eticaPA

Anno 4, n. 06 – maggio 2016

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

www.eticapa.it

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

In questo numero:

EDITORIALE
Daniela Carlà

Interviste a Valeria Fedeli e Massimo De Felice

FOCUS: POTERE CENTRALE E TERRITORIO – DECISORI IN RETE

Interventi su:
DIRIGENZA PUBBLICA, LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

ALTRI CONTRIBUTI E RECENSIONI

Associazione Etica PA, presso FP CIDA, via Nazionale 75, 00184 Roma
redazione.eticapa@gmail.com

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

SOMMARIO

Editoriale 4
Daniela Carlà
Intervista a Valeria Fedeli, Vice Presidente del Senato 15
a cura di Daniela Carlà
Intervista a Massimo De Felice – Presidente INAIL 22
a cura di Daniela Carlà

FOCUS: POTERE CENTRALE E TERRITORIO – DECISORI IN RETE

I nuovi enti di area vasta 31
di Angelo Rughetti
Servono ancora i prefetti? 33
di Guido Melis
Dopo la legge Delrio. Ridisegnare la geografia amministrativa italiana 36
di Giovanni Vetritto
Il potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, co. 2, della Costituzione 43
di Antonella Anselmo
In difesa della Carta 51
di Giuliano Cazzola
Il Gran Clan della Nazione
La sfida mediterranea al modello burocratico: paradigmi e prospettive 53
di Dario Ciccarelli
Il ruolo della Pubblica Amministrazione nella *governance* europea 66
di Anna Corossacz

DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.

Dirigente cercasi: la persona giusta al posto giusto 71
di Alfredo Ferrante
Competenze e cultura politica per il governo del territorio - Le risorse umane 74
di Oriano Giovanelli

LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

L'epidemia della corruzione e il codice rosso - Aspetti sociologici 86
di Fabrizio Battistelli
Etica e comportamenti in Sanità
di Grazia Labate

CONTRIBUTI

Ricordo di Maria Rita Saulle 102
di Manuela Coluzzi
Roma. Un premio a Ensa e a Gabriele per il loro impegno contro il razzismo 113
di Rosalba Marafioti, portavoce di un gruppo di residenti di casale san Nicola per l'accoglienza dei profughi
Un volto o una maschera? I percorsi di costruzione dell'identità 115
di Paola Gaiotti de Biase

Organismi di parità: arriva l'E-BOOK! **125**
Il punto, oggi, e lo sguardo sul futuro possibile
di Tiziana Bartolini

RECENSIONI

Alessandro Sterpa
Il pendolo e la livella - Il "federalismo all'italiana" e le riforme **127**
di Leonella Cappelli
Francesca Izzo
Le avventure della libertà - Dall'antica Grecia al secolo delle donne **130**
di Antonella Crescenzi *130*
I media e le politiche - A cura di Luigi Bobbio e Franca Roncarolo
Come i giornali raccontano le scelte pubbliche che riguardano la vita dei cittadini **133**
di Sonia Mecenate
Nicoletta Stame
Valutazione pluralista **135**
di Gianfranco Rebora

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Editoriale

Valeria Fedeli, Vice Presidente del Senato, ragiona con noi sulle riforme istituzionali, sull'impatto del Titolo V della Costituzione, sui compiti del nuovo Senato nell'attuazione delle leggi e nel valutarne l'effetto, sui risultati conseguiti - su ispirazione e su proposta dell'Accordo di azione comune - per la democrazia paritaria, sugli obiettivi della riforma della PA, sulla crisi dei partiti, sulla riforma dell'art. 49 della Costituzione.

Tanti temi, e tutti decisivi per la nostra democrazia. Il Paese sta vivendo, per alcuni, una stagione di profonde riforme; per altri soffre per la carenza di misure innovative e radicali, e non sono adeguate o condivisibili le norme adottate.

Vi è però, comunque, per gli uni e per gli altri, la consapevolezza della non rinviabilità delle scelte, dello spartiacque decisivo rappresentato da questa nostra epoca, gravida di potenzialità e di futuro ma anche intrisa di insidie, di rischi di arretramento nel non vedere garantite la pace e la democrazia, le conquiste e i valori che abbiamo curato poco, dandoli per acquisiti. Proprio ora che la democrazia dovrebbe esercitare forza attrattiva, svela invece la propria difficoltà, si autorappresenta come un laboratorio invece che come un modello. La democrazia non risulta rinvigorita neanche da tecniche di consultazione, più o meno via web, che non possono sostituire il coinvolgimento, la partecipazione, la condivisione organizzata e non temporanea di finalità e obiettivi, il funzionamento di veri e propri meccanismi di selezione della classe dirigente. Le sole tecniche si rivelano palliativi occasionali, quasi accanimento terapeutico.

E' una "democrazia senza" secondo una recente definizione che evoca efficacemente le apatie, i ribellismi e i populismi del presente Soffrono la democrazia e le istituzioni, la politica, e non sempre è agevole orientarsi, e neppure cogliere e valorizzare i tanti accadimenti positivi e le tante opportunità.

Solo un recuperato e strutturato abbraccio con l'etica, su basi anche inedite, potrebbe rinvigorire efficacemente la democrazia. E solo una capacità nuova e diffusa della pubblica amministrazione potrebbe riavvicinare i cittadini alle istituzioni e alla democrazia, fornendo garanzie di riscontri, evidenziando oneri e vantaggi, attuando le scelte, assicurando risultati concreti, selezionando e replicando le buone e belle esperienze, fornendo senso alle azioni e all'utilizzo delle risorse pubbliche.

Più etica e più PA: sono i principali ingredienti di cui vi è bisogno. Non è vintage, così come peraltro non sono moderni il disincanto e lo scetticismo. Quando - ormai è più di un decennio - abbiamo fondato la nostra Associazione, e quando negli anni successivi abbiamo voluto il sito e la rivista, di PA si discuteva poco e male, e ancor meno di etica pubblica. Avevamo però ragione noi. C'è bisogno oggi di più amministrazione, e di più etica senza se e senza ma: più etica delle responsabilità e per la libertà, e più etica per agevolare le condivisioni che incentivino la libertà di ciascuno sviluppando regole e relazioni, gestendo conflitti e non erigendo inutili muri, tra le persone, i popoli, i sessi, le generazioni. Un'etica della responsabilità, dunque, e della partecipazione consapevole, per ottenere progressi e risultati giorno per giorno, per costruire ponti, rivisitare e ottenere efficacia e efficienza nelle politiche pubbliche, rendere accogliente e madre la nostra società, secondo la raffinata espressione del Papa. Un'etica, insomma, che contribuisca ad arricchire le identità, sviluppando le diversità.

E più sana e corretta amministrazione. Antidoti alla crisi del sistema dei partiti, alle oscillazioni tra fideismi e apatie, tra disinteresse e incursioni di comitati d'affari. Si discute, e giustamente, di quorum per i referendum, di regole per le primarie, ecc , ma sappiamo che non bastano i tecnicismi, e occorrono azioni e segnali che evochino slanci, affondino "le passioni tristi". Occorrono fatti, come l'elezione a Londra di un sindaco progressista e musulmano. Gli assetti istituzionali e le regole del gioco sono ovviamente fondamentali, così come fondamentale è il contesto e il clima nel quale si definiscono o si cambiano. Attenderemo ora il risultato del referendum sulle riforme istituzionali e sul nuovo Senato. Ma la prima sconfitta – e di tutti – sarebbe proseguire in un clima aggressivo e sterilmente partigiano. Possiamo condividere tutti alcune fondamentali acquisizioni? La prima è che, a prescindere dal risultato referendario stesso, e quali che siano le ingegnerie e gli equilibri istituzionali, comunque è indispensabile che una più sana pubblica amministrazione e più etica presidiino una efficace "governance" multilivello, improntata ai principi di legalità con un ridisegno, organico e sistematico, dei rapporti tra Stato e territorio. E' indispensabile per garantire a tutti i livelli un'efficace democrazia paritaria, accogliente e al tempo stesso fertile per le differenze.

Questi i temi della nostra rivista. Sottolineiamo l'addensarsi di scadenze e di fatti, le " sincronicità significative" del presente.

Il focus è orientato agli equilibri e alle relazioni sul territorio, a come "i decisori in rete" possono concorrere nell'operare per raccordare i livelli di governo, esprimere sintesi che colgano il senso e il valore delle specificità. Sintesi costruite a partire dalla differenziazione, facendo agire la sussidiarietà, fluidificando processi di coinvolgimento e partecipazione.

Valeria Fedeli si sofferma autorevolmente su questi nodi.

Differente è l'avviso di Giuliano Cazzola, che nella radicalità della propria opinione, esprime una posizione e preoccupazioni pure largamente diffuse. Altri ancora manifestano preoccupazioni diverse. Ne discute ora il Paese, e abbiamo voluto rispecchiare aspetti dello stato del dibattito. Non ripercorriamo, ovviamente, tale dibattito, ma abbiamo voluto testimoniarne la vivacità, coglierne sottolineature importanti. Non stiamo discutendo di piccole manutenzioni ma di importanti innovazioni, e i contributi e le differenti posizioni devono essere considerati positivamente. Gli argomenti a sostegno meritano rispetto, risposte, confronti.

Quale che sia la volontà dell'elettorato sul referendum, resta l'avvertita consapevolezza della centralità del ridisegno della distribuzione dei poteri tra Stato e territorio. E dell'importanza dell'analisi delle politiche pubbliche e della valutazione, che è tra i compiti decisivi del nuovo Senato. Sono strumenti decisivi, che possono essere utilizzati anche per correggere il contorto "federalismo all'Italiana" di cui parla Leonella Cappelli, recensendo Alessandro Sterpa. Quest'ultimo descrive efficacemente le oscillazioni del "federalismo all'Italiana", e ne percorre incertezze e tappe. Non è incitamento, per noi, a giudizi severi sull'oggi, ma piuttosto un argomento che consiglia di cogliere le opportunità della fase attuale, per suggerire e sviluppare organicità, reti, ricostruire sistematicità, accompagnando le riforme – quali esse siano – con percorsi e fasi di realistica attuazione. La legge Delrio ha già in parte ridisegnato la geografia amministrativa italiana: discutiamo serenamente di come sostenerla e valutarne l'attuazione, o di come migliorarla. In definitiva negli anni, nel nostro Paese, è mancato un vero e costruttivo "federalismo". Il centralismo astratto non è stato smentito. Le acquisizioni di potere dei territori sono spesso risultate disintegrazioni (irresponsabili?) di un modello piuttosto che sintesi nuova, più avanzata e articolata. Insomma, contrasti irrisolti tra livelli di potere piuttosto che disegni nuovi e articolati. Ha rischiato di permanere un disegno centralistico ma ormai sfilacciato, che ha perso

"pezzi", disintegrandosi in un federalismo poco armonico. Quasi uno scaricarsi le responsabilità, piuttosto che concorrere a obiettivi comuni su basi rinnovate - anche nelle relazioni con l'UE e internazionali - con assunzioni di responsabilità per tutti, più definite e avanzate. I contrasti tra livelli di governo sono fisiologici: ciò che è patologico è non costruire adeguati luoghi e modalità di sintesi, e non esercitarsi, a fronte di molteplici interessi in gioco, nelle necessarie analisi delle politiche pubbliche.

Ora abbiamo un'occasione, comunque ci si orienti rispetto al referendum. Una ulteriore occasione è anche fornita dall'attuazione della legge Delrio. Il Sottosegretario Angelo Rughetti ripercorre i pregi della legge n. 56/2014, che ha comunque indiscutibilmente operato una revisione dell'ordinamento delle autonomie; basti pensare alle sole città metropolitane. Anche il Sottosegretario ne ammette qualche limite e la necessità, ora, di "riempire di contenuti i nuovi enti".

Riflette sul tema Giovanni Vetritto, evidenziando le potenzialità della legge "che rappresenta una potenziale rivoluzione dell'intera architettura dell'amministrazione pubblica sul territorio, un invito ora a "governare la coalescenza territoriale". Occorrono strumenti, luoghi e competenze per l' attuazione e la verifica. Il ruolo dello Stato, nell'idea che ne ha G. Vetritto e che condividiamo, diviene quella di facilitatore per abilitare I territori e per assumere le decisioni più corrette luogo per luogo, coinvolgendo competenze, livelli diversi, ambiti di conoscenza. Con l'incontro di Avellino dell'ottobre scorso, intitolato appunto "decisori in rete", abbiamo voluto proporci in questo solco, sollecitando sintesi attive, sinergie, implicazioni di soggetti pubblici e privati. Replicheremo l'iniziativa, anche per contribuire a moltiplicare le occasioni di confronto.

Il confronto dovrà coinvolgere interlocutori pubblici e privati, le amministrazioni e gli enti, l'associazionismo ma anche le esperienze nel mondo della valutazione, e investire tutte le problematiche dell'utilizzo delle risorse pubbliche. E' decisivo per il bilancio programmatico, terreno principale di raccordo. Il corretto uso dell'analisi delle politiche pubbliche e della valutazione può concorrere a dotare l'amministrazione degli strumenti necessari, a dare senso e razionalità all'azione amministrativa, a creare le condizioni propizie per una corretta e fisiologica funzione di controllo , circoscritta al proprio ambito fisiologico, ma attiva. Assicurando, in definitiva, il buon utilizzo delle risorse pubbliche e la programmazione delle attività.

Il risanamento ambientale, l'assetto del territorio, la salute, la sicurezza, la gestione dell'immigrazione, le politiche per le imprese, quelle per il lavoro, evocano una strutturale e organizzata capacità di raccordo tra amministrazione centrale e istituzioni territoriali, esaltando le differenziazioni e, al tempo stesso, i raccordi e le sintesi.

Si rivela così, definitivamente, pretestuosa e inutile la diatriba tra centralismo e federalismo, contraddetta dalla quotidiana esperienza teorica e pratica e dalle sintesi indispensabili. Peraltro, il centralismo mal gestito genera esso stesso più divergenze e divaricazioni del rispetto delle specificità dei territori e della considerazione sistematica degli interessi in campo.

Occorrono esperienze e regole condivise per "regolare il traffico", segnali e cartelli comuni per gemellaggi, e accordi sui lavori in corso e mete, perché a ognuno sia indicata la strada che sta percorrendo.

Soggetti sociali e privati possono utilmente concorrere a esternalità positive, per le imprese e per tutti, e per valutazioni credibili di efficacia. Le analisi delle politiche pubbliche e la valutazione non dovrebbero prescindere dal genere. Occorre la valutazione delle prestazioni, non neutre ma sessuate come sessuati sono gli attori.

Partire dai territori, ma rafforzando al tempo stesso il ruolo dello Stato: è questo l'obiettivo di una buona governance multilivello.

Nell'amministrazione centrale un ruolo importante è svolto dagli Enti pubblici, la cui governance dovrà essere verificata e riformata secondo un disegno complementare e coerente, valorizzando autonomie ma anche ruoli e compiti definiti e specifici. Ente per ente , ma in un disegno unitario e ragionando sull'autonomia degli enti, ma anche sull'esercizio effettivo della vigilanza dei Ministeri.

Avviamo la riflessione con la ricca intervista al Presidente dell'INAIL, Massimo De Felice.

La governance degli enti pubblici non è un tema riservato agli addetti ai lavori, e neppure appassionante solo per gli attori sociali direttamente implicati o interessati, ma riguarda l'insieme dei cittadini, investe l'idea di welfare e di futuro. E' un aspetto della democrazia: si tratta delle istituzioni che tutti i cittadini incontrano nella propria vita.

De Felice si addentra sinteticamente su alcuni percorsi nell'ambito dell'INAIL e sulle problematiche aperte, fornisce il senso del ruolo oggi di un grande ente pubblico, delle sinergie attivabili, anche dell'importanza di scambi di dati e di banche dati comuni. Banche dati affidabili sono necessarie per progettare e costituire le politiche. Occorre tanta accortezza tecnica, i dati devono essere confrontabili.

Ministeri, enti, agenzie devono cooperare tra loro e con le altre strutture pubbliche e con i poteri territoriali. I compiti di ciascuno devono essere chiari, verificati periodicamente. Le informazioni, chiare e pubbliche, devono essere onestamente diffuse e non propagandate. Occorre manifestare palese disponibilità alle innovazioni e alle valutazioni, alle correzioni degli errori. Questo per poter articolare le politiche e gli interventi in una dimensione territoriale, anche in conseguenza delle persistenti specificità del Mezzogiorno.

Insomma, Stato e amministrazioni centrali, enti, agenzie, Regioni, poteri pubblici territoriali devono tutti concorrere al gran clan della nazione: la definizione, presa in prestito da Ciccarelli, rende l'idea. La suggestiva analisi di Dario Ciccarelli ci riporta alla sfida ancora non vinta di radicare i principi di differenziazione, sussidiarietà, adeguatezza (art. 118 Cost).

Non sempre condividiamo gli argomenti di Dario. Non di crisi del modello Weberiano in Italia si tratta e neppure, soprattutto, di overdose bulimica di Europa. Anzi, le difficoltà sono da imputare anche alla debole iniziativa UE, non solo dei singoli Stati, all'indomani dei Vertici delle Nazioni Unite degli anni '90.

Dopo tali Vertici, e nelle trattative per il commercio internazionale, avremmo avuto bisogno anche nelle relazioni sovranazionali, di più Europa e anche di più Unione Europea. Insomma, sarebbe stata utile più Unione Europea anche nelle sedi multilaterali, non solo una più coordinata attività intergovernativa degli Stati membri, E anche un maggior ruolo della PA nella governance europea: rinviamo, per questo, al contributo di Anna Corossacz.

E' imbarazzante il confronto tra la crudezza e la dimensione del problema e le viscerali banalità e l'inadeguatezza della risposte. Basti pensare a come in questi anni è vissuta e gestita l'immigrazione. La politica migratoria deve essere chiara e organica, senza balbettii, slanci improvvisi e marce indietro. In tema di immigrazione abbiamo scelto di valorizzare l'esperienza, significativa ma che non ha occupato le pagine dei giornali, e che ci racconta di una buona italiana che può convivere con amministrazioni pubbliche amiche, efficienti, affidabili.

Rosalba Marafioti è la portavoce del Gruppo residenti di Casale S. Nicola per l'accoglienza dei profughi e richiedenti asilo. Con altri abitanti del quartiere - noto invece per l'opposizione violenta ai profughi - ha cercato di proporre forme di solidarietà e di agevolare l'accoglienza, collaborando con le amministrazioni pubbliche e coadiuvandole.

Abbiamo richiamato l'esperienza di San Nicola perché è necessario enfatizzare le vie legali di accoglienza e permanenza di immigrati e rifugiati. Così come occorre più efficienza, non arrendevolezza. E' a proposito dell'immigrazione negli ultimi tempi che abbiamo sentito forte la necessità di maggiore sintesi europea ma anche di autorevoli raccordi nel territorio, di una presenza coordinata delle amministrazioni pubbliche.

Anche a partire da ciò , si comprende la discussione sulla funzione e sul ruolo dei prefetti.

Discutere dei prefetti è fuori moda? Non proprio E non solo perché dovremmo misurarci con l'attuazione degli uffici territoriali dello Stato normativamente previsti, ma anche perché sono le cose a richiedere punti di riferimento, comunque definiti.

Guido Melis, con l'autorevolezza consueta, propone il ruolo rinnovato dei Prefetti o, comunque, della funzione. Si chiamino prefetti o meno, non è in gioco l'utilità del Prefetto, ma la necessità di un nodo regolatore, secondo Cassese.

Nella storia italiana il Prefetto è legato a una modalità di operare diretta proiezione dell'unificazione centralista, con aspirazione alla standardizzazione. Ne conosciamo l'importanza e non ne neghiamo i limiti. Non è il ruolo esclusivo da riproporre oggi, e non è necessariamente la figura tradizionale che deve esercitare la funzione di sintesi, di raccordo, di fluidificazione nell'attivare competenze di una pluralità di soggetti. Ma l'obiettivo di esaltare le specificità, rafforzando disegni, politiche unitarie e raccordi - è tra le più importanti sfide che il sistema paese è tenuto ad affrontare.

Non è più un tema appassionante solo per gli attori direttamente interessati, ma riguarda l'insieme dei cittadini. Auspichiamo che l'ufficio territoriale dello Stato corrisponda alla sinergia tra sintesi unitaria e vocazioni delle comunità territoriali.

Il rapporto tra centro e territorio è complesso, e non tutti gli snodi possono essere preventivamente regolati. Il fisiologico funzionamento del sistema dovrebbe contrarre le patologie e ricondurre le gestioni del conflitto e delle sovrapposizioni al ruolo proprio. Antonella Anselmo si sofferma egregiamente sul potere sostitutivo.

La verità è che si intravede sempre un disegno nervoso e incerto, e i rimedi non sono sufficienti per restituire forza e coesione al sistema.

Seguiamo il contributo di Antonella Anselmo, secondo la quale le realtà territoriali appaiono costituite giuridicamente e non già riconosciute in virtù della loro preesistenza. Anche qui, forse, il limite è soprattutto culturale.

Non basta cambiare le leggi. E, in ogni caso, le leggi vanno sempre applicate, e bene, con la strumentazione necessaria e non con indicazioni volontaristiche. L'analisi delle politiche pubbliche e la valutazione sono indispensabili. La valutazione è importante non solo ex post, ma anche ex ante. Torniamo sul punto: è necessaria più assunzione di responsabilità per tutti; la valutazione può aiutare a sostenere le capacità di decisione, a valorizzare le eterogeneità. Occorre navigare nel mare aperto della società, uscendo dalle secche dell'autoreferenzialità; fare crescere la discrezionalità, intendendola come esercizio di assunzione di responsabilità. Oggi la discrezionalità è intesa riduttivamente come deroga, e paradossalmente invocata da chi cerca alibi per evitare le regole.

L'analisi delle politiche pubbliche e l'utilizzo delle valutazioni possono invece aiutare a sviluppare uniformità oggettive e non aprioristiche .

Rinviamo alla lettura che Gianfranco Rebora fa del libro di Nicoletta Stame "Valutazione pluralista". Nicoletta introduce alla "valutazione delle politiche come pratica sociale dei paesi democratici", utile sia all'accountability sia all'apprendimento. Emerge quanto sia non solo riduttivo, ma anche fuorviante, ridurre la valutazione a mero adempimento.

La valutazione deve riguardare i singoli, gli assetti organizzativi, ma soprattutto le politiche. Sonia Mecenate ci propone l'interessantissimo approfondimento di Bobbio e Roncarolo sulla valutazione delle politiche pubbliche dal punto di vista dell'informazione. Torneremo in modo più esteso sui media. In generale, ragioneremo su politiche settoriali e ambiti tematici.

Le politiche non sono un "affare separato" rispetto allo scheletro, all'ossatura : la separatezza crea equivoci.

Insomma, pensiamo di non dover strutturare un nuovo "mestiere", ma un processo condiviso di valutazione.

E' persino intuitivo che il processo di valutazione condivisa sia possibile solo in un clima di legalità, con tanta trasparenza e dopo aver contrastato con efficacia la corruzione.

Il contrasto alla corruzione è centrale e prioritario nel nostro paese. Fabrizio Battistelli ha efficacemente descritto "il codice rosso" dell'esistenza della corruzione, e l'agenda del sistema paese dovrà ancora a lungo considerarne l'estensione.

Il contrasto alla corruzione non è però assorbente rispetto alle problematiche più ampio della legalità e della trasparenza.

Non tutto è anticorruzione ma tutto si intreccia: legalità, attuazione del codice degli appalti; trasparenza; valutazione dei singoli, delle strutture e delle politiche; efficacia dei controlli.

A ciascuno strumento però, e a ogni obiettivo, va riconosciuta la specificità, per ottenere successo nell'attività.

Grazia Labate approfondisce il tema centrale dell'Etica e dell'anticorruzione nella sanità, con analisi e indicazioni utili importanti e con ottimi spunti per la riflessione e l'iniziativa.

Leggiamo con attenzione i suggerimenti di Grazia Labate, l'analisi di Battistelli, concentriamoci sull'applicazione del nuovo codice degli appalti. Concordiamo, con Battistelli, che occorre un' offensiva anche culturale di lungo periodo.

E soprattutto un impegno forte di tutta la PA e di tutta la dirigenza pubblica per la legalità e nel contrasto alla corruzione.

La PA è lo snodo dei processi, e una dirigenza pubblica e di carriera, attiva e non subalterna, ne costituisce la garanzia principale. Riprendiamo anche in questo numero - con i contributi di Alfredo Ferrante e di Oriano Giovanelli - argomenti a sostegno della centralità, per il nostro Paese, di una dirigenza autonoma, che assicuri la non autoreferenzialità e l'efficienza della PA, al centro e nei territori.

Ragioniamo con Oriano Giovanelli sulla "riforma delle amministrazioni pubbliche nell'era di twitter". Le preoccupazioni di Ferrante sono le nostre: temiamo tutti una sorta di lotteria per una dirigenza fortemente precarizzata.

Ha ragione Ferrante: non è la prima riforma generale della PA. Sarà l'ultima per un lungo lasso di tempo? e le soluzioni ricorrono.

Massimo De Felice ricorda le proposte di De Finetti, degli anni '50 e '60, le indicazioni sulla struttura dei processi decisionali, sull'organizzazione centralizzata di dati, sull'utilizzo dell'informatica nei processi amministrativi e persino sulla gestione dei rapporti con le "ditte

fornitrici". Ma ricorda anche il pensiero di De Finetti sui tempi necessari per attuare la riforma, che richiede sperimentazione, valutazione, trasferibilità delle buone pratiche.

Ci accingiamo ora a vedere ultimata una nuova riforma della PA e a verificarne l'attuazione.

Il nostro intento è di concorrere nel contribuire a gestioni e interpretazioni avanzate, per non generare precarizzazione e discriminazione, anche di genere.

La lettura di genere della situazione nella PA ci ha accompagnato sino ad ora, e ci pare un aspetto irrinunciabile di un impegno più vasto per la democrazia paritaria.

La democrazia paritaria non è un "pezzetto", ma lo snodo essenziale per una concezione plurale, accogliente, funzionante della democrazia.

L'Accordo di azione comune per la democrazia paritaria - che ha coinvolto più di 60 associazioni con l'obiettivo di ottenere una rappresentanza tendenzialmente paritaria di donne e uomini nelle assemblee elettive e negli esecutivi e l'adozione di norme di garanzia per l'eguaglianza di genere, e favorire la promozione delle donne nella vita economica, politica e sociale - ha ottenuto risultati che si sarebbero ritenuti impensabili, a prescindere da ciò che si pensi dell'insieme delle leggi elettorali e dalle valutazioni sulle soluzioni legislative adottate.

Ora il 70° anniversario del diritto di voto alle donne costituisce l'occasione per fare il punto, valutare i risultati, attivare le norme e porsi obiettivi ulteriori, nella P.A. e nel Paese.

Crediamo molto anche nei meccanismi di P.O., e rinviamo all'e-book sul tema.

La riflessione può e deve proseguire, nella scia della ricchezza dell'elaborazione e anche con gratitudine verso chi vi ha contribuito, sorprendentemente, anticipando i tempi. Abbiamo voluto ripubblicare il testo di Paola Gaiotti su "i percorsi di costruzione dell'identità di genere", di piacevole e utile lettura.

Utilissima è anche la recensione che Antonella Crescenzi propone del bellissimo libro di Francesca Izzo. Francesca sviluppa la sua lunga e attuale riflessione sulla libertà e sugli attuali dispiegamenti di essa, sull'evoluzione della libertà, sulla inadeguatezza della politica, paradossalmente schiacciata sul presente nell'era della espansione della libertà.

L'obiettivo esplicito di Francesca Izzo è di proporre per la libertà della donna la collocazione che merita nella storia dell'umanità. Ci interessa e ci appassiona, come ci riguardano in generale gli sviluppi delle libertà e dell'etica pubblica e il nesso con la vita delle istituzioni. In definitiva , il quesito di Francesca è come trattare la differenza, come rifuggire dalle logiche e dalle pratiche, comode ma semplicistiche, della subordinazione e della assimilazione.

Aggiungo: la libertà dei moderni nasce dall'affrancamento dalla religione e dalla morale, dalla dicotomia tra pubblico e privato . La libertà dei contemporanei e delle contemporanee credo si collochi e si possa dispiegare in una nuova e differente ricomposizione con l'etica laica. L'etica pubblica ne è il luogo e il terreno per l'esercizio.

Anche su questo torneremo .

L'amministrazione dell'oggi opera e si rivolge a persone consapevoli, non a monadi spaurite e asessuate.

La nostra rivista prosegue la propria esperienza, modesta dal lato di chi la conduce ma significativa per chi scrive, per l'autorevolezza del Comitato Scientifico di Etica PA, che ringrazio sempre per il coraggio e la profondità delle opinioni espresse.

Vogliamo concludere questo numero con l'affettuoso ricordo di Maria Rita Saulle, attraverso le parole di Manuela Coluzzi che l'ha conosciuta bene e alla quale è stata legata da profonda amicizia. Ricordiamo Maria Rita per l'impegno grande sui nostri temi, per la straordinaria attività scientifica, la tensione etica mai celata, l'interesse per l'evoluzione e l'attuazione della norma anche nel ruolo di giudice della Corte, la modernità degli interessi, la solidità nel pensiero.

Maria Rita Saulle si è occupata di diritti umani dei disabili, dei diritti umani delle donne, di immigrazione, di relazioni internazionali.

Ecco un'altra sincronicità significativa: ricordiamo Maria Rita Saulle, a 5 anni dalla scomparsa, in coincidenza con il 60° della Corte Costituzionale.

Un grazie riconoscente, dunque, a Maria Rita, alla profondità e alla chiarezza delle posizioni, alla sobrietà dei modi con i quali ci ha insegnato che il rispetto dei diritti comincia dalla gentilezza e dalla buona educazione.

Daniela Carlà

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

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Intervista a Valeria Fedeli, Vice Presidente del Senato

a cura di Daniela Carlà

La nuova riforma del Senato, se confermata nel Referendum, come potrà influire nel ridisegnare i rapporti tra centro e territorio?

La riforma corregge il titolo V della Costituzione, già modificato nel 2001, con lo scopo di ridurre la conflittualità Stato-Regioni. Concederà più potere legislativo allo Stato e più influenza di Regioni e Comuni sullo Stato grazie al nuovo Senato, che sarà composto da 100 senatori, contro i 315 attuali: di questi, 74 saranno votati da parte dei consiglieri regionali e provinciali tra i consiglieri stessi, mentre 21 saranno votati, sempre dai consiglieri regionali e provinciali, tra i sindaci. Sindaci e consiglieri regionali avranno dunque maggiore importanza, essendo parte di un nuovo Senato e assumendo, per la prima volta, responsabilità nelle decisioni nazionali.

Si tratta di un cambiamento verso la semplificazione e la chiarezza nelle competenze, in armonia con un disegno nuovo delle competenze legislative delle Regioni e nel solco che la Corte Costituzionale ha già tracciato in questi ultimi anni anche sulla base della Costituzione, riportando in capo allo Stato molte decisioni strategiche per la crescita e lo sviluppo del nostro Paese. Ecco perché la riforma va verso un'Italia più semplice e giusta, e cerca di colmare la distanza tra i cittadini e le istituzioni.

Tra i compiti per il nuovo Senato vi è la valutazione delle politiche pubbliche. Ccome la si potrà realizzare?

Il principio di un Senato che verifica l'attuazione delle leggi dello Stato e valuta l'impatto delle politiche pubbliche richiama il modello adottato in Francia con la revisione costituzionale del 2008, che ha appunto costituzionalizzato l'attribuzione parlamentare circa la valutazione delle politiche pubbliche. La valutazione degli effetti delle politiche pubbliche è un tema su cui c'è un crescente interesse, con diversità di approcci: centrato sulla creazione di un'apposita Agenzia, in Spagna, maggiormente rivolto al Governo ed alle amministrazioni, nel Regno Unito, e orientato a valorizzare il ruolo del Parlamento, in Francia; inoltre gli Stati Uniti offrono un quadro con un'esperienza ampia, iniziata con le prime valutazioni sul welfare alla metà degli anni '60, e con forte sviluppo degli esperimenti sociali recentemente estesi al campo educativo, mentre in Germania l'affermazione della valutazione è andata di pari passo con l'adozione, tra il 2002 ed il 2005, di riforme strutturali nel mercato del lavoro, delle politiche del lavoro e del welfare,.

Nella nostra riforma l'art. 1 afferma: "Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea. Valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge".

La valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni sarà determinante per monitorare l'applicazione delle leggi e verificarne l'impatto, compreso quello che le politiche dell'Unione europea avranno sui territori. Valutazione e monitoraggio dovranno essere svolti con indicatori precisi in termini di efficienza ed efficacia, e questo sarà determinante anche per una più corretta gestione della spesa pubblica. Dovranno essere valutate le finalità, le stime dei costi, gli effetti prodotti dagli atti normativi sulle attività delle pubbliche amministrazioni, dei cittadini, delle imprese.

In Italia, finora, la valutazione è oscillata tra semplici adempimenti amministrativi - come nel caso dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) introdotta nel 1999, ossia di una valutazione ex ante che dovrebbe accompagnare tutti i provvedimenti normativi - e l'incerta iniziativa di alcune Regioni. L'AIR è stata disegnata intorno ai provvedimenti legislativi, tradendo così l'ambizione della legge istitutiva di valutare le politiche pubbliche più che le leggi. Esperienze più mature, sviluppate a cavallo degli anni '90 e la prima metà del decennio successivo a livello centrale, sono rappresentate dai nuclei di valutazione degli investimenti pubblici, costituiti presso varie strutture ministeriali e regionali, nonché l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (INVALSI), che produce una misurazione delle competenze e dei progressi degli studenti tramite test standardizzati di apprendimento. Si tratta di esperienze molto settoriali. Le Regioni invece hanno mostrato una domanda di valutazione molto differenziata a livello territoriale, concentrata sull'esigenza del controllo delle assemblee elettive sull'operato dell'esecutivo, una domanda come base tecnica per la valutazione politica dell'operato dell'esecutivo. Inoltre, nel 2008, le Presidenze del Senato, della Camera, del CNEL hanno promosso un'iniziativa inter-istituzionale volta a costituire una Commissione di diciotto esperti per condurre un'indagine sul "Lavoro che cambia". In questo ambito una parte dell'indagine ha riguardato specificamente la valutazione degli effetti delle politiche del lavoro. Sono esempi utili,

ma dovremo saper superare questi modelli così settoriali, e nella scelta del modello da adottare nel nostro Paese sarà fondamentale il dialogo con tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo dei metodi di valutazione e nella loro istituzionalizzazione.

Quali i risultati di questa legislatura, sino ad ora, in materia di democrazia paritaria? Quali obiettivi si potrebbe ora dare l'accordo per la democrazia paritaria?

Una maggiore sensibilità rispetto agli anni precedenti si è resa evidente con i tanti cambiamenti intrapresi nella rappresentanza. Già gli incarichi nel governo Renzi hanno segnato un cambiamento senza precedenti nella storia d'Italia, anche in termini di cambio generazionale, fattore non trascurabile. Inoltre, il nostro Paese ha raggiunto la soglia del 30% di donne in Parlamento. Anche per questo la spinta verso cambiamenti importanti in materia di democrazia paritaria è stata maggiore che in passato.

Con la riforma costituzionale si introduce il principio di parità e non discriminazione tra generi nelle leggi elettorali, in attuazione di quanto previsto nella Costituzione dagli articoli 3, comma 2, e 51, e nel diritto internazionale. Questo percorso, ad agosto 2014, è stato coerentemente proseguito con l'approvazione della proposta che ha introdotto un nuovo secondo comma all'art. 55 della Costituzione, in base al quale le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza. Si introduce poi il principio dell'equilibrio nella rappresentanza di donne e uomini tra quelli che devono essere rispettati dalle leggi elettorali regionali.

Gli obiettivi di parità sono stati introdotti anche nelle leggi elettorali europea, nazionale e regionale. La nuova legge elettorale per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo prevede una specifica norma che favorisce il riequilibrio di genere nella rappresentanza: si tratta della cosiddetta tripla preferenza di genere, la quale prevede che, nel caso in cui l'elettore decida di esprimere tre preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della terza preferenza. Questa norma sarà applicata per la prima volta a partire dalle prossime elezioni europee, che si terranno nel 2019. Inoltre, la nuova legge elettorale nazionale, grazie proprio al lavoro svolto in Senato, sarà dotata della doppia preferenza di genere e della norma antidiscriminatoria, che rende inammissibili le liste in cui vi siano più del 60% dei candidati dello stesso sesso. Infine, con l'approvazione della legge che impone l'equilibrio di genere anche nei consigli regionali, è stato compiuto un altro passo fondamentale verso la piena

cittadinanza di donne e uomini nel nostro Paese. Si tratta di un contributo determinante per la qualità della nostra democrazia. Per le elezioni regionali, in ciascuna lista i candidati dovranno essere presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60% del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima. Nel caso in cui, invece, in una legge elettorale regionale siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale dispone l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale. Stessa cosa nei casi in cui siano previsti collegi uninominali: la legge elettorale dovrà disporre l'equilibrio tra uomini e donne in modo tale che i candidati di un sesso non superino il 60%.

Lei ha recentemente promosso una rete internazionale di donne per la sicurezza. Ce ne parla?

Si tratta di WIIS ITALY, un'organizzazione non governativa, apartitica e senza fini di lucro, che incoraggia una maggior inclusione delle donne nei settori della pace, della difesa e della sicurezza, e ne promuove la leadership. Sarà il punto di riferimento italiano per l'organizzazione delle Donne nella Sicurezza Internazionale, Women in International Security.

Il ruolo delle donne nella prevenzione e risoluzione dei conflitti è sempre più determinante, come già riconobbe il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con una specifica risoluzione del 2000; oggi, con questo progetto, ci impegniamo concretamente anche in Italia per sostenere la prospettiva di genere e la formazione delle leadership femminili nelle sfide per la pace e la sicurezza.

Come attuare la riforma della P.A.? Vi sono rischi ulteriori di sottomissione della P.A. alla politica?

La riforma va attuata investendo nel lavoro e nei lavoratori della Pubblica Amministrazione, rilanciandone la qualità e riconoscendone responsabilità e funzioni. In questo senso credo che con la riforma della Pubblica Amministrazione si stia portando avanti un cambiamento epocale, in cui si mettono al centro il merito e una più efficiente gestione delle risorse umane, in nome di quella trasparenza ed efficienza che, allontanando l'influenza della politica, rappresentano elementi determinanti nella prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi.

La riforma della Pubblica Amministrazione è parte integrante della necessità di modernizzazione del Paese, per questo altri aspetti che trovo positivi della legge che abbiamo votato sono le misure di miglioramento del rapporto tra P.A. e cittadini e tra P.A. e imprese. Come era previsto è in corso anche un' importante accelerazione della digitalizzazione di tutto l'operato pubblico, e anche questo è un pezzo dell'attuazione della riforma.

Obiettivo principe è rimettere al centro dello Stato il cittadino e le imprese, e sono numerosissime le disposizioni all'interno del provvedimento che vanno proprio in questa direzione. Penso soprattutto alla cittadinanza digitale, dove l'accesso diretto agli atti e ai documenti amministrativi significano la fine delle code agli sportelli. Ma anche la certezza dei tempi e la velocizzazione delle decisioni degli enti: in questo senso vanno la disciplina del silenzio assenso e la conferenza dei servizi, come la creazione dell'ufficio territoriale dello Stato.

Abbiamo legiferato in tema di contrasto alla corruzione. Vi sono ora, secondo lei, ulteriori tappe legislative?

Abbiamo compiuto importanti cambiamenti nel contrasto, introducendo nuove misure penali, e nella prevenzione, con la creazione dell'Anac. Fondamentale è anche quanto fatto per il "Nuovo codice degli appalti pubblici" che, recependo le più recenti direttive europee sui contratti pubblici, introduce una disciplina snella, di facile applicazione, a favore della trasparenza.

Una delle tappe più importanti potrebbe riguardare ora la figura dell'informatore, di colui che denuncia, cosiddetto "whistleblowing". Una proposta di legge per tutelare gli autori di segnalazioni di reati e irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato è già stata approvata alla Camera e presto sarà affrontata in Senato; è un tema su cui sono impegnata da tempo perché nelle realtà dove la figura del segnalatore è stata istituita ha funzionato. Trovo sia anche un modo per valorizzare le tante persone che, sia nel lavoro pubblico che in quello privato, operano ogni giorno con grande competenza, onestà e professionalità.

Un altro aspetto determinante riguarderà lo sviluppo di un approccio globale nel contrasto della corruzione. Oggi questa è una sfida che è entrata a far parte dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile perché la corruzione è sempre più internazionale e condiziona le capacità di crescita e sviluppo di tutti i Paesi. Anche su questo servono norme aggiornate e coerenti.

Vivere dall'interno le istituzioni al massimo livello: cosa ci può raccontare della sua attuale esperienza?

Esercito il mio ruolo e le funzioni che mi competono allo stesso modo in cui li ho esercitati nei tanti anni di carriera nel sindacato, con obiettivi di cambiamento e con grande senso di responsabilità. L'attuale legislatura è forse più complessa di altre perché usciamo da una forte crisi economica e istituzionale che ha messo a dura prova l'intero sistema Paese; ora stiamo tornando a crescere e a fare leggi utili al Paese. Per quanto mi riguarda le sfide più grandi riguardano l'occupazione femminile e quella giovanile, perché se davvero riusciamo ad ottenere anche su questo risultati maggiormente incoraggianti rimettiamo in moto il Paese e la speranza per il futuro.

Cosa modificherebbe e come integrerebbe gli attuali meccanismi per le PO?

Non sono mai stata d'accordo con l'ottica delle cosiddette "quote rosa" e mi sono sempre battuta per avere norme anti discriminatorie. Funzionano meglio per far vincere competenze e meritocrazia. Per questo andrebbero introdotte in tutti i livelli decisionali. Uno degli ambiti più urgenti su cui agire è il mercato del lavoro: servono norme che facciano cultura nell'ottica non solo della conciliazione tra vita privata e lavoro ma soprattutto della condivisione delle responsabilità famigliari tra donne e uomini. Questo renderebbe le donne meno penalizzate nell'ingresso e nella permanenza nel mercato del lavoro.

Le primarie per il voto amministrativo impongono riflessioni. Vi e' un nesso tra la crisi dei partiti e il diffondersi della corruzione anche nelle amministrazioni? Quali le priorità?

Oggi che siamo impegnati a cambiare la Costituzione, a rilanciare l'economia e il benessere del Paese, a costruire le condizioni perché si allarghi il campo dei diritti civili, politici e sociali per i cittadini, a cercare di portare la loro voce in Europa e negli organismi di governance globale, siamo quanto mai consci delle responsabilità che stanno sulle nostre spalle, e questo non può che chiamarci ad un passo in avanti nell'aggiornare le nostre regole di funzionamento, le strutture organizzative e le modalità d'azione. La priorità è nella buona selezione delle classi dirigenti del Paese, che è uno dei compiti principali che la Costituzione affida ai partiti; è una sfida che va condivisa con gli elettori, ma dobbiamo tutti recuperare un ruolo di guida politica, che dia autorevolezza alle nostre scelte e allo stesso tempo permetta ai cittadini di parteciparvi.

Le primarie sono un grande strumento di partecipazione, ma rischiano di logorarsi a forza di polemiche e divisioni fini a se stesse; dobbiamo quindi riuscire a regolarle con equilibrio per trovare

un giusto incontro tra la voglia di aprirsi ai simpatizzanti e agli elettori e l'esigenza di non inquinare momenti importanti come quello della scelta dei nostri candidati. Per questo sostengo da tempo l'esigenza di istituire l'albo degli elettori per rendere trasparenti le consultazioni e costruire un patto con gli elettori che ci permetta di condurre consultazioni partecipate, trasparenti, costruttive.

Inoltre, essendo le primarie una grande opportunità di partecipazione e condivisione di valori, sogni e progetti, è fondamentale che non siano una prerogativa unica di un solo partito. In questo senso l'attuale proposta di riforma comprende norme ben precise. Tutti i partiti dovranno fare le primarie, in un apposito 'primarie day' uguale per tutti, accedendo a un fondo statale, e se non le faranno perderanno i finanziamenti del due per mille; chi non rispetterà il risultato delle primarie, poi, dovrà pagare una sanzione, e se è un intero partito a disattenderne l'esito la penale starà nella perdita della cauzione versata per partecipare. Sono norme che servono ai partiti, alla democrazia, alla formazione di buone amministrazioni.

Come attuare l'art. 49 garantendo PO e promuovendo la democrazia paritaria?

Per quanto riguarda il Partito Democratico, è lo stesso codice etico ad affermare, nei princìpi di riferimento dei comportamenti individuali e collettivi: "Le donne e gli uomini del Partito Democratico assicurano l'uguaglianza di genere, nel segno del rispetto e della piena partecipazione politica delle donne. Adottano tempi, modalità e stile della loro attività politica che tengano conto delle responsabilità lavorative, professionali, familiari delle persone. Assumono la democrazia paritaria come criterio di comportamento nel partito, negli organismi collegiali e in quelli monocratici, come elemento di valutazione delle decisioni prese e delle attività svolte. Per questo, gli organi nazionali del Partito Democratico sono tenuti a verificare costantemente il rispetto delle previsioni statutarie in ordine alla parità di genere e a quanto sopra previsto".

Ora la legge sui partiti, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, in discussione in Commissione Affari Costituzionali della Camera, è una legge di sistema e, in quanto tale, spero possa essere ampiamente condivisa tra tutte le forze politiche e votata. Prevede il riconoscimento della forma giuridica dei partiti. La personalità giuridica, riconosciuta solo se risultano rispettati i requisiti di democrazia e trasparenza, diventa una delle condizioni per la presentazione delle liste alle elezioni politiche. Potrebbe essere l'opportunità per spingere tutti i partiti a introdurre nel proprio Dna non solo i princìpi di trasparenza finanziaria e partecipazione, ma anche i princìpi di pari opportunità e democrazia paritaria.

Intervista a Massimo De Felice – Presidente INAIL

a cura di Daniela Carlà

Come reinterpretare il ruolo dell'Inail in relazione alle trasformazioni del mercato del lavoro e delle relative politiche?

L'Inail è un grande Istituto, unico nel panorama europeo. Le conferme ci sono venute dai seminari internazionali che abbiamo organizzato con l'*International Social Security Association* (l'ISSA), mettendoci a confronto con gli Istituti omologhi di Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Regno Unito.

Per discutere di potenzialità possiamo considerare quattro vocaboli: *ricerca*, *prevenzione*, *riabilitazione*, *reinserimento*; ciascun vocabolo caratterizza un'azione fondamentale nelle politiche dell'Inail, a tutela della salute dei lavoratori.

Se colleghiamo i quattro vocaboli alla "parola chiave" *assicurazione*, si può definire un reticolo virtuoso di interrelazioni, che suggerisce un efficiente schema organizzativo e delinea un profilo istituzionale ad alta potenzialità.

Si può creare efficienza con un'attività di ricerca finalizzata a realizzare tecniche e strumenti al servizio della prevenzione, della riabilitazione, del reinserimento degli infortunati. Prevenzione più efficace, riabilitazione e reinserimento più rapidi riducono i costi sanitari e l'onere delle prestazioni assicurative.

Vanno considerati anche effetti positivi "indiretti" (oltre al contenimento degli oneri): i miglioramenti – che la ricerca può indurre a fini preventivi – sui macchinari, sui processi produttivi, sulle prassi di azione nei luoghi di lavoro possono migliorare la qualità di vita dei lavoratori, tutelano la qualità dell'ambiente, contribuiscono all'ammodernamento e alla crescita delle imprese.

La conoscenza approfondita e aggiornata dei macchinari, dei processi produttivi e delle prassi di azione – che l'attività di ricerca può contribuire a rendere effettiva – entra nelle basi tecniche per la valutazione dei rischi, e quindi per il calcolo dei premi di tariffa. E' una conoscenza essenziale per decidere dell'equità dei premi.

Resta sullo sfondo il ruolo di promozione, di partecipazione e di (co-)finanziamento dei processi di miglioramento di ambienti e macchinari (ad esempio con gli "incentivi alle imprese per

la sicurezza", regolati dai bandi ISI) e di progetti di formazione e di ricerca. In questi ambiti l'Inail ha in corso progetti sulla frontiera della tecnologia.

Di quali progetti si tratta? In che senso sono progetti "di frontiera"?

Mi limito a guardare il lavoro che si sta sviluppando per la realizzazione di protesi. La "frontiera" allude all'innovazione nell'organizzazione e nelle realizzazioni.

Nel campo della protesica e della riabilitazione, la ricerca dell'Inail è stata organizzata con la "logica della rete".

Sono stati definiti pochi grandi progetti. Sono stati coinvolti centri di eccellenza: l'Istituto Italiano di Tecnologia di Genova, il Campus bio-medico di Roma, la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Il Centro protesi di Budrio è "al centro della rete": coordina per l'Inail i diversi progetti; qualifica il modo di "fare ricerca", con lo stile impostato da Johannes Schmidl negli anni '60. Le ricerche sono gestite secondo i migliori standard di progettazione e di controllo dei risultati.

Risultati rilevanti (e innovativi) sono stati conseguiti: l'esoscheletro motorizzato, il sistema protesico di arto superiore; altri progetti sono in fase di sviluppo.

Il "Regolamento brevetti dell'Inail", approvato il 21 gennaio 2015, potrà garantire la proprietà intellettuale di queste realizzazioni; è il primo passo per avviare, speriamo, nuovi piani di attività.

Perché soltanto una speranza? A quali piani si riferisce?

Sarebbe auspicabile che l'Inail potesse promuovere la creazione di start-up o parteciparvi, per agevolare – innanzitutto – una industrializzazione "risparmiosa" delle protesi. E poi una più efficiente gestione dell'innovazione informatica (ad esempio sui temi dei nuovi database e delle architetture di dati, su ontologie, *big data*, sistemi di elaborazione "in cloud").

E' necessario un intervento normativo: qui c'è la speranza.

Nel mese di febbraio l'Inail ha definito una "proposta", che il Ministero del lavoro potrà valutare, e eventualmente inserire nel primo veicolo normativo utile.

E' una proposta senz'altro preziosa per i nostri assistiti, ma credo anche in generale per l'azione politica di promozione del lavoro a alta qualificazione e delle (giovani) eccellenze italiane.

Mentre speriamo, continuiamo gli approfondimenti sul tema. Il 14 aprile abbiamo organizzato un convegno – promosso dall'Avvocatura e dalla Direzione pianificazione e comunicazione dell'Inail – con lo stile del "tavolo di lavoro" su "Strumenti di attuazione delle innovazioni industriali e tutela della concorrenza": esperti illustri hanno dato robuste giustificazioni alla nostra speranza.

Cosa pensa della governance attuale e quali le trasformazioni che auspicherebbe?

Siamo convinti che per disegnare un progetto di *governance* efficace sia necessario superare innanzitutto una ambiguità, forse politicamente utile ma pericolosa. Riguarda il concetto di *strategia*. Leggiamo troppo spesso "piani strategici" che definiscono obiettivi senza le accortezze necessarie per il loro raggiungimento. Per fare buona strategia è essenziale la consapevolezza tecnica, anche su questioni di dettaglio; e l'analisi della disponibilità dei mezzi (in particolare tecnico-culturali e tecnologici) a disposizione. Altrimenti si produce – com'è stato autorevolmente segnalato – "vuota fantasia". E' su questa premessa – di tutela massima della competenza – che andrebbero definiti gli organi di governo dell'Istituzione (possibilmente pochi e snelli), i ruoli e i criteri di designazione.

Questo è un principio, più o meno condivisibile. Ma in pratica, che fare? Che dire della governance dell'Inail?

All'Inail abbiamo migliorato il governo delle azioni con un atteggiamento di silenziosa operosità e di collaborazione tra gli attuali organi.

Con la ri-organizzazione, sono stati predisposti tre nuovi presidî che potranno portare innovazione di contenuti e di processi. L'organizzazione digitale, per ri-progettare con consapevolezza informatica i processi organizzativi, amministrativi e le basi di conoscenza (architetture dei dati, gestione dei significati, procedure di elaborazione dati). La pianificazione, per ben-definire e realizzare le strategie nella logica della "risoluzione dei problemi", gestendo (finalmente) in modo trasversale alle Direzioni la compatibilità tra fini, mezzi e tempi di realizzazione. L'ufficio audit (posto in staff alla presidenza, conformemente agli schemi di *governance* europei sulle istituzioni vigilate) per esercitare "controllo innovativo": verifica delle procedure (soprattutto quelle informatiche), progettazione e *monitoring* dei piani di cambiamento. Sono tre presidî le cui azioni potranno sempre più coordinarsi.

Atri due cambiamenti "minori" sono però rilevanti negli effetti e caratterizzanti l'impianto generale: l'unificazione dei centri di spesa e la costituzione del Comitato scientifico a tutela degli ambiti di ricerca che furono dell'Ispesl.

L'integrazione tra Inail e Ispesl si può dire conclusa?

La gestione dei programmi di ricerca (sui temi che furono dell'Ispesl) è stata profondamente innovata, grazie alla collaborazione tra il Comitato scientifico e il corpo dei ricercatori. E' stata ridotta drasticamente la polverizzazione dei progetti; sollecitata la pertinenza ai temi istituzionali; imposto il principio della responsabilità; prescritti i criteri di progettazione e di controllo (nel tempo) dei risultati. Potranno venirne esiti preziosi, che possano portare sempre più i ricercatori a contribuire alle strategie (e non curare soltanto l'*impact factor* delle pubblicazioni).

A che punto siamo con l'organizzazione delle banche dati? Come garantire e controllare la qualità dei dati amministrativi? I sistemi informatici sono adeguati per la gestione e la comunicazione tra le banche dati?

Nel 2012 l'Inail ha avviato un "progetto dati" finalizzato all'identificazione di un insieme "agile" di grandezze necessarie per descrivere il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. L'insieme fu qualificato "agile" per trasmettere l'idea della facile utilizzazione. E' stato reso pubblico nel senso dell'"open data", disponibile all'indirizzo www.inail.it (sezione open data). E' corredato di un vocabolario e di un *thesaurus*; propone un "modello di lettura" composto da tabelle che definiscono "viste" su aspetti particolari (distribuzione geografica, per settori produttivi, per genere, per "gravità" degli esiti di infortuni e malattie, …).

E' stato utilizzato anche per finalità gestionali: la prima utilizzazione ha fornito l'"appendice statistica" alla *relazione annuale* del presidente; ora è anche base informativa per la redazione dei rapporti regionali. Consente più agevolmente l'azione di completamento e di scambio di informazioni della base informativa richiesta da centri di ricerca e da Istituzioni.

L'identificazione dell'insieme di dati, la loro architettura logica e la costruzione di chiavi di lettura ha richiesto un lavoro di analisi statistica esplorativa e di impostazione metodologica che è documentato in due *quaderni di ricerca dell'Inail* , anch'essi disponibili all'indirizzo www.inail.it

(sezione comunicazione/pubblicazioni/quaderni). Un terzo *quaderno* sulla valutazione economica di infortuni e malattie è in fase di redazione.

Come ha reagito il pubblico?

Abbiamo rilevato una forte crescita del numero di accessi alle sezione "open data" del sito. C'è stato apprezzamento per la completezza dell'informazione: confronti tra dati annuali, dati mensili, dati di periodo.

Stiamo fiancheggiando questa tendenza spontanea di lettura con azioni di radicamento culturale.

Il Comitato scientifico sta valutando come costruire una rete tra i migliori dipartimenti delle migliori università italiane, per proporre un concorso di "data challenge". I temi aperti sono vari e numerosi: di tecnica informatica (interoperabilità); sulla definizione e applicazione di criteri e metriche di "data quality"; di analisi finanziaria e attuariale; di progettazione di ontologie. E ovviamente di statistica: le tecniche possono andare dalla statistica descrittiva, alla geo-statistica, alle analisi di causalità.

Nella sezione "casi d'uso" del sito, l'Inail raccoglie le comunicazioni degli utenti-utilizzatori (suggerimenti di miglioramento, motivazioni, caratteristiche di elaborazione e eventuali esiti) relative all'utilizzazione degli "open data". E' un modo per costituire un "gruppo d'interesse", e per agevolare lo scambio di esperienze e di soluzioni tecniche, e per migliorare le modalità di comunicazione.

Al miglioramento della qualità della comunicazione sono finalizzati anche gli incontri con i giornalisti: la presentazione dei dati e il dibattito sugli andamenti dei fenomeni consente di precisare linguaggio e punti di vista, per rendere più efficaci le chiavi di lettura.

Quali esiti potrà avere la convenzione sullo scambio dei dati tra Istat, Ministero del Lavoro, Inail e Inps?

L'esito primo dovrà essere la coerenza nella comunicazione dei dati relativi al mercato del lavoro: definire un'unica e robusta la chiave di lettura dei fenomeni (allineata sullo stile dell'Istat), comunicare all'unisono.

Per l'Inail potrà esserci, in più, una conquista preziosa. La possibilità di costruire l'"anagrafe" dei lavoratori assicurati: per poter misurare – per ciascuna testa assicurata – il "tempo di lavoro nell'anno" e quindi poter calcolare in modo adeguato l'"indice di sinistrosità". Ne potrà derivare uno strumento di grande efficacia, per calibrare le politiche di prevenzione, per valutarne gli esiti, per decidere di eventuali aggiustamenti.

La sua bellissima relazione all'Accademia dei Lincei dell'aprile 2015 ripropone la straordinaria attualità del pensiero di de Finetti a proposito della riforma della Pubblica Amministrazione. Quali lezioni si potrebbero ancora trarne?

Per la relazione ai Lincei ho fatto poco più del lavoro da *copista*, sono "bellissimi" i testi selezionati e riproposti.

Le proposte di de Finetti per la riforma della pubblica amministrazione sono degli anni '50 e '60, del secolo scorso. Eppure mantengono una stringente attualità. Vi si trovano numerosi suggerimenti e progetti tecnici che sarebbero preziosi anche per la nuova riforma: come strutturare i processi decisionali, come realizzare un'architettura centralizzata dei dati tra Istituzioni (oggi diremmo come costruire i "grappoli" di *data base*), come progettare l'organizzazione di processi amministrativi sfruttando al meglio l'informatica (oggi diremmo come fare *organizzazione digitale*), come gestire il rapporto con le "ditte fornitrici" (oggi diremmo come ben-fare il *vendor rating*).

Di tutto questo abbiamo ritenuto (col professor Moriconi) fosse utile ricostruire un sintetico ideario, riprendendo la linea di quella relazione ai Lincei, che ci fu chiesta in ricordo del nostro amato Maestro.

[ndr: l'ideario è in De Felice, M., Moriconi, F., *Le idee di de Finetti sui fondamenti e sull'organizzazione dei processi decisionali, sui computer, e sulla riforma della pubblica amministrazione*, pubblicato in: La matematica nella Società e nella Cultura – *Rivista della Unione Matematica Italiana* (I), VIII, Agosto 2015, 313-351.].

Ma la lezione più importante credo sia nel "come procedere". Non possiamo illuderci – scrisse de Finetti – che gli uffici attuali, col personale attuale avvezzo a vecchi sistemi e continuando a svolgere le attuali attribuzioni, possano avvantaggiarsi con introduzione di nuovi macchinari: è necessario costituire organismi nuovi, giovani e composti prevalentemente di

personale giovanissimo, entusiasta, immune da spirito burocratico, affiancato da pochi elementi sceltissimi delle vecchie amministrazioni dotati di spirito giovanile d'iniziativa. Gradualmente gran parte dei vecchi uffici potranno essere aboliti: le parti nuove dell'Amministrazione (che dovranno camminare con spirito nuovo grazie all'immissione immediata di personale incontaminato) vanno innestate nel tronco esistente, non pensando che possano ravvivare i vecchi rami, ma che debbano sostituirli man mano che cadranno.

Per realizzare un'operazione di successo si proponeva "semplicemente" di porre in liquidazione l'intera amministrazione esistente, trasformandola in ufficio stralcio per gli affari pendenti nelle more del graduale trasferimento di competenze alla nuova amministrazione in corso di istituzione. Definito il piano generale si sarebbe dovuto procedere per passi: avviare un programma minimo suscettibile di pratica realizzazione entro un tempo ragionevole, e di esperimenti parziali entro breve tempo, e poi passare alle estensioni e alla sostituzione.

È quasi un'evocazione della logica e dei problemi della "learning society" – quella teorizzata da Stiglitz e Greenwald – riferiti alla pubblica amministrazione.

Cosa pensa dell'ultima riforma della PA in corso di definizione?

L'impostazione generale è rassicurante: la riforma delle amministrazioni pubbliche deve essere un intervento di riorganizzazione complessivo e unitario, inteso a ripensare i termini della relazione tra Stato e cittadino. L'esito dipenderà dalla gestione dei particolari, dai decreti attuativi, dalla capacità di gestire resistenze locali, dai tempi di attuazione.

Un "particolare" – che ritengo molto rilevante – riguarda i contratti di lavoro, la politica del personale.

E' auspicabile che possa portare "omogeneizzazione contrattuale", rompere gli steccati tra gruppi di competenza (nell'Inail, a esempio, tra ricercatori, statistici, attuari, avvocati, medici). L'isolamento nel recinto della "sezione" professionale è un grave limite alla professionalità e alla crescita della professione. Sarebbe un grande progresso abolire i recinti (retaggio d'altra epoca, quando i problemi erano più semplici da risolvere), promuovere la "contaminazione culturale": portare la tecnica più qualificata nelle Direzioni amministrative, portare i tecnici a vivere la problematicità delle linee operative.

Il sostanziale blocco delle assunzioni di cui soffre la pubblica amministrazione ha prodotto invecchiamento delle strutture e "frattura generazionale" (l'attuariato dell'Inail ha età media 46 anni, età minima 40 anni; nell'informatica l'età media è di 54 anni, con un minimo di 46 anni). Pochi inserimenti giovani e qualificati potrebbero dare una scossa provvidenziale alla cultura tecnica delle Istituzioni. Un modo nuovo di progettare i corsi di formazione potrebbe agevolare la contaminazione delle culture, e rompere anche nella sostanza gli steccati.

Senza queste azioni il progresso verso il nuovo sarà più lento e ostacolato.

Che cosa intende con "modo nuovo di progettare i corsi di formazione"?

Per conquistare le competenze necessarie a fronteggiare i ritmi e le complessità dei problemi è inevitabile varare piani di formazione innovativi.

I corsi "fuori azienda" sono o troppo generici (puramente informativi), o altamente specialistici (utili per chi è già specialista).

Se non si agisce su una base culturale consolidata i corsi "fuori azienda" sono poco efficaci; specialmente se si vuole generare o ri-generare "cultura d'impresa". C'è bisogno di altro. Per essere davvero efficace la formazione va fondata sul principio del "fare e formare", dell'"imparare facendo", dell'"insegnamento per problemi": va definito il problema da affrontare, individuato il gruppo di lavoro, organizzato un corso interno (con docenti esterni qualificati) che, partendo dal problema, ricostruisca teoria, tecniche, metodi, processi necessari a risolverlo. Anche qui bisogna essere in grado di fronteggiare l'aggressività commerciale delle Ditte fornitrici: quindi costruire "all'interno" il programma di formazione (successione dei temi, livello delle argomentazioni), scegliere i docenti esterni sulla base di effettiva qualificazione. In molti casi questo approccio, oltre a essere di massima efficacia, è risultato anche "risparmioso" (in termini economici).

Come giudica la situazione economica dell'Inail? Ci sono preoccupazioni sul disavanzo potenziale delle riserve tecniche? Alla luce del fatto che sono valutate con un rendimento del 2,5% annuo ma prevalentemente depositate in Tesoreria senza interessi.

Il bilancio dell'Inail tiene la solvibilità.

Per procedere alla "verifica di sostenibilità economica, finanziaria e attuariale" dei nuovi livelli di premi e prestazioni – richiesta dalla «legge di stabilità» – è necessario potenziare gli strumenti di previsione e controllo. In particolare sviluppare un processo, formalizzato e robusto (sostenuto dall'informatica), che porti alla redazione del bilancio attuariale, in linea con le norme dettate dall'Autorità di vigilanza per le assicurazioni private.

Soltanto così potrà essere gestito efficacemente il disequilibrio strutturale, indotto dallo scostamento tra il tasso tecnico con cui sono calcolate le riserve e il rendimento complessivo degli attivi a copertura.

Anche l'"aggiornamento delle tariffe dei premi e contributi" – richiesto ancora dalla «legge di stabilità» – non può che basarsi sullo schema del bilancio attuariale.

Torniamo al problema della strategia, che è "vuota fantasia" senza precisazioni tecniche. Non basta dire che strategicamente deve tutelarsi l'equità di premi e prestazioni. E' necessario dire come si calcola il premio "equo", con quali formule e quali parametri (trascegliendo le formule e i parametri possibili). E' con la scelta di formule e parametri che si definisce e tutela l'"equità", non ripetendo (semplicemente) la parola. Analoga avvertenza vale per le prestazioni. E la scelta dei parametri non può prescindere da una verifica congiunta, con lo schema dell'*asset-liability management*, a tutela della solvibilità.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

I nuovi enti di area vasta

di Angelo Rughetti

Il tema delle riforme delle autonomia territoriali, nella loro configurazione e nei loro assetti ordinamentali, acquisisce una rilevanza centrale in questo particolare momento storico. L'entrata in vigore della legge n. 56/2014 ha segnato una cesura rispetto al passato, l'avvio di un processo destinato a mutare profondamente la morfologia istituzionale del nostro Paese.

La legge, n. 56, seppure con i suoi limiti, ha il grande pregio di aver operato una revisione organica dell'ordinamento delle autonomie, innovando profondamente assetti consolidati del governo territoriale italiano e superando le tradizionali separatezze e sovrapposizioni tra livelli, ciascuno dei quali costituiti da distinti apparati, funzioni, classi politiche. Mantenendo ferma la legittimazione democratica, la legge definisce nuove prospettive basate su logiche di sistema, in cui il governo dei territori è affidato ad un medesimo insieme di amministratori in grado di selezionare le attività strategiche di area vasta rispetto a quelle di prossimità, a diretto contatto con i cittadini, indirizzandole secondo un disegno unitario, in una composizione di obiettivi e interessi che superi la frammentazione di ruoli e funzioni.

Come noto, la legge n. 56 ha rappresentato il punto di partenza di un processo attuativo molto complesso che ha visto coinvolti diversi attori: le Regioni, lo Stato, gli stessi amministratori locali.

Faticosamente e con passaggi a tratti non indolori questo processo sta andando avanti.

Gli Statuti sono stati adottati. Le Regioni, spontaneamente piuttosto che sulla spinta di interventi statali, hanno provveduto con propria legislazione al riordino delle funzioni delle vecchie province e a tratteggiare la fisionomia dei nuovi enti di area vasta. La mobilità del personale provinciale impiegato nelle funzioni non fondamentali ridistribuite si sta compiendo proprio in questi giorni, secondo un criterio di razionalizzazione e di migliore allocazione delle risorse in relazione alle funzioni proprie di ciascun livello di governo. Il legislatore statale, con le ultime Leggi di Stabilità, ha definito il quadro finanziario e l'assetto organizzativo in cui i nuovi enti di area vasta si muovono e si muoveranno nel prossimo orizzonte temporale.

Se è vero che restano ancora diversi aspetti in attesa di una compiuta definizione, e d'altronde non potrebbe essere diversamente nell'attuazione di una riforma tanto articolata, credo

che dal punto di vista dell'architettura istituzionale siano stati fatti passi significativi; insomma, il profilo di questa architettura è definito.

Ora possiamo guardare al futuro, dando concretezza e contenuti a questi nuovi enti.

Se pensiamo alle sole Città Metropolitane, la Riforma in atto coinvolge complessivamente 1.009 amministrazioni comunali, una popolazione di oltre 18 milioni di cittadini ed una superficie pari all'11,1% del territorio nazionale, in cui viene prodotto oltre un terzo del valore aggiunto nazionale, si trova il 20% delle stazioni ferroviarie e un terzo degli scali aeroportuali del Paese. Si tratta, insomma, della spina dorsale dell'economia nazionale. I nuovi enti di area vasta, appena nati, sono già davanti a numerose sfide: quella economica e della finanza, ma anche della sostenibilità e del governo urbano che riporti la città a essere non solo spazio ma anche "attore collettivo", protagonista consapevole e responsabile di scelte e azioni sul territorio.

È evidente che, al di là degli assetti istituzionali, la capacità di affrontare con successo queste sfide dipenderà fortemente dalla capacità di costruire una *governance* unitaria ed efficace, per trovare soluzioni condivise alle questioni di area vasta, introducendo profonde innovazioni nel modo di governare il territorio e le politiche urbane.

Le stesse Province, che la legge n. 56 disegna come enti snelli, oltre all'esercizio delle funzioni fondamentali e delegate, possono svolgere un importante ruolo quali centri di aggregazione e quindi di ottimizzazione delle risorse; non a caso, la stessa legge prevede che esse possano svolgere, d'intesa con i comuni, importanti funzioni di carattere trasversale a servizio degli stessi - di stazione appaltante, di organizzazione di concorsi, ecc. -, in un'ottica di razionalizzazione e di specializzazione delle competenze. Ma possiamo anche immaginare un passo ulteriore: l'ente di area vasta che diventa laboratorio di sperimentazione e di diffusione di buone prassi amministrative, individuando le amministrazioni di eccellenza nel proprio territorio e sostenendo l'implementazione delle migliori innovazioni in tema di semplificazione amministrativa.

Riempire di "contenuti" i nuovi enti di area vasta richiede un impegno collettivo, ciascuno per il proprio ruolo e secondo le proprie responsabilità. E nel portare avanti questo impegno, tutti dobbiamo avere sempre ben chiaro dove vogliamo andare, senza il timore di superare assetti e prassi consolidati ma non più rispondenti alle esigenze di un mondo in rapida evoluzione. E' questa la sfida.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Servono ancora i prefetti?

di Guido Melis

Servono ancora i prefetti? E che tipo di prefetto serve, nell'amministrazione sempre più pluralista e a rete degli anni attuali e di quelli che verranno?

Ho scritto a suo tempo di non condividere la battuta troppo sommaria del presidente del Consiglio, secondo la quale "le prefetture appartengono a un modello di Stato diverso da quello di oggi". Perché nella lunga tradizione dell'Italia unitaria il prefetto (quello sul quale si scaricò la celebre invettiva di Luigi Einaudi alla caduta del fascismo: "via il prefetto!") non è stato solo oppressione centralista, né unicamente cieco autoritarismo burocratico. E' stato anche questo, naturalmente. Ma ha pure funzionato, nei vari periodi storici (adattandosi con sorprendente mimetismo e duttilità alle nuove domande sociali), da tassello decisivo della rete amministrativa, da portavoce fondamentale del centro verso la periferia e della periferia verso il centro; in un Paese storicamente contrassegnato da uno Stato centrale autoritario a parole ma troppo debole nei fatti, ha rappresentato una valvola di sicurezza. L'Italia dei 150 anni non è stata la Francia, insomma. Né è stata subito nazione (lo è diventata per gradi, e nel tempo lungo, trascinandosi dietro imperfezioni e asimmetrie patologiche), né ha immediatamente potuto disporre di una filiera di direzione dall'alto che ne garantisse, sia pure autoritariamente, l'unificazione. Più che guidare dall'alto la società, come in Francia, lo Stato italiano ha contrattato di volta in volta con gli interessi forti che la dominavano, ha praticato il gioco eterno del do ut des…

L'espressione di Renzi "diverso modello di Stato", però, a me piace molto. Una riforma amministrativa – come quella che sta prendendo forma su iniziativa del Governo – , fatta di provvedimenti sacrosanti (alcuni per altro non inediti, sebbene solo proposti e mai realizzati in passato), sarebbe in effetti inefficace se non si inquadrasse in una scelta strategica, in una visione di insieme. Semplificazione e tempi veloci; benissimo. Le amministrazioni dell'età contemporanea (nel tempo di internet e della comunicazione istantanea) non possono più basarsi sui vecchi modelli gerarchico-piramidali ereditati dall'Ottocento. Necessitano di schemi organizzativi flessibili e per obiettivi. Richiedono rapidità di esecuzione: e quindi niente procedure barocche, meno

autoreferenzialità dei singoli apparati, e un sistema di valutazione del personale e degli uffici basato sul risultato.

Un diverso modello di Stato, dunque. Ma siamo certi che in quel modello, proprio perché "diverso", il prefetto, o qualche cosa che gli assomigli, sarebbe del tutto inutile? Che se ne possa fare a meno come fosse un arnese da buttar via?

Uno dei migliori prefetti della penultima generazione, Carlo Mosca, ama ripetere che il prefetto è stato ed è la valvola di scarico attraverso la quale hanno trovato e trovano sfogo tensioni del sistema amministrativo altrimenti destinate a produrre pericolose fratture. E Sabino Cassese, in un saggio ormai vecchio di qualche anno ma tuttora valido, osservava che nei nuovi sistemi a rete, caratterizzati dal pluralismo dei soggetti e dalla complicazione dei centri di potere pubblico locale, uno snodo regolatore dovrebbe pur esserci, non foss'altro per dare ordine al groviglio istituzionale sul territorio.

Ecco, dunque, la funzione alla quale non si può rinunciare (la funzione, dico: non necessariamente il nome). Basta ripercorrere la legislazione recente, specie quella – sempre più corposa – prodotta nelle innumerevoli emergenze nazionali, per rendersi conto delle tante croci di volta in volta scaricate (e spesso senza mezzi adeguati) sulle spalle larghe dei prefetti: leggi di depenalizzazione, immigrazione, antiracket, protezione civile, ambiente, contrasto alle tossicodipendenze, antimafia e lotta alla criminalità organizzata, infrastrutture, impianti energetici, terrorismo. E naturalmente, prima tra tutte, la quotidiana gestione della rete delle questure, vero baluardo dello Stato sul territorio. Possiamo pensare che tutto questo possa essere lasciato al concerto "incerto" di Regioni ed enti locali? Ad una rete, cioè, priva di una cabina di regia dislocata sul territorio? Che non si richieda invece, oggi più che mai, un coordinamento nazionale, inevitabilmente filtrato attraverso un riferimento unico?

E' specialmente nel delicato ruolo di raccordo infraistituzionale, di puntello della grande rete, che la prefettura giustifica ancora ampiamente la sua esistenza. Se una debolezza si può individuare nella storia amministrativa italiana, sta infatti proprio nel paradosso di uno Stato "centralista" ma anche, contemporaneamente, di un "centro debole". Cioè della pluralità non coordinata degli uffici provinciali dei vari ministeri, da sempre largamente sottratti all'autorità del prefetto. In un sistema come il nostro, per così dire a canne d'organo, il prefetto è stato a lungo pressoché l'unico funzionario generalista, il solo cioè dotato di una visione unitaria

dell'amministrazione e dei suoi compiti. Lo è ancora, quando gli lasciano fare il suo mestiere di organo di raccordo.

Ma se è così, le prefetture non si possono abolire. Limitarle di numero, come si sta facendo, sì: la geografia amministrativa non è eterna, muta con il mutare della geografia economica e della demografia. Accorparle anche, se serve. Adeguarle alla nuova conformazione della periferia dopo l'abolizione delle province. Ma usando la forbice del potatore sapiente, che sa dove tagliare e dove innescare, dove seminare e dove diserbare. Non la scure brandita alla cieca del disboscatore che fa tabula rasa.

Non è con provvedimenti tagliola, ma con norme sapienti, flessibili, con soluzioni caso per caso, che dobbiamo procedere. Si chiama "il ritaglio amministrativo". E le forbici, nell'arte paziente del ritagliare, devono essere mosse da mani prudenti, secondo un disegno preciso dell'insieme che si vuole creare.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Dopo la legge Delrio. Ridisegnare la geografia amministrativa italiana

di Giovanni Vetritto

1. Le potenzialità della legge n. 56/2014

La riforma delle autonomie locali disposta con la legge n. 56/2014 rappresenta una potenziale rivoluzione dell'intera architettura dell'amministrazione pubblica sui territori.

Il pregio maggiore della legge, rispetto a soluzioni più sofisticate che si sono succedute sin dalla legge n. 142/1990, è quella di aver tagliato direttamente i principali nodi gordiani (trasformazione delle province in enti di secondo livello, creazione delle aree metropolitane, spinta all'accorpamento dei piccoli comuni, valorizzando le dimensioni della gestione associata dei servizi e delle unioni).

Proprio questa scelta ha consentito di rendere immediatamente operativo un processo di ripensamento dei bacini amministrativi territoriali, dando la chiara la percezione a tutti gli attori del sistema che una profonda revisione degli ordinamenti amministrativi è non più rinviabile e non lascia spazio a dinamiche di inattuazione.

Non è pensabile che l'Italia sia in grado di sostenere più di 8.000 uffici tecnici, più di 8.000 centri di progettazione europea, più di 8.000 luoghi di presidio dell'innovazione tecnologica sul territorio (uno per ciascun Comune); la creazione di 1.500-2.000 bacini amministrativi dotati di massa critica, economie di scala e capacità di presidio della modernizzazione organizzativa e funzionale è condizione imprescindibile per la rinascita amministrativa e in prospettiva economica del Paese.

Una scelta così ambiziosa, però, rende a questo punto cruciale l'opera di accompagnamento della riforma, in quanto l'estrema diversità delle situazioni sul territorio richiede uno sforzo di riperimetrazione delle aree e di attuazione "intelligente" e differenziata dei nuovi istituti.

Alcuni esempi possono valere a rendere evidente l'importanza di questa opera di accompagnamento.

L'ex provincia di Genova ha al suo interno l'area metropolitana del capoluogo, con identità e confini piuttosto evidenti ai fini della nascita della relativa nuova autorità amministrativa; ma ha

anche ben due aree interne, ovvero quelle realtà territoriali distanti dai centri che rappresentano l'obiettivo territoriale strategico nazionale del settennio di programmazione europea 2014/2020 esattamente opposto alle aree metropolitane (si tratta delle Valli dell'Antola e del Tigullio e di parte dell'area interna Beigua-SOL).

L'ex provincia di Reggio Calabria comprende alcune aree, come la valle del Torbido, i cui comuni sono interessati a processi di unione proprio in ragione di una marginalità segnalata dalla presenza dell'Aspromonte a frapporsi rispetto all'area metropolitana tecnicamente intesa.

L'ex provincia di Torino comprende ben 315 Comuni, molti dei quali distinti dalla realtà socioeconomica torinese e con carattere montano (è il caso dell'area di Bardonecchia).

Al polo opposto, vi sono ex province che per le ridotte dimensioni si pongono come potenziale bacino anche di collaborazione intercomunale: è il caso dell'area Barletta-Andria-Trani o di quella di Trieste; altrettanto potrebbe dirsi dell'area di Prato, che però potrebbe a buon diritto rientrare in una riflessione di secondo momento sull'evoluzione dell'area metropolitana di Firenze.

Insomma, la legge taglia di netto con un passato ormai disfunzionale, legato a una geografia amministrativa del tutto artificiale in quanto superata dalle realtà socioeconomiche e perfino dalla realtà fisica delle conurbazioni, e costringe quindi tutto il sistema a fare punto e a capo e a costruire una nuova geografia amministrativa territoriale funzionale a un migliore governo dei fenomeni territoriali reali.

Una nuova geografia territoriale non può però essere disegnata soltanto con i pur indispensabili, ma rigidi, strumenti della normazione; ma richiede che i principi normativi, ormai vigenti e largamente condivisi dai cittadini e dai più importanti attori del sistema socioeconomico nazionale, vengano applicati nei diversi contesti territoriali in maniera corrispondente ai bisogni concreti dei cittadini e delle imprese, attraverso un processo di cooperazione tra tutti i livelli di governo legato a un convinto accompagnamento progettuale dal centro.

2. Governare la coalescenza territoriale

Il punto di fatto da cui parte la legge è la trasformazione della geografia insediativa del Paese a causa di evidenti fenomeni di coalescenza tra enti territoriali un tempo distinti.

Coalescenza verificabile ormai da decenni ma a fronte della quale resta pressoché intatta una geografia amministrativa immaginata da Bettino Ricasoli.

Da questo punto di vista, il fenomeno dovrà necessariamente assumere contorni differenti nei contesti propriamente urbani e nei casi di aggregazioni di enti più piccoli e marginali; a questo mira la disciplina distinta delle nuove autorità metropolitane e delle unioni di Comuni.

La legge, nel prevedere la nascita delle Città metropolitane e, più in generale, l'evoluzione delle Province in autorità di area vasta tutte da disegnare, assegna però in entrambi i casi un ruolo rilevante ai Comuni e alle loro unioni per affrontare e risolvere il governo di problemi e territori molto più ampi di quelli delimitati dagli attuali confini amministrativi.

Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza (c. 4).

Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane; in tale ultimo caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite (c. 107).

Le Regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima Regione (c.131).

Per i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti, o 3.000 abitanti se "appartenenti o appartenuti" a comunità montane, sussiste l'obbligo (previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010) di esercitare in forma associata le *funzioni fondamentali* (ad eccezione di quelle relative all'anagrafe) tramite unione o convenzione. Si tratta di un universo estremamente importante, posto che più di 5.600 dei circa 8.000 comuni italiani sono sotto i 5.000 abitanti (dunque quasi il 70% del totale; con più di 3.500 di questi sotto la soglia dei 2.000 abitanti).

Le *funzioni fondamentali* individuate sono:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione della protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) servizi in materia statistica.

3. I fenomeni in atto

Il complesso delle unioni di Comuni è oggi estremamente dinamico e in costante trasformazione.

La possibilità di aggregarsi appare decisiva anche in quanto ben si colloca all'interno della strategia comunitaria 2014-2020, che affida ai singoli Comuni ed alle aggregazione di comuni contigui la possibilità di candidarsi con le Regioni per la selezione di aree-progetto. I Comuni che partecipano in forma associata alla strategia operativa devono, infatti, realizzare la gestione associata di servizi essenziali funzionali alla strategia stessa.

Pur muovendosi all'interno di un unico quadro normativo nazionale, le Regioni stanno adottando politiche diverse finalizzate, di volta in volta, a favorire in misura più o meno diretta il percorso di unificazione comunale.

Le unioni di comuni si esercitano in vari modi: vi è l'unione che i comuni possono in generale costituire per specifiche funzioni, l'unione per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali dei comuni, salvo il ricorso a convenzioni, l'unione per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni dei comuni.

Secondo il Rapporto Anci - Ifel del 2013, le Unioni di comuni sono 370, volontariamente costituite da 1.881 comuni, per oltre sette milioni di cittadini.

Si evidenzia come molto significativo, per numero di unioni, il dato della Lombardia, con 61 Unioni per 227 Comuni su un totale di 1.544. Segue il Piemonte, con 49 Unioni per 296 Comuni su un totale di 1.207. Molto interessante è il caso dell'Emilia Romagna, per numero di comuni coinvolti, con 31 Unioni per 167 comuni su un totale di 348, coinvolgendo quindi il 48% dei Comuni. Nel Mezzogiorno è molto significativo il caso della Sardegna, che presenta 35 Unioni per 284 Comuni su un totale di 377 Comuni, coinvolgendo oltre il 75 % del territorio regionale.

Dall'analisi della distribuzione delle unioni sul territorio italiano, sembra emergere una situazione molto diversa per aree geografiche: nelle regioni settentrionali le unioni appaiono sparse sul territorio, mentre al centro-sud vi è una certa concentrazione in determinate aree geografiche. Questo fenomeno risulta ancora più evidente nelle isole ed in particolare nella Sardegna, dove, come rilevato, le unioni riguardano il 75% del territorio insulare.

Mediamente le unioni sono composte da 5 Comuni, ma il dato varia da un minimo di 2 a un massimo di 20 (Unione Alta Marmilla, Sardegna).

In ogni unione risiedono in media 20.655 abitanti. Tuttavia sono profonde le differenze esistenti in termini numerici: l'unione più piccola "Colline d'Oltrepò" (Lombardia) conta 207 abitanti, quella più grande "Circondario dell'Empolese Val D'Elsa" (Toscana) ne conta 172.664 abitanti.

4. Quale ridisegno

Sebbene non esista una dimensione ottimale in quanto a numero di Comuni, occorre individuare una dimensione che permetta una gestione delle funzioni e servizi quanto più possibile efficiente ed efficace e che consenta di affrontare e risolvere al meglio il governo di problemi e territori più ampi di quelli delimitati dai confini amministrativi.

Si tratta di una operazione complessa, che non è possibile affidare allo strumento legislativo, per sua natura rigido e "cieco allo spazio", per usare la traduzione di una tipica espressione di analisi territoriale in uso nella letteratura economica anglosassone. Per di più, quando si ragiona di questi fenomeni, occorre sempre ricordare il dato, troppo spesso negletto nel dibattito pubblico, della particolarissima orografia del nostro paese, che è costituito per oltre il 70% di territorio montuoso o collinare (dove, evidentemente, ogni profilo funzionale e di cooperazione si complica *naturaliter*).

Rispetto a questo problema, occorre dunque che lo strumento legislativo fissi con chiarezza obiettivi e svolga la tipica "funzione promozionale", indicando obiettivi attesi e definendo condizioni e limiti di ogni intervento; mentre risulta difficile immaginare che possa prefigurare le tante diverse soluzioni che possono rappresentare l'ottimo, differente da caso a caso, di una nazione complicata come la nostra.

Proprio in questo risiede uno dei pregi maggiori della riforma delle autonomie.

Si tratta di una riforma "situata", che tiene conto di tutte queste criticità e dunque contempera un chiaro indirizzo di principio (nel senso della semplificazione, della riduzione dei livelli di governo, della attribuzione di più specifiche responsabilità ai sindaci, chiamati a codecidere in ordine alle funzioni prima attribuite ai soppressi presidenti delle Province) con un attuazione differenziata sui territori, che può tenere conto delle diversità e attuare quel "federalismo differenziato" cui l'Italia aspira da anni ma che non ha, finora, avuto meccanismi legislativi coerenti

La riforma delle autonomie lo è. E consente di attivare quei percorsi operativi che individuino, nei diversi luoghi, gli assetti coerenti con la legge ma più funzionali nei diversi contesti territoriali: aree metropolitane, conurbazioni, unioni di piccoli comuni (ancor più decisive, queste ultime, per la qualità della vita delle persone, nelle cosiddette "aree interne" del Paese).

Il ruolo dello Stato, in queste dinamiche, non può più essere, dunque, quello di chi fissa in astratto dettagli organizzativi e istituzionali, ma quello, ben diverso, di chi abilita i territori ad assumere le decisioni più corrette luogo per luogo, sfidandone gli equilibri tentati dall'autoreferenzialità e mettendoli a confronto con le miglior pratiche di luoghi paragonabili. E, quel che più conta, portando le basi conoscitive che possano orientare una decisione razionale basata sulle evidenze.

Dunque, una tipica azione di capacitazione istituzionale. Una azione che lo Stato potrà finanziare con i programmi dei fondi comunitari, e più nello specifico con quelli del Fondo Sociale Europeo destinati alla *capacity building*.

Occorrerà però una strategia meditata e organica, che non pretenda di definire un modello univoco di cooperazione in termini di dimensioni, struttura e governo dei processi di unificazione; ma, al contrario, molte singole sperimentazioni risultate efficaci, per capacità di innovazione, efficienza amministrativa e promozione di processi strategici di pianificazione sovracomunale e locale. Tenendo conto della estrema variabilità sociale, economica, orografica, funzionale del Paese.

Su questo occorre spendere il meglio della capacità amministrativa, ma anche della possibile sinergia con i luoghi della riflessione, della competenza accademica disciplinare, in tutti i molteplici campi coinvolti in un processo lungo e ambizioso di progressivo ridisegno funzionale del nostro sistema amministrativo.

In gioco è la vera rifondazione dello Stato per ciò che davvero interessa i cittadini; ben più che nel caso delle riforme costituzionali.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Il potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, co. 2, della Costituzione

di Antonella Anselmo

L'art. 120, co. 2, Cost., nel testo novellato, è frutto della modifica del Titolo V della Costituzione intervenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3. Esso rappresenta una disposizione di chiusura e garanzia in relazione al sotteso disegno di rafforzamento del decentramento autarchico[1] delle funzioni statali a favore delle Regioni e degli Enti locali. È l'ultima fase, ancora oggi vigente, di una visione regionalista contemplata dal Costituente in forma embrionale. A fronte delle spinte autonomistiche manifestatesi nel corso degli anni Novanta – la *devolution* - si è voluto che la Costituzione, pur derogando al riparto delle competenze costituzionali attribuite in seguito al decentramento, conferisse al Governo uno strumento "straordinario" di risoluzione di una "disarmonia" giuridica e funzionale eventualmente cagionata dall'inadempimento della funzione necessaria propria delle Regioni e degli enti locali, e ciò al fine precipuo di garantire gli interesse essenziali della Repubblica[2].

Molto si è scritto in merito alla riforma del Titolo V.

Certo è che la Relazione di accompagnamento alla proposta di revisione costituzionale affermava che la distinzione tra Stato Regionale e Stato Federale doveva essere ricondotta più a elementi "quantitativi" che a considerazioni "qualitative".

Di talché era insita nel disegno del riformatore la rinuncia a riformare nel profondo l'impianto regionale fino all'epoca maturato, e comunque, si evidenziava già allora la mancata percezione delle reali cause di un'indubbia crisi politica e istituzionale.

Come scrive un'autorevole dottrina, l'esperienza italiana, mutuando in modo non rigoroso e coerente dai diversi modelli federalisti europei, registra una pluralità di soluzioni sovrapposte tra loro nel corso degli anni, senza che sia mai intervenuto alcun tentativo di raccordo o di armonizzazione[3].

---

[1] Nel presente scritto si parla volutamente di decentramento autarchico, amministrativo o costituzionale a seconda della fonte di attribuzione delle funzioni, anziché di federalismo amministrativo, considerata la diversa genesi politica e istituzionale dei federalismi.
[2] Corte Cost. sent. n. 43/2004 richiamata da sent. n. 44 del 2014.
[3] Cammelli M, Autonomie locali e riforme amministrative: due letture, in Il Mulino, 2000; Istituzioni deboli e domande forti, in Il Mulino 2002.

Per l'effetto, le attività amministrative sono risultate inefficaci, più costose e spesso sovrapposte tra loro, tanto da far suggerire alla Corte dei Conti[4] di porre mano ad una effettiva rivoluzione nelle autonomia locali, vera base della scelta federalista.

Come meccanismo di risoluzione delle "disarmonie", l'esercizio del potere sostitutivo è proprio lo snodo del mancato raccordo tra Stato, Regioni ed Enti locali. In quanto tale risente delle criticità insite nel sistema e dell'imperfetta integrazione tra i diversi stati evolutivi del sistema costituzionale, come si sono succeduti nei decenni.

Non può sottacersi il fatto che il passaggio dal sistema centralista della Costituzione del 1948 al regionalismo parziale degli anni Settanta, fino al cd. "federalismo amministrativo" a costituzione variata del 2001, lascia sul tappeto di volta in volta i rispettivi problemi di funzionalità di ciascun sistema.

Infatti, da un lato, l'ordinamento italiano oscilla storicamente tra un municipalismo variegato e una debolezza politica delle strutture regionali, non sempre coincidenti con le rispettive identità territoriali. Dall'altro gli interventi, prima operati dal legislatore ordinario[5], poi del riformatore costituente, si traducono in improbabili soluzioni terapeutiche dall' "alto", estranee al fenomeno federalista in senso stretto. Al riguardo è emblematica e simbolica la formulazione dell'art. 114, nel testo novellato nel 2001: "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*."[6] In altri termini, le realtà territoriali sembrano costituite, non già riconosciute in virtù della loro preesistenza. Inoltre l'intera architettura sui rapporti tra i diversi livelli di governo è ripensata sulla base della proclamazione formale dei principi di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza.[7]

A ciò si aggiunga il gravissimo ritardo nell'adozione dei necessari interventi attuativi all'indomani dell'entrata in vigore della riforma.

A titolo esemplificativo, basti citare la legge delega 5 maggio 2009, n. 42 e i decreti delegati di attuazione, recanti la riforma del federalismo fiscale, corollario e sostegno della riforma del Titolo V.

Ma si veda nel dettaglio la portata e la concreta applicazione dell'art. 120, co. 2, Cost.

In linea teorica l'individuazione di ipotesi tassative di sostituzione, necessariamente coerenti ai criteri di riparto, dovrebbe preservare l'ente sostituito da arbitrarie ingerenze di potere.

---

[4] Corte dei Conti, 2008. Relazione sul rendiconto generale dello Stato, 2007, www.corteconti.it
[5] Legge 15 marzo 1997, n. 59, cd. Riforma Bassanini, a Costituzione invariata, e succ.
[6] Prima della riforma l'art. 114 Cost. recitava: "La Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e Comuni».
[7] Art. 118, co.1, Cost.

Si dovrebbe allora creare un legame indissolubile tra l'attribuzione di una competenza e la previsione di un potere governativo che fa sistema con le norme costituzionali di allocazione di funzioni, assicurando, nei casi patologici, un intervento a livello centrale a tutela di interessi unitari[8].

L'art. 120, co. 2, recita testualmente: "*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*". Nella mutata prospettiva in senso paritetico e non più gerarchico dei rapporti tra Stato e Regioni, pur inserito nel quadro dell'unità e indivisibilità nazionale e realizzatosi "a costituzione variata", cadono i pregressi meccanismi dei controlli sostitutivi e si introducono criteri nuovi che governano i rapporti inter-istituzionali, quali appunto la "sussidiarietà" e la "leale collaborazione", come disciplinate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, dettata proprio al fine di assicurare l'adeguamento alla riforma costituzionale del 2001.

I casi che legittimano l'esercizio del potere straordinario debbono intendersi come tassativi, ancorché la loro definizione sia indubbiamente generica e dal contenuto "elastico".

La prima ipotesi riguarda il *"mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria".* Si tratta di obblighi internazionali che impongono alla Repubblica, nelle sue articolazioni interne, il loro rispetto o l'adempimento. E ciò non solo in ossequio al principio "*pacta sunt servanda*", e della conformazione dell'ordinamento giuridico italiano alle norme internazionali (art. 10 Cost.), ma quale conseguenza della limitazione della Sovranità nazionale che scaturisce dall'adesione dello Stato Italiano all'Unione Europea, il cui fondamento è rinvenibile nell'art. 11 Cost. Il *mancato rispetto* è una nozione ampia, che impone anche una valutazione di efficacia rispetto al perseguimento del fine sotteso dalla disposizione sovranazionale, non scevra da considerazioni di natura politica. Può includere un'inerzia (o omesso esercizio di una funzione o un atto necessario), ovvero un comportamento commissivo, quale l'adozione di un atto o un comportamento in contrasto con la normativa vincolante sia internazionale che europea.

[8] Corte Cost. n. 236/2004.

In ogni caso l'interesse essenziale è di non esporre la Repubblica ad una responsabilità esterna per violazione del diritto internazionale e/o eurounitario.

Non sono mancati casi di un uso disinvolto del potere sostitutivo, estraneo allo spirito autonomistico della riforma.

Al riguardo soccorre la casistica.

In materia di calendari venatori per talune specie volatili si registra da qualche anno un vero e proprio braccio di ferro tra Stato e taluni Regioni. Quest'ultime lamentano la compressione delle proprie competenze che afferiscono anche la ricerca scientifica, già assicurata a livello centrale da ISPRA, ma senza effetti vincolanti.

La questione si è resa più complessa in seguito alla richiesta di chiarimenti da parte della Commissione Europea circa la conformità dei calendari venatori regionali alla Direttiva 2009/147 CE, Direttiva Uccelli. Al riguardo il T.A.R. Liguria, con sentenza n. 105/2016, ha accolto il ricorso proposto dalla Regione Liguria avverso la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 15/1/2016, ex art. 120 Cost. di modifica del calendario venatorio ligure, adottata per asserito contrasto con la normativa europea. Nella motivazione il T.A.R. ha affermato che la pendenza della procedura EU-PILOT da parte della Commissione non integra alcun accertamento del mancato rispetto del diritto europeo, con la conseguente insussistenza dei presupposti per l'attivazione dei poteri sostitutivi del Governo; che non sussiste il requisito dell'"assoluta urgenza" che possa giustificare l'intervento statale. Inoltre il giudice amministrativo ligure chiarisce che la disciplina europea consente espressamente alle Regioni "*di fissare date delle stagioni di caccia differenziate rispetto al dato Key Concepts nazionale di talune specie, quando queste Regioni siano in possesso di dati scientifici a supporto che attestino una differenza nell'inizio della migrazione pre-nuziale*"; nella fattispecie, "*il dato assunto dalla Regione Liguria appare confortato da una seria istruttoria*".

La seconda ipotesi dell'art. 120, co. 2, Cost., riguarda il *pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*. L'intervento sostitutivo si affianca alle altre possibilità di iniziativa legislativa statale previste in materia di ordine pubblico e sicurezza ex art. 117, co. 2, Cost. e a quella concorrente, di cui all'art. 117, co. 3, in materia di protezione civile. A ben vedere si tratta di ipotesi speculare rispetto all'esercizio in capo al Sindaco, nella qualità di ufficiale del Governo, di emettere ordinanze indifferibili e urgenti o ai poteri di polizia al fine di prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità o la salute della cittadinanza.[9] Trattasi della specificazione del più generale potere

[9] Art. 54 T.U.E.L.

amministrativo di ordinanza di necessità e urgenza e presenta un contenuto indubbiamente indeterminato, la cui definizione non può che discendere da un rapporto di congruenza con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico. In ultimo il Governo può ricorrere al potere sostitutivo *quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.* La locuzione "unità giuridica ed economica" è mutuata dall'art. 72, co. 2, del *Grundgesetzsottintende*, che impone un'esigenza di uniformità che solo l'autorità statale è in grado di assicurare. Deve comunque escludersi che il meccanismo sostitutivo realizzi un sistema preventivo di competenza tra Stato e Regioni, come è viceversa nel modello tedesco che, a date condizioni, legittima sia il livello centrale (*Bund)*, che regionale (*Länder*) ad esercitare competenze di cui sono formalmente titolari[10]. La normativa statale di settore ha successivamente contemplato l'esercizio del potere sostitutivo a garanzia dell'unità giuridica ed economica della Nazione in casi particolari. Al riguardo basti citare l'ipotesi di mancato trasferimento delle funzioni provinciali ai Comuni da parte delle Regioni, in seguito alla riforma cd. Salva Italia[11], ovvero in tema di liberalizzazioni[12], di pianificazione del servizio farmaceutico ovvero di organizzazione dei servizi pubblici locali: "*Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, in riferimento a dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio".* In realtà sembra a chi scrive che l'esercizio del potere sostitutivo sia stato interpretato in questi casi come strumento di accelerazione di specifiche politiche economiche, da attuarsi in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, lasciando in secondo piano l'essenza giustificatrice dell'intervento, ossia la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che trova analoga previsione nella competenza legislativa statale ex art. 117, co. 2, lett. *m*) Cost. La spinta verso modelli neoliberistici e formalmente concorrenziali si fonda sulla convinzione, in realtà indimostrata, dell'inesistenza del "*fallimento del mercato*" in ogni settore economico. La neoliberalizzazione, ipotizzata apoditticamente come garanzia di miglioramento della qualità e della diffusione del servizio, in

[10] Konkurrierende Gesetzgebung, vd. analisi del Federalismo tedesco in www.issirfa.it.
[11] Art. 23 comma 18, D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, conv. in L. 2014/2011.
[12] Artt. 1 e 4 D.L. 1/2012.

settori delicati e asimmetrici quale il servizio farmaceutico – oggetto del previo regime di pianificazione e razionalizzazione sui territori, anche rurali - rispondeva più all'esigenza di facilitare investimenti di capitali e accesso a determinate fasce di mercato da parte delle imprese, che a tutelare i livelli essenziali delle prestazioni, garantiti da un sistema tradizionale che si fondava sulla pianta organica delle farmacie e sui forti controlli pubblici. E non a caso il sistema della pianificazione del servizio farmaceutico italiano aveva in passato superato il vaglio della Corte di Giustizia, in quanto giudicato garante di un uso razionale e sicuro del farmaco. Il Salva Italia rispondeva pertanto più alle esigenze economiche dei produttori e fornitori di farmaci che alle necessità dell'utenza. Per avocare a sé un potere di politica economica lo Stato ha inserito proprio il riferimento allo strumento "straordinario", probabilmente forzando la stessa disposizione costituzionale. Tornando alla disamina dell'art. 120, co. 2, Cost., preme rilevare l'espressa previsione di una riserva di legge assoluta e rafforzata, e ciò al fine di scongiurare un uso eccessivo del potere sostitutivo, comunque invasivo dell'autonomia regionale: "*la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*". Questa scelta garantisce anche il sindacato giurisdizionale del provvedimento governativo innanzi agli organi della giustizia amministrativa. La giurisprudenza costituzionale e la dottrina prevalente inducono ad inquadrare l'esercizio del potere sostitutivo in esame come di natura straordinaria e di carattere amministrativo, e non già politico. Si presuppone in altri termini l'inerzia della Regione nell'adozione di provvedimenti amministrativi e non già normativi, invocandosi viceversa in quest'ultimo caso l'applicabilità dell'art. 117, co. 1 e 5[13], Cost. e con conseguente insindacabilità giurisdizionale. Recita al riguardo l'art. 8, L. n. 131 del 2003, di attuazione dell'art. 120 Cost. e di concreta delimitazione dell'ambito di esercizio del potere sostitutivo: 1. "*Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente*

[13] Le Regioni…. "provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti ell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento. 2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. 3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito. 4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame. 5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite". Già in epoca anteriore alla riforma, per potere sostitutivo si intendeva[14] un "*potere eccezionale in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure investito della funzione di indirizzo e di vigilanza nei confronti di altri soggetti provvede, in caso di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nella competenza degli stessi*". Con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2011, con cui viene formalmente riconosciuta una posizione di parità agli Enti costitutivi della Repubblica, si vorrebbe attenuare la supremazia statale nei confronti degli enti sub-statali e l'ambito di ammissibilità di un potere sostitutivo statale. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 43/2004, precisa che il nuovo art. 120, comma 2, Cost. "*deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato e di altri interessi quali l'unità giuridica e l'unità economica della Repubblica, naturalmente facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 Cost.*". Dunque, conclude la Corte, la Costituzione "*ha voluto che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come*

[14] Corte Costituzionale n. 177/1988.

attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali." Risulta chiarito che il potere sostitutivo in esame è "straordinario" e "aggiuntivo" rispetto alle altre previsioni di legge. La *ratio* dell'art. 120, co. 2, Cost. dovrebbe consistere nel far fronte alle emergenze istituzionali di particolare gravità che comportano rischi di compressione relativi ad interessi essenziali della Repubblica. Viceversa, come si è visto, si registra nella prassi un uso del potere sostitutivo assai disinvolto, che maschera spinte centriste in danno delle Autonomie ovvero che rimedia alle loro inefficienze strutturali. Né i principi di leale collaborazione e sussidiarietà, anche in sede di Conferenza Stato-Regioni, riescono ad assicurare l'armonizzazione all'interno delle varie articolazioni della Repubblica. Il quadro delineato sarà ulteriormente modificato per effetto della oramai prossima riforma costituzionale, D.D.L. Boschi Senato 1429-B, che attende solo il varo del referendum confermativo. Il nuovo impianto si fonderà su un sistema bicamerale "differenziato" in cui la Camera dei Deputati sarà titolare del rapporto di fiducia con il Governo esercitando in via esclusiva la funzione di indirizzo politico e, in via assorbente, quella legislativa. Il Senato della Repubblica sarà configurato come organo rappresentativo delle istituzioni territoriali e concorrerà, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa, ma solo parzialmente. A norma del futuro testo dell'art. 70 Cost. il Senato concorrerà alla funzione legislativa, tra l'altro, anche per le leggi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. La Riforma *in fieri* prevede anche un intervento su quest'ultima disposizione, includendo nel procedimento di adozione del provvedimento sostitutivo il previo parere del Senato. Allo stato non è possibile fare previsioni. Certo è che un sistema di bicameralismo imperfetto con enfatizzazione del premierato potrebbe condurre ad uno svuotamento sostanziale dell'autonomia regionale, nonostante la presenza di un Senato con funzioni rappresentative delle Regioni e di raccordo tra queste e il livello centrale di Governo. Ed infatti, ciò che non convince è proprio la sovrapposizione di funzioni, peraltro non chiaramente delineate. Da un lato, quelle del Senato, che eredita parte del ruolo della Conferenza Stato-Regioni, sede che non sempre ha garantito la composizione delle disarmonie; dall'altro, quelle della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che conserva il proprio potere sostitutivo e straordinario. Permane il dubbio che anche questa riforma, non incidendo dal "*basso*" del sistema dei territori, celi spinte centripete e comunque aggravi la funzionalità degli apparati.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

In difesa della Carta

di Giuliano Cazzola

Non ho mai creduto che la nostra fosse la più bella Costituzione del mondo, ma ho sempre considerato non solo non prioritario e urgente, ma neppure indispensabile modificare l'ordinamento istituzionale, come se il suo attuale assetto fosse tra le principali cause dei ritardi e dei limiti dell'azione politica. Quando i Padri Costituenti scelsero di varare una Legge fondamentale rigida volevano evitarne lo stravolgimento come era successo con lo Statuto Albertino che, grazie ad alcune modifiche con legge ordinaria, aveva convissuto con un regime totalitario. Oggi, anche se il Paese non corre il rischio di trasformarsi in una dittatura, sarebbe bene tenere presente quella preoccupazione (soprattutto in presenza di una legge elettorale come l'*Italicum* che mi auguro venga sanzionata dalla Consulta) e non essere troppo disinvolti nel prendere a calci le istituzioni democratiche. Soprattutto, non era certamente consigliabile modificare la Carta al solo scopo di assecondare un particolare stato d'animo dell'opinione pubblica, per sua natura mutevole. La riforma del Titolo V, che tutti oggi criticano e vogliono modificare, fu dettata dalla sbornia regionalista con cui il movimento fondato da Umberto Bossi indusse tutte le forze politiche a credere che esistesse una ''questione settentrionale''. Una classe politica imbelle è sempre pronta ad introiettare i veleni delle forze antisistema che, di volta in volta, compaiono sul teatrino della politica italiana. Per anni ci siamo trastullati con il federalismo senza arrivare a capo di nulla. Sarebbe il caso di domandarsi onestamente se ha fatto più danni, ha maggiormente intralciato il processo decisionale, ha creato confusione e paralisi la riforma del Titolo V o il bicameralismo perfetto ora descritto come il più grave dei malanni della nostra democrazia. Chi scrive è convinto – ed è pronto a ricevere smentite – che l'idea di sparigliare e differenziare i ruoli e i compiti delle due Camere sia un falso problema. Sarebbe sufficiente una radicale revisione dei regolamenti per ridurre i tempi del processo legislativo anche in un contesto bicamerale perfetto. Sono stati i regolamenti parlamentari, durante la Prima Repubblica, a dare un'impronta assembleare allo scopo di consentire al Pci di ''governare dall'opposizione''. Le modifiche regolamentari sono state apportate, ma sono ancora insufficienti. Si corre il rischio, tuttavia, di cambiare macchinosamente la Costituzione e restare invischiati in regolamenti ancora farraginosi. Si pensi che alla Camera, quando il governo pone la questione di fiducia, i lavori devono restare fermi per 24 ore. Chi bisogna incolpare di questa stupidaggine, il bicameralismo perfetto? Non si cambiano le regole del gioco per adeguarsi ad una situazione contingente, ad un vago sentire dell'opinione pubblica a cui

dare in pasto dei cambiamenti, qualunque essi siano. Non si butta per aria una Costituzione per dare corda – questo sarebbe oggi il motivo ispiratore - alla moda dell'antipolitica, come ha fatto il Governo Renzi. Poi, le norme evolvono. Anche quelle di rango costituzionale. Oggi, soprattutto in materia economica, si legifera per decreto legge, che viene convertito normalmente entro 60 giorni, perché non sono più ammesse le infinite reiterazioni di un tempo. Si è dovuto cambiare, per caso, l'articolo 77 Cost.? Quale sia il significato dei ''casi straordinari di necessità e di urgenza'' è soggetto di interpretazione. E che dire dei poteri del Capo dello Stato? Giorgio Napolitano li ha sicuramente esercitati in maniera diversa dei suoi predecessori. Ma qualcuno può sostenere che la sua azione non sia stata conforme a quanto le norme gli consentivano? Come tutte le leggi, che vengono interpretate attraverso le sentenze dei giudici, anche la Costituzione, dunque, vive ed evolve attraverso la giurisprudenza della Consulta. Tante altre considerazioni potrebbero essere svolte a proposito di quel mostriciattolo del nuovo Senato proposto da questa squadra di ragazzotti disoccupati che hanno trovato, nella politica, un'agenzia del lavoro capace di fare *placement*. Del resto, un Senato che si mettesse di puntiglio ad esercitare, ad esempio, quel ruolo residuale che viene previsto nel testo del governo, farebbe vedere i sorci verdi alla Camera. Purtroppo, queste mie considerazioni ormai non servono più a nulla. Almeno - grazie alla cortese ospitalità della rivista - lascerò una testimonianza del mio profondo dissenso e della mia indignazione. Ma quando si assiste allo sfascio delle istituzioni non basta cavarsela con un ''*dixi et servavi animam meam''.* O votare no nel referendum d'autunno.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Il Gran Clan della Nazione
La sfida mediterranea al modello burocratico: paradigmi e prospettive

di Dario Ciccarelli

1. La Burocrazia è una scelta

I comportamenti di tipo burocratico hanno luogo dentro le organizzazioni di tipo burocratico. Nelle organizzazioni di tipo non burocratico i comportamenti dei membri della comunità sono di tipo non burocratico.

Edgar Schein, professore emerito di management al Massachusetts Institute of Technology, ha sottolineato l'importanza della cultura organizzativa: "La cultura è importante perché è un insieme di forze potenti, nascoste e spesso inconsce, che determinano il nostro comportamento individuale e collettivo, i modi della percezione, lo schema del pensiero e i valori".

"Secondo una delle teorie più autorevoli della Burocrazia, elaborata da Max Weber nei primi decenni del Novecento e tuttora sostanzialmente insuperata, gli apparati della burocrazia si distinguono dalle tradizionali forme di amministrazione del passato perché si fondano, almeno in linea di principio, su una rigorosa divisione del lavoro, sul sapere e sulle competenze .. e, ancora, su un complesso di norme scritte che tendono a vincolare il funzionario a una condotta tipicamente impersonale e formalistica. Poiché lo sviluppo e la diffusione della Burocrazia avevano riguardato non soltanto la sfera dell'amministrazione dello Stato, ma più in generale tutte le forme pubbliche e private di organizzazione amministrativa (partiti, sindacati, aziende ecc.), Weber parlò di processo irreversibile di burocratizzazione universale, che tendeva a imprigionare gli uomini in una rete di regole minuziose e a sottometterli alla potenza anonima, irresponsabile e ogni giorno più necessaria degli apparati burocratici" (*Burocrazia*, Enciclopedia Treccani).

Il modello burocratico, secondo il quale lo schema organizzativo s'impone sulle genti (nazioni), prescrive a tutti, dentro e fuori le Organizzazioni pubbliche, comportamenti impersonali e formalistici.

"Nazione: il complesso delle persone che hanno comunanza di origine, di lingua, di storia e che di tale unità hanno coscienza, anche indipendentemente dalla sua realizzazione in unità politica" (*Nazione*, Enciclopedia Treccani).

La Burocrazia tende a cancellare ogni nazione ed ogni coscienza di comunanza. Lo Stato italiano, dalla sua origine, presenta una configurazione di tipo burocratico. Altri Stati presentano una configurazione organizzativa di tipo diverso. L'Unione Europea, originariamente concepita per favorire cooperazione e scambio tra le nazioni europee, è divenuta un'organizzazione di tipo burocratico. L'Organizzazione Mondiale del Commercio presenta una configurazione organizzativa di tipo non burocratico.

"Nel 1861 gli eredi di Cavour scelsero come è noto la continuità con la tradizione amministrativa sabauda, riproducendo in particolare nell'organizzazione amministrativa del nuovo Stato unitario le scelte di fondo che avevano ispirato nel 1853 la riforma cavouriana del Regno di Sardegna. In quella riforma Cavour aveva esplicitamente ripreso il modello belga… disegnando un'organizzazione basata sui principi chiave dell'uniformità e della centralizzazione, di prossima derivazione napoleonica" (Guido Melis, "La Nascita dell'Amministrazione nell'Italia Unita", 2009).

"I 'piemontesi' (così erano chiamati tutti i burocrati mandati a 'colonizzare' il Mezzogiorno) ebbero l'aria di conquistatori a buon mercato; non conobbero, compatirono e oppressero … Le leggi non sono creazione aprioristica di cervelli – siano pure come quello di Giove, dal quale uscì Minerva; - sono invece, e allora hanno vero valore, un processo di realtà vissute e concrete … Questo processo dinamico … dovrebbe essere lasciato all'adattamento locale: come avviene in Inghilterra … Invece l'Italia prese per tipo la Francia, la Francia di Napoleone e la Francia repubblicana" (Luigi Sturzo, Discorso di Napoli, 18 gennaio 1923).

"Per duemila anni l'Italia ha portato in sé un'idea universale capace di riunire il mondo, non una qualunque idea astratta, non la speculazione di una mente di gabinetto, ma un'idea reale, organica, frutto della vita della nazione, frutto della vita del mondo: l'idea dell'unione di tutto il mondo, da principio quella romana antica, poi la papale. I popoli cresciuti e scomparsi in questi due millenni e mezzo in Italia comprendevano che erano i portatori di un 'idea universale, e quando non lo comprendevano, lo sentivano e lo presentivano. La scienza, l'arte, tutto si rivestiva e penetrava di questo significato mondiale. Ammettiamo pure che questa idea mondiale, alla fine, si era logorata, stremata ed esaurita (ma è stato proprio così?) ma che cosa è venuto al suo posto, per che cosa possiamo congratularci con l'Italia, che cosa ha ottenuto di meglio dopo la diplomazia del conte di Cavour? E' sorto un piccolo regno di second'ordine, che ha perduto qualsiasi pretesa di valore mondiale, ... un regno soddisfatto della sua unità, che non significa letteralmente nulla, un'unità meccanica e non spirituale (cioè non l'unità mondiale di una volta) e per di più pieno di

debiti non pagati e soprattutto soddisfatto del suo essere un regno di second'ordine. Ecco quel che ne è derivato, ecco la creazione del conte di Cavour!" (Fè'dor Michajlovic Dostoevskij).

"Identificandosi il diritto in una norma non autorevole ma autoritaria che pioveva dall'alto sulla comunità dei cittadini ed avendo il diritto una funzione rigorosissima di controllo sociale, l'ordine giuridico ne risultò come ingabbiato ... Al mondo dei fatti è legittimato a guardare solo il legislatore, che s'identifica sempre con il detentore del potere; è lui e unicamente lui che, maneggiando cultura morale giustizia politica economia, trasformerà tutto in diritto … E il diritto, divenuto una dimensione rigida e formale, si scosta e si separa dal sociale … Il diritto dello Stato esige la scrittura, deve diventare testo: perché è autoritario, perché si concreta in un comando … Non insegniamo forse noi, ancora oggi, ai nostri studenti novizi che astrattezza, generalità, rigidità sono i caratteri della legge? E non insegniamo che il *civis*, questo povero interlocutore, vera vittima immolata del potere, ne è il destinatario passivo? .. C'è una dimensione squisitamente culturale (cioè di cultura giuridica) che la globalizzazione investe, e di cui non si deve tacere. Concerne una ragguardevole immissione di valori culturali propri del mondo di common law nel nostro mondo di civil law … Con l'indicazione *mondo di civil law* si intende contrassegnare il diritto dell'Europa continentale e delle sue colonie, marcato nella sua storia giuridica dal solco profondissimo della rivoluzione francese, un solco in forza del quale si relegano in soffitta tutti i valori giuridici del medioevo e dell'antico regime, si sposa pienamente la statualità del diritto, l'identificazione di questo nella legge, la codificazione. E' il mondo cui ancor oggi l'Italia giuridicamente appartiene. Accanto, pianeta distaccato con una storia appartata, il mondo di common law, che ha per proiezione la grande area geografica dell'Inghilterra e delle sue colonie, che non ha vissuto sulla sua pelle la vicenda sconvolgente e innovativa della rivoluzione, che vive ancora una perfetta continuità con i vecchi valori giuridici del medioevo inglese, che avverte come innaturale la statualità del diritto e la sua identificazione in un complesso di leggi, che ignora la grande avventura della codificazione … common law e civil law costituiscono pianeti giuridici piantati su fondazioni diverse e portatori di diverse mentalità: due costumi giuridici, se non opposti, certamente assai diversificati … Globalizzazione è un vento invadente originato soprattutto dal Nordamerica angloide, che non porta solo barbarismi e invenzioni nuove ma porta soprattutto in seno alla nostra realtà un tessuto giuridico impregnato di mentalità, costume, valori giuridici propri e naturali al pianeta d'origine ma estranei e dissonanti per il nostro. Nel canale parallelo del diritto

della globalizzazione circola una cultura giuridica che, in prevalenza, non è la nostra … " (Paolo Grossi, 2002).

2. La grande sfida di Renzi

A guardar bene, e "unendo i puntini", da alcuni mesi il Governo italiano si sta facendo credibilmente carico dell'onere di porre in essere uno sforzo sistemico volto a scongiurare la burocratizzazione universale e volto a riportare, nei tempi e modi possibili, le comunità "sopra" gli schemi burocratici. Il processo non si va svolgendo secondo le aspettative "geometriche" della cultura burocratica ma bensì con *esprit de finesse*, attraverso cioè una serie di "bei colpi" messi a segno quando le circostanze lo consentono.

19 gennaio 2016: è il giorno in cui il Governo decide che dovrà essere Carlo Calenda, già direttore dell'Interporto campano, già dirigente di Confindustria, viceministro in carica per lo Sviluppo economico, il Rappresentante italiano presso l'Unione Europea, colui, cioè, che guida l'ufficio che ha il compito di "rendere presente" [repraesentare, comp. di re- e praesentare «presentare»] la nazione italiana a Bruxelles. Con questa decisione il Governo italiano accantona la consolidata prassi - necessaria, secondo il modello burocratico - in accordo con la quale a ricoprire il ruolo di guida degli uffici dello Stato italiano all'estero sono figure appartenenti al corpo dei diplomatici. 10 febbraio 2016: è il giorno in cui il Presidente Renzi nomina Diego Piacentini, vicepresidente di Amazon, commissario straordinario per la digitalizzazione.

Nominando Calenda e Piacentini, il Governo italiano ha fattivamente sconfessato la cultura organizzativa di tipo burocratico. Non è il sapere - questo uno dei messaggi che si ritiene di poter ricavare dalle due "sconvolgenti" nomine - la dote qualificante di una classe dirigente che si pone "al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98 Cost.). Si può convenire: nel tempo di Google, della *sharing knowledge* e della interconnessione globale, l'utilità dell'individuale sapere "proprietario", se scollegata dalla dimensione "social" - come gli schemi della burocrazia impongono - appare ormai vicina allo zero. Le informazioni girano sul *web*, le "categorie" e gli stili discendono dall'intelligenza e dalla cultura organizzativa di cui si ha esperienza. Il 22 febbraio, sul Corriere della Sera, Calenda si presenta "socialmente" agli italiani: "Caro direttore, nell'imminenza dell'assunzione del mio incarico di Rappresentante permanente Italiano ritengo utile tracciare, d'intesa con il governo, il quadro delle linee guida ricevute relativamente al mio mandato …". Anche il profilo "social" del neodirigente statale Diego Piacentini, all'indomani della nomina,

conosceva subito un picco e che la sua cultura fosse di tipo non-burocratico si è visto immediatamente: "Fallire, cadere in errore. Se punti sulla velocità e sull'invenzione devi mettere in conto di poter sbagliare alcune scelte. L'importante è saper ripartire immediatamente e accettare il fallimento come una regola del gioco. Questo è forse il concetto più estraneo per le realtà italiane: Amazon non si sente in colpa se fa errori, *willingness to fail* è uno dei pilastri della nostra filosofia. Sapere che lo sbaglio non è per forza un punto d'arrivo ma, potenzialmente, un punto di forza e rinascita" (Diego Piacentini, 2015). Se il dirigente statale diviene "social", è evidente che la valutazione e il controllo sull'operato suo e della Pubblica Amministrazione mutano radicalmente.

I "bei colpi" del 19 gennaio e del 10 febbraio segnano dunque una rivoluzione culturale ed organizzativa del sistema pubblico. Pochi giorni dopo la nomina di Calenda, il presidente Renzi precisava: "l'Italia ha investito meno del dovuto nella creazione di una tecnostruttura in grado di essere squadra. Abbiamo funzionari e tecnici tra i più brillanti: talvolta non si sentono parte della stessa comunità. La dico in un altro modo: una squadra con diversi fuoriclasse che non si passano la palla e litigano nello spogliatoio non vince lo scudetto" (Matteo Renzi, Il Sole 24 Ore, 21 gennaio 2015). Spirito di squadra, dunque: tre milioni di dipendenti pubblici, costretti entro il modello burocratico a comportamenti impersonali e formalistici, non attendono altro che sentirsi riconosciuti socialmente nel loro ruolo di appassionati ed intelligenti servitori della loro amata terra (a tale ruolo peraltro, a differenza della dirigenza - alla quale, ai fini della progressione in carriera, il modello burocratico ha chiesto di rinnegare esplicitamente ogni appartenenza affettiva e territoriale - molti di loro, intimamente e "al nero", sono sempre rimasti indisciplinatamente attaccati). Nel regno culturale del "made in Italy" quella che gli economisti burocratici esaltano come "mobilità del fattore lavoro" configura, in realtà, un devastante disegno di smantellamento, da parte di una sola generazione, di un patrimonio "di comunanza" formatosi nei millenni, verso il quale il mondo e l'Unesco mostrano infinita ammirazione, e del quale gli italiani, insostituibili amanuensi di questo tempo, sanno invece farsi, con la loro laboriosa sapienza, preziosi custodi.

4 agosto 2015. E' la data di approvazione, in Parlamento, della legge n. 124, di riforma della Pubblica Amministrazione. Viene istituito l'Ufficio territoriale dello Stato, con "sede unica", che accorperà tutte le Amministrazioni statali sul territorio e sarà guidato da una nuova figura, denominata "Prefetto". Il nuovo Prefetto (da non confondere con gli attuali Prefetti), chiamato ad assicurare la reductio ad unum, verosimilmente sarà collegato non più al Ministero dell'Interno ma alla Presidenza del Consiglio. "Si dovrebbe insomma pervenire a un effettivo rafforzamento del

rapporto Presidenza del Consiglio – Prefettura –U.T.G. Questa dovrebbe divenire, a tutti gli effetti, il punto di riferimento del Governo nella provincia, anche al fine di attuarne prontamente le direttive e gli indirizzi politico – amministrativi. Si può quindi immaginare una Prefettura che svolga il ruolo di una vera e propria 'Presidenza del Consiglio' a livello territoriale ... punto di riferimento effettivo e concreto di tutte le istituzioni statali e locali" ("La riforma delle Prefetture: la nostra proposta", 13.5.2014, Maria Luisa Inversini, Massimo Mariani, Fabrizio Gallo http://www.anfaci.it/wp-content/uploads/Contributo_Maria-Luisa-Inversini_Massimo-Mariani_Fabrizio-Gallo.pdf). Con l'Ufficio territoriale dello Stato viene dunque sepolto il modello burocratico/sabaudo "per ministeri" ed introdotto il modello "per territori". I Responsabili degli Uffici territoriali – finalmente lo Stato ha, per la comunità, un nome, una faccia e un indirizzo – verranno ad assumere, inevitabilmente, un profilo "social" e su di loro si addenseranno - nel tempo di internet – pressioni, aspettative e riconoscimenti finora sconosciuti per la dirigenza dello Stato unitario. Regioni e Comuni, finora anch'essi prigionieri delle categorie del modello burocratico, scopriranno che la loro prima missione politica consiste nel nazionalizzare lo Stato, portarne cioè l'azione al servizio della comunità territoriale. Sepolto il modello dell'uniformità, le leve decisionali a disposizione dei prefetti, tra cui quella dell'Ordinanza (che può derogare alla legge), appaiono destinate a svolgere una funzione di elevata importanza per assicurare che siano i princìpi di differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza (art. 118 Cost.) ad informare, in concreto, la relazione tra Istituzioni e società. Facile profetizzare che l'Ordinanza diverrà per il nuovo prefetto "social" quello che il decreto legge costituisce, ormai da decenni, per il governo. Operando in coerenza con il nuovo Senato delle autonomie, gli Uffici territoriali dello Stato contribuiranno ad animare i palazzi centrali della "coscienza di comunanza" nazionale, dunque della vitalità dei territori, del genius loci e, infine, della cultura made in Italy. Secondo il formalismo burocratico, la Provincia, intesa come Ente, sta sparendo; nella realtà, le comunità provinciali stanno per diventare protagoniste.

3. Il fallimento del modello burocratico: il contributo delle scienze organizzative

"[N]ella storia degli uomini si sono sempre intrecciati, indissolubilmente, due opposti atteggiamenti rispetto a chi detiene il potere: ci sono coloro i quali (pochi) preferiscono obbedire a norme oggettive, piuttosto che all'autorità ed all'arbitrio di persone fisiche; e coloro i quali (ma costituiscono la maggioranza) sono convinti che a comandare non possano (e quindi non debbano) essere le prescrizioni astratte, ma le persone concrete in grado di farsi obbedire … Questo modo di pensare si traduce in un ordinamento (per sé stesso del tutto rispettabile) fondato

principalmente sul vincolo "personale" … Nelle civiltà dell'evo antico ("mediterranee": greco-latina e semitico-islamica) e nel sistema medievale (signorile-vassallico-feudale) probabilmente predominò il modello "personale" dell'autorità. Quello "impersonale" invece emerse nella civiltà europea "moderna" (germanica, franco-anglosassone) … Così che oggi nessuna "scuola", nessuna corrente scientifica o ideologica si dedica seriamente a studiare il tipo alternativo di ordinamento, implicito nell'idea e nella prassi del 'comando personale'. Questo assetto, infatti, venne degradato e svilito come forma istituzionale primitiva, anteriore all'avvento del più evoluto e civile 'primato del diritto'. Il risultato di questa specie di 'colonizzazione' politico-intellettuale fu che in quasi tutto il 'terzo mondo' – ed anche nell'area 'mediterranea', di cui gli italiani fanno parte – vennero adottate mediocri copie del modello costituzionale europeo, fondato sull'impersonalità del comando, per il quale mancavano tuttavia i presupposti culturali e antropologici" (Gianfranco Miglio, 1999).

Visto che i Piacentini e i Calenda possono essere simbolo, ma non struttura, del cambiamento organizzativo avviato, e visto che, coerentemente, il Governo si avvia a riformare i sistemi di reclutamento, formazione e valutazione dei dirigenti e di milioni di impiegati pubblici, appare necessario che lo sforzo di superamento del modello burocratico si doti di una visione organica idonea. A tal fine diventa necessario volgere lo sguardo verso gli studi organizzativi nonché verso esperienze e culture estranee allo Stato italiano.

Una premessa, e una divagazione, a proposito del "territorio". "Nell'uso proprio del linguaggio geografico e di varie scienze umane, il concetto di territorio va distinto da quelli di ambiente, spazio e regione, in quanto implica una precisa delimitazione areale, derivante da una ben determinabile pertinenza a un soggetto; questo, tramite il proprio agire, informa in maniera tipica e riconoscibile una porzione di spazio geografico, rendendola territorio (processo di territorializzazione)" (Territorio, Enciclopedia Treccani).

Non c'è "territorio", insegna ed ammonisce dunque la Treccani, se non c'è un "soggetto" di riferimento.

"Quando una burocrazia fallisce … la sola forma di mediazione rimanente è il clan", rileva William Ouchi, docente di Management e Organizzazioni presso la UCLA Anderson School of Management, negli USA e autore, nel 1980, di "Markets, Bureaucracies and Clans".

Nell'ambito delle configurazioni organizzative possibili, Ouchi individua tre principali meccanismi di mediazione o controllo: "i 'mercati', che sono efficienti quando l'ambiguità nella

performance è bassa e la conflittualità negli obiettivi è elevata; le 'burocrazie', che sono efficienti quando sia la conflittualità negli obiettivi che l'ambiguità nelle performance sono moderatamente elevate; e i 'clan', che sono efficienti quando la conflittualità negli obiettivi è bassa e l'ambiguità nelle performance è elevata … le organizzazioni industriali possono, in alcuni casi, basarsi ampiamente sulla socialità come principale meccanismo di mediazione o controllo, e questa forma di 'clan' (per 'clan' s'intende l'espressione di Durkheim riferita ad un'associazione organica che raccoglie una rete parentale ma può non includere relazioni di sangue, 1933: 1975) può essere molto efficiente nel mediare transazioni tra individui interdipendenti. Mercati, burocrazia e clan sono dunque tre distinti meccanismi che possono essere presenti, in grado differente, in ogni organizzazione reale … forse la migliore espressione della forma 'clan' appare in quella che Durkheim (1933: 1965) riporta come il caso di solidarietà organica, in contrasto con le relazioni contrattuali … Si dirà che ci sono i contratti. Ma, anzitutto, le relazioni sociali non sono capaci di assumere tale forma giuridica … Un contratto è soltanto una tregua, e molto precaria, che sospende le ostilità solo per un intervallo di tempo … queste organizzazioni non presentano 'legami laschi' né costituiscono 'anarchie organizzate' per il solo fatto di mancare di meccanismi di mercato e burocratici. Che il clan mostri un elevato grado di disciplina è enfatizzato da Kanter (1972) … Secondo Kanter, questa disciplina non è ottenuta attraverso contratti o sorveglianza ma attraverso una estrema forma di fiducia circa il fatto che gli interessi individuali sono meglio serviti attraverso una completa immersione di ciascun individuo negli interessi dell'insieme …" (William Ouchi, "Markets, Bureaucracies and Clans", 1980, la traduzione è di chi scrive).

L'archetipo organizzativo del Clan appare il più adeguato per l'Italia. Esso si fonda su un solido accordo sociale intorno ad un'ampia gamma di valori e convinzioni. E' tale gamma di valori a svolgere, con costi di transazione bassissimi, la funzione di connessione, di controllo e coordinamento che il modello burocratico attribuisce invece a pesanti ed onerosi sistemi di sorveglianza formale. Fiducia, condivisione culturale, morale, senso di appartenenza e lealtà costituiscono l'essenza del modello organizzativo teorizzato da Ouchi. Riguardo al modello "clan": "si pensi ai rapporti fiduciari tra piccole imprese in un distretto industriale italiano o tra le imprese giapponesi tramite *zaibatsu*, in una cultura dove il valore della parola data è fondamentale" (L. M. Sicca, Università Federico II di Napoli).

Proiettata in chiave internazionale, la prospettiva di Ouchi non è in fondo diversa, mutatis mutandis, da quella prefigurata da altri autorevolissimi studiosi. Viene da pensare alla "ricchezza delle nazioni" di Adam Smith, ai "vantaggi comparati" di Ricardo, al "vantaggio competitivo" di

Porter, al "pensiero meridiano" di Franco Cassano. Il vorticoso gioco del cumpetere globale, perché non si riveli distruttivo, sembra richiedere all'Italia una strategia organizzata di valorizzazione dell'originalità delle culture comunitarie e delle virtù del genius loci, ammirate dal mondo ma condannate e "sommerse" dalla cultura burocratica. Comporre, anziché disporre.

4. Unione Europea e Organizzazioni Inter-nazionali ("tra nazioni"): chi sta "sopra" e chi sta "sotto" [una questione non più eludibile]

Nell'ambito del percorso avviato, di superamento del modello burocratico, la questione più importante e spinosa, non più eludibile, appare quella connessa al rapporto tra Unione Europea e diritto internazionale (*ius gentium*). Chi sta "sopra" e chi sta "sotto"? Si può ancora acconsentire all'indirizzo europeista, secondo il quale il diritto internazionale non esiste e l'Europa sta "fuori dal mondo"? In questa sede al tema si accennerà soltanto (per una ricognizione organica si rinvia a "Il Bandolo dell'euromatassa", Dario Ciccarelli, 2014).

"Gli Stati sono quasi 200, le organizzazioni internazionali 2.000 … Nell'ultimo quarto di secolo l'ordine giuridico globale ha fatto passi da gigante, per cui il diritto gioca in esso un ruolo determinante … Al centro del sistema vi è il WTO. Attraverso il commercio, questo finisce per regolare – o, meglio, finisce per prestare la sua forza regolatoria – ad autorità diverse, per l'applicazione di regole che riguardano i settori più disparati, dall'ambiente all'agricoltura, alla fauna, alla salute, alla sicurezza alimentare .." (Sabino Cassese, 2006).

"Gli accordi OMC non figurano in linea di principio tra le normative alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie" Corte di Giustizia delle Comunità Europee, C-377/02). "In ogni caso, il Panel ritiene che il fatto che il Regolamento TDB costituisca o meno un aiuto di Stato ai sensi della normativa comunitaria non abbia particolare rilevanza ai fini dell'analisi del Panel circa la conformità di tale Regolamento con le disposizioni dell'Organizzazione Mondiale del Commercio" (Organizzazione Mondiale del Commercio, Controversia DS 301, Korea vs Comunità Europee, Rapporto finale del Panel giudicante, 22 aprile 2005).

I due indirizzi giurisprudenziali sopra riportati costituiscono momenti operativi eloquenti del conflitto, storico e strutturale, tra Unione Europea e Organizzazioni Internazionali. Gli organi dell'Unione Europea affermano, a Bruxelles, la propria superiorità rispetto alle Organizzazioni Inter-nazionali, al diritto inter-nazionale e dunque alle Nazioni di tutto il mondo. Le Organizzazioni

Internazionali, dal canto loro, sanno bene di essere al di sopra delle norme UE. D'altronde, nei casi di contenzioso internazionale, in cui le norme UE sono ritenute in contrasto con i Trattati internazionali, gli organi UE dismettono costantemente le loro impossibili pretese di primazìa e mostrano sottomissione al sistema giuridico internazionale, prendendo rispettosamente nota delle contestazioni mosse, tentando di dimostrare di non aver violato le norme internazionali e, in caso di soccombenza, assumendo l'impegno di modificare le norme illegittime.

Nella controversia T-69/00, intentata dinanzi al Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee da due fabbriche di accumulatori (FIAMM) contro il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione delle Comunità Europee, il ricorso era diretto ad ottenere il risarcimento del danno causato dalla sovrattassa doganale del 100% imposta da parte degli Stati Uniti d'America, su autorizzazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, a carico di una serie di prodotti importati da aziende operanti sul territorio comunitario, tra cui le batterie prodotte dalle aziende ricorrenti. La suddetta sovrattassa doganale era stata autorizzata dall'Organizzazione Mondiale del Commercio quale legittima misura di ritorsione conseguente all'accertamento dell'incompatibilità del regime comunitario di importazione delle banane con gli accordi OMC. Le aziende chiedevano il risarcimento del danno alla Comunità Europea: l'origine del danno subito dipendeva infatti dalla reazione degli Stati Uniti in conseguenza alla reiterata violazione degli accordi OMC da parte della Comunità Europea ... Nel pronunciarsi sul caso (14 dicembre 2005), il Tribunale CE osservava: "Le ricorrenti invocano a tale proposito il principio pacta sunt servanda … Tuttavia, nel caso di specie, il principio pacta sunt servanda non può essere utilmente opposto alle istituzioni convenute, dato che, secondo una giurisprudenza costante, tenuto conto della loro natura e della loro economia, gli accordi OMC non figurano in linea di principio tra le normative alla luce delle quali il giudice comunitario controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie (sentenza della Corte 23 novembre 1999, causa C-149/96, Portogallo/Consiglio, Racc. pag. I-8395, punto 47; ordinanza della Corte 2 maggio 2001, causa C-307/99, OGT Fruchthandelsgesellschaft, Racc. pag. I-3159, punto 24; sentenze della Corte 12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Omega Air e a., Racc. pag. I-2569, punto 93; 9 gennaio 2003, causa C-76/00 P, Petrotub e Republica, Racc. pag. I-79, punto 53, e 30 settembre 2003, causa C-93/02 P, Biret International/Consiglio, Racc. pag. I-10497, punto 52)". Il Tribunale comunitario respingeva pertanto la domanda di risarcimento di FIAMM e stabiliva che "le ricorrenti, rimaste soccombenti, devono essere condannate a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Consiglio e dalla

Commissione conformemente alle conclusioni presentate in tal senso dalle due istituzioni convenute".

Quale posizione, su tale cruciale dilemma, assumerà l'Italia? Se si vuole scongiurare il pericolo di burocratizzazione universale, un "bel colpo" su tale fronte prima o poi sarà necessario assestarlo.

"Nonostante il differente orientamento della giurisprudenza comunitaria, i protocolli di cui all'accordo GATT, grazie alle leggi di ratifica ed esecuzione, attribuiscono ai singoli diritti pienamente tutelabili dinanzi alla giurisdizione nazionale" (Tribunale di Napoli, 12 novembre 1984, Soc. Montedison C. Min. fin.).

"La questione sollevata dall'onorevole Bastianetto, perché si accenni all'unità europea, non è stata esaminata dalla Commissione. Però, raccogliendo alcune impressioni, ho compreso che non potrebbe avere l'unanimità dei voti. L'aspirazione all'unità europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno posto in luce che l'Europa è per noi una seconda patria. E' parso, però, che anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare oltre i confini d'Europa" (Intervento dell'on. Meuccio Ruini, seduta plenaria dell'Assemblea Costituente, sessione pomeridiana del 24 marzo 1947, discussione sul testo dell'art. 11 Cost.).

"… almeno parte della nostra dottrina si è da qualche tempo posta in termini più concreti e quindi più produttivi, abbandonando finalmente la pretesa .. di poter tutto semplicisticamente risolvere deducendo dalle solite generiche considerazioni sulla cd. sopranazionalità e quindi sulle finalità e le caratteristiche del processo d'integrazione comunitaria … [I fautori della 'primauté' del diritto comunitario] ... peccando ancora una volta di … troppo amore comunitario, essi sono sembrati unicamente ispirati dall'ansia di 'privilegiare' a tutti i costi i trattati europei, per farne una sorta di supertrattati, di valore inusitato e di forza irresistibile, in nome non tanto di rigorose valutazioni scientifiche o di indiscutibili dati normativi, quanto di apodittiche proclamazioni di 'novità', 'diversità', ecc. direttamente connesse alla dichiarata superiorità e assolutezza dei fini politici ultimi perseguiti …" (Antonio Tizzano, "Pretesa diversità di effetti del G.A.T.T. e dei Trattati comunitari nell'ordinamento italiano", 1973). "Né mi sembra possa ragionevolmente dubitarsi del fatto che le norme internazionali vincolanti per la Comunità e gli Stati membri, pertanto parte integrante del complessivo sistema giuridico comunitario, costituiscano un parametro della legittimità e della congruità delle norme rispetto alle quali hanno la prevalenza. Francamente, non

riesco a sottoscrivere soluzioni di tipo diverso, in particolare non riesco ad immaginare come una norma degli accordi OMC o già del GATT, che sia vincolante per la Comunità e per gli Stati membri e per ciò stesso parte integrante del sistema comunitario, possa non determinare l'invalidità di un atto comunitario confliggente›› (Giuseppe Tesauro, 1997). "Dobbiamo ripristinare l'indiscusso primate del Sistema commerciale multilaterale … All'inizio del sistema GATT, gli accordi preferenziali erano l'eccezione. La principale fonte degli accordi preferenziali era la Comunità Europea …" (Renato Ruggiero, Organizzazione Mondiale del Commercio, Symposium 2005).

5. Un bel colpo per il prossimo 2 giugno: la posizione delle bandiere

Il 2 giugno 1951, a Firenze, nell'ambito dell'organizzazione degli Scout, nasceva il "Gran Clan Nazionale". I Seniores del Corpo Nazionale Giovani Esploratori ed Esploratrici Italiani (CNGEI) erano già raggruppati in Clan, uno per ogni località, ciascuno di essi dotato di organizzazione finanziaria ed amministrativa propria; il 2 giugno 1951 i Clan territoriali scoprivano e dichiaravano un'identità organizzativa comune.

Giacché nella vita dei clan i simboli e i legami culturali sono assai rilevanti, forse un bel segnale da rivolgere alla neocostituita "squadra" degli impiegati pubblici italiani potrebbe arrivare il prossimo 2 giugno, se la bandiera tricolore venisse posizionata non più "alla stessa altezza" di quella UE (art. 2 co 1 del DPR n. 121 del 2000), ma, su tutti gli edifici pubblici italiani, finalmente "al di sopra". Se ciò accadesse, tre milioni di impiegati pubblici avrebbero finalmente chiaro per quale squadra, e quale gioco, giocare. "Amo il Regno Unito, non l'Unione Europea", ha recentemente dichiarato David Cameron, annunciando di sostenere, in vista del referendum Brexit del 23 giugno, l'ipotesi che il Regno Unito resti nell'Unione Europea.

Se un'altra bandiera deve stare accanto al tricolore, che sia quella delle Nazioni Unite, come da volontà dei Padri costituenti.

"I tempi sono oggimai sconsolati di bellezza e d'idealità; direbbesi che manchi nelle generazioni crescenti la coscienza nazionale, da poi che troppo i reggitori hanno mostrato di non curare la nazionale educazione. I volghi affollantisi intorno ai baccani e agli scandali, dirò così, officiali, dimenticano, anzi ignorano, i giorni delle glorie, nomi e fatti dimenticano della grande storia recente, mercé dei quali essi divennero, o dovevano divenire, un popolo … Non rampare di aquile e leoni, non sormontare di belve rapaci, nel santo vessillo; ma i colori della nostra primavera e del

nostro paese, dal Cenisio all'Etna; le nevi delle alpi, l'aprile delle valli, le fiamme dei vulcani. E subito quei colori parlarono alle anime generose e gentili, con le ispirazioni e gli effetti delle virtù onde la patria sta e si augusta; il bianco, la fede serena alle idee che fanno divina l'anima nella costanza dei savi; il verde, la perpetua rifioritura della speranza a frutto di bene nella gioventù de' poeti; il rosso, la passione ed il sangue dei martiri e degli eroi. E subito il popolo cantò alla sua bandiera ch'ella era la più bella di tutte e che sempre voleva lei e con lei la libertà … O giovani, contemplaste mai con la visione dell'anima questa bandiera, quando ella dal Campidoglio riguarda i colli e il piano fatale onde Roma discese e lanciossi alla vittoria e all'incivilimento del mondo? o quando dalle antenne di San Marco spazia sul mare che fu nostro e par che spii nell'oriente i regni della commerciante e guerreggiante Venezia? o quando dal Palazzo de' Priori saluta i clivi a cui Dante saliva poetando, da cui Michelangelo scendeva creando, su cui Galileo sancì la conquista dei cieli? Se una favilla vi resti ancora nel sangue dei vostri padri del Quarantotto e del Sessanta, non vi pare che su i monumenti della gloria vetusta questo vessillo della patria esulti più bello e diffonda più lieto i colori della sua gioventù? Si direbbe che gli spiriti antichi raccoltigli intorno lo empiano ed inanimino dei loro sospiri, rallegrando ne' suoi colori e ritemperando in nuovi sensi di vita e di speranza l'austerità della morte e la maestà delle memorie. O giovani, l'Italia non può e non vuole essere l'impero di Roma, se bene l'età della violenza non è finita pe' validi; oh quale orgoglio umano oserebbe mirare tant'alto? Ma né anche ha da essere la nazione cortigiana del rinascimento, alla mercé di tutti; quale viltà comporterebbe di dar sollazzo delle nostre ciance agli stranieri per ricambio di battiture e di stragi? Se l'Italia avesse a durar tuttavia come un museo o un conservatorio di musica o una villeggiatura per l'Europa oziosa, o al più aspirasse a divenire un mercato dove i fortunati vendessero dieci ciò che hanno arraffato per tre; oh per Dio non importava far le cinque giornate e ripigliare a baionetta in canna sette volte la vetta di San Martino, e meglio era non turbare la sacra quiete delle ruine di Roma con la tromba di Garibaldi sul Gianicolo o con la cannonata del re a Porta Pia. L'Italia è risorta nel mondo per sé e per il mondo, ella, per vivere, deve avere idee e forze sue, deve esplicare un officio suo civile ed umano, un'espansione morale e politica. Tornate, o giovani, alla scienza e alla coscienza de' padri, e riponetevi in cuore quello che fu il sentimento il voto il proposito di quei vecchi grandi che han fatto la patria; l'Italia avanti tutto! L'Italia sopra tutto!" ("Per il Tricolore", Reggio Emilia, 7 gennaio 1897, Discorso di Giosuè Carducci).

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Il ruolo della Pubblica Amministrazione nella *governance* europea

di Anna Corossacz

A partire dal 2011 la Commissione Europea ha posto la riforma della Pubblica Amministrazione nei Paesi UE tra i temi prioritari nelle procedure della nuova governance economica europea che si è andata delineando a seguito della recessione dell'economia e della crisi finanziaria globale.

All'indomani della crisi finanziaria (2008) l'idea di Unione Economica e Monetaria (UEM) così come era stata definita nel trattato di Maastricht (1992) entrò rapidamente in difficoltà. L'errore, da parte delle istituzione europee, fu quello di credere che con la semplice introduzione della moneta unica si sarebbe avviato un processo di convergenza economica all'interno dell'Eurozona senza la necessità di dover procedere, nel contempo, a un più stretto coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri, caratterizzati da forte eterogeneità dei loro fondamentali macroeconomici. L'esplosione della crisi del debito (2010) amplificò ulteriormente gli effetti negativi delle divergenze economiche tra i Paesi dell'area.

La Commissione nel 2011, quindi in piena crisi, adducendo l'esigenza di salvaguardare la stabilità economica e finanziaria dell'area dell'euro, procede a un rafforzamento del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) del 1997, che viene integrato dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione Europea - c.d. *fiscal compact* - e all'adozione di un meccanismo – estremamente articolato – di coordinamento delle politiche economiche, il c.d. Semestre Europeo, che include anche la Strategia Europa 2020 (creata nel 2010 in sostituzione della fallimentare Strategia di Lisbona).

Il Semestre Europeo, che ha espressa base giuridica, si configura come un ciclo di procedure, delle quali alcune vincolanti, che hanno lo scopo di assicurare il coordinamento ex ante e una adeguata sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio nell'Eurozona e nell'UE a 28 da parte del Consiglio UE su impulso della Commissione. In particolare vengono definite le scadenze per la presentazione dei Programmi nazionali di riforma (PNR) e dei Programmi di Stabilità (PS) presentati contestualmente da tutti i paesi UE entro la metà di aprile di ogni anno.

Si tratta di un sistema di governance complesso, con uno sbilanciamento dell'assetto istituzionale europeo a favore del metodo intergovernativo. L'efficacia e la trasparenza del

Semestre Europeo è stata più volte messa in discussione anche dalle stesse istituzioni di Bruxelles. Recentemente, nell'ottica di un rinnovamento (il c.d. *revamp*) del Semestre, la Commissione in carica (presidenza Juncker) ha formulato una serie di proposte attuative della Relazione dei 5 Presidenti (sottoscritta nel 2015 dai presidenti della Commissione Europea, Eurogruppo, Banca Centrale Europea, Parlamento Europeo, Consiglio Europeo), relative alla creazione di *Comitati nazionali per la competitività*, per monitorare l'attuazione delle riforme strutturali, e di un C*omitato consultivo europeo per le finanze pubbliche*, per monitorare l'attuazione del PSC. L'impatto sul Semestre europeo di questi nuovi strumenti è, al momento, di difficile previsione. L'obiettivo dichiarato di riuscire in tal modo a rafforzare il legame tra riforme strutturali, investimenti e responsabilità fiscale (dal 2014 la modalità *soft* per definire il consolidamento fiscale alias austerità) a favore dell'occupazione e della crescita, resta da provare.

Riassumendo: il Semestre Europeo prende ogni anno l'avvio a novembre con la pubblicazione dell' Analisi Annuale della Crescita (AAC), che è rivolta a tutti i paesi UE. Le priorità indicate nell'AAC, pur non avendo carattere vincolante, hanno il compito di esercitare una *peer pressure* diretta a orientare la stesura, da parte dei governi europei, di Programmi di Stabilità (PS) e di Programmi nazionali di Riforma (PNR - per l'Italia il Documento di economia e finanza) coordinati, nel rispetto degli obiettivi fiscali ed economici dettati dalla Commissione.

All'AAC fanno seguito una serie di altri documenti (inclusi nel *six pack* e nel *two pack*). A maggio, sulla base dei PS e dei PNR, la Commissione invia le sue Raccomandazioni specifiche per Paese (RSP) ad ogni singolo Stato. Anche se formalmente il Semestre europeo si conclude a giugno, nei fatti continua a livello dei singoli Paesi (semestre nazionale) con la discussione delle leggi di bilancio nel rispetto dei vincoli del *two pack*. Soltanto dopo aver atteso tutte queste fasi i singoli Stati possono approvare, generalmente a fine anno, le leggi di bilancio nazionali.

Fin dall'inizio la Commissione ha messo in evidenza che, per far fronte alle obbligazioni derivanti dall'insieme delle procedure del Semestre europeo, è necessario, tra gli altri punti, *modernizzare la pubblica amministrazione* a livello degli stati membri.

La modernizzazione della PA diventa così una delle finalità del Semestre europeo e, a partire dal 2012, verrà elencata tra le cinque priorità dell'Analisi Annuale della Crescita. Al primo posto delle priorità viene messo il consolidamento fiscale, che chiama in causa la parte preventiva e correttiva del PSC, con regole vincolanti che richiedono ai bilanci nazionali misure di austerità

economica. Il più delle volte le misure adottate coinvolgono le amministrazioni centrali dello Stato. Quindi, da una parte la Commissione chiede alla PA degli Stati UE più efficienza economica per rafforzare la crescita, dall'altra incentiva i governi, con il vincolo di bilancio, a misure di austerità che, fra le altre, si traducono in riduzione della spesa pubblica e di *tax expenditures* (sconti fiscali).

Al concetto di *modernizzazione della PA*, come appare nell'Agenda del Semestre, in particolare nell'AAC e nelle RSP, va attribuito un significato pluridimensionale, che va dal coordinamento tra diversi livelli di governance istituzionale alla *spending review*, dalla semplificazione delle procedure amministrative all'efficienza degli investimenti pubblici. Ne fanno parte anche il sistema giudiziario e la lotta alla corruzione.

Dal 2012 la maggior parte dei Paesi UE ha ripetutamente ricevuto nelle Raccomandazioni della Commissione la richiesta di modernizzare la PA (fatta eccezione di Olanda, Svezia e Lussemburgo). Nel 2015 l'Italia è il Paese che ha ricevuto il maggior numero di raccomandazioni sul tema.

Nella Relazione programmatica 2016 relativa alla partecipazione dell'Italia all'Unione Europa (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Europee) il governo, in applicazione delle procedure del Semestre europeo, ha assicurato il suo sostegno alle iniziative volte ad ampliare l'efficienza delle PA, a ridurre gli oneri amministrativi e a semplificare la regolamentazione.

L'insieme delle Raccomandazioni è fortemente connotato dalla necessità di una maggiore efficienza economica della PA diretta a rimuovere gli ostacoli alla competitività, già cavallo di battaglia di Europa 2020 e adesso anche al centro della Relazione dei 5 Presidenti con la creazione di Consigli Nazionali di Competitività.

Il Semestre europeo del 2016 , il secondo della Commissione Juncker, si trova al momento a metà percorso. Tutti i Paesi hanno presentato i PNR e PSC (DEF per l'Italia) e sono adesso in attesa di ricevere, tra maggio e giugno, le Raccomandazioni della Commissione.

Dall'anno scorso l'AAC si basa su tre pilastri (non più su cinque priorità). Per il 2016 l'AAC, che è stata pubblicata a novembre del 2015 con il titolo "*consolidare la ripresa e promuovere le convergenze*", si incentra sulla necessità di: - *rilanciare gli investimenti* per attuare il piano investimenti per l'Europa; - *proseguire le riforme strutturali per modernizzare le economie UE*, in particolare dirette a una PA moderna ed efficiente per garantire servizi rapidi e di alta qualità per le

imprese e i cittadini; a migliorare la qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari, ad assicurare procedimenti rapidi affrontando l'arretrato giudiziario, a incrementare le salvaguardie per l'indipendenza della magistratura); - *attuare politiche di bilancio responsabili,* dirette a mantenere politiche fiscali che rispettino le regole di bilancio comuni.

Con una pratica innovativa rispetto alla precedente Commissione e con lo scopo dichiarato di agevolare e orientare meglio la preparazione dei PNR e PS dei singoli Paesi la Commissione Juncker, a febbraio 2016, ha pubblicato dei documenti di lavoro per ogni Paese. La Relazione per l'Italia (*country report*), valuta l'economia italiana alla luce della AAC 2016 e la mette a confronto con le Raccomandazioni che l'Italia ha ricevuto a maggio 2015. In base al *Country Report 2016*, per quanto concerne la PA, (in base al punto 3 delle Raccomandazioni 2015 l'Italia avrebbe dovuto: *modernizzare la PA; riformare l'istituto della prescrizione entro metà 2015; provvedere a che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile consentano di ridurre la durata dei procedimenti)* l'Italia ha compiuto *qualche progresso* per quanto riguarda la riforma del quadro istituzionale e della pubblica amministrazione; ha registrato *progressi limitati* nella lotta alla corruzione; ha compiuto *qualche progresso* per quanto riguarda il miglioramento della giustizia civile. Una valutazione non del tutto positiva se si tiene conto che nel sistema valutativo della Commissione per "qualche progresso" si intende che le misure sono promettenti ma non tutte sono state attuate e non è detto che vengano attuate; per "progressi limitati" s'intende che le misure risultano insufficienti e/o la loro adozione/attuazione è a rischio.

Bisognerà adesso attendere la pubblicazione delle Raccomandazioni 2016, previste tra maggio e giugno, per capire se il DEF inviato dal governo a Bruxelles ad aprile soddisfa le richieste della Commissione. Le Raccomandazioni della Commissione, senza essere vincolanti, hanno tuttavia un carattere più incisivo dell'AAC e prevedono delle sanzioni se, nel corso degli anni, non si provvede ad attuarle. Le Raccomandazioni si basano anche sulla Procedura degli Squilibri Macroeconomici, che attiene ai problemi strutturali della nostra economia. In base alle valutazioni della Commissione (aggiornate tenendo conto della Relazione dei 5 Presidenti in materia) l'Italia è stata collocata tra i cinque Paesi (insieme a Francia, Bulgaria, Croazia, Portogallo) che registrano squilibri eccessivi (su una scala di squilibri che va da uno a cinque gli squilibri eccessivi si collocano al quarto posto). La Commissione, in questo caso, prevede un dialogo rafforzato con il governo senza nessuna azione correttiva. Bisognerà aspettare maggio,

con la pubblicazione delle Raccomandazioni, per capire se il dialogo tra la Commissione e il Governo sia andato a buon fine.

Il Semestre europeo si presenta quindi come uno dei pilastri fondamentali per il rafforzamento e per la legittimità dell'UEM. Renderlo meno complesso e più trasparente diventa pressante. Le proposte della Commissione, nell'attuale quadro istituzionale, che non prevede cambiamenti dei Trattati, non lasciano molte speranze in questa direzione, al contrario sembrano dirette a rendere un sistema già complesso ancora più complesso. Valga per tutti il dossier del maggio 2015 "*legiferare meglio*" (in Italia rientra nell'Agenda per la Semplificazione). Pensato per sburocratizzare i lavori della Commissione, da un lato ha prodotto una "astinenza" legislativa della Commissione, che nuoce alle sfide che l'UE dovrebbe affrontare con più determinazione in un periodo in cui ai problemi economici si affiancano sempre più gravi problemi sociali, dall'altro sta portando alla moltiplicazione burocratica dell'ambiente regolatorio, per raggiungere "*il massimo dei benefici a un costo contenuto*". La tendenza della Commissione a pensare che l'Europa sia un costo che va ridotto non promette nulla di buono.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.

Dirigente cercasi: la persona giusta al posto giusto

di Alfredo Ferrante

Uno dei temi rilevanti all'interno del dibattito – assai povero, per la verità - sulla riforma della P.A. del Governo Renzi è stato certamente quello circa il reclutamento e la formazione della dirigenza pubblica, direttamente legato alla debolezza identitaria del corpo amministrativo nazionale. Un aspetto, tuttavia, ancor più scottante è quello relativo al conferimento dell'incarico dirigenziale successivo alla entrata in servizio e, conseguentemente, alla ottimale collocazione dei dirigenti. Limitiamoci al caso in cui una posizione da dirigente si renda libera per avvicendamenti di diversa natura (per pensionamento, rotazione dovuta ai principi della legge anti-corruzione o per semplice scadenza dell'incarico): come si deve procedere per trovare, all'interno dell'Amministrazione, la persona giusta per quel determinato posto? La legge è chiara: occorre tener conto del tipo di obiettivi che sono propri di quell'ufficio e della sua complessità e, allo stesso tempo, delle attitudini e capacità professionali del singolo dirigente, mettendo sul piatto i suoi risultati e le sue pregresse esperienze. E non basta: l'Amministrazione deve rendere conoscibili quali e quanti posti siano disponibili e quali saranno i criteri in base ai quali opererà la scelta di Tizio o Caio, il tutto anche sul sito *internet* istituzionale, in modo visibile a tutti e non solo sulla rete *intranet* interna. **Si deve bandire, dunque, un interpello aperto e competitivo** e su questo le diverse amministrazioni hanno proceduto dandosi proprie regole di dettaglio, talvolta un po' in ordine sparso ma in modo sostanzialmente omogeneo. Un meccanismo a prova di bomba, sembrerebbe. Eppure, non tutto va liscio.

Il caso scoppiato alla Presidenza del Consiglio su un interpello contestato e richiamato da Antonio Pitoni sul "Fatto Quotidiano", che ha addirittura spinto il Segretario Generale di Palazzo Chigi a prendere carta e penna e a ricordare agli uffici la necessità di un interpello fatto come si deve, ha reso evidente che, come spesso accade in Italia, norme e realtà dei fatti non sempre vanno a braccetto. Accade ancora, infatti, che non si facciano interpelli o che, a fronte di interpelli formalmente ineccepibili, le scelte avvengano *intuitu personae* e siano, non di rado, predeterminate. O, ancora, che la motivazione della scelta sia assente o limitata ad una formuletta di rito. Il tema non è di poco conto, perché investe aspetti di grande importanza che ricadono

direttamente sui cittadini: **la scelta deve essere orientata alla individuazione delle persone più adatte** (per quanto ciò sia umanamente possibile) con modalità di massima trasparenza. Far deviare le modalità di scelta da questo solco significa minare le previsioni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione. Ecco perché UNADIS ha recentemente lanciato "Io partecipo", una campagna per il buon interpello, chiedendo ai dirigenti di candidarsi sempre e comunque a fronte di posizioni libere.

Occorre, naturalmente, calarsi nella realtà. Se spesso c'è la sensazione che sia già tutto deciso, buona parte della colpa ricade anche su chi, fra i dirigenti stessi, ha preferito affidarsi al *patron* di turno o, più semplicemente, adattarsi a modalità e intese co-gestite, invece che far leva sul proprio curriculum e sulla proprie caratteristiche. Il rischio non fa parte della cultura del dirigente: ed è, tutto sommato, un bene, perché le scelte che compie nell'interesse generale devono essere attentamente ponderate. Tuttavia, quando c'è da mettere in gioco la propria professionalità, occorre calare la maschera e riconoscere che **non tutti i dirigenti pubblici sono uguali**. Se, come in tutte le grandi organizzazioni, nelle amministrazioni possono esistere dirigenti bravi e meno bravi, il punto vero e davvero rilevante, in un ottica di miglioramento, è che, a fronte di caratteristiche personali e professionali diverse, qualcuno sarà più versato per un'attività od una funzione piuttosto che per un'altra. Il dirigente pubblico deve restare un generalista, ed essere in grado di gestire un mix di risorse umane e finanziarie sia che si rilascino licenze o che ci si occupi di appalti, ma sarebbe miope non riconoscere la rilevanza delle attitudini proprie di ciascuno, che lo renderanno più efficiente ed efficace in quella tal posizione, senza inutili liste di buoni e cattivi.

Ecco, allora, la necessità che l'interpello sia un meccanismo che valuti con la massima serietà chi posizionare dove: in questo senso, **esso diventa procedura para-concorsuale**, dovendo garantire trasparenza assoluta e motivazione espressa e articolata della valutazione, cosa che non sempre e non ovunque ancor oggi accade (senza voler affondare il coltello nella piaga e ricordare come si continui a far ricorso a dirigenti a chiamata diretta dall'esterno, paracadutando non raramente sodali e famigli negli uffici). **Un simile strumento, tuttavia, funziona sin quando regge il principio del diritto all'incarico**: se non si viene accettati in una determinata posizione, oggi l'Amministrazione ha comunque il dovere di trovare al dirigente una collocazione. E deve farlo perché quel dirigente ha vinto un concorso e va mandato a casa solo quando si renda colpevole di responsabilità gravi legate alla sua *performance* o ad irregolarità contabili o disciplinari, con ripetuta valutazione negativa. L'aspetto più controverso della riforma

della Ministra Madia dello scorso agosto impatta pesantemente proprio sul nodo del conferimento, cancellando il diritto all'incarico per il dirigente e prospettando, per chi resti senza contratto, il collocamento in disponibilità e la fuoriuscita dai ruoli di appartenenza: in parole povere, il licenziamento. Occorrerà naturalmente valutare cosa prevederà in dettaglio il decreto attuativo, al momento ancora in via di definizione, ma il timore è che **l'interpello possa diventare una sorta di lotteria per una dirigenza fortemente precarizzata**, dando vita ad un meccanismo ad espulsione automatica di fatto slegato dalla adeguata valutazione del singolo, che produrrà la corsa permanente all'interpello per tentare, in tutti i modi ed ad ogni costo, di accaparrarsi una sedia. La possibile, grave conseguenza è che, rendendo precari i dirigenti vincitori di concorso, si istituzionalizzi la fidelizzazione per legge del dirigente al nominante (politico o alto burocrate poco importa).

Un mercato competitivo della dirigenza come quello che potrebbe prospettarsi con un unico ruolo (tre ruoli comunicanti per i tre diversi livelli di governo, in realtà) per la dirigenza Italiana può essere un elemento dirompente e una benefica novità. La circolazione e mobilità delle risorse, tuttavia, deve avvenire su basi pienamente meritocratiche e razionali. **Paghiamo senza dubbio lo scotto di un sistema di valutazione accettato (tollerato?) da politici e burocrati, ma in cui nessuno crede veramente** e che è urgente venga ripensato in un'ottica meno adempimentale: una strada che deve reggere sia i sistemi premiali che quelli sanzionatori e che costa fatica. Fare della misurazione e della valutazione l'architrave dell'azione amministrativa porta indubbi benefici alle *performance* dell'organizzazione pubblica ma richiede al politico di saper pianificare ed al burocrate di farsi valutare senza sconti, il tutto a beneficio dell'efficienza e dell'efficacia della struttura. In luogo dell'ottica di tipo punitivo-repressivo che ha sempre accompagnato il mito della valutazione nella PA, ha sempre faticato a trovare spazi adeguati un approccio teso, invece, al miglioramento della gestione. Se questo è il quadro generale, c'è da chiedersi come funzionerà, nel concreto, il meccanismo del ruolo unico e come verrà assicurata la regola di buon senso per cui la persona giusta vada al posto giusto. Il timore è che da domani il celebrato interpello possa rivelarsi poco più di una farsa. **Senza nulla da ridere**.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Casalecchio, 3 dicembre 2015

Corso di formazione politica per i consiglieri comunali del gruppo PD

Competenze e cultura politica per il governo del territorio
Le risorse umane

di Oriano Giovanelli

In un Paese dove non si rinnova il contratto di lavoro per il pubblico impiego da sei anni e dove si può reinvestire in assunzioni solo il 25% della spesa risparmiata a seguito dei pensionamenti, viene da dire che questo dibattito non s'ha da fare perché è del tutto inutile. Un contratto di lavoro non è solo denaro mensile in più, è dignità, appartenenza, responsabilità, possibilità di contrattare regole organizzative, mobilità. L' assunzione di giovani dipendenti, poi, non è solo un modo per dare occupazione ma è la leva indispensabile per motivare i dipendenti più anziani, favorire lo scambio di conoscenze, incrementare la professionalità, creare le condizioni di base affinché ci sia aggiornamento tecnologico. Privarsi di tutto ciò significa non avere in alcun modo interesse per le risorse umane e per la pubblica amministrazione in generale e avvalorare la tesi che siamo di fronte ad una massa di privilegiati e di nulla facenti. Il solo pensare che si sia fatta crescere questa convinzione non solo non reagendo, ma cavalcandola per meri fini elettorali e per scaricare le responsabilità della politica e del legislatore sul servizio pubblico è orribile per un qualsiasi paese civile nonché decisamente autolesionista per l'intero Paese. Eppure questo avviene ogni giorno, sia che si tratti di amministrazione centrale che locale e, se prima a cavalcare questo assurdo atteggiamento erano settori dell'impresa, gli ultraliberisti, frange della cittadinanza meno consapevole o vittima di disfunzioni e errori, ora, almeno da Brunetta in poi, sembra essere diventato il vezzo dei politici, cioè dei "datori di lavoro" dei pubblici dipendenti. Pazzesco!

Allora, prima di entrare nel merito di alcune politiche concrete, forse è il caso che proviamo a ricordare a tutti noi i fondamentali e, come bisognerebbe sempre fare, cominciamo dalla Costituzione.

La nostra Carta Costituzionale non poteva dedicare a questo tema niente più che dei concetti generali, stante che la pubblica amministrazione risponde a leggi ordinarie e a regolamenti. Però gli articoli che ne parlano evidenziano la grande considerazione che la Carta affida al servizio del lavoratore pubblico, che distingue nettamente da quello privato non per

maggiore merito ma per sostanziale diversa missione. Di questa importanza e di questa distinzione chi svolge funzioni di governo deve sempre avere memoria.

Art. 54 *(secondo comma) I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*.

Art.97 *Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (aggiunta apportata nel 2012).*

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 98 *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.*

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Come si vede i concetti sono quelli del servizio, da adempiere con disciplina e onore, del fatto che vi debba essere un ordinamento che regola le competenze e le funzioni e che la selezione sia pubblica. Infine, data la particolarità del ruolo, ci possono essere dei limiti al libero esercizio dei diritti politici e un eventuale ruolo politico è incompatibile con avanzamenti di carriera nell'ufficio pubblico ricoperto. L'aggiunta del 2012 è conseguente alla modifica molto discussa e criticata dell'art.81 della Costituzione sull'equilibrio di bilancio in conseguenza della famosa lettera della BCE.

A me addolora tanto che i comportamenti scorretti di pochi abbiano finito per togliere dignità a questi importantissimi principi. Sono consapevole che il rammarico non è un concetto politico e che per sradicare questi comportamenti bisogna agire nel concreto, ma quello che voglio insistere a dire è che non usciamo da questa situazione svilendo e mortificando ancora di più la natura della funzione del pubblico dipendente.

Vi è poi un articolo cui sono molto affezionato, **l'art. 118** della Costituzione, che deve (dovrebbe) avere molta influenza sull'organizzazione della amministrazione pubblica sul territorio nazionale, perché stabilisce il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ovvero che la gestione amministrativa va collocata il più vicino possibile al cittadino, che ciò che fa un livello istituzionale non lo deve fare un altro, e che il livello chiamato ad esercitare la funzione di amministrazione deve avere una dimensione adeguata al servizio da svolgere.

Ne riporto il primo comma: *Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

Questo invece è il quarto comma: *Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

Fra i fondamentali da tenere a mente ci sono a mio avviso anche le definizioni che della funzione svolta dalla amministrazione pubblica si può dare senza tema di smentita.

a. **L'amministrazione è lo strumento attraverso cui si attua il programma politico**. Ovvero senza amministrazione la politica fa chiacchiere al vento, quindi l'amministrazione ha a che fare con la politica e viceversa e la politica dovrebbe curare l'amministrazione con la stessa attenzione con cui un pilota cura la sua moto, sempre che voglia concorrere e non soltanto declamare.
b. **L'amministrazione è lo strumento dei diritti di cittadinanza.** Perché l'amministrazione pubblica è scuola, quindi diritto ad essere formati, è sanità, quindi diritto ad essere curati, è forze armate e dell'ordine, quindi diritto ad essere difesi, è tutela dei beni culturali, architettonici e naturali, quindi diritto a veder tutelati i beni comuni, e così via. Nulla di tutto ciò può essere garantito senza il ruolo del pubblico dipendente. Quindi attenzione a chi spara alzo zero sulla amministrazione, perché dietro a costui potrebbe nascondersi chi vuole negare la universalità di quei diritti.
c. **L'amministrazione è lo strumento della libertà del mercato e della parità nel mercato.** Tutti ormai abbiamo, chi più e chi meno, acquisito il valore del mercato. Ma il mercato lasciato alla sua "animalesca" libertà in verità non funziona, crea monopoli, oligopoli e finisce non per favorire i migliori ma coloro che si muovono nella illegalità, nella

corruzione, nella logica della forza del denaro. E il cittadino, come l'ambiente, lasciato solo davanti al mercato, diventa un numero, un dato di bilancio e finisce per essere schiacciato nei suoi stessi diritti fondamentali. Quindi un buon mercato va regolato e la garanzia di queste regole poggiano sulle spalle della amministrazione pubblica. Quando sentite certo mondo inveire contro l'amministrazione pubblica, in verità esso, in cuor suo, vorrebbe eliminare tutte le regole o agire in barba delle regole, non capendo che le imprese più forti, più qualificate e innovative prosperano laddove le regole ci sono e soprattutto vengono fatte rispettare.

Un altro aspetto fondamentale da considerare, ma stiamo così già entrando nel merito, è la connessione molto stretta che c'è fra amministrazione e assetto istituzionale, fra riforma della prima e riforme del secondo, comprese le riforme elettorali. Un sistema istituzionale centralista tenderà ad avere una amministrazione molto concentrata a livello statale e tendenzialmente incline a far calare dal'alto verso il basso provvedimenti molto dettagliati, lasciando all'amministrazione locale il compito di tradurla in fatti, riservandosi un potere di controllo e/o sostitutivo in caso di mancanze.

Una struttura istituzionale autonomista, quella che io in assoluto prediligo, tenderà ad avere invece a livello centrale una amministrazione più snella, capace di definire linee generali di intervento sulle politiche di valore nazionale, lasciando ampio margine di programmazione e di operatività alla dimensione locale.

E' del tutto evidente che i due diversi modelli comportano organizzazione, modelli fiscali e professionalità radicalmente diverse, da allocare e far crescere sia a livello centrale che a livello locale. Ed è altrettanto evidente che quando i due modelli si sommano e si sovrappongono ne può nascere solo una gran confusione, conflittualità, costo.

Il nostro Paese ha cercato (ed è un esempio da tenere ben presente oggi!) di trasformare il suo assetto istituzionale da fortemente centralista a fortemente autonomista. Come si è visto nello sviluppo dei fatti alla scelta istituzionale non è seguita una amministrazione conseguente: l'amministrazione è rimasta molto centralista (basti pensare alle prefetture, agli uffici periferici dei diversi ministeri e al carattere ancora molto particolareggiato della decretazione del Governo e della complessiva legislazione parlamentare); di conseguenza l'amministrazione regionale e locale, caricate di nuove funzioni, si sono sì rafforzate, ma sommandosi a quella centrale e non sostituendosi ad essa. L'appesantimento e il cortocircuito è stato del tutto evidente e costoso per il sistema Paese.

Anche la legislazione elettorale ha un effetto importante sulla amministrazione quanto all'organizzazione delle risorse umane. Ho una età sufficiente per aver vissuto direttamente due fasi completamente diverse fra loro. Quando non c'era l'elezione diretta del sindaco ricordo che sindaco e giunta si definivano dopo le elezioni come conseguenza del risultato elettorale e delle possibili maggioranze consiliari. Solo allora e per aspetti molto di corredo si lavorava sul programma: la sostanza era l'accordo politico e la distribuzione degli assessorati. In quello scenario si usava dire che i politici passano e i dirigenti restano, ovvero fra le due sfere non vi era una interconnessione funzionale forte.

Con l'elezione diretta del sindaco cambia tutto. Egli non si gioca più prevalentemente il suo poter governare e il suo poter essere poi confermato sugli accordi fra i partiti, bensì sul consenso elettorale e sulla concreta possibilità di dare consequenzialità agli impegni programmatici assunti davanti al corpo elettorale. Si stringe quindi funzionalmente un rapporto molto più stretto fra sindaco-programma-amministrazione.

E' facile immaginare che questa vera e propria rivoluzione si sia portata dietro un bisogno primario di riorganizzazione delle strutture amministrative cui non sempre la politica ha fatto fronte con lungimiranza e capacità. E' ancora difficile far capire ad un politico che egli può anche non riuscire a realizzare il suo programma per tante ragioni, ma non può nel modo più assoluto accampare l'argomento che questo sia colpa della propria struttura professionale perché sta a lui occuparsene quotidianamente, per il semplice fatto che non gli è dato di non sapere che è la struttura professionale che deve tradurre il suo lavoro in fatti concreti. E se non lo fa non può prendersela con nessuno se non con se stesso e la propria inadeguatezza.

Si sono avute delle esperienze virtuose, esperienze insignificanti per l'incapacità a cimentarsi con questo grande e innovativo campo del lavoro politico, esperienze disastrose laddove il politico di turno ha confuso la professionalità richiesta ad un dirigente o funzionario con la fedeltà alla sua persona o al suo partito. Anche la preziosa possibilità per il "nuovo" sindaco di ricorrere a professionalità esterne è sfociata troppe volte in operazioni clientelari e di basso profilo professionale, con la conseguenza di mortificare le risorse umane disponibili nell'amministrazione.

Ma temo che vi stiate chiedendo ascoltando quello che dico: allora il tema della amministrazione e della organizzazione delle risorse umane è questione di chi gestisce il governo; noi siamo consiglieri comunali e quindi a noi non ci riguarda! Non è per garbo nei vostri confronti

che invece vi dico no, non è così. Siete consiglieri comunali, fra l'altro di maggioranza, e su di voi poggia il compito di dare indirizzi programmatici e progettuali alla Giunta e al Sindaco. Questo lavoro, che non sempre sapete di dover svolgere oppure rinunciate a svolgere per non dare disturbo, vi mette nelle condizioni di pretendere la collaborazione degli uffici sia nel lavoro delle commissioni di merito, sia per le sedute del Consiglio Comunale. Alcune figure, poi, come il segretario comunale, hanno come compito d'istituto quello di assistere gli organi. Come consiglieri comunali svolgete poi una non meno importante funzione di controllo. Il rendiconto annuale, ad esempio, erroneamente occupa nella attenzione dei consiglieri poca attenzione rispetto al bilancio di previsione. Invece è su quello che voi potete esercitare al meglio la vostra funzione di verifica dello stato di attuazione dei programmi e quindi imporre correzioni di rotta che possono comportare anche un diverso impiego delle risorse umane. Lo so che è difficile fare i consiglieri soprattutto di maggioranza e che spesso quelli di minoranza, con la loro demagogia e con il loro populismo, rendono ancora più difficile dare un senso di governo al vostro ruolo. Ma è nell'interesse dello stesso Sindaco e della stessa Giunta che, invece, dovete impegnarvi a fondo e non rinunciare, nel modo più assoluto, all'esercizio delle vostre prerogative.

Ora veniamo ad alcune indicazioni più operative.

1. L'atteggiamento da tenere verso l'amministrazione. L'amministrazione, come abbiamo detto, è lo strumento attraverso cui le parole diventano fatti, gli impegni politici risultati. Io credo fermamente che il migliore atteggiamento da tenere è questo: ogni mattina che si entra al lavoro bisogna chiedersi "che cosa posso cambiare oggi nel modo di fare e di erogare i servizi?" Il cambiamento non è un vezzo, una ginnastica, è una necessità. Quindi anche se una cosa funziona da anni in un certo modo, e a voi e ai dipendenti del comune sembra tutto sommato che vada bene, non è detto che non si possa ragionare per farla funzionare in modo diverso. Questo significa aggiornare continuamente la missione, avere chiaro il contesto nel suo continuo cambiamento, i destinatari che non è possibile che siano sempre gli stessi. Pensate ai cambiamenti sociali, demografici, tecnologici, di disponibilità di risorse. So che è proprio difficile portare avanti con coerenza questo modo di fare, ci si scontra con incrostazioni, mentalità, privilegi. Ma è su questo che si misura in gran parte la capacità di governo. Certo è indispensabile avere una visione, non procedere a casaccio sull'onda delle suggestioni quotidiane magari del primo comitato che sorge o dell'articolo del giornale locale. Ci vuole visione e condividerla con la struttura per farla sentire parte integrante di un percorso, di un progetto. Non si può certamente

fare procedendo per diktat, minacce, ecc. Anzi questo è il modo per non riuscire a cambiare proprio niente. Quando ero sindaco facevo sempre questo esempio: se avete davanti a voi un materasso di gomma e vi proponete l'obiettivo di sfondarlo, non dovete dargli un cazzotto a tutta forza perché è probabile che vi facciate male al polso a causa del rinculo, dovete invece con un dito premere con costanza fino a quando non si apre un varco. Ma al di là degli esempi il tema è avere visione, essere continui nell'azione, condividere gli obiettivi con la struttura.

2. Separati o distinti. Sulle strutture amministrative da alcuni lustri pesa questo interrogativo. Cosa vuol dire che la dirigenza è autonoma? E' questo un fattore di separatezza dalla politica e dal suo potere di indirizzo e dalle sue decisioni? Se così fosse sarebbe davvero un bel guaio. L'autonomia della dirigenza è un principio irrinunciabile del buon andamento della amministrazione. Ma questo non vuol dire che è "separata" dal governo politico; il termine giusto secondo me è "distinta". Le due sfere si toccano, interagiscono, ma rimangono distinte. La responsabilità del dirigente deve essere chiara, verificabile, e un buon dirigente collabora alla realizzazione degli obiettivi del governo, ma risolutamente si oppone ad invasioni di campo della politica negli aspetti gestionali necessari a realizzare gli obiettivi che la politica gli affida. Qualche volta è il dirigente stesso che, non essendo all'altezza, aspetta indicazioni di dettaglio da parte della politica, ne asseconda i fini per accaparrarsi il consenso del politico di turno, anche quando questi sono chiaramente in contrasto con i principi di efficienza, economicità, trasparenza. Qualche volta è la politica che non sa svolgere il suo ruolo e quindi pensa di conquistare il consenso intromettendosi con aspetti di dettaglio nell'agire amministrativo, per lo più a fini clientelari. In Italia entrambi i vizi sono abbastanza diffusi e purtroppo se ne vedono i risultati.

3. Interni o esterni. Un altro dilemma: "è meglio interni o esterni?" Ovvero, le professionalità di cui l'amministrazione dispone devono bastare a se stesse o è necessario richiamarne alcune da fuori? Se sì, quante e, soprattutto, come? Sul quante purtroppo la solita legislazione nazionale di dettaglio ha imposto un tetto del 10% che, come tutte le percentuali, è talmente ridicola per cui non perdo nemmeno il tempo a polemizzarci sopra. Sembra che il Padreterno ci abbia dotato del libero arbitrio e quindi di responsabilità. Sarebbe sufficiente rendere stringenti i parametri di una vera autonomia per liberarsi di tutte queste assurdità. Allora mi limito a qualche paletto per delineare il mio pensiero:

a) la pubblica amministrazione non è una azienda (chi dice il contrario non sa di cosa parla!);

b) comunque sia alcuni criteri gestionali delle aziende private possono entrare dalla porta principale nella pubblica amministrazione perché possono essere utili ad ottimizzare le risorse, stimolare la formazione, la versatilità dei dipendenti e la loro capacità di autonomia operativa e autovalutazione;

c) se si prendono professionalità dall'esterno (comprese quelle di diretta collaborazione) non sta scritto da nessuna parte che debba avvenire in assenza di procedure selettive ad evidenza pubblica. Si deve sapere il profilo professionale che si sta cercando, chi fa la scelta e il curriculum del prescelto. Ho sempre apprezzato che le commissioni consiliari di merito audiscano il professionista prescelto, non per esprimere un gradimento ma per far sentire il fiato sul collo a chi è titolare della scelta, che sa di poter andare incontro ad una contestazione pubblica da parte di un organo consiliare qualora la scelta non sia ricaduta su una figura professionalmente valida;

d) se si assumono una serie di dirigenti esterni l'errore più grande che si può fare è quello di sovrapporli ad una struttura organizzativa che rimane sostanzialmente inalterata. Quasi si trattasse di una manifesta manifestazione di sfiducia verso "gli interni", che a quel punto rigetteranno gli innesti nuovi, il cerchio magico del governante di turno sovrapposto e contrapposto alla struttura. L'approccio corretto è quello di condividere e comunicare (anche per questo sono utili delle professionalità) l'esigenza di una complessiva riorganizzazione dovuta al programma e agli obiettivi di governo. Da questo progetto di riorganizzazione deve discendere l'individuazione delle professionalità necessarie, interne o esterne, tutte facenti parte dello stesso progetto. Tutti devono stare dentro ad una idea di valorizzazione professionale; allora sì che l'innesto di professionalità esterne e la contaminazione che si creerà con quelle interne saranno virtuosi.

4. Privato funziona pubblico no. Di leggende metropolitane ve ne sono molte, questa è una delle più diffuse e delle più infondate. Il rispetto per il mondo dell' impresa privata ci deve essere tutto. Si tratta di realtà che rischiano quasi tutto in proprio (rischiano anche i lavoratori che garantiscono loro quel valore aggiunto che diventa profitto e qualche volta capitale; rischiano i cittadini attraverso le banche che prestano loro il denaro, con la possibilità di non vederselo restituito); possono andare incontro a travolgenti successi come ad altrettanto travolgenti fallimenti, che diventano perdite pubbliche in denaro speso per ammortizzatori sociali, in mancati contributi, in danni ambientali enormi. Sono realtà dove la prudenza e la scaltrezza si sfidano continuamente

e quindi il "genio imprenditoriale" certamente esiste, ma esiste anche la corruzione, l'evasione fiscale, lo spionaggio industriale, addirittura lo schiavismo. Sono veloci nel capitalizzare le innovazioni e i cambiamenti ma è per lo più la ricerca pubblica, in campo medicale, militare, dei materiali, ad offrire la leva per il loro sviluppo. Contribuiscono a reggere le sorti di un sistema Paese ma non lo fanno di certo più del contributo pubblico allo stesso obiettivo. Quindi da dove deriva tutto il successo di questa leggenda metropolitana? Bisognerebbe tornare indietro di qualche decennio negli Stati Uniti per trovarne le fondamenta ideologiche. Sì, si tratta di una ideologia politica, economica, finanziaria, che ha egemonizzato il mondo nell'ultimo quarantennio. Spesso dietro vi si nasconde l'assoluta indifferenza per la povertà, per la disuguaglianza, per i diritti, per le opportunità, per le regole della trasparenza, della correttezza, della tutela di un pur minimo bene comune. Ma questo non assolve le inefficienze, le ruberie, le vere e proprie porcherie che si annidano nelle pieghe del sistema pubblico. Constato però che a queste viene dato molto risalto, mentre alle analoghe che si riscontrano nel mondo imprenditoriale privato quasi nessuno. Anzi capita che figure che hanno patteggiato una condanna per evasione fiscale o per inquinamento ambientale diventino ascoltati commentatori o ancora di più. Questa forse troppo lunga premessa per dire che non ci si deve affezionare alle leggende metropolitane.

Detto questo, una amministrazione pubblica che dà servizi si troverà necessariamente a riflettere su questo concetto: un servizio pubblico, cioè di pubblica utilità, può essere gestito dal privato? La mia risposta è: dipende. Date le premesse che ho appena detto è evidente che non considero che quel servizio di pubblica utilità, gestito dal privato, dia migliori risultati in termini qualitativi. Quindi il mio "dipende" non ha nulla a che vedere con la ricerca di una qualità migliore. Penso invece che quel dipende abbia a che fare con le condizioni di contesto in cui operano le amministrazioni pubbliche. Se al centro vi è la necessità di dare un servizio ad una platea più ampia di utenti possono esserci ragioni di scarsità di risorse finanziarie, oppure blocchi ripetuti nella possibilità di assumere, la necessità di acquisire tecnologie particolari di cui il pubblico non dispone e non può acquisire; tutte queste ragioni possono portare alla necessità di aprire la gestione di servizi di pubblica utilità al privato sociale e anche al privato tout court. La peggiore delle cose è arrivare a queste scelte in uno stato di emergenza, magari sotto l'influsso di un dibattito demagogico o ideologico, e ricorrendo ad appalti al massimo ribasso. Per questo il possibile coinvolgimento del privato sociale o del privato nella gestione di servizi pubblici va programmato con una visione pluriennale, usando i dati di bilancio che sono a disposizione, come

lo sono quelli demografici, ecc. Se le cose si programmano e si discutono per tempo si può meglio distinguere quali servizi, per le loro caratteristiche, sono più adatti o se si vuole meno problematici per il coinvolgimento del privato nella loro gestione; si può programmare una riconversione del personale dipendente in una funzione di controllo del servizio affidato, si può avviare un programma di formazione congiunta del personale dipendente della amministrazione con quello delle cooperative o delle società che si aggiudicano la gestione. Insomma di necessità si può fare virtù. Ma la cosa che tengo molto a sottolineare è il tema delle professionalità. Un conto è avere professionalità formate per gestire direttamente un servizio, un altro conto è avere professionalità capaci di predisporre un appalto per un servizio, un contratto di servizio, di esercitare funzioni di monitoraggio e controllo. Per questo ho accennato prima alla necessità di pianificare il ricorso al privato sociale o alle imprese per la gestione di servizi di pubblico interesse, perché in assenza di pianificazione e predisposizione di professionalità adeguate si finisce, magari nella logica di fare presto, a mettersi totalmente nelle mani dei privati che finiscono per passare agli uffici pubblici bozze di bandi di gara, di contratti di servizio ecc. e questo è molto pericoloso per enne motivi. Quando si parla di capitale umano è anche di questo che si deve parlare.

5. Fare presto ma, ovvero combattere la corruzione. Chi lamenta costantemente la lentezza dell'amministrazione pubblica tocca un tema rilevante. Una risposta non data in tempo utile può significare un investimento mancato oppure un investimento sbagliato, può significare un diritto negato o un diritto riconosciuto quando ormai il danno è stato fatto e il consenso ottenuto assume il sapore di una beffa. Tempi certi di risposta e risposte certe, questa è la frontiera e a nessuno deve essere consentito di evitare di dare una risposta certa, che sia essa affermativa o negativa. Sono anni che si balla su questo filo e si trovano sempre ragioni per derogare a questo sacrosanto diritto del cittadino che si volle sancire con la legge n. 241 del 1990. Ogni ministro ha trovato argomenti per consentire alla "sua" burocrazia di prendersi più tempo, o di trincerarsi dietro la non risposta. Tutto questo è POLITICAMENTE scandaloso. Le strutture pubbliche devono essere messe in condizione di adempiere pienamente al loro dovere istruttorio e autorizzatorio. Questo è un problema organizzativo, di risorse umane e tecnologiche, quindi un problema di governo politico delle strutture. Ma giriamo la medaglia dall'altro lato e facciamoci la fatidica domanda: a chi giova (a chi è giovato) questo sistema? Giova a quelle imprese che vogliono avere una autorizzazione anche se le regole in essere non lo consentono e così, nella indeterminatezza dei tempi certi di risposta, "comprano" il consenso corrompendo o ricorrendo a tribunali

amministrativi compiacenti o prodighi di "sospensive". Nella incertezza cova il male più grave che, assieme alla evasione fiscale, affligge il nostro paese: la corruzione. I corruttori, siano cittadini o imprese, non vogliono risposte certe, vogliono risposte affermative e godono nella indeterminatezza delle norme e delle procedure; i corrotti, specularmente, vivono nella stessa condizione. Oggi si stanno facendo timidi passi avanti. Vi è finalmente una legge, vi è una autorità nazionale che lavora alacremente, vi sono piani che ogni amministrazione deve fare per prevenire il fenomeno. Non possiamo attenderci esiti miracolistici ma bisogna tenere fermo il timone e perseverare. Molto importante in questa lotta è la piena adesione al FOIA (freedom of information act) ovvero la piena trasparenza attraverso la rete e il pieno accesso agli atti attraverso questo strumento. Oggi ci impressioniamo per la frequenza con cui emergono fatti scandalosi di corruzione, ma pensiamo un attimo al fatto che oggi emergono perché le tecniche investigative e di verifica si sono evolute tecnologicamente, dando alla azione repressiva più forza e tempestività. Rimane invece, e questo voi che fate politica nel consiglio comunale dovete averlo ben chiaro, la responsabilità per prevenire certi fenomeni. Prima ho detto che la domanda da porsi è cosa posso fare oggi per cambiare i servizi del mio Comune; bene, se prendete come bandolo della matassa una efficace lotta alla corruzione vi verranno di conseguenza idee molto interessanti su come riorganizzare i vostri servizi. Infine su questo argomento voglio dirvi una cosa che in tempo di antipolitica e di demonizzazione dei partiti nessuno vi dirà: un partito forte, organizzato nel territorio e autonomo dagli amministratori, è uno strumento potentissimo per fare trasparenza. Un partito vuole dire migliaia di occhi e orecchie che verificano quotidianamente, vuol dire organi dirigenti capaci di richiamare un amministratore pubblico al primo sintomo di deviazione. Insomma partiti deboli uguale rischi maggiori, non tanto a causa di comportamenti devianti degli amministratori ma a causa della loro solitudine di fronte alle pressioni indebite e al tema del consenso.

6. I controlli. Che spazio ha il sistema dei controlli in questa battaglia per fare presto ma in modo trasparente e corretto? O meglio, nei Comuni abbiamo conosciuto tangentopoli quando al vertice della amministrazione vi era il segretario comunale e poi esistevano i CORECO ma, smantellati quei sistemi, ciò che è stato organizzato dopo ha funzionato? Il controllo, con le riforme degli anni '90, è diventato un elemento del governo delle strutture: controllo di gestione, nucleo di valutazione, revisori dei conti, responsabile del procedimento; tutto questo doveva spingere verso forme di controllo meno burocratiche e formali e più connesse ad una struttura che mentre lavora per raggiungere i suoi obiettivi riceve notizie capaci di correggere al meglio il percorso. Ha funzionato? No. Almeno non del

tutto. Eppure un ritorno a vecchi controlli esterni a me pare del tutto sbagliato. Per me rimane determinante 1) la chiarezza del responsabile del procedimento, che risponde degli aspetti formali e sostanziali dell'atto amministrativo; 2) che nella gestione delle procedure la trasversalità delle competenze dei vari servizi sull'atto sia anche un modo per vedere con "più occhi" quello che si fa e come si fa; 3) che vi sia una tracciabilità delle procedure e degli apporti in rete sempre verificabile; 4) che i sistemi di valutazione evidenzino anomalie e offrano anche elementi per premiare quei dirigenti più attenti ed efficaci a questi aspetti; 5) che ci sia una attitudine alla rendicontazione fatta in modo professionale, che non ha niente a che vedere con la propaganda.

7. Tecnologie e capitale umano, per fare tutto ci vuole il fisico. Come spero si sia capito, parlare di risorse umane non significa solo parlare di assunzioni. Significa parlare di professionalità, di organizzazione, di autonomia, di formazione, di pianificazione, di premi e sanzioni, di sistemi di valutazione e controllo. Ma come si può pretendere che tutto ciò sia fattibile in strutture amministrative talmente piccole che solo accennare ad uno di questi temi può far sorridere? Non è in discussione l'identità dei piccoli Comuni ma è del tutto evidente che dotarsi di figure professionali adeguate e utilizzare le tecnologie al massimo delle loro potenzialità significa anche darsi una dimensione adeguata. Per questo il mio invito è tenere connesse le cose che ci siamo detti questa sera al dibattito sul riordino istituzionale, su ciò che sostituirà le province nel governo di area vasta, sulle unioni e sulle fusioni dei Comuni; insomma, bisogna tenere largo l'orizzonte per poter fare cose giuste sul tema delle risorse umane.

8. L'approccio al tema di questo Governo. Come si muove il Governo su questi temi? Le leggi promosse dal Governo e approvate dal Parlamento sono per lo più leggi delega che quindi rimandano ad un numero piuttosto consistente di decreti delegati. Il mio invito è di avere presenti i principi di queste deleghe che potete trovare 1) nelle nuove norme per il contrasto della corruzione; 2) nella riforma del codice degli appalti; 3) nella riforma della PA e in particolare nella riforma della dirigenza, del reclutamento, della formazione, della autonomia dirigenziale, del rapporto fra politica e amministrazione; 4) aggiungerei nella riforma del terzo settore, per il peso crescente che avrà nel prossimo futuro per l'erogazione dei servizi pubblici. Tutte queste leggi danno il quadro di un impegno importante e tutto sommato coerente. Ora si tratta di vederne gli sviluppi concreti. (per approfondimenti suggerisco il sito www.deputatipd.it).

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

L'epidemia della corruzione e il codice rosso
Aspetti sociologici

di Fabrizio Battistelli[15]

1. L'epidemia della corruzione: una metafora per la situazione italiana

Immaginate una città nella quale è in atto una grave epidemia. Al Pronto soccorso medici solerti e competenti si adoperano per arginare il contagio. Il loro, tuttavia, è un mandato ristretto. Sono autorizzati a intervenire solo a fronte di sintomi estremi: febbre a 40, blocco delle funzioni primarie, imminente pericolo di vita. In una parola i sanitari possono soccorrere unicamente i codici rossi, mentre devono dimettere tutti gli altri – pazienti con sintomi iniziali e lievi, portatori sani – senza neppure visitarli.

Questa è la metafora con la quale possono essere descritti lo stato della corruzione e il contrasto del fenomeno oggi nel nostro Paese. Naturalmente, come mostrano i Panama papers con i conti segreti dei politici di mezzo mondo, si tratta di un problema che non esiste soltanto da noi. Qui, tuttavia, le sue modalità presentano caratteristiche peculiari, a confronto di altri paesi occidentali. Nessuno di essi è esente dal fenomeno corruttivo, neppure quelli che, come gli stati scandinavi, sono in cima alle graduatorie internazionali in tema di integrità e trasparenza. La differenza è che in Norvegia, in Svezia, in Islanda, così come in Gran Bretagna, in Germania, negli Stati Uniti ecc., la corruzione è un'epidemia cui sono esposti soprattutto alcuni settori dell'elite, segnatamente quelli che, come i politici e gli uomini d'affari, gestiscono le due risorse più ambite della società: il potere e il denaro. Invece in Italia vari indizi fanno ipotizzare che il contagio corruttivo abbia attecchito in ambiti istituzionali e presso gruppi sociali sempre più ampi e sempre più vicini alla vita di tutti i giorni. Numerosi indizi di fonte giudiziaria e giornalistica indicano che, di pari passo con la crisi della politica e la cessione prevista dalle riforme degli anni Novanta delle funzioni gestionali degli amministratori eletti agli amministratori professionali (dirigenti delle P.A.), negli ultimi anni in Italia il peso della corruzione non è diminuito. Esso, piuttosto, è sceso lungo i

[15] Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche. Università di Roma la Sapienza. Relazione alla conferenza Istat-Anac "Misurare la corruzione per prevenirla e contrastarla", Aula Magna dell'Istat, Roma 22 marzo 2016 – aggiornamento 20 aprile 2016.

rami della gerarchia pubblica andando ad aggravare ambiti e livelli che precedentemente non vi erano coinvolti.

Proseguendo nella metafora, ciò fa ritenere che l'azione penale intrapresa dalle procure e dalla magistratura giudicante (*i medici del Pronto soccorso*) possieda un'indubbia efficacia nel reprimere alcuni tra i reati più eclatanti, quelli alla base degli scandali di maggiori proporzioni e risonanza mediatica (*i codici rossi*). In questo senso una "buona" notizia è la recente condanna in Cassazione della Saipem (Gruppo Eni) alla confisca di 24 milioni e alla sanzione pecuniaria di seicentomila euro per i "costi culturali" sostenuti in Nigeria, cioè le tangenti pagate a pubblici ufficiali per il petrolio (peraltro insieme ad aziende di Francia, Stati Uniti e Giappone). Questa volta, osserva sul *Corriere della sera* Luigi Ferrarella (2016), il sistema giudiziario italiano può vantarsi di costituire il primo caso nel mondo di una corruzione internazionale che, anziché essere liquidata con un patteggiamento, perviene a una sentenza definitiva dopo tre gradi di giudizio.

Con tutta evidenza, invece, una simile azione è poco o per niente efficace nel dissuadere comportamenti che, senza essere penalmente rilevanti, sono rilevanti (eccome!) sul piano sociale. Insomma, in un certo numero di casi, vengono diagnosticati con rinvii a giudizio e "curati" con sentenze di condanna alcuni *codici rossi* rappresentati dalle grandi malversazioni e dalle tangenti più esose. Ma che ne è dei codici di minore urgenza, cioè dei "quotidiani" e "trascurabili" casi di comportamenti opportunistici, in verosimile aumento soprattutto nella pubblica amministrazione o a ridosso di essa? È arrivato il momento di riconoscere che tanto gli uni quanto gli altri appartengono, sia pure con un differente livello di gravità, alla comune categoria dei comportamenti anti-sociali.

2. Origini e caratteristiche sociali della corruzione

A questo punto è urgente porsi due interrogativi. Il primo è: i comportamenti corruttivi costituiscono sempre e unicamente reati? Il secondo è: tali comportamenti sono affrontabili in sé e per sé e basta?

In risposta al primo quesito si può osservare che no, non tutti i comportamenti corrotti e corruttivi configurano un reato, mentre è pacifico che tutti i comportamenti di questa natura configurino comportamenti anti-sociali. Se sfuggono all'apertura di un procedimento penale (così come quando sono stati concepiti e messi in atto sono sfuggiti alla kantiana coscienza morale

dell'interessato), tali comportamenti dovrebbero incappare, senza se e senza ma, nella riprovazione sociale. Esempi? Se ne incontrano a decine, un po' ovunque nella società italiana odierna, anche più volte al giorno. Dal minimo del caffè pagato dall'autista del furgone che scarica merci fuori dall'orario comunale e in seconda fila, sino al massimo dei ruoli di responsabilità usati per scambiare, colludere, contrattare decisioni di favore da parte di altri decisori, come sembrerebbe dalle intercettazioni uscite dall'inchiesta di Potenza. Fra i tanti, è da citare un caso che di eccezionale ha solamente il fatto che la persona cui era destinata l'*avance* ha civicamente scelto di renderla nota. Scrivendo a una scienziata, qualche tempo fa il direttore dell'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT), fondazione privata accreditata di un finanziamento governativo di un miliardo e mezzo di euro, non si era perso in inutili giri di parole: "Sulle neuroscienze si vuole ovviamente parlare con te di possibili collaborazioni con il tuo team". Vuole il caso che l'interlocutrice sia la senatrice a vita Elena Cattaneo, la quale, nonostante l'offerta, ribadisce la sua contrarietà a far gestire la ricerca scientifica italiana dei prossimi dieci anni a una struttura privata quale è l'IIT (Livini, 2016). Parlare di collaborazioni (finanziate) con una collega che è anche parlamentare con tutta probabilità non è un reato. Con altrettanta probabilità, tuttavia, è un comportamento improprio. In casi come questi non c'è ragione che scatti un provvedimento penale, sarebbe sufficiente la disapprovazione sociale. Qualcosa che occorre spiegare ai politici ogni volta che invocano il principio, che nessuno si sogna di discutere, relativo alla presunzione di innocenza dell'imputato sino alla condanna definitiva; ciò che non esclude, dopo una condanna in primo grado, l'opportunità di evitare di presentarsi al giudizio degli elettori.

Anche la risposta al secondo quesito è negativa: i comportamenti corruttivi non possono essere compresi isolandoli, bensì vanno inquadrati (fatto ovviamente salvo l'altro fondamentale principio sulla natura individuale delle responsabilità penale) nel contesto che li genera. Tale contesto è, a sua volta, il risultato di una lunga sequenza di esperienze che, nel corso di generazioni succedutesi in una determinata società, si sono sedimentate in un aggregato relativamente stabile di valori, di costumi, di norme in senso etico e sociale. Sostituendo alla categoria moralistica o (a seconda dei casi) biologicamente deterministica, di un preteso *carattere* degli italiani quella empiricamente più verificabile di *cultura* (in senso antropologico), in riferimento ad essa noi abitanti del bel Paese presentiamo, come del resto qualunque popolazione del globo, luci e ombre.

Alcune costanti di tale cultura sono state più volte citate dagli osservatori e di esse sono state anche avanzate delle spiegazioni. I classici del pensiero nazionale – da Machiavelli a Leopardi – hanno richiamato l'influenza della Chiesa cattolica sulla cultura italiana (ma c'è anche chi ha ipotizzato l'inverso, cioè l'influenza degli italiani sulla Chiesa cattolica). In generale l'importanza dell'identità religiosa è riconosciuta da Emile Durkheim, che nel suo studio sul suicidio sottolinea il sostegno psicologico di cui gode il fedele di una confessione che, come quella cattolica, protegge; ciò a confronto con la solitudine del protestante, seguace di confessioni che responsabilizzano. Dal canto suo Max Weber (1997, pp. 79-80) attribuisce alle Chiese riformate la scrupolosità dell'osservanza delle norme e quella "coscienziosità" che, "come sa ogni fabbricante", è "carente" in Italia rispetto alla Germania. Citato non meno del retaggio religioso è quello politico e istituzionale. A un'esperienza storica di pubblici poteri a lungo estranei e sfruttatori, un antropologo come Tullio-Altan (2000) fa risalire l'insofferenza verso le regole, frequentemente ignorate ed eluse, quando non esplicitamente violate, nella cultura italiana. Atteggiamenti e comportamenti elusivi nei confronti delle norme grandi e piccole iniziano presto nella socializzazione dell'individuo. Non arginata durante l'età evolutiva, inizialmente questa tendenza si esprime in forme circoscritte e relativamente inoffensive che, tuttavia, gradualmente vanno a cristallizzarsi in un cinismo dei valori e in una spregiudicatezza degli atteggiamenti. La tendenza si acuisce a fronte di comportamenti disonesti da parte di soggetti che, come gli imprenditori e le celebrità, rappresentano modelli prestigiosi da imitare (Henrich e Gil-White, 2001).

Studiando una piccola comunità del Mezzogiorno, negli anni Cinquanta Edward C. Banfield (1976) ha formulato la nota teoria del "familismo amorale" che, pur autorizzando più di una riserva di metodo e di merito (v. ad es. le osservazioni critiche di Loredana Sciolla, 1997), indubbiamente coglie un punto nell'evidenziare il ruolo cruciale della famiglia nel *trade off* tra bene particolare e bene comune, nella massimizzazione del primo e nella minimizzazione del secondo. Piuttosto che a improbabili eredità genetiche, tali atteggiamenti sono attribuibili alle esperienze interiorizzate in epoche nelle quali la sicurezza e la sopravvivenza del singolo erano indissolubilmente legate a quelle della famiglia e del clan. Una situazione comune a tutta l'Europa in età medievale, che tuttavia la modernizzazione promossa a partire dal sedicesimo secolo ad opera degli stati-nazione non ha avuto l'opportunità storica di rimuovere dall'Italia. In particolare l'atteggiamento particolaristico si è radicato nel versante meridionale della Penisola che – come ricorda Robert D. Putnam (1993) – è rimasto feudale per secoli, senza aver mai conosciuto l'autonomia comunale.

La mancata partecipazione alla determinazione delle decisioni pubbliche (come avveniva nei Comuni) e l'assoggettamento all'applicazione delle medesime quale privilegio esclusivo di coloro che le avevano assunte (i feudatari) non trovavano bilanciamenti efficaci: né nelle periodiche ribellioni di capipopolo (da Cola di Rienzo a Masaniello), né nelle occasionali invettive dei riformatori o "profeti disarmati" (per usare la definizione di Machiavelli). Seppure fiorente nel periodo dell'umanesimo e del rinascimento più che in tutto il resto d'Europa, negli stati italiani il ceto intellettuale (guardato con tendenziale sospetto dalla Chiesa, incline ad avocare a sè la funzione di pensare) era numericamente esiguo e intrinsecamente diviso. Le università, significativamente, erano articolate in due corporazioni di studenti (o "facoltà"): da un lato gli *artisti* (filosofi e letterati), dall'altra i *giurisperiti*. Dei due gruppi, i primi erano i "teorici" e i secondi i "pratici". Questi ultimi, concentrandosi sull'applicazione delle leggi alle controversie pubbliche (come il parere fornito all'imperatore Federico Barbarossa) e soprattutto a quelle civili, pietra dopo pietra costruiranno, sulle fondamenta del diritto romano, l'imponente edificio giurisprudenziale. Resta da valutare quale ruolo un diritto come quello sviluppatosi nella "patria" sua italiana, fortemente influenzato dalle dispute teologiche prima medievali e poi tridentine, abbia rivestito in un'interpretazione spesso formalistica dell'adempimento delle norme e della gestione dei pubblici poteri.

3. Corruzione e violazione delle regole in Italia e in altri Paesi

Il nesso attore sociale/società è, ovviamente, uno dei nodi più analizzati dalle scienze del comportamento. Non soltanto ad opera dei sociologi ma anche degli economisti. Rispetto al tema della corruzione, in un recente studio pubblicato su *Nature* Simon Gächter e Jonathan Schulz, dell'Università di Nottingham, riscontrano che l'"onestà intrinseca" è più forte nei soggetti provenienti da paesi a basso tasso di violazioni. Questa variabile è stata misurata costruendo un indice di "Prevalenza della violazione delle regole" a partire dai dati relativi a corruzione, evasione fiscale e frodi politiche in 159 paesi del mondo. Ben 2.568 giovani di 23 nazionalità hanno partecipato a un esperimento consistente nell'auto-dichiarare, sulla base del lancio dei dadi, punteggi che consentivano di riscuotere una piccola remunerazione; controllata statisticamente, l'attendibilità delle auto-dichiarazioni ha determinato la graduatoria di onestà degli individui. La correlazione tra la collocazione in graduatoria di costoro e la loro appartenenza nazionale mostrava che "istituzioni deboli e retaggi culturali che generano violazioni delle regole presentano

non soltanto dirette conseguenze avverse ma possono anche menomare l'intrinseca onestà individuale che è cruciale per lo scorrevole funzionamento della società" (Gächter e Schulz, 2016, p. 496). Come osserva sul *Sole-24 ore* Armando Massarenti (2016), "i valori culturali sono determinanti e, data la giovane età dei soggetti sperimentati, si tramandano tra generazioni [...] ciò spiega perché è così difficile sradicare la corruzione in Paesi in cui è così presente nei costumi, e perché le leggi sono così poco efficaci".

La questione di quanto l'osservanza/violazione delle regole siano imputabili alle norme culturali e quanto all'impostazione delle leggi era stata efficacemente affrontata dieci anni fa da uno studio di Raymond Fisman ed Edward Miguel (2006) sulla relazione esistente tra le violazioni al codice della strada (nel 50% dei casi parcheggi irregolari), commesse a New York dai diplomatici accreditati presso le Nazioni Unite e il livello di corruzione dei rispettivi paesi di origine. Non essendo i diplomatici stranieri tenuti a pagare le multe grazie all'immunità, i loro comportamenti sono stati interpretati dagli autori come indicatori "puri" (non inficiati dal timore di sanzioni) di noncuranza delle regole in sintonia con la cultura di provenienza. Per quanto concerne i rappresentanti italiani essi, pur lontani dai record di paesi come Kuwait ed Egitto, con circa 15 violazioni a testa si collocavano agli ultimi posti in Europa, superati soltanto da alcuni paesi dei Balcani.

Va detto che, quando si effettuano ricerche come quelle appena citate, è sempre necessario distinguere tra correlazione e causalità, guardarsi da eventuali *bias* quali la collinearità tra variabili e (nella ricerca sul lancio dei dadi) considerare gli effetti distorsivi della situazione sperimentale. Nelle analisi micro/macro, inoltre, incombe il rischio della fallacia ecologica, ovvero dell'errore per cui una caratteristica della popolazione di origine viene indebitamente attribuita a ciascuno dei suoi componenti. Fatte queste precisazioni, rimane un'ipotesi più che plausibile che comportamenti opportunistici attuati da singoli (anche relativamente lievi come le infrazioni stradali) rispecchino valori collettivi di noncuranza nei confronti della legalità, in grado in qualsiasi momento di "scalare" verso comportamenti anti-sociali gravi come la corruzione.

4. Per concludere: possibili soluzioni (almeno di metodo)

Stupisce (ma fino a un certo punto) che una delle scoperte più interessanti del pensiero conservatore in tema di devianza venga frequentemente applicata agli atti di inciviltà e ai reati

minori (equivalenti odierni del furto di pane perpetrato da Jean Valjean nei *Miserabili*), mentre viene sistematicamente ignorato in riferimento ai reati dei colletti bianchi. Anche questa non è una novità in un paese come l'Italia nel quale, mentre la riforma della prescrizione "ammazza-processi" è tuttora bloccata in Parlamento (ignorando l'appello della Corte europea di Giustizia ad adeguarsi allo standard U.E.), si stima che finiscano prescritti fra il 30 e il 49% dei reati di cui sono accusati i colletti bianchi, di modo che questi ultimi sono ospitati nelle carceri italiane nell'irrisorio numero di 230 individui, pari allo 0,4% in una popolazione di 52.846 detenuti (Sansa, 2016).

Secondo la teoria del "vetro rotto" formulata da Wilson e Kelling (1982) "se una finestra di un edificio è rotta e non viene riparata, presto anche tutte le altre finestre saranno rotte". Da questa analisi scaturisce la strategia della "tolleranza zero", applicata dal capo della polizia di New York William Bratton, ieri con il sindaco repubblicano Rudolph Giuliani e oggi con il sindaco democratico Bill de Blasio. Guarda caso, la strategia di prevenire i reati gravi cominciando a reprimere quelli piccoli, casi come i semplici atti di inciviltà, viene applicata soprattutto o unicamente alla devianza dei ceti marginali, in particolare delle minoranze etniche. Che cosa accadrebbe se la strategia della tolleranza zero venisse adottata in tutte le altre forme di illegalità, a cominciare dal più anti-sociale dei reati economici, cioè la corruzione?

Certamente è necessario vincere le resistenze dei gruppi privilegiati e delle lobby che li rappresentano, fuori e dentro il Parlamento, a rispondere *penalmente* dei reati economici e finanziari che riguardano alcuni dei loro membri. Anche questo non è sufficiente, tuttavia, di fronte all'evidenza che prevenire è meglio che curare. L'esistenza di un comune, sia pure latente, senso dell'onestà emerge dalla citata ricerca di Gächter e Schulz per cui, anche quando cedono alla disonestà, gli attori si auto-rappresentano migliori non solo di quanto ritengono siano i loro concittadini ma anche di quanto finiscono per essere loro stessi in pratica. Persino in questo caso, tuttavia, i protagonisti dell'esperimento non perdono mai del tutto il senso dell'onestà, così che l'opportunismo nel correggere i dadi non raggiunge l'estremo, bensì si attesta su un livello intermedio che sembra loro accettabile sul piano sia personale che sociale. Come ha dimostrato James S. Coleman (2005), nel rafforzare l'onestà è decisivo il giudizio dei pari, con un'efficacia che è inversamente proporzionale alle dimensioni dell'aggregato di appartenenza. È infatti nei gruppi sufficientemente piccoli e stabili che si innescano meccanismi di reciprocità e i nostri simili possono assegnarci adeguate remunerazioni morali quali la riprovazione o, al contrario, l'approvazione. Viceversa, comportamenti opportunistici e disonesti osservati e attesi negli altri (la

regola del "così fan tutti") alimentano corrispondenti atteggiamenti e comportamenti da parte nostra.

A questo punto l'obiettivo diventa invertire il ciclo perverso a livello micro, quello che l'individuo sperimenta con maggiore frequenza e in prima persona. Questo è l'ambito della prevenzione sociale (altra cosa dalla pur necessaria prevenzione situazionale esercitata dal vigile urbano, dal poliziotto, dal finanziere) la quale è efficace se si esplica nel corso della fase evolutiva dell'individuo, cioè quando questi è bambino e adolescente. Fermo restando il ruolo primario della famiglia (essa stessa da sostenere da apposite policy, che invece sono pressoché inesistenti in Italia), un'istituzione pubblica dedicata esiste già ed è la scuola. Su di essa si dovrebbe concentrare l'investimento del governo, rilanciando – oltre a quelle della conoscenza, della qualificazione ecc. – anche la funzione propriamente educativa, negli ultimi vent'anni decaduta ancora più rapidamente delle altre. Ad esempio, la reintroduzione dell'educazione civica – ovviamente con titolo, contenuti e soprattutto metodi aggiornati ai radicali mutamenti della società globale – offrirebbe una tematizzazione e una focalizzazione di aspetti della vita sociale che, quali il rispetto delle regole, fanno sempre più fatica a trovare altre sedi per essere socializzati nei confronti delle nuove generazioni.

Riferimenti bibliografici

Banfield, E.C. (1976), "*Le basi morali di una società arretrata"*, tr. it. Bologna, il Mulino.

Coleman, J. S. (2005*), "Fondamenti di teoria sociale"*, tr. it. Bologna, il Mulino.

Ferrarella, L. (2016), "*La prima condanna per corruzione internazionale*", Il Corriere della Sera, 14.02.2016.

Fisman, R., E. Miguel (2006), "*Cultures of Corruption: Evidence from Diplomatic Parking Tickets*", Working Paper 121312, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Gächter S., J.F. Schulz (2016), *"Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies"*, Nature, 531, pp. 496-499.

Henrich, J., F.J. Gil-White (2001), "*The evolution of prestige: freely conferred deference as a mechanism for enhancing the benefits of cultural transmission"*, in Evolution and Human Behavior, 22, pp. 165-196.

Livini, E. (2016), *"Elena Cattaneo. Scienza all'Expo ecco perché insisto sul no al progetto"*, la Repubblica, 19.03.2016.

Putnam, R.D. (1993), *"La tradizione civica delle regioni italiane*", tr. it. Milano, Mondadori.

Sansa, F. (2016), *"I magistrati: è un'amnistia strisciante: i colletti bianchi e i più ricchi lo fanno sempre franca"*. *"Così i grandi corruttori non pagano mai",* Il Fatto Quotidiano, 25.03.2016.

Sciolla, L. (1997), *"Italiani. Stereotipi di casa nostra"*, Bologna, il Mulino.

Tullio-Altan, C. (2000), *"La nostra Italia. Arretratezza socio-culturale, clientelismo, trasformismo e ribellismo dall'Unità ad oggi"*, Milano, Egea.

Weber, M. (1997), *"L'etica protestante e lo spirito del capitalismo"*, tr. it. Milano, Rizzoli (ed. or. 1904-5).

Wilson, J.Q., G.L. Kelling (1982), *"Broken Windows: the Police and Neighborhood Safety"*, in Atlantic Monthly, 249, pp. 29-38.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Etica e comportamenti in Sanità

di Grazia Labate

Proprio in questi giorni il presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – A.N.AC. - Raffaele Cantone ha sottolineato, in audizione alla commissione Igiene e Sanità del Senato, tutti i pericoli che si annidano nel comparto SANITA' dal punto di vista della corruzione, ribadendo anche la sua diffidenza sulle stime numeriche che di volta in volta circolano, ma che spesso hanno scarso carattere scientifico.

Il presidente dell'A.N.AC. ha dapprima ricordato come in questi anni, insieme all'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali - AGENAS, con il direttore generale Francesco Bevere e, ancor di più, con la D.ssa Lucia Borsellino, si sia lavorato su linee guida ad hoc per la sanità con "la novità che la valutazione del rischio e delle aree è stata fatta da esperti, in grado di individuare i possibili interventi". Sono sempre stata convinta, nei lunghi anni trascorsi nelle istituzioni e da ricercatore in economia sanitaria, che ogni fatto corruttivo, o anche solo di cattivo uso delle risorse, in sanità, è doppiamente inaccettabile perché incide direttamente sul diritto essenziale di accesso alle cure. La mancanza di trasparenza favorisce fenomeni degenerativi di inefficienza e ingiustizia, minando alla radice gli stessi valori fondanti del Sistema Nazionale Sanitario. Lotta alla corruzione e processi di trasparenza rappresentano, in particolare oggi, un dovere-etico morale, sia delle organizzazioni, quanto di ogni persona che presta la propria attività nel Servizio sanitario nazionale.

Dal report su "Corruzione e Sprechi in Sanità", pubblicato da Transparency International Italia, nel 2013 nel settore sanitario si evidenziano alcune peculiarità che rendono la Sanità particolarmente vulnerabile alla corruzione.

Dal punto di vista della domanda sanitaria:

- l'asimmetria informativa tra utente e sistema sanitario;
- l'elevata parcellizzazione della domanda sanitaria e la fragilità nella domanda di servizi di cura.

Dal punto di vista dell'offerta sanitaria:

- la forte ingerenza della politica nelle scelte tecnico-amministrative;

- l'elevata complessità del sistema;
- gli ampi poteri e la discrezionalità nelle scelte aziendali e ospedaliere;
- il basso livello di accountability del personale pubblico;
- i bassi standard etici degli operatori pubblici;
- l'asimmetria informativa tra Sistema Sanitario e fornitori privati;
- la crescita della sanità privata;
- la scarsa trasparenza nell'uso delle risorse.

L'indagine mette in evidenza cinque settori particolarmente permeabili al fenomeno: nomine, farmaceutica, procurement, negligenza e sanità privata.

Per ogni ambito sono stati individuati diversi potenziali fenomeni:

- Nomine: ingerenza politica, conflitto di interessi, revolving doors, spoil system, insindacabilità, discrezionalità, carenza di competenze.
- Farmaceutica: aumento artificioso dei prezzi, brevetti, comparaggio, falsa ricerca scientifica, prescrizioni fasulle, prescrizioni non necessarie, rimborsi fasulli.
- Procurement: gare non necessarie, procedure non corrette, gare orientate o cartelli, infiltrazione crimine organizzato, carenza di controlli, false attestazioni di forniture, inadempimenti-irregolarità non rilevati.
- Negligenza: scorrimento liste d'attesa, dirottamento verso sanità privata; false dichiarazioni (intramoenia); omessi versamenti (intramoenia).
- Sanità privata: mancata concorrenza, mancato controllo dei requisiti, ostacoli all'ingresso e scarso turnover, prestazioni inutili, false registrazioni, falsi Drgs[16], falso documentale.

La lotta alla corruzione ha ormai assunto un valore prioritario anche per la Commissione Europea; prova ne è la pubblicazione del Rapporto a cura di ECORYS & EHFCN sulla corruzione nella Sanità in UE. Nel Rapporto si analizza il fenomeno della corruzione nel settore sanitario che

[16] Diagnosis related groups – Raggruppamenti omogenei di diagnosi (NdR)

si verifica in tutti gli Stati Membri della UE, anche se la natura e la diffusione delle tipologie di corruzione sono diverse da uno Stato Membro all'altro.

Lo studio UE ha messo in evidenza sei tipologie di corruzione nelle aree di assistenza sanitaria prese in esame:

- corruzione nell'erogazione dei servizi medici;
- corruzione nell'aggiudicare gli appalti;
- rapporti commerciali illeciti;
- uso improprio di posizioni di prestigio;
- richieste di rimborso ingiustificate;
- truffe e malversazioni relative a medicinali e a dispositivi medici.

La principale spinta al diffondersi di abusi in tutti questi campi è, secondo il Rapporto, l'accettazione, o perlomeno la tolleranza, del fenomeno.

Nel Rapporto si fanno alcune raccomandazioni ai Paesi membri.

Innanzitutto una legislazione contro la corruzione chiara ed applicabile in modo efficace, ma anche forme di centralizzazione degli acquisti, fino anche a modifiche all'intero sistema sanitario per affrontare fragilità che hanno un impatto sulla corruzione quali strutture gestionali inefficaci, meccanismi di finanziamento inadeguati, capacità insufficiente nell'erogazione dell'assistenza sanitaria, fondi insufficienti per la ricerca medica indipendente, distribuzione diseguale delle risorse.

Inoltre si promuovono le positive esperienze di alcuni Stati Membri UE, che hanno istituito specifici organismi all'interno della Sanità per il controllo della corruzione e delle truffe come in Belgio, Francia, Regno Unito e Portogallo, ma anche campagne di sensibilizzazione e linee telefoniche dirette di segnalazione di truffe e abusi.

Nel Regno Unito la *hotline* di denuncia delle truffe sanitarie della NHS Protect costituisce un esempio sicuramente efficace per sensibilizzare la popolazione e raccogliere in modo concreto le lamentele. Il sito web ellenico *Edosa Fakelaki* è un buon esempio di un'iniziativa privata in questo settore.

Le stime più accreditate circa il tasso medio di corruzione e frode in sanità sono quelle di Leys e Button, che nel 2013 lo hanno stimato in 5,59%, con un intervallo che varia tra il 3,29 e il 10%.

Per la sanità Italiana, che vale circa 111 miliardi di Euro, se si applicassero questi valori, si otterrebbe un danno di circa 6 miliardi di euro all'anno.

Si tratta però di stime basate su interviste e valutazioni di esperti.

Il gruppo di lavoro del Prof. Francesco Saverio Mennini - CEIS EEHTA, Università di Tor Vergata e del Prof. Americo Cicchetti - ALTEMS, Università Cattolica Roma, ha tentato di superare, almeno per l'Italia, l'aleatorietà di questa stima ed ha cercato di effettuare un primo tentativo di calcolo. Il punto di partenza è stata l'analisi delle differenze tra Aziende Sanitarie Locali -ASL e Aziende ospedaliere – AO, nei costi non sanitari, ovvero non direttamente legati ad esiti di salute.

I tre macro-aggregati considerati sono stati:

- beni e Servizi;
- personale sanitario;
- personale amministrativo.

Successivamente, all'interno della macrovoce "Beni e Servizi" sono state prese in considerazione singolarmente le voci di costo relative a:

- prodotti farmaceutici (relativi alle AO e AOU);
- servizi farmaceutici (relativi alle sole ASL);
- lavanderia;
- pulizia;
- mensa;
- elaborazione dati;
- smaltimento rifiuti;
- utenze telefoniche;

- premi assicurativi;
- spese legali.

Dai risultati dell'analisi si evince come i risparmi totali legati alle 8 voci di spesa esaminate ammontino ad una cifra pari a circa € 896.217.674 per le ASL e € 964.350.254 per le AO. Tali voci rappresentano approssimativamente il 4,3% della spesa sanitaria pubblica (dati 2010): di conseguenza, lo "spreco" di risorse per punto percentuale di spesa sanitaria pubblica ammonta a € 208.422.715 per le ASL e € 224.267.501 per le AO. A livello macro si è tentato l'obiettivo più ambizioso di stimare il costo della corruzione, considerando i valori oltre il 75° percentile che riguardano la spesa fortemente in eccesso non giustificata: la corruzione è stata perciò definita come lo scarto tra la spesa per residente delle singole ASL italiane ed il valore di spesa corrispondente al 75° percentile calcolato sugli stessi valori di spesa (bisogna considerare, infatti, che i valori mediani si trovano tutti al di sotto del 75° percentile). Complessivamente, la spesa in eccesso non giustificata, riferita alle voci comprese all'interno dei modelli CE, alla base delle decisioni di carattere economico-finanziario, è stimabile essere pari a circa 5,5 miliardi di Euro. Questo primo tentativo di procedere ad una stima del costo della corruzione può essere ulteriormente ampliato considerando, oltre che i dati statistici provenienti dai Conti Economici, anche l'evidenza registrata in ambito giurisdizionale (indennizzi per i danni erariali provocati da episodi di corruzione).

Tenendo presenti questi ulteriori dati, si può affermare che il costo della corruzione, stimato sulla base dei modelli CE e dalla considerazione degli sprechi e dei danni erariali liquidati in favore dello Stato, raggiunge la soglia di 5,6 miliardi di Euro, pari a circa il 5% della spesa sanitaria pubblica in Italia. Il Prof. Paolo Esposito - Università del Piemonte Orientale, ha messo a confronto le due "legislazioni anticorruzione", ovvero la L. n. 231/2001 e la L. n. 190/2012, derivandone l'impressione che la legge anticorruzione e i decreti delegati, sebbene abbiano avuto il pregio di tracciare il sistema ideale di Paese e siano state capaci di portare il nostro Paese a scalare la classifica mondiale di Transparency International, tuttavia non hanno indicato con chiarezza le modalità applicative in favore degli operatori, né inciso in termini di repressione o prevenzione dei fenomeni corruttivi, soprattutto in mancanza di una diffusa cultura ed etica pubblica nonché di una formazione manageriale capaci di ricercare le "causae causarum" dei fenomeni corruttivi e di analizzare non limitandosi a guardare solo laddove si conosce, ripetendo schemi noti ma inefficaci, ma cercando invece la necessaria sinergia tra regole e comportamenti e promuovendo una

vigorosa coscienza dell'etica pubblica che oggi appare assai annacquata in Sanità. Occorre sempre più sviluppare un modello di analisi della gestione economico-finanziaria delle ASL italiane capace di individuare, per le Regioni e le voci oggetto dell'analisi, le aree di inefficienza, spreco e potenziale corruzione all'interno del nostro sistema sanitario. Valutare ed identificare modelli gestionali integrati e collegati all'interno di ogni singola Regione analizzata. Questo è sicuramente un primo indicatore di efficienza gestionale. Infatti, aver organizzato la rete assistenziale regionale utilizzando i medesimi approcci economico gestionali permette, da una parte, di fornire servizi più integrati alla popolazione assistita e, dall'altra, di controllare il corretto utilizzo delle risorse impiegate. Di contro Regioni e ASL e AO, caratterizzate da modelli gestionali completamente disaggregati, tanto dal punto di vista organizzativo-gestionale che da quello economico-finanziario, mostrano che il discrimine che trasforma l'inefficienza e gli sprechi nella corruzione è determinata dalla presenza o meno di una strategia che persegua la disaggregazione gestionale.

Questo requisito è utile anche ai fini delle analisi di *benchmarking* per rendere oggettive le valutazioni dei risultati degli indicatori coerentemente all'ambiente in cui l'azienda opera.

"*The measures of public power*", che Transparency International cataloga come corruzione, intese invece come *maladministration*, emergono dall'esperienza della ASL di Salerno, una delle aziende sanitarie più complesse d'Italia (13 ospedali, 9mila dipendenti, 1,6 miliardi di euro di bilancio). Un'analisi che deve partire, responsabilmente, rispondendo ad una domanda: come sia stato possibile che per anni, nel caso salernitano, si siano accumulati oltre 1,5 miliardi di perdite iscritte a bilancio, con migliaia di ricorsi contro l'Asl, mesi e mesi di ritardo nei pagamenti, che crescevano di trimestre in trimestre, senza che nessuno sia intervenuto. Anche perché, poi, si è dimostrato, e lo dimostra l'attuale risultato ottenuto dal Direttore Generale che ha proseguito l'opera di commissariamento e di infrastrutturazione gestionale avviata dal commissario straordinario nel 2011, colonnello Bortoletti, i soldi bastavano e avanzavano, tanto da pagare in anticipo le fatture, anche quelle non scadute, dei propri fornitori colpiti dal sisma in Emilia Romagna o avviando i weekend di apertura delle strutture e degli operatori per ridurre le liste di attesa. Il problema è, quindi, duplice: evitare che riaccada e apprestare strumenti più efficaci per porvi rimedio, prevedendo, in tali contingenze, l'avvio di un serio, realistico e sostenibile programma commissariale che restituisca alle Regioni livelli di funzionalità sostenibile entro 24 –

36 mesi, senza trasformare, come sta accadendo, uno strumento straordinario, i "piani di rientro", in un mezzo ordinario.

Si ripropone quindi la centralità della domanda etica.

Se è vero che non si può prescindere dalla dimensione etica, che deve divenire non solo uno dei pilastri su cui fondare il funzionamento dei sistemi sanitari, ma anche la misura per le scelte economiche e per la valutazione delle evidenze scientifiche, che cosa si può e si deve mettere in atto?

Il *coaching* è per sua natura lo strumento migliorativo che più si addice ad interventi di tipo relazionale nelle organizzazioni complesse. In particolare, rispetto all'Etica nella Sanità Pubblica, sono diversi gli attori chiamati in causa con differenti ruoli: una volta definito il quadro normativo al cui interno possono muoversi i Manager sanitari, il *coaching* diventa lo strumento più adatto per interventi edu-formativi finalizzati ad incidere sugli aspetti comportamentali e competenziali, a vari livelli organizzativi, nelle ASL e nelle AO. E se la consapevolezza è in generale "la conoscenza di quanto accade attorno a noi, la consapevolezza di noi stessi è la conoscenza di ciò che proviamo dentro di noi". E' proprio su questo aspetto che lavora il *coaching*: la consapevolezza che, in ultima istanza, conferisce senso alle professioni in Sanità e genera apprendimento nel Sistema. Tanto più che, come afferma la Prof.ssa Vian, della Boston University, in Sanità "É stato dimostrato come esista una stretta correlazione tra la mancanza di fiducia dei lavoratori nei confronti dei propri superiori diretti e l'incidenza di comportamenti scorretti nell'ambiente di lavoro. Pertanto, è molto importante per i leader "plasmare il messaggio" del comportamento etico e della correttezza nei rapporti con tutti i soggetti diversamente impegnati nei diversi ruoli sanitari ed amministrativi. Etica e trasparenza dei comportamenti in Sanità sono il *prius* senza il quale ogni corruzione diviene oltraggiosa ed insopportabile, perché lede uno dei diritti più importanti costituzionalmente protetto ed il bene più prezioso per la vita di ognuno di noi: la salute.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

CONTRIBUTI

Ricordo di Maria Rita Saulle

di Manuela Coluzzi

Cinque anni or sono, dopo una dolorosa e purtroppo non breve malattia, veniva a mancare Maria Rita Saulle, giurista, professore universitario, giudice costituzionale, personalità molteplice e sfaccettata impegnata in vari campi della cultura e del sociale. La prossima ricorrenza della scomparsa ha visto intitolarle una piazza di quella Sabaudia a lei così cara, nonché l'uscita di due importanti volumi che intendono onorarne il ricordo [17].

Nata a Caserta il 3 dicembre del 1935, Maria Rita Saulle ha trascorso i suoi primi anni nelle varie sedi alle quali veniva destinato il padre, Giovanni, ingegnere e dirigente pubblico. Tra i suoi soggiorni giovanili era forse particolarmente attaccata e ricordava con piacere quello a Bolzano - in un periodo storico, per altro verso, non felicissimo - che le aveva permesso di avvicinarsi alla lingua e alla cultura tedesche, che sono state poi un costante riferimento della sua vita accademica e del suo impegno internazionale. Giunta a Roma, destinazione conclusiva del percorso burocratico del padre, studia all'Università la Sapienza, dove si laurea in Giurisprudenza appassionandosi alle materie giurinternazionalistiche. Assistente prima volontaria poi ordinaria, dal 1963, di Gaetano Morelli, che ne apprezza l'enorme capacità lavorativa, nello stesso 1963 consegue la libera docenza in diritto internazionale. Viene incaricata dell'insegnamento di Organizzazione internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche de La Sapienza, ed è incaricata stabilizzata di diritto internazionale e storia dei trattati e politica internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza della stessa università, dove ricopre anche le funzioni di Direttore dell'Istituto di diritto internazionale. Nel 1978 vince una borsa di studio della NATO, che la fa affacciare ad una ribalta non solo nazionale, con la pubblicazione del volume *Nato and its Activities: a political and juridical approach on consultation*[18]. Nel 1981 vince la cattedra di diritto internazionale presso la Facoltà di economia marittima di Napoli, dove insegna anche diritto internazionale della navigazione e diritto delle Comunità europee in una delle prime cattedre dedicata alla materia e

[17] *I minori stranieri in Italia*, *Atti del convegno in memoria di Maria Rita Saulle e Lệ Quyên Ngô Đình*, A cura di R. Cadin, L. Manca, V. Pellegrini, Roma, Aracne editrice, 2014; Scritti *in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

[18] Rif. Saulle M.R., *Nato and its Activities: a political and juridical approach on consultation,* NY, Oceana 1979.

dove dirige l'Istituto di diritto pubblico. Negli anni 1983-1986 è docente stabile di diritto delle Comunità europee presso la Scuola della pubblica amministrazione. Nel 1990 è chiamata alla cattedra di organizzazione internazionale della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma La Sapienza.

L'infaticabilità, l'enorme capacità di lavoro e la progressiva acquisizione di una notevole abilità negoziale fanno sì che, accanto al percorso accademico, Maria Rita Saulle venga chiamata ad affrontare impegni sempre più rilevanti, sia nell'ambito dell'Amministrazione italiana, sia in campo internazionale. Negli stessi anni matura una forte sensibilità sociale e sviluppa un'attenzione alle problematiche del mondo femminile che, pure permeata del suo realismo, del suo solido buonsenso e di un sottofondo ironico che la porta a ritenere caricaturali alcune posizioni estreme, la vedono sempre impegnata in prima linea. Conseguente è il suo impegno nazionale e internazionale sulle tematiche della parità di genere. Componente della Commissione nazionale per la parità uomo-donna presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dal 1984 al 1992, membro del Comitato consultivo del Ministero della difesa per l'inserimento delle donne nelle Forze armate, partecipa alla redazione del "Codice Donna" per la parte concernente il diritto internazionale pubblico e privato e per quella riguardante il diritto comunitario. Prende inoltre parte ai lavori preparatori della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne di Nairobi. Ancora nel 1987 è capo delegazione per l'Italia al colloquio del Consiglio d'Europa dedicato alla violenza in famiglia.

Pur con una forte capacità di distinguere gli spazi "laici" dell'attività e delle tematiche che è chiamata ad affrontare, vive comunque un percorso, talora tormentato, di credente che la fa apprezzare anche dalle gerarchie cattoliche alle quali, peraltro, se lo ritiene del caso, col suo piglio da gran signora, e conservando equilibrio, indipendenza e serenità di giudizio, non risparmia osservazioni e critiche, sempre puntuali e documentate.

Innumerevoli le sue partecipazioni a progetti di ricerca con istituti italiani e stranieri. Possono ricordarsi quelli con l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato, con la rivista *Jurisprudence de droit uniforme,* della quale è redattrice capo dal 1965 al 1970, con la Rivista *di diritto internazionale*, con la rivista *Affari Sociali internazionali*, con la NATO e con la *Rivista militare*. E' stata, fin dai primi anni della sua vita accademica, membro *dell'International*

Law Association, *dell'American Society of International Law*, della SIOI e dell'AWR[19]; più volte è stata chiamata a partecipare in qualità di consulente all'attività di importanti studi legali.

Dai primi anni '80 si avvicina a quello che è stato uno dei principali interessi, sia della sua vita di studiosa, sia del suo impegno personale e come rappresentante del nostro Paese. Fin dal 1983, infatti, è membro della Commissione nazionale italiana per L'UNESCO e della Delegazione italiana in tutte le Conferenze generali dell'Organizzazione, fino alla sua nomina a Giudice costituzionale. Molte delle posizioni assunte dall'Italia nell'ambito dell'Organizzazione sono frutto delle sue elaborazioni, sempre accompagnate da un meticoloso studio delle questioni da affrontare. Presiede anche alcuni comitati della Commissione nazionale UNESCO. Sempre in contesto unescano, nel 1987, è Vice presidente della conferenza dedicata alle donne, "Donne dall'istruzione al lavoro". Anche nell'ambito delle Nazioni Unite è chiamata più volte a far parte della Delegazione Italiana all'Assemblea generale.

I suoi interessi di studio si rivolgono presto all'elaborazione delle tematiche relative ai diritti umani, al cui inserimento nei percorsi universitari contribuisce in maniera incisiva. Ricordo che è sempre stata particolarmente orgogliosa del fatto che, su sua iniziativa, siano stati istituiti nella sua facoltà: il corso multidisciplinare sulla migrazione e l'asilo, il dottorato di ricerca in "Ordine internazionale e diritti umani", il Corso di perfezionamento in "Tutela internazionale", poi trasformato in master di II livello che a lei è stato intitolato dopo la sua scomparsa. Ad essi ha molto tenuto e, anche da Giudice, non ha fatto mancare loro il suo supporto.

La sue approfondite conoscenze in questo ambito fanno sì che venga chiamata a negoziare per il nostro Paese quella che nel 1989 sarebbe divenuta la Convenzione sui diritti del fanciullo[20].

Vicende personali accrescono quelle che erano già le sue sensibilità naturali e di studiosa verso tematiche della tutela delle persone svantaggiate, che l'hanno vista partecipare ai lavori dell'Osservatorio sull'handicap. Del resto è lei che, nel marzo del 1987, propone alla conferenza

[19] Di quest'ultima organizzazione è stata Presidente della Sezione italiana e Vicepresidente internazionale.

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

ONU di Lubiana la stipula di una convenzione mondiale sull'*Handicap*. E durante il suo mandato di Giudice della Corte costituzionale ha la grande soddisfazione di vedere L'Assemblea delle Nazioni Unite approvare la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità[21]. Allo stesso tempo, però, la sua sensibilità di credente viene scossa dalla mancata ratifica della Convenzione da parte della Santa Sede, che reputa non percorribile la via di una ratifica con riserva da lei suggerita.

Tra i suoi innumerevoli incarichi, che non è questa la sede per ripercorrere per intero, teneva molto a ricordarne uno, svolto praticamente sotto la protezione delle armi dei caschi BLU in Bosnia, sottoponendo la Commissione internazionale indipendente, prevista dall'annesso VII degli accordi di Dayton per la restituzione dei beni ai rifugiati[22] e da lei presieduta, ad un autentico *tour de force* che, peraltro, non trascura la correttezza giuridica e sostanziale delle decisioni, giungendo in pochi mesi a concludere i lavori che vedono decise molte decine di migliaia di ricorsi. A proposito di questo incarico mi piace ricordare che ha sempre mostrato con orgoglio, non disgiunto

[21] La convenzione è stata adottata per approvazione a New York il 13 dicembre 2006. Maria Rita Saulle ne ha curato una traduzione, rimasta inedita, alla quale ha premesso una breve introduzione che ricorda i passaggi di cui è stata protagonista: "I miei ricordi mi conducono all'ormai lontano 1987, allorché il governo italiano, che in quell'epoca mi utilizzava come negoziatore per la Convenzione sui diritti del bambino (i negoziati si conclusero nel 1989), mi inviò ad una riunione delle Nazioni Unite a Bled, presso Lubiana, allora jugoslava, proponendomi di lanciare una proposta "nuova" in materia di diritti umani che garantisse un'attenzione verso l'Italia da parte degli altri Stati. Fatta una rapida ricognizione nella materia e constatato che ormai esistevano o stavano per esistere molti atti vincolanti sulle donne, i minori, i migranti ecc., proposi di "lanciare" una convenzione relativa alle persone con disabilità che, sul piano della politica internazionale ancora caratterizzata dalla "guerra fredda", potesse catalizzare l'attenzione degli Stati appartenenti ai due Blocchi per l'alto "carattere umanitario". La proposta fu approvata dal Ministero degli Affari Esteri italiano, che mi autorizzò a renderla pubblica in sede ONU e, una volta che ciò avvenne, mi incaricò di predisporre, in qualità di coordinatore, con i funzionari dei vari ministeri interessati, un progetto di convenzione da depositare alle Nazioni Unite. Il successo ottenuto inizialmente si attenuò di fronte alle perplessità manifestate dagli Stati, specie i più poveri, timorosi di non essere in grado di garantire alle persone con disabilità, per ragioni finanziarie, l'esercizio concreto dei diritti in materia di istruzione, salute e lavoro. Si ripiegò su un atto internazionale non obbligatorio, come le "Norme standard sulle pari opportunità delle persone con disabilità", approvate a New York il 20 dicembre 1993, ai cui negoziati fui nuovamente inviata in rappresentanza dell'Italia. Durante quei negoziati feci due richieste che furono esaudite, sia pure con qualche difficoltà: 1) che al punto 9 si chiarisse che "una bozza di convenzione è stata predisposta dall'Italia e presentata all'Assemblea Generale nel corso della quarantaduesima sessione" (cioè nel 1987 e tuttora disponibile presso la rappresentanza italiana delle Nazioni Unite); 2) che al punto 14 si insistesse sul valore di consuetudine internazionale che le norme standard avrebbero potuto acquistare se osservate da tutti gli Stati, come precisato dalla sottoscritta nel corso di uno degli incontri preparatori (Helsinki 1990), al quale avevo partecipato".

[22] Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Réfugées (CRPC).

da una punta di civetteria, le foto che la ritraggono tra le macerie della guerra con militari del contingente ONU o da essi scortata[23].

Nel prosieguo del suo percorso accademico, anch'esso costellato di incarichi e di interventi di prestigio, ha svolto una monumentale attività scientifica, specchio del suo incredibile attivismo e della sua capacità di lavoro. Il suo impegno l'ha portata alla produzione di oltre una trentina di volumi cui si aggiungono innumerevoli contributi di dimensioni più ridotte apparsi nei più importanti periodici di settore. Di particolare momento sono le raccolte normative commentate da lei redatte, dirette o a cui ha fornito un rilevante contributo; tra gli altri, si possono ricordare il *Codice del movimento dei capitali,* il *Codice internazionale dei diritti del minore* e il *Codice donna*. Dirige inoltre la collana "Scienze del Diritto e dell'Economia" edita dalle Edizioni Scientifiche Italiane.

Non facile è tracciare il ventaglio dei suoi interessi e delle sue curiosità. I suoi scritti di diritto internazionale vanno dal diritto bellico a quello dello spazio, dal diritto diplomatico a quello dei trattati, a quello dell'economia, ma è soprattutto nell'ambito dei diritti umani che la sua analisi incrocia i rapporti tra il diritto internazionale e la tutela dei più deboli, con contributi importanti su rifugiati e migranti, sui minori, sulla famiglia, sui disabili, sugli anziani, le donne, le minoranze o affrontando le problematiche della bioetica, del lavoro e della schiavitù, del diritto all'informazione, dei diritti economici e sociali, dei crimini internazionali. Se un numero cospicuo dei suoi lavori riguardano le organizzazioni internazionali e il diritto internazionale privato, assai densi sono i suoi contributi allo studio del diritto dell'Unione Europea, nel quale affronta le tematiche del rapporto con i diritti umani e questioni rilevantissime come la libertà di circolazione delle persone e dei capitali, la formazione professionale e il riconoscimento dei titoli di studio. Il suo impegno e le sue capacità di studiosa, quello culturale e nel sociale e le sue molteplici attività al servizio dello Stato, che qui si sono appena delineate, hanno fatto ottenere a Maria Rita Saulle una serie di riconoscimenti nazionali e internazionali[24].

---

[23] Il 10 dicembre 2007 il Giudice Saulle ha donato all'Archivio centrale dello Stato il proprio archivio che, in gran parte, documenta l'attività della Commissione. Il 18 giugno successivo si è svolta presso quell'istituto una giornata di studi dedicata ai problemi dei Balcani alla luce della documentazione presente nel fondo Saulle.

[24] Si ricordano in particolare: il Premio internazionale Adelaide Ristori per la donna 1982; il Premio della Cultura della Presidenza del Consiglio dei Ministri 1987 e 1990; il Premio Fregene per le scienze giuridiche 1992; il Premio Capri per le scienze giuridiche 1993; Premio internazionale Galan Sarmento per i diritti umani e la democrazia 1997 (menzione speciale); il Premio "Femmes d'Europe" 2008.

E' molto interessante l'importanza che Maria Rita Saulle annetteva alla divulgazione delle tematiche che affrontava come studiosa e che riusciva ad esporre con incredibile semplicità e chiarezza in molte sedi che di solito gli accademici disdegnano o trascurano, perché ritenute poco valide ai fini universitari.

La nomina a Giudice della Corte costituzionale da parte del Presidente Ciampi costituisce per "la professoressa" - come tutti la chiamavano - il coronamento del suo percorso di giurista. Immediatamente lei abbandona qualunque carica, anche in associazioni scientifiche e culturali. E' conscia dello sforzo di indipendenza che deve caratterizzare ogni membro dell'Alta Corte. Maria Rita Saulle si trova ad affrontare, in quella circostanza, un passaggio ancora una volta non facile: è l'unica donna nel collegio dei 15 in un ambito, quello della Consulta, che ha visto una sola presenza femminile prima della sua. Affronta questo passaggio da un lato con la tenacia che l'ha sempre contraddistinta, dall'altro con uno sforzo, per lei peraltro naturale, di signorilità e di compostezza. Mi sia permessa una notazione quasi "di costume". Tutti hanno dovuto rilevare – e anzi il presidente Quaranta ne ha fatto un cenno velato di ironica tristezza nella commemorazione che le ha dedicato - come la presenza di Maria Rita Saulle abbia portato i suoi colleghi ad una estrema calibratura del linguaggio in sua presenza, anche di fronte a decisioni che affrontavano questioni scabrose; peraltro, non sono mancati momenti in cui essa non ha esitato a dar prova dell'energia che le era propria. Chi non la conosceva poteva restare sorpreso da un atteggiamento che la caratterizzava. Spesso, nel corso di un dibattito o durante interventi, alzava gli occhi al cielo fissando qualche invisibile crepa del soffitto o qualche particolare di un affresco. Pareva quindi distratta o assorta. Invece, in genere, era il prodromo di un intervento che le sue capacità di sintesi e di andare al nocciolo delle questioni rendevano sempre cortese nella forma quanto acuminato nella sostanza.

Durante il suo mandato non ha rinunciato, né ne sarebbe stata capace, allo studio e alla ricerca, che ha condotto con mirabile equilibrio anche nella suddivisione dei tempi rispetto al suo prioritario impegno di Giudice. E' stata capace - anche qui mi sia consentito un momento di testimonianza personale - di creare un particolarissimo ambiente di lavoro, in certi momenti quasi familiare, con i suoi nuovi collaboratori volutamente e coscientemente scelti tra magistrati e funzionari giovani, rispetto ai quali ha avuto il vezzo di conservare un atteggiamento magistrale, ma talora quasi sornione e non scevro da amabili e acute prese in giro. Ha improntato il lavoro ad una cultura del risultato, attentissima ai termini. Peraltro, ad una amabilità quasi materna, che la

portava a far trovare ai collaboratori che convocava nel suo studio una spremuta di arancia "per vitaminizzarli", corrispondeva la richiesta di volumi e modi di lavoro che non conoscevano orari o festività e che venivano interrotti solo da colazioni di lavoro. Da signora di altri tempi amava ricevere e aprire spesso la sua casa a colleghi e collaboratori o organizzare comunque momenti conviviali, caratterizzati da un'organizzazione attenta al minimo particolare, dallo sforzo di porre gli ospiti a proprio agio e dall'esercizio in modo magistrale di un'arte della conversazione propria, questa sì, di un mondo che non esiste più.

Maria Rita Saulle era sensibilissima alle tematiche della comunicazione – non a caso per molti anni ha presieduto il comitato della Commissione UNESCO competente in materia - e questo l'ha condotta ad una collaborazione quasi ventennale con la stampa quotidiana, nata quasi per caso, ma che poi l'ha portata non solo ad essere apprezzata, ma anche a stringere alcune delle più importanti relazioni amicali della sua vita[25]. Ha sempre avuto attenzione e disponibilità per i *media* e ha continuato ad averla anche dopo la nomina a Giudice. Chi, come chi scrive, ha avuto modo di seguirla dappresso, non ha potuto non rilevare, nelle numerose interviste che ha concesso sia alla carta stampata che a radio e televisioni come, con consumata abilità, abbia sempre schivato le non poche domande sulle questioni affrontate dalla Corte, evitando sempre di pronunciarsi con dichiarazioni inopportune che, peraltro, nella storia della Consulta non sono mancate. Non si poteva non restare divertiti dal tono salottiero che riusciva a far assumere alle conversazioni, concedendosi anche qualche vezzo, spesso autoironico. Una volta ha spiazzato con civetteria un noto propositore di dilemmi notturni che cercava di condurla a valutazioni su alcune donne politiche, con un "guardi che una volta anch'io non ero così male"… Il conduttore, disorientato, ha ripiegato su una domanda banale: "Qual è la canzone che più le piace?" E lei, candida: "Parlami d'amore Mariù".

L'attività di Giudice, come per tutti i suoi colleghi, ha spaziato sugli ambiti più vari (dall'agricoltura e turismo, al demanio, ai servizi radiotelevisivi e alla sanità pubblica; dalle politiche di assistenza, alle tematiche della famiglia, alla previdenza e alla tutela della salute; dai disabili agli stranieri, agli apolidi; dall'istruzione pubblica all'università, alle professioni, al trasporto pubblico, e così via), ma i percorsi che forse sono stati più significativi, anche per l'incidenza nell'enunciazione di principi, sono stati alcuni che hanno inciso sull'Amministrazione pubblica e sulla sua azione.

[25] Molti dei suoi contributi apparsi sulla stampa quotidiana sono raccolti in *Relazioni Internazionali e Diritti fondamentali 1981-2005. Cronache e opinioni*, Roma, Aracne editrice 2007.

Tra i 148 provvedimenti di cui Maria Rita Saulle è stata Giudice relatore[26], nella commemorazione che di lei ha fatto il Presidente Quaranta, è stata, in particolare, ricordata la sentenza n. 438 del 2008. "La riconduzione, operata da tale pronuncia, del 'consenso informato', che ogni paziente deve essere messo in condizione di poter prestare ai trattamenti sanitari che lo riguardino, non al solo art. 32 della Costituzione, ma anche agli artt. 2 e 13, essendo la sua funzione la «sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute», si è rivelata foriera di importanti conseguenze nella più recente giurisprudenza di legittimità intervenuta in materia di risarcimento del danno alla salute[27]." La decisione verte su un ricorso avanzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso l'art. 3 della legge della Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 31 (norme di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti).

Nello statuire l'illegittimità della norma, la sentenza sottolinea che il consenso informato si configura quale vero e proprio diritto della persona e trova fondamento nei principi espressi dall'art. 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali e nei successivi articoli 13 e 32 che stabiliscono, rispettivamente, l'inviolabilità della libertà personale e l'impossibilità di obbligare a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. Anche varie norme internazionali prevedono la necessità del consenso informato nell'ambito dei trattamenti medici, necessità ribadita da diverse leggi nazionali.

"*La circostanza che il consenso informato trova il suo fondamento negli artt. 2, 13 e 32 della Costituzione pone in risalto la sua funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute, in quanto, se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative; informazioni che devono essere le più esaurienti possibili, proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all'art. 32, secondo comma, della Costituzione.*

---

[26] Coluzzi M., *Indice cronologico e per materia delle decisioni redatte dal Giudice cosituzionale prof.ssa Maria Rita Saulle dal 2006 al 2011*, Roma 2011

[27] *Commemorazione del Giudice Maria Rita Saulle e del Presidente emerito Aldo Corasaniti, pronunciata dal Presidente Alfonso Quaranta nella Udienza pubblica del 20 settembre 2011.* Tra le numerose commemorazioni si ricorda quella particolarmente misurata ed equilibrata dedicatole dal Giudice Cartabia in occasione del già ricordato convegno dedicato ai minori. Cartabia M., in *I minori*, cit., pp 29-32

Discende da ciò che il consenso informato deve essere considerato un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la cui conformazione è rimessa alla legislazione statale. Le norme oggetto di scrutinio devono essere dichiarate pertanto costituzionalmente illegittime, in quanto con esse la Regione Piemonte non si è limitata a fissare una disciplina di dettaglio in ordine alle procedure di rilascio del suddetto consenso. Invero, l'art. 3, comma 1, impugnato, allorché individua i soggetti legittimati al rilascio del consenso informato (genitori o tutori nominati), nonché le modalità con le quali esso deve essere prestato (scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto), disciplina aspetti di primario rilievo dell'istituto nell'ambito considerato, sempre in assenza di analoga previsione da parte del legislatore statale." [28]

La sentenza ha sicuramente tenuto presente l'ampia giurisprudenza di merito in materia e, probabilmente, va anche letta nel quadro dell'attenzione destata nell'opinione pubblica dal caso Englaro. Interessante il fatto che, nei commenti ad essa, si sia rilevata la necessità del coinvolgimento del minore negli atti terapeutici che hanno come destinataria la sua persona. Si è lucidamente rilevato come "*considerare la maggiore età ex art. 2 del codice civile come soglia di acquisizione della capacità di agire relativamente agli atti terapeutici può divenire fuorviante, sia perché tale articolo si ricollega all'esercizio dei diritti patrimoniali, il cui rango non è certamente paragonabile a quello della libertà personale di cui gode il minore, sia perché questi potrebbe, di fatto, essere dotato di una sufficiente capacità di discernimento, e trovarsi tuttavia escluso dal circuito decisionale".*

In modo altrettanto convincente è stato sottolineato che qualificare il consenso informato come principio fondamentale in materia di tutela della salute diviene ancora più pregnante poiché

[28] Lelli B., *Consenso informato e attitudini garantistiche delle Regioni* in *Consulta Online* "Studi e commenti" presente all'url http://www.giurcost.org/studi/lelli.htm consultato il 20/02/2016; Balduzzi R. Paris D., *Corte costituzionale e consenso informato tra diritti fondamentali e ripartizione delle competenze legislative* in *AIC* Associazione Italiana dei Costituzionalisti presente all'url http://archivio.rivistaaic.it/giurisprudenza/decisioni2/autori/balduzzi_paris.html consultato il 20/02/2016; Casonato C., *Il principio della volontarietà dei trattamenti sanitari fra livello statale e livello regionale* in *Forum di Quaderni costituzionali* presente all'url http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0036_nota_438_2008_casonato.pdf consultato il 20/02/2016; Corvaja F., *Principi fondamentali e legge regionale nella sentenza sul consenso informato,* ibidem presente all'url http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0039_nota_438_2008_corvaja.pdf consultato il 20/02/2016; Cevoli D., Diritto alla salute e consenso informato. Una recente sentenza della Corte costituzionale ibidem presente all'url http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0041_nota_438_2008_cevoli.pdf consultato il 20/02/2016.

viene in gioco anche la disciplina della rappresentanza, con la conseguenza di affiancare due istituti *"la cui regolamentazione pacificamente rientra nella competenza del legislatore statale, e che rendono la materia relativa alla somministrazione di psicofarmaci ai minori un settore precluso complessivamente o nei suoi aspetti di principio alle regioni"*. Per altro verso, qualche critico ha individuato una contraddizione con precedenti pronunce della Corte[29].

Criticamente viene anche valutata l'affermazione circa la incompetenza della legge regionale ad intervenire in un'area che viene individuata come riservata a priori ai principi fondamentali e, quindi, alla legislazione dello Stato. Viene infatti ritenuta discutibile l'idea che *"in assenza di una scelta condizionante (espressa o implicita) del legislatore statale, segmenti delle materie concorrenti, siano pregiudizialmente sottratte alla legge regionale con l'argomento che la disciplina di quei segmenti sarebbe, per sue essenza, destinata alla legislazione statale di principio".*

La sentenza n. 80 del 2010, una delle ultime di cui Maria Rita Saulle è stato Giudice relatore, affronta invece la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Giustizia amministrativa per la regione siciliana a seguito di appello del MIUR e di alcuni genitori avverso il provvedimento cautelare, emesso dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia – sezione distaccata di Catania, con cui si ordinava all'amministrazione il ripristino dell'assegnazione di un docente di sostegno ad una minore affetta da gravi ritardi. Il provvedimento della Regione Sicilia, che riduceva da 25 a 12 ore il sostegno alla minore, comprometteva, a parere dei ricorrenti, il suo diritto della sua effettiva assistenza didattica, come tutelato dalla Costituzione e da varie norme istituzionali. Tra le varie posizioni espresse, era da segnalare quella dell'Avvocatura, che riteneva non poter essere, il diritto ad un maggiore sostegno, identificato *tout-court* con il diritto allo studio o alla salute, ritenendolo più assimilabile ad una mera aspettativa verso lo Stato quale erogatore di pubblici servizi. La sentenza ritiene l'eccezione fondata in quanto, sotto il profilo normativo, il diritto all'istruzione dei disabili è oggetto di specifica tutela, sia da parte dell'ordinamento internazionale che da parte di quello interno. Il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale (come aveva già affermato la sentenza della Corte n. 215 del 1987). Le disposizioni censurate, nel prevedere delle limitazioni al numero degli insegnanti di sostegno e della possibilità di assumerli in deroga si pongono, quindi, in contrasto con il quadro normativo internazionale, costituzionale e

[29] Corvaja F., Principi fondamentali, cit.

ordinario e con la consolidata giurisprudenza della Corte in tema di protezione dei disabili. Le norme impugnate sono venute ad incidere su un numero indefettibile di garanzie individuato quale limite dalla giurisprudenza della Corte, limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore. La categoria alla quale fa riferimento per dichiarare l'illegittimità è quella della ragionevolezza. La sentenza n. 80 ha inciso profondamente sull'organizzazione dell'insegnamento di sostegno. Ha visto una serie di giurisprudenze di adeguamento da parte di tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato. Può essere una notazione, quasi di colore, ricordare una serie di reazioni stizzite da parte di esponenti politici che, in qualche caso, non si sono limitate agli aspetti istituzionali, destando una qualche amarezza in Maria Rita Saulle, ormai provata dalla malattia.

E' interessante che la sentenza n. 80/2010 abbia ribadito i limiti del potere discrezionale del legislatore e, quindi, abbia evidenziato il tema dell'incidenza del giudizio della Corte sul potere discrezionale di esso. L'impiego del criterio della ragionevolezza "adoperato come parametro di controllo della legittimità" aprirebbe la porta al giudice delle leggi per un esercizio della funzione politica. Cosa che la sentenza farebbe descrivendo uno scenario giuridico diverso per gli insegnanti specializzati. La Corte, quindi, *"desume uno stato di contrarietà della disciplina sospettata di illegittimità con le effettive esigenze protette dalla Costituzione, adoperando una tecnica argomentativa – quella della ragionevolezza – appunto che prescinde dalla comparazione con un termine di paragone e considera la rispondenza degli interessi tutelati con quelli ricavabili dal testo costituzionale."* Secondo alcuni commentatori, la sentenza rientrerebbe tra quelle che travolgono il divieto di sindacare sul merito della legge, trasformando il controllo di costituzionalità in una superlegislazione. In sostanza la normativa di risulta prodotta dalla sentenza ablativa, rinnova, modificandolo, il preesistente quadro normativo.

Gli ultimi mesi della lotta di Maria Rita Saulle con il suo male l'hanno vista, coerentemente con il suo personaggio, prendere parte, con uno sforzo sovrumano, che chi le è stato vicino ha potuto percepire in tutta la sua drammaticità, ai momenti salienti dei lavori della Corte, come la stampa quotidiana, in forme, ad avviso di chi scrive non sempre felicissime, ha posto in rilievo. L'11 gennaio 2011 interviene per l'ultima volta in udienza. La sua enorme forza di volontà l'ha portata a confrontarsi - in momenti in cui moltissimi avrebbero ritenuto di abbandonare - con tematiche complesse in uno sforzo di attenta partecipazione. Credo che questo impegno disperato, lucidissimo e manifestazione di una coerente integrità sia il ricordo che, come chi scrive, tutti debbano portare di questa Donna delle Istituzioni che ci ha lasciato il 7 luglio 2011.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Roma. Un premio a Ensa e a Gabriele per il loro impegno contro il razzismo

Una targa e una maglietta da Barbara Funari, l'assessore alle politiche sociali del Municipio XIV, dove vivono i due ragazzi

di Rosalba Marafioti, portavoce di un gruppo di residenti di casale san Nicola per l'accoglienza dei profughi

Gabriele ha un ritardo mentale, e abita a La Storta. Ensa, gambiano, è uno dei rifugiati di san Nicola, una scuola in disuso, trasformata in Centro di accoglienza dalla Cooperativa Isolaverde.

Quando, per la prima volta, si sono incontrati per strada, Gabriele gli ha detto: "Sei proprio un bel negro!". Allora sono scoppiati a ridere e non si sono lasciati più.

In un momento in cui l'Europa si accorda con la Turchia per il respingimento dei migranti, il premio non sottolinea una storia buonista, ma lancia un segnale.

Nel luglio scorso, qui a Roma nord, dove la borgata diventa zona residenziale, i settantasette migranti di San Nicola erano stati accolti dagli scontri tra estremisti di Casapound e polizia, blocchi stradali, e presidi di residenti.

Ma giorno dopo giorno, questi ragazzi hanno cominciato a costruire. Davanti a tutto, la lunga attesa per il permesso di soggiorno, e lo studio per il diploma di terza media.

Una scommessa difficile per chi ha ancora addosso la guerra, il deserto, le carceri libiche, il mare, il naufragio. Poi le differenze tra etnie diverse, tra lingue differenti, l'impossibilità di parlare anche tra loro. Ma ci hanno provato, e hanno costruito rapporti e relazioni.

Hanno pulito le strade, hanno studiato, hanno giocato a pallone, hanno aiutato chi è più in difficoltà di loro, hanno smussato la diffidenza, hanno collaborato alla vita di tutti i giorni.

Partecipazione, quindi, perché credo sia opportuno andare oltre le chiavi di lettura di "razzismo" e di "integrazione".

"L'Europa sarà un continente multirazziale o, se preferite, colorito - scriveva Umberto Eco, poco prima di andarsene - piaccia o non piaccia , sarà così lo stesso".

E quel "così" è già iniziato: nell'ultimo anno i lavoratori stranieri hanno versato 10,29 miliardi di contributi previdenziali: grazie a loro 620 mila italiani ricevono la pensione. A livello fiscale, nel 2014, i contribuenti stranieri hanno dichiarato redditi per 45,6 miliardi, versando 6,8 miliardi di Irpef. E ancora, le imprese condotte da persone nate all'estero sono 524.674 (8,7 per cento del totale) e producono 94,8 miliardi di euro di valore aggiunto.

Ma restiamo a San Nicola: dove c'è ancora la campagna, e non si è creato un ghetto, ma una sorta di comunità di ragazzi, alla ricerca di una convivenza possibile.

Eppure, in febbraio, il Prefetto Gabrielli ordina lo sgombero per "motivi ambientali"; "inoltre - prosegue - né può considerarsi ammissibile un dispiegamento continuativo di forze dell'ordine, al fine di garantire il pacifico espletamento del servizio di accoglienza". E chiede al gestore di "proporre l'utilizzo di altri stabili".

Eppure, non abbiamo ancora avuto una risposta sul perché se ne debba andare l'aggredito, e non l'aggressore.

Sembra comunque destinato a spezzarsi quel filo rosso che si era creato tra rifugiati, parte del quartiere, realtà locali, volontari.

L'ordinanza cita anche "le proteste dei cittadini residenti nella zona".

Ma non smettiamo di chiederci perché, chi scappa dei conflitti, debba pagare anche la scarsa informazione di politica estera del nostro Paese.

Solo nel 2015 i morti islamici per mano dei terroristi sono oltre 23 mila. Il 95 per cento delle vittime jiadiste è musulmano.

Ci si domanda inoltre quanto i trasferimenti dei centri d'accoglienza incidano sullo spreco di denaro pubblico.

E ci interroghiamo, infine, su come sia possibile permettere che si ostacoli il diritto d'asilo, previsto dalla nostra Costituzione.

Tra tante domande, che il sia pur piccolo gesto, il riconoscimento dell'impegno di Ensa e di Gabriele, resti.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Un volto o una maschera? I percorsi di costruzione dell'identità

di Paola Gaiotti de Biase

Contributo al "Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza", coordinato da Alfredo Carlo Moro[30]

Parte I

Le identità particolari

3. Identità e genere

1. Entro il complesso processo della costruzione della propria identità, il nostro tempo ha visto emergere come problema anche quel nodo centrale che è legato alla identità sessuale intesa, come si dirà meglio, come identità di genere.

Nel lungo passato della storia dell'umanità, il rapporto fra appartenenza sessuale e costruzione dell'io personale si è sviluppato entro uno schema considerato naturale, permanente e obbligato, apparentemente senza problemi, secondo modelli consolidati e destini di vita predefiniti.

La differenziazione dei ruoli sessuali è stata in tutte le società fortemente marcata, a partire da ineludibili ragioni materiali legate al peso fisico della maternità e alla sua rilevanza psicologica, e sulla base di opzioni culturali profondamente introiettate, trasmesse fin dall'immaginario infantile e iscritte come invalicabili.

Questa differenziazione ha avuto un duplice carattere.

In primo luogo si è strutturata ovunque, sulla base di una concezione nettamente gerarchica del rapporto uomo-donna, in cui al maschio non solo è riservata l'autorità, ma anche il protagonismo, la creazione della cultura, l'uso della parola che orienta e decide. Ciò ha favorito un sentimento di sicurezza personale, di autorevolezza, di autonomia a favore del maschio, e una disponibilità alla subordinazione, al sacrificio di sè, fino a un sentimento di irrilevanza, per quanto riguarda la donna.

In secondo luogo si è espressa attraverso una delimitazione di modi di essere, caratteri, comportamenti, oltre che di ruoli, che ha costituito un vincolo per entrambi i sessi, socialmente

[30] - Pubblicato nella collana editoriale della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Sociali - dicembre 1997

garantito e controllato, pur nelle consistenti variabili storiche di lungo periodo e geografiche, in cui si è tradotta. Quale che sia stato lo spessore delle sofferenze personali, difficoltà, disagi inespressi, che hanno accompagnato tale processo, l'appartenenza a un sesso si è consolidata come il dato primo e fondante della percezione di sè, del disegno di quell'intreccio misterioso fra desideri, capacità, carattere, sensibilità, competenze, relazioni entro cui si articola il processo di personalizzazione e socializzazione.

2. Al centro del processo ormai bisecolare della modernizzazione sociale, c'è un dato antropologico chiave: la progressiva trasformazione dei ruoli sessuali ha innescato un processo, di mutamento del rapporto fra appartenenza sessuale e percezione di sè, partito dalle donne ma tuttora aperto e irrisolto sia come processo sociale collettivo, sia per quanto attiene, reciprocamente, alla identità maschile.

E' necessario premettere sinteticamente, anche per le valenze pedagogiche e latamente culturali che portano con sè, alcune considerazioni.

- La storia del mutamento dei ruoli sessuali non è storia di una ideologia paritaria sovrastrutturale, improvvisamente prodotta dalla fantasia di poche, ma è strettamente legata alle modificazioni del moderno.

L'affermarsi, nell'organizzazione della società, del principio di uguaglianza e dei diritti personali contro il principio gerarchico colpisce al cuore la base stessa della differenziazione fra i sessi come storicamente concepita: è su questa base, quella della appartenenza o meno delle donne al sistema dell'uguaglianza, che si apre, fin dall'Ottocento, un dibattito angoscioso sul significato della femminilità.

La rivoluzione industriale trasforma radicalmente e in parte distrugge le convenienze proprie della economia familiare di autoconsumo, e dunque la produttività femminile domestica non solo inaugurando il rapporto moderno col mercato del lavoro della lavoratrice (in condizioni di debolezza e inferiorità), ma producendo la figura moderna della casalinga dipendente del mercato dei beni.

L'effetto congiunto della riduzione della mortalità infantile, della conquista di una mobilità sociale via via più estesa, con l'investimento di nuove attese sul figlio, della dislocazione del lavoro fuori della casa, con l'allontanamento del padre, del consolidarsi della coppia moderna basata sull'amore, produce un nuovo sentimento della maternità, una rinnovata esaltazione del ruolo

materno, che comporta una crescente dipendenza nel rapporto madre-bambino, per certi versi sconosciuta alle epoche precedenti.

Tutte queste profonde modificazioni, che hanno segnato con un ritmo crescente il consolidarsi della modernità, sono state a lungo sostanzialmente vissute entro le antiche dicotomie, che hanno continuato a essere assunte come i criteri guida della ridefinizione delle compatibilità fra identità femminile e trasformazione, mentre la questione dell'identità maschile restava apparentemente intoccata nella sua struttura base.

Ma si deve notare qualcosa di più. Entro il processo di formazione della cultura del "moderno", la contraddizione secolare fra destino maschile e destino femminile non solo non è stata risolta ma èè stata esasperata, e non per aspetti marginali.

L'idea razionale e laica dell'individuo, onnipotente padrone del mondo e di sè, dominatore del futuro e della natura, tecnico e inventore, amplia l'orizzonte del potere umano sulla storia, la sua spinta alla trasformazione, a una innovazione senza i limiti: ma si tratta di un privilegio maschile. Anche nel quadro del razionalismo e dello scientismo moderno, tutto ciò che riguarda le donne, ruolo, identità, competenze, abilità, saperi, resta a lungo vincolato alle leggi di una natura immodificabile, nel segno della obbedienza e della passività.

Nella morale la nuova autonomia etica dell'individuo maschio moderno si svincola insieme dalla tradizione e dalla ipoteca religiosa; ma l'autonomia della coscienza e la fondazione dell'etica nella libertà non riguarda le donne, e tanto meno per i teorici più radicali, si pensi a Rousseau. L'effetto è di accentuare e consolidare ulteriormente, nella teoria e nella pratica sessuale, la doppia morale della tradizione, preparando così, per l'epoca più recente, una deflagrazione che ha rimesso in discussione ogni riferimento etico.

La rivendicazione dei diritti da parte delle donne viene esplicitamente criticata e respinta con l'argomento di una impropria, e catastrofica per le stesse donne, "imitazione" del ruolo maschile, forzando, in chiave divaricante, la connotazione maschile delle conquiste della modernità.

Infine la separazione fra sfera domestica e sfera pubblica dell'esistenza, fra privato e pubblico, propria della complessità della società moderna, produce una distanza, non solo di spazi, fra il luogo della casa e quello dei commerci, del lavoro, della politica, che porta a un nuovo isolamento e a una sorta di incomunicabilità fra esperienze femminili e maschili.

In questo quadro l'esclusione delle donne dal moderno, il permanere delle disuguaglianze fra i sessi, finisce con l'apparire, anche a personaggi schierati per altri versi nettamente sul fronte delle battaglie per l'eguaglianza e la libertà, come un antidoto prezioso per salvare la società dai rischi di massificazione, garantendo la riproduzione di un sistema stabile di valori condivisi.

Nel passato, dunque, la costruzione dell'identità sessuale femminile aveva coinciso con un'interpretazione dei ruoli sessuali che assolutizzava e ingessava, nell'inconscio collettivo, i rapporti di potere formatisi nelle condizioni materiali della preistoria. Negli ultimi secoli le donne sono state costrette ad affrontare, talora da sole, il ridisegno culturale dell'identità femminile provocato dalle trasformazioni moderne, attraverso una difficile sintesi personale dei suoi aspetti contraddittori e problematici, i cui costi umani sono stati spesso assai alti.

- Questa bisecolare fatica delle donne, quella che è stata chiamata la rivoluzione più lunga, è la seconda delle considerazioni da premettere, è stata storicamente segnata da un forte carattere conflittuale, sul terreno privato come su quello pubblico. Non solo si è aperta la strada a fatica, ma, bisogna aggiungere, se ha raggiunto risultati significativi e irreversibili, per quanto ancora parziali, ciò è avvenuto meno per scelta collettiva condivisa e consapevole e più sotto la spinta cogente, e spesso contraddittoria e ambigua, dei processi di trasformazione. Non si può in definitiva ignorare che il duplice obiettivo culturale che esso sottende in sostanza, e cioè un governo coerente della nuova organizzazione della società basato sulle domande e le risorse di entrambi i sessi, da una parte e il riconoscimento del carattere paritario del rapporto uomo-donna, dall'altra, non sono ancora patrimonio comune incontestato. Dietro le garanzie giuridiche ottenute, dietro il formale assenso pubblico, sull'onda spesso retorica del "politically correct", la consapevolezza dello spessore della sfida in questione e dei passaggi da costruire è ancora minoritaria.

Intorno al tema della costruzione dell'identità sessuale o di genere occorre sfatare una leggenda a proposito della lunga battaglia delle donne. Permane infatti l'idea, diffusa nell'Ottocento e destinata a perdurare a lungo, di una pressione femminile e femminista, tutta giocata intorno a una imitazione, una omologazione al ruolo maschile. Questa idea, lo si è detto, nacque piuttosto come efficace argomento dialettico e simbolo dei timori latenti, e dalla scarsa frequentazione dei testi femministi. Il fatto è che allora volere l'accesso ai diritti civili e a quelli politici, il voto e l'autonomia economica, appariva in sè invadere il campo maschile, mutare il quadro naturale dei

poteri e perciò tradire la propria natura, venir meno ai doveri assegnati dalla provvidenza. Ma sta proprio qui il nucleo del conflitto che si era aperto.

L'imitazione e l'omologazione alla figura maschile, che traversarono, e traversano tuttora, certamente come ricorrente tentazione, la vita concreta, l'esperienza esistenziale delle donne più vivaci e attive, furono l'effetto di una necessità, di una esigenza di sopravvivenza, di una conquista di autonomia, che non poteva che essere pagata così in una società tutta costruita sul modello del sesso dominante. Più recentemente è stato sul terreno del superamento della doppia morale della tradizione che la spinta della liberazione sessuale ha favorito più un'omologazione delle donne al modello maschile classico, in cui prevale nell'attività sessuale il rimando al gioco e alla gratificazione, che quello alla responsabilità. E, contemporaneamente, la congiuntura culturale degli anni ottanta, fortemente segnata dalla competizione, spinge anche le donne a costruirsi modelli di aggressività, di ricerca del potere, mai teorizzati come tali dal femminismo classico. Sebbene tali linee di tendenza siano ancora sostanzialmente specifiche di élites femminili relativamente limitate, esse stanno comunque a indicare il carattere aperto e problematico, legato a dinamiche complesse che coinvolgono entrambi i sessi, del processo di ricostruzione del senso intimo della appartenenza sessuale.

Comunque in sè, da una analisi dei testi e dei documenti, la riflessione femminile emerge come largamente spesa piuttosto sul come coniugare insieme uguaglianza e differenza, nella consapevolezza che senza affinare lo sguardo su se stesse, sul significato di essere donne, senza declinare anche al femminile la condizione umana, né si fonda correttamente il concetto stesso di uguaglianza come dato comune della specie, né si costruisce parità di condizioni e di opportunità fra gli umani.

3. E' da questa lunga riflessione che è nata, in epoca più recente, l'espressione "identità di genere". Sviluppatasi originariamente nell'ambiente dei "women' studies" americani essa riassume in sè le due classiche esigenze contrapposte.

Da una parte esso indica la necessità della presa di distanza dalle identità sessuali così come proposte nella loro immutabile cogenza come dati fisiologici e naturali, mettendone in evidenza il carattere di produzione storica, storicamente variabile al suo interno, in cui del resto proprio il termine "genere", ricavato dalla linguistica, accentua il carattere convenzionale.

Dall'altra parte, però, proprio intorno alla ricerca sul "genere", o meglio sui "generi", si è andata ulteriormente articolando la consapevolezza che la dualità della esperienza umana resta un dato ineludibile con cui misurarsi.

L'espressione "identità di genere" simboleggia il fatto che la costruzione dell'identità sessuale si misura, esplicitamente e implicitamente, con un di più rispetto al riconoscimento delle implicanze strettamente fisiologiche della propria appartenenza a un sesso; un di più, tuttavia, legato certamente alla naturale bipolarità sessuale dell'essere umano, ma non immutabile e sub specie aeternitatis e ciò sia per gli uomini che per le donne.

4. E' fin troppo evidente la rilevanza essenziale della formazione dell'identità di genere ai fini del processo di costruzione del sé. Essa è infatti strettamente intrecciata con i capitoli centrali di tale costruzione.

Il primo di tali capitoli è legato al rapporto col proprio corpo, in sé stesso. Tale rapporto è stato infatti storicamente vissuto in chiave opposta da uomini e donne, fino alla identificazione delle ragioni della subalternità femminile appunto nel proprio condizionamento corporeo. Il ragazzo ha appreso il proprio corpo soprattutto nel movimento e nello sforzo, come energia e prova di forza. La ragazza lo ha appreso allo specchio, guardandosi attraverso lo sguardo altrui, e come vincolo e condanna, misterioso e spesso doloroso, tramite di un disegno della specie, cui doveva restare legata e spesso in senso esclusivo. E ancora oggi l'insistenza della pubblicità del corpo femminile tende a suggerire una prevalenza del rapporto della donna col proprio sé giocato più sulla capacità di catturare lo sguardo altrui a fini di dominio che sulla propria vitalità, autenticità, insomma giocato pur sempre intorno a una dipendenza, sia pure al fine di rovesciarla.

Nel rapporto col corpo si gioca anche il rapporto con la natura, anch'esso vissuto storicamente in profonda dicotomia fra uomini e donne, e particolarmente in epoca moderna; la natura, oggetto di dominio e attività trasformatrice per il maschio, ha rappresentato per le donne il limite oltre il quale non ci si poteva avventurare, la norma vincolante del ruolo e della funzione. Anche questa dicotomia è destinata a mutare di fronte alle nuove consapevolezze critiche che condannano la pretesa umana di un dominio assoluto sulla natura, da una parte, e, dall'altra, sulle esperienze femminili di libertà, di programmazione e progettazione responsabile della propria vita, anche in campo riproduttivo.

In sostanza, l'utilizzo della categoria concettuale "genere" ci aiuta a comprendere quanto anche il sentimento del proprio corpo, e l'immagine del sè che ne deriva, siano stati socialmente costruiti, utilizzando schemi della virilità e della femminilità variabili nelle epoche storiche, nelle aree geografiche, nelle classi sociali.

Il secondo capitolo è legato alla rilevanza della categoria di relazione nella definizione dell'identità personale. La moderna cultura di origine maschile ha teorizzato una idea di individuo in cui la relazione appare intervenire in un secondo momento, posteriormente e quasi artificialmente, rispetto alla esperienza fondante della autonomia e della indipendenza del singolo. La categoria della relazione, e per conseguenza della interdipendenza, come carattere fondante, si rivela invece essenziale nello sviluppo storico della identità femminile. Essa costituisce come il retaggio positivo, la forza e la risorsa che emergono dalla lunga storia che ha visto le donne impegnate nella cura dei piccoli e nella sopravvivenza quotidiana; mette in luce le difficoltà storiche della assimilazione della donna entro la categoria concettuale dell'individuo moderno autonomo e padrone del mondo e di sé, difficoltà che, del resto, sono figura di nascoste difficoltà anche maschili; consente di riscoprire la rilevanza soggettiva e sociale del lavoro di cura, dello scambio interpersonale non mercantile e reciproco; esalta come risorsa collettiva, feconda in tutti i campi, anche della organizzazione del lavoro, le competenze pratiche e i saperi maturati entro l'esperienza della relazione. Si può ricordare, infine, che nella esperienza della relazione è stato visto lo specifico della elaborazione etica femminile di fronte alla astrattezza dell' etica della norma propria della cultura maschile storica, quasi una nuova versione dell'etica della responsabilità.

Il terzo capitolo è legato alla propria collocazione entro il quadro delle responsabilità collettive, pubbliche, storiche, dello scambio extra familiare. Malgrado la conquista dei diritti, nel nostro inconscio è ancora attivo, come effetto di una lunga storia, il principio di una divisione dei ruoli. Esso dice che tutto ciò che si lega al mutamento, all'innovazione, alla decisione, ciò che porta il segno della ragione e della libertà, individuali e collettive, che imprime il marchio del dominio umano sul mondo, è opera dell'uomo maschio. La donna resta artefice, nell'ombra della propria casa, dei gesti ripetuti, sempre uguali, legati alla continuità della specie, alla imperscrutabilità della natura, al ciclo immutabile della vita. La vocazione femminile alla maternità, storicamente identificata con una logica di esclusione dal farsi attivo della storia umana, resta tuttora, nell'inconscio collettivo, un riferimento ambiguo rispetto al rapporto fra le donne e le responsabilità della storia: da una parte le riempiono ma dall'altra ne escludono tutta una

dimensione. Il consolidamento nelle leggi, nelle pratiche individuali, nelle storie di vita di un rapporto diretto e personale delle donne con la vita politica e civile, con il lavoro speso sul mercato, proprio perché maturato largamente sotto la spinta più delle cose che delle idee condivise, non ha del tutto eliminato i condizionamenti legati a una storia millenaria.

Nel dibattito teorico sul "genere" si è inoltre affrontato, come dato condizionante primario, il problema del rapporto di identificazione-discontinuità con i genitori e in particolare con la madre. Esso è stato proposto in questi termini: la nascita da una madre, e la dipendenza dalle cure materne si traduce per i bambini e le bambine in itinerari di individuazione personali contrapposti. Per i maschi la formazione del sè implica una doppia separazione, dal corpo della madre, come individui e come genere, che comporta una rimozione di quel legame attraverso una ricerca di superiorità dell'uomo sulla donna; per le donne il processo di individuazione/separazione resta incerto, originando una difficoltà a dividersi, a divenire autonome.

In verità si dovrebbe notare che nelle ultime generazioni, almeno sul piano dei processi sociali, quali che siano quelli psichici, la rottura generazionale fra madri e figlie, avvenuta con un secolo di ritardo rispetto a quella manifestatasi nell' Ottocento fra padri e figli, ha modificato anche il quadro di queste fenomenologie.

In ogni caso tutti questi precondizionamenti si sono tradotti a lungo in un investimento di attese, desideri, motivazioni all'apprendimento, rispetto al progetto di sè, diversamente calibrati rispetto a quelli maschili e tali da definirsi sia come vincoli, sia come contraddizioni interiori, anche quando vissuti come ricchezza. Quando, come negli ultimi decenni, è maturata una diversa esperienza femminile nelle nuove generazioni, è emerso il rischio di una adolescenza cresciuta fuori da ogni raccordo col dato della appartenenza sessuale, per scoprirne il condizionamento psichico e sociale solo nella fase della maturità. Per contro la crescita maschile è stata segnata dall'improvviso emergere di una figura femminile altra, che ha rimesso in discussione il sentimento di sicurezza e di autosufficienza del maschio.

5. Un passaggio epocale come questo, che ha visto sconvolte tutte le categorie consolidate della formazione del sè, non è stato governato ma è andato maturando sotto la pressione dei condizionamenti, degli squilibri, dei conflitti che hanno segnato gli ultimi due secoli, essendo stato posto come problema "politico" collettivo fondamentalmente solo dalla iniziativa dei movimenti delle donne.

La famiglia costruita esplicitamente intorno a uno schema di continuità con la concezione tradizionale dei rapporti fra i sessi non è stata a lungo in grado, salvo rare eccezioni o attraverso il peso di un condizionamento sociale dei mutamenti spesso subiti, di favorire una formazione calibrata sulle nuove esigenze.

La scuola, che come agenzia di formazione qualificata e pubblica era l'unica in grado di offrire strumenti adeguati per affrontare una sfida inedita, è stata caratterizzata da una sostanziale latitanza. Si può dire che non vi sia stata nessuna elaborazione di una pedagogia della costruzione dell'identità sessuale adeguata ai mutamenti in atto.

La scolarizzazione di massa è stata probabilmente il fenomeno che più ha determinato, forse più dell'accesso al lavoro, più dell'accesso ai diritti, dalle basi, il mutamento femminile della percezione del sè. Essa ha investito alla radice le forme della socializzazione infantile maschile e femminile, introducendo per la prima volta nella storia, in particolare dopo la generalizzazione della scuola mista, percorsi uguali e condivisi, ponendo ragazzi e ragazze di fronte alle stesse esperienze, agli stessi obiettivi. E tuttavia la scuola non ha, se non raramente e solo negli anni più recenti, accompagnato questa sua straordinaria funzione di fatto con una riflessione adeguata, che aiutasse a far comprendere il senso e la direzione per cui questo avveniva. Essa si è limitata a far convivere passivamente la pratica del nuovo con gli stereotipi tradizionali, senza sostenere la capacità personale di governare il disegno della nuova identità da costruire e, con questo, ha contribuito a provocare disagi, rabbie, spiazzamenti nella identità femminile, nuove aggressività e insicurezze in quella maschile.

6. L'assunzione della problematica del "genere" comporta dunque una innovazione profonda all'interno delle pratiche pedagogiche e della politiche formative che sono state chiamate delle "pari opportunità". Comporta la consapevolezza che la tensione culturale volta a favorire, nel quadro delle capacità di governo personale dei processi di trasformazione, una formazione serena e equilibrata del sè, che comprenda la propria identità di genere, non può più riguardare solo l'identità femminile. Si è aperto un, meno evidente e proclamato ma indubbio, processo di aggiustamento della identità maschile, ancora oggi esposta ai rischi che si è detto e che costituiscono o possono costituire problema sociale al pari del disagio femminile.

Le identità di genere non possono ricalibrarsi separatamente e autonomamente (come è invece già avvenuto nella notte dei tempi per la dettatura maschile della differenza sessuale, come

potrebbe avvenire permanendo la sproporzione fra la riflessione femminile su di sè e la parallela riflessione maschile, appena iniziata) senza esasperare il conflitto, aprire una pericolosa spirale di incomunicabilità reciproca, col rischio di bloccare, anziché favorire, il processo di adeguamento culturale nella società.

La consapevolezza dell'essere due chiama in causa una antropologia complessiva in un equilibrato rapporto fra eguaglianza e differenza, di ciò che è comune e di ciò che è diverso, entro la coscienza del nesso fra natura e cultura, delle interazioni aperte fra biologico e sociale, e dei dinamismi che genera, proprio della specie umana. Tale antropologia non solo non può essere riscritta a partire dall'autosufficienza e auto referenzialità di un solo sesso, ma deve comunque fare i conti con un processo di trasformazione ancora in atto, non gestibile dall'alto di una imposizione culturale. Sul piano pedagogico essa sarà soprattutto il frutto di una diffusa e comunicata ricerca personale su sè stessi, di una riflessione etica che sappia assumere il senso dell' essere due; ma per questo occorre che ne siano favorite e sviluppate le condizioni in un contesto in cui le naturali tensioni conflittuali infantili e giovanili con l'ambiente storico dato e l'altro sesso non prevarichino sulle possibilità di un reciproco libero arricchimento. Sul piano sociale indicano la necessità di un governo dei processi della trasformazione che rimetta a tema l'intreccio fra le responsabilità pubbliche e quelle quotidiane, cosidette private, come la concezione dei tempi di vita, della organizzazione delle città e così via, non solo in relazione alle donne ma anche agli uomini e in funzione delle convenienze della intera società.

La costruzione dell'identità di genere richiede in conclusione un intreccio sereno fra momenti articolati,

a) a partire dall'assunzione del dato naturale dell'appartenenza a un sesso, approfondendone il significato antropologico e etico e entro una nuova cultura del corpo;

b) assumendo il complesso delle eredità culturali della specie, né come vincolo immobilizzante, né come complesso rimuovibile volontaristicamente, ma come materiale da elaborare criticamente, nella consapevolezza delle sue radici storiche di lungo periodo, delle ragioni delle modificazioni avvenute e della sua ulteriore modificabilità.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Organismi di parità: arriva l'E-BOOK!
Il punto, oggi, e lo sguardo sul futuro possibile

di Tiziana Bartolini

Il lungo cammino dell'**Accordo di azione comune per la democrazia paritaria**, costantemente percorso per agevolare la promozione delle pari opportunità nell'accesso alle assemblee elettive, nel 2014 si è concentrato sugli organismi di parità, sul ruolo che hanno svolto e sui nuovi obiettivi da raggiungere. È avvenuto con due seminari (16 luglio e 3 dicembre) i cui interventi ora sono raccolti in un eBook realizzato da NOIDONNE, che è tra le circa 60 associazioni e realtà femminili firmatarie dell'Accordo e che ha inteso valorizzare questo lavoro pubblicando gli atti dei due appuntamenti: **"Organismi di parità: lavoro in corso"** (16 luglio, Roma, Villa Huffer) e **"Democrazia paritaria e pari opportunità: norme, esperienza e confronto con altri paesi europei"** (3 dicembre, Roma, Sala del Parlamento europeo). **"**Non consideriamo la pubblicazione un approdo - spiegano **Marisa Rodano, Daniela Carlà, Roberta Morroni, Graziella Rivitti,** coordinatrici dei seminari -. Il nostro intento è quello di offrire un materiale per la riflessione e per l'attività futura nella consapevolezza che vi è tanto lavoro ancora da fare**"**.

Quali i passaggi e gli impegni che hanno portato sin qui questo sodalizio? **"**Nel 2010 era nata Noi Rete Donne sull'obiettivo prioritario di diffondere la doppia preferenza di genere, adottata allora dalla Regione Campania, e, più in generale, di analizzare e proporre interventi sul delicato e complicato rapporto tra donne e potere. Noi Rete Donne ha poi, insieme ad altre, promosso la costituzione dell'Accordo di azione comune per la democrazia paritaria. Molti i risultati raggiunti sia a livello territoriale che nella legge elettorale e che giustificano anche un certo ottimismo. Ma sono tanti quelli da raggiungere ancora; di qui derivano le nostre amarezze, ma anche il dovere di continuare, valorizzando la grande intesa tra l'associazionismo femminile che si è realizzata e la trasversalità, in molti importanti passaggi decisivi, tra le parlamentari. Il risultato nel voto regionale, accompagnato dall'altissimo astensionismo, non è stato incoraggiante. Anche per questo avvertiamo la necessità di dissolvere l'equivoco che le norme per la democrazia paritaria (quelle approvate e quelle che, ne siamo certe, faremo approvare) da sole bastino a realizzare la parità di genere. Riproponiamo con forza, perciò, l'importanza dei meccanismi per le pari opportunità. Valutiamoli, rivisitiamoli, ma con l'intento di valorizzarne e rafforzarne il ruolo. La discriminazione di genere necessita di strumenti specifici di intervento, non diluibili genericamente nelle misure contro

le discriminazioni. Al contrario, le discriminazioni razziali, di età, di condizione sociale si concretizzano specificamente in relazione al genere. Per intervenire, c'è bisogno di reti e saperi: le rappresentanti nei Cug (comitati unici di garanzia), le Consigliere di parità, le Commissioni, le Consulte, gli Osservatori". È possibile scaricare gratuitamente l'eBook dal sito di NOIDONNE (www.noidonne.org), trovandovi - oltre agli interventi di: Rosa M. Amorevole, Maria Bollini Lucisano, Alida Castelli, Daniela Colombo, Marilisa D'Amico, Federica de Pasquale, Antonella De Santis, Angela Di Stefano, Annunziata D'Orazio, Bianca Ferramosca, Alessandra Maggiani, Flavia Marzano, Anna Maria Isastia, Mara Pirozzi, Lucinda Spera, Fiorenza Taricone, Alessandra Servidori e Arianna Voto **-** anche una riflessione della Consigliera nazionale di Parità, Franca Bagni Cipriani, e la testimonianza della sottosegretaria al lavoro Teresa Bellanova raccolta da Tiziana Bartolini sull'impatto del Job Acts sull'occupazione femminile e sulla conciliazione tra lavoro e famiglia.

http://issuu.com/noidonne/docs/cug_ebook?e=10444347/33559762

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

RECENSIONI

Alessandro Sterpa
Il pendolo e la livella - Il "federalismo all'italiana" e le riforme
G. Giappichelli Editore - dicembre 2015

di Leonella Cappelli

Il libro di Alessandro Sterpa, professore di diritto pubblico nell'Università degli Studi della Tuscia, è pubblicato sotto l'egida della Rivista di diritto pubblico italiano e comparato e contiene nel titolo il suo principio ispiratore: illustrare le fasi dell'ultimo ventennio in cui si sono registrati significativi mutamenti di indirizzo costituzionale in materia di autonomia regionale, un pendolo di ampliamento e restringimento di poteri e competenze, in contrapposto alla stabilità normativa dell'assetto degli Enti locali nel medesimo periodo (la livella).

Lo studio è compiuto in stretta correlazione con la giurisprudenza costituzionale e con i condizionamenti, sempre più stringenti, della politica e della normativa dell'Unione Europea e giunge fino alle modifiche costituzionali in corso nell'autunno 2015.

Nella prima parte, dedicata alle Regioni, vengono individuate due fasi: quella del balzo del pendolo (1999-2001) e quella del rimbalzo (2002-2015). Nella prima, caratterizzata essenzialmente dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, che regola l'elezione del Presidente delle Regioni, e soprattutto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato alcuni articoli della Carta, fra cui l'art. 117 e, in misura minore, il 118 ed il 119, viene rilevata l'influenza del "vento regionalista" che ha soffiato negli anni '90, spingendo il legislatore ad ampliare i poteri delle Regioni ai sensi del nuovo art. 117 e ad iniziare un processo di federalismo fiscale. Contemporaneamente venivano a cessare le funzioni di indirizzo e coordinamento dello Stato che avevano permeato i primi trenta anni di attuazione dell'istituto regionale.

Lo Sterpa sottolinea però che immediatamente dopo è iniziata la fase del rimbalzo, cioè un periodo di contrapposizione con lo Stato centrale nel corso del quale sono state annullate alcune delle "conquiste" regionaliste. A tale andamento avrebbero contribuito vari elementi, fra cui l'indirizzo centralista della Corte Costituzionale, oggetto di critica non tanto velata da parte dell'autore, nonché il ruolo sempre più preponderante assunto dalla legislazione e dalle istituzioni

europee, in particolare con il Trattato di Lisbona del 2009 e con il cosiddetto "fiscal compact", entrato in vigore nel 2013.

Quest'ultimo è stato applicato in Italia con l'introduzione dell'obbligo del pareggio di bilancio in Costituzione (modifica dell'art. 81) e con la creazione di un nuovo comma 1 dell'art. 97, che sancisce che "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". I vincoli al federalismo fiscale sono stati poi completati con la stagione della "spending review" e con il decreto-legge n. 174 del 2012, il cui contenuto, sottoposto a sindacato di legittimità, è stato in gran parte mantenuto in vigore dal giudizio della Suprema Corte, con riguardo non solo ai nuovi poteri di controllo della Corte dei Conti, ma anche ai limiti imposti dallo Stato a talune spese. Il tutto, nell'ottica della necessaria salvaguardia complessiva dell'equilibrio economico nazionale.

La prima parte dello studio si conclude con un'attenta disamina della portata e delle implicazioni della revisione costituzionale discussa ed approvata dal Parlamento nei mesi scorsi.

Nella seconda parte, dedicata agli Enti locali, lo Sterpa rileva come la quarantennale stabilità degli equilibri fra Stato ed Enti locali fino agli albori del nuovo secolo sia dovuta anche alla loro storia pre-repubblicana, che aveva sempre visto una prevalenza del ruolo delle istituzioni centrali, rappresentate in periferia dalle Prefetture, longa manus dei governi di tutte le stagioni. Plastica raffigurazione di tutto ciò è la competenza della materia, costantemente affidata al Ministero dell'Interno.

A comprova della pregressa "livella" la discussione, dopo l'emanazione della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, della compatibilità del Testo Unico degli Enti Locali approvato appena l'anno prima ed apparso inadeguato alla nuova impostazione "federalista" della Carta.

L'autore, in proposito, considera un errore delle "riforme Bassanini" l'aver affidato agli Enti locali spezzoni di funzioni statali e non materie omogenee, contribuendo a creare paralisi e conflittualità. Peraltro, recenti sentenze della Corte Costituzionale hanno sancito che l'affidamento allo Stato delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane ex art. 117 C. - comma 2 - lett. P - include solo i principi ma non anche la disciplina delle singole funzioni, con ciò aprendo spazi all'iniziativa locale.

Dopo alcuni cenni sui tentativi del periodo 2011-2012 in materia di riduzione delle competenze e del numero delle Province, l'autore si sofferma sulla legge "Delrio" (n. 56 del 2014),

considerata la prima significativa rottura della livella. In primo luogo le misure di riordino della "governance", con l'abolizione dell'elezione degli organismi assembleari e l'affidamento al solo Presidente dei poteri dell'ente. Sul punto, ampio spazio è dedicato alla questione, ancora non risolta, della possibilità, contemplata dall'art. 88 della legge, che il Presidente deleghi ai consiglieri alcune funzioni: se dovesse passare la tesi che i delegati rispondano in proprio degli atti conseguenti, si configurerebbe un ritorno ai poteri assessoriali, in contrasto con lo spirito complessivo della "Delrio" e degli indirizzi politici del periodo.

Oltre che sulle Province, ancor più l'autore si sofferma sulle Città Metropolitane, valutate come l'effettiva novità normativa degli ultimi anni in materia di enti "di area vasta", percorrendo le vicende dei nuovi statuti e in particolare di quello della C. M. di Roma Capitale, la cui esistenza ufficiale data dal 1° gennaio 2015. Dopo aver osservato che nessuna concreta funzione è stata affidata dalle deleghe legislative esercitate dal governo in virtù della legge istitutiva n. 42/2009, l'autore si spinge anche ad ipotizzare la necessità di modifiche normative, specie con riguardo alle elezioni dei consiglieri, che consentano una adeguata rappresentatività ai territori ed agli ambiti del comprensorio, oggi difficilmente raggiungibile data l'ampiezza geografica e di popolazione della C. M. di Roma, ben diversa da quella delle altre analoghe realtà individuate dalla legge.

In complesso, un testo costantemente corredato da numerose citazioni dottrinali e giurisprudenziali, e quindi non solo strumento divulgativo per chi voglia conoscere alcuni aspetti aggiornati dell'assetto istituzionale della Repubblica, ma anche ausilio stimolante di orientamento e discussione per addetti ai lavori e cultori della materia.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Francesca Izzo
Le avventure della libertà - Dall'antica Grecia al secolo delle donne
Carocci editore, Roma, marzo 2016

di Antonella Crescenzi

Il bel volume "Le avventure della libertà - Dall'antica Grecia al secolo delle donne" scritto da Francesca Izzo e uscito non casualmente nelle librerie l'8 marzo, appare in particolare sintonia con la delicata fase di passaggio che stanno vivendo le donne e la società italiana tutta. Una fase in cui, alla soddisfazione per i progressi raggiunti in tema di uguaglianza di diritti sociali, politici e civili, si contrappone un'inquietudine, un'ansia del futuro, una consapevolezza che ancora non si è fatto abbastanza, che qualcosa manca alla completezza della libertà delle donne. Una fase in cui la risposta delle Istituzioni alle nuove istanze femminili non sembra ancora del tutto adeguata, pur dovendosi riconoscere i notevoli progressi rispetto al passato, anche recente.

Documentando le principali tappe del percorso millenario compiuto in Occidente dalle donne (e dagli uomini) verso una libertà sempre più piena, e celebrandone via via gli innegabili successi, l'autrice ne coglie il nesso strettissimo con l'evoluzione della società e delle forme istituzionali, dai tempi antichi ai giorni nostri: " Fin dal suo apparire l'idea di libertà costituisce la quintessenza di ciò che si ritiene eminentemente umano, di ciò che distanzia gli uomini dagli animali". Il racconto delle "avventure della libertà" non può che riguardare la storia del cammino umano.

L'excursus prende inizio dall'antica Grecia, dove le donne non godono della libertà politica, al pari degli schiavi e di coloro che svolgono attività legate al soddisfacimento dei meri bisogni materiali. Le donne sono ritenute prive di razionalità, pertanto non pienamente umane, e sono escluse dall'attività della polis.

Nel mondo cristiano le donne fanno un passo avanti, beneficiando della visione universalistica predicata dalla nuova religione: insieme ai servi e agli schiavi, esse diventano libere nella sfera spirituale, ma nella dimensione mondana sono sottoposte all'autorità dell'uomo a causa del loro legame con la riproduzione e il sesso.

L'ombra del peccato e il mito biblico dell'Eden, la colpa e la caduta, relegano le donne ad una condizione di minorità che permarrà per molti secoli, fino ai tempi moderni, quando si

verificano cambiamenti fondamentali. Nel mondo moderno, infatti, il lavoro entra nella sfera della libertà e, con la Rivoluzione francese, prima, e con Marx, poi, si rovescia il rapporto tra lavoro intellettuale e lavoro manuale. I lavoratori sono elevati alla dignità di soggetti della storia. In quanto detentrici delle funzioni riproduttive fino ad allora assimilate a quelle manuali, le donne conquistano così un altro pezzo di libertà. Ma occorre arrivare al XX secolo perché cominci il reale, seppur difficile, percorso di emancipazione delle donne: non solo le vicende della seconda guerra mondiale, che hanno visto le donne protagoniste su molti fronti, ma anche i progressi della scienza sostengono e spingono il cambiamento.

Con l'avvio della contraccezione di massa e la legalizzazione dell'aborto, tra gli anni settanta e ottanta, si compie un salto straordinario nella progressione verso la libertà femminile: per la prima volta nella storia dell'umanità la riproduzione e la maternità diventano il frutto di una scelta volontaria. Nel modo in cui era accaduto per il lavoro nel secolo precedente, si spezza ora quel vincolo che legava le donne ad una dimensione di libertà mutilata.

All'ingresso delle donne nella sfera della libertà si accompagna il passaggio dallo Stato di diritto ottocentesco alla figura complessa dello Stato contemporaneo, che si va formando nel "secolo delle donne". Come già sottolineato e come chiaramente si evince dalla narrazione delle "avventure della libertà", i valori, costumi e comportamenti delle comunità organizzate rappresentano la declinazione visibile dell'evoluzione del pensiero umano, di cui la filosofia è, contemporaneamente, levatrice e sensore. Non deve meravigliare, pertanto, che al nuovo concetto filosofico di libertà corrispondano cambiamenti importanti nella legislazione e nella prassi delle Istituzioni, ad esempio la democrazia paritaria.

Alla funzione di ricostruzione storica, che ben compendia lo sviluppo del pensiero politico e filosofico dell'Occidente soffermandosi sui principali protagonisti, il volume unisce anche una profonda riflessione sul presente, partendo dalla contrapposizione delle due correnti fondamentali del femminismo: la prima punta all'assoluta uguaglianza con gli uomini, che portata alle estreme conseguenze significa omologazione e valorizzazione del "neutro"; la seconda pone l'esigenza di difendere la "differenza" per diventare donne libere e non uomini mancati.

L'autrice non teme di evocare le questioni in sospeso, gli arretramenti e le fughe in avanti, la messa in discussione di alcuni principi cardine della vita umana. Questioni politiche come,

appunto, la democrazia paritaria, ma anche etiche, come l'aborto, la fecondazione assistita, la maternità surrogata.

Ed è proprio qui che il volume dispiega tutta la sua forza prospettica, indicando come valori imprescindibili la differenza sessuale e la libertà, non disgiunta da responsabilità. Da un lato, una società in cui uomini e donne possano esprimersi alla pari, pur mantenendo le relative differenze, dall'altro, una società che non trasformi automaticamente tutti i desideri in diritti soggettivi. Non è la rinuncia alla maternità che può rendere uguali uomini e donne; non è la libertà asservita al capriccio del singolo individuo che si addice allo sviluppo umano.

In questa fase di passaggio, le Istituzioni della Repubblica sono chiamate a dare risposte: per garantire maggiore presenza femminile nella società e dare sostegno alla libera scelta della maternità, per affrontare le sfide che vanno a toccare le radici stesse del genere umano. E, lascia chiaramente intendere Francesca Izzo, le risposte diventano ancora più urgenti alla luce della grave crisi esistenziale che sta colpendo l'Europa tutta: solo se le donne saranno protagoniste alla pari degli uomini la nostra società potrà reagire e riprendere la via dello sviluppo senza arretramenti.

Una via che sarà ancora più in discesa se la parità di genere, secondo quanto stabilito dalle Nazioni Unite che l'hanno indicata come uno dei 17 obiettivi fondamentali dello sviluppo sostenibile da raggiungere da parte degli Stati entro il 2030, si comincerà a estendere anche nelle culture finora meno propense alla libertà femminile, da quella musulmana a quella indiana, per citare le più diffuse, e che riguardano almeno la metà della popolazione femminile mondiale.

Il quadro evolutivo del mondo occidentale e della sua filosofia, cosi bene tracciato da Francesca Izzo, ci fa sperare che i traguardi di libertà e civiltà raggiunti nel concreto dell'esistenza, nel fare di tutti i giorni e nell'ordine delle leggi, pur con tanti limiti e con la necessità di superarli, possano rappresentare un importante punto di riferimento per favorire questa ricomposizione.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

I media e le politiche
Come i giornali raccontano le scelte pubbliche che riguardano la vita dei cittadini

A cura di Luigi Bobbio e Franca Roncarolo - IL MULINO 2015

di Sonia Mecenate

Luigi Bobbio ha insegnato Analisi delle politiche pubbliche presso l'Università di Torino. Si è occupato di governi locali e relazioni intergovernative, di politiche territoriali e processi consensuali.

Franca Roncarolo insegna Comunicazione pubblica e politica presso l'Università di Torino. I suoi interessi di ricerca si concentrano in particolare sui temi della leadership politica nelle democrazie mediatizzate, del giornalismo e delle campagne elettorali. E' autrice di vari libri e redattrice di numerosi articoli in riviste internazionali.

Il libro affronta l'interessante ed attuale tema della valutazione delle politiche pubbliche dal punto di vista dell'informazione al cittadino, esaminando gli aspetti collegati alla comunicazione mediatica della politica e delle politiche pubbliche. In altre parole, poiché gli avvenimenti legati alla politica sono veicolati dai media, ci si chiede cosa accada di questa informazione e cosa venga concretamente compreso dal cittadino in termini di efficacia della stessa azione politica.

Dunque, il "focus" della ricerca non riguarda l'influenza che i giornali esercitano sul contenuto delle politiche pubbliche, bensì la qualità dell'informazione che essi veicolano.

Nel libro viene sviluppata una rilevante indagine comparata tra Italia, Francia e Spagna sulla trattazione delle politiche pubbliche da parte dei quotidiani. La ricerca mette in luce i diversi approcci comunicativi. In particolare, nella trattazione delle policy, il giornalismo francese si esprime con un profilo informativo più ampio e maggiormente focalizzato sui contenuti. I quotidiani italiani e spagnoli, viceversa, tendono principalmente a rispecchiare le cronache della politica, riferendo circa i contenuti in modo più superficiale. Comunque, i quotidiani spagnoli presentano caratteristiche di maggiore apertura agli attori sovranazionali oltre che regionali e locali. Quindi, nella comparazione, l'Italia si caratterizza per un modello di informazione politica maggiormente concentrato sulla cronaca e con spazio limitato sia agli approfondimenti di contenuto, sia alla visione internazionale.

È interessante l'analisi di come i media digitali ed il giornalismo televisivo abbiano indotto questo modello semplificato di comunicazione e commento dell'azione politica. Infatti, si osserva che le logiche dei media e quelle delle politiche pubbliche si muovono su piani differenti; il processo di formulazione di una politica pubblica si sviluppa lungo tempi dilatati, al contrario, i media (quotidiani) focalizzano la propria attenzione sui passaggi istantanei di maggior clamore.

In conclusione, i curatori del libro auspicano una maggiore comunicazione sul merito delle politiche pubbliche proprio da parte della stampa quotidiana; essa dovrebbe riacquistare il ruolo di intermediazione informativa, proponendo quegli approfondimenti che mancano nelle televisioni e nella rete a causa dell'immediatezza e rapidità di circolazione delle notizie. In altri termini, la stampa potrebbe offrire un servizio di orientamento ai cittadini e quindi uno strumento di valutazione e di maggiore controllo democratico sulle affermazioni e sulle azioni dei politici.

Anno 4, n. 06 – maggio 2016
Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

Nicoletta Stame
Valutazione pluralista

Franco Angeli, Milano, 2016

di Gianfranco Rebora

Il libro di Nicoletta Stame, *Valutazione pluralista,* offre un contributo importante di chiarimento delle teorie e delle pratiche della valutazione, che risponde a un'esigenza molto forte nel nostro Paese.

"La valutazione delle politiche è una pratica sociale dei paesi democratici" – scrive Stame all'inizio del libro riprendendo un concetto condiviso a livello internazionale. Nel nostro Paese, l'etichetta generica di "valutazione" è stata sovrapposta a una congerie di iniziative, di procedure, di strumenti in modo da determinare una grande confusione; appare evidente la scarsa consapevolezza di proponenti e gestori rispetto allo stato dell'arte in questo campo, che ha una marcata natura pluridisciplinare ed è attraversato da un fecondo pluralismo di metodi e di approcci.

Nella prima parte del volume Stame introduce il lettore nell'affascinante intrecciarsi di teorie, di metodi, di pratiche professionali, che si è sviluppato nel corso di oltre 50 anni a partire dalle applicazioni ai grandi programmi sociali degli anni '60 del Novecento negli Stati Uniti, con la successiva diffusione pluralista in un contesto sempre più internazionale.

L'autrice sintetizza in modo efficace i contributi dei tre approcci principali, che portano il segno soprattutto del tipo di risposta data a una domanda propriamente valutativa, come "è buono quello che è successo?", in rapporto a un programma o ad una politica pubblica.

Così, l'approccio positivista-sperimentale si qualifica per valutare la validità di una politica in base al livello di conseguimento degli obiettivi dichiarati; l'approccio pragmatista della qualità, a sua volta, si distingue per riconoscere la bontà di un programma perché "corrisponde ai criteri di qualità", quindi a standard, check list, indicatori o parametri variamente definiti; l'approccio costruttivista o del processo considera invece soprattutto il giudizio dei destinatari, e poi anche le prospettive di miglioramento riferite al valore pubblico o sociale.

Naturalmente le cose non sono così semplici e i diversi capitoli di questa prima parte introducono in un dibattito molto articolato, sviluppato con pubblicazioni molteplici e con confronti all'interno delle diverse associazioni dei valutatori, a partire da quella americana. Nel tempo,

approcci e metodi si sono contaminati a vicenda, sono nate versioni "miste", spinte dalla creatività e dall'iniziativa di pionieri come Wildawsky, Campbell, Scriven, Patton e altri, e poi da tanti valutatori che hanno saputo combinare l'esperienza pratica con l'impegno nella concettualizzazione e nella teoria.

Nella seconda parte, Nicoletta Stame si occupa di funzioni e usi della valutazione, un tema che porta inevitabilmente a entrare nella dimensione politica della valutazione e a considerare i complessi rapporti tra politica, amministrazione e valutazione.

Le due funzioni canoniche della valutazione sono l'accountability, cioè il rendere conto dei risultati ottenuti da politiche o programmi, e l'apprendimento, cioè le nuove conoscenze che ne conseguono, con lo sviluppo di un potenziale di miglioramento. Ma le due funzioni non si svolgono nel vuoto, bensì in un preciso contesto istituzionale e organizzativo, nel cui ambito i diversi attori possono dare luogo a una vasta gamma di usi della valutazione, dei suoi processi, strumenti ed esiti.

I tre approcci già considerati influiscono anche sul modo di interpretare sia l'accountability che l'apprendimento e comportano soprattutto diverse modalità di utilizzo.

Particolarmente interessante è proprio l'analisi degli usi della valutazione; ripercorrendo trattazioni consolidate e altre più recenti, Stame conclude che è possibile usare la valutazione sia per resistere al cambiamento, facendone un uso sul piano meramente simbolico, o come strumento legittimante dei decisori (che dimostrano di essersi attivati ma non hanno interesse reale per le conseguenze), sia per favorirlo; in questo secondo caso, ci può essere un uso strumentale, che comporta piccoli aggiustamenti e un apprendimento conservativo, oppure un uso cognitivo, o anche "illuminativo", con cambiamenti che interessano l'architettura dei programmi e generano forme di apprendimento innovativo, o a "doppio anello", con la maturazione di una nuova visione dei problemi o delle relazioni tra i soggetti interessati.

L'applicazione di questi concetti ai modelli di valutazione delle performance organizzative e alla gestione del personale, nel solco della corrente di riforme amministrative del New Public Management, introdotte anche nel nostro Paese, evidenzia il limite di una concezione e un uso solo o prevalentemente strumentale.

Con riferimento alla situazione italiana è sconfortante rilevare come l'attenzione che pure la valutazione ha avuto, per esempio in settori come la scuola e l'università, la pubblica

amministrazione e la sanità, non vada oltre un approccio concettuale decisamente meccanico, di tipo positivista, o al più orientato alla qualità nel senso della conformità rispetto a standard formali, con la conseguenza di limitare l'utilizzo, quando c'è, agli aspetti strumentali.

La possibilità di forme di valutazione che prescindano dagli obiettivi formalizzati (goal free), oppure la critica al diffuso assunto "we can't manage what we don't measure" sono ancora argomenti sui quali esiste un'imbarazzante chiusura culturale anche negli ambienti istituzionali e professionalmente dedicati ad attività valutative.

Anche per questo, è importante il fatto che questo volume porti il titolo "valutazione pluralista". Stame va anche oltre, affermando il concetto di valutazione democratica, che non solo riconosce il pluralismo dei valori, ma si orienta in una logica di servizio innanzitutto alla comunità, realizzando un "diritto a conoscere" che trascende ogni forma di utilizzo predefinito da qualche autorità.

Nel complesso, mi pare che il libro realizzi efficacemente gli intenti dichiarati dall'autrice; dimostrare, in particolare, che esistono alternative ai modi più tradizionali di pensare la valutazione e che queste hanno ormai raggiunto uno status, una dignità, sul piano sia teorico che professionale, sicuramente non inferiore a quei modelli che restano dominanti in paesi come l'Italia.

Importante mi sembra anche la visione della valutazione e del suo utilizzo in una prospettiva di cambiamento. Accogliendo questa indicazione, si può forse esplorare maggiormente la possibilità di integrare l'aspetto democratico, quindi aperto alla partecipazione dei soggetti, con forme di valutazione anche orientate da una regia di sistema (da parte ad esempio di agenzie indipendenti costituite su base professionale) che possa imprimere una spinta per utilizzi più finalizzati. La critica all'operato delle agenzie centrali che abbiamo avuto in Italia dovrebbe a mio avviso investire i modelli concettuali che ne hanno guidato l'azione piuttosto che arrivare a negare l'utilità della rispettiva funzione.

Questo può restare un dibattito aperto per il futuro; intanto, non si può che raccomandare la lettura del libro di Nicoletta Stame quantomeno ai professionisti, ai committenti ed agli utilizzatori della valutazione di politiche e programmi pubblici.

Nuova Etica Pubblica
Rivista dell'Associazione Etica PA

http://www.eticapa.it/eticapa/
redazione.eticapa@gmail.com

Direttora responsabile:
Daniela Carlà

Comitato scientifico
Manin Carabba
Luigi Corvo
Paolo De Ioanna
Giudo Melis
Gianfranco Rebora
Eugenio Schlitzer
Nicoletta Stame

Redazione

Coordinamento:
Leonella Cappelli
Loredana Mattei
Elisabetta Moffa

Giuseppe Beato
Sonia Mecenate
Roberta Morroni
Carlo Mochi Sismondi
Alberto Stancanelli
Alessandro Tombolini
Giovanni Vetritto
Antonio Zucaro

L'attività è svolta a titolo personale e le opinioni espresse impegnano esclusivamente gli autori

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo
mailto:redazione.eticapa@gmail.com