



## 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.