



Le carenze di sistema del lavoro pubblico privatizzato: opinioni e vicende

di Giuseppe Beato

Le origini e gli aspetti cardine della riforma degli anni '90

Sul tema della privatizzazione del lavoro pubblico esiste una produzione dottrinarica vastissima, che ha scavato in profondità su tutti gli aspetti della complessa stagione di vita amministrativa nazionale dell'ultimo trentennio. Pertanto, forse, meglio che rischiare di replicare cose già scritte, oggi è utile effettuare una sintetica rassegna ragionata (non neutrale, ma orientata criticamente) su quanto la dottrina ha prodotto sulla materia. Infatti, una delle chiavi di giudizio sui 25-30 anni di privatizzazione dell'impiego pubblico in Italia può ricavarsi proprio dai cultori del dibattito accademico, in molti casi protagonisti in prima persona in qualcuna delle fasi di un ciclo riformatore sul quale in molti "investirono" umanamente, intellettualmente e politicamente negli anni '80 e dall'inizio degli anni '90 in avanti.

L'avvento della privatizzazione (o "contrattualizzazione" come da altri si preferisce definirla²⁶) non fu solo derivazione di posizioni accademiche e dottrinarie. Il successo di quella riforma di portata istituzionale (che, come scrisse **Franco Carinci**, "non trova corrispondenza per estensione in nessuna altra esperienza europea") fu favorito da un contesto storico preciso che caratterizzò gli anni '90 del secolo scorso: **a)** il processo di crescita civile del Paese che aveva visto le lotte dei lavoratori per una dignità e qualità del lavoro e il ruolo dei sindacati e che si era felicemente dipanato attraverso l'immissione nell'Ordinamento del lavoro privato italiano dello Statuto dei Lavoratori, unanimemente considerato come legge di alta civiltà sociale e giuridica; **b)** il crollo della prima repubblica e con esso la fine della conventio ad excludendum dal governo del Paese delle forze politiche della sinistra; **c)** il conseguente slancio riformatore del primo Governo dell'Ulivo a Presidenza Prodi; **d)** la valutazione (giustamente) negativa sulla staticità e inefficienza della pubblica amministrazione; **e)** le correnti di pensiero internazionale allora in voga che, attraverso le teorie del **New Public Management**, predicavano un forte ridimensionamento del "recinto pubblico" con cui gestire il Welfare State **e)** da

²⁶ La dialettica fra i due modi di qualificare la riforma, tutto sommato poco rilevante, è illustrata in: **Carinci**, "Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego "privatizzato", 2013, Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, pag. 493 e segg. e nello scritto dello stesso Carinci del 2008 "Massimo D'Antona e la "contrattualizzazione" del pubblico impiego: un tecnico al servizio dell'utopia", all'indirizzo web <http://www.eticapa.it/eticapa/franco-carinci-massimo-dantona-e-la-contrattualizzazione-del-pubblico-impiego-un-tecnico-al-servizio-dellutopia/>



ultimo un fattore atavico tutto italiano, consistente in una radicata diffidenza delle coscienze nei confronti di tutto ciò che è “pubblico”²⁷.

In presenza dei ricordati determinanti fattori di contesto, furono tuttavia gli “inneschi” in dottrina di illustri accademici – aventi pari dignità di fattore storico – a ispirare il processo istituzionale e legislativo che portò all’emanazione del decreto legislativo n. 29 del febbraio 1993 e, un lustro dopo, alla “seconda privatizzazione”, come fu definita dal suo più convinto ispiratore: **Massimo D’Antona**²⁸. La miccia di quella rivoluzione era stata accesa in tempi remoti da **Massimo Severo Giannini** nella voce “pubblico impiego” scritta per l’Enciclopedia del diritto nell’anno 1970²⁹, proseguita con due passaggi altrettanto epocali – lo scritto “**L’impiego pubblico in Italia**” di **Mario Rusciano** nel 1978³⁰ e il “*Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato*” inviata al Parlamento da **Massimo Severo Giannini** in qualità di Ministro per la Funzione Pubblica nel novembre dell’anno 1979³¹.

La contrattualizzazione del pubblico impiego, introdotta nel diritto positivo con la legge quadro del pubblico impiego n. 93 dell’anno 1983, fu profondamente ristrutturata con l’emanazione del decreto legislativo n. 29 del 1993 e, dopo il “**via libera**” della **Corte costituzionale** (vedi sentenze n. 313 del 1996³² e n. 309 del 1997³³), ridefinita con una serie di decreti emanati durante il governo Prodi con il Ministro della Funzione Pubblica **Franco Bassanini** (appunto, “la seconda privatizzazione”). Tali decreti confluirono, infine, nel decreto legislativo n. 165 del marzo 2001³⁴, testo

²⁷ Questa diffidenza profonda si riscontra simbolicamente nell’accezione negativa che viene data da noi al termine “burocrazia”, intesa come “peso e sabbia sugli ingranaggi della società” e nella conseguente idea che in una comunità nazionale organizzata ciò che è “privato” sia comunque preferibile al “pubblico”

²⁸ Per un riepilogo storico delle logiche che portarono alla seconda privatizzazione vedi di D’Antona all’indirizzo web <http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-dantona-e-la-seconda-privatizzazione/#more-8290>

²⁹ Vedi il testo all’indirizzo web <http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-severo-giannini-la-voce-pubblico-impiego-nellenciclopedia-del-diritto/>

³⁰ **Rusciano**, *L’impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978; vedi anche dello stesso autore *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 70/1996

³¹ <http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-severo-giannini-rapporto-sui-principali-problemi-dellamministrazione-dello-stato-1979/>

³² <http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0313s-96.htm>

³³ <http://www.giurcost.org/decisioni/1997/0309s-97.html>

³⁴ Le leggi più significative succedutesi prima della convergenza delle nuove regole sul d.lgs. n. 165 furono: legge delega 23 ottobre 1992, n. 421; d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29; d.lgs. 19 luglio 1993, n. 247; d.lgs. 10 novembre 1993, n. 470; d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546; d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297; legge di delega 15 marzo 1997, n. 59;



unico di natura “meramente compilativa”³⁵, più volte in seguito “novellato”³⁶. A titolo riepilogativo, è opportuno qui ricordare in modo sintetico i punti fondamentali della riforma prodottasi nell’ultimo decennio del secolo scorso:

1. **Dismissione del principio di specialità delle norme che regolano il rapporto di lavoro pubblico**; fino all’emanazione del decreto legislativo n. 29 del 1993 tale rapporto era regolato nell’alveo del diritto amministrativo secondo una tradizione giuridica secolare³⁷ e omologazione della normativa sul pubblico impiego a quella dei lavoratori privati.
2. Regolazione del **rapporto di pubblico impiego secondo le disposizioni del codice civile** (libro V, Titolo II, capo I) e delle altre leggi di lavoro subordinato d’impresa (fatte salve le diverse disposizioni speciali contenute nel d.lgs. n. 165)³⁸
3. Possibilità di **deroga a leggi che regolano la disciplina del rapporto di lavoro**, a cura dei contratti collettivi di lavoro;
4. **Determinazioni in ordine all’organizzazione degli uffici** e misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro assunte dai dirigenti con i poteri del privato datore di lavoro. Coesistenti forme di “partecipazione” sindacale in relazione ad “atti interni di organizzazione aventi riflessi sui rapporti di lavoro”;³⁹

d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80; d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387; d.lgs. 20 luglio 1999, n. 286; legge delega 8 marzo 1999, n. 50; nuova legge di delega 24 novembre 2000, n. 340

³⁵ Il riepilogo delle vicende collegate all’emanazione del testo unico del pubblico impiego è presente nei testi di Valerio Talamo, Franco Carinci e Lorenzo Zoppoli, presenti all’indirizzo web <http://www.eticapa.it/eticapa/carinci-talamo-e-zoppoli-le-vicende-del-testo-unico-del-pubblico-impiego/#more-8400>

³⁶ impossibile citare tutte le “novelle” che il d.lgs. n. 165 ha subito nel corso della sua “storia”, perché molto spesso furono inserite in leggi “omnibus” (finanziarie, mille-proroghe, finanza pubblica), prevalentemente con fini di “rapina giuridica” perpetrata in virtù di interventi di questa o quella corporazione: si citano, comunque, i passaggi legislativi di modifica più importanti intervenuti dopo l’anno 2001: legge 15 luglio 2002, n. 145; decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito in legge 17 agosto 2005, n. 168; legge di delega 4 marzo 2009, n. 15; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150; legge di delega 7 agosto 2015, n. 124; d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75

³⁷ L’ultima legge cui fu affidato il compito di regolare il pubblico impiego in regime “speciale” fu il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, emanato in virtù della legge delega 20 dicembre 1954, n. 1181. Questo decreto sostituiva i Regi Decreti 11 novembre 1923 n. 2395 e 30 dicembre 1923, n. 2960

³⁸ art. 2, comma 2, d.lgs. n.165/2001

³⁹ art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001



5. **Attribuzione dei trattamenti economici** ai dipendenti pubblici regolata esclusivamente dai contratti collettivi di lavoro;⁴⁰
6. **Contrattualizzazione dei rapporti di lavoro individuale** di tutto il personale pubblico, compresi i dirigenti;
7. In particolare, attribuzione alla **Contrattazione collettiva** fra datore di lavoro pubblico e Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle seguenti materie: struttura contrattuale, trattamento economico, sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni, mobilità;⁴¹
8. Articolazione della **contrattazione collettiva su due livelli**: quello nazionale dedicato prevalentemente alla coerenza fra evoluzione del costo della vita e livelli delle voci base della retribuzione e quelli integrativi di singola amministrazione pubblica, remunerativi dei trattamenti accessori legati alla produttività organizzativa e individuale;
9. Trasferimento di competenza alla **Magistratura ordinaria di tutto il contenzioso giudiziario attinente ai rapporti di pubblico impiego.**

Fu indubbiamente una rivoluzione copernicana, che trasformò - non solo giuridicamente - *l'ubi consistam* dei dipendenti degli uffici pubblici, sancendo ufficialmente un ruolo fortemente potenziato delle Rappresentanze dei lavoratori.

Franco Carinci, amico personale di Massimo D'Antona e suo braccio destro nella predisposizione delle innovazioni normative, ebbe come molti altri una fede "integralista" dell'avvenuta riforma del pubblico impiego e parlò all'epoca di "**scommessa di fondo**" connaturata alla privatizzazione del lavoro pubblico: "una riforma destinata a comportare **di per sé** una maggiore efficienza della pubblica amministrazione, come tale capace di assicurare servizi migliori a costi inferiori".⁴² L'idea era quella di una grande riforma regolata sul doppio asse della privatizzazione del rapporto di lavoro e del trasferimento delle funzioni alle Autonomie locali: l'ampiezza delle prospettive e le

⁴⁰ art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165/2001

⁴¹ art. 40 d.lgs. n. 165/2001

⁴² **Carinci**, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico "privatizzato"*, 2013, Lavoro nelle pubbliche Amministrazioni, pag. 493 e segg.



ambizioni dell'epoca sono ben raffigurate dalle **cento slide** che l'allora Ministro **Franco Bassanini** pubblicò sul sito del Dipartimento della Funzione pubblica nell'aprile 2001⁴³.

I PRINCIPI DELLA PRIVATIZZAZIONE ALLA VERIFICA DEI FATTI

Scopo esplicito di questo scritto è quello di mostrare che una compagine molto consistente degli accademici, intellettuali e dirigenti che accompagnarono fin dagli anni '90 la riforma del pubblico impiego hanno in seguito avanzato forti perplessità su molti aspetti dell'impianto normativo che la conteneva. In quasi tutti loro (citeremo quelli che ci sembrano i più rappresentativi, senza dimenticare le posizioni "a favore") aleggia qualcosa di più forte che il semplice dubbio che le "promesse" che accompagnarono gli anni ruggenti della battaglia per la privatizzazione siano poi state più o meno deluse.

La lettura di questi testi consente anche di analizzare alcune problematiche di fondo, utili per un percorso di uscita dalla **stagnante stagione di *en passe* attuale**.

Segue, pertanto, un collage - articolato per temi significativi - accompagnato da "chiose" - del pensiero esposto su vari articoli e interventi pubblici. L'esposizione è suddivisa lungo quattro argomenti:

- 1. La questione delle fonti del rapporto di pubblico impiego;**
- 2. L'efficacia economica delle procedure di contrattazione;**
- 3. Il ruolo e lo status della dirigenza "privatizzata";**
- 4. I sistemi di valutazione.**

1. La "questione delle fonti" del rapporto di pubblico impiego

La poderosa "spallata" alla regolazione normativa precedente del rapporto d'impiego (lo Statuto degli impiegati civili del 1957) fu "inferta" con il **decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29**⁴⁴ che fece crollare il "recinto del diritto amministrativo" e uniformò la disciplina del lavoro pubblico con quella

⁴³ **Bassanini** - *La riforma della pubblica amministrazione 1996-2001: bilancio e prospettive* - aprile 2001 <http://www.eticapa.it/eticapa/franco-bassanini-bilancio-e-ambizioni-della-sua-riforma/#more-8702>

⁴⁴ adottato in attuazione delle linee direttive contenute nella disposizione di delega contenuta all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421



del lavoro privato individuando come fonte giuridica regolatrice il codice civile. Due gli articoli che tennero a battesimo la “privatizzazione” e la “contrattualizzazione”: a) l’articolo 2, **comma 2**, che così testualmente dettava: “***I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo***”; b) l’articolo 2, **comma 3**, che così recitava: “***I rapporti individuali di lavoro e di impiego di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente***”. Il legislatore dell’epoca, per consolidare stabilmente un principio di prevalenza della fonte contrattuale sulla legge, affinò e precisò la sua volontà con il successivo decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546 che aggiunse un articolo 2-bis che così testualmente recitava: “***eventuali norme di legge, intervenute dopo la stipula di un contratto collettivo, cessano di avere efficacia, a meno che la legge non disponga espressamente in senso contrario, dal momento in cui entra in vigore il successivo contratto collettivo.***” Il legislatore conferiva prevalenza alla fonte contrattuale sulla legge “a meno che” quest’ultima non avesse disposto “***espressamente***” in senso contrario.

Con queste norme si realizzava la rivoluzione copernicana innescata dagli scritti di Massimo S. Giannini e di Mario Rusciano più su evocati, ma, soprattutto, veniva a maturazione un movimento generale politico e sindacale che chiedeva maggiore democrazia e partecipazione nei rapporti di lavoro pubblici e intendeva emanciparli uniformando le regole di rappresentanza sindacale dei loro interessi e diritti giuridici ed economici.

Ma nelle ambizioni dei padri della riforma c’era molto di più. **Massimo D’Antona**, in un primo bilancio della riforma nel 1998⁴⁵ osservava che “***il «pubblico impiego» ha assunto definitivamente i caratteri di un ordinamento speciale, interamente separato dal diritto comune, si può dire che la vicenda del pubblico impiego si è consumata in un «secolo breve» aperto e chiuso nel corso del novecento. Il «secolo breve» del pubblico impiego si identifica con il periodo storico che ha visto — attraverso l’ultima fase dello Stato liberale, il periodo fascista, e una parte non breve della vita della Repubblica — il monopolio dello Stato centrale, del suo livello di Governo, del suo modello di amministrazione. Non è dunque sorprendente che esso si chiuda in coincidenza con l’attuazione di una **riforma di vasto respiro che punta a ridurre nel sistema amministrativo italiano il peso abnorme dello Stato centrale, esaltando il ruolo delle Regioni e degli enti locali** attraverso il principio di sussidiarietà, ed offrendo,***

⁴⁵ **D’Antona:** *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”* - Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni -1998 - [vedi qui](#)



con una serie di concrete misure di semplificazione, risposta al bisogno di trasparenza ed efficienza dall'attività delle pubbliche amministrazioni che promana dalla società". D'Antona collegava esplicitamente il superamento dell'"ordinamento speciale del pubblico impiego" con il successo dell'intero ciclo riformatore avviato 5 anni prima con la "prima privatizzazione" consolidato con le "riforme Bassanini". Era una concezione storica e politica che si trasfondeva nella riforma delle fonti giuridiche.

In questa concezione della privatizzazione come chiave "*passpartout*" per la riforma generale delle pubbliche amministrazioni, il **diritto amministrativo**, l'"ordinamento speciale", comunque, una legislazione separata del pubblico impiego, erano visti come tana di privilegi, fortino inespugnabile, freno al progresso civile del Paese. Furono concetti all'epoca incredibilmente evocativi che coinvolsero un po' tutti e misero a tacere le voci isolate di chi – come il Consiglio di Stato⁴⁶ – cercò di contrastare la privatizzazione e la contrattualizzazione dell'impiego pubblico.

Il corso del tempo e la legge della realtà hanno imposto altre considerazioni fondamentali in contrasto con la concezione "fideistica" della contrattazione. In particolare, si è materializzato presto quello che all'inizio era un dubbio teorico: lo schema dialettico di contrasto "datore di lavoro/sindacato", che opera virtuosamente nel contesto delle imprese private, è parimenti efficace se trasferito nel contesto delle pubbliche amministrazioni? Oppure le caratteristiche speciali di un impiegato pubblico (che è "al servizio esclusivo della Nazione", non di un imprenditore) comportano regole che si devono differenziare per quanto è necessario da quelle generali del lavoro? Sullo sfondo di queste due domande, si ergeva il **problema di fondo**: con la contrattualizzazione si spostava l'asse della regolazione del rapporto di pubblico impiego dalla fonte parlamentare rappresentativa **dell'interesse generale** ad un'altra fonte - pattizia - nella quale la parte sindacale rappresentava **interessi di categoria**. I criteri di regolazione dell'impresa privata, altrimenti efficaci perché frutto di una dialettica fra interessi realmente contrapposti, avrebbero funzionato? Gli interessi **dell'utenza** - che per una pubblica amministrazione corrispondono tout court agli **interessi generali della collettività nazionale** (e che nel privato sono tutelati dal libero gioco del mercato) da chi e come sarebbero stati tutelati nella contrattazione collettiva?

⁴⁶ Adunanza generale - Parere n. 146 del 31 agosto 1992 - <http://www.eticapa.it/eticapa/il-consiglio-di-stato-e-la-privatizzazione-del-lavoro-pubblico/>



In conclusione, sarebbe stata in grado la contrattazione di essere al servizio di quei **“cittadini”** che Andrea **Orsi Battaglini** definiva come **“il vero e legittimo titolare della cosa pubblica e delle sue risorse e dunque il vero padrone ultimo”**?⁴⁷

In parallelo, l'ultima domanda: gli altri Paesi occidentali avanzati avevano avuto necessità di una privatizzazione integrale delle regole del pubblico impiego per innescare processi di crescita dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici?

Sia D'Antona che il suo amico Franco Carinci furono coscienti fin dall'inizio di queste problematiche: il primo affermò subito che in Italia, rispetto a Francia, Germania e Inghilterra, era stata necessaria la privatizzazione “integrale” a causa degli **“strenui contrasti”** con cui erano state combattute le riforme all'epoca in corso⁴⁸. **Carinci** ricordava 10 anni dopo che **“la difesa dei c.d. managerial rights che, nel privato, era affidata allo stesso imprenditore, collettivo ed individuale, costretto a tener conto del mercato o almeno del pareggio economico, nel pubblico era rimessa ad un trio di protagonisti tutto da inventare: un potere politico dotato di self control, una dirigenza educata a coniugare autonomia e responsabilità, una controparte sindacale non meramente rivendicativa. Un trio che era allora, e sarà poi, come avrebbe avuto tempo di sospettare, frutto di un'utopia, cioè di una rappresentazione della realtà collocata al di là della linea dell'orizzonte, visibile solo agli occhi di chi fa prevalere l'ottimismo della volontà sul pessimismo della ragione”**. Ci sembra questo un modo elegante per testimoniare che, più che di scommessa, di azzardo si trattò.

Le vicende di questi 20 anni di “contrattualizzazione delle fonti” ci hanno dimostrato una palpabile debolezza strutturale di tutti e tre i protagonisti:

a) Il vertice politico-amministrativo delle amministrazioni pubbliche - prima faccia del “Giano bifronte” - della contrattazione collettiva, sia nazionale che integrativa, “guarda” alla “controparte” dei lavoratori soprattutto come **bacino elettorale**; per cui, in sede di contrattazione nazionale si alternano periodi di severità istituzionale - corrispondenti a periodi lontani da contese elettorali - a periodi di prodigalità interessata sotto elezioni (come quello presente), in cui vengono destinati in Legge di stabilità generosi importi finanziari destinati alla contrattazione collettiva nazionale;

⁴⁷ **Orsi Battaglini** - *Impiego pubblico e lavoro privato: per un nuovo statuto comune* - 1989 in Lavoro e diritto, pag. 571: “ il vero e legittimo titolare della cosa pubblica e delle sue risorse e dunque il vero 'padrone ultimo' nel conflitto di lavoro: intendo parlare dei cittadini, figura ormai oscillante tra il mito celebrativo e l'artificio retorico, ma alla quale credo si debba tentare di restituire una qualche consistenza”

⁴⁸ **D'Antona**, *opera cit.*, pag. 2



Bellavista notava, inoltre, dieci anni fa che *“La parte datoriale, infatti, è ancora più debole nei luoghi dove si svolge la contrattazione integrativa, a causa della maggiore vicinanza tra soggetti politici e corpo elettorale, di cui una componente significativa è rappresentata dai dipendenti dell'amministrazione interessata. In effetti, il circuito politico-elettorale, così intenso in ogni momento delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico, è maggiormente percepibile in sede locale, laddove il dipendente assume la doppia veste di lavoratore ed elettore che porta l'attore politico a tenere conto soprattutto, se non esclusivamente, della seconda componente”⁴⁹;*

b) della seconda faccia del "Giano bifronte" del datore di lavoro pubblico, la **dirigenza pubblica**, si dirà diffusamente più avanti anticipando qui che il suo ruolo, all'interno di un rapporto di lavoro fiduciario col vertice politico, la trova collocata nelle contrattazioni integrative in una *“terra di mezzo ... esposta ad indebite pressioni e al rischio continuo di essere scavalcata dal dialogo diretto organi di governo-sindacati dei lavoratori”⁵⁰*; la debolezza della dirigenza pubblica priva la contrattazione collettiva dell'unico protagonista che, in virtù della propria missione di *“servizio esclusivo della nazione”* (art. 98 Cost.) avrebbe il ruolo di difendere effettivamente gli interessi generali della collettività;

c) quanto al ruolo dei **sindacati** dei lavoratori pubblici, rispetto a un datore di lavoro pubblico costruito negli anni '90 che *“si è rivelato altrettanto debole di quello che esso era chiamato a sostituire”*, **Stefano Battini** notava come *“l'assenza di un'autentica controparte ha reso di fatto la contrattazione collettiva, soprattutto a livello decentrato, una sorta di **fonte sindacale del diritto del lavoro pubblico**: attraverso di essa i sindacati hanno di fatto potuto disciplinare non solo le relazioni di lavoro ma anche l'organizzazione degli uffici”⁵¹*, che, come noto, legge, giurisprudenza e dottrina ascrivono teoricamente alla competenza del solo datore di lavoro pubblico. In altri termini, il sindacato ha legittimamente difeso in questi 20 anni gli interessi di categoria dei pubblici dipendenti, a detrimento, tuttavia, di quegli interessi generali che non è nemmeno suo compito rappresentare.

Da una tale dinamica degli interessi non poteva emergere – e non è emersa quasi mai – quella prevalenza degli interessi generali dei cittadini di cui parlava Orsi Battaglini. In alcuni casi, al

⁴⁹ **Bellavista** – *La figura del datore di lavoro pubblico* - Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali n. 125, 2010 - [vedi qui](#) - pag. 135-136

⁵⁰ Vedi nota precedente

⁵¹ **Battini** – *Un vero datore di lavoro pubblico: politico o amministrativo?* - 2009, Giornale del diritto amministrativo



contrario, sono stati generati “mostri” dal punto di vista della regolazione contrattuale di materie sottratte alla regolazione legislativa: si approfondisce nel seguito la tematica delle progressioni di carriera, gestite in questi anni dalla contrattazione collettiva e della valutazione delle dirigenza e del personale (che è fatta, come si vedrà in seguito, “*della stessa materia di cui sono fatti i sogni*”).

Ma soprattutto, l'epoca della privatizzazione, pur assegnando un ruolo protagonista alla fonte contrattuale, non ha eliminato quella che già vent'anni fa era una vera e propria piaga e anomalia del nostro sistema istituzionale: il continuo susseguirsi di leggi isolate che modificano qui e là rapporti e interessi regolati precedentemente in altro modo. Questa incontenibile bulimia normativa si traduce in “novelle” al testo legislativo originario n. 165/2001, che creano nel contempo inaccettabili difficoltà di lettura, comprensione e applicazione delle norme vigenti.

Né il principio della prevalenza della fonte pattizia è rimasto vigente nel corso dei vent'anni della privatizzazione. Infatti dall'anno 2009 al 2017 (data in cui il legislatore ha ripristinato il principio di prevalenza della fonte pattizia) è stata in vigore una disposizione opposta, prevista dall'articolo 1 della legge n. 15 del marzo 2009,⁵² che **capovolve** il principio della “superiorità” della fonte pattizia: le norme di legge potevano essere **derogate** dalla fonte pattizia **solo** qualora “**espressamente previsto dalla legge**”. Ci troviamo al cospetto di leggi successive ciascuna delle quali “smonta e fa il verso” alla precedente! Così quest'anno l'articolo 1 del decreto legislativo n. 75/2017⁵³ ha riportato il pendolo sull'originaria posizione del 1993 sopprimendo la suddetta locuzione del 2009 “solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge”.

Le continue correzioni e i capovolgimenti di rotta che investono la normativa sul pubblico impiego e sulle pubbliche amministrazioni sono sempre l'espressione di particolari temperie politiche che, a intervalli pressoché regolari, portano alla prevalenza di questo o di quell'interesse sottinteso dalla norma di legge, con oscillazioni uguali e contrarie. Citiamo in proposito una preveggenza affermazione di **Carlo D'Orta** che così inquadrava nel 2011 questo **movimento pendolare** del sistema delle fonti “Alla luce di questi elementi, è abbastanza agevole intravedere, dal 1990 in poi, una stretta connessione tra fasi politiche, visioni prevalenti sulla riforma dell'amministrazione e **ruolo crescente**

⁵² Testo dell'articolo 1: “ *Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti dell'amministrazione o a nuove categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge*”

⁵³ [vedi qui decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75](#)



o declinante del sindacato all'interno della legislazione sull'amministrazione. A questa lettura non si sottrae nemmeno il d.lgs. n. 150/2009 che, come già detto, ha senz'altro un punto rilevante, e forse il più qualificante, nella drastica ridefinizione dei confini tra legge e contrattazione collettiva e nella riaffermazione del potere organizzativo/gestionale unilaterale delle amministrazioni, cui fa da pendant il forte ridimensionamento del ruolo del sindacato. Proprio la drastica intensità di questa ridefinizione dei ruoli **rende, però, anche facile preconizzare la temporaneità del nuovo assetto**. Il sindacato esprime una forza tenace, con una continuità di linea e una costanza di pressione ignote "per definizione" a **istituzioni (come Governo e Parlamento) soggette alle regole dell'alternanza**. Come non supporre, allora, **una nuova oscillazione del pendolo**, questa volta più aperta alle istanze sindacali e alla valorizzazione della contrattazione collettiva, in presenza di una nuova legislatura di centro-sinistra, o anche solo di un ministro della Funzione pubblica espressione di culture politiche più "partecipative".⁵⁴ Carlo D'Orta descriveva cinque anni prima ciò che è effettivamente accaduto nel 2016/2017 allorché, dopo un repentino "riavvicinamento" della Ministra Madia, concretizzatosi con l'accordo Governo/ Sindacati del 30 novembre 2016,⁵⁵ si è ritornati (peraltro senza esplicito conferimento da parte del Parlamento di delega al Governo a termini dell'articolo 76 della Costituzione) allo status quo del 1993. E' lecito pertanto ritenere che tale tendenza "pendolare" proseguirà nel tempo, ove la logica di approccio alla tematica delle pubbliche amministrazioni non evolva verso equilibri più saldi e condivisi.

Nemmeno, infine, **l'estensione automatica al mondo pubblico di nuove leggi sul lavoro** alle dipendenze delle imprese private ha funzionato nei fatti. Notava proprio **Franco Carinci** (2013) uno degli "ingegneri" storici della riforma⁵⁶: *"...quella restituitaci dalla lunga evoluzione legislativa non è una "privatizzazione" rispondente all'aspettativa e alla finalità della riforma, cioè di ricondurre l'intero universo del lavoro ad una "casa comune". Dall'aprirsi del nuovo decennio del secolo, la spinta originaria si è esaurita, per poi lasciare il passo ad una contro-spinta verso una rinnovata diversità di disciplina fra impiego pubblico e lavoro privato"*. Tale involuzione è avvenuta con *"...una precisa tecnica legislativa che si sviluppa con continuità dalla riforma Biagi alla riforma Fornero (ancora più in là con il Jobs act del 2015 – n.d.r.), cioè quella di ritornare su una disciplina nata o divenuta comune, per differenziarla, con una tecnica peculiare: modificarla per il mondo privato; mantenerla identica per il*

⁵⁴ **D'Orta** - *L'Organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma* 2011 "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni" - [vedi qui](#)

⁵⁵ <http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/07/accordo-pubblico-impiego.pdf>

⁵⁶ **Carinci**, *"Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico "privatizzato"*, 2013 - citato, pag. 534



mondo pubblico.....Così il d.lgs. n. 276/2003, che stabiliva: **“il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e il loro personale”**. Questa la tecnica, mai più è stata abbandonata. Carinci conclude affermando che **“si è determinata una sorta di spinta centrifuga che porta a riaprire la forbice nella disciplina del lavoro individuale fra impiego pubblico e impiego privato”**. Con molti saluti all'impossibile omologazione integrale fra normativa per i pubblici e normativa per i privati.

A conclusione coincidente perviene **Lorenzo Zoppoli** – responsabile con Carinci della Commissione tecnica incaricata di redigere il testo unico del pubblico impiego che divenne poi il decreto legislativo n. 165 del 2001. Egli, discutendo di articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori⁵⁷, osservò nel 2013⁵⁸: **“Come può essere di riferimento fisso un complesso normativo (quello per il lavoro privato – n.d.r.) attraversato da formidabili scossoni alle fondamenta?”** Zoppoli, in altri termini, temeva che la precarizzazione in atto nel regime giuridico del lavoro privato potesse estendersi “per automatismi” al lavoro pubblico, tanto da adombrare il pericolo di avere **“addirittura qualcosa di peggio: un potere datoriale nel pubblico sempre più legibus solutus, con il lavoratore alla mercé del politico o dell'alto burocrate di turno. Il regresso della civiltà giuridica sarebbe eclatante.”** Il pensiero del professor Zoppoli sembra così piegare verso la necessità di una legislazione di supporto all'impiegato pubblico con particolari garanzie di status per la tutela dell'imparzialità. La sua conclusione: **“Nulla esclude che, come in passato sono esistiti regimi speciali di diritto pubblico, il lavoratore pubblico si ritroverà con un regime speciale di diritto privato in ordine al proprio contratto di lavoro”**. Se non è zuppa, è pane bagnato.

Forse, liberandoci da inutili furori “ideologici”, si riconoscerà un giorno, semplicemente, che le disposizioni normative che attengono al pubblico impiego si riferiscono per definizione a un contesto di riferimento ontologicamente diverso da quello del rapporto di lavoro dipendente da un soggetto privato, perché le funzioni e le mansioni che lì vengono svolte sono **finalizzate alla cura di interessi pubblici generali**, quindi meritano una serie di “attenzioni” e di “distinguo” normativi che altri Stati riconoscono pacificamente da secoli. Senza che ciò dia adito alla costituzione di situazioni di privilegio,

⁵⁷ non a caso anche in questa circostanza si è concretizzata una **divaricazione** fra normativa dei lavoratori privati e normativa dei dipendenti pubblici: dopo orientamenti oscillanti della Corte di Cassazione - [vedi qui](#) - l'articolo 21 del recente d.lgs. n. 75/2017 ha sancito la **non applicabilità** delle restrizioni all'articolo 18 dello statuto dei lavoratori previste dal “Jobs act” (d.lgs. n. 23/2015) al pubblico impiego

⁵⁸ **Zoppoli**: *Legge, contratto collettivo e autonomia individuale: linee per una riflessione sistematica vent'anni dopo la “privatizzazione”* su Lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2013, pag. 213



anzi con una **dimensione etica particolare** di servizio al cittadino e alle imprese, (quest'ultima non necessariamente **connaturata** alla dimensione del lavoro svolto con un privato). Da questi assunti – pacifici in altri contesti nazionali – discende una disciplina legislativa “*ad hoc*” per i pubblici impiegati. Basti qui il riferimento alla disciplina del “**merit system**”⁵⁹, prevista da legge federale, che caratterizza il rapporto di lavoro pubblico dello Stato dove in maggior misura al mondo viene coltivato il culto dell'intrapresa privata e della libera iniziativa individuale: gli Stati Uniti d'America⁶⁰.

2. L'efficacia economica delle procedure di contrattazione

Uno dei fattori che favorirono la riforma della contrattualizzazione del pubblico impiego fu la crisi in cui versavano le nostre finanze pubbliche: il costo del lavoro pubblico era “esploso” nel decennio “80” del secolo scorso⁶¹, contribuendo non poco al violento incremento del debito pubblico che portò alla crisi della lira del settembre 1992. **Prevalse allora l'idea che un'amministrazione introflessa e autoreferenziale “sotto l'alibi di una legalità formale celava un'improduttività ed anti-economicità di base”**⁶². La parallela crisi istituzionale della prima repubblica e la dissoluzione dei vecchi partiti di governo rese quasi obbligatorio e provvidenziale un “grande patto” sulla politica dei redditi che il governo Ciampi concluse con i Sindacati con l'accordo interconfederale del 23 luglio 1993⁶³.

La regolazione degli aspetti economici del rapporto di lavoro dipendente fu pertanto oggetto dei decreti “Bassanini” n. 80/1998 e n. 387/1998. Le novità erano contenute in disposizioni che poi confluirono negli articoli 40 e seguenti del testo unico approvato con decreto legislativo n. 165/2001. Per semplicità di esposizione si individua fra quelle “regole d'ingaggio” – tuttora vigenti nel loro

⁵⁹ vedi qui: *I 9 principi del Merit System dell'amministrazione pubblica statunitense* - <http://www.eticapa.it/eticapa/i-9-principi-del-merit-system-dellamministrazione-pubblica-federale-statunitense/#more-6550>

⁶⁰ Con buona pace dei principi della *common law* – che pure esiste e innerva il sistema giuridico nord-americano – il funzionamento della pubblica amministrazione e del pubblico impiego federale negli Stati Uniti è regolato da due secoli con un vero e proprio codice delle leggi emanate dal Congresso, facilmente consultabile su Internet: le leggi federali attinenti all'Amministrazione pubblica sono contenute nel Titolo V di tale codice <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5>

⁶¹ nel corso degli anni '80, il deficit pubblico registra tassi medi intorno all'11% del PIL. Il rapporto debito PIL sale dal 59% del 1980 al 105% del 1992

⁶² **Carinci**, *Una riforma conclusa fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3-4, 2004, pag 329. [clicca qui.pdf](#)

⁶³ vedi testo: [Accordo interconfederale 23 luglio 1993.pdf](#)



assetto fondamentale, pur con la consueta oscillazione normativa costituita dalle “novelle” introdotte qui e là nel corso di varie legislature – la ripartizione fondamentale della contrattazione collettiva in: **nazionale** (sostanzialmente innervata sul parallelismo fra produttività generale e andamento dei prezzi/costo della vita) e **integrativa** (finalizzata a remunerare gli incrementi di produttività aziendale, in analogia al lavoro privato).

Quali le dinamiche regolative che hanno precluso un effettivo governo della leva finanziaria attraverso lo strumento della contrattazione collettiva?⁶⁴

a) Le dinamiche reali della contrattazione collettiva nazionale

La logica conflittuale e la pari rilevanza fra datore di lavoro e sindacati vigente nel privato viene smentita nel modello relazionale pubblico al suo stesso sorgere: infatti, fin dagli albori della riforma, le risorse a disposizione per la contrattazione collettiva nazionale vengono stabilite dal governo con legge: **“in questo modo viene sottratta all’Aran la negoziazione del quantum degli incrementi, che, invece, è il cuore della contrattazione nel privato”** (Antonio Zucaro)⁶⁵. Di conseguenza, osserva Bellavista⁶⁶ *“manca quel formidabile incentivo di mercato rappresentato dalla possibilità, presente nel settore privato, per l’attore negoziale di parte datoriale di spingere verso la chiusura tempestiva della trattativa offrendo somme ulteriori rispetto a quelle note in partenza. Peraltro, la predeterminazione dei costi contrattuali pone la parte pubblica in una situazione di grande debolezza, in quanto i sindacati partono dal presupposto che tali risorse siano già dovute, senza alcuna contropartita, e così possono concentrare la propria azione per l’ottenimento di somme ulteriori; mentre*

⁶⁴ vedi su questo tema: **Talamo**: *gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa*, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni n. 3-4 del 2009. <http://www.eticapa.it/eticapa/talamo-e-tronti-dinamiche-della-contrattazione-collettiva-nazionale-e-integrativa/#more-1230>; **Talamo**, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione: conflittualità, tendenze e prospettive*, in *La riforma del lavoro pubblico: progressioni di carriera e relazioni collettive*, a cura di V. Talamo, Ipsoa, Milano, 2004, p. 22 ss.; **Talamo** *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il D.lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma* - Working papers per il centro studi di diritto del lavoro europeo “Massimo D’Antona” Bologna 2009 http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20110209-034148_talamo_n110-2010itpdf.pdf; **Bellavista** *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico* - Working papers per il centro studi di diritto del lavoro europeo “Massimo D’Antona 2007” Bologna http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20111025-061346_bellavista_n48-2007itpdf.pdf

⁶⁵ **Zucaro**, *L’attuazione della riforma del pubblico impiego*, Ipsoa, Milano, 2000, pag. 4

⁶⁶ **Bellavista** - *opera ultima citata* – pag 16



la parte pubblica deve lottare per affermare il principio del necessario scambio tra retribuzione e qualità della prestazione. Questa caratteristica incide, in modo perverso, su tutto lo svolgimento della contrattazione. Pertanto, il primo vero momento contrattuale, benché non sia previsto dalla normativa, avviene nelle stanze dei soggetti politici titolari, ai vari livelli, delle disponibilità finanziarie allo scopo di ottenere la maggiore quantità possibile di risorse. Così, prima dell'avvio delle trattative per il rinnovo dei contratti nazionali, le organizzazioni sindacali premono sul Governo affinché, nella legge finanziaria, vengano immesse adeguate risorse. Nel caso delle amministrazioni diverse da quelle dello Stato, per cui non opera il principio della preventiva iscrizione del finanziamento dei contratti all'interno della legge finanziaria, le organizzazioni sindacali agiscono nei confronti dei Comitati di settore a cui tocca il compito di predisporre il relativo meccanismo di finanziamento.

Anche **Valerio Talamo**, a valere sul modello generale della contrattazione collettiva importata nel mondo pubblico e in particolare sulla contrattazione integrativa, ebbe ad osservare: *“Fra gli effetti imprevisti, invece, i principali riguardano la dinamica salariale, molto più accelerata nel lavoro pubblico rispetto a quello privato, soprattutto per l'incidenza della retribuzione cd. di fatto (cd. slittamento). Lo “slittamento” retributivo, a sua volta, pare testimonianza **dell'acritica esportazione (ovvero senza correttivi ad hoc) del modello dell'Accordo del 23 luglio al pubblico impiego.** Tale modello, calato in una realtà in cui il “mercato” opera diversamente (o non opera affatto) ed in cui rimane preponderante il ruolo della politica, viene sostanzialmente deformato”. Ma è soprattutto a valere sulle **risorse da stanziare** che si evidenzia una chiara anomalia: *“La parte pubblica dichiara anticipatamente le risorse che è disposta a mettere sul tavolo: risorse che vengono poi cedute senza sostanziali contropartite”. Viene così determinato e preconstituito “il volume complessivo di risorse che andranno a premiare una produttività ancora da realizzare, **in modo contrario a ciò che avviene nel settore privato**, in cui le risorse da redistribuire a livello aziendale derivano in modo più o meno diretto dagli andamenti di mercato”. Ciò ha prodotto uno “sganciamento di fatto dal modello ed all'avvio di fasi di contrattazione “libera”, al di fuori dei parametri previsti dall'Accordo di luglio”, con le decisioni del governo “assunte in modo sostanzialmente unilaterale inaudita altera parte”.⁶⁷**

Sarebbero sufficienti le osservazioni sopra riportate - riproponibili ad ogni tornata contrattuale - per dimostrare che la difesa di margini di risparmio finanziario, in uno schema quale quello applicato in Italia, è affidata nella contrattazione nazionale solo alle “difese” predisposte dalla

⁶⁷ **Talamo**, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale e integrativa* -in Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni n. 3-4 del 2009 pag. 6 e segg.



Ragioneria Generale dello Stato - non a caso il soggetto statale oggi più criticato e temuto dalla classe politica. Un fatto è sicuro: non si è mai verificato (né si verificherà mai) che non siano stati immessi a contratto **tutti** i denari stanziati dal Parlamento, evento quest'ultimo incerto per definizione nella contrattazione privata in cui gli interessi solidi dell'imprenditoria possono determinare la parte datoriale a **non** recepire alcune delle richieste e rivendicazioni sindacali e ad impegnare fondi inferiori a quelli inizialmente (e riservatamente) programmati e previsti.

b) Le dinamiche reali della contrattazione integrativa

Nella contrattazione integrativa non esiste alcun "paracadute" di salvaguardia dei denari teoricamente spendibili in connessione con reali miglioramenti di produttività: le risorse reperite nel bilancio delle varie amministrazioni vengono senz'altro utilizzate senza alcun collegamento con qualsivoglia rapporto con margini di produttività ottenuti o ottenibili dall'amministrazione pubblica: ciò semplicemente perché, differentemente dalle imprese private, non esiste alcun parametro oggettivo utilizzabile.

Nota ancora Bellavista con riferimento alla contrattazione aziendale pubblica che **"..... lo stesso accade per quanto concerne i contratti collettivi integrativi dove la pressione sindacale opera nell'ambito dei singoli enti. E, a qualunque livello, qualora le risorse annunciate come disponibili si rivelassero insufficienti, la parte pubblica competente a gestire il negoziato viene scavalcata, perché le organizzazioni sindacali si rivolgono direttamente agli organi politici in modo da ottenere un incremento dei relativi valori monetari"**⁶⁸.

A conclusioni identiche perviene **Leonello Tronti**, dal punto di vista strettamente economico⁶⁹: egli quantifica la diffusione della contrattazione decentrata nel **"100% per i dipendenti nel pubblico contro meno del 30% nel privato"** per il motivo evidente che nelle imprese private intanto è possibile avviare la contrattazione integrativa, in quanto si siano verificate o siano prevedibili incrementi di fatturato e/o di produttività. Nella contrattazione pubblica i denari vengono invece posti in contrattazione (e in conseguente pagamento) "senza se e senza ma". Tronti condusse anche uno studio nel quale proponeva un **"indicatore di efficienza del lavoro pubblico.... aggregato e indiretto,**

⁶⁸ **Bellavista** - opera ultima citata - pag. 16

⁶⁹ **Tronti**, *Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile*, in *Adapt, Working paper*, n. 73/2009



capace di segnalare l'andamento dell'efficacia economica del lavoro pubblico, anche in riferimento all'andamento del benessere dei cittadini, e di dare al contempo indicazioni sulla sostenibilità finanziaria e sull'equità rispetto al lavoro privato della remunerazione dei dipendenti pubblici, nonché di offrire, se rapportato al costo del lavoro, un'indicazione dell'efficienza del lavoro pubblico".⁷⁰ Tale indicatore doveva avere funzione identica agli indicatori aziendali privati (fatturato e utili, in particolare), onde determinare l'effettivo trend aziendale positivo eventualmente da remunerare. Il solido pack d'interessi politica/sindacato si è sempre e comunque disinteressato a questa come a qualunque altra ipotesi tecnica di **legare la remunerazione dei contratti integrativi di Ente ad un effettivo e certificato miglioramento dei complessivi risultati aziendali**.

A valere sui "risparmi" conseguiti con la contrattazione pubblica, lo stesso **Tronti** effettuò insieme ad **Angela Golino** e a **Pierluigi Minicucci** un'elaborazione⁷¹ che dimostrava che la crescita delle "retribuzioni lorde per unità di lavoro" nel mondo pubblico si mantiene "sensibilmente inferiore a quella dei due comparti del privato (industria e servizi) fino all'anno 2000", ma dal 2000 al 2005 tale differenza si riduce sostanzialmente, annullandosi nel confronto col settore dell'industria. Per quanto riguardava le retribuzioni di fatto, il saggio rilevava un'evidente diversità negli incrementi nel periodo 2001-2006 (pag. 11): nel privato "l'entità modesta e decrescente dello slittamento salariale non rispecchia soltanto l'abbattimento dei costi salariali del lavoro, ottenuto dalle imprese grazie al turnover generazionale e all'adozione di contratti flessibili ... ma anche la **compressione degli spazi salariali per la contrattazione integrativa** nelle imprese, a sua volta causata dalla **grave stagnazione della produttività del lavoro**" (pag. 13). In altri termini nell'impresa privata, a produttività stagnante o decrescente corrisponde la preclusione di spazi salariali di contrattazione integrativa; nelle amministrazioni pubbliche, invece, una questione di produttività e/o di qualità dei servizi come condizione per l'avvio della contrattazione integrativa **non si pone nemmeno**. Ennesima dimostrazione quest'ultima di come il mondo della "privatizzazione" e contrattualizzazione" nella sua realtà sia sempre risultato **sganciato** da qualunque riferimento con la collettività dei cittadini e delle imprese amministrare e sia scorso su binari di garanzia totalmente autoreferenziali.

Vale rilevare, infine, che rilevanti risparmi nel costo del lavoro pubblico sono stati conseguiti dall'anno 2010 ad oggi, ma ciò è stato determinato proprio dal blocco della retribuzioni dei lavoratori

⁷⁰ **Golino A., Minicucci P., Tronti L.** (2008), *Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Tendenze e confronti con il settore privato*, in *Economia & lavoro*, n. 2, 167-200

⁷¹ **Golino A., Minicucci P., Tronti L.** (2008), citato, pagg. 3 e seguenti



pubblici e dal “ritorno in campo” della fonte legislativa regolatrice⁷². L’effetto congiunto del blocco delle retribuzioni e del blocco del *turn over* nelle assunzioni hanno prodotto nel periodo **2010-2015** un risparmio nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, alla voce “**redditi per lavoro dipendente**”, pari a poco meno di **11 miliardi** di euro⁷³. Quanto a dire che è stato il legislatore il soggetto attore dei risparmi resisi necessari in virtù della crisi economica e finanziaria, non i meccanismi contrattuali collettivi. Pare una prova inconfutabile del fallimento nella Pubblica Amministrazione dei meccanismi di risparmio e di aggancio alla produttività legati/affidati alla contrattazione collettiva.

c) Gli effetti permanenti delle dinamiche di carriera “orizzontale” e “verticale” gestite dai contratti collettivi

Non è stata mai quantificata specificamente l’entità degli esborsi incrementali dovuti alle dinamiche salariali innescate dalla contrattazione collettiva⁷⁴, ma sicuramente il movimento “di massa” delle carriere, avulso da qualunque vero filtro meritocratico, è da iscrivere come uno dei guasti più macroscopici provocati dalla “contrattualizzazione” del pubblico impiego. Il meccanismo di questa vicenda fu individuato da **Antonio Zucaro**⁷⁵ fin dall’anno 2000 e da lui esposto con chiarezza: “*il risultato di gran lunga più importante del nuovo modello di contrattazione collettiva è rappresentato dal “sistema di classificazione del personale”, introdotto dai CCNL 1998-2001 dei diversi comparti al posto del precedente “ordinamento” per qualifiche funzionali.... Questo ordinamento presentava alcuni difetti di fondo: era rigido, perché per passare da un profilo ad un altro, collocato in una qualifica*

⁷² art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122) e art. 16, comma 1, lettere b) e c) del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 – poi dichiarate incostituzionali con Sentenza n. 178 del 2015 <http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/07/n-178-del-2015-ccnl.pdf>

⁷³ vedi qui <http://www.eticapa.it/eticapa/istat-il-conto-consolidato-della-pubblica-amministrazione-2015-costo-del-lavoro-pubblico/> e <http://www.eticapa.it/eticapa/istat-i-conti-delle-amministrazioni-pubbliche-al-2013/>

⁷⁴ Vedi comunque **Talamo**, *Il lavoro pubblico dieci anni dopo la privatizzazione: conflittualità, tendenze e prospettive*, in *La riforma del lavoro pubblico: progressioni di carriera e relazioni collettive*, a cura di V. Talamo, Ipsoa, Milano, 2004, p. 22 ss. **Zucaro**, *Relazioni sindacali e carriere del personale nelle amministrazioni pubbliche*, in *Lav. pubb. amm.*, 2004, p. 314 ss.

⁷⁵ **Zucaro**, *L’attuazione della riforma del pubblico impiego*, citato, pag. 45 e segg.



superiore, occorre un concorso, ed era demotivante, perché i dipendenti migliori restavano per tutta la vita lavorativa nello stesso livello e con la stessa retribuzione degli altri dipendenti..... il **nuovo "sistema di classificazione del personale"**, espressione ritenuta più consona al nuovo regime di diritto privato è stato definito con i **contratti nazionali di lavoro 1998-2001**, in tutti i comparti. Si basa su **aree (A, B e C)** in ciascuna delle quali sono stati accorpati alcuni dei precedenti livelli retributivi..... in ogni area sono individuate le posizioni economiche di accesso dall'esterno, in relazione al titolo di studio previsto per i gruppi di profili confluenti nell'area stessa; da queste posizioni, si sviluppa una "progressione economica", definita anche "orizzontale", alle posizioni successive interne all'area ... tra un'area e quella superiore è possibile una "progressione verticale" o "di carriera", attraverso procedure selettive in cui **il personale interno è ammesso a prescindere dal possesso dei titoli di studio** per l'accesso dall'esterno... dentro questo impianto complessivo, ogni CCNL affida poi alle relazioni sindacali a livello decentrato, in ciascuna amministrazione, la definizione di ulteriori elementi, criteri e modalità di funzionamento dell'impianto stesso..... in ogni amministrazione sono contrattati i profili professionali, i loro contenuti mansionali e la loro collocazione (con buona pace della riserva di competenza organizzativa rimessa al datore di lavoro pubblico!- n. d. r.)..... Nei primi contratti integrativi stipulati nell'estate del 1999 nei grandi enti pubblici (INPS, INAIL e INPDAP), si è evidenziata una seria distorsione della previsione di impiego delle risorse... gli enti, seguendo una tesi prospettata dai sindacati, hanno ritenuto che, una volta negoziati i passaggi di livello e individuate le relative risorse, trattandosi di aumenti di stipendio, **per gli anni successivi l'impegno finanziario relativo si sarebbe dovuto trasferire sui capitoli di spesa del personale mentre l'importo del fondo sarebbe tornato intatto...** La conseguenza fondamentale nel nuovo sistema di gestione contrattata delle progressioni di carriera, dati i rapporti di forza, è un **movimento molto ampio in alcuni casi generalizzato, del personale verso l'inquadramento in livelli superiori**, prescindendo in buona misura dalle modifiche dell'organizzazione del lavoro..... si registra un aumento degli organici nelle aree e nei livelli più elevati. Ad esempio, nell'INPS, 29.878 dipendenti sono nell'area di vertice, ovvero l'ex carriera direttiva, 4480 nell'aria intermedia e 300 in quella più bassa".

Zucaro concludeva la sua esposizione evidenziando il sintomo più inquietante e rilevante del sistema così istauratosi: **la forte limitazione all'accesso di risorse umane dall'esterno**, portatrici per definizione di rinnovamento e vigore; infatti " ...il nuovo testo dell'articolo 36 del d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 80/1998, prevede che le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni avvengano "tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che



*garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno". Questa norma ha rovesciato l'impostazione del reclutamento delle pubbliche amministrazioni, dando la priorità alle procedure selettive riservate al **personale già in servizio** rispetto all'accesso dall'esterno".* Era nel 2000 – ed è rimasto fino ad oggi – un sistema di gestione del personale viziato da totale autoreferenzialità. A pagare è stato il sistema del merito e del ricambio, essendo state escluse dalla possibilità di inserirsi nel lavoro pubblico almeno due generazioni di giovani.

La Corte dei Conti certificò nel 2010, sulla base dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato, che dall'anno 2001 al 2008 erano stati effettuati n. 814.477 ⁷⁶ passaggi verticali di carriera, su circa 3,5 milioni di dipendenti pubblici: i picchi più rilevanti si verificarono nel Servizio sanitario nazionale e nelle Regioni e Autonomie locali, con percentuali di passaggi intorno al 60%. Sono dati che indicano una percentuale assolutamente anomala di progressioni di carriera fra un'area funzionale e l'altra. Se, poi, consideriamo le percentuali di addensamento altissime nelle aree funzionali alte⁷⁷, possiamo concludere che sono transitati in massa, in poco meno di dieci anni, alle posizioni apicali della pubblica amministrazione italiana impiegati interni, anche non muniti di laurea, rimanendo bloccati tutti i concorsi dall'esterno anche a causa del contemporaneo blocco di assunzioni dall'esterno.

Al fine di correggere l'abuso delle progressioni verticali registratosi nel decennio precedente, il decreto legislativo n. 150 del 2009 ripristinò il principio della centralità del concorso pubblico esterno, limitando al 50% la riserva di posti per i candidati interni⁷⁸, tuttavia quella disposizione ha avuto scarsi effetti ai fini di un sano rinnovamento dei quadri amministrativi pubblici, visto il protrarsi delle norme sul blocco del *turn-over*. Anche in questo campo, la forza delle corporazioni ha ottenuto, infine, l'ennesima correzione/deroga legislativa: con le modifiche legislative intervenute quest'anno alle disposizioni sul lavoro pubblico, viene prevista la possibilità, per il triennio 2018-2020, di **effettuare**

⁷⁶ **Corte dei Conti** - *Relazione annuale 2010 sul costo del lavoro pubblico* – Delibera n. 12/2010 Sezioni riunite in sede di controllo.

http://www.corteconti.it/attivita/uffici_centrali/sezioni_riunite_sede_controllo/costo_lavoro_publico/ pag. 110

⁷⁷ Vedi sopra tabella n. 6 a pag. 113

⁷⁸ Articolo 62 d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150



comunque passaggi di carriera riservati agli interni, **senza attendere l'avvio di concorsi esterni**⁷⁹. Nelle vicende succintamente ricostruite le azioni contrattuali si intrecciano con gli interventi legislativi, in un movimento – anche qui “pendolare” – ove emerge con fatica una qualsivoglia regola rappresentativa degli interessi generali della collettività nazionale, se non come freno al tracimare di eventi e comportamenti anomali (è il caso della disposizione del d.lgs. n. 150 appena citato).

La progressione “orizzontale” e “verticale” delle carriere è il vero frutto marcio dell'intera stagione della privatizzazione, così come l'abbiamo conosciuta finora. Il termine “scandaloso” che pare il più consono per definire ciò che è accaduto non va riferito, evidentemente, ai dipendenti pubblici che legittimamente aspirano a una progressione economica e di carriera che premi la loro professionalità e la continuità del proprio impegno. Ciò che è intollerabile è un sistema di governo della pubblica amministrazione che, da un canto predica il criterio del merito individuale, come unica legittima modalità di avanzamento (ridicoleggiando, peraltro, chi in modo più equilibrato vede come titolo di merito individuale anche l'esperienza semplicemente industriosa che ogni lavoratore onesto matura con lo scorrere del tempo), d'altro canto ha consentito e promosso avanzamenti economici e di carriera che proprio quel merito mortificavano, avviando **progressioni di massa** che non hanno nemmeno tenuto conto dei titoli di studio e hanno avvilito i tanti lavoratori pubblici onesti e capaci. La perversione maggiore, come già accennato, è stato il **“combinato disposto” fra progressioni interne e blocco del turnover**, che ha impedito il fisiologico ricambio con l'esterno della risorsa umana pubblica e che, impedendo a tanti lavoratori giovani di scegliere la pubblica amministrazione come professione di vita, si colloca storicamente come uno dei fattori non marginali che hanno generato nell'ultimo quindicennio in Italia la **crescita anomala del tasso di disoccupazione giovanile**.

d) Considerazioni conclusive sulle procedure di contrattazione

Affinché le conclusioni sul tema sviluppato non appaiano “di parte”, ne affidiamo l'esposizione al prof. **Carlo Dell'Aringa**, economista e studioso della contrattazione pubblica, ma soprattutto primo presidente dell'ARAN, quindi persona che ha sperimentato dall'interno le ricadute dei meccanismi di

⁷⁹ Vedi la disposizione legislativa contenuta nell'articolo 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017. <http://www.segretariocomunalivighenzi.it/23-07-2017-nuove-progressioni-verticali-un-intricato-rebus-procedurale>



contrattazione pubblica in vigore in questi vent'anni. In un suo recentissimo scritto ⁸⁰ egli afferma che: *“la contrattazione aziendale nel pubblico impiego non abbia dato i risultati attesi”* ...che “ *gli aumenti retributivi concessi a livello aziendale sono in larga misura di carattere fisso*”....”le voci che vengono spesso ritenute variabili, di fatto non lo sono...le risorse per la contrattazione aziendale vengono spesso utilizzate per gli avanzamenti del personale nell'ambito delle carriere orizzontali“; che **“nonostante le disposizioni di legge che imponevano di legare gli aumenti retributivi ai miglioramenti della prestazione, questo si è verificato ben poco e oggi l'opinione pubblica si lamenta, come un tempo, della scarsa qualità dei servizi offerti”**. Sul fallimento delle funzioni attese dalla contrattazione aziendale - fallimento legato a un rapporto distorto fra dirigenza, sindacato e politica - Dell'Aringa afferma che *“i dirigenti un po' per quieto vivere e un po' per mancanza di effettiva autonomia nei confronti sia della politica che dei sindacati, hanno privilegiato sempre criteri di eguaglianza e imparzialità, affidandosi, nella definizione dei premi a criteri lontani da principi secondo cui essi vanno differenziati sulla base di a) esigenze interne di carattere organizzativo; b) performance dei singoli e dei gruppi; c) professionalità effettivamente praticata”*...”**il riferimento al comportamento del “privato datore di lavoro” è rimasto molto spesso sulla carta**“... che *“paradossalmente la cosiddetta “privatizzazione” del pubblico impiego, realizzandosi essenzialmente attraverso la “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro, ha assegnato ai sindacati il potere e il compito di vanificare gli stessi obiettivi che i sostenitori della “privatizzazione” assegnavano alle riforme messe in campo”* che, di conseguenza *“la contrattazione dei criteri di valutazione si è trasformata in contrattazione dei risultati della valutazione*. Ed è per questo motivo che i premi al personale sono spesso dati **“a pioggia”**“.

Una simile bocciatura del sistema di contrattazione collettiva applicato al pubblico impiego non poteva venire da fonte più qualificata.

Ma qualcuno prima degli altri, in tempi remoti e agli albori del movimento di privatizzazione, aveva già inquadrato e fissato in maniera sintetica e definitiva la logica immanente della contrattazione nel pubblico impiego: **Giuliano Amato** nell'anno 1989 affermò semplicemente: **“È difficile realizzare la logica d'impresa quando il datore di lavoro è dalla stessa parte dei dipendenti”**⁸¹.

⁸⁰ **Dell'Aringa** - *Contrattazione collettiva e ruolo dei dirigenti* - 2016. in “ *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*” a cura di Carlo Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca – il Mulino . <http://www.eticapa.it/eticapa/carlo-dellaringa-le-aspettative-mancate-della-contrattualizzazione-delle-retribuzioni-dei-pubblici-dipendenti/#more-8020>

⁸¹ **Amato** – *Impiego pubblico fra malessere e inefficienza* – 1989 in **Lettieri**: *Ripensare il Sindacato*, F. Angeli



3. Il ruolo e lo status del dirigente “privatizzato”

Fra tutte le questioni che hanno agitato e suscitato polemiche e disordinate sovrapposizioni legislative nei vent'anni di vita della riforma, quella che registra le critiche più decise e oscillazioni persistenti è il regime giuridico dei dirigenti pubblici.

Giova qui fissare il “prima” e il “dopo” la riforma: potremmo dire che “c’era una volta il dirigente inamovibile”, con riferimento allo status dei dirigenti pubblici fino a tutti gli anni '80; **Sabino Cassese** ne tracciò un ritratto nitido e gentilmente corrosivo nel suo famosissimo scritto del 1981 dal titolo esemplificatore “**Grandezza e miserie dell’alta burocrazia**”. Vi si delineava l’ideal-tipo di un burocrate di origini meridionali, poco coinvolto nel “ceto dirigente politico-economico”, in posizione servente rispetto alla politica, interessato unicamente alla difesa del proprio status giuridico, pronto a barattare il suo deficit di potere con la sicurezza del posto di lavoro: sicurezza che si identificava nei fatti nell’inamovibilità. Zero disponibilità al cambiamento, sorda resistenza a qualunque idea riformatrice della pubblica amministrazione⁸². Giusta o sbagliata che fosse la raffigurazione è importante comunque osservare che la gran parte dell’opinione pubblica, del sindacato e della politica ritenne vera e reale quell’analisi. Ne erano convinti anche i riformatori degli anni '90, **Massimo d’Antona** in testa, tanto da ritenere la questione della “resistenza della dirigenza alle riforme” come uno dei punti cardine da superare per affermare il percorso della privatizzazione⁸³.

Soprattutto da questi convincimenti radicati sorse l’idea, poi tradottasi in norme di legge tuttora vigenti, che fosse necessario rimuovere l’ostacolo del “dirigente inamovibile”, perché una tal figura avrebbe sempre minacciato l’esito di qualunque innovazione, conducendo una resistenza passiva attraverso strumentalizzazioni delle norme e complicazioni procedurali. Questo, secondo chi scrive, il nocciolo vero dell’orientamento che portò alla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti, nonostante gli avvertimenti di **Massimo Severo Giannini**⁸⁴:

⁸² Cassese - Grandezza e miserie dell’alta burocrazia, in “Politica del diritto” n. 2-3 del 1981 - [vedi qui](#)

⁸³ Massimo D’Antona, replicando a Sabino Cassese su “Il sole 24 ore” del 4 marzo 1998 - [vedi qui](#)- affermò fra l’altro come: “*lo schema di decreto legislativo sia stato accolto dai dirigenti generali dello Stato, con riserve, ma anche con grande attenzione..... comprendo bene che la riforma, se abolisce alcuni degli attuali privilegi, primo fra tutti l’inamovibilità delle funzioni, apre nello stesso tempo una prospettiva di valorizzazione professionale ed economica che allo stato delle cose è del tutto preclusa ai migliori*”

⁸⁴ Nel già citato “Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato” - [vedi qui](#) - Giannini evocò esplicitamente la privatizzazione dei rapporti d’impiego, con un limite invalicabile: “...**conservando come**



Rinviando ad analisi più diffuse sull'avvicinarsi delle norme sulla dirigenza pubblica⁸⁵, i **temi centrali riguardanti il regime giuridico del "dirigente privatizzato"** e "non più inamovibile" sono i seguenti: **a) il rapporto d'ufficio dei dirigenti di carriera, basato su "incarichi a tempo"; b) il dirigente "datore di lavoro", c) gli incarichi "esterni" a tempo determinato. d) la distinzione fra "politica" e "gestione":**

a) Il rapporto d'ufficio basato su "incarichi a tempo"

La trattazione della materia degli "incarichi a tempo" va pretermessa rispetto alle altre, in particolare verso la materia della distinzione fra "indirizzo politico amministrativo" e "responsabilità di gestione"; il corso effettivo degli eventi ha, infatti, dimostrato che è questo l'aspetto normativo che ha maggiormente "morso" nella vita reale della dirigenza pubblica, **quindi** delle amministrazioni pubbliche, **quindi** del Paese: al contrario, la distinzione fra "politica e amministrazione" rimane nelle aule della pura declamazione retorica, senza veri riscontri nella realtà istituzionale delle pubbliche amministrazioni.

Il principio della temporaneità degli incarichi fu introdotto nell'aprile 1998 con il decreto legislativo n. 80 (quello della "seconda privatizzazione"): l'articolo 12 di tale decreto sancì per la prima volta nella storia della nostra pubblica amministrazione che **"gli incarichi di direzione degli uffici delle Amministrazioni dello Stato sono conferiti a tempo determinato"**⁸⁶. Con questa disposizione si

rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro ai quali tale esercizio è affidato o affidabile, cioè gli attuali direttivi e dirigenti"

⁸⁵ Si veda fino a tutto l'anno 1981 la ricostruzione storico-giuridica di **Cassese**, in "Grandezza e miserie dell'alta burocrazia", cit. Per il periodo 1981- 1998, **D'Antona** - *Diritto pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego* -1998 LPA [vedi qui](#); **Melis** - *Il lungo cammino delle riforme: dal rapporto Giannini agli anni '90 - 2003* FORMEZ - [vedi qui](#); per i periodi successivi fino al 2016: **Talamo** "Per una dirigenza pubblica riformata: contro lo spoils system all'italiana", 2007 e "Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della Consulta", 2017, il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni [vedi qui](#)

⁸⁶ In realtà il principio di temporaneità degli incarichi dirigenziali era stato già introdotto in precedenza per i dirigenti dei Comuni e delle Province con la legge n. 142 del 1990: l'articolo 51 di quella legge prevedeva per la prima volta che "Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili degli uffici o dei servizi, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico". Gli argini residui caddero con la legge n. 127 del 1997 che regolò come contratti a tempo determinato "con durata corrispondente a quella del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia" gli incarichi di Segretario comunale e di direttore generale. Tuttavia l'attenzione dei più convergeva all'epoca sullo status dei dirigenti statali, nell'erronea convinzione - ancora oggi persistente - di una loro maggiore "rappresentatività" e "peso" nelle sorti dell'Amministrazione pubblica. Al



veniva ad operare una resezione fra il “rapporto di lavoro” del dirigente statale, che rimaneva a tempo indeterminato,⁸⁷ e il “rapporto d’ufficio” che veniva regolato con un “**provvedimento di conferimento dell’incarico**” (comunque atto assunto in qualità di “privato datore di lavoro”⁸⁸) in cui “sono individuati l’oggetto dell’incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall’organo di vertice”. A tale provvedimento, a termini dell’articolo 19, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, più volte rimaneggiato, “*accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico*”. Ancora oggi, queste rimangono le “regole d’ingaggio” dei dirigenti pubblici di carriera, non solo statali e di enti pubblici nazionali, ma anche regionali e comunali secondo legislazioni diverse, ma convergenti comunque sul **principio della temporaneità**⁸⁹.

Non sembrò una modificazione di calibro dirimente ed ebbero buon gioco le argomentazioni di coloro che rifiutavano il paragone con lo *spoils system* statunitense, perché con quest’ultimo, pur nella limitatissima misura in cui viene applicato alla loro dirigenza federale⁹⁰, la riforma aveva poco a che vedere⁹¹. Era un’osservazione pertinente: il malizioso ricorso a locuzioni anglosassoni ha quasi sempre nel nostro Paese la funzione di allontanare la comprensione delle sostanze di cui si parla: nel caso in questione non era e non è in discussione lo *spoils system*⁹², bensì una misura diversa, molto

contrario, la consistenza delle diverse dirigenze, nonché il numero e l’importanza delle funzioni demandate alle autonomie locali, consiglierebbero di concentrare l’attenzione accademica soprattutto sul regime giuridico dei dirigenti dei Comuni, ormai oggetto di vere e proprie scorribande politiche

⁸⁷ nel contesto di un “ruolo unico” la cui esistenza fu in seguito rimossa dalla successiva legge n. 145 dell’anno 2002 (articolo 10, comma 2), che ripristinò i ruoli separati per ciascuna singola Amministrazione statale

⁸⁸ Si veda la giurisprudenza costante della Corte di Cassazione (vedi fra tutte [la sentenza n. 5659 del 20 marzo 2004](#))

⁸⁹ La durata degli incarichi dei dirigenti statali e degli enti pubblici nazionali è stata modificata più volte in questi 20 anni, sempre in connessione a mutate temperie politiche. Oggi si attesta su periodi di tempo dai tre ai cinque anni, secondo le previsioni del testo ultimo dell’articolo 19, comma 2, del d.lgs. n. 165

⁹⁰ vedi qui <http://www.eticapa.it/eticapa/la-dirigenza-u-s-a-il-senior-executive-service-nell'amministrazione-federale/>

⁹¹ **Lorenzo Zoppoli**, nella sua rievocazione “A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale” (http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Zopp/Zoppoli_L_Dirigenza-e-personale-30_31genn08.pdf) a tal proposito scriveva: “Questo “fantasma” aleggia spesso quando si parla di dirigenza pubblica. A mio parere la riforma Bassanini non introduceva uno *spoils system* vero e proprio, perché la principale caratteristica dello *spoils system* consiste nel fatto che, quando cambia il vertice politico, la dirigenza “torna a casa”, nel senso che si estingue il rapporto di lavoro. Invece nel sistema configurato dal legislatore italiano questo non accade: il contratto di lavoro, se è a tempo indeterminato, rimane in vita, mentre una limitata fascia di dirigenti perde l’incarico ricevuto dal precedente Governo.”

⁹² Vedi qui il reale funzionamento dello *spoils system* negli Stati Uniti: <http://www.eticapa.it/eticapa/il-vero-spoils-system-federale-americano-che-succede-dopo-la-vittoria-di-donald-trump/>. Lo studio, anche superficiale, del funzionamento dell’amministrazione federale statunitense - e della relativa legislazione - mostrano con



sdruciolevole e lesiva della stabilità del rapporto d'ufficio (non di lavoro) del dirigente pubblico: il concetto di “durata predefinita” dell’incarico, che imprime un **carattere di fiduciarità rispetto al vertice politico amministrativo** nell’azione del dirigente, perché lo scadere automatico dell’incarico pone il primo in condizione di rimuovere - senza motivazioni di sorta - il dirigente “non fedele”, quindi instaura una condizione di minorità e di subordinazione funzionale implicita, che è l’esatto opposto della conclamata posizione di autonomia gestionale sancita in linea teorica. Il dirigente, quindi, nel nostro ordinamento (per ora) non perde il posto di lavoro (questo è il vero *spoils system*), ma il nocumento agli interessi generali dei cittadini è identico: viene leso, infatti, il **principio della continuità** del lavoro amministrativo e la **garanzia dell'imparzialità** delle scelte della pubblica amministrazione è affievolita per la prevalenza dell’orientamento politico (di parte per definizione).

Era (ed è) il principio stesso della temporaneità degli incarichi⁹³ ad essere in discussione!

Le norme di legge sulla temporaneità degli incarichi provocarono l’immediata reazione del professor Cassese (colui che aveva descritto la figura del “dirigente inamovibile”), il quale attaccò subito “a testa bassa” i contenuti di quell’innovazione in una celebre polemica giornalistica a ridosso dell’approvazione dello schema del decreto legislativo sopra ricordato⁹⁴. In seguito, **Sabino Cassese** pose la questione della costituzionalità stessa del principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali criticando la diversa posizione cui era pervenuta la Corte costituzionale⁹⁵. Sulla stessa

chiarezza che il riferimento allo *spoils system* per lo status attuale dei dirigenti pubblici italiani è **errato**. Infatti lo *spoils system* originale statunitense conduce alla **cessazione del rapporto di lavoro**, invece il sistema italiano prevede la temporaneità e l’eventuale cessazione **del solo** rapporto d’impiego, o incarico che dir si voglia. È il classico schema all’italiana della “scelta/non scelta”. Con il carattere temporaneo attribuito **alla sola funzione**, il legislatore e la Corte Costituzionale rinviavano da vent’anni la scelta di fondo: se lo *status* giuridico dei dirigenti pubblici debba avere natura “stabile” **oppure** “fiduciaria” rispetto al vertice politico di turno.

⁹³ Come noto, per ragioni molto “italiane” – cioè legate al peso politico delle innumerevoli corporazioni grandi e piccole, quasi sempre prevalenti nel mondo della pubblica amministrazione – non tutti i dirigenti pubblici furono assoggettati al principio di temporaneità degli incarichi: quest’ultimo, infatti, non fu applicato ai prefetti, agli ambasciatori e ai dirigenti delle carceri. Ma ciò, alla prova dei fatti, si è dimostrato un bene per la qualità di gestione delle relative Amministrazioni

⁹⁴ Vedi qui la polemica fra [Cassese, D'Antona e Bassanini](#) sui giornali dell’epoca

⁹⁵ **Cassese**, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, su “Giornale di diritto amministrativo”, n. 12/2002 - [vedi qui](#) - vi era una critica esplicita all’orientamento adottato dalla Corte Costituzionale sulla temporaneità degli incarichi; Cassese affermò che “La Corte costituzionale, **con grande superficialità**, ha deciso di recente (ordinanza n. 11/2002) che per i dirigenti, a differenza dei magistrati, non vi è... una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno **stato giuridico particolare** che assicuri stabilità e inamovibilità. Essa così ha accettato il nuovo regime”



lunghezza d'onda la ferma presa di posizione di **Mario Rusciano**, uno degli ispiratori della riforma della privatizzazione⁹⁶: analizzando l'abbandono del regime di diritto amministrativo per l'alta dirigenza, egli inquadrò lo *status* della dirigenza italiana dal punto di vista dei principi costituzionali e così concluse: *"Una rilettura delle poche e scarse norme costituzionali in materia di pubblica amministrazione (articoli 28, 97 e 98) mi pare autorizzi a ribadire che il Costituente ha inteso garantire un'amministrazione di marca weberiana: legame tra buon andamento e imparzialità dell'amministrazione; predeterminazione di sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità, proprie dei funzionari; accesso agli impieghi per concorso; servizio esclusivo della nazione dei pubblici impiegati. Sono tutte esplicite dichiarazioni della volontà costituzionale di rendere, per quanto possibile, gli apparati amministrativi impermeabili alla parzialità e alla faziosità, proprie del potere politico, esercitato dalla classe di governo. Il servizio esclusivo della nazione mi pare incontestabilmente l'esatto contrario del servizio esclusivo di una fazione; insomma nell'atteggiamento partigiano insito in qualunque forma di spoils system"*⁹⁷.

Fra le altre numerose prese di posizione accademiche sul principio della temporaneità degli incarichi dei dirigenti di carriera - alcune "dialoganti" altre più decise - riepiloghiamo quelle che ci sembrano più significative.

Stefano Battini, attuale presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, sull'onda del pensiero di Cassese, criticò aspramente la linea interpretativa favorevole della Corte costituzionale all'introduzione del principio di temporaneità e giunse ad affermare in occasione della sentenza n. 233/2006⁹⁸: *"la sentenza della Corte costituzionale, in conclusione, opta nettamente a favore del principio di "coesione" - ma si potrebbe anche dire di fiducia - fra politica e alta burocrazia e, in questo*

⁹⁶ **Rusciano**, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., nel quale era così affermato ".... Le medesime ragioni per le quali si è più volte lamentato l'inconsulto riferimento ad ogni tipo di rapporto di impiego delle caratteristiche del "funzionario" inducono a non cadere nel medesimo errore, anche se all'inverso, nel senso cioè di ipotizzare una totale riferibilità della logica lavoristica anche al rapporto dirigenziale"

⁹⁷ **Rusciano**, *Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica* - Diritto, Lavori, Mercati, n. 3/2005 - [vedi qui](#) -

⁹⁸ Con la sentenza n. 233 del giugno 2006 la Corte costituzionale ritenne costituzionalmente legittime le disposizioni legislative che estendevano la decadenza automatica dall'incarico a tutti i dirigenti **direttamente nominati** dalle autorità politiche (quindi non considerò il meccanismo di decadenza ristretto ai soli dirigenti generali di vertice delle strutture amministrative). Questa estensione "quantitativa" del meccanismo di decadenza (sempre ed erroneamente qualificato come "spoils system") veniva sostenuto dalla sentenza in virtù di un "**principio di coesione**" "fra organo politico e organi di vertice dell'apparato burocratico" - <http://www.eticapa.it/eticapa/vassalli-gli-italiani-e-il-signor-b/>



*modo, esclude l'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione*⁹⁹. Nello scorso anno 2016, confermando valutazioni precedenti, egli ha affermato: *“I manager pubblici sono stati datori di lavoro deboli, soprattutto perché non sono stati valutati in base ai risultati e sono stati invece collegati fiduciariamente al vertice politico. Qui il legislatore, assimilando il dirigente pubblico al dirigente privato, è incorso nella trappola del “falso amico”, ritenendo che lo stesso termine – dirigente – abbia lo stesso significato in due lingue diverse. Ma nel settore pubblico il dirigente non deve essere, come nel privato, l’alter ego dell’imprenditore. Egli deve invece impersonare l’imprenditore stesso, esercitando le funzioni del privato datore di lavoro per diretta attribuzione legislativa, non per delega del vertice politico. Per cui è impropria la relazione fiduciaria con quest’ultimo, che non è affatto il corrispondente dell’imprenditore nel settore pubblico”*¹⁰⁰.

Carlo D’Orta, dirigente pubblico protagonista in Funzione pubblica della stagione riformatrice della fine degli anni '90, tracciò in seguito profili critici sul “dirigente privatizzato” in termini molto crudi. Egli scrisse nel 2011: *“Conditio sine qua non per il successo della “privatizzazione” del lavoro pubblico è, dunque la riproduzione di una figura simile; di qualcuno che abbia, nei singoli ministeri ed enti, ruolo, autonomia e poteri realmente corrispondenti a quelli di un amministratore delegato; di qualcuno che, come l’amministratore delegato di una impresa, sia tenuto ad attenersi agli indirizzi strategici della proprietà, si confronti anche costantemente con essa sulle principali decisioni operative e ad essa risponda poi periodicamente per i risultati, ma **goda di piena e reale autonomia nella gestione quotidiana**. Ebbene, il problema della nostra riforma del lavoro pubblico è che questo modello, correttamente disegnato sulla carta dalle norme del 1993-1998, non è mai stato davvero attuato e anzi, a partire dal 1999, è stato progressivamente sostituito da un altro modello, frutto di un’opera progressiva e bipartisan di “distorsione della riforma”. In pratica: Governo, legislatore ed organi politici al vertice delle varie amministrazioni statali, regionali e locali hanno preferito assicurarsi il “controllo” dell’apparato puntando sullo spoils system e sulla precarizzazione/fidelizzazione della dirigenza, piuttosto che sui pur delineati sistemi di pianificazione degli obiettivi e controllo sui risultati. In tal modo, e dal proprio punto di vista, gli organi politici hanno conseguito facilmente un duplice obiettivo: mantenere un controllo sulle singole attività assai pervasivo e costante, e farlo per di più senza nemmeno (come avveniva fino al 1993)*

⁹⁹ **Battini** – *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system* - Giornale di diritto amministrativo n. 8/2006. Articolo fortemente critico verso la sentenza sopra citata

¹⁰⁰ **Battini** – *Al servizio della Nazione? Verso un modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico* – 2016, relazione tenuta al 62° Convegno di Studi amministrativi a Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016 - <http://www.eticapa.it/eticapa/stefano-battini-verso-un-nuovo-modello-di-disciplina-della-dirigenza-e-del-personale-pubblico/#more-7999>



la responsabilità personale per la firma diretta degli atti di gestione. Ma, dal punto di vista della riforma, l'effetto è stato disastroso"¹⁰¹.

Guido Melis, uno degli storici più illustri della pubblica amministrazione post-unitaria¹⁰², ha effettuato un salutare confronto con altre esperienze europee: *“In Italia, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi europei, il timone della riforma non è stato manovrato né dalla dirigenza amministrativa – che anzi ha per lo più subito il processo, partecipandovi marginalmente, né dal Parlamento – che si è in generale tenuto estraneo all’elaborazione e alla definizione delle politiche riformatrici”*; inoltre *“gli ordinamenti francese, tedesco, spagnolo non ignorano rapporti di lavoro di natura privatistica, ma li confinano allo svolgimento di compiti esecutivi ed operativi, comunque al di fuori dell’esercizio del potere pubblico. In Italia insomma si è affermato negli ultimi quindici anni un modello, non solo radicalmente nuovo rispetto alla tradizione nazionale, ma anche **fortemente divaricato rispetto alle esperienze coeve dei principali partners europei**”*. Con limiti intrinseci, in particolare due:” 1) la mancanza di *“una **guida stabile all’intero processo riformatore**, possibilmente esterna e separata rispetto ai governi che si succedono, sebbene con essi intimamente collegata (una specifica authority?), realizzando sul tema della modernizzazione amministrativa un “patto nazionale” tra le forze politiche e le correnti rappresentative della società civile, chiamate – le une e le altre”*; 2) la responsabilità del dirigente, punto chiave di una visione riformata dell’amministrazione, non può che essere assicurata da una **disciplina dell’imparzialità soggettiva**; presuppone, però, un passo indietro nell’attuale corsa alla privatizzazione ed un ritorno a quella dicotomia tra impiegati in genere (privatizzati) **e funzionari dirigenti (mantenuti nell’area pubblica)** che saggiamente il Rapporto Giannini indicava come un limite insuperabile nella contrattualizzazione del rapporto di lavoro con le amministrazioni”¹⁰³.

Gaetano D’Auria, magistrato delle Corti dei conti che tanto si spese nel ciclo delle riforme, ebbe a reagire criticamente quando fu evidente che il principio della temporaneità veniva “piegato” al suo limite estremo: di fronte ad uno dei primi sussulti tellurici impressi alle norme del d.lgs. n. 165, che eliminava il limite minimo di durata degli incarichi dirigenziali e riduceva a tre anni il limite massimo

¹⁰¹ **D’Orta** - *L’Organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma*” - cit. - [vedi qui](#)

¹⁰² **Melis** - *Storia dell’amministrazione italiana (1861-1993)* - 1996 Il Mulino

¹⁰³ **Melis** - *L’evoluzione recente e i problemi aperti dell’amministrazione italiana* - Formez 2011 - [vedi qui](#)



per i dirigenti di prima fascia dei Ministeri¹⁰⁴, egli ebbe a scrivere che *“gli incarichi sono rinnovabili...ma sono anche **non** rinnovabili, peraltro - come nel precedente regime - senza necessità di motivazione: il che, considerata la breve durata degli incarichi, esalta il carattere sempre più strettamente fiduciario delle nomine”*¹⁰⁵.

Anche il professor **Gianfranco D'Alessio**, in linea generale favorevole all'orientamento della privatizzazione delle dirigenze¹⁰⁶, non mancò di riflettere sulla circostanza secondo la quale quella normativa si prestava facilmente a **movimenti oscillatori** innescati su iniziativa di governi di parte politica diversa a quella della maggioranza di precedenti legislature. In occasione del terzo movimento oscillatorio sulla durata degli incarichi (riportati a tre anni come termine minimo¹⁰⁷) ebbe a scrivere *“in una fase della nostra storia istituzionale come quella attuale che già più di una volta ha visto la legislazione piegarsi ad esigenze che poco sembrano avere a che fare con gli interessi generali della collettività... un'opzione normativa, in sé ineccepibile, come quella sull'adeguamento della durata degli incarichi, in realtà risponderebbe a scopi assai meno nobili, come quello del consolidamento della posizione di dirigenti vicini all'attuale governo, ma che potrebbero non essere altrettanto graditi a quello destinato a subentrare”*¹⁰⁸. Leggiamo in queste osservazioni il riconoscimento implicito della **volatilità** di un impianto normativo che si prestava e si presta a continue “manomissioni successive”.

Sarebbe limitata un'esposizione critica che non tenesse conto delle ragioni a favore del “principio di temporaneità degli incarichi” da sempre sostenute dal suo ispiratore politico: **Franco Bassanini**¹⁰⁹. In occasione della discussione pubblica innescata da Sabino Cassese sulla privatizzazione della dirigenza pubblica¹¹⁰ egli ebbe a scrivere nell'anno 1998: *“siamo allo spoils system? Non scherziamo. **Ne siamo lontani mille miglia...** nello spoils system un nuovo governo nomina i nuovi dirigenti e manda a casa i vecchi. Nel sistema che noi proponiamo nessuno va a casa per ragioni*

¹⁰⁴ Articolo 3, comma 1, della Legge 15 luglio 2002, n. 145

¹⁰⁵ **D'Auria** – *Ancora una riforma della dirigenza pubblica* – Giornale di diritto amministrativo, n. 11/2002

¹⁰⁶ **D'Alessio** – *L'Amministrazione come professione: i dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini* - 2008, il Mulino

¹⁰⁷ Articolo 14-sexies del D.L. 30 giugno 2005, n. 115 (convertito in Legge 17 agosto 2005, n. 168).

¹⁰⁸ **D'Alessio** – *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche* – 2002 Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni

¹⁰⁹ da segnalare, evidentemente, anche quella “parallela” di **Massimo D'Antona** che, nella polemica con Cassese, sviluppò le sue tesi a favore della privatizzazione della dirigenza in un articolo su “Il Sole 24 Ore” del 4 marzo 1998, dal titolo sufficientemente significativo: *“Dirigenti pubblici: meglio se a tempo”*

¹¹⁰ vedi nota precedente



*politiche. Il nuovo governo (ma solo all'inizio della legislatura) può confermare o meno una trentina di top manager¹¹¹. I non confermati passano ad altro incarico. La dirigenza statale continua a costituire un corpo al quale si accede per concorso. Solo per una modesta quota (il 5 per cento) dei dirigenti possono essere assunti (a termine) dall'esterno. Non solo: in un decreto, già previsto per luglio, (sarà poi il d.lgs. n. 286/1999 - n.d.r.) saranno introdotte forti garanzie per i casi di revoca del dirigente inefficiente, compresa la costituzione di un organismo neutrale snello che lo garantisca da ogni possibile arbitrio del politico. Quindi **nulla a che fare con lo spoils system...** la proposta del governo rafforza la separazione tra politica e amministrazione, elimina le ingerenze dei politici sulla gestione amministrativa, garantisce l'autonomia. Ma...i dirigenti devono rispondere dei risultati del loro lavoro.... non possono essere inamovibili. E al politico (al sindaco, al Ministro) deve restare, con il potere di **fissare obiettivi e indirizzo**, quello di confermare i dirigenti al termine del loro mandato, o di sceglierne dei nuovi". Era una posizione condivisibile, che confermava la sensibilità dei riformatori al valore dell'autonomia dell'azione della dirigenza pubblica; tuttavia, presupponeva, come Bassanini stesso e D'Antona precisarono, due condizioni di fondo: la predisposizione di **direttive generali** con l'indicazione degli obiettivi di gestione attesi dai dirigenti e un **sistema di valutazione delle performance** gestito con criteri generali uniformi e garantito da un'autorità indipendente dal potere politico. Come si espone nel capitolo successivo, nessuna di queste condizioni si è mai concretizzata nella realtà¹¹².*

¹¹¹ Si effettua qui un fugace riferimento alla problematica dei **dirigenti apicali** – segretari generali, capi dipartimento ministeriali, direttori generali di enti nazionali – il cui incarico la riforma del 1998 assoggettò a caducazione in occasione della fiducia parlamentare a un nuovo Governo. Pare questa, infatti, una delle misure condivisibili dell'impianto riformatore, perché riferita a una ristretta cerchia di collaboratori **diretti** del vertice politico (come giusto e in auge in altri sistemi istituzionali). Rimane aperto, tuttavia, il quesito sul "come" tale forma di fiduciarità si coniughi con l'esistenza dei **Gabinetti ministeriali**, cui la tradizione cavouriana e la legislazione attuale continuano a conferire le funzioni di "diretta collaborazione col Ministro". Chi è allora il diretto collaboratore del vertice politico? Il top manager o il capo di Gabinetto? **Valerio Talamo** nel suo scritto "Per una dirigenza pubblica riformata (contro lo spoils system all'italiana) del 2007 - [vedi qui](#) - pagg. 37 e segg. - analizza gli aspetti della questione pervenendo alla seguente conclusione: "....o il rapporto fiduciario viene riconosciuto e ammesso nei soli uffici che coadiuvano il Ministro nelle strategie e nella predisposizione delle direttive e dei programmi (cioè i Gabinetti)...**oppure** si ammette il sistema delle spoglie, così com'è stato impostato nella legislazione del 1998, eliminando in tal caso, le duplicazioni di ruoli e di funzioni degli uffici di staff strettamente intesi, **trattandosi altrimenti di una duplicazione**"

¹¹² Si può anche aggiungere che un efficiente sistema di valutazione dei dirigenti renderebbe **inutile** la temporaneità degli incarichi perché il dirigente che non garantisca ottimi risultati potrebbe essere rimosso *ad nutum*



Sulla dirimente incidenza sulla stabilità del dirigente pubblico dei fattori da ultimo richiamati (direttive generali e valutazione su criteri uniformi), convenne circa dieci anni dopo, **Lorenzo Zoppoli**, uno degli accademici collaboratori di Bassanini nella predisposizione della riforma¹¹³: egli individuò nel processo di **valutazione del dirigente** (annuale e di fine incarico) la concretizzazione di quel **“giusto procedimento”** cui la Corte costituzionale, in due sentenze che avevano in qualche modo corretto la linea giurisprudenziale precedente, condizionava la possibilità di revoca o di non conferma di un incarico dirigenziale scaduto.¹¹⁴ Ma dove e quando si è concretizzato quel “giusto procedimento” della valutazione dirigenziale, evocato dalla Corte costituzionale e teoricamente previsto dall’articolo 5 del decreto legislativo n. 286 del lontano 1999? Mai e in nessun luogo.

Con buona pace delle raccomandazioni della Corte, il legislatore, al contrario, non pagò del termine minimo di tre anni infine posto alla permanenza in un incarico e dando prova di una chiara capacità di **vanificare perfino quel breve termine di durata**, sancì definitivamente, in seguito, la natura precaria del rapporto d’ufficio dirigenziale. In base a due **norme spot** apparse in due decreti legge, nel 2010 e 2011¹¹⁵, ancora oggi può essere conferito al dirigente pubblico un altro incarico **“anche in assenza di valutazione negativa” “in dipendenza di processi di riorganizzazione”**, anche **“prima della scadenza dell’incarico”, “in relazione a motivate esigenze organizzative”**. Con ciò la legislazione vigente ha indotto, fra l’altro, un fenomeno anomalo di riorganizzazione delle tecnostrutture di Amministrazioni pubbliche – ASL in particolare¹¹⁶ – che vengono attivate con il solo scopo di indurre modifiche d’incarico ad alcuni dirigenti di quell’amministrazione (preposizione di dirigenti fedeli e/o rimozione di dirigenti indesiderati). Il degrado normativo in questione è stato

¹¹³ **Zoppoli** - “A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale” - cit. - pagg. 21-22

¹¹⁴ Con le **sentenze n. 103 e n. 104 del 2007** - , <http://www.eticapa.it/eticapa/politica-e-dirigenza-pubblica-principi-giurisprudenziali/> - la Corte costituzionale “modificò nella continuità” il suo orientamento a proposito del principio di temporaneità degli incarichi dirigenziali: ne confermò la legittimità, ma subordinò l’ammissibilità costituzionale della previsione legislativa di una loro revoca nel corso dello svolgimento dell’incarico stesso **all’esperienza di un “giusto procedimento”** (“*La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio e in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza garanzia del giusto procedimento*”). Non sembra casuale che il **redattore** della seconda delle due sentenze sia stato **Sabino Cassese**, nel frattempo divenuto giudice della Corte

¹¹⁵ articolo 9, comma 32, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122) e articolo 1, comma 18, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, (convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148) <http://www.eticapa.it/eticapa/le-tre-norme-di-legge-che-hanno-distru-to-lautonomia-dei-dirigenti-pubblici/>

¹¹⁶ non solo le Aziende sanitarie locali, ma anche altre amministrazioni: si veda ad esempio l’INPS che negli ultimi tre anni ha subito due riorganizzazioni complete della sua tecnostruttura



descritto da **Valerio Talamo**¹¹⁷ in occasione del ForumPA del 2014 e, in ultimo, in occasione dell'ennesima "riforma" della dirigenza pubblica, conclusasi con la mancata emanazione del decreto sui ruoli unici lo scorso novembre 2016¹¹⁸. Di quella "riforma" conserviamo il ricordo recente delle polemiche che ha sollevato¹¹⁹.

La conclusione di chi scrive sulla **questione della temporaneità degli incarichi dirigenziali e della conseguente precarietà della loro funzione** - in palese contrasto, sia con le norme costituzionali, che con le tradizioni di stabilità e prestigio della dirigenza pubblica negli Stati occidentali avanzati - è che, in questo come in altri campi del nostro vivere nazionale, il dibattito viene continuamente strozzato dal prevalere dei preconcetti "ideologici" e dagli automatismi corporativi: da una parte coloro che temono e combattono (in buona o cattiva fede) "l'immobilità" del dirigente pubblico - ormai pacificamente defunta, dall'altro una resistenza sorda e passiva dei "riformati" che non si traduce mai in proposte sistematiche di regolazione legislativa: eppure sarebbe sufficiente guardare fuori dai nostri confini! Senza il fardello degli ideologismi e con un supporto minimo di serietà attuativa, sarebbe possibile e fattibile **coniugare** un principio di stabilità della funzione dirigenziale, garantito normativamente a presidio della legalità, imparzialità e continuità amministrativa, con la possibilità di rimuovere *ad nutum* il dirigente responsabile di, **a**) inosservanza delle direttive politiche, **b**) risultati di *performance* negativi.

Il semplice buon senso, oltre che le esperienze straniere che non richiedono altro che uno studio serio¹²⁰ e un successivo coerente e intelligente adattamento al nostro sistema istituzionale, consigliano di percorrere - una volta per tutte - un tale percorso di linearità.

¹¹⁷ **Talamo**, *intervento al Forum PA 2014*: [la-politica-e-il-regime-degli-incarichi-dirigenziali-valerio-talamo/](http://www.eticapa.it/eticapa/sentenza-n-251-della-corte-costituzionale-illegittimita-dellarticolo-11-della-legge-1242015-sulla-dirigenza-pubblica/#more-6980)

¹¹⁸ **Talamo**, *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della consulta*, 2017, Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni

¹¹⁹ Vedi la sentenza n. 251/2016 che impedì l'emanazione del decreto legislativo sulla dirigenza predisposto dal Governo Renzi - <http://www.eticapa.it/eticapa/sentenza-n-251-della-corte-costituzionale-illegittimita-dellarticolo-11-della-legge-1242015-sulla-dirigenza-pubblica/#more-6980> - e il precedente parere del Consiglio di Stato fortemente critico dello schema di decreto - <http://www.eticapa.it/eticapa/i-pareri-del-consiglio-di-stato-sugli-schemi-di-decreto-legislativo-sul-pubblico-impiego/#more-7617>

¹²⁰ Vedi fra gli altri di **Carlo Deodato** - *Prospettive di riforma della dirigenza pubblica* - giugno 2007 - <http://www.eticapa.it/eticapa/carlo-deodato-le-prospettive-di-riforma-della-dirigenza-pubblica-e-la-contrattualizzazione-del-rapporto-di-lavoro/> e **Battini** - *Al servizio della Nazione? Verso un modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico* - 2016 cit.



b) il dirigente “datore di lavoro”

La nuova legislazione sulla contrattualizzazione intese operare il trasferimento al mondo del lavoro pubblico della più classica delle modalità di regolazione del lavoro privato: la contrattazione, prevedendo per le pubbliche amministrazioni le logiche di funzionamento e gli attori protagonisti dei “tavoli” del mondo del lavoro privato, imprenditori e rappresentanze sindacali. Era profondamente diverso il contesto, perché il soggetto “datore di lavoro pubblico” deve essere individuato in una figura in un “soggetto composito” una sorta di “**Giano bifronte**” costituito, da una parte, dal vertice politico di un’amministrazione, dall’altra, dalla dirigenza che “opera con i poteri del privato datore di lavoro”.

Sulla faticosa e impossibile *reductio ad unum* delle due figure (politico e dirigente) si è già riportata l’opinione di **Bellavista** (“..... hanno canali di legittimazione differenti: la prima, la sovranità popolare e il mercato elettorale; la seconda, la professionalità, quale preconditione di inveroamento del principio di imparzialità”¹²¹). Lo stesso **Lorenzo Zoppoli**, uno dei protagonisti e dei fautori più convinti della privatizzazione riconobbe, 10 anni dopo la riforma, che, diversamente dal privato, “nel pubblico, il dirigente non è affatto “**l’alter ego**” del politico”, circostanza questa che lo condusse a definire la configurazione del “padrone pubblico” come una delle “**soluzioni che non hanno funzionato**”¹²².

Anche in questo contesto, comunque, è centrale la circostanza della debolezza strutturale della figura del dirigente pubblico nella sua attuale configurazione giuridica. Proprio il rapporto di lavoro “privatizzato” comporta, secondo **Antonio Zucaro** (succeduto a Massimo D’Antona nella responsabilità dirigenziale da lui precedentemente ricoperta), che “la dirigenza è, insieme, soggetto e oggetto della contrattazione collettiva. È soggetto, perché è la controparte dei sindacati nella contrattazione decentrata: ma è una controparte debole, sia sul piano culturale, per effetto del retaggio del sistema esistente, sia sul piano dei rapporti di forza, perché **schacciata tra il potere politico e quello sindacale**”¹²³. Progressivamente più grave questa debolezza a mano che il luogo della contrattazione integrativa si sposta in sede locale. Ancora **Bellavista**: “...il dipendente assume la doppia

¹²¹ **Bellavista** – *La figura del datore di lavoro pubblico* - Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali n. 125, 2010- [vedi qui](#)

¹²² **Zoppoli** – *A dieci anni dalla Riforma Bassanini* – Roma Tre – 2008.

¹²³ **Zucaro**- *L’attuazione della riforma del pubblico impiego* – IPSOA, 2000 – “il rischio è che le grandi centrali sindacali, rappresentative anche dei lavoratori dipendenti, negoziando retribuzione, ma ancor più criteri di nomina e revoca dell’alta dirigenza, aumentino il proprio potere di condizionamento su questa, che è la loro controparte nella contrattazione integrativa”



veste di lavoratore ed elettore che porta l'attore politico a tenere conto soprattutto, se non esclusivamente, della seconda componente. E nella terra di mezzo si trova la dirigenza pubblica, la quale è esposta ad indebite pressioni e al rischio continuo di essere scavalcata dal dialogo diretto organi di governo-sindacati dei lavoratori"¹²⁴.

Ancora più corrosiva la lettura di **Umberto Romagnoli**: *"Nel pubblico impiego la contrattazione collettiva non è che una caricatura di quella praticata in ambito privatistico: un po' perché le ragioni dell'efficienza non sono percepite come un vincolo implicito delle rivendicazioni del personale e un po' perché ogni accordo di comparto vede la luce dopo un'infinità di pazienti soggiorni nei corridoi del Palazzo per abbordare ministri e sottosegretari. Così la contrattazione è una parvenza formale ossia un ectoplasma (ma i suoi alti costi sono reali). ... **La contrattazione è fittizia, perché non ci sono né padroni o azionisti che mettano in gioco il loro patrimonio** né un mercato che possa allontanare i clienti insoddisfatti né il sistema delle regole non scritte, delle sanzioni e degli incentivi che è indotto dalla concorrenza"*¹²⁵.

Quella appena riportata era l'analisi del decennio precedente quello delle riforme, ma essa è perfettamente estensibile ai decenni successivi, solo a seguire lo sviluppo storico successivo tracciato sul seguito da **Stefano Battini**: egli rimarcava la *"...consapevolezza maturata nel corso di decenni di regolazione e gestione del personale da parte della politica (i decenni quindi fino agli anni 80 - n.d.r.)* , della inidoneità di quest'ultima ad assumere il ruolo gli autentica controparte dei dipendenti, che sono anche cittadini che essa rappresenta..... **donde l'idea di allocare sul versante amministrativo la funzione di negoziazione e gestione del rapporto di lavoro pubblico**, riservando agli organi politici il compito di indirizzarne e controllarne l'esercizio..... quell'idea - inutile negarlo - non ha funzionato bene: **il datore di lavoro costruito negli anni '90 si è rivelato altrettanto debole di quello che esso era chiamato a sostituire...** ARAN e dirigenti nel contrapporsi al sindacato hanno meno forza di Parlamento, Governo, Ministri, assemblee elettive locali e relative giunte.....sono resi deboli dalla insufficiente autonomia concessagli nell'esercizio dei poteri negoziali che pure la riforma voleva riservargli..... **la debolezza della dirigenza** più che un dato strutturale, costituisce **il prodotto della sua fidelizzazione politica**: un dirigente la cui permanenza nell'incarico dipende dal gradimento politico, anche a prescindere dai risultati gestionali della struttura cui è preposto, non è indotto a fare uso di tutti

¹²⁴ **Bellavista** – opera cit. pag. 135-136

¹²⁵ **Romagnoli** – *La revisione della disciplina del pubblico impiego: dal disastro verso l'ignoto* – 1993, Lavoro e diritto



*gli strumenti che la riforma gli avrebbe messo a disposizione..... se questa diagnosi è corretta allora la terapia non dovrebbe consistere in un ritorno alla regolazione e alla gestione politica del personale amministrativo, **ma nel rafforzare la componente amministrativa del datore di lavoro rendendola effettivamente autonoma** rispetto a quella politica dalla quale non è riuscita, sinora, ad emanciparsi”¹²⁶.*

La conclusione è che la dinamica contrattuale e lo svolgimento della contrattazione integrativa sarebbe ben diversa ove il dirigente avesse titolo e forza autonoma per svolgere la sua naturale funzione di presidio di imparzialità e degli interessi generali dei cittadini. Ma questo ruolo risulta oggi precluso in radice dalla precarietà del rapporto d'impiego, così come delineato dall'attuale legislazione.

In particolare, sui poteri del “dirigente-datore di lavoro” nella gestione ordinaria d'ufficio

In ultimo, va sottolineato un altro ambito nel quale la prerogativa - sostanzialmente fittizia - di “datore di lavoro” mostra la corda: la **micro-organizzazione**, cioè il contesto delle “*determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro*”. Questa costituisce la funzione tipica del manager, legata alla gestione del lavoro d'ufficio, alla direzione delle attività dei collaboratori e alle connesse decisioni operative. La dottrina è concorde nel distinguere questo tipo di funzione dalla **macro-organizzazione**, che attiene, invece, al generale potere di porre in essere “atti organizzativi generali” riguardanti l'amministrazione nel suo complesso, come previsto **dall'articolo 4** del d.lgs. n. 165/2001. La micro-organizzazione - che qui si richiama e che si rivolge all'attività **ordinaria** degli uffici, a quanto viene programmato e attuato dal dirigente, con ricadute nella resa finale della sua *performance*: questo tipo di funzioni - poco osservate in dottrina per la loro ordinarietà e dimensione circoscritta alla miriade di vicende interne degli uffici pubblici - costituiscono da 20 anni l'oggetto privilegiato di frequenti incursioni della controparte sindacale nelle teoriche “*capacità e poteri del privato datore di lavoro*” attribuite ai dirigenti **dall'articolo 5** dell'Ordinamento. In questo ambito, fino alla revisione effettuata in occasione dell'emanazione del decreto legislativo n. 150/2009, il “cavallo di Troia” per tali frequenti e immanenti incursioni della controparte sindacale era costituito dagli “**istituti di partecipazione**” (articolo 9 della legge) - poi declinati dai CCNL di comparto nelle forme della consultazione o della concertazione. La realtà delle cose, verificata cento e più volte,

¹²⁶ **Battini** – *Un vero datore di lavoro pubblico: politico o amministrativo?* – 2009, Giornale del diritto amministrativo, pag. 476-477



risiedeva nella effettiva possibilità di interdizione sulle scelte manageriali - anche le più minute, ma utili e necessarie per il buon funzionamento dei servizi - che in qualche modo avessero incontrato la contrarietà di qualche loro rappresentato: si innescava subito un **confronto** nel quale al dirigente rimaneva solo la scelta se “insistere” sulla “micro-decisione” ipotizzata, sapendo in anticipo che il rappresentante sindacale sarebbe andato a “lamentarsi” di lui col vertice politico o , comunque, col suo superiore, oppure, fare acquiescenza per quieto vivere e non mettere a repentaglio il proprio *status* lavorativo sempre traballante. Questa dinamica perversa è un fattore enormemente nocivo, nascosto all’attenzione dei “non addetti ai lavori”, che getta continua “sabbia negli ingranaggi” ed è capace di condizionare in modo decisivo la fluidità del lavoro degli uffici pubblici e la qualità dei servizi resi all’utenza. Il “decreto Brunetta” pose nel 2009 un argine a tale situazione prevedendo il solo obbligo “dell’informazione” sulle determinazioni in discorso. Di nuovo quest’anno - in occasione delle ennesime modifiche introdotte all’Ordinamento del pubblico impiego e a conferma di quel movimento pendolare della dinamica dei poteri amministrazione/sindacati che prima si è esaminato - il decreto legislativo n. 75 del giugno scorso ha reintrodotta la formula delle **“ulteriori forme di partecipazione”**. Tuttavia, le correzioni legislative “pendolari” non hanno comunque la forza di spostare equilibri di potere di fondo, che attualmente penalizzano un’effettiva managerialità dell’azione della dirigenza pubblica.

c) gli incarichi a tempo determinato conferiti a esterni

Familiarmente richiamati come “comma 6” - oppure “comma 5”¹²⁷ - gli incarichi conferiti, al di fuori dei dirigenti di ruolo, a *“persone di comprovata qualificazione professionale con esperienza acquisita per almeno 5 anni in funzioni dirigenziali o che abbiano una particolare specializzazione professionale”* furono presentati all’epoca della loro introduzione nella nostra legislazione come una misura di modernità, capace di arricchire ed elevare il livello qualitativo delle pubbliche amministrazioni con professionalità originali non reperibili all’interno. Le vicende successive raccontano una storia ben più miserevole.

Le modalità con cui gli organi di vertice politico-amministrativo tendono a forzare i limiti previsti dal legislatore - inseguiti sovente dalle sentenze della Magistratura costituzionale e ordinaria - sono noti ai più: esempi classici sono la carenza del requisito della laurea, l’aggiramento dell’obbligo di assumere dall’esterno solo professionalità “non rinvenibili nei ruoli dell’Amministrazione”, oppure

¹²⁷ Si vedano i commi 5 e 6 dell’articolo 19 del d.lgs. n. 165/2001



ancora, la scorciatoia (legittima peraltro) di conferire incarico dirigenziale “esterno” a dipendenti non dirigenti di carriera della stessa amministrazione. L’estensione indotta dell’area dei dirigenti a tempo determinato percorre anche vie legislative, attraverso la continua tendenza a incrementare le quote previste per il reclutamento dei dirigenti non di carriera: con le ultime modifiche dell’articolo 19 del d.lgs. n. 165 siamo al 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e all’8% della corrispondente dotazione dei dirigenti di seconda fascia: questo per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali. Per gli enti locali, l’estensione della reclutabilità dall’esterno si spinge oggi alla scandalosa quota del **30%** dei posti in organico e sancisce l’assoluta prevalenza degli interessi di parte politica su quelli generali nella gestione di quelle amministrazioni¹²⁸.

Tuttavia, non sono di per sé le mille forzature poste in essere per estendere il raggio d’azione del reclutamento di dirigenti dall’esterno a costituire il vero problema. Il punto problematico centrale risiede nella circostanza che la facoltà di reclutamento dall’esterno è **parte integrante di un quadro generale** che sancisce lo svuotamento pressoché completo di qualsivoglia margine di autonomia nella dirigenza di carriera, specialmente negli enti locali, perché il dirigente “esterno” viene posto come competitore e alternativa al dirigente di carriera. **Bellavista** ha diffusamente illustrato tale dinamica: *“La concorrenza tra i dirigenti di ruolo e gli esterni produce due effetti simmetrici. Tutti i dirigenti di ruolo sono indotti a compiacere il potere politico titolare della prerogativa di assegnare e confermare gli incarichi, e quindi difficilmente saranno difesi solo dalla loro professionalità, bensì mireranno a mettere in luce qualità di affidabilità sul piano schiettamente politico-fiduciario”.....con il che si produce il rischio “di diffondere su tutta la dirigenza di ruolo dell’amministrazione interessata una forte dipendenza e fidelizzazione nei confronti del potere politico. Però, è anche vero che lo stesso effetto si produce soprattutto sul soggetto esterno nominato, poiché la scelta può avvenire entro un bacino di fatto illimitato e sicuramente egli maturerà l’aspettativa di essere riconfermato nell’incarico”¹²⁹.*

La previsione del reclutamento di dirigenti dall’esterno, in conclusione, non va analizzata in sé, ma come parte integrante di un assetto normativo che, da una parte istituisce il sistema degli incarichi temporanei per i dirigenti di carriera, dall’altra parte, li pone sotto condizione con la possibilità di ricorso a dirigenti esterni “fedeli”, realizzando di fatto una condizione di totale precarietà.

E’ opportuno, infine, ricordare che gli incarichi esterni sono previsti anche nelle **legislazioni**

¹²⁸ Si veda l’articolo 11, comma 1, della Legge 11 agosto 2014, n. 114 che ha modificato in tal senso l’articolo 110 dell’Ordinamento degli Enti locali (legge n. 267/2000)

¹²⁹ **Bellavista** – *La figura del datore di lavoro pubblico* – citato, pagg. 108-112



pubbliche di altri Stati occidentali, tuttavia sono regolate in modo assolutamente più serio rispetto alle furbizie nostrane, in quanto attengono generalmente solo a funzioni di diretto supporto ai vertici politici –programmazione, studi, economia, statistica, organizzazione – e non toccano le attività di *core business*: in altri termini, l'esatto opposto di quanto si verifica nel nostro Paese, dove la figura dell'esterno costituisce il **"toccasana" per gestire autorizzazioni, appalti, concessioni e quant'altro simile**¹³⁰.

d) la distinzione fra la "funzione di indirizzo politico-amministrativo" e la "gestione finanziaria tecnica e amministrativa"

La scelta qui operata di lasciare per ultima la trattazione del principio generale di distinzione fra funzioni politiche e funzioni manageriali è facilmente desumibile dal contenuto dei punti precedenti: alla luce di questi, il principio della distinzione fra "politica e amministrazione" è completamente svuotato di sostanza e assume l'aspetto di mera enfasi declamatoria, quando non di vera e propria "foglia di fico". Come osservato molto tempo fa da Stefano Battini (vedi sopra sulla pronuncia della Corte costituzionale n. 233/2006), la configurazione giuridica del rapporto d'ufficio temporaneo del dirigente pubblico italiano prelude a **effetti reali contrari** sul piano della posizione giuridica del dirigente pubblico, tali da smentire radicalmente l'enunciazione del principio. Eppure quel principio doveva portare con sé il valore **dell'autonomia manageriale** del dirigente pubblico e il senso concreto della missione affidata dall'articolo 97 della Carta costituzionale: essere il **custode del buon andamento e dell'imparzialità** delle pubbliche amministrazioni.

Oltre alla sottolineata contraddizione intrinseca fra temporaneità degli incarichi dirigenziali e il principio teorico della distinzione e autonomia della gestione dirigenziale, valgono qui le ragioni di un'approfondita **ricerca** condotta nello scorso anno 2014 dalla **Scuola nazionale della Amministrazione (SNA)** congiuntamente **all'Istituto di Ricerche sulla Pubblica amministrazione (IRPA)**, sotto il coordinamento scientifico di **Stefano Battini** e **Luigi Fiorentino** e la responsabilità

¹³⁰ Un esempio in tal senso l'amministrazione federale U.S.A., dove le posizioni dirigenziali sono divise fra "riservate ai dirigenti di carriera" (*career reserved*) e "generali" (*general*), definendo come **"career reserved"** quelle posizioni in cui le decisioni da adottare siano assicurate come "imparziali", anche e soprattutto nell'ottica della percezione e fiducia pubbliche: vedi punto b) della sezione § 3132 del titolo V del codice delle leggi pubbliche degli Stati Uniti <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132>



scientifico di **Lorenzo Casini**¹³¹: il titolo della sua introduzione, sufficientemente indicativo (*La (mancata) separazione di "politica e amministrazione" in Italia*) esplicita le conclusioni di ciò che le 250 pagine della ricerca dimostrano senza ragionevoli margini di dubbio: ***“La subordinazione dei dirigenti pubblici ai politici rende evanescente anche la distinzione funzionale di ruoli e responsabilità tra le due componenti al vertice dell'amministrazione. Infatti, se i dirigenti sono «manipolabili e persino ricattabili», il corpo politico può riappropriarsi della gestione, senza tuttavia assumerne la corrispondente responsabilità. La conseguenza ultima dello strapotere politico sul piano degli equilibri istituzionali è l'irrigidimento del “monismo dello Stato”,*** (pag. 93).

Coerentemente con gli obiettivi del presente scritto, non ritengo necessario aggiungere altre “sovrapposizioni” all’esame condotto da tale ricerca (cui necessariamente va rinviato il lettore), che avalla scientificamente le osservazioni dirette di chi “lavora sul campo”.

4. I sistemi di valutazione

La "valutazione" può essere definita come la grande assente della stagione della privatizzazione del pubblico impiego. La sua latitanza - o nei migliori dei casi la sua debole presenza e incisività nella vita delle nostre amministrazioni pubbliche - sono tanto più gravi in quanto la prassi "del valutare" doveva innescare il **circuito virtuoso di autonomia, responsabilità e di valorizzazione dei meriti**, non solo nell’etica della dirigenza, ma di tutti i dipendenti pubblici e di ciascuna amministrazione nei confronti della collettività degli amministrati. Nel disegno riformatore della privatizzazione del lavoro pubblico la tematica della valutazione aveva una funzione primaria, condizione vera della riuscita dell'intero progetto riformatore: alla valutazione erano assegnati i compiti fondamentali di portare il livello qualitativo della contrattazione aziendale delle amministrazioni pubbliche al livello di efficienza della contrattazione privata e di misurare i risultati conseguiti dalle varie amministrazioni pubbliche, dai suoi dirigenti e dagli impiegati, onde rendere trasparente per i cittadini utenti i risultati conseguiti con i loro denari rimessi a titolo d’imposta.

A trent’anni dalle prime enunciazioni legislative, lo stesso termine “valutazione” ha qualcosa di fantasmatico e, forse proprio per questo, la sua semplice evocazione dà lustro alle enunciazioni

¹³¹ SNA e IRPA – *Vent’anni di “politica e amministrazione” in Italia* – Irpa working papers, n. 1/2014. Vedi in <http://www.irpa.eu/attivita/ricerche/irpa-wp-policy-papers-series-no-12014-venti-anni-di-politica-e-amministrazione-in-italia/>



politiche e/o legislative e alimenta una mole sterminata di studi e approfondimenti dottrinari pur non essendosi, finora, tradotta in “habitus” di comportamenti coerenti e visibili.

Invece, per analizzare compiutamente la “valutazione” nel nostro Paese è necessario partire dal termine stesso che, posto così, significa poco e niente. Valutare chi o che cosa? E’ importante comprendere **quale sia l’oggetto** della “valutazione”, perché, insieme all’oggetto, cambiano la natura e le modalità di azione del soggetto che valuta! In altri termini non esiste un solo tipo di “valutazione”, ma tanti quanti sono gli oggetti da “osservare, monitorare e misurare”.

Di conseguenza a quanto premesso - e considerato che il riferimento implicito della grande maggioranza delle teorie e delle metodiche della valutazione si rifà sempre ad esperienze anglosassoni adottiamo di seguito la tripartizione delle funzioni di valutazione esistente nell’Amministrazione federale U.S.A.: a) valutazione delle **politiche pubbliche**, b) valutazioni **delle singole amministrazioni pubbliche**; c) **valutazione dei dirigenti e del personale**.¹³²

a) la valutazione delle politiche pubbliche

La valutazione delle politiche pubbliche rimanda direttamente all’attività di vigilanza superiore da esercitarsi a cura dei parlamenti su tutte le attività poste in essere dall’esecutivo: è questo un concetto ancora in disuso nella mentalità politica del nostro Paese che enfatizza il ruolo e le funzioni di legislatore del Parlamento e riduce il compito di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni all’episodica prassi delle interpellanze/interrogazioni. Non così negli altri Paesi, nei quali il compito di **verificare la buona o cattiva attuazione delle leggi** - è appunto questo e non altro **l’oggetto della valutazione delle politiche pubbliche** - è avvertito come compito politico di rilevanza pari all’approvazione delle leggi: negli Stati Uniti, il Congresso, le sue Commissioni e i singoli parlamentari sono coadiuvati da **un’Agenzia legislativa indipendente** - il *Government Accountability Office (GAO)*¹³³- il cui responsabile di vertice è nominato per **15 anni** e può essere rimosso solo dal Congresso. Il GAO opera su richiesta formale della Camera dei Rappresentanti e del Senato o di sua iniziativa e riferisce con relazioni formali **non** verificabili dai parlamentari prima della loro ufficialità; ha accesso a **tutti** i dati, le informazioni e le relazioni del Governo, con la sola eccezione dei dati della

¹³² **Beato** – *la valutazione delle politiche pubbliche e delle performance nelle amministrazioni federali U.S.A.* – 2016 <http://www.eticapa.it/eticapa/i-sistemi-di-valutazione-nellamministrazione-federale-u-s-a/#more-7233>

¹³³ vedi qui 2016 <http://www.eticapa.it/eticapa/come-funziona-la-valutazione-delle-politiche-pubbliche-negli-stati-uniti/>



CIA e della segreteria personale del Presidente degli Stati Uniti.

Di fronte a un modello di tale portata cosa si registra nel nostro Paese? Una situazione prossima al nulla. Così **Antonio Zucaro**: *“la valutazione delle politiche pubbliche è uno dei casi più rilevanti in cui, pur esistendo una disciplina legislativa regolamentare articolata - si vedano la legge n. 246/ 2005 sull'analisi d'impatto (AIR) e sulla verifica di impatto (VIR)¹³⁴ e i D.P.C.M. di attuazione n. 170/2008¹³⁵ e n. 212/2009¹³⁶ - un plesso normativo fondamentale rimane **completamente inattuato**: si è assolto ai propri compiti “prevedendo misure”, nulla di più. La legislazione tutta produttiva da un lato di sole carte. L'insuccesso “bipartisan” di queste iniziative legislative e di governo va a nostro parere ascritto alla scarsa attenzione degli organi di direzione politica agli effetti non immediati e non mediatici delle proprie iniziative legislative, che, congiunta all'assoluta prevalenza della cultura giuridico amministrativo contabile nei Gabinetti dei medesimi, ha fatto sì che la valutazione degli effetti reali delle leggi fosse considerata una mera formalità... altro gravissimo handicap del metodo attuale di elaborazione delle politiche è il mancato coinvolgimento delle burocrazie interne destinate al ruolo passivo di impersonali interpreti ed esecutrici future dei dettati astratti della legge”¹³⁷. Sul “metodo” per valutare le politiche pubbliche così **Nicoletta Stame**: *“capire la logica degli interventi (teoria il programma), la loro rilevanza rispetto ai bisogni (merito, valore), i meccanismi che sono stati innescati e dare un giudizio sugli esiti. Per farlo occorre usare metodologie di indagine di vario tipo, partecipate, sperimentali, con studi di caso, eccetera, a seconda dei programmi e delle situazioni. Non possiamo basarci sulle direttive uniformi dettate dall'alto, ma creare forme di collaborazione tra chi commissiona le valutazioni, gli attori, i beneficiari delle politiche e i valutatori, per formulare domande di valutazione pertinenti e individuare disegni di valutazione appropriati”¹³⁸.**

Non sembra il caso di aggiungere altro nel contesto dell'argomento qui trattato, se non la

¹³⁴ vedi **articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246** sull'Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e sulla “Verifica dell'impatto della regolamentazione” (VIR) - <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2005/12/01/005G0271/sg>

¹³⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170 - http://www.qualitanormazione.gov.it/uploads/download/file/28/regolamento_air11_09_2008.pdf - vedasi anche D.P.C.M. 25 gennaio 2013 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/04/16/13A03240/sg>

¹³⁶ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2009, n. 212 http://www.qualitanormazione.gov.it/uploads/download/file/29/regolamento_vir.pdf

¹³⁷ **Zucaro e Beato**: [Un approccio di sistema ai metodi di valutazione.pdf](#) - in “L'eccellenza nelle pubbliche amministrazioni: valutare oltre gli adempimenti formali”, a cura di Carlo Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca. AREL, Roma, 2013

¹³⁸ *Ivi*, pag. 37



considerazione che la valutazione delle politiche pubbliche è argomento che sta fuori dall'argomento "privatizzazione dell'impiego pubblico". Era tuttavia necessario accennare alle sue caratteristiche, onde evitare furbeschi giochini "delle tre carte" fra le varie e diverse tipologie di valutazione.

b) la valutazione delle amministrazioni pubbliche

Valutare un'amministrazione pubblica **come un tutto** non è invenzione soggettiva, ma l'impostazione fondamentale che alla valutazione delle *performance* danno la maggioranza delle amministrazioni pubbliche dei Paesi occidentali e significa effettuare la previsione (*ex ante*) e la misurazione (*ex post*) dei **risultati (outcome)** che un'amministrazione pubblica consegue nell'esercizio delle **attività istituzionali** che costituiscono la sua **missione**: quindi ad esempio, per un ente previdenziale le modalità complessive con cui eroga le pensioni o dà informazioni agli utenti, oppure per un Comune come mantiene le strade, come gestisce i rifiuti solidi urbani, oppure gestisce il traffico e la viabilità. In altre parole la valutazione, in questa sua precisa declinazione, riguarda il "quanto", "con che qualità" e "con quali costi" un'amministrazione pubblica utilizza i soldi del cittadino e delle imprese.

Da noi, in occasione dei convegni sulla valutazione, si usa frequentemente citare l'Amministrazione federale degli Stati Uniti come prototipo guida, riferendosi precisamente al **"Government Performance and Result Act" (GPRA)**¹³⁹ che fu emanato dal Congresso nell'anno 1993, a seguito della proposta dell'amministrazione del Presidente **Bill Clinton** e dell'artefice politico di punta di quella riforma: il vice-presidente **Al Gore**. Ebbene, **quella riforma e quelle** modalità di valutazione si riferivano appunto alla **"valutazione di un'amministrazione pubblica come un tutto"**, cioè a un **oggetto** di valutazione e a corrispondenti **metodologie** d'analisi **completamente diverse** dalla valutazione dei singoli dirigenti e dipendenti pubblici (ciò va specificato sempre per evitare una confusione più o meno maliziosa fra le varie tipologie di valutazione).

Ciò che rende più significativa dal punto di vista del cittadino utente questa tipologia di valutazione è il fatto che l'**oggetto fondamentale** dell'osservazione e della misurazione non sono i "risultati intermedi" conseguiti nelle varie ripartizioni organizzative di un'amministrazione, **ma le performance e i risultati finali esterni (Outcome) conseguiti dalle amministrazioni**; cioè a dire

¹³⁹ Vedi il testo in italiano e l'illustrazione della legge a cura del prof. Franco Archibugi - <http://www.eticapa.it/eticapa/la-riforma-dellamministrazione-federale-in-usa-la-gpra/>



che all'utenza di un Comune non interessa prioritariamente se questo o quel dirigente abbia o meno raggiunto i risultati assegnatigli dall'amministrazione, ma vuole conoscere i risultati finali e la qualità dei servizi erogati da quel Comune.

Anche l'Amministrazione pubblica francese si avviò per tempo sulla strada di questo tipo di valutazione, con la **“Loi organique de lois de finances” (LOLF)** dell'anno 2001¹⁴⁰ la cui impostazione di fondo era identica a quella federale americana: **collegare** la programmazione e la consuntivazione di obiettivi di *performance* all'utenza con i dinamismi del bilancio dello Stato¹⁴¹. Da quelle esperienze discende l'adozione in Italia del “Bilancio per missione e programmi”. Negli Stati Uniti (anche in Canada) i risultati di *performance* “aziendale” sono pubblicati sui siti istituzionali delle Amministrazioni federali e l’**“Agency Performance Plan”** e l’**“Agency Performance Update”**, dei quali il “piano di *performance* annuale” e la “relazione di *performance* annuale” (previsti dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 150/2009) non sono che una pallida copia all'italiana. Il fattore fondamentale di successo del funzionamento della valutazione delle Agenzie statunitensi risiede nel fatto che i piani e le relazioni formano **un tutt'uno** con il progetto di bilancio che viene predisposto dal Presidente degli Stati Uniti attraverso l'Office of Management and Budget (OMB)¹⁴² e proposta al Congresso per la **legge annuale di bilancio**.

E in Italia? Nel nostro Paese si gioca con le parole e si confondono i concetti: sulla valutazione delle amministrazioni, infatti, esiste il riferimento legislativo, l'articolo 8 del decreto legislativo n. 150/2009, ed è consultabile anche un'antica delibera della soppressa CIVIT sulla materia¹⁴³: tuttavia, come dimostra il contenuto di quel documento, c'era confusione fra metodologie diverse e oggetti di osservazione e di misurazione diversi e si tendeva a riunire in un unico contesto metodologico di *performance* individuali, *performance* di ripartizione organizzativa e *performance* di Amministrazione nel loro complesso. Le stesse competenze demandate dal d.lgs. n. 74/2017 agli **Organismi indipendenti di valutazione** non operano i necessari distinguo¹⁴⁴.

¹⁴⁰<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/cadre-organique-lois-finances#.WhwPmbah1m8>

¹⁴¹ <http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/05/RIEPILOGO-SINTETICO-INDICATORI-STATO-FRANCESE.pdf>

¹⁴² Vedi qui https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/circulars/a11/current_year/a_11_2003.pdf

¹⁴³ https://performance.gov.it/system/files/Delibera-n-89_2010.pdf

¹⁴⁴ L'OIV, a termini dell'articolo 14 del d.lgs. n. 25 maggio 2016, n. 74, “*monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione*”, “*garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione*” con particolare



Nel “*mare magnum*” della produzione scientifica e dottrina sulla valutazione è passata praticamente sotto silenzio l’esistenza di un testimone attento e preciso del metodo di valutazione statunitense: il professor **Franco Archibugi**. Egli ha raccontato tutto di quel sistema, fino agli aspetti più minuti, nei suoi scritti¹⁴⁵ e nel corso dei cicli di lezioni ai dirigenti tenuti all’inizio degli anni 2000 presso l’allora Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, nonché in varie collaborazioni col Dipartimento per la Funzione pubblica¹⁴⁶.

Si registrano, peraltro, negli ultimi tempi lodevoli tentativi di sinergia fra Dipartimento Funzione pubblica e Ragioneria Generale dello Stato per coordinare l’aspetto valutativo alle logiche di predisposizione e gestione dei bilanci. Da questa collaborazione nasce anche il D.P.R. n. 105 dello scorso anno 2016¹⁴⁷ che prevede l’obiettivo fondamentale di “*promuovere la progressiva integrazione del ciclo della performance e del ciclo di programmazione economico finanziaria*”. Tale integrazione scorre attraverso la predisposizione del **bilancio per missioni e programmi** e consiste nell’assegnare all’ente in quanto tale (missione), alle grandi ripartizioni organizzative di quell’ente (programmi) e ai suoi vari uffici (azioni) disponibilità finanziarie e strumentali e obiettivi di *performance* misurabili, strettamente connessi gli uni con gli altri. Sono regole del gioco ben scritte, ma le buone intenzioni degli uffici statali dovranno, tuttavia, alla fine, incrociare il punto di vista dei politici: infatti, la valutazione dell’amministrazione come un tutto ingloba, per definizione, le *performance* complessive, quindi **non solo quelle dirigenziali, ma anche la capacità dei vertici politico amministrativi** di scrivere buone direttive, definire obiettivi concreti e sfidanti e dotare i propri uffici con obiettivi e risorse adeguate. Vedremo in futuro se prevarranno i piccoli interessi di bottega oppure l’interesse generale della collettività a conoscere e misurare la qualità dei servizi di una determinata amministrazione pubblica. Il primo passo da compiere, comunque, dovrà essere quello di separare la valutazione delle amministrazioni dalla valutazione della dirigenza e del personale, che sono due

riferimento alle *performance* individuali, valida “*la relazione sulla performance*” dell’Amministrazione. Un perfetto irrocervo. <http://www.eticapa.it/eticapa/perche-le-norme-sugli-organismi-indipendenti-di-valutazione-non-possono-funzionare/>

¹⁴⁵ **Archibugi** - *Da burocrate a manager* - 2008 Rubettino.

¹⁴⁶ **Archibugi** - *lezioni di pianificazione strategica* - 2000 <http://www.eticapa.it/eticapa/franco-archibugi-lezioni-di-pianificazione-strategica-e-bilanci/> Aggiornamento annuale di programmazione strategica, per Dipartimento Funzione pubblica, 2013 -

http://pongas.formez.it/sites/all/files/Competenze_03Aggiornamento_programmazione_strategica.pdf

¹⁴⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105, in materia di misurazione delle performance delle pubbliche amministrazioni



“oggetti” diversi, da regolare e coordinare con metodologie e “controllori” affatto diversi e diversamente legittimati.

In attesa di tutto questo, la valutazione delle *performance* delle pubbliche amministrazioni come un tutto - declinazione fondamentale fra i sistemi di valutazione negli Stati Uniti, in Francia e in molti altri Paesi OCSE - in Italia per ora non si fa.

c) la valutazione della dirigenza e degli impiegati

Pur se di pari importanza rispetto alle due precedenti tipologie di valutazione esaminate, il processo di valutazione dei dirigenti e del personale – *uti singuli* – costituiva il test decisivo per la verifica della validità dell'intero impianto della contrattualizzazione del pubblico impiego: da questo canale i riformatori si attendevano l'innescò della *accountability* del personale della pubblica amministrazione: come i lavoratori privati, i dipendenti pubblici, dirigenti *in primis*, dovevano legare retribuzioni, carriera e incentivi alla professionalità detenuta e accresciuta, all'impegno profuso e ai risultati conseguiti nell'attività svolta. La gestione della valutazione del personale venne demandata dalle disposizioni di riforma alla contrattazione integrativa aziendale in conformità con le direttive di massima contenute nei contratti collettivi nazionali. Ai contratti integrativi aziendali era assegnato il compito di stabilire i criteri di assegnazione delle risorse dei fondi aziendali in relazione a obiettivi conseguiti e impegno individuale. Pertanto, la riforma teneva insieme una parte consistente del salario con le *performance* individuali, legando così indissolubilmente alla bontà e correttezza di questo processo la sua credibilità complessiva.

Per la dirigenza pubblica, in particolare, la valutazione delle *performance* assumeva un ruolo ancora più decisivo: era (doveva essere) il test oggettivo per valutare la sua permanenza o rimovibilità negli incarichi dirigenziali ad essa conferiti. Doveva, in altri termini, essere la garanzia della corretta applicazione della distinzione fra “politica e amministrazione” e l'antidoto contro il rapporto di fiduciarità che lega il dirigente al politico in assenza di parametri oggettivi di valutazione della qualità del suo operato. Nessuno meglio di **Franco Bassanini**, padre politico della riforma degli anni '90, poteva esprimere meglio il pensiero condiviso da tutti i riformatori: ***“E' possibile realizzare un forte riorientamento del modus operandi delle amministrazioni verso i risultati, la produttività, la qualità dei servizi resi ai cittadini, solo se i dirigenti di ciascuna struttura sanno che la loro carriera e anche una parte della loro retribuzione dipendono dai risultati ottenuti, non dalla tessera di partito o***



dalla disponibilità a farsi carico delle istanze clientelari della maggioranza del momento; e solo se la valutazione dei risultati ottenuti è affidata a criteri e indicatori oggettivi e ad arbitri imparziali; solo, dunque, se la dirigenza è, insieme, leale all'autorità politica, e cioè attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, ma anche imparziale, e dunque al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, ed infine efficiente, cioè capace di promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, che sono poi i concreti strumenti di tutela dei diritti dei cittadini. E se è certa di essere, poi, valutata col metro dei risultati conseguiti, non della fedeltà al potente di turno e della disponibilità ad assecondarne ogni capriccio"¹⁴⁸. La valutazione della dirigenza fu specificamente rivista da una previsione normativa apposita: **l'articolo 5 del d.lgs. n. 286/1999**, mai attuato e abrogato dieci anni dopo dal decreto legislativo "Brunetta" n. 150/2009.

Cosa affermava Franco Bassanini, con riferimento alla valutazione di dirigenti e funzionari pubblici 10 anni dopo l'avvio a vele spiegate delle disposizioni sulla "contrattualizzazione" e sulla contrattazione integrativa aziendale? Questo: ***“Quelle leggi sono ancora in vigore. Ma la loro attuazione lascia molto a desiderare. Gli obiettivi, quando ci sono, sono spesso generici e vaghi; le performances non vengono misurate o sono valutate in modo sommario e discrezionale; la quota delle retribuzioni legata ai risultati è spesso minima; e non di rado viene distribuita a tutti, indipendentemente dai risultati”***. Sulle resistenze alla riforma da parte del ceto politico e di quello burocratico il suo giudizio era molto acido: *“Perché la rivoluzione è ancora bloccata sul bagnasciuga? Innanzitutto perché il ceto politico italiano è renitente a fissare obiettivi precisi di produttività, di qualità e quantità dei servizi e ad attivare meccanismi obiettivi e affidabili per verificarne il raggiungimento. Ciò - credo - per due ragioni: la prima, perché in questo modo si sottrae alla politica un potere di valutazione discrezionale, si impedisce di premiare o punire secondo criteri fiduciari o di fedeltà politica, si rende più difficile un uso clientelare della amministrazione da parte della politica (se il direttore sanitario deve dimezzare le liste d'attesa, altrimenti rischia il posto e l'indennità di risultato, sarà più difficile per il politico imporgli l'assunzione di amici e portaborse del potente di turno!); la seconda è che la definizione di obiettivi impegnativi ma realistici è un lavoro, che richiede tempo e grande impegno da parte di ministri, presidenti di regioni, sindaci, assessori, richiede dunque un ceto politico capace di comprendere che l'assunzione di responsabilità di governo va onorata dedicandosi a tempo pieno, e ad essa sacrificando impegni di partito, di corrente, di collegio elettorale et similia. Ma anche il*

¹⁴⁸ Bassanini – *Le riforme amministrative degli anni '90: cosa si è fatto cosa resta da fare* – in Astrid Rassegna, n. 17/2008 - http://bassanini.it/public/Le_riforme_ammin_degli_anni_novanta.pdf



ceto burocratico** ha la sua parte di colpa. Abituato all'esercizio di un potere irresponsabile, sottoposto da sempre a controlli di sola legittimità, indifferente ai risultati e alle performance, uso a scambiare la propria sostanziale irresponsabilità con la disponibilità a piegarsi a richieste improprie e clientelari dell'autorità politica, il ceto burocratico ha per lo più interpretato la riforma come uno strumento per aumentare a pioggia i redditi dei dirigenti **attraverso quote di retribuzione variabile distribuite**, in assenza di indicatori di performance e strumenti di valutazione dei risultati, necessariamente **a tutti, meritevoli e incapaci¹⁴⁹.

Fu in seguito attribuito al decreto legislativo "Brunetta" - in gran parte incentrato sulla predisposizione di un compiuto sistema di misurazione e valutazione delle performance - il "fallimento" delle disposizioni lì contenute. Ciò era vero, salvo precisare che la precedente legislazione sulla "contrattualizzazione" - come riconosceva implicitamente lo stesso Bassanini nel 2008 - aveva parimenti fallito nei 10-15 anni precedenti dall'emanazione del d.lgs. n. 150/2009. Sul fenomeno delle valutazioni della dirigenza pubblica - e di molti aspetti da definire francamente come ridicoli (incentivi programmati sul "numero delle riunioni di lavoro tenute" o sul numero di "appunti e relazioni riservate predisposti") - valga il riferimento a una ricerca condotta per Banca d'Italia da **Roberta Occhilupo** e **Lucia Rizzica** nello scorso anno 2016, che costituisce in qualche modo la "certificazione" ufficiale di un fallimento¹⁵⁰.

Il simbolo del fallimento dei sistemi di valutazione della dirigenza e dei dipendenti è tutto racchiuso nelle **percentuali premiali medie attribuite ai singoli**: al contrario di elementari previsioni probabilistiche che dovrebbero preludere a una distribuzione "a campana" dei premi, con un ristretto numero di eccellenze, da una parte, e un equivalente numero di risultati "completamente negativi" dall'altra, la curva della valutazione nelle nostre pubbliche amministrazioni assume la forma di un "fungo dallo stelo esile", dove, nella parte alta sono ammassati la gran maggioranza dei premi riconosciuti al 100% delle previsioni iniziali e in una parte residuale rimangono poche misere unità di "puniti": è quella situazione che è stata definita come "**retribuzioni a pioggia**". La questione delle retribuzioni "a pioggia" che aveva destato le critiche risentite anche di Franco Bassanini provocò reazioni legislative **estreme** quale può essere definito il contenuto dell'articolo 19 del decreto

¹⁴⁹ *ibidem*, pag. 14

¹⁵⁰ **Occhilupo e Rizzica** - *Incentivi e valutazione dei dirigenti pubblici* - Occasional papers febbraio 2016 - Banca d'Italia. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0310/QEF_310_16.pdf



legislativo n. 150/2009 che pretendeva di differenziare gli incentivi aziendali per tutti e per legge, ponendo un rimedio se possibile peggiore del male¹⁵¹.

In verità non è con disposizioni dall'alto che si può gestire e risolvere tale patologia endemica, ma prendendo coscienza delle cause del suo manifestarsi. Fra le tante analisi, si cita la seguente, a cura di **Giuseppe Beato** e **Antonio Zucaro**: *“La politica tende a scambiare la mancata valutazione sostanziale dei dirigenti con l'obbedienza dei medesimi ai propri comandi, anche di parte o ai margini della legalità; quanto al personale, l'assenza di valutazione significa pace sociale coi sindacati, e magari consenso elettorale. **I dirigenti, una volta realizzato il suddetto scambio con la politica, tendono ad evitare la valutazione effettiva del personale e la conseguente differenziazione dei trattamenti, assecondando le spinte sindacali in tal senso, per evitare problemi col livello politico (cui si rivolgerebbero i sindacati) e coi sindacati medesimi, anche in materia di trattamento dei dirigenti (soggetto a contrattazione e quindi all'intervento sindacale)**”*¹⁵².

A ben vedere, dietro questi complicati e bizantini scambi di potere, scompare e viene annullato un soggetto fondamentale, sempre lo stesso evocato da Orsi Battaglini come il vero proprietario della pubblica amministrazione: **il cittadino!**¹⁵³ E', in altri termini, un sistema, quello attuale della valutazione, che lascia sempre e comunque “fuori dalla finestra” o meglio “fuori dalle mura del castello” i cittadini e le imprese; un sistema incapace di tener conto delle loro legittime aspettative e dei loro giudizi. Tutto ciò equivale a prendere atto che prevale oggi nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni un circuito perverso di autoreferenzialità nel quale le logiche di movimento sono stabilite dalla **sola dialettica di potere fra politici, dirigenza e sindacati**. Il fallimento dei processi di valutazione nel nostro Paese è il simbolo stesso dell'autoreferenzialità in cui risulta tuttora blindato l'intero sistema amministrativo italiano: un'autoreferenzialità che esisteva già prima della riforma della “contrattualizzazione” (al tempo dei “dirigenti inamovibili”), ma che quest'ultima non solo non ha scalfito, ma se possibile ha aggravato, chiamando a gestirla (l'autoreferenzialità) altri protagonisti, più agguerriti e tetragoni.

¹⁵¹ Oggi abrogato e sostituito dalle disposizioni di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 74/2017 che demandano alla **contrattazione collettiva nazionale** il compito di stabilire “*criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi....corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati*”

¹⁵² Zucaro e Beato: [Un approccio di sistema ai metodi di valutazione.pdf](#) - cit., AREL, Roma, 2013, pag. 34 e 35

¹⁵³ vedi infra, pagina 6, nota n. 22



Conclusioni

Sarebbe ingeneroso e vano - se non altro per rispetto dei tanti che come singoli o dentro compagini organizzate ci "hanno creduto" - considerare la riforma della privatizzazione *sic et simpliciter* un fallimento. Né tantomeno si devono immaginare modalità giacobine di "ribaltamento e annullamento" di una legislazione che bene o male innerva da 30 anni il funzionamento delle nostre amministrazioni pubbliche. Ma al rigore del giudizio, a quello sì, non si può né si deve rinunciare. Le analisi della maggioranza dei protagonisti di quella stagione e l'evidenza dei fatti - consistente essenzialmente nella perdurante scarsa qualità dei servizi pubblici, quella stessa qualità che i promotori della riforma immaginavano si sarebbe elevata al massimo **solo** grazie al tocco magico della contrattualizzazione - inducono a rivedere le precondizioni di base che presiedono oggi alla privatizzazione dei rapporti di lavoro. Due, innanzitutto, i pregiudizi ideologici da rimuovere, opposti e contrari fra loro: 1) che la legislazione "speciale" riguardante il pubblico impiego e le pubbliche amministrazioni sia il male assoluto, 2) che la fonte contrattuale sia di per sé oggetto da respingere. I fumi dei preconcetti appannano la ragione.

La strada che, a sommosso avviso di chi scrive, è necessario ripercorrere inizia anche qui da un insegnamento dello stesso grande antesignano dell'introduzione di strumenti di privatizzazione nella pubblica amministrazione: **Massimo Severo Giannini**. Egli, 60 anni fa nell'anno 1957, scrisse un illuminante articolo dal titolo "**In principio sono le funzioni**":¹⁵⁴ in quel pezzo egli sosteneva che il **primo** problema che chi voglia riformare le amministrazioni pubbliche deve porsi è quello della "**ripartizione delle funzioni**" assegnate ai vari soggetti istituzionali che presiedono al servizio a cittadini, imprese ed economia in generale¹⁵⁵. Perfezionò quest'impostazione, 36 anni dopo, **Sabino Cassese** che, in occasione dell'avvio della "prima" privatizzazione, ebbe a precisare che **le problematiche del personale "sono problemi seguaci ... che devono adattarsi al tipo di funzioni e organizzazioni prescelte"**¹⁵⁶. "Ripartire dalle funzioni" significa, quindi, evitare la tentazione delle scorciatoie e dell'autoreferenzialità connessa con l'idea stessa di concentrarsi solo o principalmente sulle

¹⁵⁴ **Giannini** - *In principio sono le funzioni* - in "Amministrazione civile" n. 1/1957 - <http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-severo-giannini-in-principio-sono-le-funzioni/#more-8345>

¹⁵⁵ Giannini sviluppò un *excursus* storico di ricognizione dei **rapporti fra pubblici poteri** (con l'occhio attento alla incombente gestione dei rapporti fra Stato italiano, Regioni e Autonomie locali) che attraversava la storia dell'Europa, per concludere sul "*modo assolutamente irrazionale con cui si ordinano i rapporti organizzativi fra i pubblici poteri*" nel nostro Paese

¹⁵⁶ **Cassese** - *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego* - 1993 su "Rivista italiana del diritto del lavoro"



problematiche del personale dipendente, per il semplice motivo per cui, di fronte ai più di tre milioni di cittadini italiani che rendono servizi alla collettività, esistono i diritti degli altri 57 milioni di cittadini che questi servizi pagano con le imposte; significa comprendere come uno Stato moderno non può non dotarsi di strumenti e meccanismi di esistenza dotati di coerenza, giuste proporzioni e distribuzione di funzioni e poteri fra le parti che lo compongono. Significa non dimenticare mai che la prima e suprema “distribuzione delle funzioni” e dei poteri è quella operata dalla Carta costituzionale, per cui, se esistono margini di contraddittorietà e aporia in quel “luogo”, tali margini si riverberano inevitabilmente sul funzionamento delle macchine amministrative dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali.

In questa materia, peraltro, esistono **“regole” di buon funzionamento che sono state elaborate e assimilate nel corso dei secoli da stati occidentali costituitisi prima dello Stato italiano**: queste regole vanno studiate nella loro complessità interna e adattate alle nostre specificità, ma non “interpretate a soggetto”, come purtroppo si registra sempre nell’imitazione sciatta di singole istituzioni in vigore in altri luoghi.

Ripartire, quindi, dalle funzioni. Studiare con serietà i sistemi di altri Paesi (non pretendendo sempre di “reinventare la ruota”) e comprendere le regole interne di buon funzionamento in qualche modo comuni in tutti gli Stati con tradizioni amministrative più antiche delle nostre¹⁵⁷.

Va in ultimo avvertito che la “riforma della pubblica amministrazione” è un’operazione più volte **tentata e fallita** in Italia fin dai tempi della sua Unità¹⁵⁸. L’ottimismo della volontà e, soprattutto, la necessità per il Paese di un’amministrazione efficiente impongono, tuttavia, di continuare a crederci.

¹⁵⁷ non solo Francia, Inghilterra, Svezia, Olanda e Spagna hanno storie di Stato nazionale più antiche, ma anche i “giovani” Stati Uniti, i quali, come noto, si costituirono in Stato federale 85 anni prima di noi.

¹⁵⁸ **Melis** – *Il riformismo amministrativo italiano: una storia di vinti* – Relazione tenuta il 24 ottobre 2011 a Torino, Aula magna Università, al convegno su “L’Italia dal 1861 a oggi” - [vedi qui](#)