneto con la L. n. 5 del 2012 ha stabilito una presenza paritaria di candidati al 50%, con alternanza dei generi nelle liste. Il Piemonte e la Liguria, pur avendo adeguato i loro Statuti, hanno mantenuto la disciplina elettorale dettata dalle leggi nazionali prima citate. La Regione Campania, che per prima ha introdotto la doppia preferenza di genere (L. n. 4 del 2009) è stata seguita dalla Regione Emilia Romagna (L. n. 21 del 2014) che ha anche previsto un numero eguale di candidati di ciascun sesso nelle liste circoscrizionali, dalla Regione Umbria (L. n. 4 del 2015) che ha altresì previsto una quota di lista del 40% del genere meno favorito e dalla Regione Toscana (L. n. 51 del 2014) che ha altresì stabilito la presenza paritaria alternata di entrambi i generi nelle liste circoscrizionali. I risultati della introduzione della doppia preferenza di genere sono palesi nei numeri delle donne elette in Campania (11 su 51 Consiglieri), in Emilia Romagna (17 su 50 Consiglieri), in Toscana (11 su 40 Consiglieri), rispetto alle due donne elette in Abruzzo (2 su 30 Consiglieri), in Calabria (1 su 31 Consiglieri), nel Lazio (9 su 49 Consiglieri), in Sardegna (4 su 60 Consiglieri). Nelle Regioni a Statuto speciale



solo la Provincia Autonoma di Bolzano che ha mantenuto la quota tradizionale di un terzo di presenza femminile nelle liste, ha conquistato un buon risultato (11 elette su 35), mentre il Piemonte con un numero di Consiglieri pari a quello della Emilia Romagna (50), ha eletto 5 donne in meno rispetto alla legge con doppia preferenza vigente in Emilia. In ogni caso la media totale delle presenze femminili nei Consigli Regionali è oggi pari al 17,7%, con una presenza di Consigliere pari o superiore al 20% solo in sei Regioni, mentre l'obiettivo relativo al riequilibrio della rappresentanza è quello di far salire tale media non esaltante a quella europea che è pari al 32%. A tal proposito è dunque intervenuta, anche al fine di stabilire il rispetto, nelle varie legislazioni regionali, del principio costituzionale di cui agli artt.51 e 122 Cost. di cui si è detto, la legge n. 20 del 2016 (c. d. legge Maturani), che calibrando i sistemi di promozione delle pari opportunità a seconda dei vari meccanismi elettorali regionali, ha previsto: a) la introduzione della doppia preferenza di genere a pena di inammissibilità nelle liste elettorali, laddove la legge regionale preveda la espressione di preferenze, oppure b) l'alternanza tra candidati di sesso diverso in liste bloccate col limite di almeno il 40% per il genere meno favorito, ovvero c) nei collegi uninominali l'equilibrio fra le candidature in modo che nessun sesso ecceda il 60%. Tale normativa ha valore di Legge Quadro nazionale che deve essere recepita a decorrere dal momento della sua emanazione, nei sistemi elettorali regionali.

Vengono quindi a cadere le obiezioni presenti anche in sede giurisprudenziale, secondo cui i legislatori regionali potevano stabilire discrezionalmente il rispetto del principio di pari opportunità nell'accesso alle cariche pubbliche, in assenza di una normativa ad hoc. Esiste oggi infatti una legge di riferimento, così come l'intervento della Legge Delrio n.56 del 2014 circa la presenza di almeno il 40% di ciascun genere nelle Giunte dei Comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti ha ribaltato la affermazione del Consiglio di Stato (sent. n. 3144/2014) che negava tale soglia di presenza, stabilita da vari TAR, perché priva di riscontro normativo. L'inserimento delle norme previste dalla legge Maturani nelle varie leggi regionali non rispettose delle stesse va dunque sollecitata, ove le Regioni in difetto non vi si siano spontaneamente adeguate, dal Governo Nazionale attraverso un'attività di coordinamento del Ministero degli Affari Regionali con la Conferenza Stato Regioni, attività che potrebbe concretarsi anche in un atto di valenza legislativa, quale un decreto attuativo o un Decreto legislativo, che imponga alle Regioni tale inserimento, pena la impugnazione avanti alla Consulta delle normative regionali renitenti a tale inserimento, in quanto leggi regionali contrarie ad un principio fondamentale stabilito con legge della Repubblica, come previsto dal cit. art. 122/1 della Carta Costituzionale.



## **Futuri possibili: lo Scrutin Binominal Paritaire al vaglio della Corte costituzionale**

### ***Possono i «super principi» arginare l'affermazione di un principio supremo?***

(estratto dal saggio “ÉGALITÉ, PARITÉ, CONSTITUTIONALITÉ. A proposito delle azioni positive in materia elettorale: Francia e Italia a confronto”, *forum di Quaderni Costituzionali*, maggio 2017)

*di Chiara Spiniello*

*Laureata in Scienza della politica (diritto parlamentare)*

*Una maggioranza trattata da minoranza.* Ad oltre settant'anni dall'acquisizione del diritto elettorale e nonostante il radicamento sociale del concetto di *Pari Opportunità*<sup>82</sup>, oltre la metà degli abitanti dell'Unione europea non trova adeguata corrispondenza nei componenti delle Istituzioni politiche sovranazionali e locali. Racchiuse in una «categoria» – quella della (sotto)rappresentanza femminile, per l'appunto – le donne presenti nei luoghi di potere decisionale politico (ma anche economico) sono ancora troppo poche.

A dispetto dei provvedimenti legislativi, progressivamente aumentati in numero e affinati in contenuto, pensati ed emanati per corroborare il trinomio «donne, politica, istituzioni», resta pienamente valido l'interrogativo *duvergeriano*: «Dans quelle mesure l'égalité juridique entre les sexes s'accompagne-t-elle d'une égalité réelle? Dans quelle mesure les femmes exercent-elles pratiquement les prérogatives politiques qui leur sont officiellement reconnues? Dans quelle mesure les faits coïncident-ils avec le droit?»<sup>83</sup>.

Non a caso, a tentare di far coincidere integralmente il fatto col diritto sono stati per primi (o meglio, tra i primi<sup>84</sup>) i connazionali di Duverger: consci della necessità di attuare misure più stringenti

<sup>82</sup> Ossia di quel principio giuridico inteso come *assenza di ostacoli alla partecipazione economica, politica e sociale di un qualsiasi individuo per ragioni connesse al genere, religione e convinzioni personali, razza e origine etnica, disabilità, età, orientamento sessuale o politico*; stando alla definizione contenuta nel disegno di legge n. 3206/ XVI Legislatura.

<sup>83</sup> Tra il 1952 e il 1953, Maurice Duverger ha condotto un'inchiesta per la Commissione sulla condizione delle donne dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui rapporti tra diritto e fatto in quattro Paesi, designati dall'UNESCO: Germania (Repubblica Federale), Francia, Norvegia, Jugoslavia. M. DUVERGER, *La participation des femmes à la vie politique*, UNESCO, 1955, p. 7.

<sup>84</sup> È d'obbligo citare il precedente indiano: nel 1993 il legislatore, allo scopo di aumentare la presenza femminile in politica, attuò una riforma costituzionale a cui seguì l'emanazione di una norma che prevedeva la riserva di un terzo dei seggi alle donne in ogni amministrazione locale.



e forti di una legislazione particolarmente esaustiva in materia<sup>85</sup>, i deputati dell'Assemblée nationale hanno recentemente predisposto – per l'elezione dei membri dei Consigli dipartimentali (*ex cantonali*) – il meccanismo dello *scrutin binominal paritaire*<sup>86</sup>.

Stabilendo che, in luogo di un solo consigliere generale, ogni cantone è tenuto ad eleggere una consigliera dipartimentale e un consigliere dipartimentale, tale scrutinio si presenta caratterizzato da candidature che si fanno *binomio*, necessariamente composto da una donna e da un uomo<sup>87</sup>. Un binomio che nasce da un matrimonio per morire con un divorzio.

Se, infatti, per quel che concerne la modalità di presentazione, i due membri dell'accoppiata sono tra loro solidali - e dunque uno non può essere eletto senza l'altro; le regole di finanziamento della campagna elettorale si impongono ad entrambi in maniera indissociabile; l'annullamento dell'elezione di uno dei due è causa dell'annullamento dell'elezione dell'altro - di contro, una volta eletti, i consiglieri dipartimentali esercitano il loro mandato in totale indipendenza. Ciò è testimoniato dal fatto che la vacanza di uno solo dei due seggi del cantone, che sopraggiunge quando il supplente non sia in grado di espletare le funzioni riconosciutegli, non comporta la fine del mandato dell'altro membro dell'originaria coppia, il quale continua - da solo - a ricoprire l'incarico.

Uscito indenne dal vaglio di legittimità costituzionale del *Conseil constitutionnel* – il cui parere era stato sollecitato da un gruppo di senatori e di deputati avversi alla riforma – lo scrutinio binominale francese può certamente dirsi figlio di un nuovo «maggio francese», avendo prodotto un risultato storico alle elezioni del 22-27 marzo 2015, prime ad averne visto l'applicazione: dall'essere presenti in una percentuale poco superiore al 13 per cento, le donne sono salite al 50 per cento, conquistando - di fatto - la metà esatta dei seggi disponibili.

<sup>85</sup> Ci si riferisce, sopra tutte, alla *Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*, la legge n. 200-493 del 6 giugno 2000, una delle prime disposizioni al mondo in materia di parità tra i sessi in ambito elettorale. Questa, nel prevedere misure differenti a seconda del sistema elettorale adottato, ha disciplinato l'obbligo, in capo alle formazioni politiche, di presentare un numero eguale di donne e di uomini negli scrutini di lista e la diminuzione della dotazione finanziaria per quei partiti che non rispettino il principio di parità nella designazione delle candidature per le elezioni legislative. Per un approfondimento della disciplina si veda, tra gli altri, S. CECCANTI, *Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e lingua: crisi comune delle certezze consolidate ed esiti diversi*; in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2000, p. 93 ss.

<sup>86</sup> Sancito dall'art. 3, *loi* n. 2013-403 del 17 maggio 2013.

<sup>87</sup> Contestualmente, i rispettivi supplenti devono essere dello stesso sesso dei concorrenti che potrebbero essere chiamati a sostituire nel corso del mandato. A proposito dello scrutinio binominale paritario si veda FAGES M.L., *Le scrutin binominal paritaire: la voie de la résilience égalitaire en France*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1066, janvier-mars 2013.



Una vera e propria rivoluzione che – alla luce della similarità di esperienze vissute dalla Francia e dall'Italia nel percorso di legittimazione *delle azioni positive politiche*<sup>88</sup> – rende lecito un interrogativo: ciò che è stato pensato e fatto in Francia può essere replicato ed eventualmente migliorato in Italia? Le soluzioni adottate dal legislatore francese sono *importabili* nell'ordinamento italiano?

Per tentare una risposta occorre partire da una premessa, necessaria e di non poco conto: disposizioni analoghe, inserite in sistemi giuridici diversi, possono potenzialmente generare contesti normativi differenti<sup>89</sup>.

Ciò detto, bisogna tenere a mente la posizione della Corte costituzionale, o meglio l'interpretazione negativa che potrebbe attribuire a più forti, più intense, misure rispetto a quelle già previste e in uso.

Automatico è il richiamo alla celebre sentenza n. 1146 del 1988<sup>90</sup>, in cui il Giudice costituzionale italiano parla - forse per la prima (e ultima) volta in maniera tanto esplicita - di *super principi*. Ossia, «di principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali». Si tratta non solo, chiarisce la Corte, dei principi esplicitamente previsti dalla Costituzione «come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale - quali la forma repubblicana (art. 139 Cost.) - ma altresì di quelli che, pur non essendo espressamente menzionati fra i non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Fondamenti immutabili per vie legali, dunque. Ma non solo. La loro *pervasività* li spinge (e li legittima) a condizionare l'intero ordinamento - si irradiano in esso - al punto da divenirne elementi imprescindibili: con loro bisogna «necessariamente fare i conti<sup>91</sup>».

<sup>88</sup> Per un approfondimento dei rispettivi, e paralleli, percorsi storico-costituzionali si rimanda alla versione integrale del saggio; C. SPINIELLO, *ÉGALITÉ, PARITÉ, CONSTITUTIONALITÉ. A proposito delle azioni positive in materia elettorale: Francia e Italia a confronto*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, maggio 2017, p. 4 ss.

<sup>89</sup> Lo ricorda M. ROSITANI, in *La Francia e le "quote per le donne"*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 355.

<sup>90</sup> Questa ha avuto ad oggetto gli artt. 28 e 49 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nella parte in cui estendevano l'insindacabilità di cui all'art. 68 Cost. ai Consiglieri regionali e ne prevedevano la possibile estensione ai membri dei Consigli provinciali delle Province autonome di Trento e Bolzano. La questione – risolta con una pronuncia di inammissibilità – ha permesso alla Corte di affermare con chiarezza che esistono limiti alla revisione costituzionale.

<sup>91</sup> Così F. MODUGNO, in *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, p. 93.



Complessa - e assai dibattuta in dottrina<sup>92</sup> - l'individuazione puntuale di tali disposizioni. Molto meno discussa - e condivisa perfino dagli orientamenti più scettici a considerare la natura dei principi fondamentali quale limite alla revisione costituzionale<sup>93</sup>- la valutazione dell'*ampiezza* della tutela loro spettante.

Così, il divieto di revisione costituzionale della *forma repubblicana* non si limita soltanto ad impedire la concentrazione della decisione politica in capo ad organi non elettivi, ma si estende alla proibizione di *irriedibilità* dei diritti costituzionali che si ritengano coesenziali alla *forma repubblicana*. L'eguaglianza dei cittadini<sup>94</sup>, innanzitutto. Ma anche le libertà di manifestazione e di propaganda, di riunione e di associazione, oltre che il diritto di voto e l'accesso ai pubblici uffici. Dunque, al riparo da revisione costituzionale - e, in quanto tali, *principi supremi* - andrebbero considerate tutte le prerogative connesse alla sfera della rappresentanza politica.

Appellandosi a questo ragionamento, la Corte costituzionale non avrebbe difficoltà a cassare qualsiasi previsione normativa finalizzata ad inserire nell'ordinamento italiano misure analoghe allo *scrutin binominal paritaire*, ritenendole inconciliabili col principio di libera scelta dell'elettore e quello di eguaglianza del suffragio. A fare da perno alla declaratoria di illegittimità costituzionale ci sarebbero le argomentazioni addotte in occasione della pronuncia relativa alla doppia preferenza di genere, la sentenza n.4 del 2010.

Ai tempi, come ben sappiamo, la misura non venne tacciata di incostituzionalità perché in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale - cosa che di fatto lo scrutinio francese fa - o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare. Il fatto che si limitasse a rendere possibile una parità di *chances* tra i contendenti e le contendenti, senza però imporla (l'elettore *può scegliere* di attribuire una seconda preferenza), ha fatto sì che la doppia preferenza venisse considerato uno strumento promozionale e non coattivo, e dunque non lesivo della libertà di voto di cui all'art. 48 Cost.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> Tant'è vero che (quasi) ogni studioso ha provato ad identificare un proprio catalogo di diritti fondamentali qualificativi del sistema costituzionale. In particolare lo hanno fatto F. MODUGNO, in *I "nuovi diritti"...*, e A.PACE, in *Problematica delle libertà costituzionali:lezioni*.

<sup>93</sup> Sul punto si veda S. GAMBINO, *Sui limiti materiali alla revisione costituzionale della forma repubblicana dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 2008.

<sup>94</sup> Vero discrimine della Repubblica nei confronti di una monarchia, secondo S. GAMBINO, *Sui limiti materiali alla revisione costituzionale...*

<sup>95</sup> A tal proposito M. RUBECCHI ricorda che con la sent. 4 del 2010 la Corte ha stabilito la non sussistenza della violazione dell'art. 48 Cost. da parte della doppia preferenza di genere, dal momento che «l'elettore, quanto all'espressione delle preferenze e, più in generale, alle modalità di votazione, incontra i limiti stabiliti dalle leggi vigenti, che non possono mai



Dal canto suo il *Conseil constitutionnel* - chiamato ad esprimersi sulla conformità dello scrutinio binominale rispetto al Testo fondamentale francese - con una decisione fortemente ancorata all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, ha affermato che questo appariva come la sola via perseguibile per aumentare il numero delle donne nei consigli dipartimentali, non essendo questi eletti a scrutinio di lista e neppure essendo interessati dalle sanzioni finanziarie legate al mancato rispetto dell'obbligo di parità. Una soluzione interpretativa resa possibile da un modello di controllo costituzionale che, differentemente da quello italiano, non riconosce esplicitamente dei *super principi* intoccabili in quanto tali. A detta dei giudici francesi, infatti, la stessa idea di *supraconstitutionnalité*, che si legherebbe a taluni precetti, conduce ad una lesione della sovranità, in virtù del fatto che «*si les normes infraconstitutionnelles peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, les normes constitutionnelles ne pourraient, par nature, être l'objet que d'un contrôle de supraconstitutionnalité, posant alors le problème de l'existence, de la source, de la nature et du contenu des normes de référence*»<sup>96</sup>.

Non a caso, interrogato a più riprese sul controllo di costituzionalità delle leggi costituzionali, il *Conseil constitutionnel* si è detto incompetente a statuire in due casi<sup>97</sup>, mentre nel terzo, ricordando la *souveraineté du pouvoir constituant*<sup>98</sup>, ha dichiarato quest'ultimo idoneo ad abrogare, modificare o completare le disposizioni costituzionali nella forma ritenuta più idonea. Affermando che non esistono ragioni che impediscano l'introduzione nel testo della Costituzione di nuove disposizioni in grado, se necessario, di derogare - esplicitamente o implicitamente - ad una regola o ad un principio di valore costituzionale, il Consiglio ha sposato la tesi secondo cui il potere di revisione costituzionale, chiamato ad agire nel rispetto dei limiti temporali e materiali fissati dalla stessa Costituzione, non può essere controllato. Come a dire, *le pouvoir de révision est limité quant à ses formes ma illimité quant à sa matière*.

---

comprimere o condizionare nel merito le sue scelte, ma possono fissare criteri con i quali queste possono essere effettuate», cfr. M. RUBECCHI, in *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, p. 93.

<sup>96</sup>«Se le norme *infracostituzionali* possono essere oggetto di un controllo di costituzionalità, le norme costituzionali non possono, per loro natura, essere oggetto che di un controllo di *sovracostituzionalità*, ponendo di conseguenza il problema dell'esistenza, della fonte, della natura e del contenuto delle norme di riferimento». *Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles - Avant-propos*, in "*Nouveaux Cahiers du Conseil*", n. 27, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>97</sup> Lo ha fatto nella decisione n. 62-20 DC del 6 novembre 1962, avente ad oggetto la *Loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct*, adottata mediante il referendum del 28 ottobre 1962 e la decisione n. 2003-469 DC del 26 marzo 2003, riguardante la revisione costituzionale scaturita dall'organizzazione decentralizzata della Repubblica.

<sup>98</sup> A proposito della compatibilità del trattato sull'Unione europea con la Costituzione francese, Déc. n. 92-312 DC del 2 settembre 1992.



Neppure si potrebbe pensare di giustificare l'implementazione nel nostro ordinamento di un meccanismo analogo al francese appellandosi al disposto dell'art. 51 Cost.: un diritto diseguale - che nasce per eguagliare, ma resta diversificato in base al destinatario - non può essere spinto fino al punto da declinarsi nella "eguaglianza di risultati" (e non solo in quella "dei punti di partenza"), senza compromettere il contenuto essenziale dei diritti politici<sup>99</sup>. Attribuendo ai candidati direttamente il risultato della vittoria elettorale, si rischia di compromettere (e comprimere) radicalmente la libertà di voto e con essa tutti quei «principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica»<sup>100</sup>.

Per considerarsi costituzionalmente legittime, dice Michele Ainis<sup>101</sup>, le azioni positive devono rispettare una serie di requisiti, le c.d. "*cinque regole*": transitorietà, irretroattività, fondatezza, gradualità, ragionevolezza. Caratteristiche che se certamente possono considerarsi valide per le *affirmative actions* in generale, meno lo sono per l'ambito politico in particolare<sup>102</sup>.

Mentre non sorgono dubbi sulla richiesta di irretroattività e ragionevolezza, lascia perplessi - in primo luogo - la pretesa di transitorietà. Se è vero che l'obiettivo di queste misure è di sanare quegli squilibri socio-economici che, una volta eliminati, fanno venir meno la ragion d'essere delle stesse - come «una medicina iniettata per guarire una malattia che, però, se protratta indefinitivamente, fa soccombere l'organismo»<sup>103</sup> - ; meno intuibile sembra siffatto legame per quel che concerne le azioni positive politiche, il cui presupposto cardine - la neutralità - è indice di permanenza più che di temporaneità.

Fa sorgere dei dubbi, poi, il requisito della fondatezza, ossia la giustificazione che il legislatore è tenuto puntualmente a darvi. Dal momento che il principio di parità per l'accesso alle cariche elettive è stato inserito in Costituzione, la *ratio* delle norme che ad esso si legano - e che lo attuano - viene fornita direttamente dal Testo fondamentale, senza bisogno che a ricercarla sia il legislatore di volta in volta.

<sup>99</sup> Sul rapporto fra quote e rappresentanza politica si sono espressi bene F. LANCHESTER, *Rappresentanza politica e rappresentanza femminile nelle assemblee elettive*, in *Id. Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio: nuovi saggi sulle votazioni*, p. 97-98; G. BRUNELLI, *L'alternanza del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Diritto e società*, 1994, p. 545 ss.

<sup>100</sup> Sentenza n. 422 del 1995, punto 7 del Considerato in diritto.

<sup>101</sup> M. AINIS, *Cinque regole...*

<sup>102</sup> Così A. DEFFENU, *La parità tra sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in "Diritto pubblico", 2001, p. 642 ss.

<sup>103</sup> Il già citato M. AINIS, *Cinque regole...*



Infine, la regola della gradualità. Perché il mancato rispetto dovrebbe far pensare ad un precetto irragionevole? D'altra parte proprio i francesi c'insegnano a concepire leggi *ab origine* favorevoli alle candidature femminili - come quella che ha previsto l'alternanza tra i sessi nelle liste elettorali - senza sottometterle ad alcun vincolo di gradazione<sup>104</sup>.

Ciò detto, all'adozione di uno scrutinio binominale paritario "all'italiana" osta un ulteriore (ultima, ma non meno importante) considerazione: le elezioni dipartimentali francesi sono oggetto di una regolamentazione univoca, le modalità di designazione degli enti sub-statali di casa nostra no.

Sarebbe, quindi, astrattamente possibile che la competenza del legislatore regionale si attui nella previsione di modelli di attuazione diversificati, col rischio di autorizzare un'irragionevole disparità di trattamento per i cittadini, "colpevoli" del solo fatto di risiedere in un territorio la cui classe politica ritiene la questione della sotto-rappresentanza femminile di non stringente interesse. D'altronde, la stessa doppia preferenza di genere - che è e resta una semplice incentiva svincolata da obblighi - non è stata adottata da tutti gli ordinamenti regionali.

L'evidenza di una simile violazione è talmente palese, che un intervento *caducatorio* dei Supremi giudici apparirebbe persino superfluo. Volendoli comunque chiamare in causa, ci si può ricordare di quando - nel ricostruire la problematica delle azioni positive, in particolare di quelle a favore delle donne - pensarono e dissero che "tali differenziazioni, proprio perché presuppongono l'esistenza storica di discriminazioni attinenti al ruolo sociale di determinate categorie di persone e proprio perché sono dirette a superare distinzioni afferenti a condizioni personali (sesso) in ragione della garanzia effettiva del valore costituzionale primario della 'pari dignità sociale', esigono che la loro attuazione non possa subire difformità o deroghe in relazione alle diverse aree geografiche o politiche del Paese. Questo perché se ne fosse messa in pericolo l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, il rischio che le 'azioni positive' si trasformino in fattori aggiuntivi di disparità di trattamento, non più giustificate dall'imperativo costituzionale di riequilibrare posizioni di svantaggio sociale legate alla condizione personale dell'essere donna, sarebbe di tutta evidenza"<sup>105</sup>.

In definitiva, tornando all'interrogativo originario, quanto oltre ci si può spingere?

Molto, sembra dire il *Conseil constitutionnel*; poco, ribatte la Corte costituzionale.

Pur essendosi aperta nell'ordinamento italiano una breccia per l'affermazione di forme di uguaglianza nei punti di partenza, forti dubbi permangono sulla eventuale adozione di soluzioni improntate alla garanzia di risultati, le quali si stanno facendo strada nell'assetto giuridico-normativo francese.

<sup>104</sup> Di contro, la legge elettorale del Belgio è una delle poche ad aver previsto un aumento, a scadenze fisse, della quota riservata al sesso sottorappresentato nelle liste elettorali. Ce lo ricorda, ancora una volta, A. DEFFENU, *La parità tra i sessi...*

<sup>105</sup> Sentenza n. 109 del 1993, punto 2.2 del Considerato in diritto.



## **Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: una prospettiva di genere**

*di Daniela Colombo*

*Economista dello sviluppo - Pubblicista*

Ogni anno, il 24 ottobre, si dovrebbe ricordare l'entrata in vigore nel 1945 della Carta delle Nazioni Unite. Nel 1971 l'Assemblea Generale dell'ONU aveva raccomandato che questa data diventasse un giorno festivo nei Paesi membri delle Nazioni Unite. Non lo è se non in pochissimi paesi che non hanno grande rilevanza nel quadro internazionale.

Nel suo ultimo discorso come Segretario Generale Ban Ki-moon, nel passare il testimone al suo successore, il socialista portoghese Guterrez, ha espresso la sofferenza per i conflitti tra Stati e le guerre civili irrisolte che causano immenso dolore in Medio Oriente, nel Sahel, nel Sud Sudan e in altre decine di paesi. Ma ha aggiunto che le Nazioni Unite hanno posto in essere delle fondamenta solide per un progresso condiviso sulle quali bisogna lavorare ancora di più soprattutto per realizzare i diritti umani per tutti e l'*empowerment* delle donne di ogni età. Ha poi ricordato gli ultimi successi delle NU citando l'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030, approvata nel 2015, e l'Accordo di Parigi sul clima, entrato in vigore il 4 novembre del 2016.

L'ONU è stato molto criticato in passato e lo è ancora oggi soprattutto per l'enorme burocrazia ma, che siamo o no d'accordo con quello che fa, è l'unico sistema che esiste per far dialogare i vari paesi del mondo e cercare non solo di evitare e/o risolvere conflitti ma di realizzare un mondo migliore. Non è un caso che Ban Ki-moon si sia soffermato in modo particolare sull'*empowerment* delle donne. Il mondo ha bisogno della parte femminile della sua popolazione e il sistema delle Nazioni Unite sembra ormai esserne consapevole. Meno gli Stati membri, sia del Nord che del Sud del mondo.

Le Nazioni Unite consistono di un sistema molto complesso con il quale però il movimento internazionale delle donne ha imparato a inter-agire e di fatto a influenzarlo. Ognuna/o di noi può dare un contributo: l'agire a livello locale ha un riflesso a livello internazionale, attraverso i canali del movimento delle donne che è vivo e vibrante, nonostante le difficoltà che ogni giorno si trova ad affrontare. Ma per poter fare questo bisogna che quello che viene deciso e sottoscritto dagli Stati membri in ambito Nazioni Unite sia conosciuto e implementato nel nostro Paese.

### ***70 anni di lavoro delle Nazioni Unite per i diritti delle donne***

L'attenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle donne iniziò fin dalla Carta fondante dell'Organizzazione. Nell'articolo 1 della Carta, tra gli obiettivi che la nuova organizzazione si



proponeva, si indicava il raggiungimento della cooperazione internazionale “promuovendo e incoraggiando il rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione”. L'Italia aveva preceduto in questo inserendo la non discriminazione basata sul sesso nell'articolo 3 della Costituzione.

Durante il primo anno delle N.U., il Consiglio Economico e Sociale istituì la Commissione sullo *status* delle donne (Commission on the Status of Women), concepita come il principale meccanismo istituzionale dedicato esclusivamente alla parità di diritti tra donne e uomini e al progresso delle donne. Uno dei primi risultati ottenuti fu di assicurare un linguaggio neutro nel testo della Dichiarazione Universale sui Diritti Umani, (che nel nostro ordinamento continua però a essere definita Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo...)

La Dichiarazione, voluta soprattutto dalle rappresentanti dei Paesi dell'America Latina, fu approvata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1948. Essa riafferma che “tutti gli esseri umani sono nati liberi e uguali in dignità e diritti e che ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi limitazione di sovranità”.

Mano a mano che il movimento femminista guadagnava forza durante gli anni '70, l'Assemblea Generale dichiarò il 1975 come l'Anno internazionale delle donne e organizzò la prima Conferenza mondiale sulle donne a Città del Messico, che diede inizio al decennio delle Nazioni Unite per le donne basato su tre parole d'ordine: *Eguaglianza, Sviluppo e Pace*. L'Eguaglianza era stata voluta dai Paesi più avanzati dove forte era il movimento femminista, lo Sviluppo era stato richiesto dai paesi meno avanzati o in via di sviluppo e la Pace era il *leit motif* del Blocco Sovietico. In tale occasione l'ONU creò un Fondo volontario per il Decennio, al fine di sostenere i progetti destinati a migliorare la condizione femminile. Un gruppo di femministe americane ed europee partecipò alla Tribuna alternativa organizzata per le associazioni della società civile.

Nel 1979, l'Assemblea Generale adottò la Convenzione contro ogni discriminazione contro le donne (Cedaw), che viene spesso descritta come la Dichiarazione internazionale dei diritti delle donne. Nei suoi 30 articoli, la Convenzione definisce in modo chiaro in che cosa consiste la discriminazione



contro le donne e stabilisce un programma che i governi devono seguire per porre termine a tale discriminazione. La Convenzione parla esplicitamente di cultura e tradizione come forze influenti per determinare i ruoli di genere e le relazioni in ambito familiare ed è stato il primo trattato per i diritti umani che ha affermato i diritti riproduttivi delle donne.

La Convenzione è entrata in vigore il 3 settembre 1981. Gli Stati membri che hanno firmato e ratificato la Cedaw devono sottoporre un Rapporto sulla condizione femminile ogni 4 anni al Comitato che sovrintende alla applicazione della Convenzione. Il 4 luglio di quest'anno il Comitato Cedaw ha esaminato e discusso il 7° rapporto del Governo italiano, tenendo conto dei Rapporti alternativi presentati dalle organizzazioni della società civile.

Cinque anni dopo la Conferenza di Città del Messico, una seconda Conferenza mondiale ebbe luogo a Copenaghen, nel 1980. Il Programma di azione approvato in tale sede poneva un forte accento sulle misure necessarie per assicurare alle donne la proprietà e il controllo sulle risorse economiche come pure chiedeva miglioramenti nei diritti delle donne rispetto all'eredità, la custodia dei figli e la perdita di nazionalità. Nel 1982 venne creato l'INSRAW, l'Istituto per la ricerca e la formazione per il progresso delle donne, che come prima attività iniziò il lavoro metodologico e di formazione per la raccolta e l'analisi dei dati statistici disaggregati per sesso.

Nel 1985, La Conferenza mondiale per valutare i successi del Decennio delle Nazioni Unite per la donna fu organizzata a Nairobi. Era giunto il momento in cui il movimento per l'eguaglianza e i diritti delle donne aveva finalmente guadagnato riconoscimento a livello globale e 15.000 rappresentanti delle organizzazioni non governative parteciparono al Forum parallelo. L'evento fu salutato come "l'inizio del femminismo globale". Avendo constatato che gli obiettivi stabiliti alla Conferenza di Città del Messico non erano stati raggiunti, i 157 governi che parteciparono alla Conferenza di Nairobi adottarono le Strategie future di azione fino all'anno 2000 (*Nairobi Forward-looking Strategies to the Year 2000*). Per la prima volta in un documento ufficiale si dichiarava che tutti i settori economici e sociali riguardano le donne e che il punto di vista delle donne deve essere sempre tenuto in conto. Come risultato il Fondo volontario per il decennio delle Nazioni Unite fu trasformato nell'Unifem, il Fondo delle Nazioni Unite per lo sviluppo delle donne.

Cinque anni dopo, nel 1995, la Conferenza di Pechino ha rappresentato il punto di arrivo di tutto questo lavoro con l'approvazione di una Dichiarazione e di una Piattaforma di Azione molto ben strutturata e precisa che gli Stati avrebbero dovuto seguire. Alcuni nuovi termini in inglese *gender*, *empowerment*, *mainstreaming*, vennero adottati per indicare il fatto che le donne sono discriminate



rispetto agli uomini, indipendentemente dalla razza, etnia, religione, età, status sociale (genere) e la necessità di incrementare la forza, l'autostima, la volontà di agire delle donne (empowerment) e l'inclusione di politiche e attività a favore delle donne in tutti i settori (mainstreaming).

La Conferenza di Pechino ebbe luogo a metà degli anni '90. Questo decennio ha rappresentato un momento storico particolare: il muro di Berlino era crollato e l'impero sovietico si era dissolto in brevissimo tempo. La fine dell'*apartheid* in Sud Africa apriva nuove speranze per tutto il continente africano. Nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa c'era una relativa stabilità con regimi dittatoriali che però garantivano un certo livello di eguaglianza e l'esistenza di importanti organizzazioni nazionali delle donne. L'America Latina era in una fase di trasformazione e vari paesi si stavano aprendo alla democrazia. In Asia, la Cina, paese ospite della Conferenza, per la prima volta prendeva atto dell'importanza delle tematiche di genere e il Giappone lanciava diversi programmi concreti allo scopo di emancipare le donne...

C'era stato un intenso lavoro di preparazione della Quarta Conferenza mondiale sulle donne da parte del Sistema delle Nazioni Unite, delle Commissioni regionali, dei singoli Stati membri, come pure delle organizzazioni non governative e associazioni femministe. Tra l'altro si era fatto il punto sulla situazione dei diritti delle donne nel mondo. Si era cominciato a parlare di statistiche di genere e di *gender budgeting*.

Il Programma di azione approvato a Pechino comprendeva 12 Aree critiche di azione che coprivano l'intera gamma dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere, attribuendo alle organizzazioni della società civile un ruolo importante nell'elaborazione delle politiche.

Analizzandolo *ex-post*, si è trattato di un Programma troppo ambizioso, una *summa* dei desideri del movimento delle donne, varato senza tener conto delle scarse risorse disponibili sia in termini finanziari che umani e della debolezza dei meccanismi di parità che si andavano creando in quegli anni - da parte degli Stati nazionali, dei Paesi donatori e del Sistema delle Nazioni Unite - che avrebbero dovuto implementare il Programma.

In realtà, dall'analisi dei Rapporti pubblicati in preparazione dell'Assemblea Generale del 2015 su Pechino + 20 e i risultati delle Conferenze preparatorie regionali, si deduce che del Programma di azione di Pechino si sono avvantaggiate principalmente le donne dei paesi più avanzati. Basta pensare ai progressi realizzati nell'ambito dell'Unione Europea e alle varie Risoluzioni del Consiglio, Direttive, Comunicazioni, etc. In Italia, proprio nel 1995, veniva creato un Ministero per le pari opportunità e negli anni a seguire si sono avviate politiche e programmi innovativi per le pari opportunità. Per



quanto riguarda invece i Paesi in via di sviluppo e i Paesi meno avanzati si sono visti subito i limiti del Programma di azione.

La Conferenza di Pechino, è rimasta nel ricordo e nell'immaginario collettivo del movimento femminista come il fulcro delle attività per raggiungere l'eguaglianza di genere e affermare i diritti delle donne nel mondo. Non si era mai visto, e forse per molti anni non si vedrà più, un consesso di donne di tali dimensioni: 35.000 donne (e qualche uomo) al Forum delle Ong, impegnate in centinaia di seminari, incontri e dibattiti, e 15.000 donne politiche, diplomatiche ed esperte nelle Delegazioni governative

Pechino fu però l'ultima conferenza mondiale dell'ONU per le donne. Dopo di allora le verifiche della Piattaforma di Azione hanno avuto luogo nel corso dell'Assemblea Generale delle N.U. a New York e della CSW.

Comunque possiamo a ragione guardare agli Anni novanta come al Decennio d'oro per le donne. Prima della Conferenza di Pechino si erano tenute nel 1992 la Conferenza di Rio sull'ambiente, durante la quale per la prima volta si era riconosciuto il ruolo vitale delle donne per la salvaguardia del Pianeta; nel 1993, la Conferenza di Vienna sui diritti umani nella quale si era riconosciuto che "i diritti delle donne sono diritti umani"; nel 1994 la Conferenza del Cairo su popolazione e sviluppo, che si era conclusa con una dettagliata Piattaforma di Azione sulla salute sessuale e riproduttiva, alla quale era allegata per la prima volta un'analisi dei finanziamenti necessari per raggiungere gli obiettivi prefissi.

Dopo la Conferenza di Pechino, nel 1998 si svolsero a Roma i lavori per la istituzione della Corte penale internazionale sui crimini di guerra, in cui si riconobbe che lo stupro era un'arma di guerra da perseguire penalmente. Nel 2000 il Consiglio di Sicurezza approvò la Risoluzione 1325 su Donne, Pace e Sicurezza, che impegna gli Stati membri a preparare Piani Nazionali. Nel dicembre dell'anno scorso l'Italia ha presentato il Terzo Piano nazionale 2016 - 2019. Ma tutto questo rimane come conoscenza di un piccolo nucleo di diplomatiche/ci, politiche, esperte e organizzazioni della società civile.

Soddisfatte delle conquiste ottenute negli anni '90, le organizzazioni delle donne non si sono rese conto che comunque l'eguaglianza dei diritti tra uomini e donne rimaneva un settore separato e hanno mancato un appuntamento importante: negli Obiettivi di sviluppo per il Millennio 2000-2015 (MDGs), il primo tentativo di programmazione economica e sociale per il mondo in via di sviluppo, vennero inclusi soltanto due Obiettivi specifici riguardanti le donne. Uno, l'Obiettivo 3, sull'*empowerment* delle donne con soli due *target* - l'istruzione delle bambine e l'accesso delle donne al



potere politico - e l'Obiettivo 5 sulla salute materna che aveva come *target* la diminuzione della mortalità materna e l'accesso alla pianificazione familiare.

Gli MDGs hanno avuto una funzione utile per stimolare l'attenzione verso i Paesi in via di sviluppo e migliorarne tra l'altro le capacità di raccolta e analisi dei dati statistici. In alcuni Paesi asiatici la situazione è in parte cambiata, mentre nell'Africa sub-sahariana non si sono visti miglioramenti. In ogni caso gli MDGs non sono riusciti a liberarsi da un'impronta elitistica, con scarsa partecipazione da parte dell'opinione pubblica mondiale.

All'inizio del 2011, all'interno delle Nazioni Unite si è proceduto a una razionalizzazione degli organismi di parità che sovrintendono alla realizzazione delle politiche anti-discriminatorie, la parità di genere e l'*empowerment* delle donne. Oggi opera un unico Organismo, UN-Women, che ha accorpato i 4 meccanismi che esistevano precedentemente (Unifem, INSTRAW, Daw - Divisione per il progresso delle donne, e l'Ufficio della Special Advisor sulle questioni di genere all'interno del sistema delle Nazioni Unite). UN-Women oggi ha la *leadership* sulle tematiche di genere e l'*empowerment* delle donne a livello globale e mantiene un dialogo aperto con le organizzazioni della società civile.

Non si deve dimenticare che nel complesso sistema delle Nazioni Unite esistono altri meccanismi che si occupano dei diritti delle donne. Ricordiamo il Comitato per i Diritti Umani, la Special Rapporteur sulla violenza contro le donne, le Agenzie tecniche (FAO, UNICEF, ILO, OMS) e i Fondi di sviluppo (IFAD, UNFPA, UNDP) che hanno uffici appositi per il *mainstreaming* delle politiche di genere all'interno dei loro programmi e progetti di sviluppo.

### ***Come è cambiato il mondo***

Il mondo però è cambiato significativamente dalla fine degli anni '90 e il compito che spetta alla società civile è molto più arduo. Conflitti armati, rivoluzioni fallite, crisi economiche e finanziarie ricorrenti e sempre più gravi che diminuiscono la crescita e aumentano la disoccupazione, prezzi del cibo e dell'energia che cambiano repentinamente, disastri naturali e l'effetto del cambiamento climatico, l'aumento delle migrazioni, hanno aumentato la vulnerabilità e le disuguaglianze.

La globalizzazione finanziaria, la liberalizzazione del commercio, la privatizzazione dei servizi pubblici, e il crescente ruolo delle multinazionali nei processi di sviluppo (basta pensare al *land grabbing* - acquisto di terre coltivabili in Africa e America Latina da parte delle multinazionali e di alcuni Stati come la Cina) hanno mutato le relazioni di potere all'interno degli Stati e tra gli Stati e



hanno un effetto particolarmente negativo sul godimento dei diritti umani e la creazione di un mondo più giusto.

Oggi tutti convengono sul fatto che il mondo è molto più ricco, ma molto più iniquo di quanto lo sia mai stato dal tempo della seconda guerra mondiale. Mentre il 50% della popolazione mondiale (circa 3,5 miliardi di persone) possiede non più dell'1% della ricchezza globale, l'1% della popolazione mondiale ne possiede il 40% e la maggior parte di questa ricchezza è nelle mani dell'1% di questo 1%. Vale a dire che pochissimi individui (Oxfam parla di 8 ultra-miliardari) hanno un potere enorme e un impatto sproporzionato sulle politiche, sugli investimenti e l'economia in generale. E questo è vero per tutti i paesi del mondo, compresa l'Italia, con proporzioni di ricchezza diverse. Una società internazionale Capgemini & RBC Wealth Management pubblica ogni anno un Rapporto sulla ricchezza globale. Nel nostro Paese ad esempio, nel 2014 si erano contati 218.000 *High Net Worth Individuals*, vale a dire persone che posseggono più di un milione di dollari da investire, escludendo la residenza principale, collezioni e beni di consumo durevoli.

Sono dati che destano molta preoccupazione negli ambienti politici e economici, soprattutto per l'instabilità politica che ne deriva. E certamente non basta che i più ricchi tra i ricchi tacitino le loro coscienze creando Fondazioni per dare un contributo allo sviluppo del Pianeta. In realtà le mega Fondazioni sono diventate più potenti degli stessi governi e sono loro che dettano l'Agenda per lo sviluppo. E le ONG e le stesse Agenzie e Fondi delle Nazioni Unite che ricevono finanziamenti devono sottostare alle loro politiche che troppo spesso sono *gender blind*, vale a dire non tengono conto dei diversi ruoli e bisogni di donne e uomini nelle società.

Nel 2015 a marzo, a New York, si è svolto "Pechino + 20". Non una conferenza mondiale, ma una riunione della Commissione sullo *status* delle donne. Un appuntamento comunque importante che è servito soprattutto per fare il punto della situazione. Nel complesso gli studi preparatori hanno evidenziato che negli ultimi venti anni le donne hanno guadagnato maggiori diritti legali, maggiore accesso al mondo del lavoro e che in molti paesi sono cambiate le leggi sulla proprietà (soprattutto della terra) e sulla eredità, matrimonio e divorzio.

Si sono registrati alcuni risultati importanti: un maggior numero di bambine iscritte nelle scuole primarie, un maggior numero di donne che lavorano nel settore formale o che hanno dato vita a imprese, un maggior numero di donne elette e con posizioni di *leadership*. La violenza di genere, che era considerata una questione privata, è oggi nell'agenda politica dei governi.



Ma tutto questo anche se importantissimo, non ha portato l'eguaglianza di diritti tra donne e uomini. Per menzionare alcuni dati, mentre  $\frac{3}{4}$  degli uomini lavorano, solo il 50% delle donne lo fanno e in gran parte come lavoratrici nell'ambito di imprese familiari senza ricevere alcuna remunerazione o nel settore informale dell'economia. Globalmente le donne guadagnano il 24% meno degli uomini. In tutte le regioni del mondo il carico di lavoro di cura delle donne continua ad essere molto maggiore di quello degli uomini. I meccanismi per la parità nelle loro varie forme hanno operato quasi ovunque con scarse risorse e spesso personale poco preparato e dimostrando limiti notevoli.

### ***L'Agenda 2030 e gli Obiettivi di Sviluppo sostenibili***

Per questo motivo, quando nel 2013 si iniziò a lavorare per stabilire l'Agenda 2030 e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), diversi dagli MDGs, maggiormente concreti e soprattutto sostenibili, che riguardassero non solo i paesi in via di sviluppo ma tutti i paesi del mondo, anche i più ricchi e industrializzati, il movimento internazionale delle donne composto da reti di associazioni femminili, femministe e ONG internazionali di cooperazione allo sviluppo, si è impegnato moltissimo e i risultati sono stati positivi.

Infatti, tra i 17 Obiettivi dell'Agenda per il 2030 per uno sviluppo sostenibile entrata in vigore nel gennaio del 2016, c'è l'Obiettivo 5, che riguarda il Raggiungimento dell'Eguaglianza di genere e l'*empowerment* di tutte le donne e ragazze. Si tratta di un Obiettivo molto bene articolato che pone subito dopo l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (5.1), i seguenti punti: 5.2 - l'eliminazione della violenza di genere nella sfera pubblica e privata (inclusi il traffico e altri tipi di sfruttamento), 5.3 - l'eliminazione delle pratiche nocive (matrimoni precoci/forzati e mutilazioni dei genitali femminili), 5.4 - il riconoscimento del lavoro di cura attraverso l'offerta di servizi pubblici e la promozione della condivisione del lavoro domestico in famiglia, 5.5 - la partecipazione delle donne a tutti i livelli di decisione politica ed economica, 5.6 - l'accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti riproduttivi, 5.a - avviare riforme per dare alle donne l'accesso alle risorse economiche quali la proprietà della terra e altre forme di proprietà (purtroppo è stato aggiunto "in accordo con le leggi nazionali"), 5.b - l'accesso alla tecnologia, in particolare nel settore informatico e della comunicazione, e infine il 5.c - l'adozione e il rafforzamento delle politiche e della legislazione per la promozione dell'eguaglianza di genere e l'*empowerment* di donne e ragazze a tutti i livelli.



L'Obiettivo 5 è stato il frutto di quasi due anni di ricerca, elaborazione e pressione politica esercitata dal movimento internazionale delle donne sul Sistema delle Nazioni Unite e sulle Delegazioni dei vari Paesi membri dell'ONU. E' la prima volta che in un documento di programmazione a livello internazionale l'uguaglianza dei diritti tra donne e uomini e l'*empowerment* delle donne hanno il posto che meritano. La realtà è che la disuguaglianza di genere, basata sulle ineguali relazioni di potere tra donne e uomini, e il suo impatto sulle relazioni sociali - inclusa la violenza di genere - non è limitata alle classi più povere. La discriminazione di genere si unisce a molte altre forme di svantaggio basate non soltanto sulla condizione socio-economica, ma anche la razza, la casta, l'etnia, la sessualità, la disabilità fisica, l'età... E le opportunità e le occasioni per le donne e le ragazze di migliorare la propria condizione rimangono inferiori a quelle degli uomini. Il posizionamento delle donne tra produzione e riproduzione, tra lavoro per procurarsi un reddito e cura della famiglia, rende le relazioni di genere centrali rispetto al nesso tra crescita economica e sviluppo umano e quindi fondamentali per il successo della nuova Agenda per lo sviluppo.

Per la prima volta nella storia delle Nazioni Unite un documento di programmazione economica, sociale e ambientale globale, quale l'Agenda 2030, ha tenuto conto della voce delle organizzazioni che a livello locale, nazionale e internazionale dagli anni '70 lavorano per affermare i diritti delle donne e per promuovere l'eguaglianza di opportunità tra donne e uomini. L'Obiettivo 5 sulla Parità di genere e l'*empowerment* delle donne può essere considerato un mandato storico per il cambiamento in tutti i paesi. Tuttavia è l'insieme dell'Agenda 2030, nelle sue tre dimensioni di sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale), ad essere rilevante per le donne e le ragazze di ogni età, indipendentemente dalla loro diversità. La parità di genere e l'*empowerment* delle donne devono quindi essere considerati quali temi trasversali a tutti gli altri 16 Obiettivi di sviluppo sostenibile.

La partecipazione delle donne è infatti indispensabile per porre fine alla povertà (0.1), raggiungere la sicurezza alimentare e promuovere un'agricoltura sostenibile (0.2), assicurare salute e benessere per tutti/e (0.3). Le donne devono avere le stesse opportunità nell'istruzione, nella gestione dell'acqua (0.6), nell'accesso e gestione dell'energia. Le donne hanno il diritto a un'occupazione piena e produttiva (0.8) e devono poter partecipare all'industrializzazione sostenibile (0.9). Sono indispensabili per ridurre le ineguaglianze all'interno di uno Stato (0.10), per rendere le città inclusive, sicure, resilienti e sostenibili (0.11), contribuendo a garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo (0.12), adottando misure per combattere i cambiamenti climatici e le loro



conseguenze (O.13), facendo un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre (O.15), e promuovendo società amanti della giustizia e della pace anche attraverso la cooperazione allo sviluppo (O.16). Infine, senza la partecipazione delle donne, non si riuscirà a rafforzare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile (O.17).

La mobilitazione internazionale è di buon auspicio. Come si spiega? Innanzitutto il processo di concertazione durato due anni con la società civile per arrivare all'approvazione degli SDGs. In secondo luogo, il fatto che gli SDGs valgono per tutto il mondo e quindi impegnano anche i Paesi maggiormente industrializzati nella ricerca di una crescita diversa. Ma anche, e forse soprattutto, perché è aumentata in tutto il mondo l'attenzione alla sostenibilità dello sviluppo, sulla base della convinzione che il vecchio modello non potrà più garantire gli equilibri economici, sociali, ambientali. Questo approccio trasversale dell'Agenda è l'unico che può garantire l'implementazione olistica dell'Agenda e contribuire a "non lasciare nessuno/a indietro".

Se alcuni obiettivi possono sembrare non rilevanti per l'Italia, lo sono però per le donne dei paesi in via di sviluppo e di conseguenza riguardano la cooperazione internazionale del nostro Paese, vale a dire l'Obiettivo 17 sulla *partnership*.

### ***Perché questo risultato?***

Potremmo chiederci se finalmente è arrivato il momento per le donne di avere gli stessi diritti degli uomini? Sono passati molti, troppi anni dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, per pensare che gli uomini al potere si siano resi conto della necessità di dare gli stessi diritti che loro hanno alle donne. In realtà si spera che le donne abbiano la capacità - se coinvolte - di rivoluzionare i trend negativi. Si comincia a guardare alle donne come ad una ancora di salvezza per l'umanità per vari motivi, ma soprattutto perché sono diverse dagli uomini e hanno delle qualità che mancano agli uomini. Le donne hanno dimostrato una buona dose di "resilienza", quella qualità che permette loro - anche nelle situazioni più gravi - di trovare una forza particolare in se stesse, di reagire e di rimboccarsi le maniche e di trovare soluzioni che permettano loro e alle loro famiglie di andare avanti. Questo lo si constata sempre nei casi di conflitti, di disastri ambientali e di ogni altra occasione tragica, anche a livello familiare. O forse perché le donne sono abituate a gestire la casa, la famiglia e far quadrare i conti... O semplicemente perché in generale hanno più buon senso degli uomini...



C'è anche chi afferma che avendo il 30% di ossitocina in più (il cosiddetto ormone dell'amore che le donne sviluppano soprattutto al momento del parto) potrebbero essere molto più abili degli uomini nel prevenire i conflitti e nel trovare soluzioni per porre fine ai conflitti. In realtà l'hanno dimostrato ogni volta che è stata data loro l'opportunità di farlo. Si parla molto del fatto che le donne devono avere accesso alle stanze dei bottoni, a livello politico ed economico, anche se si è ben consapevoli che all'inizio le donne saranno indotte ad utilizzare strategie e metodi maschili. Ma è vero che le donne possono fare la differenza. Lo si constata in Svezia, dove c'è un governo che non esita a definirsi "femminista" e a comportarsi come tale.

Sta ora alle associazioni delle donne e alle organizzazioni che si occupano dei loro diritti seguire l'implementazione dell'Agenda 2030, monitorarne e valutarne i risultati, esercitando non solo una pressione continua sui propri governi a livello locale e nazionale, ma anche regionale e internazionale, lavorando in rete con altre realtà della società civile. E' una occasione che il movimento delle donne non può mancare! Cosa non facile perché le organizzazioni delle donne troppo spesso non hanno risorse finanziarie. Comunque lo sviluppo di Internet e dei social media ha favorito il lavoro in rete e le attiviste hanno imparato a dare il proprio contributo e seguire i lavori a New York o a Ginevra o in altre capitali, stando sedute al proprio tavolo di lavoro. E' necessario però non perdere la connessione con le organizzazioni di base che costituiscono la vera forza del movimento e hanno una fantasia straordinaria nel contrastare le discriminazioni e nel lottare per i propri diritti. Il Women's Major Group, uno dei gruppi di ONG creatisi dopo la Conferenza di Rio del 1992, che segue oggi l'implementazione da parte degli Stati membri dell'Agenda 2030, conta sulla collaborazione di più di 600 reti di organizzazioni e singole associazioni.

### ***E in Italia?***

Nel nostro Paese la società civile ha avviato i lavori molto prima del Governo. Su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma "Tor Vergata", nel febbraio del 2016 è nata infatti [l'Alleanza per lo Sviluppo sostenibile \(ASviS\)](#), composta da 170 tra le più importanti istituzioni e reti della società civile con l'obiettivo di far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile e per mobilitarli allo scopo di realizzare gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Per ogni Obiettivo è stato creato un gruppo di lavoro. Al Gruppo che si occupa dell'Obiettivo 5 partecipano rappresentanti di una quindicina di organizzazioni. Uno dei problemi che il Gruppo di



lavoro si è trovato ad affrontare all'interno della stessa Alleanza è stato il riuscire a convincere gli altri gruppi di lavoro che l'approccio di genere deve essere trasversale a tutti gli altri Obiettivi in modo da consentire di esaminare ciascun obiettivo collegandolo agli altri e in sintonia con i vari Target. Il famoso "mainstreaming" di cui si parla fin dalla Conferenza di Pechino e che in Italia non si è mai riuscite a realizzare.

Nel settembre del 2016, ASviS ha pubblicato un primo Rapporto (disponibile sul sito [www.asvis.it](http://www.asvis.it)) che contiene approfondimenti analitici per ciascuno dei 17 Obiettivi dell'Agenda 2030, e illustra le proposte dell'Alleanza per interventi di natura istituzionale e ordinamentale e per politiche economiche, sociali ed ambientali integrate nel nostro Paese. Il portavoce dell'Alleanza, prof. Giovannini, nel presentare il Rapporto ha affermato: "Con oltre 4,5 milioni di poveri assoluti, un tasso di occupazione femminile inferiore al 50%, oltre due milioni di giovani che non studiano e non lavorano; con investimenti in ricerca e sviluppo di poco superiori all'1% del PIL, tassi di abbandono scolastico del 27% per i/le figli/ie di genitori meno istruiti a fronte del 2,7% per i figli/ie in possesso di laurea e un rapporto tra ricchi e poveri tra i più squilibrati dall'area OCSE, con significative disuguaglianze di genere e un'inaccettabile violenza sulle donne, con tutte le specie ittiche a rischio, un degrado ambientale forte soprattutto in certe zone del Paese, con il 36% di persone che vive in zone ad alto rischio sismico e un'alta mortalità a causa dell'inquinamento atmosferico nei centri urbani; con una transizione troppo lenta alle fonti rinnovabili rispetto agli accordi di Parigi, l'Italia dimostra di essere ancora molto lontana dal percorso di sostenibilità delineato dall'Agenda 2030 e dagli impegni sottoscritti dall'ONU nel 2015. Eppure sappiamo di non avere alternative per garantire un futuro al Paese"...

"Non c'è tempo da perdere. Per questo è quanto mai urgente la definizione di una Strategia di Sviluppo Sostenibile che guidi le scelte di tutti gli operatori economici e sociali e l'adozione di immediati provvedimenti da inserire nella prossima Legge di Bilancio".

L'Agenda 2030 e gli SDGs devono essere fatti conoscere su tutto il territorio nazionale affinché la società civile possa esercitare un'azione di pressione e di monitoraggio su chi ci governa in modo che la situazione sociale ed economica del nostro Paese possa finalmente cambiare. Il sito [asvis.it](http://asvis.it) registra le iniziative più significative che attengono all'Agenda 2030 e gli SDGs, ma il lavoro sta diventando sempre più impegnativo per la ricchezza di nuovi eventi, quali ad esempio il Festival per lo Sviluppo sostenibile, di ricerche e anche di iniziative di comunicazione. ASviS pubblicherà un secondo rapporto nel prossimo settembre.



### **La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile**

Il coordinamento governativo dell'Agenda 2030, che in un primo momento era stato attribuito al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), è stato assunto in seguito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri coadiuvata dal MATTM, dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il Governo italiano, che da più di un anno sta lavorando alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e agli obiettivi rilevanti per il nostro Paese, inclusi i Target e gli indicatori, si è offerto di presentare (con altri 43 Paesi) la Voluntary National Review (VNR), un Rapporto nazionale volontario, al High Level Political Forum 2017. E' questo il meccanismo stabilito dalle Nazioni Unite per seguire l'implementazione dell'Agenda 2030 e consiste in una riunione di tutti gli Stati firmatari a New York, presso la sede delle Nazioni Unite, per discutere un tema diverso ogni anno, approfondendo l'esame di alcuni obiettivi. Il tema per il HLPF di quest'anno - che ha avuto luogo dal 10 al 19 luglio - è stato "Sradicare la povertà e promuovere la prosperità in un mondo in cambiamento". Gli Obiettivi su cui si sono focalizzati i lavori sono stati l' Obiettivo 1 sulla povertà, il 2 sull'agricoltura, il 3 sulla salute, il 5 sull'eguaglianza di genere, il 9 sulle infrastrutture, il 14 sugli Oceani e il 17 sulla *partnership* globale.

Il Governo italiano non ha presentato una vera e propria Review, ma un documento programmatico, la National Sustainable Development Strategy 2017/2030, accompagnata da un breve "Main Message" sulla stessa. Il documento è organizzato in cinque aree principali: le Persone, il Pianeta, la Pace, la Prosperità e la Partnership. Ogni area identifica un sistema di priorità per raggiungere gli obiettivi strategici. Nell'introduzione si afferma che gli obiettivi hanno incorporato le questioni più rilevanti emerse da un processo consultivo con le Istituzioni e le amministrazioni e 200 rappresentanti della società civile e del settore privato. La Strategia Nazionale dovrà essere approvata dal Consiglio dei Ministri e un Piano di azione sarà sviluppato entro la fine del 2017. Il Piano includerà target numerici e quantitativi fino al 2030, come pure un meccanismo annuale per il monitoraggio e la revisione, insieme a modelli analitici in grado di misurare l'impatto delle politiche sugli Obiettivi della Strategia Nazionale.

Non è questa la sede per un'analisi approfondita del documento. Ci preme tuttavia sottolineare che il Gruppo di lavoro 5 di ASviS ha lavorato di concerto con il Dipartimento per le Pari Opportunità e con il sostegno della Sotto-segretaria Boschi, che ha la delega per le pari opportunità, per far sì che la Strategia desse la giusta rilevanza alle questioni dell'eguaglianza di genere e l'*empowerment* delle



donne, non soltanto in relazione all'Obiettivo 5, ma anche sull'eguaglianza di genere come tema trasversale, soprattutto negli obiettivi riguardanti la salute, l'educazione e il lavoro. Ancora non è passato in pieno il messaggio che le donne non sono soggetti deboli da tutelare insieme ai bambini, anziani e portatori di handicap, ma sono agenti del cambiamento e dello sviluppo socio-economico del Paese.

Il ruolo delle donne è ad esempio completamente assente nei target degli obiettivi che riguardano in modo specifico l'ambiente. E' questa una tematica che è stata ampiamente approfondita dal Women's Major Group - una organizzazione informale internazionale, nata durante la Conferenza di Rio nel 1992, che unisce circa 600 reti di organizzazioni femminili e femministe e ONG che si occupano di diritti delle donne - ma che in Italia è rimasta finora fuori dal dibattito a livello nazionale, anche per la mancanza a livello nazionale di organizzazioni femministe che si occupano di queste tematiche.

Anche il fatto che le donne sono la chiave dello sviluppo nei Paesi meno avanzati, non è stato sufficientemente sviluppato nei target dell'Obiettivo 17 sulla *Partnership*. E' importante però che si riconosca nella Strategia che l'Italia deve aiutare i paesi partner a raggiungere gli stessi obiettivi che sono rilevanti per il nostro Paese e che il documento strategico per la cooperazione allo Sviluppo dovrà essere rivisto per tener conto della natura integrata e della struttura dei 17 SDGs e includere nuovi settori di azione, quali ad esempio i dati per lo sviluppo e la mobilitazione di risorse interne ai Paesi Partner.

E' un fatto positivo che nel "Main Message" pubblicato insieme alla VNR sul sito del HLPF, ci sia scritto che l'Italia sente il bisogno di formulare "un insieme di politiche coerenti ed efficaci, che vadano al di là di un approccio limitato al reddito ma che includano un'attenzione particolare verso altre dimensioni del *welfare* e siano dirette a specifici gruppi socio-economici, in particolare la classe media e le famiglie a basso reddito"... "Le ineguaglianze possono essere efficacemente combattute soltanto con l'adozione di una visione integrata e restaurando uno sviluppo sostenibile, bilanciato e inclusivo. A questo fine tutti gli strumenti disponibili devono essere utilizzati, incluse le politiche di bilancio e le riforme strutturali"... "Nei prossimi cinque anni gli sforzi dell'Italia saranno concentrati nel riportare il Paese alle condizioni di prosperità socio-economica di prima della crisi...diminuendo la povertà, le diseguaglianze, la discriminazione, la disoccupazione (soprattutto dei giovani e delle donne), assicurando uno sviluppo economico sostenibile dal punto di vista ambientale e incrementando le possibilità di formazione, istruzione e progresso sociale, ridando competitività al settore industriale e



soprattutto incentivando la quarta rivoluzione industriale, basata su tecnologie innovative e sostenibili”.

Il Main Message conclude accennando allo sforzo del sistema statistico italiano ed europeo per garantire dati e indicatori per poter misurare il progresso verso il raggiungimento degli Obiettivi.

Purtroppo nello stesso Main Message, che molto probabilmente sarà l'unico documento letto al HLPF, non c'è attenzione alla tematica dei diritti umani e il documento è *gender blind*, vale a dire che in esso non c'è cenno sulle tematiche che costituiscono l'oggetto dei target dell'Obiettivo 5, Eguaglianza di genere e *Empowerment* delle donne, e del fatto che le relazioni di genere sono un tema trasversale in tutti gli altri 16 Obiettivi.

Tra l'altro, in questo documento si afferma che l'Italia è consapevole della dimensione globale di questa sfida ed ha promosso l'Agenda 2030 e gli SDGs nel contesto della Presidenza del G7. Ma chi ha redatto il documento ha però completamente ignorato la G7 Gender Roadmap approvata a Taormina, che sarà il tema conduttore del G7 Ministeriale sulle tematiche di genere già programmato per la prima metà di novembre.

Concordiamo con quanto detto dal Prof. Giovannini, nel commentare la pubblicazione dei documenti italiani: “Adesso è però fondamentale passare dalle parole ai fatti, con misure concrete e urgenti che accelerino la transizione verso un'Italia sostenibile da tutti i punti di vista”... e che si tenga conto “dell'impegno annunciato dal Presidente Gentiloni all'evento finale del Festival di ASviS, di emanare una direttiva ai Ministeri per incorporare gli obiettivi dell'Agenda 2030 nei propri piani.

Possiamo quindi già prevedere che il compito che spetta alle reti e alle organizzazioni che si occupano di tematiche di genere e di *empowerment* delle donne nell'ambito dell'Agenda 2030 e che collaborano nel Gruppo di lavoro 5 di ASviS, continuerà ad essere arduo come lo è stato fino ad oggi.

Soprattutto nell'esercitare azione di pressione politica per l'attuazione di uno dei vettori di sostenibilità incluso nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile di particolare importanza: la definizione di una metodologia generale per l'implementazione di un bilancio di genere, costruendo sull'esperienza delle autorità locali; sperimentando l'adozione del bilancio di genere per la valutazione delle diverse politiche su donne e uomini in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito; preparando per il Parlamento una relazione sui risultati della sperimentazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze, e eventualmente procedendo alla sua adozione.



## **Essere donna e lavorare nella Pubblica Amministrazione: il capitale sociale del Paese**

*di Francesca Maria Macioce*

*Dirigente Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Essere donna e lavorare nel pubblico in Italia costituisce un valore, non solo in sé, ma per la società intera: dalla somma dei due principali capri espiatori dei mali di questo Paese, essere nata donna e lavorare nel settore pubblico, non deriva una iattura, ma un vantaggio per la società e un volano per la crescita, se solo si cogliesse questa opportunità.

Sull'indice di occupazione femminile si misura l'indice di benessere di un Paese: lo ha evidenziato una ricerca della Banca d'Italia<sup>106</sup> secondo cui una efficiente strategia che punti all'incremento dell'occupazione femminile fino al 60%, come richiesto al nostro Paese dagli obiettivi sull'occupazione nel Trattato di Lisbona<sup>107</sup>, farebbe crescere il PIL fino al 7%.

Se dunque il tasso di occupazione lavorativa femminile è considerato uno dei fattori strategici della crescita economica, occorre procedere a confrontare i dati dell'occupazione femminile nel settore pubblico con il *trend* occupazionale in genere.

Principale fonte della ricerca è costituita dal Conto annuale dello Stato elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato, dalle statistiche elaborate dall'ISTAT a seguito dell'indagine continuativa sulle forze di lavoro, dalle statistiche elaborate a livello aggregato UE per i paesi membri dall'Eurostat, dai dati diffusi dall'OCSE.

Una piccola nota a margine: le statistiche sociali, in cui sono incluse quelle c.d. di genere, sono disponibili solo dalla metà degli anni '90, dall'epoca in cui la Conferenza delle donne di Pechino del 1995 segnò una profonda frattura con il passato e veicolò un modello diverso della raccolta dei dati: pertanto, l'analisi è limitata agli ultimi venti anni.

<sup>106</sup> "Le donne e l'economia italiana", Progetto di ricerca di Bankitalia, 2015, coordinato da Magda Bianco, Capo della Divisione di economia e diritto

<sup>107</sup> Curiosamente il piano "Europa 2020", che eredita la precedente Strategia di Lisbona, nel delineare una strategia dal 2010 al 2020 focalizzata su tre priorità (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) fissa cinque obiettivi quantitativi generali, tra cui riveste particolare rilievo il tasso di occupazione che nel 2020 dovrà raggiungere il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni, senza alcun riferimento ad un obiettivo "di genere", come invece previsto nella Strategia di Lisbona



La pubblicazione biennale dell'OCSE, *Government at a Glance 2015*<sup>108</sup>, che compara le statistiche del settore pubblico dei Paesi aderenti, segnala, invero, una posizione di debolezza dell'Italia: l'occupazione femminile è inferiore alla media OCSE (41,6% delle occupate contro il 45,3%).

A livello di UE, Eurostat stima che, nel 2015, il tasso di occupazione degli uomini (per tasso di occupazione si intende la quota degli occupati sulla popolazione in età lavorativa, dai 20 ai 64 anni) nell'UE-28 era del 75,9%, mentre quello delle donne era del 64,3%<sup>109</sup>. Nonostante in tutti gli Stati membri dell'UE-28 i tassi dell'occupazione maschile siano stati costantemente superiori a quelli dell'occupazione femminile, il divario di genere si riduce dai livelli del 2005 (uno degli anni di riferimento pre-crisi) dal 16% all'11,5%, di quasi 5 punti percentuali. Per l'Italia, invece, la situazione è molto meno incoraggiante: nel 2015, rispetto alla media UE, il nostro Paese si distingue per un pessimo primato negativo: le occupate italiane presentano il secondo livello percentuale più basso (dopo la Grecia): 50,6% rispetto al 70,6% di occupazione maschile, con un divario di genere pari a 20 punti percentuali!

L'aumento assai contenuto dell'occupazione femminile in Italia, dunque, non ha consentito di ridurre il divario di genere, a differenza di quanto avvenuto nella maggioranza dei paesi dell'UE, dove, al contrario, il *gap* di genere rispetto ai livelli pre-crisi è diminuito.

In valori assoluti, la partecipazione femminile al lavoro, nel settore pubblico, conta 1.700.000 unità, il 56,73% del totale degli occupati nell'ambito considerato, secondo i dati del Conto annuale aggiornato al 2015.

Può sembrare un dato poco significativo, eppure se lo si confronta con il mercato del lavoro privato questa percentuale si manifesta in tutta la sua importanza: è la Pubblica Amministrazione che in Italia dà lavoro alle donne.

Se non vi fosse la Pubblica Amministrazione, il differenziale negativo dell'occupazione tra donne e uomini sarebbe molto più ampio e collocherebbe il nostro Paese ancora più in basso nelle classifiche mondiali ed europee.

<sup>108</sup> [www.oecd.org/gov/govataglance.htm](http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm)

<sup>109</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics)



Le radici della presenza femminile nella Pubblica Amministrazione si rintracciano nella storia: fin dagli anni '70, essa ha costituito il varco d'accesso privilegiato per le donne al mondo del lavoro.

Tra i fattori più rilevanti che hanno favorito l'ingresso delle donne nella Pubblica Amministrazione sono da annoverare sia i criteri di accesso non discriminatori e non influenzati da stereotipi di genere (concorsi pubblici), sia i modelli di organizzazione del lavoro che, contemplando un sistema di tutele (congedi e permessi), consentono di conciliare maggiormente gli impegni della sfera lavorativa e di quella familiare.

Dalla seconda metà degli anni Novanta, la componente femminile effettua il sorpasso e viene a costituire la maggioranza dei dipendenti pubblici. L'ampliamento lo si deve ad un insieme di fattori concomitanti: l'esplosione demografica, l'istituzione della scuola media unica (nel 1962) e la riforma sanitaria (legge n. 833/1978) che hanno orientato prevalentemente l'ingresso delle donne verso il comparto della Sanità e quello della Scuola, settori nei quali operano figure professionali a tradizionale prevalenza femminile, quali l'insegnante e il personale sanitario.

E' opportuno verificare, a questo punto, quale sia attualmente la distribuzione del personale della Pubblica Amministrazione, distinta per settore, sulla base delle elaborazioni statistiche del Conto Annuale 2015, distinto per classi di età e genere:



**Occupati nella pubblica amministrazione per classi di età e genere<sup>1</sup>**  
 Anno 2015

Comparti	classi di età																Totale personale	
	0 - 19	20 - 24	25 - 29	18-29	30 - 34	35 - 39	30 - 39	40 - 44	45 - 49	40 - 49	50 - 54	55 - 59	50 - 59	60 - 64	65 - 67	68 e oltre		60 +
Uomini	1	146	2.883	3.030	7.907	13.111	21.018	24.837	33.176	58.013	42.800	54.344	97.234	40.580	3.554	334	44.468	223.763
Donne	2	335	8.083	8.420	20.302	32.523	52.825	68.943	86.137	155.080	95.990	81.888	177.878	34.516	804	71	35.391	429.594
<b>Servizio Sanitario Nazionale</b>	<b>3</b>	<b>481</b>	<b>10.966</b>	<b>11.450</b>	<b>28.209</b>	<b>45.634</b>	<b>73.843</b>	<b>93.780</b>	<b>119.313</b>	<b>213.093</b>	<b>138.790</b>	<b>136.322</b>	<b>275.112</b>	<b>75.096</b>	<b>4.358</b>	<b>405</b>	<b>79.859</b>	<b>653.357</b>
Uomini	-	1	21	22	121	517	638	1.505	3.054	4.559	4.324	5.270	9.594	3.597	196	1	3.794	18.607
Donne	-	2	35	37	223	945	1.168	2.672	4.810	7.482	6.021	7.019	13.040	2.985	21	1	3.007	24.734
<b>Enti pubblici non economici</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>56</b>	<b>59</b>	<b>344</b>	<b>1.462</b>	<b>1.806</b>	<b>4.177</b>	<b>7.864</b>	<b>12.041</b>	<b>10.345</b>	<b>12.289</b>	<b>22.634</b>	<b>6.582</b>	<b>217</b>	<b>2</b>	<b>6.801</b>	<b>43.341</b>
Uomini	-	2	28	30	174	834	1.008	1.628	2.141	3.769	2.381	2.343	4.724	1.633	94	2	1.729	11.260
Donne	-	1	15	15	134	726	860	1.686	2.086	3.772	1.958	1.787	3.745	911	7	1	918	9.310
<b>Enti di ricerca</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>43</b>	<b>45</b>	<b>308</b>	<b>1.560</b>	<b>1.868</b>	<b>3.314</b>	<b>4.227</b>	<b>7.541</b>	<b>4.339</b>	<b>4.130</b>	<b>8.469</b>	<b>2.544</b>	<b>101</b>	<b>2</b>	<b>2.647</b>	<b>20.570</b>
Uomini	71	94	1.228	1.393	4.529	11.539	16.068	20.856	30.962	51.818	46.057	60.800	106.857	44.339	3.528	64	47.931	224.067
Donne	48	89	1.191	1.328	6.496	17.049	23.545	31.154	42.255	73.409	53.150	54.669	107.819	29.543	602	37	30.182	236.283
<b>Regioni ed Autonomie locali</b>	<b>119</b>	<b>183</b>	<b>2.419</b>	<b>2.721</b>	<b>11.025</b>	<b>28.588</b>	<b>39.613</b>	<b>52.010</b>	<b>73.217</b>	<b>125.227</b>	<b>99.207</b>	<b>115.469</b>	<b>214.676</b>	<b>73.882</b>	<b>4.130</b>	<b>101</b>	<b>78.113</b>	<b>460.350</b>
Uomini	-	15	150	165	1.015	2.443	3.458	4.638	9.838	14.476	16.695	21.151	37.846	14.587	1.438	32	16.057	72.002
Donne	15	37	185	237	807	2.632	3.439	6.645	12.289	18.934	20.577	22.829	43.406	14.591	527	13	15.131	81.147
<b>Ministeri</b>	<b>15</b>	<b>52</b>	<b>335</b>	<b>402</b>	<b>1.822</b>	<b>5.075</b>	<b>6.897</b>	<b>11.283</b>	<b>22.127</b>	<b>33.410</b>	<b>37.272</b>	<b>43.980</b>	<b>81.252</b>	<b>29.178</b>	<b>1.965</b>	<b>45</b>	<b>31.188</b>	<b>153.149</b>
Uomini	-	4	101	105	757	2.433	3.190	2.991	3.759	6.750	4.648	5.635	10.283	5.182	345	1	5.528	25.856
Donne	-	5	98	103	901	2.899	3.800	2.804	3.040	5.844	4.201	6.937	11.138	4.470	16	1	4.487	25.372
<b>Agenzie fiscali</b>	<b>-</b>	<b>9</b>	<b>199</b>	<b>208</b>	<b>1.658</b>	<b>5.332</b>	<b>6.990</b>	<b>5.795</b>	<b>6.799</b>	<b>12.594</b>	<b>8.849</b>	<b>12.572</b>	<b>21.421</b>	<b>9.652</b>	<b>361</b>	<b>2</b>	<b>10.015</b>	<b>51.228</b>
Uomini	-	-	1	1	30	41	71	65	116	181	235	329	564	215	6	-	221	1.038
Donne	-	-	3	3	20	68	88	94	121	215	268	331	599	185	-	-	185	1.090
<b>Presidenza del consiglio ministri</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>50</b>	<b>109</b>	<b>159</b>	<b>159</b>	<b>237</b>	<b>396</b>	<b>503</b>	<b>660</b>	<b>1.163</b>	<b>400</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>406</b>	<b>2.128</b>
Uomini	1	8	368	377	2.530	9.997	12.527	17.745	25.896	43.641	41.054	49.411	90.465	41.402	3.352	60	44.814	191.824
Donne	-	4	4.041	4.045	15.433	53.970	69.403	93.853	129.726	223.579	168.392	166.046	334.438	116.358	3.817	198	120.373	751.838
<b>Scuola</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>4.409</b>	<b>4.422</b>	<b>17.963</b>	<b>63.967</b>	<b>81.930</b>	<b>111.598</b>	<b>155.622</b>	<b>267.220</b>	<b>209.446</b>	<b>215.457</b>	<b>424.903</b>	<b>157.760</b>	<b>7.169</b>	<b>258</b>	<b>165.187</b>	<b>943.662</b>
Uomini	-	-	73	73	130	277	407	589	1.231	1.820	1.402	1.194	2.596	529	70	1	600	5.496
Donne	-	3	43	46	122	251	373	510	876	1.386	876	687	1.563	288	22	-	310	3.678
<b>Istituzioni di Alta Formazione e Specializzazione Artistica e Musicale</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>116</b>	<b>119</b>	<b>252</b>	<b>528</b>	<b>780</b>	<b>1.099</b>	<b>2.107</b>	<b>3.206</b>	<b>2.278</b>	<b>1.881</b>	<b>4.159</b>	<b>817</b>	<b>92</b>	<b>1</b>	<b>910</b>	<b>9.174</b>
Uomini	3	10	90	103	708	3.222	3.930	6.962	8.540	15.502	10.277	10.003	20.280	7.488	2.723	1.804	12.015	51.830
Donne	4	9	99	112	854	3.485	4.339	7.636	9.518	17.154	10.105	8.606	18.711	5.530	954	504	6.988	47.304
<b>Università</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>189</b>	<b>215</b>	<b>1.562</b>	<b>6.707</b>	<b>8.269</b>	<b>14.598</b>	<b>18.058</b>	<b>32.656</b>	<b>20.382</b>	<b>18.609</b>	<b>38.991</b>	<b>13.018</b>	<b>3.677</b>	<b>2.308</b>	<b>19.003</b>	<b>99.134</b>
Uomini	-	-	-	-	10	24	34	80	93	173	178	198	376	130	9	-	139	722
Donne	-	-	1	1	6	31	37	69	84	153	116	114	230	51	-	-	51	472
<b>Enti art.70, comma 4 - D. Lgs. 165/01</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>55</b>	<b>71</b>	<b>149</b>	<b>177</b>	<b>326</b>	<b>294</b>	<b>312</b>	<b>606</b>	<b>181</b>	<b>9</b>	<b>-</b>	<b>190</b>	<b>1.194</b>
Uomini	-	45	279	324	992	2.097	3.089	3.846	6.256	10.102	9.418	9.327	18.745	4.497	235	1	4.733	36.993
Donne	-	62	692	754	2.044	4.809	6.853	8.219	11.419	19.638	13.331	10.016	23.347	4.120	67	2	4.189	54.781
<b>Regioni a statuto speciale e Province autonome</b>	<b>-</b>	<b>107</b>	<b>971</b>	<b>1.078</b>	<b>3.036</b>	<b>6.906</b>	<b>9.942</b>	<b>12.065</b>	<b>17.675</b>	<b>29.740</b>	<b>22.749</b>	<b>19.343</b>	<b>42.092</b>	<b>8.617</b>	<b>302</b>	<b>3</b>	<b>8.922</b>	<b>91.774</b>
Uomini	-	6	68	74	207	447	654	676	1.009	1.685	1.322	1.386	2.708	911	92	3	1.006	6.127
Donne	-	1	41	42	178	466	644	571	535	1.106	661	518	1.179	211	10	-	221	3.192
<b>Enti art.60, comma 3 - D. Lgs. 165/01</b>	<b>-</b>	<b>7</b>	<b>109</b>	<b>116</b>	<b>385</b>	<b>913</b>	<b>1.298</b>	<b>1.247</b>	<b>1.544</b>	<b>2.791</b>	<b>1.983</b>	<b>1.904</b>	<b>3.887</b>	<b>1.122</b>	<b>102</b>	<b>3</b>	<b>1.227</b>	<b>9.319</b>
Uomini	-	-	4	4	4	103	146	161	177	338	251	156	407	102	10	1	113	1.008
Donne	-	-	4	4	4	153	200	229	283	512	249	136	385	45	1	-	46	1.147
<b>Autorità indipendenti</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>90</b>	<b>256</b>	<b>346</b>	<b>390</b>	<b>460</b>	<b>850</b>	<b>500</b>	<b>292</b>	<b>792</b>	<b>147</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>159</b>	<b>2.155</b>
Uomini	32	2.673	11.304	14.009	18.401	24.219	42.620	38.551	48.726	87.277	45.884	11.309	57.193	861	132	1	994	202.093
Donne	17	697	2.120	2.834	1.882	1.421	3.303	1.404	798	2.202	777	521	1.298	95	54	-	149	9.786
<b>Corpi di polizia</b>	<b>49</b>	<b>3.370</b>	<b>13.424</b>	<b>16.843</b>	<b>20.283</b>	<b>25.640</b>	<b>45.923</b>	<b>39.955</b>	<b>49.524</b>	<b>89.479</b>	<b>46.661</b>	<b>11.830</b>	<b>58.491</b>	<b>956</b>	<b>186</b>	<b>1</b>	<b>1.143</b>	<b>211.879</b>
Uomini	2.452	20.937	13.580	36.969	27.542	35.742	63.284	26.098	23.268	49.366	17.922	4.162	22.084	249	9	-	258	171.961
Donne	275	2.397	2.933	5.605	2.806	887	3.693	211	49	260	3	1	4	-	-	-	9.562	
<b>Forze armate</b>	<b>2.727</b>	<b>23.334</b>	<b>16.513</b>	<b>42.574</b>	<b>30.348</b>	<b>36.629</b>	<b>66.977</b>	<b>26.309</b>	<b>23.317</b>	<b>49.626</b>	<b>17.925</b>	<b>4.163</b>	<b>22.088</b>	<b>249</b>	<b>9</b>	<b>-</b>	<b>258</b>	<b>181.523</b>
Uomini	-	5	859	864	3.334	4.078	7.412	5.183	7.215	12.398	7.482	3.080	10.562	501	33	2	536	31.772
Donne	-	9	14	23	44	121	165	211	307	518	407	373	780	310	1	3	314	1.800
<b>Vigili del fuoco</b>	<b>-</b>	<b>14</b>	<b>873</b>	<b>887</b>	<b>3.378</b>	<b>4.199</b>	<b>7.577</b>	<b>5.394</b>	<b>7.522</b>	<b>12.916</b>	<b>7.889</b>	<b>3.453</b>	<b>11.342</b>	<b>811</b>	<b>34</b>	<b>5</b>	<b>850</b>	<b>33.572</b>
Uomini	-	-	8	8	241	457	698	576	780	1.356	1.032	865	1.897	732	294	354	1.380	5.339
Donne	-	-	11	11	466	642	1.108	752	880	1.632	1.009	667	1.676	387	74	43	504	4.931
<b>Magistratura</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>707</b>	<b>1.099</b>	<b>1.806</b>	<b>1.328</b>	<b>1.660</b>	<b>2.988</b>	<b>2.041</b>	<b>1.532</b>	<b>3.573</b>	<b>1.119</b>	<b>368</b>	<b>397</b>	<b>1.884</b>	<b>10.270</b>
Uomini	-	-	34	34	97													



Dalla tabella si evince che, nel settore pubblico, gli occupati (uomini e donne) sono concentrati, per oltre due terzi, nei tre comparti della Scuola (31,29%), della Sanità (21,66%) e delle Regioni ed Enti locali (15,26%). Sommando anche gli addetti dei comparti Sicurezza – Difesa, si supera l'80% degli occupati in tutto il pubblico impiego. Altri comparti con un peso ancora significativo sono quelli dei Ministeri, che unitamente al personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, raggiunge il 5,15% del totale e dell'Università (3,29%); mentre i restanti comparti classificati nell'ambito del Conto Annuale raccolgono in totale poco più del 10% del personale. Il nuovo gruppo di enti raggruppati sotto la comune denominazione di "Enti lista S13", censiti nel Conto annuale solo a partire dal 2014, raccoglie oltre un punto percentuale (tra questi le categorie più numerose sono costituite dagli enti lirici e teatrali, dalle autorità portuali, dagli enti di previdenza privati, dai consorzi universitari e dalle università private, dagli enti di promozione di attività artistiche e culturali, dalle istituzioni preposte alla valorizzazione dell'ambiente e del turismo).

Questo a livello di dato aggregato; se, invece, si guarda alla sola presenza femminile rispetto al totale degli occupati, essa raggiunge il 56,73%.

Non considerando il personale impiegato con contratti flessibili, rispetto al 2007, il totale degli occupati nella PA si è ridotto del 5,1%; escludendo gli enti censiti per la prima volta nel 2014 (Enti S13) si arriva a circa 6%.

Le flessioni registrate nel settore pubblico, dovute principalmente al blocco delle assunzioni, hanno determinato l'effetto indiretto di aumentare il *gap* occupazionale maschile e femminile, in quanto l'effetto "traino" del settore pubblico, nel quale, come si è detto, le donne costituiscono la maggioranza degli occupati, si è visibilmente attenuato.

### **Essere la maggioranza non significa contare di più**

Sebbene le donne rappresentino la maggioranza degli occupati nel settore pubblico, guadagnano meno degli uomini e questo avviene anche nei settori a tradizionale prevalenza femminile. Ciò si verifica perché le donne tendenzialmente trovano lavoro in ambiti che offrono comparativamente un salario inferiore per lo stesso livello di qualifiche (settori dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale).

La percentuale di donne diminuisce poi drasticamente se si guarda alle posizioni dirigenziali, per azzerarsi quasi totalmente negli incarichi fiduciari (dati desunti dal II Rapporto Rete Armida "Le donne ai vertici del settore pubblico", 2014). In tale ambito, il cui accesso è garantito tramite



cooptazione, e non a mezzo pubblico concorso, continuano a prevalere i pregiudizi di genere: la donna è considerata meno affidabile e meno efficiente.

L'ISTAT, nel primo censimento permanente delle istituzioni pubbliche, conferma che la presenza femminile negli organi di vertice è molto limitata ed è pari al 14,4%<sup>110</sup>.

D'altra parte, a disincentivare i meccanismi legati alla carriera concorre anche, tra le donne, l'ingente diffusione del *part-time*, in costante aumento tra il 1993 e il 2015, con una accelerazione per quelle di 35-44 anni, una fase della vita in cui prevalgono le esigenze di cura dei figli<sup>111</sup>.

Il settore pubblico non fa eccezione: scelgono il *part-time* soprattutto le donne (12% delle occupate); sono meno di un 1/5 gli uomini che vi ricorrono rispetto alle donne (dati desunti dal Conto annuale 2015).

Coniugare i tempi della vita lavorativa e familiare è tuttora ed è stato, un problema prevalentemente "da donne", in Italia e in Europa: una ricerca EUROSTAT del marzo 2016<sup>112</sup> conferma il *part-time* come tipologia di utilizzo prevalentemente "femminile" e prevalentemente "involontario" (ovvero accettato in mancanza di lavoro a tempo indeterminato). La ricerca evidenzia come il *part-time* femminile cresca drasticamente in UE col crescere del numero dei figli, ma non cresce con la stessa percentuale "al maschile", a parità di figli. Tra i lavoratori in età tra i 25 e i 49 anni, quasi la metà delle donne (45,1%) con almeno tre figli lavora *part-time*, mentre solo il 7% degli uomini con lo stesso numero di figli sceglie questa tipologia contrattuale.

Il *part-time*, inoltre, è una delle motivazioni più evidenti di *pay gap* (differenziale retributivo) tra uomini e donne e produce effetti non solo sulle retribuzioni ma anche sulla previdenza. Anche la cosiddetta "opzione donna", introdotta dopo la riforma Fornero delle pensioni, che consente alle donne che ne beneficiano l'accesso alla pensione in anticipo rispetto ai tempi legislativamente stabiliti, è stata ottenuta solo a prezzo di un ricalcolo detrattivo sulle contribuzioni versate, quindi con forti penalizzazioni contributive.

Un capitolo a parte invero meriterebbe il tema dell'età pensionabile per le donne, per le quali l'età minima nel pubblico impiego, come noto, era più bassa di quella prevista per gli uomini fino alla procedura di infrazione comminata all'Italia dall'UE, che ne ha imposto l'innalzamento e l'equiparazione agli uomini: la motivazione del disallineamento risiedeva, invero, nelle intenzioni del legislatore, nell'attuazione di una misura di "protezione" delle lavoratrici, per compensare il "doppio

<sup>110</sup> Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, Primi risultati, 2017

<sup>111</sup> Istat, Rapporto annuale 2016, cap. III, Le dinamiche del mercato del lavoro

<sup>112</sup> consultabile su <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7202372/3-07032016-AP-EN.pdf/>



lavoro” in casa e nel luogo di lavoro, che si fondava sulle medesime ragioni della concessione della pensione anticipata per i lavori usuranti.

### **Il tempo del lavoro e il tempo della cura**

Un primato ce l'hanno di sicuro le donne italiane. Sempre secondo un'indagine OCSE, “*How's life*”<sup>113</sup>, viene calcolato il riassunto internazionale del tempo speso in lavoro retribuito e non, da uomini e donne. Analizzando le quantità totali e la relazione che esiste tra partecipazione femminile e maschile, emerge che le donne italiane sono in testa per attività non retribuite, che comprendono le cure per i bambini e gli adulti, i lavori domestici e fare la spesa, dedicandovi più di 5 ore. Ossia 3 ore e 40 minuti più degli uomini, che, con appena 100 minuti al giorno in media, si piazzano al quarto posto tra i meno impegnati nelle attività di cura della famiglia.

L'indagine evidenzia che le donne italiane nell'età attiva, compresa tra i 25 e i 45 anni, con un'occupazione di oltre 45 ore settimanali lavorano in casa 4 ore di più degli uomini senza lavoro o con un lavoro inferiore alle 29 ore settimanali. Questa differenza nell'uso del tempo tra uomini e donne tende a diminuire a mano a mano che il tasso di occupazione cresce: in Svezia, per esempio, la donna dedica al lavoro non retribuito poco più di un'ora al giorno.

Ecco dunque giunto a compimento il circolo vizioso: maternità e assistenza familiare sono prevalentemente a carico delle donne e la scarsa partecipazione maschile al lavoro di cura si somma all'inadeguatezza dei servizi preposti e alla carenza di *welfare* (servizi alla prima infanzia, come asili nido, introduzione di strumenti conciliativi vita/lavoro, servizi di assistenza agli anziani).

In tempi di crisi, essere madri è considerato un problema (sono a tutti note le vicende emerse alla cronaca delle “dimissioni in bianco”, fatte firmare alle lavoratrici al momento dell'assunzione, per scoraggiare una eventuale maternità). Questo è il principale fattore per cui le nascite continuano a diminuire: nel 2015 il numero medio di figli per donna è 1,35.

### **Le trasformazioni dell'occupazione femminile**

Alle difficoltà dell'accesso al mercato di lavoro si associa quella della precarizzazione dei rapporti di lavoro: a farne le spese sono ancora una volta le donne, dato che, tra le occupate, i contratti a termine sono prevalenti rispetto agli uomini<sup>114</sup>. Di conseguenza, le donne in età feconda hanno figli

<sup>113</sup> <http://www.oecd.org/statistics/how-s-life-23089679.htm>

<sup>114</sup> “Tra le donne si riscontra inoltre una quota maggiore di figure a tempo determinato (9,9% rispetto al 6,6% degli uomini)”, Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, Primi risultati, 2017



sempre più tardi: l'età media al parto è 31,3 anni. Oltre al diffuso precariato e alle scarse possibilità di impiego, una delle ragioni del ritardo è dovuta anche al fatto che le donne partecipano maggiormente agli studi universitari e rinviando la data del matrimonio e della nascita dei figli.

Un'importante chiave di lettura delle trasformazioni dell'occupazione è offerta proprio dall'analisi dei livelli di scolarità: già a partire dagli anni '90 le donne hanno sorpassato gli uomini nella scolarizzazione: nell'anno scolastico 2013-2014, il tasso femminile di scolarità è 94% per le donne contro il 92% degli uomini per le scuole secondarie superiori; del 45% contro il 33% degli uomini per l'Università, con una differenza di circa 12 punti percentuali.

“Tra il 2005 e il 2015, aumentano i diplomati e soprattutto gli occupati con laurea, specie tra le donne, tanto che, per effetto dell'aumento delle occupate laureate, nel 2015 il loro numero supera quello degli uomini di 271 mila unità, sfiorando il 53 per cento degli occupati con laurea (nel 2005 erano il 49%)” ci informa l'ISTAT<sup>115</sup>. Ed ancora “la riduzione del tasso di occupazione maschile è determinata soprattutto dal calo degli occupati con al massimo il diploma di licenza media (pari a circa 1,5 milioni), mentre l'aumento del tasso di occupazione femminile è trainato dall'aumento delle occupate laureate”<sup>116</sup>.

In conclusione, più è elevato il titolo di studio, maggiori sono le *chances* di trovare lavoro e le donne generalmente, secondo i dati, studiano di più degli uomini.

Eppure, in Italia, l'eccellenza negli studi delle donne lungi dall'essere premiata viene frustrata dagli ostacoli descritti.

La grande crescita dell'occupazione femminile, cominciata nel 1995 e continuata fino al 2008, in questi tempi di crisi si è trasformata in una modesta avanzata caratterizzata per di più dal fatto che “è avvenuta al prezzo di un peggioramento della qualità del lavoro delle donne: è aumentato il part-time involontario, la sovra-istruzione, e sono aumentate le professioni non qualificate e diminuite quelle tecniche”, ci informa Linda Laura Sabbadini, pioniera delle statistiche di genere<sup>117</sup>. “Le

<sup>115</sup> Istat, Rapporto annuale 2016, La situazione del Paese, Capitolo 3, Le dinamiche del mercato lavoro; una lettura per generazione

<sup>116</sup> Istat, Rapporto annuale 2016, La situazione del Paese, Capitolo 3, cit.

<sup>117</sup> Sabbadini, La crisi allarga il divario tra le donne del Nord e del Sud, La Stampa, 6/3/2017



differenze di genere nel lavoro durante questa crisi sono diminuite. Non perché le donne abbiano particolarmente migliorato la loro situazione, ma perché gli uomini l'hanno peggiorata"<sup>118</sup>.

### **Occupazione femminile al Nord e al Sud**

Infine, un accenno ad un tema che meriterebbe un'attenzione a sé stante: la disomogeneità occupazionale con riferimento ai diversi territori del Nord e Sud del Paese.

Il livello di occupazione femminile, perfino nel settore pubblico, appare particolarmente critico nelle Regioni del Mezzogiorno, che si discostano dalle Regioni del Centro-Nord per un divario del livello occupazionale femminile di oltre 20 punti percentuali in diminuzione.

Ciò è dovuto ad un insieme di fattori: da una parte, essendo le donne in prevalenza dedite ai servizi di cura domestici, si registra un basso livello della domanda pubblica di servizi in un settore tipicamente femminile; dall'altra c'è una fortissima concorrenza maschile che si dedica a cercare occupazione nel settore pubblico, anche a causa dell'esiguità dell'offerta da parte dell'imprenditoria privata nelle regioni meridionali. "Il basso tasso di occupazione femminile al Sud è spiegato anche dal fatto che in questa zona del Paese un basso livello di istruzione, al massimo la licenza media inferiore, praticamente preclude alle donne l'accesso al mercato del lavoro. Il loro tasso di occupazione è intorno al 20 per cento. Le doppiamente escluse sono proprio loro, perché del Sud e con bassa istruzione"<sup>119</sup>.

La forte divaricazione delle opportunità tra donne del Nord e del Sud sembra attenuarsi con la crisi di questi anni, ma, lungi dal costituire un dato positivo, ciò avviene "al ribasso per tutte"<sup>120</sup>: ci sono solo perdenti e nessun vincitore.

La motivazione del rammarico è giustificata: la crisi colpisce di più il Nord del Paese dove le occupate perdono 10 punti percentuali di tasso di occupazione contro i 3 punti del Sud: diminuisce il divario dell'occupazione femminile tra regioni settentrionali e meridionali, dunque, ma, appunto, "al ribasso".

Con riguardo al settore pubblico, è da rimarcare che se, da un lato, si registra una presenza di donne nettamente maggiore nelle regioni del Nord, le occupate con un contratto a tempo determinato sono equamente distribuite tra Nord e Sud del Paese<sup>121</sup> e dunque si può affermare che la flessibilità non teme frontiere, estendendosi dalle Alpi alle piramidi: i valori più elevati di lavoratrici con un

<sup>118</sup> Sabbadini, La crisi allarga il divario tra le donne del Nord e del Sud, cit.

<sup>119</sup> Sabbadini, La crisi allarga il divario tra le donne del Nord e del Sud, La Stampa, 6/3/2017, cit.

<sup>120</sup> Sabbadini, La crisi allarga il divario tra le donne del Nord e del Sud, La Stampa, 6/3/2017, cit.

<sup>121</sup> Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, Primi risultati, 2017, cit.



contratto a tempo determinato si riscontrano infatti nella provincia di Bolzano e nella regione Sicilia<sup>122</sup>.

### **Considerazioni conclusive**

I fenomeni che attraversano la società italiana in questo tempo di crisi modificano i contorni e le caratteristiche dell'occupazione femminile. Basti pensare all'emersione delle *"breadwinner"*, le donne che lavorano in un nucleo familiare in cui costituiscono l'unico sostentamento economico della famiglia, un fenomeno sconosciuto fino a poco tempo fa al tessuto sociale italiano, impostato su un nucleo familiare tradizionalmente patriarcale o in cui entrambi i componenti sono percettori di reddito. Si delinea, dunque, un altro sistema di divisione dei compiti all'interno della coppia, necessitato dall'accrescersi della disoccupazione maschile e dal permanere sul mercato di occasioni lavorative a reddito inferiore, trattandosi, generalmente, di impieghi professionalmente meno qualificati.

L'occupazione femminile in Italia subisce battute d'arresto per svariati ordini di ragioni: la sproporzione nella divisione del lavoro familiare tra uomo e donna, il perdurare di pregiudizi contro il lavoro femminile e il mancato sviluppo delle politiche "di conciliazione" tra vita professionale e lavoro di cura familiare.

L'incremento dell'occupazione femminile genererebbe effetti moltiplicatori nei consumi, nei servizi, oltre che negli investimenti e nell'innovazione, contribuendo allo sviluppo dell'intero sistema economico. Secondo le stime di Banca d'Italia, per ogni 100 donne che entrano nel mercato del lavoro si creano fino a 15 posti aggiuntivi nel settore dei servizi<sup>123</sup>.

Per non parlare degli effetti in termini di maggiori entrate per lo Stato, di fiscalità e contributi previdenziali. Quando intorno al 2030/2040 andrà in pensione la numerosa generazione dei "boomers" (quelli dell'esplosione demografica, che nel 2014 hanno compiuto tra 50 e 60 anni) probabilmente non ci saranno abbastanza lavoratori attivi per versare i contributi e per pagare le nuove pensioni (il nostro sistema pensionistico è, infatti, "a ripartizione": i contributi ricevuti in un determinato periodo sono utilizzati interamente per erogare i trattamenti pensionistici dello stesso periodo).

<sup>122</sup> Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, Primi risultati, 2017, cit.

<sup>123</sup> "Le donne e l'economia italiana", Progetto di ricerca di Bankitalia, 2015, coordinato da Magda Bianco, cit.



Un secondo fondamentale effetto dell'incremento del tasso di occupazione femminile è l'aumento nel lungo periodo della fecondità e della natalità, aumento indispensabile per la crescita e la sostenibilità di un paese fra i più vecchi del mondo, come è il nostro. Per ogni donna, infatti, una maggiore indipendenza economica implica una capacità progettuale e una conseguente possibilità di creare nuclei familiari senza dover rinunciare per timore di affrontare lo spettro della povertà. Ciò favorirebbe altresì il riconoscimento del valore sociale ed economico della maternità.

In conclusione, tra le svariate funzioni svolte dalla Pubblica Amministrazione in Italia vi è quello, molto spesso trascurato, di dare lavoro alle donne. Assumendo tale ruolo la Pubblica Amministrazione non rappresenta più solo il luogo dove si esercitano e attuano le politiche pubbliche ma anche quello ove si dà corso a politiche di sviluppo economico-sociale aggregative, determinanti per la ricucitura del tessuto sociale e le relazioni con i settori economici e produttivi.

Una soluzione immediatamente attuabile ed efficace per favorire la crescita dell'occupazione femminile sarebbe quella di agire sulla leva fiscale, al fine di facilitare l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro, oltre che porre in essere politiche specifiche e mirate atte a favorire la conciliazione dei tempi di cura e tempi di lavoro.

Sul bilancio familiare potrebbe infatti incidere positivamente una misura di incentivazione analoga a quella già sperimentata per favorire il rientro dei "cervelli" dall'estero, che prevede l'abbattimento del 90% del reddito di lavoro dipendente o autonomo – ai fini Irpef e Irap – nel periodo di imposta in cui il lavoratore ritorna ad essere fiscalmente residente in Italia e nei 3 periodi d'imposta successivi. Potrebbe essere attuata una misura analoga per consentire "il rientro" o l'attrazione al mondo del lavoro delle competenze acquisite e maturate dalle donne in Italia.

*"No country for wo-men"*, parafrasando il famoso film dei fratelli Coen, *No country for old men*: questo non è un Paese per donne, ma deve diventarlo al più presto. Lo si può fare partendo dall'esperienza della Pubblica Amministrazione, interrompendo quella che si configura come una discriminazione di fatto di più della metà della popolazione, che è prevalentemente femminile, ma anche come uno spreco enorme di talenti e competenze.

Le donne devono acquisire coscienza del ruolo che svolgono come lavoratrici della Pubblica Amministrazione e destare le coscienze, per consegnare alle proprie figlie e ai propri figli una società più giusta e sfidante, che possa accoglierli, diversamente da quello che è avvenuto per le loro madri.



## CONTRIBUTI

### **Indagato e imputato**

*di Emilio Ricci*

*Avvocato*

L'apertura di un procedimento penale a carico di una persona ha creato e crea, nella maggioranza dei casi, un forte stress e una grande tensione emotiva al di là della consapevolezza del soggetto inquisito e del suo reale coinvolgimento nelle vicende oggetto dell'indagine.

Infatti, la condotta violativa di norme penali per reati più o meno gravi, non è spesso percepito come un disvalore sociale, ma viene interpretato come atto persecutivo dello Stato (leggi Procura, Tribunali, Giudici, Organi) nei confronti del cittadino spesso "inconsapevole" o "non responsabile".

Per chi da molti e molti anni svolge la professione di Avvocato difensore, questo fenomeno è molto chiaro, anche se occorre esperienza e prudenza nel valutare quanto, chi è coinvolto in procedimenti penali, narra nel fornire la propria versione dei fatti, nel maggior numero dei casi scarsamente veritiera, poco documentata, in sostanza non corrispondente alla c.d. "verità processuale" che, al contrario, spesso emerge dalle carte in maniera molto diversa dalle versioni fornite dagli interessati.

Le ragioni di questi comportamenti hanno certamente varia natura e affondano le loro giustificazioni in situazioni di carattere psicologico anche e soprattutto connesse alla pressione dovuta alla pendenza di un procedimento penale, al timore delle sanzioni eventuali, alla pressione del disvalore sociale, ma, a mio avviso, anche e soprattutto a causa dello svolgimento delle indagini che attingono strettamente e certamente in maniera invasiva la sfera personale del soggetto inquisito.

Gli strumenti che il Codice penale e di procedura penale pongono a servizio degli inquirenti sono estremamente forti e vanno dalla cattura, alla perquisizione, alle intercettazioni ecc., metodi che incidono fortemente nella sfera privata del singolo cittadino.

Da qui sono sorte e sorgono continue e forti polemiche in merito all'utilizzo di tutti questi strumenti, e di molti altri, asseritamente spesso strumentalmente posti in essere senza le dovute attenzioni e, in alcuni casi, al fine precipuo di danneggiare persone, società, gruppi imprenditoriali scomodi, invisibili o non allineati a lobby di potere in contrapposizione.



E' di tutta evidenza che queste argomentazioni coinvolgono il sistema socio-culturale del nostro Paese che, negli ultimi anni, ha avuto una seria involuzione nel rispetto delle libertà e dei diritti a scapito di una feroce e spesso ingiustificata posizione critica della nostra antica e strutturata cultura giuridica.

Non posso non ricordare che il nostro Paese è stato uno dei pochi, nel mondo, che ha combattuto il gravissimo fenomeno del terrorismo con le regole del diritto, celebrando i processi, condannando i responsabili, facendo loro scontare la pena e consentendo l'utilizzo di leggi premiali per chi si dissociava o si pentiva, o scontava i tempi della pena dimostrando riadattamento, resipiscenza e buona condotta.

Quindi l'esame degli argomenti accennati necessita non certo del semplice testo di un articolo, ma di un importante approfondimento di studio che, a mio avviso, meriterebbe di essere fatto, ma alcune questioni possono costituire oggetto di ragionamento ove si valuti concordemente come il livello del dibattito e della discussione sui vari temi della giustizia si sia notevolmente abbassato, dimenticando il rispetto che si deve ai principi generali del nostro Ordinamento, alle Istituzioni che lo governano, a chi, da varie angolature opera per il funzionamento del sistema giudiziario in Italia.

Si deve constatare che sempre meno opera il sistema, principio generale della nostra Costituzione, della separazione dei poteri.

La politica è entrata prepotentemente a interferire nel sistema giudiziario e non, come sarebbe giusto, con l'approvazione di leggi e strumenti operativi di gestione dei processi, ma a tutela della propria azione spesso non conforme ai principi di una corretta e trasparente gestione del potere, dove sempre di più compaiono manifestazioni autodifensive e autoreferenziali di esercizio del potere. Non vi è dubbio, la cosa traspare in maniera assolutamente chiara ove si esamini il generale contesto dei politici, come il livello degli stessi, nella stragrande maggioranza, si sia significativamente abbassato!

La partecipazione alle attività politico - amministrative avviene sempre di più in maniera legata ai propri interessi personali, di gruppo, di cerchia, di lobby e sempre meno nell'esclusivo interesse del Paese, nel rispetto dei criteri di buona amministrazione e trasparenza.

Sempre di più si apre la forbice tra dichiarazioni e comportamenti: se da un lato alla classe politica si richiede correttezza, dall'altro si creano strumenti sempre nuovi e più sofisticati per contraddire alcuni principi enunciati, ma mai rispettati fino in fondo.



Tutto questo ingenera nel cittadino non addetto ai lavori e spesso non munito di un'adeguata cultura tecnico-linguistica, il dubbio di essere al centro di un rituale che non lo considera come parte attiva: rituale soltanto finalizzato a carpire la sua buona fede e/o il suo voto. Basterebbe forse un po' di chiarezza nello spiegare le norme per rendere più evidenti e semplici i criteri di valutazione e di comprensione.

La pendenza di un procedimento penale non significa assolutamente che la/le persona/e siano colpevoli o responsabili dei fatti addebitati.

Fortunatamente nel nostro ordinamento vige il principio della presunzione di innocenza (concetto giuridico costituzionalmente garantito) fino alla sentenza definitiva.

Tale principio viene costantemente messo in crisi da continue e spesso apodittiche affermazioni di responsabilità nelle fasi precedenti e delle indagini preliminari e dei giudizi in corso di causa.

Il vecchio ordinamento processuale prevedeva che la persona sottoposta a indagini, fin dal primo atto di istruzione (leggi indagine), acquisisse la qualità di "imputato" mediante la constatazione del fatto e delle norme violate.

La iscrizione al registro dei "carichi pendenti" determinava, come detto, la acquisizione della qualifica di imputato, con le garanzie (difesa ecc.) del caso, ma anche e soprattutto con la evidenziazione del procedimento che sarebbe apparso in tutti gli atti che "l'imputato" avrebbe potuto compiere nella sua vita di relazione pubblica (concorsi, atti pubblici, ecc).

Del tutto evidente appare quale fosse il danno nei confronti di chi, imputato per anni non potesse accedere a una serie consistente di atti amministrativi o potesse subire limitazioni a causa della nuova qualifica acquisita. Per non parlare del disvalore sociale!

Il riformatore del Codice di procedura penale si è significativamente posto questo problema nel senso di tutelare, in forme adeguate, il cittadino sottoposto a un'indagine penale, tentando di non penalizzarlo oltremodo nella fase delle indagini, ma di intervenire con una posizione maggiormente penalizzante solo quando le indagini a carico abbiano assunto maggiore consistenza probatoria.

La commissione di riforma del Codice si è significativamente posta la problematica di contemperare gli elementi della tutela della dignità della persona con quelli dell'attività di indagine. In particolare in merito alla espressione "imputato" si è ragionato sul fatto che tale allocuzione potesse riferirsi proprio a colui nei cui confronti già si fosse esercitata l'azione penale o svolta una imputazione articolata. La scelta definitiva, ritenuta la più tutelante nei confronti della persona oggetto di indagine è stata quella di separare il momento della incolpazione da quello della imputazione, considerando che



nella fase della incolpazione se da un lato al soggetto vengono comunque garantiti tutti i diritti di difesa, dall'altro il soggetto non si trova nelle condizioni di subire già gli effetti della "imputazione".

Giungiamo così alla formulazione dell'art. 369 c.p.p. dove è prevista l'informazione di garanzia, passaggio fondamentale nella nuova tutela dei diritti dell'indagato. Solo quando deve essere compiuto un atto al quale il difensore può avere diritto di partecipare, la persona interessata riceve (per posta in busta chiusa) l'informazione che a suo carico pende, in indagini, un procedimento penale. Tale informazione, mentre da un lato determina la facoltà di esercitare la più ampia difesa nel procedimento, dall'altro non costituisce assolutamente elemento che possa far ritenere la sussistenza di elementi di responsabilità in capo a chi subisce le indagini, paradossalmente anche nel caso di provvedimenti restrittivi, interdittivi e di sequestro.

Soltanto all'esito della conclusione delle indagini preliminari e con l'eventuale richiesta di rinvio a giudizio o di fissazione di udienza il Pubblico Ministero, esercitando l'azione penale, informa l'indagato che il suo stato si è modificato in quello di imputato, da cui consegue la comunicazione di questa nuova veste al casellario dei carichi pendenti per le dovute annotazioni.

E' soltanto in questo momento che si ha una variazione nello stato giuridico della persona, la quale può dotarsi di tutti gli strumenti difensivi previsti dalla procedura per rappresentare le proprie difese nonché ribadire la propria estraneità ai fatti contestati.

La celebrazione dei processi è una ulteriore fase di tutela dei diritti della persona imputata la quale potrà definirsi colpevole soltanto con il passaggio in giudicato della sentenza. Soltanto in quel momento gli effetti giuridici della condanna definitiva potranno riverberarsi nei confronti del soggetto sottoposto a un procedimento.

Una serie di norme successive all'approvazione del c.p.p. (vedi legge Severino) hanno condizionato la posizione di garanzia riservata all'imputato in presenza di condanne di primo grado per determinati reati e per determinate entità di pena. Va detto comunque che sul punto vi sono state difformi e contraddittorie sentenze di Tribunali Amministrativi e Civili.

E' del tutto evidente che le consistenti polemiche politiche sulle dimissioni degli amministratori attinti da "informazione di garanzia" sono alquanto pretestuose e prive di un reale significato. Infatti è agevole valutare come la mera informazione di garanzia o di questo atto equipollente (perquisizione, proroga, etc.) altro non sia che una mera attività connessa con una indagine penale dall'esito incerto, privo di consistenza e comunque che non può consentire, allo stato, una previsione di responsabilità certa della persona indagata.



Sotto questo profilo un comportamento chiaro e lineare che consenta una corretta valutazione delle reali responsabilità non può che essere delegato alle valutazioni degli organi giudicanti, che sono terzi anche rispetto alle ipotesi accusatorie della Procura.

Non vi è dubbio che le complesse articolate polemiche che si svolgono proprio in concomitanza delle vicende processuali che attingono personaggi pubblici, appaiono del tutto pretestuose e sono prive di una fondata e strutturata motivazione tecnico giuridica. Si è appena dimostrato che il sistema di garanzie è efficiente e che la grandissima parte delle polemiche attengono soltanto ad un utilizzo distorto di strumenti che il codice, al contrario, ha posto a garanzia e a tutela della persona.

Numerosi esempi depongono per una diversa e più moderata valutazione delle pendenze dei procedimenti penali: i casi di De Luca, De Magistris, Errani e molti altri impongono che alla opinione pubblica venga data una completa e veritiera valutazione dei fatti e della realtà. Purtroppo si deve intervenire su una cultura ormai degradata, che tutti coinvolge, nella lettura, nella propalazione e nella valutazione dei fatti che un giornalismo spesso troppo superficiale e poco garantista propone all'opinione pubblica.

Manca una seria e consapevole interazione tra inquirenti, difesa e stampa, tutti dovrebbero necessariamente tendere a fornire una chiara, realistica e prudente valutazione dei fatti, sottraendosi alle sirene di una facile e spesso limitante enfaticizzazione di situazioni che infine potrebbero rivelarsi ben diverse da quelle descritte. Non voglio citare posizioni estreme quando, dietro a indagini anche delicate, si nascondono strumentalizzazioni politiche o interessi particolari o tutele di lobby.

Va necessariamente ricondotta una realtà così delicata e complessa a un sistema di garanzie che privilegino e tutelino prima di tutto la persona, con la sua sfera intima e personale, e poi l'interesse della comunità a essere informata correttamente di quanto accade.

Non possiamo dimenticare che l'Italia è stata e deve continuare a essere la culla di un diritto vero, trasparente e correttamente applicato.



## **Lavoro liberato e rinascita della sinistra nei diari di Trentin**

*di Giovanni Principe*

*Economista del lavoro*

Gli anni tra il 1989 e il 1994 segnano un passaggio storico fondamentale. La fine del blocco comunista con la parallela dissoluzione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, la guerra civile in Jugoslavia e il suo smembramento, e l'unificazione tedesca. La rottura degli equilibri nel Medio Oriente, innescata dai focolai di tensione in Israele-Palestina e in Afghanistan e alimentata dalla contesa per i giacimenti petroliferi. La rivolta di Tien An Men e l'"autoriforma dall'alto" del comunismo cinese. L'assetto mondiale è sconvolto dagli avvenimenti che si susseguono nel continente eurasiatico.

In questo contesto anche l'Italia ha vissuto una sua fase di rivolgimenti con quello che le cronache del tempo hanno descritto come "passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica" scimmiettando, senza alcun rigore storico, l'avvento del gollismo in Francia.

Al di là delle cronache, e di qualche lodevole panoramica degli avvenimenti<sup>124</sup>, la storia di quel passaggio cruciale nessuno ha ancora tentato di scriverla. Ciò che concorre a spiegare, a mio parere, insieme con una serie di altri fattori, come mai a distanza di un quarto di secolo viviamo ancora una fase di grave incertezza politica. Perché i nodi, numerosi e intricati, rimasti irrisolti in quel passaggio, adesso presentano il conto e chiedono una soluzione, resa ancora più urgente e più complicata a causa del tempo inutilmente trascorso.

Proprio in quel quinquennio è stato alla guida del maggiore sindacato italiano, la CGIL, Bruno Trentin, una persona che univa alla rilevante responsabilità sul terreno della rappresentanza sociale, una grande autorità morale e culturale in virtù di una biografia che lo accomunava a pochi altri della sua generazione: partecipe in prima linea, ancora adolescente, alla guerra di Resistenza e già protagonista, poco meno che ventenne, del momento della nascita della Repubblica così da figurare, negli anni alla fine del secolo di cui stiamo parlando, tra i "Padri della Patria".

I diari che teneva in quegli anni sono stati da poco pubblicati, a dieci anni dalla sua improvvisa scomparsa, per volere della sua compagna, Marcelle Padovani, cui aveva affidato, per mandato testamentario, ogni decisione sulla pubblicazione. L'edizione è stata curata da Iginio Ariemma, storico segretario del PCI a Torino e stretto collaboratore di Trentin (ha coordinato la Commissione Progetto

<sup>124</sup> Ad esempio, Antonio VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, Il Mulino, Bologna 2013 per una visione d'insieme degli avvenimenti, o Aldo GIANNULI, *Dalla Prima alla Seconda Repubblica in Italia*, in <http://www.aldogiannuli.it/dalla-prima-alla-seconda-repubblica-in-italia/>, 20 giugno 2015



dei DS da lui presieduta a partire dal 2002), attualmente responsabile dell'archivio che lo riguarda presso la Fondazione Di Vittorio.

Il contenuto di quei Diari<sup>125</sup> getta una luce preziosa su quel quinquennio. Non se ne potrà prescindere: si offre una grande opportunità per chiunque voglia cimentarsi con una ricerca sulle evoluzioni del sistema politico, sulle loro cause e matrici culturali e sulle conseguenze che hanno prodotto nel tessuto sociale, nella posizione del Paese nel mondo, in definitiva nelle condizioni di vita degli italiani. Del perché questa ricerca sia urgente, stante il riproporsi dei nodi irrisolti di allora, si è già detto.

I temi affrontati nei diari sono molteplici. Una parte non secondaria è riservata alla descrizione dei travagli interiori e della vita privata, squarci di un'autobiografia la cui importanza è legata al rilievo del personaggio. Tra quelli affrontati nella parte, prevalente, che riguarda la sua vita pubblica, due temi in particolare rappresentano il cuore delle riflessioni di Trentin e rivestono a mio avviso un'importanza speciale per le considerazioni che ho svolto all'inizio. La crisi delle due sinistre, quella comunista e quella socialdemocratica occidentale, e la rifondazione concettuale del lavoro nella società odierna.

Il primo tema si può riassumere in una domanda che a tutt'oggi non ha ancora trovato una risposta convincente e condivisa: come mai il crollo del sistema sovietico non ha lasciato campo libero alle socialdemocrazie dell'occidente capitalistico ma ha coinciso con l'inizio di una loro crisi progressiva. Anziché assurgere a rappresentanti incontestati del pensiero politico di sinistra, hanno subito sconfitte e perdite di consenso che le vede ora, a 25 anni di distanza, ai minimi storici di rappresentanza, nell'insieme del panorama mondiale, e nel pieno di un travaglio politico e culturale.

Le riflessioni di Trentin su questo punto colpiscono innanzi tutto per la lungimiranza. L'estremo tentativo di Michail Gorbaciov inizia appena a mostrare la corda, il varco nel Muro di Berlino non si è ancora aperto, quando analizza con categorie concettuali assai originali, per quello che era il clima culturale prevalente del momento, i motivi di fondo della crisi. Il tentativo è quello di inquadrare in una visione di assieme non solo le contraddizioni irrisolvibili che andavano manifestandosi nell'esperienza sovietica, ma anche quelli che apparivano già da qualche tempo come i limiti delle esperienze socialdemocratiche, che incontravano peraltro evidenti difficoltà nel tentativo di fronteggiarli. Con una riflessione in più, che sarebbe stata preziosa nel caso italiano se fosse stata compresa fino in fondo: anche la traduzione occidentale, all'interno dei sistemi democratici liberali

<sup>125</sup> Bruno Trentin. *Diari 1988-1994*, a cura di Iginio Ariemma, Ediesse, Roma, 2017



basati sull'economia di mercato, delle dottrine politiche comuniste, pur essendosi lasciata alle spalle l'idea rivoluzionaria, della dittatura del proletariato, restava confinata nello stesso schema politico-culturale che rappresentava il vero limite del comunismo.

Riprendendo un passo di Norberto Bobbio individua quel limite nell'aver "privilegiato la lotta per l'equità e l'uguaglianza materiale rispetto a quella per la libertà; la redistribuzione degli assetti proprietari rispetto ai diritti a un'esistenza conflittuale, infelice, ma libera."<sup>126</sup> Ossia, aver confinato l'ideale dell'uguaglianza nell'ambito dei risultati, delle condizioni materiali, anziché in quello delle opportunità, della piena realizzazione dei diritti e della libertà della persona. Per riprendere le parole citate da Trentin, di una lettera del 1793 del naturalista e rivoluzionario tedesco Georg Forster che i Costituenti avranno avuto presente nello stendere il testo dell'articolo 3: "invece di prometterci la felicità, limitatevi a togliere gli ostacoli che si oppongono al libero sviluppo delle nostre energie; apriteci il terreno e noi lo percorreremo".<sup>127</sup>

Un'altra è invece, nella riflessione e nella ricerca di Trentin, la via del socialismo. Diversa da quella che accomuna il comunismo dell'Est alla socialdemocrazia occidentale, dello "sfruttamento temperato", dello sviluppo e dell'accumulazione, "moderato da una distribuzione capace di stabilire a posteriori delle minime regole di convivenza". Ovvero, del primato della distribuzione (Stato provvidenza), espressione di "un'autonomia della politica dai fanghi della democrazia"<sup>128</sup>. Non che tra le due versioni non vi sia differenza: un conto che lo Stato si limiti a "fungere da correttivo del capitalismo senza interferire sulle norme di potere", come nel caso delle socialdemocrazie, altro che divenga il "centro di mediazione che subordina l'economia alla sua forma autoritaria di costruzione del consenso attraverso lo scambio corporativo, fino a sospendere le libertà che rischiano di compromettere la felicità che promette", nell'esperienza sovietica. Ma è comune la matrice, l'idea di "uguaglianza materiale corretta da interventi redistributivi"<sup>129</sup>, a cui si accompagna un'idea falsa, o quanto meno insufficiente, di liberazione del lavoro, dallo sfruttamento, attraverso una compensazione nella fase successiva di redistribuzione delle risorse.

<sup>126</sup> Citato da Norberto Bobbio, *L'utopia capovolta*, "La Stampa", 9 giugno 1989, in Bruno Trentin, op. cit. p. 89

<sup>127</sup> Citato da Georg Forster, *Sul rapporto della politica con la felicità del genere umano*, lettera a Thomas Brandt (1793), in *Rivoluzione borghese e emancipazione umana*, a cura di Nicolao Merker, Roma, Editori Riuniti, 1974, in Bruno Trentin, op. cit. p. 234

<sup>128</sup> Bruno Trentin, op. cit. p. 87

<sup>129</sup> Ibidem



L'altra via è quella del primato della liberazione del lavoro, come “nucleo creativo della democrazia, saldatura vitale tra democrazia e vita quotidiana così da superare la separazione liberale tra Stato e economia, tra politica e società”<sup>130</sup>. Quella del socialismo libertario, che ha sempre rappresentato il terreno di elezione del pensiero politico di Trentin, formatosi sulle orme del padre Silvio, esponente di primo piano del Partito d'Azione negli anni della guerra. In questa chiave la liberazione del lavoro, dall'oppressione più che dallo sfruttamento, passa per l'aumento delle opportunità di conoscenza e di autorealizzazione come nuova dimensione della libertà. E l'uguaglianza delle opportunità si traduce nella “personalizzazione costante dei singoli diritti di cittadinanza sociale, nell'assunzione delle diversità come vincolo alla realizzazione dei diritti e come garanzia del loro carattere universale (anziché come motore di una competizione individualistica) ... Il problema non è di assicurare a tutti (= ai più deboli) il minimo esistenziale nella distribuzione della ricchezza, togliendoli dal circuito competitivo del lavoro e nel lavoro, ma di dare di più ai deboli, in termini di servizi e anche di reddito sociale, con una rete di interventi personalizzati”<sup>131</sup>.

Si tocca, con queste osservazioni, il secondo grande tema di riflessione. Di cui colpisce, di nuovo, la lungimiranza: le pagine che Trentin dedica alla crisi del sistema fordista taylorista (cui sono dedicate le sue opere più conosciute, da “Il coraggio dell'utopia” a “La città del Lavoro”<sup>132</sup>) appaiono ancora al lettore odierno di grande attualità. Soprattutto per lo sforzo costante di restare aderente alle condizioni reali, ai vincoli che si pongono nel momento in cui di un progetto si voglia prendere in considerazione la concreta realizzazione. Si deve cominciare con il *problem setting*, non con il *problem solving*, osserva acutamente. E annota una serie di fattori da considerare per poter compiere passi in avanti verso l'autogoverno collettivo del lavoro che è l'orizzonte del suo pensiero, punto di approdo, sempre provvisorio, in mutamento, del socialismo che ha in mente. Partendo dal prendere in considerazione i costi a medio termine per l'impresa che proceda senza sperimentare una nuova organizzazione del lavoro”.<sup>133</sup>

Questa, scrive, “comporta una formazione polivalente dei singoli, un coordinamento trasversale dei progetti dei controlli e delle decisioni e una codificazione formale di ruoli oggi relegati nell'organizzazione informale del lavoro”. Altrimenti l'impresa supporterà costi in termini di “perdita di capacità utilizzabile, *retraining* improvvisato, ricomposizione delle funzioni e ricorso a mobilità in

<sup>130</sup> Ibidem

<sup>131</sup> Op. cit. pp. 69-70

<sup>132</sup> Bruno Trentin, *Il coraggio dell'utopia. La sinistra e il sindacato dopo il taylorismo*, intervista con Bruno Ugolini, Rizzoli, Milano, 1994; id., *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano, 1997

<sup>133</sup> Bruno Trentin. Diari 1988-1994, cit. pp. 282-284



modi indiscriminati e improvvisati, controllo di qualità ex post, ritardi dell'adattamento dei mix produttivi just in time.”

Da queste considerazioni nasce, nella sua visione, “la necessità di comporre i diritti individuali con la negoziazione collettiva delle regole della sperimentazione del progetto, individuando criteri per il confronto informale dei gruppi di lavoro in un processo che, basandosi sul *try and error* deve comprendere un nuovo assetto formalizzato dei rapporti interpersonali”. Ed è richiesta “per superare reazioni, la definizione di contropartite visibili e misurabili dei traumi subiti nella transizione: formazione, qualifica, nuovi regimi del tempo di lavoro, alternanza studio-lavoro, famiglia-lavoro, distribuzione del potere su valutazione, qualificazione, formazione, informazione”. Arrivando anche a stabilire “quanto di questi costi vada a ricadere sull'azienda e quanto possa essere socializzato, chiamando quindi in causa il ruolo della domanda pubblica, il finanziamento di ricerca e sviluppo, il sostegno all'inserimento delle persone marginalizzate.”<sup>134</sup>

Non meno attuali sono le sue considerazioni attorno al tema dell'occupazione di fronte alle nuove tecnologie. L'analisi del mercato del lavoro nella mondializzazione dell'economia, partendo dall'assioma che le nuove tecnologie creano in assoluto disoccupazione, se la si separa “dalla questione centrale del lavoro, della sua lettura marxiana (la sua qualità, il suo senso, il poter essere scelto, la sua liberazione), porta a conclusioni fuorvianti, parziali ed errate perché si ignorano i fattori più dinamici delle trasformazioni in corso”<sup>135</sup>. Che individua nella crescita della domanda di lavoro sotto forme nuove e sempre più articolate e nella corsa ai mercati del lavoro fondati sui bassi salari (migrazioni dal Sud e dall'Est ma anche, sempre più, spostamento, più agevole e rapido, delle imprese). Contraddetta a sua volta dai mutamenti nella competizione internazionale: una più rapida mobilità dei capitali e delle tecnologie, per cui il banco di prova diviene l'organizzazione del lavoro, dei saperi e delle informazioni e la valorizzazione delle competenze orizzontali e multidisciplinari (quindi una crescente dislocazione dei processi decisionali e creativi vicini al posto di produzione): la “ricchezza immobile” di un territorio ridiventa il lavoro intelligente.<sup>136</sup>

È in questa visione progettuale che sta il cuore dell'idea di sindacato che anima Trentin.

Potrebbe destare sorpresa il fatto che il sindacato non occupi nei suoi diari il posto che ci si poteva aspettare per chi stava rivestendo la massima carica di rappresentanza nel maggiore sindacato

<sup>134</sup> Ibidem

<sup>135</sup> Op. cit. pp. 416-417

<sup>136</sup> Ibidem



italiano. Del resto, vi era giunto controvoglia e le sue pagine testimoniano come aspirasse a chiudere quella esperienza, a cui si era risolto per mero senso di responsabilità, nel più breve tempo possibile.

Ma a ben vedere, tutta la sua ampia elaborazione sul lavoro, sulla cultura progettuale che deve animare la lotta per la sua liberazione, è il suo apporto principale alla storia e alla cultura del sindacato italiano e, insieme, della sinistra.<sup>137</sup> Il passaggio che meglio sintetizza il suo pensiero al riguardo a mio avviso è quello in cui afferma che “le libertà individuali non possono mai essere barattate, offuscate o marginalizzate dalla contrattazione sindacale”. Quanto ai suoi timori circa il futuro del sindacato, il passaggio più significativo è quello sul rischio di una “balcanizzazione e frantumazione del mondo del lavoro, con frange corporative in mano a qualche formazione politica estremista e la probabile vittoria nel medio termine di un tipo di sindacato accentratore e moderato insieme”.

Alla base dell’impegno per quello che definisce come un progetto di trasformazione dell’organizzazione del lavoro, c’è la convinzione che sia questa la vera “risorsa strategica per costruire una nuova politica industriale ed economica, che dia cuore – e legittimazione – a una politica economica di austerità”<sup>138</sup>, come era richiesto in quegli anni cruciali dalla congiuntura economica (la crisi monetaria e finanziaria del 1992-1993). Tema che si è riproposto in termini ancor più drammatici e persistenti nella crisi che stiamo vivendo dal 2007, senza che una soluzione strategica efficace e convincente (in termini di consenso) sia stata formulata. Direi di più, e di peggio: senza che quella soluzione sia stata cercata con il rigore e la profondità culturale necessaria. Direbbe Trentin, senza che un serio *problem setting* abbia preceduto, come sarebbe stato necessario, la fase del *problem solving*, affrontata con “improvvisazione e povertà culturale”.

Torniamo così al tema della crisi della sinistra, a conferma dello strettissimo legame tra i due versanti della riflessione di Trentin. L’ultima citazione tra virgolette, che ho riferito ai limiti dell’elaborazione attuale sul lavoro, è in effetti il giudizio, sintetico e tagliente, che esprime a proposito del processo di scioglimento del PCI messo in moto in quegli anni da Achille Occhetto. Un processo che vedeva con favore, nella speranza che segnasse un passo avanti rispetto ad entrambe le vie di cui intravedeva la crisi e la comune matrice, e di cui rilevava con angoscia tutti i limiti. È qui, sulle pagine

<sup>137</sup> Può essere considerato rivelatore il titolo dato alle due pubblicazioni uscite dopo la sua uscita dalla CGIL incentrate sulla crisi del fordismo-taylorismo (vedi nota precedente): la prima, nell’anno stesso delle dimissioni, dedicata al sindacato e alla sinistra, la seconda, tre anni dopo, dedicata alla sinistra. Un titolo rivelatore non di un allontanamento dal sindacato, a cui ha sempre riservato una passione e un attaccamento profondo, ma dell’intima convinzione che il cuore del problema del ritardo culturale del campo della sinistra, anche nella sua espressione sociale, andasse cercato

<sup>138</sup> Op. cit. p. 284



che dedica a questo tema, che dovrebbe appuntarsi a mio parere l'occhio dello storico ma anche quello del politico animato da sinceri ideali di sinistra.

Perché ciò che dovrebbe colpire, leggendo queste pagine, è che l'altra via del socialismo, quella libertaria, non è uscita sconfitta dalla storia nel senso che non è mai stata percorsa da nessuna delle due sinistre prevalenti. E se si considera con più attenzione la matrice culturale delle espressioni della sinistra che stanno mostrando oggi una maggiore vitalità, si può pensare che troverebbero nuovo alimento proprio dal riprendere quel filone mai percorso fino in fondo.

In altre parole, la ricerca di Trentin attorno ai diritti, alla libertà, all'uguaglianza delle opportunità, alla lotta contro l'oppressione può fornire una chiave di lettura estremamente ricca e feconda per chi voglia ritrovare un tratto comune, da un lato, nel percorso compiuto dal Labour in Gran Bretagna o dalla consistente, crescente, sorprendente minoranza del Partito Democratico emersa nelle primarie del 2016 attorno a Bernie Sanders, e in quello che ha portato, d'altro lato, all'emergere di nuove formazioni di sinistra, fuori dal solco delle due sinistre del Novecento, in Grecia, Spagna, Portogallo.

Questa considerazione dovrebbe valere in particolar modo per l'Italia, dove la sinistra non è riuscita a sollevarsi al di sopra della "povertà culturale e dell'improvvisazione" che Trentin rimproverava ai dirigenti del PCI a cavallo del 1990. Dove oggi il partito che, per consistenza elettorale, dovrebbe rappresentarne la massima espressione, celebra la morte di qualunque sinistra si proponga all'esterno dei suoi confini mentre si rassegna al "machiavellismo volgare che si è fatto trasformismo negli anni"<sup>139</sup> e "di fronte alla insufficienza a risolvere i problemi" si culla in un'illusione pericolosa per la democrazia e tende "come coazione a ripetere, a concepire strategie di aumento del potere proprio, come se una maggiore distanza dai destinatari potesse fare il miracolo di cambiare la qualità della politica"<sup>140</sup>. E celebra, come il maggiore dei successi ottenibili, l'emanazione sofferta di leggi in materia di diritti civili che sono solo una versione ridotta e immiserita di provvedimenti che nei paesi civili, appunto, sono adottati a larga maggioranza, non solo dalla sinistra. E per converso lascia campo libero alle peggiori istanze di una destra illiberale e priva di visione nazionale e anzi se ne appropria, vantandole come dimostrazione di "capacità di fare".

A queste miserie, come in più passaggi le definisce Trentin, occorrerebbe contrapporre la ripresa di una elaborazione rigorosa, aderente al senso del possibile, quindi all'etica della responsabilità, ma non corriva verso la logica meschina del "there is no alternative", animata da un afflato culturale e etico che la lettura dei "Diari" può senza dubbio alimentare.

<sup>139</sup> Op. cit. p. 308

<sup>140</sup> Op. cit. p. 441



## **Una pubblica amministrazione “speciale”: gli enti previdenziali e assicurativi**

*di Francesco Rampi*

*Presidente del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'Inail*

### **Premessa**

Nell'immaginario collettivo, Inps ed Inail non sono considerati una pubblica amministrazione “normale”.

Il loro status “speciale” ha motivazioni plurime che, forse, si possono così riassumere:

- nel tempo, questi due Enti si sono presentati alla loro utenza, prima di altre strutture pubbliche, con una accentuata spinta all'innovazione e quindi come pubbliche amministrazioni efficienti. Basti ricordare che già negli anni '80 questi Enti hanno avviato massicci processi di informatizzazione, migliorando così i tempi di risposta alle richieste di prestazioni;
- per i temi di alta valenza sociale che la legge ha assegnato loro, ed in particolare:
  - ✓ garantire il sostegno economico nelle fragilità del percorso dell'invecchiamento;
  - ✓ “farsi carico” di coloro che si sono infortunati e/o hanno subito le conseguenze di una malattia di origine professionale.

E' proprio la peculiarità di questi enti che ha fatto sì che il Legislatore, da sempre anche se con forme diverse, ha associato i rappresentanti dei destinatari delle prestazioni e/o dei servizi erogati alla *governance* degli stessi.

Il Legislatore ha ritenuto, e mi auguro continui a ritenere, utile il controllo sociale sulle modalità di amministrazione, di attuazione delle scelte strategiche e sulla tempestività delle erogazioni e della qualità delle stesse.

### **La governance**

A scadenza periodica il Legislatore rilancia il dibattito sulle modalità della *governance* degli enti previdenziali e assicurativi.

La riforma più significativa risale ad oltre vent'anni fa<sup>141</sup>, sostanzialmente, con l'applicazione della normativa più generale che ha introdotto la separazione tra i compiti di gestione di competenza

<sup>141</sup> D.lgs 30 giugno 1994, n. 479

Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza



dei dirigenti – che ne rispondono in termini di correttezza amministrativa e di economicità – e quelli di indirizzo strategico ed amministrativo, di competenza degli organi a ciò deputati.

Nella foga semplificatoria, gli anni duemila si sono caratterizzati per la cancellazione degli organi collegiali o per la riduzione del numero dei loro componenti.

Così Inps ed Inail si sono visti cancellare i Consigli di Amministrazione e concentrare i poteri dell'Organo di indirizzo amministrativo nelle mani di un solo uomo.

Sembra finalmente tramontata l'apologia dell'uomo solo al comando, ma non basta reintrodurre il Consiglio di Amministrazione per evitare le criticità che si sono registrate in questi anni; occorre rafforzare la separazione tra indirizzi strategici e gestione e rendere più cogente il controllo sociale sulle modalità di attuazione delle scelte strategiche.

E' in questo contesto che si deve collocare il dibattito sulla *governance*: rafforzare il ruolo di vigilanza dei Consigli di Strategia e Controllo che sostituiranno i Consigli di Indirizzo e Vigilanza.

E' consigliabile definire vigilanza quella in capo all'organo strategico per non confonderla con l'indispensabile ruolo di controllo e di legittimità che va mantenuto in capo al Collegio dei Sindaci.

A tal proposito, occorre evidenziare che la funzione di controllo e di legittimità deve restare saldamente nelle mani di dirigenti dei Ministeri vigilanti.

Il contenimento del numero dei componenti degli organi collegiali di controllo e di legittimità è strettamente correlato alla qualificazione delle strutture di supporto, mentre quello degli organi di indirizzo deve essere correlato alla necessità di rappresentare il pluralismo dei soggetti che si intendono associare alla *governance*.

### **Una nuova stagione**

Sembra aprirsi una nuova stagione per gli enti previdenziali ed assicurativi.

Il dibattito, qualora troverà tempo e luoghi per trasformarsi in riforma, dovrà confrontarsi con approcci sempre più marcati.

L'Inps tende ad evidenziare la propria funzione di "Agenzia" - i cui margini discrezionali sono sempre più ridotti; i sostenitori di tale tesi sono però i detentori di una eccezionale struttura, con una capillare articolazione territoriale che potrebbe captare ed orientare i fabbisogni, dare risposte, proporre mirate soluzioni.

L'Inail ha trovato una positiva relazione con il Legislatore e sempre più arricchisce le prestazioni per infortunati e tecnopatici, complementari alle tutele del Welfare di cittadinanza.



Sempre più l'Inail è co-attore della evoluzione del sistema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, gestendo elementi di miglioramento anche attraverso politiche economiche di sostegno all'innovazione per la prevenzione e con una finalizzata ricerca. Queste attività sono determinate dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza in occasione delle scelte strategiche annuali, sulla base degli elementi di sostenibilità economica in relazione alle disponibilità del bilancio che, come è noto, è "alimentato" quasi esclusivamente dal gettito dei premi assicurativi.

L'Inps per dimensione, compiti, struttura nel territorio e banca dati disponibili, potrebbe rappresentare un eccezionale luogo di verifica e orientamento per il governo complessivo del Welfare e di coinvolgimento degli attori centrali e territoriali dello stesso.

Il pluralismo delle rappresentanze dei destinatari dei servizi e delle prestazioni, se associati alla *governance*, possono quindi contribuire a importanti scelte di Welfare. Occorre, però, che l'Organo di indirizzo amministrativo dell'Inps non si configuri come "un'altro" Ministero delle Politiche sociali.

Occorre, infine, che le numerose imperfezioni dell'attuale sistema di *governance* di Inps e Inail non siano il pretesto per evitare la ricerca di unità tra gli organi e la indispensabile costruzione di unicità degli indirizzi.

### **Confermare o cambiare**

Tra poche settimane gli Organi di indirizzo strategico di Inps ed Inail giungeranno alla fine del loro mandato quadriennale. Questa scadenza si colloca proprio nel mezzo di una crisi di relazione tra i vertici Inps che, a memoria, non ha avuto eguali.

Sarebbe un errore, prima di rinnovare i Consigli di Indirizzo e Vigilanza, non dare soluzione agli aspetti di criticità strutturale della *governance*, in particolare dell'Inps.

Ma se gli impegni istituzionali del Parlamento non permettessero di varare una riforma, sarebbe egualmente un errore lasciare tutto inalterato cambiando solo i componenti dei CIV.

### **Quale soluzione**

Chi è parte in causa nelle *governance* degli Istituti dovrebbe fornire al Legislatore ed ai Ministeri vigilanti una analisi delle criticità riscontrate e astenersi dal dare soluzioni istituzionali per manifesto conflitto di interessi.

Per questo, l'analisi si ferma qui, confermando con tenacia che è possibile una buona *governance* anche con sistemi largamente imperfetti.

Inoltre è necessario garantire pluralismo e articolazione, territorialità del sistema di costruzione strategica e supporto, con una forte struttura di valutazione strategica, per svolgere la funzione di vigilanza.



## **In memoria di Maria Rita Saulle - Scritti - Volumi I e II**

*di Sergio Marchisio*

*Docente di Diritto Internazionale presso l'Università "La Sapienza" di Roma*

Nuova Etica Pubblica ha dedicato a Maria Rita Saulle un contributo di Manuela Coluzzi, pubblicato sul numero 6 del maggio 2016, che ne illustra pienamente la personalità ricca di sfaccettature. Nel 2014, a cura dei colleghi e degli allievi del Dipartimento di Scienze Politiche della Sapienza Università di Roma, dove per anni Maria Rita Saulle ha insegnato, è stata pubblicata la raccolta degli Scritti in memoria della insigne giurista. Si tratta di due corposi volumi, per un totale di 1692 pagine, che raccolgono i contributi provenienti da cultori delle discipline internazionalistiche e di altre discipline, nonché da studiosi ed operatori del diritto, appartenenti ad enti ed istituzioni diverse dall'Università.

Nonostante il trascorrere di qualche anno, vale la pena di tornare su questi volumi e di metterne in luce le caratteristiche, senz'altro utili agli studiosi della tematica dei diritti umani. Tutti gli autori coinvolti avevano avuto occasione di conoscere e apprezzare le straordinarie doti umane ed il rigore scientifico di Maria Rita Saulle. Raccogliere scritti in memoria non è mai impresa facile, per le molteplici difficoltà di coordinamento e anche per i costi non certo proporzionali alle risorse dell'Università italiana che la loro pubblicazione comporta. Il tributo offerto a Maria Rita è stato sincero e affettuoso da parte di tutti, in speciale modo da parte dei giovani del comitato redazionale e dai colleghi del comitato promotore, i quali ultimi mi sembra doveroso ricordare: oltre chi scrive, Carlo Curti Gialdino, Raffaele Cadin e Luigino Manca.

Due volumi di Scritti, quindi, legati insieme da un *fil rouge* che costituisce anche la cifra dominante della vita personale, privata, scientifica e professionale di Maria Rita Saulle. Questo filo rosso sono i "diritti umani", la cui evoluzione è andata di pari passo con le varie fasi della vita di Maria Rita. La biografia accademica, istituzionale e giuridica di Maria Rita Saulle, come il suo contributo alla causa dei diritti umani, sono, a dir poco, eccezionali e riguardano un ricco insieme di attività accademiche e professionali e d'incarichi, a livello interno e internazionale, fino a quello ultimo di giudice costituzionale, al quale era stata nominata nel 2005 dal Presidente della Repubblica. In ciò permane viva l'attualità del suo contributo. Non era persona per facili declamazioni e scarsa pratica.



Per lei, la tutela dei diritti umani era un impegno non solo di studio, d'insegnamento e di professione, ma un impegno di vita da adempiere in ogni momento e in ogni circostanza, dandone testimonianza concreta.

E veniamo al contenuto dei volumi, che non potrò menzionare nella sua completezza per ovvie esigenze di spazio. Negli Scritti in memoria, due contributi sono dedicati in specifico alla personalità di Maria Rita Saulle: il mio, che tratta del rapporto tra Maria Rita e i diritti umani nelle sue molteplici incarnazioni, e quello di Stefano Pepe, concentrato sul contributo che l'illustre giurista dette al pieno e incondizionato riconoscimento dei diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale.

Più in generale, gli Scritti si articolano lungo alcuni filoni, dei quali cercherò d'individuare i principali.

Anzitutto, sono presenti una serie di contributi sui temi generali, all'epoca attualissimi, del diritto internazionale. Il primo, di Massimo Panebianco, riguarda l'universalismo del diritto internazionale, che Alberta Frabbicotti declina in relazione al regionalismo nel settore specifico del diritto commerciale internazionale. Si passa poi al tema ancora oggi al centro del dibattito scientifico internazionale, specie dopo l'intervento militare in Libia del 2011, della responsabilità di proteggere (R2P), esaminata da Tito Ballarino; a quello dei nuovi "soggetti", come i gruppi terroristici islamici, e delle "nuove" guerre, ovvero i conflitti asimmetrici, cui Teresa Serra dedica un approfondimento dal punto di vista della filosofia del diritto. Sempre al terrorismo e ai suoi aspetti giuridici consacra la sua attenzione Antonella Colonna Vilasi, mentre Lina Panella approfondisce l'informazione televisiva e la tutela dei minori nel diritto internazionale ed europeo. La pace come diritto degli Stati e diritto della persona umana è trattata da Angela Del Vecchio.

Giuseppe Tesauro riesamina il valore odierno del principio di nazionalità secondo Pasquale Stanislao Mancini, mentre Paolo Simoncelli commenta nuovi documenti sulla radiazione di Santi Romano dall'Accademia dei Lincei. Ad aspetti storico-giuridici sono consacrati i contributi di colleghi come Alfredo Breccia (La «Carta» dell'ONU e la formazione dell'Alleanza Atlantica) e Giuseppe Brienza (L'esperienza del Comitato UNESCO sul fondamento dei diritti dell'uomo in rapporto al giusnaturalismo e alla Dichiarazione universale del 1948). Non potevano mancare in questa parte generale, dato il profilo scientifico della Saulle, contributi sul fenomeno della giustizia internazionale, in particolare sulla più recente giustizia penale internazionale, di cui Andrea Bixio e Giorgio Bosco evidenziano luci ed ombre.



Ma il filone preponderante riguarda, come prevedibile, la tutela dei diritti dell'uomo nelle sue varie forme e nei suoi diversi meccanismi. Anzitutto nei suoi aspetti generali, come nel caso dei contributi di Antonio Marchesi sul complesso rapporto fra cittadinanza e diritti umani e del diritto delle donne alla partecipazione politica, di Eleonora Masci.

Poi, nel contesto del Consiglio d'Europa. Sono gli anni della conclusione della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e contro la violenza domestica, del 2011, strumento giuridico innovativo e volto a coprire una lacuna normativa importante. Logico quindi che su di essa si siano concentrati alcuni saggi interpretativi (vedi i contributi di Letizia Seminara e di Silvia Cantoni). Del pari oggetto d'interesse scientifico sono i progetti di Protocolli 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Claudio Zanghì). Singoli diritti sono esaminati da vari autori, come il diritto alla vita, coniugato da Francesco Seatzu con il diritto alla diversità. Non mancano interventi su temi più classici, come quelli di Ersiliagrazia Spatafora sul ruolo delle sentenze pilota e di Alessandra Viviani sui rapporti familiari e i diritti dei minori.

I contributi di Raffaele Cadin e Luigino Manca si concentrano, rispettivamente, sugli sviluppi istituzionali e giurisprudenziali del sistema africano di protezione dei diritti umani e dei popoli e la protezione internazionale dei minori nel sistema africano di tutela dei diritti umani.

Anche l'ambiente viene preso in considerazione come aspetto della tutela dei diritti umani: da Paolo Maddalena che tratta di crisi ambientale e crisi economica-finanziaria; Nicola Colacino, che tratta il rapporto fra tutela internazionale dell'ambiente e diritti umani; Andrea Crescenzi, che si occupa del *benefit sharing* nella Convenzione sulla biodiversità secondo il Protocollo di Nagoja, e Gianfranco Nucera sui risultati della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20).

Altri contributi riguardano vari aspetti dell'azione delle organizzazioni internazionali e in particolare dell'ONU: così quelli di Chiara Pelaia sulla tutela dei diritti delle donne nel sistema ONU, di Anna Pitrone sulla questione dell'imputabilità delle violazioni dei diritti umani nell'ambito delle operazioni di *Peace keeping*, di Ilja Pavone sull'azione delle organizzazioni internazionali nel contrasto alla moderna pirateria nell'Oceano Indiano e di Tommaso Natoli sugli aspetti istituzionali della risposta ai disastri nel sistema delle Nazioni Unite.

Tre sono gli aspetti della raccolta più rilevanti dal punto di vista dei diritti umani, che corrispondono a costanti della riflessione e dell'azione di Maria Rita Saulle. Anzitutto, l'attenzione per i diritti delle persone più vulnerabili, in particolare i minori, soprattutto con riferimento all'insufficiente



applicazione della Convenzione dei diritti dei bambini, della quale era stata una delle artefici; poi i disabili, al centro di pesanti emarginazioni e disconoscimenti dei diritti; e, infine, i migranti e profughi, difesi da un quadro normativo complesso e troppo spesso violato.

Alla Convenzione sui diritti del fanciullo e alla tutela dei diritti delle persone disabili sono dedicati i contributi di Talitha Vassalli di Dachenausen, che tratta le modalità di ascolto del minore in giudizio nella Convenzione sui diritti del fanciullo e nelle pronunce del giudice italiano; di Ornella Ferrajolo sui ricorsi individuali (ma non collettivi) al Comitato per i diritti del bambino nel Protocollo alla Convenzione di New York del 1989. Sul secondo tema convergono i contributi di Giuseppe Palmisano sulla protezione dei diritti delle persone con disabilità nella Carta sociale europea, di Valentina Della Fina su discriminazione multipla e tutela dei soggetti deboli e di Cristiana Carletti, che tratta di parità, accesso, inclusione: i diritti delle persone disabili nella normativa convenzionale internazionale e nella definizione delle politiche di cooperazione allo sviluppo.

Sul tema del diritto degli stranieri e dell'immigrazione si cimentano vari autori: Lucia Tria si chiede se e quale uguaglianza possa essere riconosciuta agli stranieri extracomunitari; Sara Tonolo interviene su un aspetto di stato civile relativo alla trascrivibilità dei provvedimenti concernenti lo *status* e i rapporti di famiglia dei cittadini stranieri residenti in Italia e sulla necessità di modificare l'art. 19 dell'ordinamento di stato civile; Paolo Bargiacchi sulla protezione umanitaria degli sfollati e libera circolazione delle persone nello spazio Schengen, in relazione alla disputa italo-francese del 2011; Tullio Scovazzi, infine, sul respingimento in alto mare di migranti diretti verso l'Italia. Questioni, tutte, largamente irrisolte.

Un cospicuo numero di scritti riguarda poi il diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della protezione dei diritti umani o dei principi della democrazia. Contributi generali sono quelli sul Trattato di Lisbona e il nuovo sistema di ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri, di Maurizio Orlandi; su estradizione, mandato di arresto europeo e altre forme di cooperazione in materia penale, di Gaetano Silvestri; sulla procedura di conclusione degli accordi internazionali secondo il Trattato di Lisbona, di Elisa Baroncini; sul deficit democratico dell'Unione europea e il ruolo dei Parlamenti nazionali, di Fernanda Bruno; sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale dopo il Trattato di Lisbona, di Mario Carta; sulla tutela delle minoranze linguistiche nell'Unione europea, di Patrizia de Pasquale; sulla Procura europea come tassello per lo spazio europeo di giustizia penale, di Nicoletta Parisi.

Ai diritti umani in Europa sono invece dedicati i contributi di Angela Di Stasi sul rispetto dei diritti fondamentali nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia; di Ornella Porchia sulla dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia; di Giuseppe



Porro sull'azione dell'Unione europea in materia di tutela consolare; per finire con il servizio europeo per l'azione esterna di Claudia Morviducci. Il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali nel sistema comunitario è esaminato da Stefano Maranella, mentre Franco Gallo approfondisce i rapporti tra il diritto nazionale e il diritto europeo (UE e CEDU) nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana.

Maria Rita Saulle ha dato un rilevante contributo scientifico anche nel settore del diritto internazionale privato, da giurista a tutto tondo, secondo la migliore tradizione accademica italiana, e, per questo, vari contributi sono dedicati a questa disciplina. Walter Rodinò ricostruisce il contributo di Maria Rita Saulle ai lavori dell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato di Roma (UNIDROIT), Francesco Salerno interviene su Costituzione ed efficacia nello spazio della legge processuale e Pietro Franzina sulle tendenze relative ai lavori della Conferenza di diritto internazionale privato dell'Aia.

Gli Scritti riflettono in certo senso la personalità di Maria Rita Saulle, poiché i vari autori sono tutti ispirati dagli elementi che hanno caratterizzato il contributo di Maria Rita Saulle alla causa dei diritti umani: in primo luogo, la profonda convinzione, maturata con il conforto delle sue molteplici esperienze professionali ed umane, che non si deve effettuare alcuna distinzione o gerarchia tra diritti di varia generazione, perché tale distinzione è stata definitivamente archiviata dalla Conferenza di Vienna delle Nazioni Unite del 1993 sui diritti umani, che ne ha dichiarato l'inscindibilità. Si trattava, per Maria Rita, di un valore essenziale nell'interpretazione e applicazione delle norme sui diritti umani.

In secondo luogo, la sua attenzione preminente, nell'ottica dell'inscindibilità, andava ai diritti sociali e ai diritti delle persone più vulnerabili, come minori, bambini, donne, disabili, la cui tutela rischia più di altri di essere sacrificata alle esigenze delle emergenze e crisi economiche. Non è oggi la prima volta che viviamo una crisi economica, ma come sosteneva Maria Rita Saulle «proteggere i diritti umani è un dovere, non una scelta discrezionale», dato che i diritti umani sono violati non solo in tempi difficili ma anche in momenti di benessere e crescita economica.

Rileggere le pagine degli Scritti, soffermarsi su questo o quel contributo a seconda delle ispirazioni del momento, significa quindi ripercorrere il percorso di una donna che ha interpretato per molti decenni il ruolo di entusiasta portavoce delle esigenze dei diritti umani. Si tratta di un entusiasmo oggi più che mai necessario per proseguire sul cammino che Maria Rita Saulle ci ha indicato.



## **Medicina di genere**

*di Tiziana Bartolini*

*Direttrice di NOIDONNE*

La Medicina di genere non è la medicina delle donne, declinata al femminile o destinata a curare solo una parte della popolazione. Non intende costruire studi o specializzazioni separati, per una medicina delle donne e una degli uomini. È, piuttosto, un nuovo approccio che, tenendo conto delle diversità tra individui, opera nel campo medico nella consapevolezza che le differenze di genere richiedono specifiche modalità nella gestione delle patologie. A partire, quindi, dalla ricerca scientifica e farmacologica, passando per le risposte alle cure fino a studiare le profonde diversità che esistono, tra uomini e donne, persino nella narrazione dei sintomi della malattia. Sintomi che, spesso, sono anche diversi per la stessa patologia. Un esempio “classico” è quello dell’infarto, che nelle donne solitamente presenta sintomi particolari. Un medico che non sia stato formato a riconoscere le differenti manifestazioni delle malattie può non diagnosticare correttamente; analogamente, un farmaco che è stato testato solo su uomini ragionevolmente avrà un impatto diverso sulle donne, che hanno una loro struttura e metabolismo, anatomia e fisiologia. Un impatto che può essere poco efficace se non addirittura dannoso.

La Medicina di genere, quindi, contribuisce in modo decisivo nel cambiare un approccio scientifico che ha studiato e curato le malattie o fatto prevenzione tenendo conto di un solo sesso, quello maschile, sottostando ad un modello androcentrico che non teneva conto delle peculiarità biologico-ormonali e anatomiche proprie delle donne.

Il cammino per arrivare, oggi, alla condivisione nella comunità scientifica dell’idea stessa di Medicina di genere è stato lungo. Se i prodromi sono rintracciabili negli anni Settanta, è verso la metà degli anni Novanta che la differenza di genere è assunta quale fattore nel determinare la salute, così come lo sono l’ambiente, l’educazione, la cultura, la psicologia, l’occupazione, la povertà e le condizioni socio-economiche in generale. Non a caso l’Organizzazione Mondiale della Sanità individua gli indicatori indiretti dello stato di salute e quanto incidono percentualmente su di essa: fattori socio-economici e gli stili di vita (40/50%), stato e condizioni dell’ambiente (20/30%), eredità genetica (20/30%), servizi sanitari (10/15%).

Da questo punto di vista una efficace ed efficiente sanità pubblica deve porre massima attenzione ad una molteplicità di fattori, tra questi il genere diventa uno tra gli elementi strategici nel perseguire



l'appropriatezza delle diagnosi e delle cure, della prevenzione e della riabilitazione, soprattutto nell'affrontare patologie che colpiscono uomini e donne (cardiovascolari, neurodegenerative, autoimmuni, respiratorie e neoplastiche) ma che presentano importanti differenze nell'incidenza, nella sintomatologia, nella prognosi e nelle risposte ai trattamenti. Tale prospettiva appare ineludibile, anche in considerazione del fatto che le principali cause di morte nel mondo occidentale non sono le malattie acute (infezioni) ma patologie croniche (cardiovascolari, diabete, cancro), che sono il frutto di scelte di vita compiute molti anni prima che compaiano i primi sintomi.

Ecco perché per mantenersi in buona salute diventano decisivi i fattori psicologici e comportamentali come gli stili di vita (alimentazione, esercizio fisico, sonno, emozioni, ecc), la reazione alla malattia ed al ruolo di malato/a o gli effetti psicofisici diretti come, ad esempio, lo stress.

L'evoluzione della ricerca scientifica è andata verso il superamento del paradigma riduzionistico e meccanicistico del modello biomedico, passando dalla Medicina uomo-centrica alla Medicina bikini (prevenzione delle patologie delle donne in quanto interessano organi specifici) fino alla Medicina di genere, che - come è continuamente sottolineato da medici e mediche, studiosi/e e ricercatori e ricercatrici nei convegni specialistici e divulgativi - non è una specialità a sé stante ma un'integrazione trasversale di competenze mediche e specialità che prima di tutto contribuiscono a formare una cultura nuova. Un'attenzione decisiva merita, quindi, la formazione, sia nell'ambito universitario per i/le giovani che stanno seguendo i corsi di laurea nelle varie discipline mediche o paramediche sia per il personale in attività, in un'ottica di *longlife learning*.

Quello che, esprimendo una valutazione di ordine più politico, ci interessa sottolineare è l'importante ruolo culturale, oltre che tecnico-scientifico, della Medicina di genere. Grazie a questo approccio, e grazie a chi (soprattutto donne) nel mondo medico e scientifico ha studiato e ha sfidato i tanti luoghi comuni e stereotipi, è stato intrapreso un cammino che avrà l'effetto di garantire a tutti e tutte una sempre maggiore appropriatezza delle cure, tendendo verso l'obiettivo delle cure personalizzate e di una Medicina che tenga conto delle specificità del singolo individuo. Una strada ancora lunga, ma che è stata imboccata grazie alle intuizioni e alle lotte delle donne, che hanno saputo leggere e interpretare il senso profondo delle affermazioni di principio contenute nei documenti di livello internazionale, dalla Dichiarazione di Alma Ata (Ginevra, 1978) alla Carta di Ottawa (1986) fino alla Dichiarazione di Jakarta (1997), unanimi nell'affermare che la salute è un diritto che va tutelato ma anche conquistato giorno per giorno con il contributo fattivo e consapevole della comunità.



## RECENSIONI

**Marcello Degni - Paolo De Ioanna**

### **Il bilancio è un bene pubblico – Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato**

*Introduzione di Antonio Pedone*

Editore Castelvechi - 2017

*di Sonia Mecenate*

*Marcello Degni è economista esperto di finanza pubblica e di procedure di bilancio. Dopo essere stato consigliere parlamentare del Senato della Repubblica è ora docente della Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna). Svolge attività accademica nelle università di Roma, Pisa e Venezia.*

*Paolo De Ioanna è consigliere di Stato dal 2001. E' stato capo di gabinetto del ministro del Tesoro Carlo Azeglio Ciampi, segretario generale della presidenza del Consiglio del governo D'Alema e capo gabinetto del ministro dell'Economia Tommaso Padoa-Schioppa.*

Il termine "Bilancio" richiama alla mente dei più evocazioni di complessità e incomprensibilità; tuttavia, è innegabile che proprio con questo strumento lo Stato definisca ed attui la gestione del Paese, fornendo certezza e trasparenza alla propria azione attraverso un insieme articolato di dati ed informazioni contabili.

Infatti, il Bilancio altro non è che la rappresentazione in termini descrittivi ma più propriamente numerici/monetari di attività proposte (Bilancio di Previsione) ed attuate (Bilancio Consuntivo). In particolare, la presenza essenziale di dati finanziari (entrate, uscite, costi e ricavi) consente la comprensione del valore delle eterogenee attività poste in essere dallo Stato in base all'omogeneo parametro monetario. Ciò avviene in analogia con i bilanci privatistici, e, senza dubbio, il processo di generazione ed approvazione del Bilancio dello Stato rappresenta il punto qualificante di un sistema democratico che consenta il controllo dei cittadini sull'operato dei loro rappresentanti eletti in Parlamento.



Nel libro, gli autori forniscono un prezioso contributo alla comprensione della materia attraverso una esposizione chiara e, al tempo stesso, tecnica delle recenti norme che hanno completato la riforma della struttura del Bilancio dello Stato. I provvedimenti di riforma hanno apportato importanti modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica generando una profonda revisione della architettura del bilancio che ha visto, tra l'altro, l'introduzione delle "azioni" quale ulteriore articolazione dei programmi di spesa.

Il libro tratta nel primo capitolo della Legge di bilancio considerandola "manufatto giuridico ad alta valenza tecnico-politica" dal quale traspare la storia politica e amministrativa del Paese con una importante connotazione operativa, espressione di funzioni politiche e di amministrazione. Infatti, gli autori evidenziano come il bilancio supporti la legalità dell'azione amministrativa attraverso l'autorizzazione e la rappresentazione di tutte le entrate e le spese statali.

Nella parte centrale della pubblicazione, gli autori entrano nel vivo delle numerose innovazioni apportate alla disciplina della "decisione di bilancio" nel nostro Paese sottolineando come le funzioni di stabilizzazione dei conti pubblici e le scelte allocative non siano solo puro esercizio tecnico ma incidano direttamente sulla vita dei cittadini e per questa ragione vadano spiegate e comprese. Interessante ed estremamente efficace appare la disamina delle varie riforme che si sono succedute nel tempo non tralasciando gli aspetti derivanti dalla *governance* europea di finanza pubblica. L'analisi lucida e puntuale consente al lettore di comprendere il valore delle scelte effettuate dal legislatore e trarne le proprie conclusioni.

La profonda revisione strutturale del bilancio vede l'introduzione delle "azioni" che, in sostanza, sostituiscono gli attuali "capitoli di bilancio", conferendo maggiore flessibilità all'azione amministrativa. Anche il nuovo ruolo della cassa e la modifica del concetto di impegno assumono particolare rilievo tra le novità normative. Infatti, nella riforma del 2016 viene notevolmente innovata la definizione dell'impegno, correlandola strettamente al pagamento. Su questo punto gli autori segnalano giustamente la necessità di accompagnare il buon telaio normativo con un'azione di modificazione della cultura contabile che pervade tuttora le amministrazioni di spesa; infatti, queste, in molti casi, sono maggiormente orientate all'adempimento formale piuttosto che al conseguimento del risultato.



Gli autori hanno evidenziato alcuni aspetti di rilievo del percorso evolutivo delle norme relative al Bilancio Pubblico quali l'allineamento tra competenza e cassa previsto anche per le spese di personale e la conservazione dei residui passivi in bilancio disciplinata in modo da rappresentare il reale livello di debito potenziale. Viene anche dato risalto all'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale destinato ad affiancare, secondo un modello integrato, la contabilità finanziaria. Infine, viene anche evidenziato il tema del bilancio di genere per il quale è avviata una sperimentazione che consentirà di valutare il diverso impatto della politica di bilancio su donne e uomini. Sono e saranno moltissime le innovazioni ma senz'altro, come riferiscono gli autori, si tratta di un enorme cantiere aperto nella gestione del processo di pianificazione e controllo che sinteticamente è definito "bilancio".

In conclusione, le informazioni e gli approfondimenti che emergono dal testo sono apprezzabili per la chiarezza espositiva e la semplicità con cui è affrontato un tema complesso e tecnico, che viene trattato comunque con rigore scientifico. Ugualmente apprezzabili sono le riflessioni che tendono a legare a doppio filo il tema del Bilancio dello Stato alla partecipazione democratica, tanto centrale e attuale nel dibattito politico. La trattazione autorevole di Degni-De Ioanna occupa senz'altro una posizione di rilievo nel percorso di apprendimento del nuovo Bilancio offrendo al lettore una preziosa sintesi delle innovazioni normative con la prospettiva di scenari futuri.



**Chiara Saraceno**

**Coppie e famiglie - Non è questione di natura**

*Universale Economica Feltrinelli/Saggi – 2016*

*di Loredana Mattei*

*Chiara Saraceno, già ordinario di Sociologia della famiglia all'Università di Torino e professore presso il Centro di ricerca sociale di Berlino, è attualmente honorary fellow presso il Collegio Carlo Alberto di Torino ed anche editorialista de "La Repubblica".*

L'autrice affronta nel suo saggio il tema della famiglia e delle sue modificazioni nel tempo.

Partendo dal significato storico del termine ripercorre i modelli di famiglia che, a seguito dei mutamenti intervenuti nella società, sia demografici sia culturali, si sono trasformati ed hanno dato luogo ad aggregati di persone che la società riconosce o non riconosce come famiglia, cosicché avranno rilevanza sociale e giuridica o resteranno rapporti informali e illegittimi.

L'analisi proposta da Chiara Saraceno induce alla riflessione ed alla conoscenza finalizzata al superamento di pregiudizi e mostra quanto nella percezione collettiva l'idea di famiglia corrisponda a stereotipi acquisiti, interiorizzati, che differiscono secondo le esperienze e i modi di vivere le relazioni affettive. La famiglia, per l'autrice del saggio, sarebbe dunque non "naturale e ovvia" ma sarebbe la società di riferimento a definirne i confini, sia in Europa che altrove.

E' interessante seguire passo passo le osservazioni con cui l'autrice, esaminando la molteplicità dei legami, riconosciuti e non come familiari, permette di comprendere quanto i concetti di naturalità e di ovvietà siano, per certi versi, superati e orienta a considerazioni meno restrittive su cosa sia famiglia e non.

Nel saggio sono riportate, esperienze personali della Saraceno oltreché ricerche e studi di autorevoli esperti di fenomeni sociali che permettono al lettore una comparazione per nulla scontata tra modelli familiari del passato e del presente, anzi in alcuni passaggi si possono riconoscere, grazie alla ricchezza di argomentazioni, possibili esperienze di vita del lettore. Inoltre l'eterogeneità che differenzia il modo di fare-essere famiglia anche all'interno di una stessa cultura, così come analizzata dall'autrice, favorisce l'apertura verso una comprensione nuova.

Nel saggio è evidente la rottura di alcuni schemi, retaggi di modelli educativi - superati dal processo di individualizzazione e dai movimenti per l'emancipazione femminile - che consideravano uomini e donne complementari e non dotati di capacità autonome, come ci ricorda, nel testo, la metafora della "mela" divisa a metà.



**Antonio Leo Tarasco**

## **Il patrimonio culturale – Modelli di gestione e finanza pubblica**

Editoriale Scientifica – 2017

*di Leonella Cappelli*

Il libro di Antonio Leo Tarasco, dirigente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e professore associato abilitato di Diritto amministrativo, è costituito da una raccolta di saggi scritti nell'arco di alcuni anni ed aggiornati con la più recente normativa in materia. Esso si compone di una prima parte a carattere prevalentemente giuridico, e di una seconda in cui i profili gestionali dei beni culturali e la loro redditività trovano articolato sviluppo ed accenti di notevole interesse.

L'autore pone alla base delle sue dissertazioni la nozione di bene culturale tracciata nelle varie fasi storiche del nostro ordinamento, dagli anni '20 del secolo scorso passando per la legge Bottai del 1939, la Costituzione repubblicana, le risultanze della Commissione Franceschini degli anni '60 fino al codice del 2004 ed alle norme collegate. In particolare, per quanto attiene alla nostra normativa costituzionale, il Tarasco sottolinea la necessità di tenere conto in pari misura di entrambi i commi dell'art. 9: il primo riferito alla promozione dello sviluppo della cultura ed il secondo relativo alla tutela dell'esistente, laddove, secondo l'autore, nei decenni scorsi si è data ampia prevalenza, nella politica e nella gestione, all'aspetto di salvaguardia del patrimonio culturale, trascurando sostanzialmente la promozione dell'innovazione.

Altro argomento di base ampiamente illustrato è la ricomprensione nell'ambito dei beni culturali, effettuata dal codice, del paesaggio, inteso come territorio in cui sono contenuti i fondamenti della nostra realtà umana, creativa e non.

Nella seconda parte del lavoro, ampio spazio è dedicato all'istituto della concessione a privati di taluni aspetti gestionali, nelle varie accezioni e modalità (tipologia di servizi, durata), fino allo sfruttamento non autorizzato di immagini delle opere d'arte a fini commerciali.

L'assunto generale di questa parte è che l'aspetto della redditività del patrimonio culturale non sia stato tenuto nel debito conto dalle strutture ministeriali che, anche in presenza di poche e generiche direttive in proposito, si sarebbero manifestate, nei loro comportamenti gestionali, assolutamente inadeguate al perseguimento di un significativo ampliamento delle entrate, fatta eccezione per gli introiti da biglietteria.



A dimostrazione di quanto sopra, il Tarasco fornisce numerosi dati e numerose tabelle, riferite quasi esclusivamente al patrimonio afferente direttamente al MiBACT. Sembra di intuire che il reperimento di analoghe informazioni presso Regioni ed Enti Locali sia particolarmente difficoltoso e comunque produttivo di dati di scarsa attendibilità.

La critica dell'autore all'operato ministeriale colpisce, oltre alla gestione in senso stretto dei servizi concessi a privati, anche la filosofia a monte, sia governativa che di altri organi, come la Corte dei Conti e cita ad esempio quanto contenuto nel decreto legislativo n. 156 del 2006, per il quale la valorizzazione dei beni e quindi dei servizi di che trattasi si sottrae a criteri di redditività economica.

L'autore si sofferma anche su tematiche non sempre presenti in analoghi studi, come i prestiti di opere d'arte, dimostrando la quasi costante gratuità di tali operazioni con l'estero, in contrapposizione ai comportamenti degli organismi pubblici di altri Stati. Analoghe considerazioni vengono svolte per l'omesso perseguimento dello sfruttamento abusivo di riproduzioni di opere d'arte e luoghi simbolo da parte di aziende private, che hanno fatto di tali immagini marchi e loghi a fini di promozione commerciale.

Varie sono le misure che il Tarasco propone per invertire la tendenza alla scarsa redditività dei beni culturali nel nostro Paese. Fra le tante, la diversa gestione, anche nell'utilizzo del personale, fra siti di notevole frequentazione che hanno problematiche loro proprie ed altri luoghi d'interesse meno accentuato, ove i dati sui visitatori consigliano un minore arco temporale di apertura e una conseguente diversa organizzazione del lavoro.

Notevole importanza, in tale ottica, viene assegnata alla qualificazione del personale dirigente dei siti, specie quelli di più rilevante impatto, tradizionalmente costituito da esperti d'arte e d'archeologia, mentre è auspicato con forza il loro affiancamento con promotori di iniziative e "*fundraising*", figure professionali previste dalla normativa ma in realtà non presenti che in misura irrisoria.

Il testo, molto accurato nella ricostruzione e nel commento della normativa, ed altrettanto chiaro nella illustrazione dei punti di vista dell'autore sulle tematiche di più scottante attualità, costituisce un valido strumento di approfondimento e di maggiore acquisizione di consapevolezza su argomenti spesso trascurati dalla pubblicistica e dai media.



**Elena Santiemma**

**Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani  
- Il caso dell'Italia**

Aracne Editrice – 2016

*di Vanna Palumbo*

Il libro della Santiemma, pubblicato con il patrocinio di Amnesty International e con la prefazione di Antonio Marchesi, presidente di Amnesty International Italia, riapre il dibattito e la memoria sugli inadempimenti dell'Italia rispetto agli obblighi internazionali assunti di dotarsi di una istituzione indipendente di promozione e protezione dei diritti umani e ne ricorda l'urgenza.

Il libro contiene una approfondita e documentata analisi del dibattito internazionale che portò alla formulazione della risoluzione delle Nazioni unite in cui venivano indicate le principali caratteristiche di una istituzione nazionale, risoluzione adottata nel 1993 dall'assemblea generale delle NU e si sofferma sugli elementi essenziali che, secondo quanto indicato nella risoluzione e negli allegati "Principi di Parigi", tali istituzioni devono possedere, anche al fine di potenziare la loro azione partecipando alle reti di coordinamento internazionale e regionale.

Proprio partendo dai requisiti minimi che debbono connotare una istituzione nazionale indipendente, il libro procede nell'analisi dei modelli realizzati, soffermandosi in particolare su quelli europei, ed illustra le caratteristiche principali di quelli che rappresentano, come indicato dall'autrice, "i tre modelli europei più differenti tra loro, ognuno dei quali è frutto di una diversa concezione di istituzione nazionale per i diritti umani". I modelli prescelti sono quello francese, con una Commissione consultiva pluralista ed altamente rappresentativa con compiti di consulenza e di proposta nel campo dei diritti umani, quello danese, che ha una struttura articolata ed il cui ruolo principale è quello del monitoraggio della legislazione nazionale (inclusa la possibilità di analisi delle proposte di legge) e quello spagnolo, che attribuisce le competenze in materia ad un organo monocratico previsto dalla Costituzione e con competenze quasi giurisdizionali potendo trattare ricorsi individuali, il Defensor del Pueblo.

Il libro tratta poi della grande incompiuta, ovvero dei tentativi finora falliti di riuscire ad introdurre in Italia tale istituzione e da conto ed analizza i disegni di legge che nell'ultimo decennio sono stati presentati in Parlamento, indicando per ciascuno di questi i punti di maggiore o minore corrispondenza con i principi di Parigi.



L'analisi compiuta, che evidenzia il ruolo delle istituzioni anche nel network internazionale creato al fine di promuovere e garantire il rispetto dei diritti umani e quindi ancora una volta la necessità che l'Italia si doti finalmente di tale istituzione, si completa con l'indicazione dei requisiti necessari che secondo l'autrice (ed Amnesty International) l'istituzione dovrà possedere ed al riguardo non si può non rilevare come le caratteristiche indicate siano quelle che caratterizzavano le prime proposte di legge presentate in Parlamento, proposte che riflettevano i lavori svolti in seno al Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani e che fin dal 2002 avevano portato all'elaborazione di un progetto presentato pubblicamente dal Comitato ed offerto al Parlamento.

Il Comitato, una rete di associazioni attive nel settore dei diritti umani, è stato fondato e promosso da alcuni esperti, tra cui importante ricordare Enrico Calamai, Daniela Carlà oltre la sottoscritta, lo stesso Antonio Marchesi, che per anni hanno cercato di sensibilizzare le forze politiche proprio al fine di promuovere l'istituzione di tale istituzione e che poi si erano direttamente rivolti alla società civile per creare maggiori sinergie e possibilità di azione. Il comitato aveva appunto elaborato un progetto inteso a dare compiuta attuazione ai principi di Parigi sia nella composizione che nelle garanzie di indipendenza dell'istituzione, indicando elementi di forte intervento nella legislazione e nella politica estera ed individuando altresì la possibilità che tale istituzione, come nelle tripartizione classica dei poteri delle Autorità indipendenti, oltre ad essere un organismo consultivo del Governo e del Parlamento ai fini dell'elaborazione di scelte e di politiche aventi un impatto sui diritti umani, avesse compiti di verifica dell'attuazione di dette scelte e/o politiche nonché la possibilità di essere adita da chi ritenesse lesi i propri diritti esercitando una funzione di decisore simile a quella esercitata dalle altre istituzioni di garanzia dei diritti delle persone tra cui in primis il Garante per la protezione dei dati personali.

La speranza è che questo libro possa contribuire a dissipare i dubbi e le resistenze, a superare le indifferenze e, finalmente, ad agire per dotare urgentemente il nostro Paese di una Autorità di garanzia dei diritti umani fondamentali.



**Gabriella Luccioli**  
**Diario di una giudice**  
**I miei cinquant'anni in magistratura**

Ed. FORUM 2016

di Antonietta Carestia

1. Nel 1990, di ritorno da Washington, dove su designazione del CSM aveva partecipato alla sezione internazionale dei lavori congressuali della National Association of Women Judges – NAWJ, Gabriella Luccioli rilanciò il progetto, già in passato proposto senza successo, della costituzione di un'associazione di donne magistrato, anche in vista dell'adesione alla costituenda associazione internazionale di donne giudici che nel meeting di Washington aveva trovato una positiva accoglienza.

La risposta non fu corale, ma neanche fummo in poche ad intraprendere con entusiasmo un cammino che non si è mai interrotto e che nel tempo si è andato arricchendo della presenza di giovani magistrato, in un confronto tra noi che ha saputo guardare al pensiero filosofico della differenza e al principio costituzionale dell'uguaglianza, formale e sostanziale, come valore fondamentale di riferimento.

Avevo già conosciuto Gabriella sul finire degli anni '70, presso la sede di *DWF-Donna Woman Femme*, una rivista letteraria che aveva coinvolto alcune magistrato per un numero speciale dedicato alla maternità e alle problematiche aperte dalla legge sull'interruzione volontaria della gravidanza.

Fu per me un incontro importante, perché mi consentì di avere un punto di riferimento e di interlocuzione per uno scambio di idee sulle novità che andavano maturando, in un panorama in cui la cultura maschile era predominante in molti ambiti della giurisdizione e nella organizzazione del sistema giustizia, così come nella società civile, nonostante il grande processo di trasformazione in corso che aveva portato alla introduzione dello statuto dei lavoratori (1970), alla legge sul divorzio (1970) e alla riforma del diritto di famiglia del 1975 che aveva cancellato la potestà maritale, istituto che plasticamente stava a significare il passaggio dall'autorità del padre a quella del marito.

Di questo periodo Gabriella offre una descrizione breve ma densa ed efficace nel suo *Diario*, ricordando l'azione riformatrice di grande respiro del legislatore, che investì l'istituto del matrimonio, le relazioni interfamiliari, il diritto di famiglia e il lavoro femminile, intervenendo in spazi prima del tutto trascurati.



Fu certamente una stagione complessa ed importante quella degli anni '70, contrassegnata da eventi anche tragici di grande portata storica, ma ricca di fermenti culturali ed attraversata da profonde esigenze di rinnovamento, in cui la scelta riformatrice del legislatore trovò interpreti attenti i tanti magistrati già da tempo impegnati in prima linea nel riconoscimento dei nuovi diritti a tutela delle minoranze, dei soggetti deboli, dei cittadini consumatori.

E tra questi magistrati vi era anche Gabriella Luccioli, che proprio nei primi anni '70, da giovane magistrata addetta alla Pretura di Roma - prima sezione civile, si trovò ad affrontare la posizione della convivente *more uxorio* arbitrariamente estromessa dal partner dal godimento della casa di abitazione; Gabriella, ribaltando una consolidata giurisprudenza della sezione e della stessa Corte di cassazione, con una sentenza del novembre 1975 affermò che *“la donna convivente more uxorio è di regola titolare di una situazione di detenzione qualificata tutelabile in via possessoria, e deve quindi essere immediatamente reintegrata, ove estromessa, nella posizione in precedenza goduta”*.

Una sentenza che fece storia perché apriva la tutela alle “coppie di fatto”, ponendo la prima pietra di una costruzione giuridica che si andrà arricchendo nel tempo fino alla recente legge sulle convivenze di fatto (legge n. 76/2016).

Trovava così plateale smentita quel messaggio di saluto che il Procuratore generale presso la Corte di appello di Roma ebbe a rivolgere nell'aprile 1965 ai giovani uditori e all'unica uditrice del distretto, Gabriella Luccioli, durante la cerimonia per l'immissione in possesso. Si legge nel *Diario*: *“dopo la lettura di un lungo brano di Francesco Filomusi Guelfi, filosofo del diritto della seconda metà dell'ottocento, nel quale si delinea il profilo antropologico delle donne e si illustrano le loro specifiche ed esclusive attitudini per il ricamo e il cucito”*, il Procuratore generale affermò che *“dal brano poteva trarsi la conferma del gravissimo errore commesso dal legislatore nell'ammettere le donne in magistratura”*, aggiungendo che *“l'unico modo per limitare il danno era quello di assegnarle tutte ai tribunali minorili”*.

E' un episodio mai dimenticato nel corso degli anni, che riflette un sentire allora abbastanza diffuso e che, pur nella pacata rievocazione che ne fa Gabriella, dà la misura delle difficoltà e talvolta delle aperte ostilità che dovettero affrontare le prime otto donne che nel 1965 entrarono in magistratura.

**2.** Gli anni trascorsi presso la Pretura e poi presso la Corte di appello di Roma furono anni di grande impegno professionale e di approfondimento teorico delle varie



problematiche giuridiche, impegno coltivato anche nel gruppo di lavoro costituito fin dal 1965 dal presidente Antonio Brancaccio, magistrato di affidamento di Gabriella nel settore penale, che dedicò molte delle sue energie al piccolo “cenacolo” di cui facevano parte giovani e valenti magistrati che manterranno nel tempo un rapporto intellettuale e di amicizia molto forte (Ernesto Lupo, Giorgio Lattanzi, Gianfranco Ciani, Ugo Vitrone, Federico Roselli, Vincenzo Proto, tutti raggiungeranno posizioni di vertice nella magistratura e Lattanzi verrà poi eletto giudice della Corte costituzionale).

Ma furono anche anni di riflessione sui modi e sui tempi di fare giustizia, in cui prese forma la ricerca personale di un diverso modello di giudice che, oltre a garantire i diritti fondamentali di tutti i cittadini ed in particolare dei soggetti deboli, si ponesse anche in un’ottica di promozione e di attuazione dei precetti costituzionali, superando pregiudizi e stereotipi culturali di genere che inficiavano il diritto nella sua formazione e nella sua concreta applicazione.

In questa ricerca Gabriella studiò la storia del femminismo, con particolare riferimento all’esperienza degli Stati Uniti, ma soprattutto incontrò il pensiero filosofico della “differenza” attraverso gli scritti di Luce Irigaray, Carla Lonzi, Letizia Gianformaggio, Luisa Muraro e Adriana Cavarero, filosofe fortemente impegnate in un processo di elaborazione teorica che recuperava l’autonomia del concetto di “*differenza sessuale come valore originario ed irriducibile*”, denunciando l’insufficienza del modello maschile omologante che in nome dell’uguaglianza cancellava le differenze, assegnando alle donne un ruolo ancillare e subordinato.

Tali letture - come scrive Gabriella - traducevano in termini filosofici riflessioni tratte dalla esperienza personale e professionale sulla marcata asimmetria nella posizione di uomini e donne nella società, sulla concezione stereotipata dei ruoli e sull’appartenenza “naturale” delle donne all’ambito domestico, sulla costruzione e declinazione al *maschile del linguaggio giuridico che attiene al modo di organizzarsi dei consociati secondo norme di comportamento conformate su interessi ed istanze di un soggetto solo formalmente neutro, impropriamente assunto dal legislatore come neutro universale*.

Mettere in discussione l’effettiva neutralità dei concetti generali fondati sulla universalizzazione del soggetto maschile neutro costituì un *modus operandi* che avrà poi riflessi sull’attività di interpretazione e di applicazione della norma giuridica, valendo nel contempo a delineare un nuovo modello di giudice meglio in grado di apprestare una tutela efficace, secondo i diversi bisogni espressi dai consociati, uomini e donne.



In questa definitiva ricomposizione dell'originaria scissione tra l'essere donna e l'essere giudice sta la ragione ultima del profondo lavoro di rinnovamento che Gabriella porterà avanti prima come consigliere e poi come presidente della prima sezione civile della Corte di cassazione, dove approdò sul finire degli anni '80, modificando spesso radicalmente consolidati orientamenti giurisprudenziali, alla luce dei valori espressi dalla Carta costituzionale.

Questo spiega anche l'entusiasmo con il quale fu accolto l'invito di Gabriella a costituire un'associazione tra le magistrato (che nel 1988 rappresentavano una percentuale del 17,4%) e come con altrettanto entusiasmo la nuova associazione (ADMI) aderì alla *International Association Women Judges - IAWJ* che ci consentì di conoscere le realtà giudiziarie degli altri Paesi e di scoprire che la questione di genere non aveva frontiere.

**3.** Furono questi gli anni della riflessione collettiva, in cui Gabriella si è spesa molto sul piano associativo, a livello nazionale e internazionale, contribuendo alla fondazione del foglio di informazione "*giudicedonna*", proponendo e sostenendo progetti di riforma che si scontravano con le diffuse resistenze al nuovo, da più parti percepito come "non significante" e quindi relegato nell'area dell'irrilevanza.

Emblematico l'esito negativo che ebbe la proposta, avanzata dall'ADMI nel 1993, di introdurre nello statuto dell'ANM una riserva a favore delle donne di un sesto dei seggi del Comitato direttivo centrale, organismo nel quale le donne non erano presenti; la proposta (diretta a riequilibrare la rappresentanza) fu osteggiata anche da alcuni esponenti della corrente progressista della magistratura associata e non fu apprezzata neppure dalle magistrato, "*convinte che il merito e il passare degli anni avrebbero gradualmente colmato ogni deficit di rappresentanza*".

Passarono circa venti anni prima dell'introduzione nel 2011 della misura di riequilibrio nello Statuto dell'ANM (nella misura del 30%) che ha portato nel 2012 alla elezione di ben 14 donne su 36 componenti.

**3.1** Nella impossibilità di ripercorrere, sia pure per sintesi, il lungo cammino associativo che Gabriella ha fortemente contribuito a delineare, mi limito a ricordare i lavori della seconda Conferenza internazionale della IAWJ svoltasi a Roma nel 1994 sulla "violenza domestica", un tema che fece emergere l'esistenza, nei vari Paesi, di un'area di sostanziale impunità, da restituire alle regole del diritto e al controllo sociale; durante i lavori preparatori, il confronto con le colleghe statunitensi ci portò ad esaminare con interesse gli "*orders of protection*", provvedimenti provvisori ed urgenti introdotti da tempo nella legislazione americana, con i quali il giudice



poteva ordinare all'autore della violenza di astenersi da determinate condotte e/o di allontanarsi dalla casa di abitazione.

Nella fase conclusiva dei lavori l'ADMI formulò la proposta di introdurre nel nostro ordinamento *ordini di protezione* per tutelare la vittima e prevenire più gravi fatti di violenza. La proposta, che trovò subito ampi consensi, fu poi recepita in alcune iniziative parlamentari che portarono alla introduzione della legge n. 154/ 2001, contenente *Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*, con modifiche (integrative) alla normativa civile e penale all'epoca in vigore.

La riprova di quanto quell'incontro di studio fosse anticipatore ed innovativo negli strumenti di contrasto di un fenomeno all'epoca sommerso è data dal numero dei femminicidi che si sono registrati in Italia negli ultimi dieci anni, per un totale di 1.740 casi, di cui ben 1.251 (pari al 71,9%) in famiglia, con un andamento da ultimo decrescente, ma che per il 2016 ha fatto comunque registrare ben 108 casi.

**3.2** L'azione associativa proseguì nel tempo, anche attraverso rappresentanti ADMI nel CPO presso il CSM e successivamente nei CPO presso le Corti di appello e la Corte di cassazione, organismi la cui nascita ha segnato un momento di importante evoluzione perché la questione del ruolo e delle difficoltà incontrate dalle magistrature nella organizzazione del lavoro e nel raggiungere i posti dirigenziali è diventata una questione istituzionale, non riguardando solo le donne ma la complessiva funzionalità del sistema.

Tale presenza attiva ha consentito una interlocuzione a livello istituzionale su importanti provvedimenti in materia di organizzazione degli uffici, di progressione in carriera e di formazione professionale, con l'inserimento tra le materie oggetto di studio nei corsi di formazione per i magistrati e le magistrature del tema del pregiudizio di genere, in quanto questione di carattere generale che incide sulla corretta applicazione della legge.

Fuori testo, aggiungo che quella battaglia iniziata negli anni '90 per introdurre misure di riequilibrio della rappresentanza negli organi associativi e nella elezione dei componenti togati del CSM, dopo l'introduzione di quote di risultato nello Statuto dell'ANM, ha di recente avuto un'importante riconoscimento con la proposta di legge di iniziativa parlamentare (Atto Camera 4512/2017), prima firmataria l'On. Donatella Ferranti, con la quale, a fronte della perdurante sottorappresentanza delle magistrature nell'organo di autogoverno (una sola donna nell'attuale consiliatura), si prevede l'introduzione nell'attuale sistema di votazione del meccanismo della doppia preferenza, la seconda a carattere volontario e necessariamente di genere diverso.



Al di là dell'esito che potrà avere la proposta, in considerazione dei tempi ristretti che ci separano dalle prossime elezioni del CSM (2018), è importante che la questione della (sotto) rappresentanza di genere, denunciata dall'ADMI fin dalla sua costituzione, sia oggi oggetto di un dibattito che investe l'intera magistratura e parlamentari di diverso colore politico, a conferma di una correttezza di analisi e della possibilità di interventi correttivi di riequilibrio da parte del legislatore, in forme del tutto compatibili con i principi costituzionali in materia di rappresentanza.

**4.** L'impegno associativo, pur nella sua gravosità, di fatto fece solo da contorno all'intensa attività svolta da Gabriella presso la Corte di cassazione, a decorrere dal settembre 1990 come consigliere e dal marzo 2008 come presidente di sezione.

Fu la prima donna a svolgere le funzioni di consigliere presso la S.C. e ad ottenere l'incarico di presidente della prima sezione civile; in tale veste trattò importanti ricorsi nel settore del diritto di famiglia e del biodiritto, in una fase di profondi cambiamenti culturali e di nuovi diritti che si andavano affacciando sulla scena politica, chiedendo riconoscimento.

E' difficile riassumere le già sintetiche pagine che Gabriella, nel suo stile sobrio ed asciutto, ha dedicato alle più importanti questioni affrontate in materia di diritto di famiglia e di biodiritto; molti degli orientamenti giurisprudenziali furono ribaltati o nettamente superati, seguendo un percorso ispirato a valori laici, *nel quale il rispetto della persona ed in particolare della dignità di ciascuno dei componenti del nucleo familiare si pone come criterio fondamentale di riferimento.*

E' questa la chiave di lettura del diverso orientamento seguito nel caso di richiesta di mutamento del titolo della separazione senza addebito in separazione con addebito, per fatti e comportamenti contrari ai doveri derivanti dal matrimonio, costituiti *"nella ipotesi più frequente da una sopravvenuta relazione adulterina della moglie"*; nel ritenere tale fatto privo di ogni influenza a fronte dell'accertata impossibilità della prosecuzione della convivenza, si è modificato il preesistente orientamento, in quanto non più rispondente al nuovo quadro normativo dopo l'introduzione della legge sul divorzio e l'abbandono del principio della indissolubilità del matrimonio.

In materia di mantenimento dei figli maggiorenni non autosufficienti, senza propria colpa, si afferma che l'obbligo di versamento dell'assegno a carico del genitore non convivente si estingue per la *"sopravvenienza di fatti idonei a tale risultato"*, tra i quali il rifiuto ingiustificato del



figlio a far cessare il suo stato di dipendenza economica, con onere della prova a carico del genitore obbligato.

Anche in questo caso, si tende ad una composizione del conflitto, tutelando il diritto dei figli incolpevoli a realizzare le proprie aspirazioni, compatibilmente con le condizioni economiche dei genitori.

Per l'accertamento della paternità dei figli nati fuori del matrimonio, si afferma che il rifiuto ingiustificato del presunto padre di sottoporsi alle indagini ematologiche costituisce prova sufficiente a fondare l'attribuzione di paternità; si supera in tal modo quel pesante ostruzionismo per anni opposto alle istanze di riconoscimento e non facilmente superabile sul piano processuale.

Ancora, l'assegno di separazione e di divorzio; la concessione in comodato d'uso della casa familiare; l'automatica trasmissione del cognome paterno ai figli, questione che nel 2006 fu rimessa alla Corte costituzionale e che solo di recente, a seguito di nuova rimessione da parte della Corte di appello di Genova, è stata ritenuta fondata; sono alcune delle questioni affrontate dalla prima sezione della Corte di cassazione, con Gabriella come relatore o nelle funzioni di presidente, tutte risolte anche alla luce del diritto sovranazionale, comunque privilegiando un approccio leggero al controllo giurisdizionale.

**4.1** Una segnalazione particolare merita il caso Englaro, sia per l'impegno profuso da tutti i componenti del collegio e la complessità delle questioni giuridiche trattate, sia per le implicazioni etiche e l'aspro conflitto politico che il caso sollevò nel Paese e nel Parlamento.

Con sentenza del 16 ottobre 2007 la prima sezione della Corte di cassazione, presieduta da Gabriella come consigliere anziano, dopo avere ricostruito la presunta volontà della giovane in ordine alla prosecuzione o all'interruzione del trattamento terapeutico in corso, accoglieva il ricorso e rinviava alla Corte di appello di Milano il compito di accertare il carattere irreversibile dello stato vegetativo e se la giovane, ove cosciente, non avrebbe prestato il suo consenso alla continuazione del trattamento.

L'interruzione del trattamento fu autorizzato dal giudice del rinvio con decreto del 9 luglio 2008.

Ne seguirono aspre polemiche nel Paese; fu sollevato conflitto di attribuzione dai due rami del Parlamento, dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale; dopo ulteriori e chiosose



iniziative politiche e giudiziarie, strumentalmente dirette ad impedire l'esecuzione del provvedimento, il 6 febbraio 2009 fu posto in essere il protocollo per l'interruzione del trattamento ed il 9 febbraio la giovane cessò di vivere.

A questa esperienza così forte e coinvolgente Gabriella dedica molte pagine del suo *Diario*, lasciando trasparire un profondo travaglio umano e professionale, ma anche la *consapevolezza di dover fornire come giudice risposte in grado di orientare gli interpreti e tutti i consociati*, in attesa di una legge che riconosca ad ogni persona la possibilità di decidere eventuali trattamenti terapeutici, recuperando il fine vita alla sfera di autodeterminazione della persona (*attualmente, il testo unificato approvato alla Camera il 20 aprile 2017, contenente disposizioni in materia di dichiarazione anticipata di volontà sui trattamenti sanitari, è in attesa di discussione al Senato - Atto S. 2801*).

**4.2** Le ultime pagine del *Diario* sono dedicate al tema eticamente sensibile dei diritti delle coppie omosessuali e alle questioni concernenti la procreazione medicalmente assistita e la maternità surrogata, di cui Gabriella ha avuto modo di occuparsi negli ultimi anni di presidenza della sezione.

Quanto al diritto delle coppie omosessuali a contrarre matrimonio, in mancanza di una norma di legge, la questione è stata risolta negativamente dalla Corte (sent. n. 4184/2012), pur affermandosi che le persone dello stesso sesso conviventi in stabile relazione di fatto sono titolari del diritto alla "vita familiare" di cui all'art. 8 della CEDU e quindi possono rivendicare, in determinate situazioni, un trattamento omogeneo a quello assicurato dalla legge alle coppie coniugate.

Posizione questa che verrà superata solo con la legge n. 76 del 2016 che regola le unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina le convivenze.

Nell'affrontare poi la complessa questione dell'automaticità del divorzio a seguito del cambiamento di sesso di uno dei coniugi, la prima sezione sollevò questione di costituzionalità, che fu ritenuta fondata dalla Corte costituzionale con una sentenza additiva che fissava il principio cui il legislatore doveva attenersi; nel riprendere in esame il ricorso, la Cassazione - assolvendo alla sua funzione di individuare da subito la regola del caso concreto - riconobbe il persistere dei diritti e doveri derivanti dal vincolo matrimoniale fino al momento del necessario intervento normativo diretto a regolare specificamente il rapporto di coppia.



**4.3** Il capitolo sulle questioni di biodiritto apre un mondo del tutto nuovo che pone al legislatore e all'interprete problematiche molto delicate che hanno impegnato negli ultimi anni la scienza, il diritto, l'etica, in un intreccio non sempre facile da esaminare, come il rifiuto delle cure, la fecondazione assistita, la tutela dell'embrione, il ricorso ai trapianti di organi, il danno da nascita indesiderata.

Alcune di queste questioni sono arrivate all'esame della Corte di cassazione e Gabriella ha potuto occuparsene nell'ambito della prima Sezione.

Il suo rifiuto a riconoscere in Italia lo stato di figlio di un minore nato in Ucraina da maternità di sostituzione, procreato con gameti non appartenenti ai coniugi committenti ed entrato in Italia sulla base di un atto che all'evidenza certificava una discendenza non vera, ha aperto un acceso dibattito nella dottrina, che - pure a fronte del divieto di maternità surrogata previsto dalla legge italiana e penalmente sanzionato - non ha mancato di sottolineare l'urgenza di una diversa soluzione che privilegi l'interesse del minore e l'autodeterminazione procreativa, ossia la serietà dell'intenzione di divenire responsabile della crescita e dell'educazione di un figlio procreato da altri.

E' un tema che per le sue diverse implicazioni continua ad essere al centro di un acceso dibattito non solo giuridico, in Italia e nel mondo, e di cui si è occupata anche la Corte di Strasburgo che, pronunciandosi di recente sul caso *Paradiso e Campanelli c. Italia*, in seconda istanza ha ribaltato la precedente decisione, escludendo la violazione dell'art. 8 CEDU da parte dell'Italia per avere i giudici disposto l'allontanamento dai genitori committenti del bambino nato da maternità surrogata (*CEDU - Grande Chambre, 24 gennaio 2017*).

Nel ricordare le ultime importanti questioni trattate in materia di biodiritto, si coglie una tensione morale e intellettuale che guarda al valore fondamentale della dignità della persona come valore di riferimento, senza assecondare spinte che feriscono la dignità della donna, riducendola *"a contenitore di una vita destinata a non appartenere mai"*.

**5.** La misura e la sobrietà che hanno sempre accompagnato Gabriella lungo tutto l'iter professionale hanno ispirato anche il momento del pensionamento, non festeggiato come di solito avviene con cerimoniali di commiato, ma vissuto come momento di consapevole distacco da una realtà cui si è dato molto, in termini di tempo, di passione per un lavoro molto amato e di disponibilità nei rapporti personali con colleghi e personale amministrativo, ma in cui si è



anche ricevuto molto sul piano professionale e umano, come Gabriella riconosce nella lettera di saluto ai giudici e al personale tutto della prima sezione.

Una storia bella e piena di passione civile, che mi ha fatto piacere visitare e in cui ho ritrovato un comune percorso associativo che è stato anche un cammino di conoscenza e di profonda amicizia.

Non so se sono riuscita nell'obiettivo di sollecitare alla lettura del *Diario*, di cui ho potuto dare solo piccoli squarci.

Si tratta di un libro da leggere, come ho sentito ripetere di recente dall'ex presidente della Corte di cassazione, Ernesto Lupo, perché la capacità di scrittura di Gabriella rende semplici e comprensibili da tutti costruzioni giuridiche difficili e complesse.

Aggiungo che questo *Diario* dovrebbe, in particolare, essere letto da tutti i magistrati, perché offre uno spaccato della vita professionale di una donna - giudice, rigorosa, preparata ai massimi livelli, capace di interpretare i nuovi processi di una società in trasformazione e saldamente ancorata ai valori della Costituzione.

Una giudice che ha saputo confrontarsi con una cultura giuridica ed un'organizzazione della giustizia tutta declinata al maschile e che è riuscita ad incidere in modo significativo sulla giurisdizione, delineando un nuovo modello di giudice, aperto alle istanze sociali e in grado di assicurare la effettività delle tutele previste dall'ordinamento.

Un modello di giudice cui dovrebbero guardare con particolare interesse le giovani uditrici, per conoscere in primo luogo il lungo e difficile cammino compiuto fino ad oggi dalle donne magistrato, ma soprattutto per acquisire consapevolezza del proprio ruolo, liberandosi da stereotipi culturali maschili e valorizzando la differenza di genere come valore positivo e come strumento di crescita della soggettività femminile, *"nella prospettiva di una giustizia che sia più aderente ai bisogni degli uomini e delle donne"*.



## **L'inganno generazionale - Il falso mito del conflitto per il lavoro**

### **Prefazione di Maurizio Ferrera**

**Ed. Egea - Università Bocconi - 2017**

<http://www.egeaeditore.it/ita/prodotti/economia/inganno-generazionale-l.aspx>

*di Alessandra Del Boca*

*Professore ordinario di Politica economica all'Università di Brescia e consigliere di sorveglianza di UBI Banca*

*e Antonietta Mundo*

*Già Coordinatore generale statistico-attuariale all'Inps e consigliere di amministrazione di Unipol Gruppo.*

Siamo un popolo a cui piace criticare e dibattere, fare a pezzi il lavoro dei governi di ogni colore, criticare con violenza riforme imperfette, ma che hanno dato frutti e, presi dalla foga polemica, finiamo per nutrirci d'inganni e coltivare illusioni senza speranza. Non ci prendiamo la briga di andare a verificare il vero significato di numeri, di dati, di metodologie che ci vengono somministrati dai media e da internet e crediamo facilmente alle informazioni così come arrivano senza approfondire. Il nostro libro "L'inganno generazionale", punta dritto al cuore dei problemi, che di recente hanno tenuto banco in Italia, e partendo dalla situazione attuale mostra una visione anche del futuro che ci si prospetta. Abbiamo scoperto alcuni inganni nell'approfondire e affrontare temi di attualità, come la formazione nella scuola e nell'università, il mancato collegamento con un mercato del lavoro in veloce evoluzione, le nuove competenze richieste, le riforme del mercato del lavoro e il *Jobs Act*, la disoccupazione dei 15-34enni, il presunto conflitto generazionale tra giovani e anziani, le diverse platee di salvaguardati, il cuneo fiscale, l'evasione fiscale e contributiva, il terremoto demografico italiano e le prospettive future della sostenibilità della previdenza.

Secondo l'opinione corrente, quasi la metà dei giovani è disoccupata, condannata alla precarietà mentre gli anziani devono lavorare più a lungo per ricevere prestazioni sempre più modeste: le riforme hanno fallito, anzi peggiorato la situazione! Ma l'Istat ci dice che tra il 2014 e 2016 hanno trovato lavoro quasi 500mila italiani in più. Il *Jobs Act* ha funzionato: l'occupazione è aumentata e, se la ripresa si stabilizza, continuerà a crescere soprattutto se si ridurrà il cuneo fiscale. Senza la



riforma Fornero, la nostra situazione previdenziale, aggravata dalla crisi economica e demografica, sarebbe stata disastrosa.

Questo libro lancia un messaggio positivo che contrasta i catastrofismi e la diffusa disinformazione con numeri, metodi, fatti. Abbiamo scritto il libro per fare chiarezza a noi stesse su idee che ci apparivano poco reali e abbiamo così messo in luce gli inganni che circolavano pericolosamente impuniti nell'opinione pubblica.

Il giornalista Paolo Giacomini, in occasione della presentazione di Bologna del libro presso Unipol, ha detto: *"E' uno dei testi più europeisti che abbia letto di recente. E questo nonostante non compaia mai, almeno a una rapida lettura, la parola Europa. E' un libro europeista perché parla di riforme di provvedimenti necessari presentandoli per quello che sono: non una richiesta o un diktat, ma il necessario per avere accesso a un futuro decente. E' un libro ottimista, almeno nelle conclusioni. Il fatto che finora abbiamo sprecato molte occasioni non significa essere condannati a sbagliare ancora per forza"*.

La disoccupazione giovanile è alta, ma nel 2016 non è il 37,8%, bensì il 10,1%, poco al di sopra della media europea. Valori del 40-42% sono un inganno che deriva dal metodo statistico. Il numero dei disoccupati è diviso per una forza lavoro bassa, che rappresenta solo il 26,6% della popolazione (tasso di attività) contro il 70-80% delle classi di età successive, quindi dati disomogenei, poco confrontabili e distorti come li definisce anche Eurostat. Infatti, la maggior parte dei ragazzi tra i 15 e 24 anni sono ancora a scuola, all'università o in famiglia. Pesa anche l'accesso italiano anticipato a 15 anni ai sussidi di disoccupazione rispetto ad altri paesi. Questa distorsione distrae dal vero problema e concentra le politiche nella direzione sbagliata. Il tasso di disoccupazione più preoccupante e più elevato è del 12,9% e appartiene ai giovani adulti tra i 25-34 anni, ed è grave perché senza un reddito questi giovani più adulti non riescono a formare una famiglia, a fare figli e devono emigrare per trovare un'occupazione o realizzare la propria professionalità. Ogni giovane che parte ci priva del suo capitale umano nel presente, forse dei suoi figli nel futuro, dei suoi consumi, dei suoi risparmi previdenziali e del suo contributo alla ricchezza nazionale.

Se tutti i giovani dai 18 ai 34 giovani incontrano difficoltà sul mercato del lavoro non è per colpa dell'egoismo previdenziale o della maggiore occupabilità degli anziani, ma perché su di loro, come su tutti noi, si sono abbattuti vari tsunami: la rivoluzione tecnologica, la globalizzazione, la demografia, la recessione mondiale. Crediamo che i nativi digitali abbiano frecce al loro arco, ma devono investire con creatività il loro capitale umano non solo sul nuovo che avanza, ma anche sui



lavori tradizionali *digitally enabled* che cresceranno insieme alla tecnologia in forme e modi che oggi nemmeno immaginiamo. Ogni giorno, infatti, nasce una nuova professione.

Non è vero che i giovani trovano lavoro solo se i lavoratori anziani si tolgono di mezzo: non è un gioco a somma zero, per cui quel che perde una parte lo guadagna l'altra, il risultato è variabile e dipende da tanti fattori, gli stessi che generano crescita o decrescita: competitività, innovazione, capitale umano, regole sul lavoro e così via. Dove questi fattori si combinano in modo virtuoso, l'occupazione aumenta per tutti: giovani e anziani, uomini e donne, come dimostra l'esperienza di altri paesi. E' falso che gli anziani sono direttamente intercambiabili con i giovani nel lavoro: sono più spesso complementari anziché sostitutivi. Questo inganno ha prodotto proposte punitive, ingiuste per gli anziani. I pensionati non vanno colpevolizzati, ma rassicurati sulla certezza delle proprie spettanze, sono cittadini che hanno dato il loro apporto alla collettività durante la vita attiva: quello che ricevono non è un costo, ma un «ritorno» dei contributi versati durante il lavoro e delle tasse che continuano a pagare anche durante il pensionamento.

L'opinione pubblica, nostalgica delle baby pensioni o comunque di pensionamenti già a 55 anni, si è ribellata all'inevitabile nuovo regime delle età, con l'illusione che qualcosa del mondo perduto si poteva salvare. La salvaguardia, strumento sempre usato e **più che legittimo** nelle prime fasi delle riforme, quando reitera per otto volte i propri interventi, si trasforma per alcune categorie in un'uscita anticipata dal lavoro con le vecchie regole, crea disuguaglianze tra lavoratori e rallenta gli effetti della riforma. Le novità di APE rispondono all'illusione che si possa tornare al mondo perduto, ma potrebbero trasformarsi, se non usate con prudenza, in altrettante salvaguardie future.

Tornare all'italica illusione della pensione da riscuotere prima di aver maturato i requisiti necessari aggrava la spesa pensionistica di decine di miliardi e inganna altri lavoratori con la speranza di futuri finti pensionamenti anticipati, mentre si produce un concreto indebitamento a loro carico, si tolgono risorse spendibili per creare occupazione giovanile. Ad eccezione dei lavoratori rimasti senza reddito da lavoro e senza pensione – forse in totale meno di centomila – non sarebbe stato più sensato impiegare le risorse «conquistate» dagli ultimi provvedimenti di salvaguardia, in istruzione, formazione, politiche attive per il lavoro, invece di spenderli per ulteriori settantamila persone che non erano del tutto prive di reddito? E perché non rilevare invece con modalità scientifiche secondo i metodi epidemiologici le persone che hanno svolto lavori talmente usuranti da ridurre la loro speranza di vita, per mandare loro prima in pensione, visto che dal 2011 fino ad oggi ne sono state prepensionate solo 1.500?



Senza la riforma Fornero, la nostra situazione previdenziale sarebbe stata disastrosa: in una società dove si fanno pochi figli - 8 nati ogni mille abitanti - e l'aspettativa di vita cresce, il sistema previdenziale senza interventi appropriati non avrebbe potuto e non potrebbe reggere. Si ingannano i giovani con buste arancioni che contengono previsioni non realistiche. Nello stesso tempo si spreca le esperienze e le competenze di pensionati, ponendo divieti o limiti alla loro occupabilità, si getta capitale umano che potrebbe ancora essere valorizzato, almeno a tempo parziale in diversi settori. E' necessario che il welfare svolga la sua doppia funzione: riparare ex post, cioè rispondere ai bisogni e preparare ex ante, cioè contribuire alla formazione delle capacità di ogni individuo dai primi anni di vita, allargando così le opportunità e il «benessere» di tutti, dei giovani e degli anziani.

Non si possono imporre sacrifici ai cittadini senza una seria politica contro l'evasione e il sommerso. Corruzione ed evasione distorcono non solo l'allocazione, ma anche la redistribuzione delle risorse, gli incentivi economici e l'interpretazione dei fatti. L'economia non osservata e il lavoro sommerso hanno raggiunto livelli così insostenibili da strangolare con il carico fiscale chi non può sfuggire: a pagare tutte le tasse è solo quella parte di pensionati previdenziali che supera la *no tax area*, la maggior parte dei lavoratori dipendenti regolari e alcuni autonomi.

Il libro offre anche alcune proposte e, secondo noi, **la disoccupazione dei giovanissimi si cura con un'istruzione di eccellenza, con il contrasto all'abbandono scolastico** - tre volte quello dei nostri partner - con **alternanza scuola-lavoro**. Questi stessi strumenti valgono sia per i giovani più adulti sia per tutti gli altri lavoratori, ma aggiungendone di più avanzati, attivando politiche del lavoro incisive che li indirizzino nel mercato. I Millennial si devono sostenere agevolando l'*on the job training*, l'unico che serve, nelle grandi imprese e nelle piccole realtà artigiane, con un vero collocamento, con istituzioni efficienti e attive per il mercato del lavoro, con politiche del lavoro che li colleghino alla domanda che esiste.

Molte imprese faticano a reclutare giovani con le competenze necessarie per i settori d'avanguardia dai quali dipendono le prospettive di crescita futura. Se i nostri giovani non sono pronti alla sfida tecnologica è anche perché la scuola non si è ancora adeguata ai cambiamenti veloci e non si aggiorna alle nuove competenze richieste dal mercato del lavoro. **Tutte le risorse possibili devono essere dirottate sull'istruzione**, la formazione e la ricerca scientifica, in cui noi occupiamo le ultime posizioni in Europa. In Italia gli iscritti all'università sono pochi nell'area scientifica e tecnologica, da cui si ottengono i guadagni più alti, mentre la maggioranza degli studenti scelgono percorsi che offrono meno possibilità di occupazione e guadagno.



La **tecnologia è la forza motrice** della crescita, il suo passaggio ha colpito l'occupazione distruggendo posti di lavoro tradizionali, ma altri ne ha creati e ne creerà sia nei settori tradizionali sia in quelli digitali. Siamo in una fase di transizione durante la quale avremo una perdita netta di posti, ma nel medio periodo l'occupazione tornerà a stabilizzarsi. Nessuna rivoluzione tecnologica del passato ha lasciato dietro di sé più povertà e meno occupati, al contrario ha salvato dalla povertà milioni di persone nel mondo, dalla prima rivoluzione industriale in poi. Nemmeno questa farà eccezione, ma abbiamo bisogno di migliore istruzione, ricerca scientifica e alta formazione per sostenere la competizione globale.

Per consentire la **ripresa dei consumi** proponiamo **di ridurre il cuneo fiscale**, le tasse del lavoratore, dandogli una busta paga più pesante, che aumenti l'importo netto della retribuzione, senza intaccare i versamenti dei contributi per la pensione. Aumentata la domanda, si dovrebbe abbassare anche la tassazione delle imprese per dare più slancio e margini di investimento. Ma questo obiettivo vitale richiede una seria lotta contro il sommerso e l'evasione fiscale e contributiva. Basterebbe attivare soluzioni informatiche che incrocino gli archivi e usare i big data esistenti.

Per un Paese come il nostro con forte denatalità, servirebbe una previdenza sostenibile e adeguata basata sui tre pilastri previdenziali già esistenti – previdenza obbligatoria, complementare e privata - e, all'interno del primo pilastro della pensione Inps obbligatoria, le autrici propongono di attivare due "pilastrini", in un regime misto di finanziamento: uno a ripartizione e l'altro a capitalizzazione, con l'obiettivo di ripartire i rischi insiti in ogni regime. Ad esempio, una quota di qualche centinaio di euro delle pensioni dirette già in essere, inizialmente potrebbe essere pagata dalla fiscalità generale, mentre l'importo restante della pensione resterebbe finanziato dall'Inps con il regime a ripartizione.

Ciò libererebbe i lavoratori attivi di altrettante risorse, da poter accumulare in regime di capitalizzazione. Col tempo e con l'aumento costante delle riserve capitalizzate, i costi per la fiscalità generale diminuirebbero gradualmente fino ad azzerarsi, i futuri pensionati avrebbero capitalizzato a regime una quota della propria pensione obbligatoria, che verrebbe pagata attingendo alle loro riserve accumulate. In regime a ripartizione, con i contributi degli attivi, verrebbe finanziato solo l'importo della pensione eccedente la quota a capitalizzazione. In altre parole, al momento del pensionamento, il lavoratore avrebbe accumulato per la sua pensione obbligatoria un risparmio contributivo personale suddiviso in due parti: un tesoretto realmente risparmiato e capitalizzato, destinato a finanziare una quota della propria pensione e uno accumulato virtualmente in Inps per pagare l'ulteriore quota di pensione, finanziato - come avviene oggi - a ripartizione con i contributi dei lavoratori attivi del momento.



## APPENDICE

### **Sul fallimento delle riforme amministrative nel segno della “privatizzazione”**

*Documento a cura dell'Associazione ETICA PA*

**1.** Tra le cause principali della crisi italiana v'è certamente il progressivo decadimento dell'insieme degli apparati pubblici, che in diverse situazioni sono ormai prossimi al collasso. Nonostante l'onestà e l'impegno della grande maggioranza degli addetti risultano assai diffuse inefficienza e corruzione, con una tendenza generale al peggioramento. Basta vedere i titoli dei giornali: da Mafia Capitale alle Grandi Opere finite in Tribunale, dalla mancata repressione dell'evasione fiscale all'aumentato carico di oneri burocratici per cittadini ed imprese, va registrato il fallimento dei tentativi di riforma pure tentati in questi ultimi anni: la legge anticorruzione, il codice degli appalti, le leggi di semplificazione. Soprattutto, più in generale, è fallita l'ennesima riforma della Pubblica Amministrazione tentata dal governo Renzi e dal Ministro Madia, ovvero la legge delega n. 124 del 2015, in particolare sul punto del rapporto politica-amministrazione e degli incarichi dei dirigenti.

Sta di fatto che questa è la sesta “riforma” della Pubblica Amministrazione in venticinque anni. Definendole con i nomi dei proponenti, abbiamo avuto negli anni '90 la Amato-Cassese e le due di Bassanini, dopo il 2000 la Frattini e la Brunetta, ed ora la Madia. Col buon andamento dell'amministrazione che diventa un problema sempre più grande, mentre negli apparati pubblici si diffonde la sfiducia, fino al rigetto istintivo della stessa parola “riforma”.

Sei “riforme” anche diverse, per l'ampiezza, la profondità e la coerenza delle modifiche apportate, ma tutte in vario modo collocate sulla linea della “privatizzazione”. Al di là della stessa ideologia neoliberista s'è affermata, anche in Italia, la cultura del “meno Stato più Mercato”, ovvero l'idea di fondo che il privato funziona comunque meglio del pubblico. Da



questa cultura è nato un indirizzo generale che ha impattato sul sistema amministrativo per ragioni diverse, in modi diversi ed a più livelli.

In primo luogo, sulle dimensioni complessive della spesa pubblica e del debito pubblico s'è ritenuta necessaria un'azione di riduzione (o contenimento) per star dentro i parametri UE e fronteggiare oscillazioni e rischi dei mercati finanziari. Questo indirizzo ha portato a tagli di spesa selettivi ed in particolare, alla fine, alla riduzione della spesa complessiva per il personale del settore pubblico, attraverso la riduzione degli organici e il blocco delle retribuzioni.

In secondo luogo, s'è operato un restringimento del settore pubblico attraverso il trasferimento di Enti o di segmenti di attività da questo settore al settore privato. Le principali Aziende di Stato (Ferrovie, ANAS, Monopoli, Telefoni) sono state privatizzate, ovvero trasformate in Società per azioni, dapprima aventi come unico azionista il Ministero dell'Economia, poi cedendo a privati una parte dei pacchetti azionari attraverso la Borsa. Per l'assolvimento di particolari funzioni le Amministrazioni pubbliche hanno creato società di diritto privato, dalla Consip alle società partecipate degli Enti locali. Altre funzioni sono state esternalizzate, ovvero cedute a società private, dall'informatica ai servizi di supporto.

Infine, in coerenza con queste "innovazioni" e con l'indirizzo generale della privatizzazione si sono portati – o cercato di portare - i principi di funzionamento delle aziende private all'interno degli apparati rimasti pubblici, sia nella regolazione delle funzioni di comando ( il "*management*") sia nella disciplina del rapporto di lavoro del personale, affidata al diritto privato ed alla contrattazione collettiva.

**2.** Tutto ciò con motivazioni convincenti, sostenute da esperti autorevoli, spesso fondate su ragioni obiettive. Lasciando da parte la questione dei vincoli internazionali, la prima ragione obiettiva è che il sistema amministrativo italiano funziona male ed è gestito male. Per le distorsioni prodotte dalla politica, che abusa del comando sulle amministrazioni per alimentare clientele, distribuirsi poltrone, ottenere finanziamenti, cercare voti. Inoltre, per le tradizionali distorsioni della burocrazia, più attenta al legalismo formale che ai risultati dell'



attività, e del personale pubblico in generale, desideroso di sicurezza in ordine al posto di lavoro, alla retribuzione e alla carriera.

Per superare queste distorsioni, la cultura dominante ha proposto e propone la massiccia introduzione nelle pubbliche amministrazioni di principi, regole e metodologie propri del sistema produttivo delle aziende private, che devono realizzare i propri interessi ricercando la massima efficienza, produttività, economicità, secondo le ferree leggi del mercato.

In realtà, le palesi distorsioni del sistema amministrativo possono riassumersi nell'uso strumentale dell'esercizio delle funzioni pubbliche, da parte dei titolari politici od amministrativi, per realizzare o difendere propri interessi particolari trascurando l'interesse generale del Paese. E' per questo interesse, nelle sue diverse declinazioni, che le funzioni pubbliche sono state istituite, ed è a questo interesse che il loro esercizio dovrebbe essere finalizzato. Invece, nella prassi politica ed amministrativa, l'interesse generale resta come copertura ufficiale - o alibi - delle scelte e posizioni assunte dai decisori per mascherare, giustificare e meglio realizzare gli interessi particolari cui si tiene davvero.

Parafrasando Turati, le tranvie vengono usate, più che per trasportare i cittadini, non solo per assicurare un posto ai tranvieri, ma anche a molti impiegati assunti in via clientelare, e poi ai membri dei Consigli di amministrazione delle singole Aziende e di quelle "partecipate". Poi, ancora, per affidare appalti ad imprese "amiche". Infine, se quotate in Borsa, per aumentare la massa di titoli sulla quale si innesta la proliferazione dei prodotti finanziari secondari (derivati, bond, fondi etc.). E' il caso emblematico delle Aziende del Comune di Roma, che evidenzia la pesante contraddizione alla base della cultura della privatizzazione, secondo la quale, per realizzare meglio gli interessi generali, il sistema pubblico dovrebbe seguire il modello delle aziende private, ideato per realizzare interessi particolari.

La questione non si pone tanto sul piano della teoria, quanto su quello della prassi: la cultura aziendalistica privata e le soluzioni che questa offre aiutano i decisori del sistema pubblico a violare l'interesse generale ed a perseguire i propri interessi particolari, di partito o di categoria o personali, anche per la facile connessione con gli interessi delle aziende con cui si è in contatto e più in generale con le tendenze di fondo del sistema economico-finanziario



privato. Ed è appena il caso di far presente che in questo terreno affondano le profonde radici della corruzione.

**3.** E' questa connessione che genera una coerenza complessiva tra i tagli alla spesa pubblica nei settori di interesse dei segmenti sociali più deboli, come i principali servizi del welfare (la sanità pubblica, l'assistenza, la scuola pubblica, la regolazione del lavoro), e la creazione di società private per lo svolgimento di funzioni pubbliche, o l'esternalizzazione di servizi pubblici ad aziende private. Operazioni che da un lato ampliano il settore privato rispetto a quello pubblico e dall'altro consentono al "padrone" pubblico di gestire, o far gestire, funzioni pubbliche senza i vincoli previsti dalla Costituzione e dalle leggi a salvaguardia dell'interesse generale, a cominciare dall'obbligo di assumere attraverso concorsi pubblici.

Sul versante della legislazione, la finalizzazione dell'attività delle Istituzioni alla prevalente tutela di interessi particolari ha prodotto per decenni una crescita esponenziale delle leggi in vigore, attraverso la moltiplicazione di leggi e inserimenti di singole norme speciali e/o derogatorie. Anche nel sistema amministrativo l'esercizio delle funzioni pubbliche a garanzia dell'interesse generale è stato limitato o indebolito dalla dilagante legislazione "speciale" intesa a salvaguardare interessi categoriali, settoriali, locali, ben rappresentati a livello politico. In particolare, nella regolazione degli apparati amministrativi su questa tendenza normativista si è innestata la cultura della "privatizzazione", che all'inizio - anni '90 - ha prodotto qualche effetto positivo, per la delegificazione operata dalla contrattualizzazione del rapporto d'impiego e la conseguente fine delle "leggi" per singole categorie o gruppi. Successivamente, però, questo innesto innaturale s'è sviluppato in modo distorto, producendo qualche "mostro" come l'introduzione (Brunetta) di un sistema premiale rigido, uguale per tutte le pp.aa. a prescindere dalla diversità dei processi produttivi, per poi finire in giganteschi irrocervi come la c.d. "buona scuola" e la stessa riforma Madia, leggi delega che hanno prodotto a cascata decreti delegati che produrranno regolamenti, migliaia di norme per situazioni ed interessi "speciali" nel quadro dell'indirizzo generale della "privatizzazione".



Perché gli organi politici al vertice delle amministrazioni hanno bisogno, per seguire i propri interessi particolari, elettorali, clientelari o di collegamento con interessi forti, della complicità degli apparati che svolgono l'attività amministrativa e l'esercizio delle funzioni pubbliche. Complicità che cercano di ottenere attraverso l'uso distorto della produzione di norme, legislative o contrattuali, comunque redatte molto più dai gabinetti dei Ministeri che in Parlamento, ispirate dalla filosofia della "privatizzazione" del funzionamento delle amministrazioni e degli apparati.

Cominciando dai dirigenti, con la copertura del principio privatistico della "fiduciarità" del rapporto tra Azienda e dirigente, i Governi, a tutti i livelli istituzionali, tendono allo *spoils system*, e dunque al potere discrezionale di nomina e revoca dei singoli dirigenti da parte dell'autorità politica, per distribuire posti agli "amici" e poi per condizionarne l'attività amministrativa col ricatto del licenziamento. Tendenza finora bloccata da numerose pronunce della Corte Costituzionale su leggi nazionali e regionali, violanti il precetto per cui "I pubblici funzionari sono al servizio esclusivo della Nazione".

Sul piano delle relazioni sindacali, s'è registrato un uso distorto della contrattazione collettiva "privatizzata", che invece di regolare lo scambio tra attività lavorativa e retribuzioni è stata condizionata dallo scambio, reale o auspicato, tra consensi elettorali dei pubblici dipendenti a fronte di miglioramenti retributivi e d'altro genere, con la mediazione dei sindacati di categoria. Prassi bloccata dal 2009, per effetto dei vincoli UE alla spesa per il personale pubblico, ma ora ripristinata, almeno nelle intenzioni, dall'accordo stipulato tra il ministro Madia e i sindacati pubblici tre giorni prima del referendum costituzionale ed ora tradotto nell'ultimo decreto delegato. Accordo che promette aumenti con risorse che non ci sono, e comunque inferiori alla riduzione dei salari reali conseguente ad otto anni di blocco, mentre la contropartita reale viene offerta ai sindacati pubblici in termini di rilancio della cogestione consociativa degli apparati, sotto la bandiera della "contrattazione".

E' grave, in particolare, che i nuovi sistemi di valutazione della performance di dirigenti e dipendenti pubblici previsti dal decreto n. 150 del 2009 - mai veramente attuati a causa della resistenza unanime alla previsione forzata per legge di "fasce di premialità" introdotta nel decreto Brunetta - ora ripiegano verso un regime di cogestione Amministrazione - Sindacati in



sede di contrattazione integrativa. E' allora il caso di ricordare che il sistema consociativo vigente nei 20 anni precedenti al decreto Brunetta fu il diretto responsabile di quella "incentivazione a pioggia" ritenuta da tutti la prova evidente del suo fallimento. Oggi quel sistema ritorna in vigore con le modifiche legislative agli articoli 2 e 40 del decreto n. 165 emanate in questi giorni.

Anche qui, dunque, la "privatizzazione" conduce all'affermazione di interessi particolari che prevalgono sull'interesse generale del Paese.

\*\*\*\*\*

**4.** E' possibile prendere un'altra strada. Non facile, perché va a contrastare interessi forti e pratiche consolidate, ma possibile, perché rispondente all'interesse generale, ovvero agli interessi diffusi della grande maggioranza delle persone. Questo è il punto di partenza: l'interesse generale c'è, non coincide con gli interessi forti, va ricostruito e perseguito mettendo insieme le istanze e le esigenze presenti nella collettività. E' il compito che la politica deve ritrovare, facendo prevalere le scelte politiche di merito, costruendo politiche di settore coerenti e coordinate in un indirizzo politico generale, e superando la politica politicante delle cordate, delle manovre e degli scontri per l'occupazione del potere, dove le questioni di merito sono ridotte a slogan elettorali, scelte di breve respiro o pretesti per manovre di potere.

In questo senso vanno forti correnti di opinione, sospinte dalla gravità della crisi, dunque una svolta è possibile. Per realizzarla, il punto-chiave sta nel rilanciare la centralità dell'interesse generale, come declinato negli interessi pubblici curati dalle diverse amministrazioni (istruzione, sanità, ambiente, etc.), nell'attività di queste amministrazioni e delle istituzioni di governo. Regole, metodi, procedure vanno finalizzati esplicitamente e coerentemente alla cura di questi interessi, rendendola prevalente rispetto al perseguimento di interessi di parte, di partito, di cordata, di gruppo o di singola azienda.

Come fare? Su questi temi si sta aprendo una discussione, che va sviluppata e portata all'attenzione dell'opinione pubblica. Non è questione di diritto pubblico o di diritto privato, peraltro oggi convergenti in un diritto comune dove i confini sono sfumati, anche a livello



sovrana nazionale; le attività del settore pubblico possono svolgersi anche attraverso l'impiego di istituti giuridici privatistici e tecniche gestionali aziendalistiche, purché finalizzati alla realizzazione dell'interesse pubblico.

Alcuni elementi di riforma "vera" sono già presenti nell'ordinamento, alcune soluzioni ai problemi aperti possono essere suggerite da esperienze di altri Paesi.

Certamente non si tratta di proporre il ripristino della "sovranità nazionale" in materia economica, o il ritorno al "panettone di Stato", o allo Stato giuridico degli impiegati pubblici del 1957.

Lasciando da parte le questioni di politica economica per mettere meglio a fuoco quelle di politica amministrativa, emerge in primo luogo la definizione delle politiche pubbliche in termini di programmi, piani e progetti specifici, da parte degli organi di governo, seguita dalla valutazione di queste da parte delle assemblee elettive, ai diversi livelli istituzionali. Valutazione della spesa, dell'impatto, dei risultati, del funzionamento complessivo, a preventivo e a consuntivo. Quasi tutto è già previsto dalle norme di legge in vigore per il Bilancio dello Stato e degli altri Enti pubblici, nonché dalle norme sull'A.I.R. e sulla V.I.R. (Analisi e Valutazione dell'Impatto della Regolazione). Si tratta solo di applicarle, procedendo alla conseguente riorganizzazione delle strutture, dei bilanci e delle attività amministrative, così da consentire un controllo democratico delle Assemblee elettive sul funzionamento degli apparati. Anche con l'attivazione di forme di controllo sociale diffuso da parte di associazioni di cittadini e di *stakeholders* sull'esercizio delle singole funzioni pubbliche. Va ricordato che il collegamento tra valutazione delle politiche pubbliche, misurazione delle prestazioni rese dalle amministrazioni, assegnazione e rendicontazione delle risorse finanziarie in sede parlamentare costituisce il fulcro delle riforme amministrative compiute in USA, Gran Bretagna, Francia. Sul controllo sociale diffuso vi sono numerose esperienze nel Nord Europa e negli USA. Sul nodo cruciale del rapporto tra Amministrazione centrale dello Stato e Amministrazioni regionali e locali è da tener presente l'esperienza francese dei "*contrat de plan*" stipulati tra questi diversi soggetti per regolare consensualmente, insieme agli *stakeholders*, l'esercizio delle rispettive competenze confinanti o concorrenti.



Anno 5, n. 09 – LUGLIO 2017

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

261

Sullo stato giuridico dei dipendenti si può fare riferimento all'ordinamento dei funzionari degli organismi dell'Unione Europea, al quale è già previsto che dovrebbero ispirarsi gli ordinamenti degli Stati nazionali. Oppure, per restare all'interno dei nostri confini, all'ordinamento della carriera prefettizia, o di quella diplomatica, esempio di burocrazie che costituiscono non un onere, ma una risorsa per il Paese.

L'elenco dei materiali disponibili potrebbe continuare a lungo, e su alcuni di questi temi Nuova Etica Pubblica ha già prodotto iniziative ed elaborazioni. Altre istituzioni, soggetti ed associazioni sono impegnati su questi temi, nella direzione di una migliore finalizzazione dell'attività degli apparati pubblici agli interessi pubblici loro affidati. Si tratta di mettersi in rete ed aprire un cantiere comune.

Per un'altra Riforma, su un terreno diverso da quello praticato fino ad oggi.



## **Convegno su “Welfare Familiare: incentivi fiscali e trasparenza per combattere il lavoro nero” Roma – 22 giugno 2017**

*Sintesi a cura di Loredana Mattei*

Nella sala Aldo Moro presso la Camera dei Deputati si è svolto il Convegno “Welfare Familiare: incentivi fiscali e trasparenza per combattere il lavoro nero”, organizzato dal deputato PD Khalid Chaouki in collaborazione con l'associazione nazionale dei datori di lavoro domestico (Assindatcolf). Nel corso del convegno Andrea Toma, direttore di ricerca Censis, ha presentato alcuni dati sul settore lavorativo domestico che mostrano un trend crescente di domanda di assistenza domiciliare da parte delle famiglie italiane per la cura dei genitori anziani, dei figli e della casa. Soltanto tra gli anni 2014 e 2015 è stato registrato un aumento del 10,6% di famiglie che si sono avvalse di lavoratori domestici. Il Censis ha previsto che in futuro, a fronte di un numero elevatissimo di famiglie interessate all'assistenza, il numero dei lavoratori domestici non sarà minimamente adeguato alle richieste delle famiglie stesse.

Raffaella Maioni, responsabile nazionale Acli - Colf, ha evidenziato le incongruenze tra le retribuzioni percepite dai lavoratori domestici e il lavoro che gli stessi svolgono e, inoltre, l'illegalità che vige che, oltre ad essere contraria alla Costituzione italiana, non rispetta il lavoratore che ha, non solo diritto alla giusta retribuzione ma ha, come tutti, diritto alla salute. Ha evidenziato che il lavoro di cura svolto dai badanti è diverso da quello svolto dagli infermieri perchè ogni volta ricominciano da zero. Infine, segnala la necessità di maggiori controlli da parte dello Stato in quanto questi lavoratori non pagano le tasse e inviano somme di denaro nei Paesi d'origine, tramite la *Western Union*, superiori a quelle consentite.

Andrea Zini, vice presidente Assindatcolf, commentando i dati Censis, ha evidenziato che all'aumento della domanda di badanti, baby sitter e colf o, per usare un termine d'attualità, di *care givers*, non è corrisposto l'aumento del numero di lavoratori “regolari” e, inoltre, stando a quanto egli stesso riferisce, sembrerebbe che all'Inps risulti addirittura diminuito il numero dei lavoratori regolari e ci sarebbero un milione di lavoratori in nero; ha pertanto focalizzato il suo intervento sulla necessità di contrastare il lavoro nero e non soltanto per combattere l'evasione fiscale ma anche per garantire sicurezza alle famiglie che si avvalgono di collaboratori domestici che, proprio per la specificità lavorativa, entrano in intimità con le famiglie, nei luoghi privati delle stesse ed è necessario che siano



persone “regolari” sia dal punto di vista dell'osservanza delle norme che regolano il rapporto di lavoro dipendente, sia riguardo alle doti morali necessarie per svolgere certe attività e, infine, che abbiano le competenze professionali necessarie, più qualificate. Sempre riguardo al lavoro nero, intravede nello strumento degli incentivi fiscali alle famiglie la possibilità di riduzione dell' evasione fiscale. Intravede anche, nel digitale, lo strumento per la costruzione di una rete di collegamento che permetterebbe, se utilizzato, l'interazione di tutti i soggetti interessati al lavoro di cura per segnalare lo stato degli assistiti.

Cesare Damiano, quale esperto di politiche del lavoro, e non solo, dà una personale lettura della scarsa attrattività di alcune professioni che, probabilmente, sono percepite da molti come “umili” e per questo non sarebbero attraenti e ha sottolineato come la società attuale imponga cambi di direzione ad esempio, il tema della sicurezza dei cittadini assumerà rilievo importante, imporrà all'occidente di investire in sicurezza e la sorveglianza potrà essere un lavoro di massa. Così pure nel campo dell'informatica dovranno essere affrontati nuovi rischi, nuovi problemi che richiedono una specifica preparazione. Con riferimento al digitale, concorda con Zini, e auspica la realizzazione di una rete circolare dove più soggetti collegati tra loro, possano seguire una persona in tutto il percorso di cura. Si esprime favorevolmente riguardo alla deducibilità fiscale per le famiglie che assumono *care givers*, ma non potrebbe essere rivolta indifferentemente a tutti e sarebbe meglio legarla ai livelli di reddito, per aiutare le persone che si trovano in maggiore difficoltà. Sottolinea, infine, l'esigenza di una costante informazione riguardo ai dati demografici e alla ricognizione dei bisogni.



Anno 5, n. 09 – LUGLIO 2017

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

---

## ***Numeri Precedenti***

disponibili sul sito [www.eticapa.it](http://www.eticapa.it)

264

### **Numero 0 – Giugno 2013**

FOCUS: Dirigenza e riforme

### **Numero 1 – Dicembre 2013**

FOCUS: L'evoluzione dei controlli – Dalla legittimità degli atti all'equilibrio di bilancio

### **Numero 2 – Giugno 2014**

FOCUS: Valutazione delle politiche pubbliche

### **Numero 3 – Gennaio 2015**

FOCUS: Politiche di bilancio e Pubblica Amministrazione

### **Numero 4 – Luglio 2015**

FOCUS: Il contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione: legalità e trasparenza

### **Numero 5 – Dicembre 2015**

FOCUS: Parità di genere e pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni

### **Numero 6 – Maggio 2016**

FOCUS: Potere centrale e territorio – Decisori in rete

### **Numero 7 - Novembre 2016**

FOCUS: Pubblica Amministrazione e imprese

### **Numero 8 – Marzo 2017**

FOCUS: Politiche pubbliche per i beni e le attività culturali



Anno 5, n. 09 – LUGLIO 2017

## Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

265

### **Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>

[danielacarla2@gmail.com](mailto:danielacarla2@gmail.com)

Via Luigi Rizzo 36A, Roma

### **Direttrice responsabile**

Daniela Carlà

### **Comitato scientifico**

Manin Carabba

Luigi Corvo

Paolo De Ioanna

Guido Melis

Gianfranco Rebora

Eugenio Schlitzer

Nicoletta Stame

### **Redazione**

#### Coordinamento:

Leonella Cappelli

Loredana Mattei

Elisabetta Moffa

Giuseppe Beato

Roberto Bafundi

Dario Ciccarelli

Mita Marra

Sonia Mecenate

Roberta Morrone

Carlo Mochi Sismondi

Laura Palladino

Antonello Scialdone

Alberto Stancanelli

Alessandro Tombolini

Giovanni Vetritto

Antonio Zucaro

**L'attività è svolta a titolo personale e le opinioni espresse impegnano esclusivamente gli autori**

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo  
mail to: [danielacarla2@gmail.com](mailto:danielacarla2@gmail.com)