



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

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

### **Premessa**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

È il momento di trarre qualche conclusione, se possibile.

---

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

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

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

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



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

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

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

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

Verrebbe da dire, banalmente, che si può cominciare a pensare alla soluzione solo se ciascuno dei soggetti (politica, amministrazione e cittadini, da non considerare spettatori ma protagonisti della vicenda) acquisisce piena consapevolezza di dover partire da se stesso, dal cambiare il suo proprio ambito, senza aspettare che lo faccia per primo qualcun altro. E se ragiona con lucidità e onestà intellettuale attorno alla diagnosi per avventurarsi nelle terapie. Che a quel punto riguardano comportamenti, atti nella sfera civile. *Fine tuning*, si potrebbe dire: era di moda, in un periodo in cui



Anno 4, n. 07 – ottobre 2016

**Nuova Etica Pubblica**

Rivista dell'Associazione Etica PA

ancora non prevalevano i miti titanici e le fantasie sui superpoteri. Quando la coesione era ricercata attraverso la composizione dei conflitti anziché la pretesa della loro soppressione.

106

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