

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO



Scuola internazionale di dottorato
in
Formazione della Persona e Diritto del Mercato del Lavoro

SUPERARE LA BUROCRAZIA

Lavoro pubblico, persona, professionalità

Relatore:
Chiar.mo Prof. FRANCO RIVA

Tesi di dottorato
Umberto BURATTI
Matricola n. 1014028

XXV CICLO

*Al nostro silenzioso costruire
che presto sarà famiglia*

«Public servants do not deliver customer service;
they deliver democracy»

J. V. and R. B. Denhardt, *The New Public Service*

PREMESSA

DIFFICOLTÀ DI UN SUPERAMENTO

Sommario: 1. Superare la burocrazia? - 2. Lavoro pubblico, persona, professionalità. -
3. Le tre tappe del percorso.

«Pensare significa oltrepassare»

E. Bloch, *Il principio speranza*

1. Superare la burocrazia?

Superare la burocrazia? L'esperienza triennale di *internship* presso uno dei maggiori sindacati italiani del pubblico impiego, la Cisl FP, il percorso formativo della Scuola Internazionale di Dottorato e la ricerca scientifica hanno mostrato come un simile superamento non sia ancora stato pensato fino in fondo.

Questo potrebbe sembrare strano in un periodo in cui tra lotta contro i Nullafacenti, guerra ai Fannulloni e politiche di razionalizzazione della spesa, tutto ciò che ha avuto a che fare con l'articolato e vasto mondo della Pubblica Amministrazione è stato facilmente identificato come qualcosa di inutile. Da superare, appunto. Senza troppi giri di parole o ragionamenti “metafisici”.

Il superamento della burocrazia, però, è qualcosa di più complesso e non coincide semplicemente con l'accorpamento di qualche ufficio, con il pensionamento di alcune migliaia di lavoratori, con la dismissione di questa o quella attività produttiva, con la messa in vendita di immobili di pregio. Con la logica dell'accetta, insomma.

Le stesse politiche di riforma amministrativa che durano ormai da venti anni non sembrano centrare l'obiettivo. Tanto più provano ad allontanarsi dalla burocrazia, tanto più la riconfermano in maniera ancora più forte. Dietro la retorica efficientistica e produttivistica del *New Public Management* ricompare, quasi per magia, il vecchio mito del meccanicismo amministrativo, in veste solo un po' più aggiornata rispetto al taylorismo della scrivania di inizio Novecento. Segnale chiaro, questo, di un pensiero stanco che non riesce a fare fino in fondo i conti con i suoi presupposti. Che non riesce veramente a uscire dagli steccati in cui si trova rinchiuso.

L'intento sbandierato di superare la burocrazia quindi fallisce e si rovescia nel suo opposto. La macchina amministrativa sopravvive al tentativo della sua distruzione [Cfr. Capitolo primo. *Miti burocratici. La macchina oltre la macchina*].

Si tratta di un esito paradossale, ma che mostra, se ancora ce ne fosse bisogno, che l'oltrepassamento della burocrazia è qualcosa di più di un mero problema gestionale o organizzativo. È una questione di fini, non di mezzi. Di ragione valutante, non di ragione strumentale.

Superare la burocrazia significa prendere sul serio l'interrogativo sul senso, per nulla scontato, dell'esistenza di un sistema amministrativo all'interno di una convivenza che si vuol definire democratica. Significa riporre al centro del dibattito la questione: «a servizio di chi?» si costituisce e agisce l'Amministrazione Pubblica, che a sua volta rimanda immediatamente al come e al che modo questa viene organizzata.

Se, come sembra, è possibile rispondere a questo interrogativo andando, una volta per tutte, oltre ad ogni forma di meccanicismo e ad ogni tentazione burocratica di ritorno, (ri)mettendo al centro la persona che lavora e il suo essere “cittadino a servizio della cittadinanza”, allora e solo allora si apre uno spiraglio per un oltrepassamento definitivo [Cfr. Capitolo secondo. *A servizio di chi?*].

2. Lavoro pubblico, persona, professionalità

Un superamento che pretende in qualche modo di esser definitivo non può limitarsi alle buone intenzioni e alle belle parole, ma deve essere in grado di strutturare nel concreto l'Amministrazione in modo nuovo. La fine della burocrazia rimette subito al centro il problema dell'organizzazione amministrativa, del *lavoro pubblico*, della *persona* e della *professionalità*.

Il cittadino a servizio dei cittadini non può più venir confuso con un ingranaggio da oliare o con un “rotismo” da comandare a bacchetta. La persona che lavora, posta al centro dell'Amministrazione, rompe la macchina burocratica e spezza contemporaneamente i suoi presupposti organizzativi. L'efficientismo lascia spazio alla competenza, intesa come un *cum + petere*, “un dirigersi insieme con” tutta la propria personalità e professionalità nell'impegno lavorativo quotidiano [Cfr. Capitolo terzo. *Dall'efficientismo alla competenza*].

Lo stesso ingresso nell'Amministrazione subisce un contraccolpo. La logica un po' militaresca del reclutamento si rivela insufficiente perché ancora legata a un modello meccanicistico che confonde l'imparzialità con la spersonalizzazione, preferendo di fatto la forza anonima della massa, all'irrepetibilità della persona. Al suo posto si fa largo l'idea dell'apprendistato, nel quale il rapporto allievo-maestro si presenta come qualcosa di radicalmente diverso rispetto alla relazione formale e gerarchica tra superiore

e subalterno. La crescita professionale del primo, infatti, è affidata alle mani del secondo. All'interno di questa relazione, che è allo stesso tempo personale e professionale, maturano competenze che non possono essere racchiuse negli spazi angusti del mero adempimento formale della prestazione contrattuale, contribuendo così a scardinare, a loro volta, la vecchia idea della macchina amministrativa [Cfr. Capitolo quarto. *Dal reclutare all'apprendere*].

3. Le tre tappe del percorso

Superare la burocrazia e provare a (ri)pensare il lavoro pubblico, la persona e la professionalità sono gli obiettivi di questa tesi di dottorato.

Il percorso di ricerca si sviluppa in tre tappe. Una prima, dal titolo *Fondamenti per un lavoro pubblico "personale"*, composta dal primo e dal secondo capitolo, che ha come obiettivo quello di fornire la base teorica per il superamento della burocrazia.

Una seconda, intitolata *Progetti per un lavoro pubblico "personale"*, formata dal terzo e dal quarto capitolo, nella quale sono presentate due ipotesi organizzative post-burocratiche concrete: la gestione del personale per competenze e l'apprendistato come via d'accesso al pubblico impiego.

Una terza, dal titolo *Riferimenti per un lavoro pubblico "personale"*, che contiene la *literature review* dalla quale è possibile rintracciare le diverse fonti utilizzate per pensare questo percorso di ricerca.

PARTE PRIMA
FONDAMENTI PER UN LAVORO PUBBLICO “PERSONALE”

CAPITOLO PRIMO
MITI BUROCRATICI
LA MACCHINA OLTRE LA MACCHINA

Sommario: 1. Burocrazia: difficoltà di una definizione. - 2. Una strana alleanza. - 3. Pubblico e privato: una frattura originaria. - 4. L'Amministrazione-Macchina. - 5. Un mito moderno. - 6. Il fascino degli inizi. - 7. Fuga dallo Stato, non dalla macchina. - 8. Un uomo solo al comando. - 9. Una certa continuità. - 10. Rito burocratico. - 11. Un linguaggio per iniziati. - 12. Feticcio burocratico. - 13. L'autocombustione amministrativa. - 14. Reinventare l'Amministrazione. - 15. Un nuovo mito: l'Amministrazione-Azienda. - 16. Una nuova fascinazione. - 17. La macchina oltre la macchina. - 18. Riorganizzazione, non ripensamento. - 19. Una pericolosa confusione. - 20. Un percorso più lungo.

«Anche per il lavoro pubblico il problema cardine è quello dell'organizzazione del lavoro in modo veramente *razionale*: non solo nel senso della razionalità strumentale, cioè della funzionalità e produttività, ma anche e soprattutto in quello della ragione valutante e quindi della giustizia e degli obiettivi e delle finalità, delle loro priorità e della distribuzione di oneri e vantaggi»

C. M. Martini, *Esiste un'etica del lavoro pubblico?*

1. Burocrazia: difficoltà di una definizione

Di fronte alla parola burocrazia si prova sempre una certa dose di imbarazzo. Tutti sanno che cos'è. Tutti ci hanno, volenti o nolenti, a che fare. Spesso quotidianamente. Nel momento in cui, però, si cerca di passare dal vissuto personale al piano della ricerca, dal quotidiano allo scientifico, per così dire, qualcosa si perde.

La burocrazia sembra non volersi lasciare racchiudere in una definizione. Al contrario, sfugge da ogni parte. Nessuna delimitazione concettuale la

riesce a comprendere del tutto, fino in fondo. Nel tentativo di metterla a fuoco, infatti, si sfuoca continuamente e i suoi contorni appaiono spesso imprecisi. Poco nitidi.

È un fatto davvero singolare per una parola di cui si conosce con esattezza quasi anagrafica la data di nascita, avvenuta in Francia alla fine del XVIII secolo ad opera di un acuto osservatore delle vicende politiche dell'epoca – il signor de Gournay – che assiste al progressivo accrescere di una nuova classe sociale: i *bureaucrates*, coloro che, chiusi negli uffici, dalla loro scrivania gestiscono informative e documentazioni e le filtrano alla classe dirigente perché assuma le decisioni necessarie.

Burocrazia è una parola relativamente giovane, dunque, ed etimologicamente abbastanza semplice: *bureau* + *kràtos*: potere degli uffici. Tuttavia, in poco più di quattro secoli ha ampliato a dismisura i propri confini semantici fino a divenire, per alcuni, l'emblema per l'ermeneutica di un'intera epoca, quella moderna.

2. Una strana alleanza

La continua espansione semantica del termine burocrazia che la interpreta, di volta in volta, come sinonimo di organizzazione razionale, inefficienza organizzata, Pubblica Amministrazione, Amministrazione da parte di funzionari specializzati, organizzazione *tout court*, società moderna, fonde e con-fonde contemporaneamente i diversi significati. Come in un caleidoscopio dai mille colori, a seconda del punto di osservazione, il termine burocrazia viene ad assumere sfumature di senso diverse che si affermano e si smentiscono nel medesimo tempo.

La stessa letteratura scientifica è costretta continuamente a precisare a quale concetto di burocrazia si riferisce, distinguendo, ad esempio, tra burocrazia e burocratismo, tra burocrazia e deriva burocratica, tra burocrazia in senso positivo o negativo. In tal modo genera, a sua volta, nuove parole e nuovi significati.

In questo processo di ridefinizione senza sosta, il linguaggio scientifico e quello comune, legato alle metafore della vita quotidiana, sovente si uniscono stringendo una strana alleanza che, in altri ambiti, desterebbe più di una accusa di sovrapposizione impropria di piani che “dovrebbero” rimanere separati: quello della *communis opinio* e quello “alto” del sapere.

Sin dalla sua origine il fenomeno burocratico, invece, è stato oggetto di sarcasmo e pungente ironia da parte della letteratura, prima, e della cinematografia, poi.

I vizi e i vezzi della nuova classe sociale, del nuovo “potere degli uffici”, sono stati sottoposti al vaglio dei commediografi di tutta Europa, e non solo. Molti dei grandi scrittori – Maupassant, Gogol, Kafka, Böll, Stendhal, Melville, Zola, Balzac, Puskin, per citarne solo alcuni – hanno potuto

descrivere nei dettagli la burocrazia, proprio perché ne facevano parte, ne erano al servizio e la conoscevano dall'interno. I grandi prosatori quindi hanno attinto abbondantemente dalle ossessioni e dalle manie quotidiane dell'esercito in “mezze maniche” di cui facevano parte.

La loro vita “personale” dietro la scrivania è divenuta letteratura e viceversa, in un rapporto di connessione-complementarietà difficile da recidere. Le descrizioni dei vari Balzac, Gogol, Kafka ben presto, però, sono state usate come base per ragionamenti “scientifici” sul fenomeno burocratico. Soprattutto sulla sua accezione negativa di inefficienza organizzata e mala-amministrazione.

L'Italia, nel suo piccolo, non è esente da questa tendenza, non senza qualche semplificazione e condizionamento di troppo, legati alla tipicità della propria storia. La letteratura “burocratica” italiana restituisce spesso l'immagine di un impiegato schivo, goffo, con uno stipendio misero, alla ricerca della pietà e della commiserazione del potente di turno, all'interno di una Amministrazione che è contemporaneamente madre e matrigna, salvezza e dannazione, sicurezza e schiavitù. Porto sicuro contro i pericoli dell'esterno, ma anche recinto e reticolato senza vie di fuga.

Il lavoratore pubblico italiano è stato e continua ad essere nell'immaginario collettivo, come dimostrano i dibattiti quotidiani sui giornali, il Monsù Travet – il travicello – descritto da Vittorio Bersezio nell'omonima commedia del 1863, come se 150 anni di storia unitaria non fossero mai trascorsi.

3. Pubblico e privato: una frattura originaria

Accanto all'intima debolezza della rappresentazione dell'impiegato pubblico – il borghese “piccolo, piccolo” che lavora al Ministero, per riprendere il titolo del celebre romanzo “burocratico” di Cerami – sorge, poi, nella letteratura italiana un'altra e ben più profonda evocazione: la contrapposizione tra pubblico e privato. Si tratta di una rottura originaria che nasce con la costituzione della Pubblica Amministrazione in quanto tale. È lo scontro tra il Signor Giacchetta e Monsù Travet. Il primo rappresenta il commerciante libero e indipendente, orgoglioso di non dover “far di cappello a nessuno”, il secondo è l'emblema dell'impiegato pubblico sottoposto al “governo gerarchico dall'alto” e alla dipendenza economica.

A opporsi non sono unicamente due caricature, bensì due vere e proprie *Weltanschauung* diverse e inconciliabili tra di loro: l'intraprendenza, il rischio, il guadagno, la libertà, da un lato; la routine, il formalismo, la remunerazione bassa e la sottomissione, dall'altro.

Una sorta di manicheismo attraversa così la letteratura e la società italiana, sin dai suoi inizi: il lavoro privato visto come l'Eldorado della realizzazione di sé, del guadagno economico, dell'organizzazione perfetta, e il lavoro pubblico

interpretato come luogo del mancato appagamento professionale, della paga da fame, della mala-amministrazione.

Il veicolo letterario, amplificando i vizi del sistema burocratico, semplifica e divide: da un lato il bene, il lavoro privato; dall'altro il male, il lavoro pubblico; generando a sua volta giudizi di valore che si sovrappongono di continuo.

Il linguaggio “delle lettere” con le sue metafore e le sue iperboli diventa quindi anche in Italia la base per una riflessione scientifica sul fenomeno burocratico. Letteratura e scienza si fondono e si confondono.

Questa strana alleanza, poi, si spinge oltre. La stessa giustificazione di politiche di riforma dell'Amministrazione Pubblica, infatti, attinge dal retaggio letterario divenuto scientifico. Il rimando ai dipendenti pubblici rappresentati, di volta in volta, come Nullafacenti e Fannulloni diviene il punto di partenza per programmi di riorganizzazione e proposte di legge.

Si assiste così all'ultima metamorfosi del letterario che assume al ruolo di politico. Del letterario che giustifica il politico.

4. L'Amministrazione-Macchina

Dentro al *mare magnum* della polivocità propria del termine burocrazia cresce una duplice tensione. All'idea comune e scientifica del fenomeno burocratico come sinonimo di cattiva amministrazione si contrappone il suo opposto: il concetto di burocrazia come modello ideale per la migliore organizzazione possibile.

L'ambiguità arriva così al suo culmine, al paradosso per cui lo stesso termine viene ad indicare contemporaneamente inefficienza ed efficienza, irrazionalità e razionalità, caos e ordine, imprecisione e perfezione. E se è vero che storicamente il primo senso precede il secondo – nella sua originaria accezione, infatti, il termine burocrazia era associato all'idea di una vera e propria malattia per il sistema di governo – è ancor più vero che l'ideale della burocrazia intesa come organizzazione perfetta ha preso, per lungo tempo, il sopravvento.

Dall'interno della tensione che attraversa il regno del polivoco si staglia così con forza, un mito irresistibile: l'immagine della burocrazia quale esempio di macchina (perfetta) per l'Amministrazione.

5. Un mito moderno

L'ideale della burocrazia-macchina ha molti padri. In ambito continentale sono le riflessioni e le analisi di Max Weber a portare a frutto e a sistema una lunga tradizione che affonda le sue radici nel pensiero amministrativo tedesco.

Oltre l'Atlantico, invece, è il presidente Woodrow Wilson a tracciare la strada verso l'ideale meccanicistico di un'Amministrazione perfetta.

Da una sponda all'altra dell'Oceano l'esigenza è sempre la medesima: la necessità di raggiungere un obiettivo nel modo più efficiente ed efficace – più razionale – possibile. Di dar vita, quindi, ad uno strumento politico in cui il rapporto tra causa ed effetto sia il più rapido in assoluto.

Ecco allora l'idea di organizzare in modo gerarchico, dall'alto verso il basso, uffici, persone, risorse. Il vertice politico pensa e sceglie; l'organizzazione con i suoi funzionari amministrativi specializzati esegue; in una dicotomia decisionale e operativa che non sembra ammettere eccezioni. La politica necessita, infatti, di un braccio operativo ovvero di una Amministrazione per trasformare in realtà le proprie decisioni, in opere i propri “pensieri”.

La macchina amministrativa ricalca passo dopo passo la rigida separazione tra mente e corpo tipica della modernità o, forse, è la distinzione cartesiana portata all'ultimo stadio, all'ennesima potenza. Dal soggetto, alla società. Dall'io individuale, all'io collettivo. Dalla persona, all'organizzazione.

Dall'inizio alla fine della macchina amministrativa, domina un'unica razionalità, quella verso lo scopo, per usare un'espressione cara a Weber. Tutto il resto non conta, o meglio, è di intralcio alla realizzazione dell'organizzazione che si pensa (potenzialmente) come perfetta. Dentro la burocrazia divenuta macchina non possono, infatti, esistere passioni. Non possono esistere valori con cui fare i conti. Il cuore di un motore è sempre un pezzo di metallo. Eventuali cedimenti “sentimentali” sarebbero come granellini di sabbia che rischiano di bloccare l'intero sistema. I membri dell'organizzazione – i lavoratori – sono tutti elementi di una catena di montaggio che non sforna bulloni, viti o auto, bensì pratiche amministrative. Il buon dipendente non si chiede il perché della propria azione, ma esegue meccanicamente – *sine ira ac studio* – ciò che gli viene ordinato. Ciò che viene dall'alto. Ciò che la “testa politica” pensa.

Il ciclo è continuo. La macchina non si può fermare. La macchina non può perdere tempo prezioso come il denaro. La macchina è efficienza, efficacia, produttività.

La macchina da mito diviene modello, ideal-tipo. Utopia da raggiungere ad ogni costo. Un Moloch leggendario, tremendo e fascinoso allo stesso tempo.

6. Il fascino degli inizi

La potenza evocativa della burocrazia-macchina è irresistibile e così la stessa Pubblica Amministrazione italiana viene ad essere concepita, sin dalle sue origini, sul modello dell'organizzazione meccanica perfetta.

Il mito burocratico assume i contorni dei “rotismi amministrativi” che tanto seducono Cavour il quale, su di essi, struttura il sistema

dell'Amministrazione del piccolo Regno Sabauda esteso, dopo l'Unità nazionale, al più vasto territorio italiano.

Il fulcro dell'intero impianto è la figura del Ministro nelle cui mani si concentrano la responsabilità di direzione e quella di esecuzione. È lui il manovratore della macchina amministrativa. È lui che deve rispondere della propria azione di guida direttamente davanti al corpo politico del Parlamento e al Re.

Ancora di più. La macchina amministrativa con la sua perfezione e la sua uniformità imposta dall'alto è uno strumento utile per “fare l'Italia”. Dalla prima Capitale Torino fino alla Sicilia, infatti, occorre che gli ordini vengano eseguiti senza differenze. Il rapporto centro-periferia dev'essere il più diretto possibile e se nella Capitale “guida” il Ministro, in periferia è compito del Prefetto controllare che i rotismi non si inceppino. Che tra comando e azione non vi siano discostamenti sensibili.

L'Amministrazione-macchina, tuttavia, non si limita “a fare l'Italia”, il suo compito è più ambizioso e punta anche “a fare – cavourianamente parlando – gli italiani”, o almeno una parte di essi, quelli che lavorano negli uffici governativi. Lo stesso rigoroso e formale linguaggio burocratico diventa, infatti, occasione per uniformare e rendere omogeneo ciò che per secoli è stato diviso, amalgamando, inglobando e talvolta cancellando, forse per sempre, altre tradizioni, altri modelli amministrativi.

Il “nuovo” linguaggio burocratico: «costringe i funzionari ad abbandonare l'uso del dialetto e ad usare e diffondere un tipo linguistico unitario» [De Mauro, 1999]. Tuttavia, anche la lingua dei burocrati non è esente da contraddizioni. Nel suo amalgamare, separa, diventando sempre più un linguaggio per iniziati, per coloro che sono dentro all'Amministrazione. Un “dialetto” ad uso interno che diventa incomprensibile ai più, fino a giungere al paradosso di dover aver bisogno di un vero e proprio manuale di traduzione per comunicare con chi sta dall'altra parte della scrivania.

Il linguaggio amministrativo diviene, poi, un potente strumento per veicolare i valori della nuova burocrazia-macchina. In esso dominano l'uso della forma impersonale, la deferenza verso il superiore. Appositi manuali spiegano come rivolgersi ai funzionari di grado più alto o ai Ministri nella convinzione che: «l'umiltà eguale o conforme al sentimento, necessaria al discorso e nel carteggio dell'Impiegato inferiore verso il Superiore, contribuisce a mantenere l'ordine e la disciplina negli Uffici ed è utile all'umile perché il linguaggio modesto e rispettoso predispone in di lui favore» [Mazzei, 1902].

Così tra l'esercito che ha combattuto per unire il Regno di Italia e l'esercito di funzionari pubblici chiamati a dar vita all'unità amministrativa del Paese, non vi è molta differenza. La gerarchia è simile, le direttive ministeriali appaiono come ordini di un comandante d'armata e anche gli spazi degli uffici ricordano, spesso, quelli duri e severi delle caserme dei militari o delle celle monastiche.

7. Fuga dallo Stato, non dalla macchina

Nel primo Ventennio del XX secolo la burocrazia-macchina amplia, anche a causa del primo conflitto mondiale, le proprie dimensioni, inglobando funzioni che in precedenza erano state lasciate all'iniziativa privata e ponendo le basi per quello qualche decennio più avanti verrà chiamato *Welfare State*.

L'Amministrazione non si limita più a dirigere dall'alto, ma entra a gestire direttamente funzioni economiche, sociali, assicurative. Nel suo ingigantirsi, però, il mito della macchina-amministrativa subisce le prime smentite e riconferme. L'organizzazione burocratica ministeriale risulta essere, infatti, poco adatta per i nuovi compiti che l'Amministrazione assume su di sé. Occorre “fuggire dallo Stato”, creare “Amministrazioni parallele” perché il modello cavouriano sembra non reggere più. La sua deriva formalista rallenta la macchina piuttosto che renderla veloce e snella.

A ben vedere, però, non è il mito della burocrazia-macchina, a venir abbandonato. È la traduzione in concreto dell'ideal-tipo che necessita unicamente di una revisione, magari profonda, ma pur sempre solo di una revisione. Il paradigma fondamentale dell'efficientismo meccanico non viene per nulla toccato. Al contrario, esplose su alcune riviste il dibattito intorno al “taylorismo della scrivania” fondato su: «una più netta e consapevole concezione dell'amministrazione come macchina, [su] un'inedita ideologia del produttivismo». E così: «il tradizionale impianto autoritario della cultura burocratica (il mito della gerarchia e dell'obbedienza pronta e cieca) si sposa con la concezione dell'impiegato pubblico ridotto a rotella impersonale nella catena di montaggio dell'atto amministrativo: un operaio della penna, legato a ritmi ben precisi, incoraggiato con opportuni incentivi, reso più rapido e puntuale grazie alla riduzione e alla semplificazione delle funzioni che, nella divisione complessiva del lavoro, gli vengono affidate» [Melis, 1984].

Occorre meccanizzare il più possibile il processo amministrativo, organizzare in maniera più razionale l'intera burocrazia italiana: «per dimostrare quali tesori di energie si possono trarre dalle masse lavoratrici e come mediante l'ordine e la regolarità la produzione possa venire immensamente migliorata» [Giannini, in Varni e Melis, 1997].

Se il formalismo “grippa” il motore burocratico, allora il taylorismo con la sua organizzazione scientifica del lavoro può costituire la soluzione per far ripartire i cilindri del motore. La macchina domina, ancora una volta, dall'inizio alla fine, ogni discorso sull'Amministrazione.

8. Un uomo solo al comando

Il fascino per la macchina amministrativa non conosce tentennamenti e non arretra nemmeno durante il periodo fascista. Sono le parole dello stesso Mussolini a confermare la sua attrazione verso i “rotismi amministrativi”.

La burocrazia, per il “primo impiegato dello Stato” – come ama farsi chiamare il capo del fascismo – : «è sempre migliore di quello che si dipinge. È una forza quotidiana dello Stato, che va sapientemente secondata con amore e senza falsi disprezzi. È come un motore gigantesco, il quale nei primi, anni del suo funzionamento, ha un ritmo regolare e fervido, che è suscettibile di un improvviso arresto... Allora intervengo io. Spingo una leva ed il motore che si era arrestato oppure girava a folle, sotto l'impulso di quella leva si ingrana e il ritmo ripiglia regolare» [Mussolini, in Melis, 2000].

Manovrare l'Amministrazione, tuttavia, non è cosa semplice neppure per il Regime e per il suo “duce”. L'atteggiamento del fascismo nei confronti della burocrazia italiana è spesso ambiguo. Allo slancio iniziale – e di facciata – per un rinnovamento dell'apparato statale attraverso una fascistizzazione del settore pubblico, volta ad un rilancio della macchina amministrativa, si contrappone una silenziosa conferma della classe dirigente dell'epoca liberale-giolittiana poco avvezza alle novità.

La riforma amministrativa del 1923 poi non compie quella revisione della macchina-amministrativa attesa da molti, al contrario, ripropone uno schema consolidato di un uomo solo al comando delle leve amministrative. Gerarchia e autorità (ri)diventano le parole d'ordine per far ripartire il motore dello Stato. Per non fargli fare più nessun “giro a vuoto”.

La macchina si ripresenta, così, nella sua versione più tradizionale. Di certo non viene abbandonata, forse perché costituisce: «il vero e più sicuro elemento di stabilità del regime, la “rotativa” del suo governo» [De Felice, in Melis, 1984].

Alle soglie della svolta repubblicana l'ideal-tipo burocratico è quindi ancora ben saldo, anche le ipotesi di ammodernamento, infatti, non escono dal paradigma meccanicistico. Al contrario, lo elevano all'ennesima potenza, accentuandone ancora di più i tratti più marcatamente autoritari e gerarchici.

9. Una certa continuità

Il fascino per la macchina non è un fascino solo degli inizi. Un amore di gioventù, per così dire. Nel passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, dalla Dittatura alla Democrazia poco o nulla cambia. Per rendersene conto è sufficiente leggere gli articoli 97 e 98 della Costituzione repubblicana che modellano ancora oggi la Pubblica Amministrazione.

Il primo sancisce che: «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». Il secondo, invece, afferma che: «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

Le preoccupazioni del legislatore Costituente repubblicano e democratico non differiscono quasi per nulla dal suo predecessore monarchico, prima, e totalitario, poi. “Buon andamento”, “imparzialità”, “sfere di competenza”, sono tutte parole che confermano il modello di un'organizzazione gerarchica, strutturata dall'alto verso il basso, finalizzata ad un quanto mai misterioso e per certi versi nostalgico “servizio esclusivo della Nazione”.

L'ideale della macchina amministrativa è, quindi, ben saldo anche nella Costituzione repubblicana e democratica. Paradossale assai strano e un poco sospetto. La democrazia non sembra aver bisogno, infatti, di una Amministrazione diversa. Il carattere asessuato di questa, il suo essere “fredda” macchina, le assicurano l'immunità nel passaggio dal governo del Re al governo dei Cittadini. Sembra che per l'evoluzione dalla dittatura alla democrazia sia sufficiente cambiare il modo con cui il politico prende le decisioni, non come queste vengono eseguite. L'organizzazione meccanicistica della burocrazia pare non riguardi, quindi, il modo di vita democratico. Quella può continuare ad essere piramidale e gerarchica, mentre questo si costituisce come orizzontale e partecipativo. Nessuna contraddizione, almeno in apparenza, viene avvertita.

Per trovare toni lievemente diversi bisogna fare un piccolo passo indietro nell'assai meno citato articolo 54 della Costituzione per cui: «tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

Alla freddezza e alla gerarchia della macchina qui si contrappone il “calore” delle parole fedeltà e affidamento. La questione dell'organizzazione amministrativa sembra essere portata su un piano diverso rispetto alle mere esigenze di efficienza ed efficacia. Di razionalità verso lo scopo e di produttività. Il verticismo degli articoli 97 e 98 è mitigato da un senso di cittadinanza comune e partecipata che apre all’“affidamento” delle funzioni pubbliche il quale lascia intendere una responsabilità diversa da parte dei dipendenti dell'Amministrazione. Ritornano, per così dire, i “valori”. O per lo meno un ragionamento che va oltre al solo calcolo ragionieristico di costi e benefici ed apre ad una fedeltà che dev'essere condivisa tra tutti i cittadini.

Si tratta, tuttavia, di una nota a margine, quasi nascosta dietro la potenza evocativa del mito della macchina burocratica. Non esente, anch'essa, da qualche possibile contraddizione. Il richiamo alla disciplina e all'onore, talvolta, ricorda qualcosa di militaresco. Di vagamente gerarchico.

10. Rito burocratico

Come tutti i miti, anche quello della burocrazia-macchina ha bisogno dei suoi riti, delle sue continue celebrazioni per rimanere in vita. Il rito si mostra,

in questo caso, in mille sfaccettature apparentemente diverse: quella del formalismo portato all'ennesima potenza, del neutralismo, della deferenza verso il superiore gerarchico, dello spirito di corpo.

Le molteplici versioni del rito burocratico si rimandano a vicenda, in una matassa che diviene sempre più difficile da sbrogliare. Tutto di una pratica amministrativa, infatti, dev'essere registrato. Dalla sua nascita, fino al suo deposito nell'archivio. Ogni passaggio dev'essere catalogato, firmato, controfirmato. Dall'alto verso il basso. Dal basso verso l'alto. In caso di errore, imprecisione, lieve scorrettezza si rinizia nuovamente, perché, come indicava un manualetto del buon impiegato pubblico di inizio '900: «lo stile è l'uomo: la frase ufficiale dice l'impiegato» [Mazzei, 1902].

L'ingranaggio della macchina amministrativa funziona proprio in quanto tutto è previsto, tutto è ordinato – razionalmente – secondo uno scopo. I personalismi non sono tollerati. La cultura del precedente regna incontrastata, le eccezioni non sono ammesse. Men che meno la fantasia. Come ricorda H. Beyle: «ciò che l'Erario più detesta è che si faccia mostra di avere delle idee» [Vandelli, 2011]. Sarebbero come un corpo estraneo che entra nell'ingranaggio e lo blocca, facendo fondere il motore.

Il mito si fa rito. E il rito alimenta il mito, dando vita ad un circolo che pare senza fine per cui: «alcune norme burocratiche, originariamente introdotte per ragioni tecniche, tendono a divenire rigide e sacre» [Merton, 1971].

11. Un linguaggio per iniziati

La burocrazia-macchina con la sua ritualità esasperata si trasforma in una sorta di religione esoterica con tanto di chierici e di laici: i giudici amministrativi, gli amministratori, i burocrati. Una religione per pochi iniziati. Per coloro che ne sanno interpretare la lingua e i simboli. D'altronde: «l'amministratore che non è più interprete delle esigenze degli amministrati ma diviene soltanto interprete formale delle esigenze della legge; il giudice che nella sua opera di applicazione della norma non la ricrea per adattarla al caso concreto e alla mutevole realtà che ogni giorno gli viene presentata, ma si limita a decidere se il caso concreto è o meno conforme ad una legge [...] ipostatizzata e lontana, non possono non diventare una casta dal linguaggio sempre un po' avvolto nel mistero e troppo spesso incomprensibile. Chierici e laici nell'ordinamento amministrativo» [Benvenuti, 1969].

Ancora una volta, dunque, è il linguaggio che segna una linea di demarcazione, tra chi è dentro e chi è fuori. Tra gli adepti e gli esclusi. Tra chi appartiene al corpo amministrativo e chi no. La lingua burocratica, con il suo sfoggio esasperato di cultura giuridica e il vezzo per il rimando ai brocardi latini, è e non è, allo stesso tempo, lo stesso degli uomini comuni. Le pratiche amministrative appaiono come *rebus* impossibili da risolvere. Nel suo

amministrare la città degli uomini, la burocrazia-macchina ne usa il medesimo linguaggio, ma al contempo lo stravolge portandolo ad un piano di incomprensibilità.

Chi prova ad accedervi dall'esterno legge, ma non capisce. È dentro alla Amministrazione, ma è come se ne fosse rimasto fuori. Tutto gli è estraneo, anche se lo riguarda. Paradosso dei paradossi per cui la burocrazia-macchina divenuta mito è al centro della città degli uomini, ma al contempo né è fuori. Come il castello di Kafka, ben visibile a tutti, ma sempre inaccessibile.

Il formalismo linguistico, però, non si limita a separare chi sta dentro e chi sta fuori dall'ingranaggio amministrativo. Con la sua forma impersonale, con la sua deferenza verso il superiore di grado traccia una linea di confine anche all'interno della burocrazia-macchina, stabilendo chi sta sopra e chi sta sotto. Chi dirige e chi esegue.

Ancora di più. Il linguaggio burocratico si parla addosso. Dice senza dire nulla. Come il mulino di Esher che con un'illusione ottica non fa altro che alimentare se stesso, senza produrre veramente alcunché.

Le pratiche amministrative vivono di vita propria e, rimandandosi a vicenda, in un labirinto senza fine, diventano il paravento dietro cui nascondersi. La foglia di fico che cela, dietro lo "spirito di corpo", il corporativismo.

12. Feticcio burocratico

Nel suo accrescere, il mito della burocrazia-macchina genera le condizioni per la propria smentita. Il rito amministrativo mostra presto il suo risvolto di vuoto feticcio.

Il decalogo del burocrate secondo cui: «Primo: non avrai altro Dio fuorché la forma. (Una variante recita: non avrai altro Dio fuorché la norma). Secondo: ricordati che ogni volta che innovi minacci te stesso e gli altri. Terzo: sveltire è un po' morire. Quarto: non trarrai insegnamento alcuno dal tuo errore» palesa, infatti, il vero volto del culto burocratico: l'autocelebrazione e l'autoconservazione di una Amministrazione separatasi, ormai quasi definitivamente, dalla città degli uomini [Camilleri, 2000].

Il formalismo, il neutralismo, la deferenza verso il superiore gerarchico, lo spirito di corpo celebrati nel mito amministrativo rivelano, in realtà, una ritualità fine a se stessa e diventano il pretesto per la deresponsabilizzazione, il rimando continuo ad altri, a cause di forza maggiore, ad un impegno lavorativo e personale spesso relativo.

Forse non può che essere altrimenti. «Una volta concepita l'amministrazione come macchina, un meccanismo di traduzione del comando normativo, [infatti] non [può] farsi spazio neppure in via di ipotesi al concetto di responsabilità dei singoli» [Melis, 1997].

All'improvviso la burocrazia-macchina si rivela fragile proprio dal suo interno. Una sorta di bella carrozzeria che, però, nasconde un motore che non funziona. E così al mito dell'efficientismo, della produttività, del maggior rendimento costi-benefici, si contrappone il mito opposto. Anzi è propria questa celebrazione amministrativa, o meglio, autocelebrazione, che crea le condizioni per la nascita di una mitologia di segno inverso. Quella per cui la burocrazia è il luogo del non lavoro, del dolce fare niente, del posto fisso comunque assicurato, dello stipendio a fine mese garantito, della non responsabilità, dell'immobilità nello spazio e nel tempo.

Altro che luogo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'imparzialità, i presupposti della perfetta macchina amministrativa sono in realtà un feticcio che maschera il proprio opposto. L'Amministrazione diviene l'emblema del lavoro che non lavora, il paradiso ricercato perché dà sicurezza e stabilità senza chiedere troppo in cambio, il Moloch dentro cui è possibile nascondersi.

Il lavoratore della macchina-burocratica, da parte sua, da ingranaggio perfettamente inserito in un sistema ideale, ritorna ad essere un travicello – un Travet – che per non farsi schiacciare dal peso dell'intero edificio esegue nel dettaglio, facendo il minimo indispensabile, nulla di più, nulla di meno. Il resto non gli compete.

13. L'autocombustione amministrativa

Visti da vicino, i due miti della burocrazia come macchina perfetta e il suo opposto, della burocrazia come luogo dell'inefficienza e del non lavoro non sono altro che due facce della stessa medaglia. Questo alimenta quello. E viceversa. Tanto più, infatti, si cerca di rafforzare il primo, di renderlo operativo con leggi, norme e prescrizione, tanto più si accresce il secondo. Nella macchina-amministrativa qualcosa, dunque, non torna.

L'inefficienza è frutto del mito dell'efficienza. La bassa produttività della ricerca della massima produttività. L'irresponsabilità della troppa gerarchia. L'inefficacia del formalismo esasperato. Altro che miti contrapposti. Nel loro scontro i due modelli si rafforzano e si svuotano a vicenda. L'apice dell'uno coincide con l'apice dell'altro. In un paradosso continuo. In una autocombustione che li esaurisce entrambi.

14. Reinventare l'Amministrazione

Sulle ceneri del mito della burocrazia-macchina sorgono altre parole chiave, altri ideal-tipi a cui ispirare l'azione dell'Amministrazione. Forse anche altri miti.

Niente più gerarchia, niente più formalismo, niente più centralismo e uniformità omologante. Occorre, al contrario, razionalizzare – parolina

magica che vale per ogni occasione, ma su cui non si riflette mai abbastanza – e mettere ordine nel caos non voluto della burocrazia-macchina.

Il nuovo paradigma ha il compito di reinventare il sistema amministrativo dalle sue fondamenta, di offrire una nuova bussola che orienti la moltitudine di amministratori in una terra nuova, mai conosciuta prima. Su quali basi?

L'Amministrazione va riscritta nei suoi confini esterni perché non tutto dev'essere necessariamente pubblico, alcuni servizi si possono privatizzare, vendere, appaltare, dismettere. Ma anche interni, per cui il rapporto centro periferia va rovesciato e l'azione amministrativa si deve fare sempre più decentrata, vicina al cittadino.

Invece di remare – *rowing* – l'Amministrazione deve unicamente dirigere – *steering*. Non fare, ma far fare, lasciando ad altri attori sociali il compito di gestire, nel concreto, i servizi. Magari mettendoli in potenziale concorrenza tra di loro.

Dalla cura (formale) delle regole e dei processi, bisogna passare a progetti concreti con risultati chiari, misurabili. *From Red Tape to Results* come recita il titolo di uno dei più importanti documenti di riforma del sistema amministrativo statunitense.

In altre parole l'Amministrazione deve diventare imprenditoriale. Anzi, ancora di più, deve assorbire lo spirito stesso dell'imprenditore che è colui in grado di spostare: «le risorse economiche da un'area di bassa produttività ad un'area di produttività più elevata e di maggiore rendimento» [Osborne, Gaebler, 1992].

15. Un nuovo mito: l'Amministrazione-Azienda

Dalle ceneri dell'autocombustione del mito della burocrazia-macchina può sorgere una nuova Amministrazione. Una Amministrazione-Azienda. È il settore privato il possibile modello da seguire. La stella polare per una rinascita. La sua capacità di non perdersi in inutili formalismi, di saper ascoltare e soddisfare i propri clienti, di stare su un mercato concorrenziale libero e aperto, infatti, è la base per un possibile cambiamento. Per una fuga dagli insuccessi del passato. Anche se non sembra possibile una mera imitazione *tout court*.

Mercato, obiettivi, rischio, utenti. O, nella versione anglosassone: *target, budget, performance, accountability*. Ecco le parole chiave per un *Nuovo Governo Pubblico*, per un *New Public Management*. Nella consapevolezza che: «non esiste una via burocratica alla deburocratizzazione» [De Filippis, 1995]. Il nuovo decalogo prevede un'Amministrazione: catalizzatrice, comunitaria, competitiva, finalizzata alla missione, orientata ai risultati, guidata dal cliente, intraprendete, anticipatrice, decentralizzata, orientata al mercato.

Per l'immaginario collettivo è pronta così una nuova e potente evocazione, un nuovo potente mito: quello dell'Amministrazione che si fa impresa. Del lavoratore pubblico che si trasforma in imprenditore per nulla diverso rispetto: «ad un moderno manager d'azienda» [Melis, 2000]. Del cittadino che diviene consumatore o utente della “cosa pubblica”, anche se i due termini non sono propriamente la stessa cosa.

Come un'Araba fenice, dalle ceneri del mito della burocrazia-macchina sorge quello della burocrazia-azienda. Anche in questo caso il linguaggio contribuisce a costruire la mitologia. Ai fasti dei brocardi latini subentra la fascinazione per gli inglesismi. La cultura giuridica-formale viene superata da quella economica-gestionale.

Nuovi miti. Nuovi riti. Nuovi sacerdoti e chierici: non più il fine giurista, ma il capo-azienda. O meglio l'*H.R. specialist*, per rimanere fedeli al cambio di paradigma che avanza.

16. Una nuova fascinazione

La potenza del nuovo mito è tale da suscitare sostenitori da una parte e dall'altra dell'Oceano. L'Italia, ancora una volta, non è da meno. Una nuova fascinazione la coglie.

Il cammino per una riforma profonda dell'Amministrazione italiana inizia già nel 1979 con la pubblicazione del *Rapporto Giannini*, ma è solo con l'affermarsi delle teorie anglosassoni del *New Public Management* che il rinnovamento si mette concretamente in moto.

Dagli anni Novanta in poi, con fortune alterne ed entusiasmi diversi, la “rottamazione” della vecchia macchina-burocratica unisce tutti. Destra e sinistra. Politica e cittadini. Un po' meno i burocrati di professione, spaventati dalle novità e dalle loro “imprevedibili” conseguenze.

La traiettoria verso un Amministrazione-Azienda appare incontrovertibile: «le differenze riscontrate in ordine al *timing*, all'intensità delle innovazioni e alle modalità dell'implementazione attengono [infatti] più alla storia e alla cultura con cui il processo di *policy change* [deve] fare i conti che non alle finalità delle strategie di riforma» [Gualmini, 2003]. Lo spirito dei tempi – *Zeitgeist* – non si discute. Si tratta di compiere una vera e propria rivoluzione organizzativa, valoriale, culturale, forzando e superando resistenze e reticenze.

E così il nuovo paradigma diventa legge. Basta scorrere la rubrica della delega per l'ultima riforma amministrativa, la legge n. 15 del 2009, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni* per comprendere il grado di penetrazione del nuovo mito aziendalistico nella realtà quotidiana. Il provvedimento attuativo che da essa è derivato – il decreto legislativo n. 150/2009, meglio noto come Riforma Brunetta –

sancisce con chiarezza all'articolo primo che l'intero disegno riformatore è volto ad assicurare: «**una migliore organizzazione del lavoro**, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, **elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi**, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, **l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività** e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità».

La fiducia nella svolta aziendalistica è totale. L'intero testo di legge recepisce le nuove parole d'ordine. Domina il termine *performance* che va definita in un ciclo chiaro (art. 4), collegata ad obiettivi e risorse (art. 5), monitorata (art. 6), misurata e valutata (art. 7), suddivisa in organizzativa e individuale (artt. 8-9), infine rendicontata (art. 10), per poi essere, da ultimo, premiata economicamente, con avanzamenti di carriera, con la partecipazione a percorsi di formazione ed eccellenza (artt. 17-26).

Per una sorta di eterogenesi dei fini la salvezza della Amministrazione sembra giunger da quel mondo privato che Monsù Travet di epoca cavouriana guardava con disprezzo per il suo essere un lavoro manuale e di bassa lega.

Poco importa se l'introduzione della logica aziendalistica sia una *fictio iuris* – una finzione giuridica – la fiducia nell'impresa e nei suoi poteri taumaturgici è tale che giustifica anche qualche “piccolo gioco di magia”.

17. La macchina oltre la macchina

La contrapposizione tra la vecchia concezione di burocrazia-macchina e il *Nuovo Governo Pubblico* è tale che non sembrano esserci dubbi sull'alternatività tra i due modelli. L'uno nasce come risposta all'altro. Come sua contrapposizione. E se è vero che oggi sono pochi i nostalgici del passato, è ancor più vero che il contagio per il managerialismo nella Pubblica Amministrazione è assolutamente trasversale. I suoi *fan* sono a destra come a sinistra, per così dire.

Eppure, anche in questo caso, qualcosa non sembra tornare del tutto. L'opposizione tra i modelli, infatti, appare dubbia. Sospetta. Mitica, anch'essa. Ancora una volta è il linguaggio a segnalare che qualcosa non va.

L'essenza della burocrazia-macchina – la rigida organizzazione per competenze, la gerarchia degli uffici, la separazione tra vita privata e professionale, la preparazione specialistica dei funzionari, l'attività remunerata e a tempo pieno – è finalizzata ad unico scopo: l'aumento dell'efficienza, dell'efficacia, della produttività dell'azione amministrativa. Un meccanismo

burocratico, infatti, per usare le parole di Weber: «è rispetto [ad uno non burocratico] nello stesso rapporto in cui si trova una macchina nei confronti dei mezzi non meccanici di produzione dei beni. Nell'amministrazione burocratica [...] la precisione, la rapidità, l'univocità, la pubblicità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recati alla misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assolti come professione secondaria. Quando si tratta di compiti complessi, il lavoro burocratico remunerato non soltanto è più preciso, ma in definitiva è spesso più economico di ogni altro lavoro» [Weber, 1922]. Ancora di più. «Il merito maggiore della burocrazia è la sua efficienza tecnica, assicurata dall'accento posto sulla precisione, la sveltezza, il controllo qualificato, la continuità, la discrezione e il massimo rendimento» [Merton, 1971].

Ma efficienza, efficacia, produttività sono le stesse parole chiave del *New Public Management*. Non vi è alcun dubbio in merito. E se è chiaro che ci sono delle differenze tra il vecchio mito e quello nuovo, è altrettanto chiaro che le basi teoriche su cui si basano siano molto simili, se non addirittura, identiche. Paradossalmente, il mito della macchina-burocratica e il suo opposto, quello della Amministrazione-Azienda, condividono le stesse parole d'ordine su cui si fondano.

18. Riorganizzazione, non ripensamento

Il nuovo paradigma che avanza in maniera inarrestabile non sembra in realtà ripensare fino in fondo la burocrazia. Al contrario, si limita a eliminare storture e incrostazioni che nel corso del tempo hanno rallentato il meccanismo perfetto della macchina amministrativa. Il *Reinventing Government*, visto da vicino, appare più come un *Restyling Government*. Come all'epoca del dibattito sul “taylorismo della scrivania”, non si è di fronte ad un vero cambio di paradigma, ma unicamente ad una revisione profonda dello stesso.

Alla fine della macchina amministrativa, si ritrova, così, la macchina stessa. Un nuovo modello, magari. Ma sempre di macchina si tratta in quanto la razionalità che soggiace al *Public Management* che si presenta come nuovo è, in verità, sempre la stessa: quella verso lo scopo.

La burocrazia, weberianamente parlando, domina così ancora (oggi) ogni ragionamento attorno all'Amministrazione.

Nessun passo in avanti è stato veramente compiuto. Nessun superamento della macchina. Al contrario, una sua – potente – conferma. Forse solo un po' mascherata.

19. Una pericolosa confusione

Visto da vicino il passaggio da un mito all'altro, da un paradigma al suo opposto, sembra più apparente che reale. Il *Nuovo Governo Pubblico* nel ripensare la burocrazia ritorna al medesimo punto di partenza: all'efficientismo, alla questione dell'efficacia dell'azione amministrativa e alla massimizzazione della produttività. In una parola: alla razionalità verso lo scopo. Forse perché, in fin dei conti, il senso della burocrazia è tutto qui e non esiste nulla di più. Forse perché altre parole e altri ragionamenti sono impossibili.

Eppure è proprio questo “eterno ritorno dell'identico” a non convincere. Nel suo ripresentare le stesse parole chiave del vecchio modello meccanicistico, il *New Public Management* svela il suo profondo radicamento nella modernità. Il nuovo che avanza non è così nuovo poiché non fa fino in fondo i conti con la pesante eredità culturale che giunge dal passato. Proprio qui sta, sta forse, la sua intrinseca debolezza.

Il *Nuovo Governo Pubblico*, nonostante i toni trionfalistici con cui si presenta, compie una pericolosa confusione riducendo la questione burocratica ad una questione unicamente organizzativa e gestionale. Razionalizzare, in questo caso, significa unicamente riorganizzare, non fare i conti con la ragione. In questo modo, però, la burocrazia descritta da Weber non potrà mai essere definitivamente superata perché sono la sua essenza e i suoi presupposti profondi a non essere intaccati.

20. Un percorso più lungo

Lo smascheramento del retroterra valoriale su cui si fonda il *New Public Management* indica che il cammino verso un pieno ripensamento della burocrazia richiede un percorso più lungo e complesso che non coincide con non una semplice operazione di riorganizzazione più o meno profonda.

In altre parole, il vero nodo da sciogliere: «è quello dell'organizzazione del lavoro in modo veramente razionale: non solo nel senso della razionalità strumentale, cioè della funzionalità e produttività, ma anche soprattutto in quello della ragione valutante e quindi della giustizia e degli obiettivi e delle finalità, della loro priorità e della distribuzione di onere e vantaggi» [Martini, 1984].

In questo modo la questione burocratica appare come una questione epocale, nel senso che richiede di fare i conti con un modo di intendere la razionalità in una intera epoca: quella moderna. Significa voler porre in questione il paradigma ancora dominante per cui: «ogni semplificazione in vista dello scopo rappresent[a] il massimo di razionalità immaginabile, al punto che tutto ciò che non mira nel tempo più breve possibile, e con il minor

dispendio di energie, al raggiungimento dello scopo viene spacciato semplicemente per illogico e inefficiente» [Riva, 2011].

Nel proprio itinerario di ripensamento il lavoro burocratico, forse solo con un po' di ritardo, si trova allo stesso snodo epocale del lavoro in quanto tale: il superamento della modernità e la sua definitiva messa in discussione, a favore di un pensiero veramente post-moderno e post-taylorista/fordista.

Riorganizzare partendo dalle stesse basi del moderno, come fa il *New Public Management*, non è quindi sufficiente a compiere un vero passo in questa direzione. Serve invece un ripensamento completo in cui è il senso del lavoro ad essere messo in discussione, o meglio, il significato profondo di una attività lavorativa particolare come è quella amministrativa.

Ripensare la burocrazia implica, quindi, ripensare l'Amministrazione, il lavoratore pubblico con la sua professionalità e la stessa convivenza democratica.

CAPITOLO SECONDO

A SERVIZIO DI CHI?

Sommario: 1. Ragione strumentale o ragione valutante? - 2. Un problema già risolto? - 3. Riscoprire l'eredità. - 4. A servizio dell'Universale. - 5. *Paideia* burocratica. - 6. Lavoro pubblico o missione etica? - 7. A servizio del particolare. - 8. “Gesuiti” al potere. - 9. Un “crasso” materialismo. - 10. Senza burocrazia? - 11. A servizio del potere. - 12. Il dominio dello specialista. - 13. Professionisti senza passione. - 14. Il disincanto nel disincanto. - 15. A servizio del cittadino-utente-consumatore. - 16. Sapere per produrre. - 17. *Costumer oriented*. - 18. Ambiguità irrisolte. - 19. Il corpo amministrativo. - 20. Democrazia in bilico. - 21. Superare la frattura. - 22. Altre parole. - 23. A servizio esclusivo della cittadinanza. - 24. *Responsum-abilità*. - 25. Un'etica democratica. - 26. La fine di un'epoca.

«Lungi dal potersi riparare dietro agli schemi di una pura azione giuridica e lungi dal poter porre come condizione della propria azione una somma di settori fra loro scollegati, oggi, l'Amministrazione deve assumere un valore globale: essere cioè un insieme di cittadini e autorità.

In ogni sua attività è tutta la globalità della società che viene a essere investita, sicché e per il principio di imparzialità e per il principio di solidarietà, l'Amministrazione tende a coincidere, e anzi a combaciare con l'intera società»

F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*

1. Ragione strumentale o ragione valutante?

La sopravvivenza del paradigma meccanicistico nella stagione del *New Public Management* rivela tutti i limiti di un discorso sul lavoro amministrativo relegato ad una mera questione organizzativa o gestionale. Il culmine del rinnovamento viene qui a coincidere con una potente

riaffermazione di una razionalità pensata unicamente come strumentale, la quale ripropone in veste aggiornata il mito della macchina burocratica e riduce la questione amministrativa ad un problema tecnico-ragionieristico.

Uscire da una simile *impasse* non pare cosa semplice, anche per via del sempre maggior consenso dell'idea per cui una svolta in senso aziendalistico possa costituire *tout court* la panacea contro tutti i mali dell'Amministrazione italiana.

Il primo passo da compiere per superare l'orizzonte stretto del dominio della razionalità strumentale nella direzione di una ragione valutante consiste nel riproporre la domanda circa il senso del lavoro pubblico, il suo obiettivo profondo, la sua vera finalità. In altre parole, significa mettere in secondo piano, almeno per un momento, il problema del “come” gestire il lavoro amministrativo e riaprire quello del “perché” il lavoro amministrativo.

Si tratta di un'inversione di rotta temporanea in quanto appare immediatamente evidente come la questione di senso e la questione organizzativa siano tra di loro intimamente legate. Tuttavia, la seconda spesso sovrasta la prima cosicché il senso dell'Amministrazione viene fatto dipendere dalla sua organizzazione e non viceversa.

Un simile atteggiamento lo si è visto per certi aspetti nel passaggio dalla Monarchia alla Repubblica avvenuto confermando un'organizzazione dell'Amministrazione risalente nei suoi tratti costitutivi all'epoca dell'Unificazione di Italia, come se nulla di sostanziale per il senso dell'azione amministrativa fosse realmente mutato. Il lavoratore pubblico è rimasto il mero esecutore all'interno di una macchina e poco sembrava cambiare se alla sua guida ci fosse un Re, un Dittatore o un Governo espressione di un Parlamento eletto democraticamente. Lo si è visto nuovamente con l'avvento delle dottrine del *New Public Management* che hanno rivoluzionato, almeno a parole, il modo di organizzare il lavoro pubblico. Il nuovo modello gestionale basato sull'archetipo dell'impresa privata e sul dirigente manager ha finito per stravolgere in seconda battuta anche il senso del lavoro amministrativo che oggi non si riesce a non pensare se non in termini aziendalistici.

Porre al centro la ragione valutante a discapito di una razionalità meramente strumentale significa, poi, affrontare una questione decisiva che spesso è persa rimanere sullo sfondo. L'interrogativo a cui occorre rispondere, infatti, non è unicamente: qual è il senso del lavoro pubblico, bensì, piuttosto, qual è il senso del lavoro pubblico in una democrazia?

Tale sottolineatura potrebbe apparire pleonastica e retorica. Tuttavia, ancora una volta, non si può non vedere come l'averla in qualche modo trascurata sia nel passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, sia nel passaggio da un sistema amministrativo gerarchico-weberiano ad uno impostato sui dettami del *New Public Management* abbia portato a più di un cortocircuito con i principi democratici. «Un Paese, uno Stato, un Regime qualsiasi [infatti] ha sempre bisogno di una Pubblica Amministrazione. E proprio per questo non è per nulla scontato che la Pubblica Amministrazione si caratterizzi in un senso precisamente democratico. Siccome nel trapasso

delle politiche e delle vicende della storia un apparato amministrativo rimane indispensabile, il lavoro pubblico si espone a un'ambiguità irrisolta: di non chiarire sempre a se stesso, e ai cittadini, di essere a servizio di chi e per che cosa» [Riva, 2012].

Pubblica Amministrazione a servizio di chi? Questo è l'interrogativo a cui bisogna dare risposta, tenendo sempre presente che la posta in gioco è la stessa convivenza democratica.

2. Un problema già risolto?

La questione sul senso del lavoro pubblico sembra in qualche modo già risolta in partenza dall'articolo 98 della Costituzione per cui: «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione». La formula è di per sé evocativa e affascinante e forse per questo motivo il tema del significato del lavoro pubblico è sempre rimasto sullo sfondo, anche nel dettato costituzionale, infatti, prima si disciplina l'organizzazione dell'Amministrazione e poi se ne esplicitano le finalità.

Eppure visto più da vicino questo fascino dal gusto un po' *retro* non convince fino in fondo e lascia spazio a più di una ambiguità. Cosa significa, infatti, essere al servizio? Cosa significa Nazione? Cosa significano insieme l'essere al servizio e la Nazione?

La fenomenologia quotidiana della vita amministrativa invece di sciogliere simili interrogativi sembra rafforzarli ulteriormente. Due espressioni di uso comune, che ritornano un po' retoricamente nei passaggi più bui della vita amministrativa, si impongono immediatamente all'attenzione: “servitore dello Stato” o “uomo delle Istituzioni”, ma anche queste sono dense di implicite e rimandi che non aiutano a far chiarezza. Talvolta vengono usate per indicare la straordinarietà di alcune figure disposte al sacrificio personale in vista di un bene più alto. Altre volte, invece, indicano la straordinaria ordinarità di chi compie il proprio lavoro quotidianamente con passione e diligenza. Infine, si prestano, magari inconsapevolmente, a indicare chi si nasconde e chi si cela dietro al paravento istituzionale per i propri interessi.

L'ambiguità di tali espressioni risulta ancor più evidente se si pensa a figure concrete: «il giudice Borsellino era un dipendente pubblico, il professor Biagi anche, così come gli uomini della scorta del giudice Falcone. E questi sono gli eroi. Enrico Fermi era un dipendente pubblico, così come lo è la maestra [...] che ha fatto un lavoro importantissimo e straordinario. E questi sono i campioni. Anche l'impiegato che ha accumulato centoventi giorni di assenza in un anno è un dipendente pubblico, così come lo è quello che si fa timbrare il cartellino dal collega compiacente. E questi sono i fannulloni» [Valotti, 2009].

Cosa vuol dire, dunque, essere al servizio esclusivo della Nazione? Sacrificare gli interessi personali in vista di un bene superiore dello Stato?

Compiere ordinariamente il proprio lavoro giorno dopo giorno? Nascondersi dietro al paravento istituzionale?

Non c'è dubbio che quest'ultima alternativa appare di per sé erronea e risulta maggiormente utile nell'indicare quale non debba essere il significato del lavoro pubblico. Eppure anche le altre due ipotesi per quanto affascinanti invece di dissolvere le ambiguità le accrescono nuovamente. Dietro all'ideale del sacrificio di sé, infatti, può nascondersi la vecchia immagine di un Bene comune assoluto che richiede dei Guardiani, dei servitori appunto, a sua tutela. Una visione organicista dello Stato, insomma, per cui ogni membro, e quindi anche i lavoratori pubblici, ha una propria posizione nella società stabilita a priori, una funzione ontologica da compiere per l'interesse generale del corpo sociale. Sull'altro versante, l'esaltazione dell'ordinarietà del lavoro pubblico come vocazione non è esente dal rischio della caduta in un tecnicismo perfetto, ma "banalmente" malvagio. Un professionalismo neutro che può passare di mano in mano, di regime in regime, senza preoccuparsi più di tanto delle conseguenze delle sue azioni formalmente corrette.

La questione del senso del lavoro pubblico non è dunque risolta. Sulla stessa previsione costituzionale dell'essere a servizio esclusivo della Nazione si addensano più di un dubbio e di una perplessità. Il problema è tutt'altro che chiuso, come forse un po' sbrigativamente si poteva pensare.

Come uscirne?

3. Riscoprire l'eredità

Le ambiguità che si celano dietro l'ideale del servizio esclusivo della Nazione, nel riaprire il problema, indicano contemporaneamente una sua possibile soluzione. Le ambivalenze dell'espressione costituzionale e della fenomenologia quotidiana che a questa si richiama non sono neutre, bensì cariche di significati. Esse sono il frutto di una stratificazione semantica che si è accumulata più o meno consapevolmente nel corso del tempo. Sono un'eredità preziosa che proviene dal passato.

Il gusto un po' *retrò* dell'ideale del servizio esclusivo della Nazione è quindi qualcosa di più di una semplice sensazione. Esso rimanda a lasciti culturali propri della modernità che forse occorre cercare di esplicitare fino in fondo per far chiarezza una volta per tutte.

Dietro all'espressione "servitore dello Stato" e all'ideale del primato dell'interesse generale su quello particolare non si può non veder riapparire l'immagine hegeliana del funzionario pubblico ontologicamente organico al sistema. Al contempo, la tanto usata formula "uomo delle Istituzioni" sembra rimandare alle pagine dedicate, a più riprese, da Max Weber al burocrate di professione.

Riportare alla luce questi impliciti o, in altre parole, riscoprire l'eredità moderna sottesa ad espressioni che sono entrate a far parte del linguaggio

comune fino quasi a far dimenticare le proprie origini, costituisce il primo passo verso una possibile soluzione della questione sul senso del lavoro amministrativo.

Un simile cammino di riscoperta, tuttavia, si presenta sin da subito come un cammino dialettico. Dentro la modernità, infatti, il senso del lavoro amministrativo oscilla continuamente tra una sua potente affermazione – Hegel e Weber – e una sua forte smentita – Marx e il *New Public Management*.

Attraversando dunque fino in fondo questa dialettica forse sarà possibile riallacciare le fila per una nuova declinazione del significato del lavoro pubblico, oltre una logica che tende di volta in volta ad un organicismo di ritorno o a un mero strumentalismo e, forse, oltre la modernità stessa.

4. A servizio dell'Universale

Nella dialettica tra affermazione e confutazione del valore del lavoro amministrativo, la riflessione hegeliana rappresenta la più forte espressione del primo polo.

Non può essere diversamente dentro ad uno Stato che viene concepito dal filosofo tedesco come: «la realtà dell'idea etica, lo spirito etico, inteso come volontà sostanziale, manifesta, evidente a se stessa, che pensa e conosce sé e porta a compimento ciò che sa in quanto lo sa», come: «la realtà della volontà sostanziale [...] il razionale in sé e per sé» [Hegel, 1820].

La valenza ontologica e metafisica dell'apparato statale, il suo essere lo stadio finale dell'autodeterminazione dell'Idea assoluta come Spirito oggettivo, si riflettono immediatamente sul senso e sul significato dell'esistenza del singolo uomo: «il cui compito supremo è di essere component[e] dello Stato» [Hegel, 1820].

All'interno di questo panstatalismo il funzionario pubblico assume un ruolo chiave. Egli è parte di un organo, un membro del potere governativo che costituisce il momento centrale dell'articolazione dello Stato e, in quanto tale, è preceduto dal potere legislativo che ha il compito di: «determinare e di stabilire l'universale» e seguito dal potere del principe: «nel quale i poteri distinti sono raccolti ad unità individuale; il quale, pertanto, è il culmine e il principio della totalità» [Hegel, 1820]. Nella sua posizione mediana, il funzionario pubblico ha la responsabilità della: «sussunzione delle sfere particolari e dei casi singoli sotto l'universale» [Hegel, 1820]. L'Amministrazione diviene, dunque, il luogo in cui convergono: «l'universalità astratta della legge e l'universalità concreta della decisione del principe» [Revelli, 1992].

Essere a servizio della Nazione significa in questo caso essere a servizio dell'Universale in senso ontologico. Il lavoro pubblico assume qui una valenza metafisica. Il funzionario non è solo un cittadino che trova il senso della

propria esistenza nell'appartenenza allo Stato. Egli è molto di più. È un membro effettivo dell'organo statale, anzi, l'anello di congiunzione tra società civile e lo Stato. Lo scopo del suo lavoro è quello di: «mantenere stabili l'interesse generale dello Stato e la legalità in tutti [i] diritti particolari, e ricondurre questi ultimi a quell'interesse generale» [Hegel, 1820]. Nella sua posizione intermedia, il funzionario pubblico da un lato garantisce che nella particolarità della società civile vengano rispettati l'interesse generale e la legalità, dall'altro sussume i diversi particolarismi nel più alto interesse comune dello Stato.

Un simile essere a servizio dell'Universale trasforma l'insieme dei lavoratori pubblici in quella che Hegel definisce la “classe generale”, intendendo così tutti coloro che hanno come proprio compito la cura degli interessi universali dello Stato. Per tale motivo questa è: «dispensata dal lavoro diretto per i bisogni, o per mezzo del patrimonio, o perché essa è indennizzata dallo Stato, che esige la sua attività, cosicché l'interesse privato trova il proprio appagamento nel suo lavoro per la generalità» [Hegel, 1820].

5. *Paideia* burocratica

La trasformazione in senso metafisico e ontologico del lavoro amministrativo rende secondario il problema organizzativo, o meglio, fa dipendere questo da quella.

L'essere a servizio dell'Universale diviene una funzione di “natura oggettiva” per la quale non esistono individui destinati ad essa: «dalla personalità naturale e dalla nascita» né, tantomeno, è richiesta una genialità simile a quella dell'artista [Hegel, 1820].

Se il lavoro pubblico è un lavoro oggettivo, l'unico elemento veramente discriminante risulta essere la conoscenza, la preparazione culturale, da verificare mediante una prova che: «permette allo Stato di provvedere al proprio bisogno, e che costituisce a un tempo anche l'unica condizione per assicurare, a ciascun cittadino, la possibilità di dedicarsi al ceto universale» [Hegel, 1820].

La competenza tecnica assume una duplice valenza: strumentale ed etica allo stesso tempo. È mezzo per entrare nell'Amministrazione dello Stato, ma soprattutto permette al singolo funzionario di divenire membro della classe generale e quindi di elevarsi dal particolare all'Universale e di vedere il mondo da questo punto di vista. L'educazione etica e di pensiero: «fa [così] da contrappeso spirituale alla meccanicità contenuta nell'apprendimento delle cosiddette scienze degli oggetti, [...] nel necessario esercizio delle funzioni, nel lavoro reale. [In modo tale che] nell'occupazione relativa ai grandi interessi dati nel grande Stato [...] si genera la consuetudine di interessi, visioni e funzioni universali» [Hegel, 1820].

La *paideia* burocratica con il suo necessario sapere specialistico non relega quindi il funzionario pubblico all'interno di un mondo chiuso ed autoreferenziale, bensì gli permette di cogliere il dispiegamento dell'Idea nel concreto. È per via di questa competenza nella sussunzione del particolare nell'universale che il corpo amministrativo rappresenta la punta di diamante da cui il potere politico dovrebbe trarre il proprio personale. I membri della burocrazia infatti: «educati e preparati alla comprensione degli affari di Stato, sono coloro che più di ogni altro possono esercitare una funzione politica attiva [...] in quanto soggetti coscienti» [Senigaglia, 1996].

6. Lavoro pubblico o missione etica?

L'appartenenza del lavoratore pubblico alla “classe generale”, il suo esser a servizio dell'Universale trasformano radicalmente il vincolo tra funzionario e Stato. Tale relazione non è: «è un rapporto contrattuale, sebbene in entrambi i lati vi sia un duplice consenso e una prestazione», ma è qualcosa di molto di più [Hegel, 1820]. L'impiegato infatti: «non è chiamato a una singola e accidentale prestazione di servizio [...] bensì ripone in questo rapporto l'interesse principale della sua esistenza spirituale e particolare. [In quanto] ciò di cui il servitore dello Stato deve eseguire la prestazione [...] è immediatamente un valore in sé e per sé» [Hegel, 1820].

L'incorporamento del funzionario pubblico all'interno dello Stato stravolge il senso del suo lavoro. L'esser a servizio dell'Universale spezza i limiti stretti di una visione strumentale propria della logica prestazione-controprestazione economica ed apre ad un organicismo globale. Il lavoro pubblico da rapporto contrattuale diviene una missione etica, perché: «il servizio dello Stato esige [...] il sacrificio dell'appagamento autonomo e discrezionale di fini soggettivi, e dà con ciò il diritto di trovare tale appagamento nella prestazione conforme al dovere, ma, appunto, soltanto in essa. [...] È qui che risiede la congiunzione tra l'interesse generale e quello particolare, la quale congiunzione costituisce il Concetto e la solidità interna dello Stato» [Hegel, 1820].

Non è il corrispettivo economico a giustificare il lavoro del funzionario amministrativo, bensì la possibilità che nel servire e compiere l'interesse generale dello Stato egli realizzi anche la propria missione particolare, il senso della sua esistenza. Per questo motivo la sua eventuale inadempienza è qualcosa di più di una mera negligenza degli obblighi contrattuali e si manifesta come: «lesione dello stesso contenuto universale [...] trasgressione o anche delitto» [Hegel, 1820]. La controprestazione economica garantita dallo Stato è dunque solamente un mezzo per non sviare il funzionario dall'attività di ufficio e dal suo dovere universale e particolare allo stesso tempo.

La trasformazione in senso etico del lavoro amministrativo rende, infine, secondario se non superfluo il problema del controllo sull'operato dei funzionari pubblici. All'interno di uno Stato inteso come manifestazione del reale in sé e per sé il rapporto tra diverse istituzioni non si configura come una relazione fatta di pesi e contrappesi né come un mero bilanciamento tra poteri. Il funzionario statale sa cosa deve e non deve fare. Il metro di giudizio per la sua condotta è l'interesse generale in quanto tale. Per questo motivo rimane ampiamente sullo sfondo il tema di un controllo, comunque garantito dalla stessa organizzazione gerarchica dell'Amministrazione e dal possibile coinvolgimento della comunità e delle corporazioni, espressione massima della società civile.

7. A servizio del particolare

All'elevazione in senso ontologico del lavoro amministrativo risponde dialetticamente un giovane Marx per cui tutto: «ciò che Hegel dice del “potere governativo” non merita il nome di spiegazione filosofica. [Al contrario] la maggior parte dei paragrafi potrebbero stare, parola per parola, nel codice civile prussiano» [Marx, 1843]. Il ribaltamento di prospettiva è qui radicale: non è l'Universale che si manifesta nello Stato prussiano, ma è lo Stato prussiano che viene elevato a Universale. La risposta marxiana alla celebrazione dell'organo amministrativo compiuta da Hegel è quindi tutta volta a smascherare l'ipocrisia di un sistema istituzionale elevato a sistema metafisico.

Per Marx, i presupposti della burocrazia non stanno nell'Idea che si autodetermina come Spirito Oggettivo, ma in qualcosa di ben più concreto: nella separazione tra la società civile, con le sue corporazioni intente a proteggere i propri interessi particolari, e lo Stato, nune tutelare per definizione dell'interesse generale. È su questa dicotomia che trova il proprio fondamento il sistema amministrativo pensato da Hegel. «Le corporazioni sono [infatti] il materialismo della burocrazia, e la burocrazia è lo spiritualismo delle corporazioni. La corporazione è la burocrazia della società civile; la burocrazia è la corporazione dello Stato» [Marx, 1843].

Dietro al complesso linguaggio marxiano, si intravede l'ipocrisia che caratterizza l'apparato burocratico. Se esso, infatti, non è altro che lo spiritualismo delle corporazioni all'interno dello Stato, ciò significa che oggetto della sua cura non sarà l'interesse generale, bensì il proprio interesse particolare. I funzionari pubblici non sono coloro che sussumono il particolarismo proprio della società civile all'interno della universalismo dello Stato, bensì coloro che dietro al paravento di una simile missione etica, non fanno altro che proteggere e accrescere i propri interessi corporativi.

L'ipocrisia strutturale del sistema burocratico si intravede con più forza nel suo rapporto dialettico con le corporazioni della società civile. Da un lato,

infatti, queste sono il supporto materiale per l'esistenza della burocrazia; dall'altro la burocrazia divenuta essa stessa corporazione tenta di sopraffare e dominare i particolarismi corporativi della società civile. «Là dove [infatti] la burocrazia è un nuovo principio, dove l'interesse generale dello Stato comincia a diventare un interesse “a parte” e però un interesse “reale”, essa lotta contro le corporazioni come ogni conseguenza lotta contro l'esistenza dei suoi presupposti» [Marx, 1843].

Il rapporto tra sistema amministrativo e corporazioni non è necessariamente conflittuale. I due estremi della relazione sono disposti ad allearsi in un unico caso, quando: «la vita reale dello Stato si sveglia e la società civile, mossa dal proprio istinto razionale, si libera dalle corporazioni» [Marx, 1843]. In una simile evenienza, la burocrazia lotta per la restaurazione delle corporazioni in quanto: «il medesimo spirito che crea, nella società, la corporazione, crea, nello Stato, la burocrazia [e dunque se] è attaccato lo spirito di corporazione, è attaccato lo spirito burocratico, e se prima la burocrazia ha combattuto l'esistenza delle corporazioni, per far posto alla propria esistenza, ora essa cerca di mantenere a viva forza l'esistenza delle corporazioni per salvare lo spirito corporativo, il suo spirito» [Marx, 1843].

L'ipocrisia denunciata da Marx è doppia. Ipocrite sono le corporazioni che all'interno della società civile fingono di tutelare gli interessi universali di questa. Ipocrita è la burocrazia che all'interno dello Stato finge di sussumere in modo organico i diversi universalismi ancora particolari delle corporazioni nell'unico vero interesse generale, quello statale.

L'unica via d'uscita per fuggire da quello che appare come un duplice soffocamento consiste nella “sveglia della società civile”, nella sua ribellione sia contro le corporazioni sia contro la burocrazia che altro non sono che le due facce della stessa medaglia.

In questa “sveglia” è contenuta quella che diventerà la lotta proletaria per l'avvento di una società senza classi.

8. “Gesuiti” al potere

Se ipocrita risulta essere l'intero apparato amministrativo, altrettanto saranno coloro che ne incarnano in persona i ruoli e le funzioni. Per poter sopravvivere il sistema burocratico deve infatti continuamente mostrarsi come la classe a servizio dell'interesse generale e dunque: «proteggere l'immaginaria generalità del [proprio] interesse particolare» [Marx, 1843].

Il lavoro amministrativo quindi si costituisce fin dalle sue origini come un lavoro falso. Un lavoro che non serve ad altro se non a mantenere in vita un apparato la cui esistenza altrimenti non avrebbe alcun senso. La burocrazia è: «un tessuto di illusioni pratiche ossia l'“illusione dello Stato”. [...] È lo Stato immaginario accanto allo Stato reale, lo spiritualismo dello Stato» e i funzionari pubblici rappresentano i servitori di questa potente astrazione

[Marx, 1843]. La loro presunta missione etica è una mera finzione a servizio di un mito che si autoalimenta per poter esistere. In una burocrazia disvelata come una *république prêtre*, i funzionari diventano: «i gesuiti di Stato, i teologi di Stato» [Marx, 1843].

Falsa risulta essere la stessa competenza specialistica di cui i membri del sistema amministrativo sono i cultori e i custodi. Essa non è il mezzo per elevarsi a una visione generale del mondo, ma, al contrario, una “scienza morta” a servizio dell'illusione burocratica, del trionfo della burocrazia come scopo dello Stato. L'esame di ammissione alla carriera amministrativa non certifica quindi la necessaria preparazione per “compiti di natura oggettiva”, ma coincide con una: «formalità massonica, [con] il battesimo burocratico della scienza, [con] il riconoscimento ufficiale della transustanziazione della scienza profana nella scienza sacra» [Marx, 1843]. Sancisce la diserzione, il tradimento della società civile, il passaggio nelle fila avversarie in qualità di membro: «dell'armata nemica» [Marx, 1843].

9. Un “crasso” materialismo

Lo smascheramento dell'ipocrisia burocratica spoglia il lavoro amministrativo dal suo presunto ammanto etico, mostrando come dietro la tutela e il perseguimento dell'interesse generale si nasconda, in realtà, una nuova forma di particolarismo. All'interno dell'Amministrazione, infatti, il presunto spiritualismo: «diventa un crasso materialismo, il materialismo dell'ubbidienza passiva, della fede nell'autorità, del meccanismo di un'attività formale fissa, di principi, di idee, di tradizioni fisse. In quanto al burocrate preso singolarmente, lo scopo dello Stato, diventa il suo scopo privato, una caccia ai posti più alti, un far carriera» [Marx, 1843].

Altro che dedizione all'interesse generale, altro che spirito di sacrificio e appagamento nella prestazione conforme al dovere, il lavoro dei funzionari pubblici non ha nulla di etico in sé. Come tutte le forme di produzione è l'egoismo privato a sopraffare, con l'aggravante, però, che questo “crasso materialismo” si cela dietro ad un finto e ipocrita interesse di Stato.

Da tale cosciente eterogenesi dei fini non è esclusa la medesima organizzazione gerarchica del lavoro amministrativo. Essa non è la via attraverso cui il particolare viene di volta volta sussunto nell'universale, bensì lo strumento per garantire l'esistenza dell'illusione burocratica. «Lo spirito generale della burocrazia [infatti] è il segreto, il mistero custodito entro di essa dalla gerarchia. [...] Il palesarsi dello spirito dello Stato e l'opinione pubblica, appaiono quindi [...] come un tradimento del suo mistero. L'autorità è perciò il principio della sua scienza e l'idolatria dell'autorità il suo sentimento» [Marx, 1843]. Nessuna costituzione ontologica sorregge più il lavoro amministrativo, ma una più semplice e “crassa” necessità di tutelare un interesse particolare.

10. Senza burocrazia?

Lo smascheramento dell'ipocrisia burocratica di per sé non risolve il problema amministrativo: «l'amministrazione propriamente detta [rimane, infatti,] il punto più difficile da spiegarsi» [Marx, 1843].

Tale difficoltà risulta ancora più evidente nella prospettiva dell'avvento di una società senza classi. L'esistenza dell'apparato amministrativo appare come un ostacolo insuperabile che si oppone alla realizzazione del socialismo poiché: «i “tribunali”, l'“amministrazione” non sono deputati della stessa società civile, che in essi e per essi amministra il suo proprio interesse generale, bensì delegati dello Stato per amministrare lo Stato contro la società civile» [Marx, 1843]. L'Amministrazione si frappone dunque tra la società civile e l'interesse generale, sostituendo questo con il proprio particolarismo conservatore. La burocrazia con il suo immenso apparato è una forma della sovrastruttura, è una macchina: «per l'oppressione di una classe da parte di un'altra» [Engels, 1891].

L'ipocrisia raggiunge qui il proprio vertice. Il rovesciamento marxiano rispetto alla concezione hegeliana è totale. Il sistema amministrativo non solo non è un valore in sé, ma non è nemmeno uno strumento neutro posto solo nelle mani sbagliate. Al contrario, esso è espressione di una ingiustizia sociale e profonda che trova la propria giustificazione nella struttura capitalistica della società. Per questo motivo il proletariato non deve puntare a metter mano: «sulla macchina dello Stato bella e pronta, e metterla in movimento per i propri fini» [Marx, 1871]. Nella società senza classi la «fede superstiziosa nello Stato» e tutto «il ciarpame statale» verranno spazzati via perché a venir meno saranno le condizioni economiche che permettono la loro esistenza [Engels, 1891]. In altre parole: «nel vero Stato non si tratta della possibilità di ogni cittadino di dedicarsi alla classe generale come a uno stato particolare, ma della capacità della classe generale di essere lo stato realmente generale, cioè lo stato di ogni cittadino» [Marx, 1843]. La capacità della classe generale di essere lo stato realmente generale, non necessita in alcun modo di una forma di Amministrazione? La fine della burocrazia è assoluta oppure no?

Il radicalismo teorico sembra leggermente smorzarsi. La società senza classi avrà in qualche modo bisogno di una Amministrazione. Tuttavia, questa necessità non deve portare alla creazione di un nuovo intermediario dell'interesse generale organicamente pensato dentro alla struttura statale. Nessuna frapposizione si deve più venire a creare. Nessun corpo amministrativo a tutela – finta – del bene universale deve costituirsi. Per questo la forma che l'Amministrazione dovrà darsi è radicalmente opposta rispetto a quella del passato. La gerarchia, la professionalità, la stabilità del posto di lavoro, la carriera vanno sostituiti con funzionari elettivi, direttamente responsabili di fronte all'espressione della volontà generale, sempre revocabili e stipendiati con i medesimi salari degli operai, come

nell'esperienza della Comune di Parigi. L'Amministrazione potrà continuare ad esistere, ma non come corpo separato.

11. A servizio del potere

L'epoca nella quale: «la crescente intellettualizzazione e razionalizzazione non significa [...] una crescente conoscenza generale delle condizioni di vita alle quali si sottostà» coincide con una nuova e potente affermazione della burocrazia [Weber, 1917]. Si tratta, però, di una affermazione profondamente diversa rispetto a quelle del passato. Il disincantamento del mondo, infatti, non tollera affliti metafisici o letture economicistiche e deterministiche del lavoro amministrativo. Il funzionario pubblico non è più visto come l'anello di sussunzione del particolare nell'Universale all'interno di uno Stato etico, né tantomeno come il risvolto sovrastrutturale di un'economia di stampo capitalistica. Al contrario, esso entra a far parte di un'analisi sociologica più ampia, ma che non ha alcuna finalità né prescrittiva (Hegel) né predittiva (Marx). La ragion d'essere dell'esistenza del lavoro amministrativo sposta quindi il proprio baricentro dal cammino di autodeterminazione dell'Idea come Spirito Oggettivo e dai modi di produzione capitalistici, al concetto di potere. È lì, che secondo Weber, risiede il fondamento dell'Amministrazione.

Il potere altro non è che: «la possibilità per specifici comandi (o per qualsiasi comando) di trovare obbedienza da parte di un determinato gruppo di uomini» di modo che: «l'agire di colui che obbedisce si svolge essenzialmente come se egli, per suo stesso volere, avesse assunto il contenuto del comando per massima del suo atteggiamento» [Weber, 1922].

Il potere quindi è un comando che esige una risposta obbediente, ma perché questo avvenga, perché il potere possa influire concretamente sull'agire di altre persone, esso ha sempre bisogno di: «un apparato amministrativo; [...] cioè la possibilità assicurata di uno specifico agire – instaurato per realizzare i suoi ordinamenti generali e i suoi comandi concreti – di uomini di fidata obbedienza» [Weber, 1922]. Il potere postula l'esistenza di un'Amministrazione, l'Amministrazione presume sempre un potere alle proprie spalle. In altre parole: «ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione; e ogni amministrazione, in quanto per la sua direzione devono per sempre essere posti nelle mani di qualcuno dei poteri di comando, richiede in qualche modo il potere» [Weber, 1922].

Tra comando e risposta è necessario un elemento connettore e questo è l'apparato amministrativo il cui senso profondo risiede, dunque, nell'essere a servizio del potere. Quest'ultimo, però, per rendere concreta la propria pretesa di obbedienza necessita di un ulteriore elemento: «la fede nella propria legittimità», in quanto solo a un potere riconosciuto come legittimo viene data risposta [Weber, 1922]. A seconda delle ragioni che fondano l'obbedienza a un comando esterno che possono essere di tipo razionale, tradizionale o

carismatico, si avrà un tipo di potere e un apparato amministrativo conseguente.

Amministrazione e burocrazia smettono di essere concetti equivalenti o sinonimi. Il primo indica in senso generale qualsiasi apparato di uomini fidati a servizio del potere, sia questo legittimato razionalmente, tradizionalmente o carismaticamente. Il secondo viene a designare, invece, l'apparato amministrativo di quel tipo particolare di potere che fonda le ragioni della propria obbedienza su considerazioni di carattere legale, statuite: «razionalmente rispetto al valore o rispetto allo scopo (o a entrambi) mediante pattuizione o imposizione» in modo tale da creare un cosmo di regole astratte a cui tutti sono chiamati a sottostare [Weber, 1922]. Con la sua azione la burocrazia è quindi a servizio del detentore del potere legale, colui che: «mentre dispone e insieme comanda, da parte sua obbedisc[e] all'ordinamento impersonale in base al quale orienta le sue prescrizioni» [Weber, 1922]. Tale fondamento legale e razionale fa sì che: «colui che deve obbedire, obbedisca solo come consociato, e soltanto “al diritto”. [E] obbedendo al detentore del potere obbedi[sce] non alla sua persona, ma a quegli ordinamenti impersonali» [Weber, 1922].

12. Il dominio dello specialista

La burocrazia ridotta a mero apparato amministrativo-esecutivo di un potere di tipo legale trasforma il funzionario pubblico in una sorta di uomo delle Istituzioni: «a servizio di uno scopo oggettivo» e conforma la propria struttura alle esigenze di una simile strumentalità [Weber, 1922]. Dall'alto verso il basso tutto viene ordinato perché venga garantito: «un esercizio [di potere] continuativo, vincolato a regole, di funzioni e di ufficio» [Weber, 1922].

La necessità di una rapida connessione tra comando e obbedienza ordina l'intero sistema burocratico in base ad una rigida separazione di competenze definite mediante leggi e regolamenti amministrativi, le quali, a loro volta costituiscono la base per strutturare gli uffici in modo strettamente gerarchico. La vita dentro alla burocrazia è organizzata in uffici che comunicano tra di loro tramite atti i quali di volta in volta devono essere registrati, copiati e conservati.

La complessità delle funzioni esercitate richiede una preparazione specialistica di prim'ordine: «determinata [...] mediante un esame e comprovata da diploma» [Weber, 1922]. Il lavoro d'ufficio è una “professione” e questo non consente improvvisazione o approssimazione. La specializzazione dei funzionari pubblici è la miglior garanzia contro un pericoloso diletterantismo soprattutto nel momento in cui il potere viene esercitato non su piccole comunità, bensì all'interno di una società di massa. L'elemento che distingue la burocrazia da qualsiasi altra forma amministrativa

consiste primariamente nella preparazione dei suoi funzionari, anzi l'Amministrazione burocratica è in senso stretto: «un potere esercitato in virtù del sapere: questo è il suo carattere razionale» [Weber, 1922].

Tale competenza specialistica, però, è disincantata essa stessa poiché non possiede alcun fine nobile come l'elevazione spirituale dei funzionari mediante una comprensione della realtà dal punto di vista dell'Universale. Essa, piuttosto, è manifestazione di quello: «spirito rappreso che è [la] macchina vivente [...] rappresentata dalla organizzazione burocratica con la sua specializzazione del lavoro professionale, la sua delimitazione delle competenze, i suoi regolamenti e i suoi rapporti di subordinazione ordinati gerarchicamente» [Weber, 1918, *Parlamento...*].

Al di fuori della burocrazia il sapere specialistico di cui i funzionari sono detentori è assolutamente privo di senso. Il suo appagamento si esaurisce tutto all'interno dell'apparato amministrativo con la garanzia di un salario garantito, di un certo prestigio sociale, di un percorso di carriera prestabilito e di una carica pressoché vitalizia. «Il sapere di cui la burocrazia dispone [...] non consente [quindi] la maturazione di ideali superiori: si tratta di un sapere specialistico limitato e settoriale, inversamente proporzionale a una visione generale. [...] Il massimo grado di coscienza che esso implica consiste nella consapevolezza di aver svolto con correttezza, in base agli ordini e alle regole, il proprio compito circoscritto» [Senigaglia, 1996].

13. Professionisti senza passione

L'essere a servizio del potere legale riconduce il senso del lavoro burocratico nell'alveo di una razionalità meramente strumentale. All'uomo delle Istituzioni, al burocrate, non compete alcun altro compito se non quello di trovare la migliore soluzione possibile per eseguire uno scopo che gli proviene dall'alto. La sua missione è tecnica in senso stretto: dato un obiettivo, adoperarsi perché esso sia raggiunto nel modo più autenticamente razionale, ovvero col minore divario tra costi e benefici.

Il funzionario burocratico esegue, a questo serve la sua stessa specializzazione elevata. Nel trasformare la decisione presa da altri in realtà, poi, egli si deve attenere strettamente alle sue competenze tecniche. Nessuna interferenza di tipo personale deve intromettersi nell'esecuzione della sua prestazione lavorativa. «*Sine ira et studio*, senza odio e passione, perciò senza “amore” e “entusiasmo”, ma sotto la pressione di semplici concetti di dovere, “senza riguardo alla persona”, il funzionario ideale esercita il suo ufficio in modo formalmente eguale per “chiunque”, vale a dire per ogni interessato che si trovi nella medesima situazione di fatto» [Weber, 1922].

La burocrazia concepita come strumento diviene una macchina, i suoi membri puri ingranaggi perfetti. Il disincanto è totale, manca qualsiasi eco a significati che non siano quelli della mera calcolabilità costi-benefici. Il

sistema burocratico perfetto è solo quello pienamente “disumanizzato”. Il formalismo ossequioso diviene la sua cifra più elevata: «il funzionario [infatti], quando l'autorità a lui preposta insiste – nonostante le sue obiezioni – su un ordine che a lui sembra errato, tiene ad onore di saperlo eseguire, sulla responsabilità del superiore, coscienziosamente ed esattamente come se esso rispondesse al proprio convincimento: senza tale abnegazione e disciplina etica nel senso più alto, l'intero apparato andrebbe in rovina» [Weber, 1918, *La politica...*].

Il dovere etico diviene pura formalità, sudditanza ossequiosa, *sine ira ac studio*, al detentore del potere. Chiunque egli sia.

14. Il disincanto nel disincanto

La celebrazione dell'uomo delle Istituzioni propria della burocrazia macchina non è esente da rischi. Il disincanto replica se stesso anche dentro all'Amministrazione burocratica. La mera strumentalità del funzionario, infatti, fa sì che egli non si ponga l'interrogativo se l'ordine che riceve dall'alto sia giusto o sbagliato o se chi impartisce il comando sia legittimato a farlo oppure no. «Il funzionario di professione [infatti] è incatenato alla sua attività con la sua intera esistenza materiale e ideale. Nella maggioranza dei casi, egli è soltanto un membro incaricato di compiti specializzati, entro un meccanismo che può esser mosso o arrestato soltanto dalle autorità supreme ma (normalmente) non da lui, che funziona senza sosta e che gli prescrive una tabella di marcia vincolante. [Questo] comporta d'altra parte che [...] si trovi facilmente disposto a lavorare per chiunque abbia saputo impadronirsi del potere nei suoi confronti. Un sistema di funzionari ordinato razionalmente continua, quando il nemico occupa il territorio, a funzionare in modo inappuntabile» [Weber, 1922].

Ridotto a strumento del potere, il funzionario pubblico diviene strumento che passa di mano in mano. Eppure, la sua stessa mera esecutività non è esente da rischi. Il sapere specialistico che gli è proprio gli conferisce una posizione di superiorità. La burocrazia da strumento di potere diventa essa stessa potere. Anzi un potere che una volta sorto: «costituisce una delle formazioni sociali più difficilmente abbattibili» [Weber, 1922]. Essere uomo delle Istituzioni assume allora una sfumatura ancora diversa: non mera passività, ma la possibilità di poter utilizzare le Istituzioni di cui si è teoricamente a servizio come mezzo per la propria affermazione, mediante la competenza tecnica di cui dispone.

Il rovesciamento è totale. Lo sguardo disincantato sul lavoro amministrativo produce un nuovo disincantamento. La burocrazia non è così neutra come appariva in un primo momento. La macchina si ribella al suo guidatore. La macchina pretende di determinare anche la sua destinazione. Il problema centrale diviene la ricerca di ciò che occorre: «contrapporre a questo

macchinario, per mantenere una minima parte dell'umanità libera da questa parcellizzazione dell'anima, da questo dominio esclusivo degli ideali di vita burocratica» [Weber, 1909, in Senigaglia 1996].

A una burocrazia forte occorre contrapporre un potere politico altrettanto forte. Il lavoro burocratico divenuto professione invoca una politica come professione, in caso contrario, la macchina cambia la propria funzione da strumento di potere a potere stesso.

15. A servizio del cittadino-utente-consumatore

«Contro la cattiva burocrazia: questa è la vera lotta di classe del nostro tempo» [Brunetta, 2009]. L'opposizione contemporanea all'apparato burocratico divenuto potere assume, nuovamente, i toni di uno scontro frontale. Il linguaggio e le metafore usate rimandano per certi aspetti alla tradizione marxista, senza tuttavia riprenderne fino in fondo la valenza economicista.

La rivoluzione non è più finalizzata all'avvento di una società senza classi, bensì all'affermazione dei diritti del cittadino. La ribellione è contro una burocrazia che si nasconde dietro al formalismo e al tecnicismo specialistico finendo per tutelare unicamente il proprio interesse particolare a discapito dei servizi per la collettività.

Obiettivo della rivolta non è l'abbattimento dell'apparato amministrativo ma una sua profonda trasformazione in senso imprenditoriale. Le parole d'ordine vengono infatti riprese dal vasto mondo del libero mercato. L'Amministrazione ideale: «favorisce la concorrenza tra i fornitori, conferisce potere ai cittadini trasferendo il controllo dalla burocrazia alla comunità, misura le performance degli enti focalizzandosi non sugli input, ma sui risultati, è mossa dagli obiettivi, le missioni, e non dalle regole e dai regolamenti, ridefinisce gli utenti in clienti e offre loro la possibilità di scelta: tra scuole, programmi di qualifica, soluzioni abitative. Preferisce prevenire i problemi prima che si presentino, piuttosto che semplicemente offrire poi dei servizi. Spende le proprie energie nel tentativo di guadagnare e non solo di spendere. Decentralizza l'autorità, abbracciando il modello di gestione partecipativa. Preferisce i meccanismi di mercato ai meccanismi burocratici. E non si focalizza sulla fornitura di servizi pubblici, ma tenta di catalizzare tutti i settori (pubblico, privato e volontario) nel processo di risoluzione dei problemi della collettività» [Osborne e Gaebler, 1992].

I mali cronici della burocrazia già presagiti da Weber possono quindi essere superati con una netta virata in senso aziendalistico dell'Amministrazione.

Con questo cambio di rotta, muta anche il senso del lavoro amministrativo. Non più a servizio del potere, bensì a servizio del cittadino considerato di

volta in volta come utente, consumatore, cliente dell'Amministrazione divenuta impresa.

La rivoluzione imprenditoriale ha quindi una duplice conseguenza: spezza l'autoreferenzialità del sistema amministrativo a monte, e gli fa compiere una torsione di 180° a valle. L'Amministrazione imprenditoriale riprende gli ideali del *Total Quality Management* e postula il cittadino nei termini di cliente, sovvertendo in modo radicale il proprio consolidato organigramma. Il cliente, infatti, è: «il soggetto più importante per un'azienda; seguito dagli addetti al servizio clienti e, infine, dal *management* che ha il compito di servire chi serve il cliente» [Osborne e Gaebler, 1992].

La svolta è talmente netta che il cliente insoddisfatto per il servizio ricevuto può muovere un'azione nei confronti dell'Amministrazione stessa. La lotta contro la burocrazia divenuta potere si gioca anche a colpi di *class action*.

16. Sapere per produrre

All'interno di una Amministrazione divenuta azienda, il sapere specialistico di cui sono detentori i funzionari pubblici necessita di uno stravolgimento non meno radicale di quello dell'organizzazione. In una logica imprenditoriale, il cliente ha sempre ragione, per cui è l'intero sistema amministrativo a doversi adattare alle sue esigenze e non viceversa.

Il rigido rispetto della gerarchia, della forma, delle regole da solo non è più sufficiente a garantire il livello di prestazione che si attende l'utente del sistema amministrativo. L'Amministrazione-Azienda deve prima di tutto adottare i più moderni strumenti di *management* che le permettano di ascoltare le esigenze della propria clientela e in base ad esse strutturare i propri prodotti. È la domanda a guidare l'offerta. Non viceversa.

Individuati gli oggetti della propria azione, l'Amministrazione si deve concentrare sulla scelta dei mezzi più idonei per raggiungere i *target* “fissati dal mercato”. Il senso dell'imprenditorialità amministrativa sta tutto qui: investire in modo efficiente ed efficace le risorse che si hanno a disposizione per raggiungere gli obiettivi richiesti dal proprio bacino di clienti.

Il sapere specialistico dei funzionari pubblici o è finalizzato a questa ottimizzazione dei risultati e alla *customer satisfaction* oppure non ha alcun senso. In altre parole, o è un sapere che rende e quindi produce performance misurabili, o in caso contrario, è un sapere che non serve.

17. *Customer oriented*

L'Amministrazione imprenditoriale recupera dal libero mercato i fondamenti valoriali a cui ispirarsi, anche se questo adeguamento non può essere totale. Pochi, infatti, vorrebbero veramente che: «l'amministrazione si comportasse proprio come un'azienda, prendendo decisioni immediate a porte chiuse e a fini di profitto privato. Se lo facesse, la prima vittima sarebbe la democrazia» [Osborne e Gaebler, 1992].

Le parole d'ordine, seppure un po' attenuate rispetto alla logica del puro libero scambio, sono efficienza, efficacia, produttività. Il senso del lavoro del funzionario pubblico si risolve quindi nella sua capacità di essere un vero imprenditore, un manager amministrativo che sa ottimizzare le risorse disponibili, garantendo il raggiungimento dei risultati in modo soddisfacente rispetto alle esigenze della clientela e al contempo sostenibile da un punto di vista economico. In cambio di una prestazione efficiente ed efficace sono garantiti premi di produttività, avanzamenti di carriera, progressioni economiche, analogamente a quanto avviene in un'azienda privata.

Un simile approccio *customer oriented* stravolge ancora una volta il significato del lavoro amministrativo. L'etica di riferimento diviene quella imprenditoriale e contro ogni tentazione di ritornare all'autoreferenzialità del passato un nuovo e potente strumento viene messo nelle mani del cittadino-cliente: la trasparenza. In ogni momento, infatti, il consumatore-utente deve poter essere informato su quello che sta accadendo all'interno della (sua) Amministrazione-Azienda. Il principio della *total disclosure* serve a far sentire tutta la pressione del cittadino-cliente sul sistema amministrativo. Il controllo sociale diviene uno strumento a favore della produttività in quanto al cittadino-consumatore è concesso di “analizzare” i bilanci dell'Amministrazione-Azienda con regolarità.

In caso di anomalie, può ribellarsi.

18. *Ambiguità irrisolte*

Dalla tensione dialettica tra affermazione e smentita del lavoro amministrativo l'ambiguità di espressioni come “servitore dello Stato” o “uomo delle Istituzioni” è uscita con tutta la sua forza.

La modernità sottesca all'idea del servizio esclusivo della Nazione ha mostrato come non sia possibile utilizzare con troppa disinvoltura immagini del passato di per sé affascinanti ed evocative, ma che rischiano di entrare in rotta di collisione con il viver democratico. Dietro di esse vi è, infatti, sottotraccia un'oscillazione continua tra un organicismo di ritorno, che rischia di interpretare nuovamente il lavoratore pubblico come membro organico all'interno di uno Stato onnicomprensivo, e uno strumentalismo cieco che riduce il dipendente amministrativo a mero anello di una catena gerarchica,

senza che si preoccupi fino in fondo di chi ci sia al suo vertice e perché ne sia al servizio. Tra i due estremi – tra Hegel e Weber – vi sono poi un'opposizione radicale che però non sa andar oltre ad una denuncia puntuale e fallisce sul piano ricostruttivo – Marx – e un managerialismo che alla fin fine si limita a riaggiornare il modello meccanicista del passato, riprendendone le parole d'ordine – il *New Public Management*.

Il problema dunque si ripresenta. Il dialogo a più voci della modernità ha, infatti, messo in luce un'ambiguità, ma non l'ha risolta.

Come coniugare Pubblica Amministrazione e democrazia? Come evitare cortocircuiti latenti e pronti ad esplodere soprattutto nei momenti di crisi?

19. Il corpo amministrativo

Nel gioco dialettico che coinvolge il lavoro a servizio della Nazione tanto l'accusa quanto la difesa presentano un denominatore comune: l'idea di corpo amministrativo. Nell'esaltare o nel denunciare il senso e la missione dell'Amministrazione, infatti, ambedue non escono mai dal presupposto che essa sia una qualche entità separata rispetto al resto della società.

È così in Hegel che giunge a fondare una simile separazione su un piano ontologico e metafisico. È così in Marx che denuncia l'ipocrisia della finta classe generale che è la burocrazia, la quale va superata dall'avvento dell'unica classe universale: il proletariato. È così in Weber che concepisce l'apparato amministrativo come “ceto” strumentale all'esercizio del potere. È così anche nel *New Public Management* che denuncia un sistema amministrativo divenuto casta autoreferenziale e gli oppone una nuova classe quello dei cittadini-clienti.

L'idea di corpo amministrativo che sia fondata ontologicamente o strumentalmente oppure, al contrario, che sia denunciata come ipocrita o contrastata con un'altra forza uguale e contraria, non viene di fatto mai superata.

Una dicotomia profonda attraversa quindi la convivenza. Un frattura che pone sempre e comunque da una parte i cittadini dall'altra i funzionari pubblici. La loro relazione può essere di dipendenza ontologica dei primi dai secondi (Hegel), di finta e ipocrita eteronomia (Marx), di mera strumentalità (Weber), di contrapposizione (*New Public Management*), ma mai paritaria perché presuppone necessariamente due piani distinti: la cittadinanza e il servizio alla Nazione.

20. Democrazia in bilico

È sul crinale di questa insuperata dicotomia che il lavoro pubblico entra in collisione con la convivenza democratica. La democrazia, infatti, non è: «solo

un luogo istituzionale, una forma tecnica di governo, da contrapporsi ad altre istituzioni della vita associata, come la monarchia o l'oligarchia. La democrazia è senz'altro anche questo, un pensiero operativo di come concepire e di come accreditare il potere [ma è prima ancora] una forma della convivenza, un luogo umano, etico. La democrazia è un farsi-fronte, un prendere sul serio [la] faccenda che non siamo mai da soli, ma che da sempre, sin dall'inizio, fin nel rapporto tra me e me stesso, siamo plurali» [Riva, 2007].

I modi di un simile “farsi-fronte” e “prendere sul serio che non siamo soli” hanno un nome ben preciso: partecipazione e responsabilità. «Non sembra infatti che la democrazia possa fare a meno di una vicinanza tra la partecipazione e la responsabilità. Nella loro vicinanza, spesso fraincesa, la responsabilità e la partecipazione dipingono i propri significati con i colori una dell'altra. [...] La partecipazione e la responsabilità, in democrazia, [quindi] stanno o cadono insieme. [...] Questo fa subito pensare che ogni crisi della partecipazione e della responsabilità, nel loro corrispondersi, diventa immediatamente un indicatore di quanto rimane della democrazia nelle forme di convivenza» [Riva, 2007].

21. Superare la frattura

La dicotomia cittadini-corpo amministrativo contiene dentro di sé la crisi del rapporto tra partecipazione e responsabilità e quindi della democrazia stessa perché invece di tenerle insieme le ordina gerarchicamente o le separa di modo che le due diventino, di volta in volta, affare o solo della cittadinanza o solo dell'Amministrazione.

Questo risulta immediatamente evidente nel modello hegeliano, laddove la separazione cittadino-Amministrazione assume tinte ontologiche e la partecipazione del primo alla vita amministrativa viene di fatto negata e sostituita con la sussunzione del particolare nell'Universale. Sparita la partecipazione, rimane solo la responsabilità, ma si tratta di una responsabilità nei confronti dello Stato, dell'Idea e non dei cittadini. Di un dovere etico-metafisico, appunto.

La crisi del rapporto tra partecipazione e responsabilità è ben presente nell'attacco frontale di Marx all'ipocrisia burocratica. Per certi versi, lo smascheramento della finzione burocratica è il primo tentativo di superare la dicotomia tra cittadini e Amministrazione. Alla fine, però viene privilegiata una logica puramente rivoluzionaria: per far valere le ragioni della cittadinanza viene ipotizzata la distruzione del sistema amministrativo.

La complessa costruzione weberiana, a sua volta, costituisce forse il frutto più maturo della modernità di coniugare partecipazione e responsabilità nella dialettica cittadino-Amministrazione. Il rapporto non è né negato dall'origine né da sovvertire in modo rivoluzionario. All'interno del potere legale il

cittadino partecipa, votando, alla vita amministrativa. Egli sceglie il vertice dell'Amministrazione che a cascata esegue quanto comandato. Nel suo agire, l'apparato burocratico non è quindi slegato dalla cittadinanza. La partecipazione di questa determina la responsabilità di quella, e viceversa. Il rapporto è tuttavia flebile, limitato unicamente al momento elettorale. Nell'attimo in cui si viene a spezzare, ovvero quando la burocrazia diviene ceto a sé stante, la dicotomia Amministrazione-cittadino si ripresenta, provocando la crisi della stessa convivenza democratica.

Partecipazione e responsabilità sono, infine, le parole chiave del *New Public Management*. Eppure se si guarda un po' più da vicino non si può non vedere come una simile affermazione di principio non riduce la dicotomia tra cittadini e corpo amministrativo. Il *New Public Management* non mira, infatti, a ricomporre la frattura, bensì, presone atto, la rafforza. Al corpo amministrativo forte oppone una cittadinanza organizzata come classe altrettanto forte. La partecipazione è interpretata nel segno dell'opposizione rivendicativa e dello scontro, la responsabilità è ridotta ad *accountability* ovvero all'imputabilità. La frattura si allarga e non si ricuce. La democrazia così diviene più fragile.

Finché, quindi, la dicotomia tra cittadini e Amministrazione non viene superata, il rapporto tra partecipazione e responsabilità sembra destinato a rimanere in bilico e con esso la stessa democrazia.

La stessa possibilità di sopravvivenza della convivenza democratica richiede il superamento di una simile frattura, l'oltrepassamento dell'ideale del corpo amministrativo, ma come?

22. Altre parole

Leggendo tra le pieghe della Costituzione italiana un simile oltrepassamento sembra, in qualche modo, già compiuto. L'articolo 54, spesso un po' trascurato quando si parla di lavoro pubblico, recita che : «**tutti i cittadini** hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. **I cittadini** cui sono **affidate funzioni pubbliche** hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore».

L'inversione di rotta è completa. A prevalere qui è il senso di cittadinanza, non un organicismo soffocante, non una lotta di classe latente, non uno strumentalismo cieco, non un managerialismo esasperante. La frattura che separa da una parte i cittadini e dall'altro il corpo amministrativo poi viene meno sin dalle origini. Al suo posto vi è un'Amministrazione intesa come cittadini cui sono affidate funzione pubbliche.

Il rovesciamento rispetto a una logica dicotomica è totale. Nessuna separazione, nessun dualismo tra cittadinanza e sistema amministrativo. Al suo posto fa ingresso il concetto di cittadini che (si) affidano ad altri cittadini.

Affidamento, appunto, non sudditanza, scontro, delega o contrapposizione.

23. A servizio esclusivo della cittadinanza

La logica dell'affidamento spezzando il dualismo tra cittadinanza e corpo amministrativo, sembra aprire contestualmente la possibilità di un'autentica relazione tra responsabilità e partecipazione. Con l'affidarsi, infatti, perde ogni significato una pura dipendenza gerarchica dei cittadini dall'Amministrazione, così come non ha più alcun senso il mero scontro rivoluzionario, il semplice demandare al sistema amministrativo lo svolgimento di alcuni compiti "istituzionali", il far sentire la pressione della concorrenza del (finto) mercato esterno.

L'affidamento ad altri, inoltre, non implica l'abdicazione della propria cittadinanza, bensì una sua potente esaltazione. La relazione con l'Amministrazione smette infatti di essere una relazione con un'entità astratta, con un Moloch spaventoso e si rivela come un rapporto di cittadini e tra cittadini.

In questo gioco in cui di volta in volta si affida e ci si affida ad altri c'è un continuo: «sentirsi cittadini al servizio dei cittadini e un far sentire i cittadini stessi» [Riva, 2012]. Un continuo partecipare ed essere responsabili in quanto cittadini a servizio di altri cittadini, in quanto cittadini che affidano ad altri cittadini funzioni pubbliche.

Nella dialettica dell'affidamento cresce quindi tanto la partecipazione quanto la responsabilità. Anzi, essa è un'altra faccia di questa relazione costitutiva della democrazia. L'antica barriera che divideva amministratori da una parte e amministrati dall'altra, una volta venuta meno, apre un nuovo scenario: quello dell'essere amministranti ovvero insieme – cittadini e lavoratori pubblici – partecipi e responsabili dello spazio democratico che si è chiamati a condividere e a gestire.

24. *Responsum-abilità*

La declinazione del lavoro pubblico come un servizio alla cittadinanza non fa venir scomparire l'esigenza di una elevata professionalità e preparazione di coloro ai quali sono affidate le funzioni pubbliche. Tuttavia la logica dell'affidamento dà al professionismo richiesto ai lavoratori amministrativi un tono diverso rispetto a quelli già sentiti nel passato. Lo esalta e lo delimita, allo stesso tempo.

Lo esalta, perché ad essere a servizio della cittadinanza è un cittadino. Non un membro di un organo superiore, non un funzionario gesuitico e ipocrita, non un ingranaggio di una macchina, non un manager d'azienda. Nella prospettiva di un'Amministrazione intesa come cittadini a servizio dei cittadini quindi è coinvolta l'intera esistenza della persona, non solo una sua parte, quella intellettuale e mentale. Al cittadino a cui ci si affida non si chiede, inoltre, di divenire una fredda macchina, uno "spirito rappreso", ma di

esaltare la propria competenza professionale, la propria personalità, nel lavoro quotidiano.

Un tale professionismo, però, non è fine a se stesso, ma è volto a rispondere alle esigenze dei cittadini che si affidano ad esso. Il vero senso della preparazione specialistica è quindi la sua capacità di dare risposte, il suo essere *responsum*-abile nei confronti della cittadinanza. Ogni deriva tecnicistica che punta a chiudere nuovamente in un circolo vizioso e autoreferenziale il lavoro amministrativo è denunciata come ipocrita. Se la competenza specialistica non è a servizio della *responsum*-abilità nei confronti del cittadino o se essa si rende incomprensibile ai suoi occhi, allora non ha più alcun senso.

Con il suo sapere elevato il funzionario deve permettere al cittadino di esser ancor più cittadino. In caso contrario, se ritorna la sensazione di sudditanza, significa che qualcosa non torna. Che l'affidamento si sta incrinando.

25. Un'etica democratica

L'essere cittadini che: «con il proprio lavoro fanno partecipare alla cittadinanza» ridona al lavoro pubblico una valenza intimamente etica [Riva, 2012]. Si tratta, però, di un'etica che non ha nulla a che vedere con il servizio dell'Universale di hegeliana memoria né con le retoriche strumentali ed efficientistiche denunciate da Weber e riportate in voga dal *New Public Management*.

Il lavoro pubblico è etico in quanto alimenta la partecipazione e la responsabilità dei cittadini alla vita democratica, in quanto collabora a far sì che i cittadini siano più cittadini e la democrazia più democratica. L'etica quindi che accompagna il lavoro amministrativo o è democratica o non è.

In questo modo, la partecipazione e la responsabilità dell'esser a servizio della cittadinanza smascherano le debolezze di tutti quei discorsi sull'etica nella Pubblica Amministrazione che spesso vengono evocati e che si riducono a prescrizioni di tipo formalistico, comportamentali o vogliono far coincidere l'etica pubblica con la sola produttività e l'efficienza. L'esser a servizio della cittadinanza non può ridursi infatti ad un mero adempimento formale di regole scritte nel contratto di lavoro o in un codice di comportamento, né tanto meno coincide unicamente con il “sfornare” pratiche amministrative.

La stessa trasparenza, vista come la panacea contro tutti i mali dell'Amministrazione e presentata come strumento etico per eccellenza, riceve dalla logica dell'affidamento un significato nuovo. Essa, infatti, è priva di senso fin quando la si pensa come mero strumento di controllo sociale sull'operato dei funzionari pubblici. Così facendo, infatti, non si fa che riproporre una dicotomia tra sistema amministrativo e cittadinanza. Al contrario, la trasparenza dell'Amministrazione ha significato se diviene: «la

porta di ingresso della partecipazione» se, in altre parole, permette al cittadino un dialogo partecipe e responsabile con l'Amministrazione e viceversa [Benvenuti, 1998]. In caso contrario, rimane uno dei tanti strumenti di controllo che alla lunga finisce per esaurire se stesso e la democrazia in quanto tale.

26. La fine di un'epoca

Il superamento della frattura tra Amministrazione e Cittadini, la (ri)scoperta di una partecipazione e una responsabilità che all'interno della democrazia li legano in modo indissolubile comporta un duplice risultato. Dal punto di vista del funzionario pubblico lo rende: «responsabile, consapevolmente, di una decisione che è sua e che egli può serenamente adottare, sapendo di poterla fondare sul maggior numero di informazioni possibili e con la collaborazione degli amministrati. [Dalla parte del cittadino lo rende] cointeressato al fenomeno amministrativo con la conseguenza di superare la sua estraneità e quindi tendenziale ostilità» [Benvenuti, 1994].

In questo cammino di riconoscimento e dialogo reciproco sono poste le basi per il superamento non solo di un modello istituzionale consolidato, ma di una vera e propria epoca, quella moderna. «È questo [infatti] il grande principio che qualifica la libertà dei post-moderni, una libertà che consente la partecipazione nell'attività delle strutture pubbliche, ma che al tempo stesso impegna l'individuo ad agire non solo nel proprio esclusivo interesse, ma avendo presente la ricaduta della sua azione nell'interesse dell'intera collettività» [Benvenuti, 1994].

Oltre la frattura cittadini-Amministrazione quindi non c'è solo una riscoperta della convivenza democratica, ma anche una nuova epoca fatta di partecipazione e responsabilità che rimane ancora da declinare in tutte le sue potenzialità.

PARTE SECONDA
PROGETTI PER UN LAVORO PUBBLICO “PERSONALE”

CAPITOLO TERZO

DALL'EFFICIENTISMO ALLA COMPETENZA

Sommario: 1. Il lungo cammino verso una Amministrazione-Azienda. - 2. Anni Novanta: la “prima” stagione di riforme. - 3. Una nuova *vis* polemica: i Nullafacenti. - 4. Nullafacenti e Fannulloni: il “peso” delle parole. - 5. Un “piano industriale” per la Pubblica Amministrazione. - 6. Una nuova “grande riforma”. - 7. Una riforma razionale... verso lo scopo. - 8. Misurare, valutare, premiare: tre parole d'ordine. - 9. Il dirigente “manager”. - 10. Buoni o cattivi. - 11. Né bastone... - 12. ... Né carota. - 13. Lavoro pubblico di nuovo al bivio. 14. - Ipotesi per una (contro)riforma? - 15. La via più sicura: i tagli (selettivi?). - 16. Ancora lavoro privato? - 17. Un lavoro pubblico “schiacciato”. - 18. Oltre l'ingranaggio. - 19. La via della competenza. - 20. Le tre dimensioni della competenza. - 21. Competenza e lavoro pubblico. - 22. La via italiana alla competenza. - 23. Verso una Pubblica Amministrazione competente.

«La burocrazia nel suo pieno sviluppo si trova anche, in senso specifico, sotto il principio della condotta *sine ira ac studio*. La sua specifica caratteristica [...] ne promuove lo sviluppo in modo tanto più perfetto quanto più essa si “disumanizza” – e ciò vuol dire che consegue la sua struttura propria, ad essa attribuita come virtù, che comporta la esclusione dell'amore e dell'odio, di tutti gli elementi affettivi puramente personali, in genere irrazionali e non calcolabili, nell'adempimento degli affari di ufficio»

M. Weber, *Economia e società*

1. Il lungo cammino verso una Amministrazione-Azienda

Il dibattito sull'introduzione di una cultura di stampo aziendalistico all'interno del complesso mondo pubblico è antico quanto l'Amministrazione stessa. Un vero e proprio spartiacque “culturale” è costituito dal *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato* curato da Massimo Severo Giannini e presentato al Parlamento il 16 novembre 1979. In

precedenza, il tema della necessità di dare una svolta aziendale all'organizzazione del sistema pubblico era rimasto sempre appannaggio di pochi. Con l'uscita del documento del 1979, invece, la visibilità della questione e la consapevolezza da parte di molti studiosi di dover imprimere un cambiamento di rotta in tale senso all'interno del lavoro pubblico aumentano.

Il testo fornisce una fotografia reale della Pubblica Amministrazione di cui sono messi in evidenza i principali nodi problematici per cui essa viene: «sovente a presentarsi come un singolare malfattore legale, che permette a sé ciò che invece reprime nel privato» [Giannini, 1979].

I punti di debolezza che qui emergono sono molteplici e spaziano dalla arretratezza delle tecniche amministrative fino alla necessità di una ridefinizione dei confini e del ruolo dello Stato e del suo apparato, senza dimenticare i problemi di produttività, di edilizia degli uffici pubblici, di mancata informatizzazione del processo lavorativo e di assenza o complessità delle politiche di gestione del personale.

La novità più rilevante contenuta nel documento consiste nella predisposizione di alcune proposte concrete da mettere in atto per far uscire l'Amministrazione dall'*impasse* in cui si viene a trovare.

Il *Rapporto Giannini* ipotizza l'istituzione di appositi “uffici organizzazione” all'interno di tutti i Ministeri in modo tale da razionalizzare il processo lavorativo e redistribuire i carichi di lavoro così da favorire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Una simile operazione va accompagnata dalla messa a punto di appositi indicatori di produttività per monitorare l'apporto dei lavoratori al processo produttivo. Un analogo processo di riorganizzazione viene previsto per l'insieme degli uffici pubblici e dei loro edifici per i quali viene previsto un apposito censimento a cui deve seguire un piano decennale per l'edilizia della P.A.

La parte più innovativa del *Rapporto* del 1979 rimane, comunque, quella inerente alla gestione del personale. L'allora Ministro della Funzione Pubblica prospetta un nuovo modello di Pubblica Amministrazione incentrato sulla privatizzazione dei rapporti di lavoro con lo Stato: «non collegati all'esercizio della potestà pubblica» [Giannini, 1979]. Una simile svolta, nasce dalla consapevolezza che il fenomeno inverso della “pubblicizzazione” del personale alle dipendenze dell'Amministrazione Pubblica ha avuto la propria genesi in un processo ormai storicamente superato e superabile.

Sempre in materia di gestione del personale il *Rapporto Giannini* propone un potenziamento del ruolo della dirigenza a cui occorre affidare ampi poteri decisionali, così come avviene nelle imprese private. Infine, il documento del 1979 pone una dura critica al modello di selezione incentrato sul concorso pubblico che appare quanto mai anacronistico nella sua capacità selettiva e non più corrispondente alle esigenze di una moderna Amministrazione.

L'ultima parte del *Rapporto* è incentrata sull'architettura complessiva dello Stato della quale viene criticata la forte componente centralistica. L'Amministrazione del futuro, diversamente, deve essere sempre più prossima

al cittadino e per questo si ipotizza un rafforzamento delle istituzioni regionali attraverso un programma di decentramento dei poteri.

2. Anni Novanta: la “prima” stagione di riforme

Non vi è dubbio sul fatto che il *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato* curato da Giannini abbia costituito un punto di non ritorno nel dibattito italiano. In esso sono contenute le linee guida per una riforma amministrativa che, almeno nelle intenzioni, è finalizzata ad un definitivo superamento dell'antico modello gerarchico-burocratico di stampo weberiano mediante una visione più aziendale del lavoro pubblico.

Nonostante, o forse proprio perché, la carica progettuale del documento del 1979 era tale da scuotere dalle fondamenta abitudini e consuetudini radicate da tempo sia nella cultura che nell'*ethos* del sistema amministrativo italiano, la traduzione in atto delle politiche là annunciate ha richiesto oltre un decennio di maturazione. Solo a partire dagli anni Novanta, infatti, le linee di intervento del *Rapporto Giannini* vengono tradotte in realtà grazie al susseguirsi di numerosi provvedimenti legislativi.

La c.d. privatizzazione o contrattualizzazione del pubblico impiego viene generalmente fatta iniziare con l'approvazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*. A livello macroscopico e non senza qualche forzatura, questa lunga stagione trova il proprio apice con la promulgazione del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, altrimenti noto come Testo Unico sul pubblico impiego.

Nell'arco di un decennio molte delle proposte avanzate da Giannini diventano realtà. Tra queste, quelle di maggior impatto, sono: la trasformazione del rapporto di lavoro alle dipendenze pubbliche in un rapporto di lavoro privato, con l'eccezione di alcune categorie previste dalla legge; la separazione tra il potere di indirizzo, affidata al vertice politico, e il potere di gestione, riservato alla dirigenza pubblica; il progressivo decentramento amministrativo.

Al di là dei singoli provvedimenti, ciò che si impone in questo periodo è una nuova visione valoriale della Pubblica Amministrazione incentrata sul modello dell'Azienda Privata. Il vento delle teorie del *New Public Management* soffia anche all'interno del dibattito italiano e trova sostenitori sia nei vertici politici che nell'opinione pubblica la quale si mostra sempre più insofferente di fronte alle inefficienze del sistema amministrativo italiano e accoglie di buon grado le novità che giungono dai Paesi anglosassoni.

Grandi resistenze a questa “rivoluzione culturale” sorgono invece all'interno dell'Amministrazione Pubblica, tra i dipendenti e le loro rappresentanze sindacali. Lo spaesamento di costoro di fronte a terminologie sconosciute e a prassi assolutamente nuove è quasi totale per cui: «all'irruente volontarismo che anima le politiche di riforma sembra contrapporsi lo spessore impenetrabile di una burocrazia che non vuole cambiare: perché teme di perdere piccoli ma consolidati privilegi; o semplicemente perché il nuovo la spaventa, e la induce ad arretrare». [Melis, 1998].

3. Una nuova vis polemica: i Nullafacenti

La svolta impressa al lavoro pubblico da parte delle riforme degli anni Novanta è più valoriale che reale. L'impatto dei provvedimenti legislativi sulla vita amministrativa quotidiana è stato, infatti, meno forte di quanto ci si aspettasse. Non così, invece, dal punto di vista culturale.

L'idea espressa durante il 5° *Forum sulla pubblica amministrazione* nell'aprile del 1994 dall'allora Ministro della Funzione Pubblica Sabino Cassese di dar vita ad una Amministrazione al servizio degli utenti non ha conosciuto alcun cedimento. Il nuovo paradigma per cui l'Amministrazione deve assomigliare sempre di più al suo alter-ego – l'impresa privata – in vista del soddisfacimento della propria clientela – i cittadini – ha raccolto attorno a sé sempre maggiori consensi. L'archetipo della *customer satisfaction* tipico del *management* aziendale è divenuto, in breve tempo, il riferimento per ogni giudizio sulle politiche in merito alla Pubblica Amministrazione. Se tale criterio non viene soddisfatto, allora occorre rimettere mano ai provvedimenti legislativi e rivederli per far sì che le esigenze del cittadino consumatore vengano soddisfatte nel migliore dei modi possibili.

Dentro ad un simile *humus* culturale sorge nel 2006 una nuova fase, originata dalla polemica contro i Nullafacenti. Di fronte alla (ennesima) necessità di ridurre i costi per la spesa amministrativa, il giuslavorista Pietro Ichino dalle pagine del *Corriere della Sera* propone di dar vita ad un sistema di valutazione del personale pubblico collegato ad un programma triennale di licenziamento, in opposizione a coloro che sostengono l'idea di prepensionare una quota dei dipendenti delle Amministrazioni per ottenere i risparmi di gestione desiderati.

La pubblicazione dell'articolo *Ma lo Stato tagli sui fannulloni* ha come effetto quello di far uscire il mondo del lavoro pubblico dal cono d'ombra che di solito lo investe. Molti cittadini e altrettanti lavoratori dell'Amministrazione iniziano a inviare una serie di lettere dove raccontano in presa diretta i lati peggiori del servizio pubblico. Alle insofferenze della cittadinanza e di una quota di dipendenti pubblici si contrappongono una parte del mondo sindacale e di lavoratori che vedono nella proposta Ichino un vero e proprio atto di terrorismo sociale e psicologico.

L'eco dell'articolo porta il giuslavorista a raccogliere e pubblicare la maggior parte della corrispondenza ricevuta e a specificare meglio la propria proposta. Il progetto abbozzato dalle colonne del quotidiano milanese viene così presentato in modo articolato e completo nel volume *I Nullafacenti. Perché e come reagire alla più grande ingiustizia della nostra Amministrazione Pubblica* uscito nell'ottobre dello stesso anno.

La proposta Ichino si articola in quattro punti. Il primo prevede la costituzione di appositi Organismi Indipendenti di Valutazione con il compito di valutare l'efficienza di ciascun ufficio o centro di attività insieme all'efficienza di ciascun addetto e, dove possibile, la sua efficacia e produttività. Nella propria opera di valutazione, l'organismo preposto può avvalersi anche delle valutazioni espresse dagli utenti dei servizi, ma soprattutto deve stilare: «un elenco dei dipendenti i cui indici di efficienza e di efficacia/produttività sono entrambi inferiori, pari o molto vicini allo zero, ai fini della procedura di riduzione di organico» e un ulteriore elenco di lavoratori: «i cui indici di efficienza e di efficacia/produttività sono nettamente insufficienti [...] ai fini della gestione degli incentivi economici» [Ichino, 2006, *I nullafacenti...*]. Agli impiegati pubblici inseriti in questi elenchi, il giuslavorista concede la possibilità di presentare obiezioni.

Il secondo punto consiste nella individuazione di un Organo Direttivo a cui viene affidato il compito di procedere alla rescissione dei contratti di quei lavoratori il cui rendimento è stato giudicato insufficiente. La proposta Ichino prevede, infatti, un piano triennale di licenziamento di quei dipendenti inseriti nel primo elenco dagli Organismi Indipendenti di Valutazione fino a un massimo annuale pari all'1% dell'organico.

Il terzo *step* coincide con l'idea di erogare un trattamento di disoccupazione quadriennale decrescente dall'80% dello stipendio fino al 50% ai lavoratori licenziati.

Infine, l'ultimo punto apre alla possibilità di impugnare il licenziamento da parte dei dipendenti. Anche in questa procedura, il giuslavorista Ichino introduce un elemento di novità. Il lavoratore che impugna il procedimento di licenziamento ha il dovere: «di denunciare con precisione quello che ritiene essere l'errore nella graduatoria stilata dall'OIV, o l'errore nell'applicazione della graduatoria stessa da parte dell'OD, chiedendo l'autorizzazione all'integrazione del contraddittorio nei confronti del dipendente concretamente controinteressato secondo tale prospettazione» [Ichino, 2006, *I nullafacenti...*].

4. Nullafacenti e Fannulloni: il “peso” delle parole

Al di là della proposta di merito per cui: «il licenziamento è fondamentalmente giustificato non solo da un'esigenza etico-disciplinare, ma anche dalla necessità di ridurre l'organico in funzione di un contenimento

della spesa», è la svolta valoriale sottesa alle parole usate a emergere con forza [Ichino, 2006, *I nullafacenti...*].

Emblematico risulta il sottotitolo dell'opera di Ichino: *Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra Amministrazione Pubblica*. Di fronte alle inefficienze del sistema pubblico occorre – legittimamente – reagire, ma come? L'idea del giuslavorista milanese è articolata e comprende non solo la visione del cliente insoddisfatto a cui viene data la possibilità di reclamare, ma anche quella della contrapposizione interna tra i lavoratori pubblici. Coloro che impugnano il licenziamento, hanno il dovere, infatti, di indicare il collega che dovrebbe essere sottoposto alla rescissione del contratto al loro posto.

Dall'inizio alla fine della proposta di Ichino, dunque, una certa visione aziendalistica della Pubblica Amministrazione emerge con forza. Efficienza, efficacia, produttività sono il primo dei due pilastri per il “nuovo” lavoro pubblico e, contemporaneamente, costituiscono il metro di misura per stabilire chi può lavorarvi e chi no. Soddisfazione del cliente-utente-cittadino, sono il secondo.

Dietro una simile idea sembra celarsi, più o meno velatamente, il vecchio paradigma per cui l'egoismo individuale alimenta il bene collettivo. Così facendo, però, anche la Pubblica Amministrazione sembra entrare nel vortice di riforme fatte principalmente contro qualcuno.

Con un simile retroterra alle spalle, il passaggio dalla polemica contro i Nullafacenti a quella contro i Fannulloni è breve. Il terreno, infatti, è pronto. L'*humus* culturale condiviso. A destra come, a sinistra. Tra i cittadini, contro i lavoratori pubblici.

5. Un “piano industriale” per la Pubblica Amministrazione

Il cambio di maggioranza politica, dopo la breve esperienza del secondo Governo Prodi, non coincide con un cambio di rotta per quanto riguarda le politiche sulla Pubblica Amministrazione. La lotta contro i Nullafacenti diventa il volano per l'attuazione della “rivoluzione dalla parte dei cittadini” voluta dal nuovo Ministro Brunetta che il 28 maggio 2008 presenta le *Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione. Piano Industriale*, a cui segue il 4 giugno il documento *Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva*.

Secondo i calcoli del Ministero, un recupero dell'efficienza del 10% all'interno della Pubblica Amministrazione produrrebbe un incremento di 2 punti percentuali di Prodotto Interno Lordo. Tuttavia una simile svolta è possibile solo se supportata da un nuovo paradigma di carattere culturale incentrato su sei capisaldi: la promozione di una cultura del risultato, del processo e della responsabilità; la revisione del procedimento amministrativo per aumentare la soddisfazione del cittadino-cliente; l'allineamento con le

migliori prassi internazionali; la diffusione di pratiche gestionali simili a quelle del settore privato; la riforma delle relazioni industriali verso un modello propulsivo e partecipativo; un miglior utilizzo delle risorse umane aziendali.

Ancora una volta sono le parole a indicare il cambio di passo. Se la Pubblica Amministrazione, infatti, si dota di un proprio “Piano Industriale” vuol dire che non vi è più – o non vi deve più essere – alcuna differenza rispetto ad una normale azienda privata.

Come ogni rivoluzione, anche quella voluta dal Ministro Brunetta ha bisogno dei suoi miti. In questo caso, però, non si tratta di eroi positivi, bensì dei Fannulloni. L'intera opera riformatrice diviene una lotta senza quartiere contro coloro che sono identificati come parassiti dello Stato e che si contrappongono ad ogni cambiamento. Il metodo prescelto è quello semplice del “bastone” e della “carota” o, per riprendere il motto di un altro “grande esperto” di rivoluzioni culturali – Mao Tse Tung – caro all'ex responsabile di Palazzo Vidoni: «colpirne uno per educarne cento» [Sensini 2008].

I primi provvedimenti attuativi del Piano Industriale per la P.A. sono presenti nel decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le misure qui contenute prevedono: la soppressione di enti ritenuti inutili; la riduzione delle collaborazioni e delle consulenze nella P.A.; il contenimento del 25% degli oneri amministrativi; l'adozione di misure per il risparmio energetico; la restrizione del ricorso al lavoro flessibile; il taglio del costo della carta; la revisione delle assenze per malattia e dei permessi retribuiti. Il tutto viene, ancora una volta, presentato con toni enfatici e ultimativi tipici di ogni rivoluzione che si rispetti.

6. Una nuova “grande riforma”

Il Piano Industriale dell'Amministrazione Pubblica trova il proprio compimento prima con la legge 4 marzo 2009, n. 15 concedente al Governo la delega legislativa finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, e in seguito col decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 di attuazione della delega stessa.

Il progetto riformatore si presenta subito di ampia portata. Il decreto legislativo n. 150/2009 si compone, infatti, di ben 74 articoli di cui i primi 31 dedicati a introdurre un nuovo modello di *management* e, i rimanenti, destinati a ritoccare alcuni assetti strategici del decreto legislativo n. 165/2001 al fine di rendere omogenea l'intera *governance* pubblica.

Che la portata della riforma sia volutamente ampia lo si comprende dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 150/2009 che indica le materie sulle quali si intende intervenire che vanno dalla contrattazione collettiva, alla valorizzazione della cultura del merito e della premialità, passando attraverso la promozione delle pari opportunità, del ruolo della dirigenza e della responsabilità disciplinare.

La *ratio* complessiva del procedimento legislativo viene esplicitata nel successivo comma secondo. La riforma è esplicitamente finalizzata ad una migliore organizzazione del lavoro da ottenersi mediante: «il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità».

La terza “grande riforma” del lavoro pubblico accentua così ancora di più quei tratti marcatamente aziendalistici presenti nella teoria del *New Public Management*.

7. Una riforma razionale... verso lo scopo

Se l'obiettivo della Riforma Brunetta è quello di migliorare l'organizzazione del lavoro pubblico in modo tale da garantire un incremento di efficienza e una riduzione della bassa produttività e se il modello da seguire è quello dell'impresa privata, allora pare chiaro come le parole d'ordine non possano essere che tre: misurare i risultati, valutare il loro raggiungimento, premiare il contributo di gruppo e individuale al conseguimento dei *target* prefissati.

A differenza di quanto possa apparire ad una prima lettura, la “rivoluzione” voluta dall'allora Ministro Brunetta non coincide però con il superamento del concetto weberiano di burocrazia, bensì è la sua più potente affermazione. Tutto il decreto legislativo n. 150/2009 è infatti pervaso da quella che Weber chiamerebbe “razionalità verso lo scopo” per cui: «le decisioni [...] devono essere prese in base a puri e freddi calcoli di costi e benefici, escludendo qualsiasi emotività» [Bonazzi, 2002].

Il nerbo della riforma – il c.d. “ciclo di gestione della performance” – coincide con il tentativo di tradurre in concreto una simile razionalità astratta. La nuova Amministrazione Pubblica ha, infatti, il compito di adottare: «metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al

soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi», come chiarisce l'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo n. 150/2009.

Concretamente, questo ambizioso progetto si articola in una serie di predisposizioni che danno vita ad una architettura organizzativa tutt'altro che semplice, suddivisa in livelli di *governance* diversi e stratificati. Il ciclo di gestione della performance si sviluppa, infatti, in sei fasi distinte e successive, che possono essere ulteriormente sintetizzate in tre momenti separati i quali coincidono con ciascuna delle parole d'ordine pensate per la nuova organizzazione (scientifica?) del lavoro pubblico: misurazione, valutazione, premiazione.

8. Misurare, valutare, premiare: tre parole d'ordine

La razionalità verso lo scopo richiede come punto imprescindibile di partenza una definizione chiara degli obiettivi finali – *target* – che l'azione amministrativa si prefigge di raggiungere. Questi devono essere collegati in modo diretto alle risorse disponibili e devono essere monitorati costantemente onde evitare oscillazioni pericolose.

A presiedere questa fase, il decreto legislativo n. 150/2009 pone gli organi di indirizzo politico-amministrativo, i quali sono tenuti a sentire i vertici dell'Amministrazione che, a loro volta, devono consultare i dirigenti o i responsabili delle diverse unità organizzative. Per evitare un possibile cedimento auto-referenziale, l'articolo 5 chiarisce che gli obiettivi da raggiungere devono essere: «rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione» e soprattutto: «specifici e misurabili in termini concreti e chiari». L'Amministrazione-Azienda non deve mai dimenticare che punto di riferimento di ogni sua azione è il cittadino-cliente e dunque ogni sua azione deve essere *customer oriented*.

Una volta fissati gli obiettivi occorre valutare la capacità di raggiungerli e l'apporto organizzativo e individuale nel conseguimento della *mission* aziendale. A presiedere la fase valutativa il decreto legislativo n. 150/2009 ha posto più soggetti con responsabilità differenti: la Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), gli organi di indirizzo politico amministrativo e i dirigenti. La cabina di regia è affidata alla CiVIT a cui l'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2009 affida il compito di: «indirizzare, coordinare, e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale». La CiVIT ha, dunque, il ruolo di stendere le linee guida per la redazione del Sistema di misurazione di valutazione della performance che ogni Amministrazione deve adottare per poter procedere

nella fase valutativa. In questo modo, la valutazione da parte degli OIV e dei dirigenti avviene attraverso uno strumento omogeneo che permette una successiva comparazione tra le diverse realtà che costituiscono il sistema amministrativo italiano come precisa l'articolo 13, comma 6, lettera i) del decreto legislativo n. 150/2009.

Oltre all'indicazione di chi sia chiamato a presiedere la valutazione, la riforma viene a stabilire *ex lege* quali debbano essere i criteri per misurare l'apporto dell'organizzazione e del singolo nel raggiungimento dei *target*. Il personale da valutare viene poi diviso ulteriormente tra dirigenti e non, tuttavia, non è ben chiaro chi sia il responsabile del "giudizio" sui primi. Anche per questa fase del ciclo di gestione della performance il decreto legislativo n. 150/2009 mostra una predilezione per un'organizzazione *top down* la quale prevede che il livello superiore sia responsabile della valutazione di chi si trova ad un gradino gerarchico più basso. Il procedimento inverso è solo abbozzato dall'articolo 14, comma 5 che parla in modo generico di un'indagine annuale curata dagli OIV volta a rilevare la valutazione del proprio superiore da parte del personale. Una simile rilevazione, tuttavia, non rientrando direttamente nel ciclo di gestione di performance, non incide negativamente sul *curriculum* del dirigente.

La misurazione e la valutazione della performance organizzativa o individuale sono propedeutiche all'ultima fase del ciclo previsto dal decreto legislativo n. 150/2009: la premialità.

Nell'intenzione del Legislatore del 2009 il trattamento accessorio e la possibilità di vincere premi, avere titoli prioritari nelle progressioni economiche o nei concorsi per l'avanzamento di carriera, assumere incarichi di responsabilità e accedere a percorsi di alta formazione o crescita professionale non possono essere distribuiti in modo indifferenziato o, peggio, clientelare, ma si devono legare ai risultati misurati e valutati che il singolo e l'Amministrazione di appartenenza hanno concretamente ottenuto.

Il perno dell'intero sistema premiante ruota attorno all'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2009 che affida agli OIV il compito di stilare una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale. Il secondo comma dell'articolo 19 stabilisce che la graduatoria sia composta da tre fasce. Nella prima è posto il 25% del personale che ha diritto all'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio legato alla performance individuale; nella seconda è posto il 50% del personale al quale spetta l'attribuzione del rimanente 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio legato alla performance individuale; nell'ultima fascia è posto il restante 25% del personale che non ha alcun diritto all'attribuzione del trattamento accessorio legato alla performance individuale. Il comma 3 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2009 chiarisce che per il personale dirigente il posizionamento in graduatoria si collega alla retribuzione di risultato.

Alcune deroghe alla rigida divisione in fasce sono previste dall'articolo 19, comma 4 del decreto legislativo n. 150/2009 che permette di rimodulare del

5% in positivo o in negativo la percentuale di personale da attribuire alla prima fascia, così come di rivedere la distribuzione tra la seconda e terza fascia del personale e delle relative risorse destinate ai trattamenti accessori. Ulteriori deroghe sono previste, infine, dal comma 6 che dispone per le Amministrazioni di piccole dimensioni di non dividere il personale in fasce, continuando a garantire, tuttavia, un procedimento selettivo per la distribuzione trattamento accessorio.

Con la premialità, il ciclo di gestione della performance si completa e con essa risulta più che mai nitida la nuova immagine della Pubblica Amministrazione fondata su una razionalità verso lo scopo che, nonostante molte dichiarazioni di senso opposto, continua a costituirne l'ideal-tipo di riferimento.

9. Il dirigente “manager”

A sostegno della svolta aziendalistica, il decreto legislativo n. 150/2009 propone un rinnovamento della figura del dirigente. Così come avviene nel mondo privato, infatti, anche l'Amministrazione Pubblica deve dotarsi di un vero e proprio capo d'azienda. Un manager in grado di far lavorare i Fannulloni e, se questo non avviene, valutarli negativamente e ridurre la parte di salario legata alla produttività o procedere per via disciplinare contro di essi.

Così facendo, la linea di intervento in materia di dirigenza pubblica tratteggiata dalla Riforma Brunetta si pone in linea di continuità con il paradigma dominante del recente passato. Il mito del dirigente pubblico uguale al manager d'azienda costituisce un *leitmotiv* iniziato con la pubblicazione del *Rapporto Giannini* e perseguito con intensità, ma poca fortuna, durante la stagione riformatrice degli anni Novanta.

Da parte sua il decreto legislativo n. 150/2009 non fa altro, quindi, che ampliare, o almeno così sembra, la sfera d'azione del dirigente pubblico affidandogli nuove e importanti responsabilità. Ad un simile aumento degli spazi di azione e di manovra corrisponde, tuttavia, la contemporanea predisposizione di una serie di prescrizioni *ex lege* finalizzate a contenere l'operatività del “nuovo manager pubblico” entro confini netti e trasparenti.

La nuova autonomia del dirigente comporta, infine, un rinnovamento del sistema sanzionatorio nei suoi confronti onde prevenire possibili degenerazioni. Lo stesso dirigente pubblico, dunque, non sfugge dal sistema del “bastone” e della “carota”.

10. Buoni o cattivi

La “visione del mondo” sottesa al modello organizzativo contenuto nel decreto legislativo n. 150/2009 è di per sé piuttosto semplice. Per certi versi

rozza. Da un lato il bene: l'efficienza, l'efficacia, la produttività. Dall'altro il male: il ritardo, lo spreco, lo scarso impegno. Il primo va premiato; il secondo punito. Questi assi cartesiani costituiscono le coordinate entro cui racchiudere i lavoratori pubblici: da una parte i buoni, dall'altra i cattivi. *Tertium non datur*.

Entro un simile sistema binario dalle tinte piuttosto manichee il complesso mondo pubblico appare più semplice di quanto si possa credere. La sua questione organizzativa viene fatta coincidere unicamente con la lotta senza quartiere ai Fannulloni da realizzare mediante una complessa e rigorosa architettura istituzionale che non lascia via di scampo a chi "non produce" e grazie al contributo di un dirigente pubblico, novello "capo reparto" controllore dei suoi sottoposti.

11. Né bastone...

Il bastone e la carota sono i due cardini della "rivoluzione da parte dei cittadini" pensata dall'ex Ministro Brunetta. Eppure, visto da vicino, il decreto legislativo n. 150/2009 e i provvedimenti assunti successivamente sembrano contraddire tanto l'uno quanto l'altro aspetto.

Sul lato della "lotta senza quartiere" ai Fannulloni non si può non osservare come essa coincida con la nascita di un nuovo e complesso sistema amministrativo pluristratificato che parte dall'alto con la CiVIT e solo dopo innumerevoli passaggi "burocratici" arriva al singolo dipendente pubblico. A ben vedere si tratta di un paradosso in termini. Un Ministero, che non senza un pizzico di orgoglio contiene nella propria dicitura la parola innovazione, dà vita ad un "ciclo di gestione della performance" che, al di là delle evocazioni suscitate dal ricorso agli inglesismi, si caratterizza per un alto tasso di formalismo centralistico. Così, proprio mentre cerca di introdurre nel complesso sistema amministrativo la cultura d'impresa incentrata sul premio e sul merito il decreto legislativo n. 150/2009 se ne allontana. Il sistema pensato per il "ciclo di gestione della performance" non governa dal di dentro la Pubblica Amministrazione, ma le si accosta dall'esterno. È proprio questo aspetto: «che finisce per ridimensionare ulteriormente la enfaticizzata adozione di una realtà modellata a misura d'azienda: questa, comunque la si declini, non può trovare la sua anima e la sua identità calate e condizionate "dall'alto" e dal "di fuori", secondo modi e tempi scanditi con burocratica precisione, con in vista quella sorta di araba fenice pubblica rappresentata dall'efficienza» [Carinci, 2011].

Nel suo rincorrere il modello aziendale, nel suo sforzarsi di far entrare anche nel pubblico impiego una cultura che non gli appartiene, la Riforma Brunetta si spinge quindi fino al paradosso di travisare l'archetipo di impresa preso come modello.

Una simile sfasatura emerge con chiarezza anche dall'analisi attenta dell'altro soggetto posto a tutela dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa: il dirigente. Le norme che lo riguardano ne aumentano il margine d'azione e l'autonomia, ma contemporaneamente ne de-limitano in modo specifico le responsabilità. A ben vedere, quindi, il decreto legislativo n. 150/2009 rivela una concezione affatto diversa del manager pubblico rispetto a quello privato.

Non fidandosi del tutto della “propria” dirigenza il Legislatore ne amplia i compiti, ma mediante una normativa talmente dettagliata anche per le singole questioni di gestione organizzativa, che di fatto ne blocca il margine di operatività. Il timore per la discrezionalità lasciata nelle mani dei dirigenti pubblici ha suggerito di descrivere fin nei minimi particolari i loro ambiti di intervento, giungendo, in questo modo a paralizzarne l'azione. Nonostante i toni enfatici, dunque, il “nuovo dirigente pubblico” tratteggiato dalla Riforma Brunetta si trova più di prima a recitare un copione già scritto da altri e: «a leggere le sue battute principali su una sorta di “gobbo” televisivo» predisposto dalla normativa di riferimento [Carinci, 2011].

È proprio una simile “recita” pilotata che allontana il manager pubblico dall'ideal-tipo del dirigente del settore privato il quale, per poter garantire maggior efficienza all'azienda che dirige, dispone di ampi margini di autonomia e discrezionalità. Tale concessione di responsabilità si fonda sulla fiducia che l'azienda nutre nella sua persona e nella sua competenza. Fiducia che il decreto legislativo n. 150/2009 non sembra voler concedere a chi è chiamato a dirigere i vertici del sistema amministrativo.

12. ... Né carota

Le cose non sembrano andare diversamente anche per quanto riguarda il secondo versante della “pedagogia educativa” contenuta dal decreto legislativo n. 150/2009, quello della “carota”. Il sistema della della premialità, infatti, è stato il primo ad essere sacrificato sull'altare delle esigenze di riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione sorte con l'accentuarsi della crisi economica originatasi negli Stati Uniti d'America nel 2007.

Dal 2010 in poi è un continuo susseguirsi di progressive manovre di contenimento della spesa che di fatto hanno reso e rendono molto accidentato il percorso di implementazione del sistema premiante ideato dalla Riforma Brunetta. Si assiste infatti a continui scatti in avanti e a repentine marce indietro che si alternano a ritmi serratissimi e che confondono il quadro normativo di riferimento.

Il primo intervento in questo senso è il decreto legge n. 78/2010 il quale all'articolo 9 prevede che: «per gli anni 2011, 2012, 2013, il trattamento complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio [...] non può superare, in ogni caso, il

trattamento in godimento nell'anno 2010». Con una simile previsione il Legislatore viene a bloccare la retribuzione di tutto il personale pubblico per oltre un triennio. Lo stesso provvedimento sancisce, poco dopo, anche il blocco parziale del turn-over e quello della contrattazione.

L'azione combinata di queste previsioni e dell'entrata in vigore dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2009 avrebbe comportato per almeno il 25% dei dipendenti pubblici non solo un congelamento del livello retributivo ma anche un suo decremento. Una simile possibilità ha allertato le principali Organizzazioni Sindacali le quali hanno sollecitato il Governo a procedere ad una revisione della materia. Il risultato di questa istanza è stato la firma il 4 febbraio 2011 dell'*Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego* da parte dell'Esecutivo e delle principali sigle sindacali, esclusa la CGIL, con la quale viene garantito che: «le retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010, non devono diminuire per effetto dell'applicazione dell'art. 19 del decreto legislativo n. 150 del 2009». Il punto numero tre dell'Intesa prevede che la suddivisione per fasce di merito dei dipendenti trovi ancora applicazione per la redistribuzione di eventuali risorse aggiuntive derivanti da economie di gestione. Infine, con l'accordo le Parti Sociali ottengono una rinnovata possibilità di partecipare nella gestione del sistema premiante. Il quarto punto dell'Intesa, infatti, stabilisce la nascita di apposite commissioni paritetiche nazionali: «al fine di valorizzare le esperienze e i risultati in via di conseguimento, in termini di miglioramento degli indicatori di performance delle amministrazioni».

Tanto “il bastone” quanto la “carota” vengono con simili provvedimenti contraddetti continuamente. La severità del blocco retributivo e della distribuzione premiante delle risorse, infatti, è di fatto smorzata dalla garanzia di un trattamento retributivo che rimane invariato. Dall'altro lato, la premialità non viene del tutto messa in soffitta, ma confinata entro i ristretti spazi di possibili e futuri risparmi di gestione.

Un atteggiamento analogo si ritrova anche in altri due provvedimenti successivi: il decreto legge n. 98/2011 e il decreto legislativo n. 141/2011. Con il primo il Legislatore, a fronte del prolungarsi della crisi economica e della necessità di ridurre i costi della Pubblica Amministrazione, lascia aperta la possibilità di estendere ulteriormente l'arco temporale delle misure di contenimento della spesa quali il blocco della contrattazione, della retribuzione e del turn-over sancito l'anno precedente col decreto legge n. 78/2010. In simultanea, però, riapre timidamente lo spazio per la politica della “carota” prevedendo con l'articolo 16, commi 4, 5, 6 che: «eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente [...] possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa, di cui il 50% destinato alla erogazione dei premi previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150». Nel bel mezzo delle politiche di austerità,

il Legislatore sembra non voler abbandonare la propria visione originaria sul lavoro pubblico.

Una parola quasi definitiva sul tema della premialità sembra essere contenuta dal decreto legislativo n. 141/2011 con il quale da un lato si afferma che la differenziazione retributiva in base alle fasce di merito previste dal Riforma Brunetta entrerà in vigore: «a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009». Dall'altro, si stabilisce la possibilità di una suddivisione del personale secondo quanto stabilito dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2009 unicamente per le risorse derivanti da ulteriori risparmi eventualmente conseguiti.

A ben vedere, dunque, i toni enfatici e perentori che hanno accompagnato il cammino di introduzione della Riforma Brunetta – il metodo del “bastone” e della “carota” – sono stati il più delle volte contraddetti dalla realtà dei fatti resasi ancora più complessa per via della necessità di procedere con urgenza ad un riequilibrio generale delle finanze pubbliche.

Proprio l'acuirsi di una simile esigenza ha portato ad un nuovo scenario governativo e alla stesura di ulteriori previsioni in materia di lavoro pubblico. Verso quale direzione?

13. Lavoro pubblico di nuovo al bivio

Il cambio della compagine governativa nel novembre 2011 è stato dovuto primariamente all'impegno comunitario di ridurre gli effetti negativi della crisi del debito sovrano italiano. Il nuovo Esecutivo nasce, dunque, con il chiaro intento di mettere in sicurezza l'economia del Paese. Diversi sono gli ambiti di intervento che vengono previsti e tra questi spicca la riforma del mercato del lavoro la quale, dopo un confronto molto acceso con le Parti Sociali, viene approvata con la legge n. 92/2012.

Una analisi attenta mostra come la c.d. Riforma Monti-Fornero investe il lavoro pubblico in modo assai marginale. La legge n. 92/2012 dedica alla Pubblica Amministrazione solo due commi: il 7 e l'8 dell'articolo 1. Con il primo viene sancito che: «le disposizioni della presente legge, per quanto da esse non espressamente previsto, costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni». Con il secondo, invece, viene chiarito che sarà compito del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, una volta sentite le Organizzazioni Sindacali, individuare e definire: «gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

La partita del rinnovamento del sistema amministrativo italiano è, allo stato attuale, ancora aperta e si gioca su un tavolo diverso da quello della riforma del mercato del lavoro privato che rimane sullo sfondo come modello da perseguire. Una simile tempistica sfasata, per nulla nuova nello scenario

italiano, ha sollevato e continua sollevare numerose critiche che si presentano anche a livello istituzionale. Il Ministro del Lavoro del Governo Monti ha più volte incalzato il proprio collega della Funzione Pubblica ad accelerare i tempi perché anche lavoro pubblico assomigli sempre più a quello privato. Lo scambio di vedute, dai toni piuttosto accesi, ha avuto come elemento centrale la questione della riforma dell'articolo 18 della legge n. 300/1970. Secondo Elsa Fornero, infatti, anche per la Pubblica Amministrazione occorre far valere le stesse norme in materia di licenziamento recentemente modificate. Diversamente, lavoro pubblico e lavoro privato continuerebbero a viaggiare su binari paralleli che perpetuano i ritardi del primo rispetto al secondo ed accentuano una disparità di trattamento che non trova più alcuna giustificazione.

Al di là di simili schermaglie, di per sé piuttosto sterili, il lavoro pubblico si trova oggi di fronte ad un percorso autonomo e non privo di contraddizioni: da un lato, l'opzione di procedere ad una nuova riforma complessiva della sua regolamentazione a meno di quattro anni dalla precedente; dall'altro la tentazione di procedere con una sua riorganizzazione da attuare per via indiretta con una politica di riduzione dei costi, almeno nelle intenzioni, selettiva.

Riformare o tagliare? Questo è, ancora una volta, il problema.

14. Ipotesi per una (contro)riforma?

L'opzione per un cammino di riforma del lavoro pubblico parallelo, ma comunque autonomo, rispetto a quello che coinvolge il lavoro privato ha raggiunto il proprio apice con la sottoscrizione di un'Intesa tra il Ministero, le Regioni, le Province, i Comuni e le Organizzazioni Sindacali, firmata il 3 maggio 2012 e ratificata l'11 maggio 2012.

Le Parti firmatarie qui convengono che la logica di tagli lineari che ha guidato l'intervento del Legislatore nell'ultimo triennio non ha garantito: «il diffondersi della cultura dell'ottimale organizzazione delle risorse, secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità». Da questo presupposto nasce l'esigenza di coniugare la politica del rigore dei conti con una contestuale azione di riforma di quegli aspetti che non permettono alla Pubblica Amministrazione di recuperare il *gap* rispetto al lavoro privato.

Il testo dell'Intesa individua cinque nodi critici da sciogliere in vista di un rilancio del sistema amministrativo: una ridefinizione del modello di relazioni sindacali; una razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità, nonché del ciclo della performance; una revisione delle norme che presidiano il mercato del lavoro pubblico; la riorganizzazione dell'apparato formativo; la valorizzazione della dirigenza.

Non si può non notare come simili nodi critici siano sempre i medesimi. Tuttavia, se è vero che le difficoltà sono in fin dei conti le stesse, è ancor più

vero che le ricette prospettate dall'Intesa, nei loro punti essenziali, segnano un cambio di passo, almeno nelle intenzioni, rispetto al recente passato dell'Amministrazione Pubblica.

In tema di relazioni sindacali viene chiesta, in primo luogo, una partecipazione consapevole: «dei lavoratori ai processi di razionalizzazione, innovazione e riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni». Secondo le Parti Firmatarie questa nuova stagione negoziale si deve articolare attorno ad alcuni punti fermi: il riconoscimento della contrattazione collettiva e del CCNL come la fonte deputata alla determinazione dell'assetto retributivo e i valorizzazione dei lavoratori pubblici; il collegamento dei processi di mobilità del personale in esubero a percorsi di formazione mirata; un maggior coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali sia durante il delineamento di politiche di riduzione dei costi, sia nelle diverse fasi di gestione dei processi di mobilità che nel ruolo attivo delle RSU. Non si può non vedere come simili previsioni si muovano in una direzione nettamente opposta rispetto a quella contenuta nel decreto legislativo n. 150/2009 il quale, invece di accentuare il ruolo dell'azione sindacale, ha promosso una costante riduzione della sua influenza sancendo il primato della legge sul contratto.

Un ulteriore e più forte tentativo di cambiamento di direzione rispetto alla Riforma Brunetta si assiste anche nell'accordo raggiunto sulla delicata materia della misurazione, valutazione e premiazione della performance. Le Parti firmatarie concordano sulla necessità di porre mano a quanto contenuto nel decreto legislativo n. 150/2009 prevedendo anche: «il superamento del sistema di ripartizione dei dipendenti nelle fasce di merito» stabilito dall'articolo n. 19 del medesimo testo normativo. Nell'opera di revisione del ciclo di gestione della performance, si prevede una valorizzazione maggiore dell'apporto organizzativo rispetto a quello individuale. Si tratta di un ulteriore allontanamento rispetto all'architettura della Riforma Brunetta radicata nell'idea che l'inefficienza amministrativa sia il frutto del “fannullonismo” dei dipendenti piuttosto che dell'arretratezza con cui il lavoro pubblico viene organizzato.

Novità sono previste anche per quanto riguarda la regolamentazione del mercato del lavoro pubblico. L'Intesa dell'11 maggio, a tal proposito, riafferma il valore dei principi costituzionali che regolano la vita amministrativa, motivo per cui viene ribadito che: «il lavoro subordinato a tempo indeterminato è la forma ordinaria per far fronte ai fabbisogni ordinari delle pubbliche amministrazioni». Tale previsione si accompagna alla necessità di porre mano alla questione dell'utilizzo e della disciplina di altre tipologie contrattuali non corrispondenti all'archetipo sopra delineato, in modo tale da prevenire distorsioni e abusi così frequenti all'interno della Pubblica Amministrazione. Nell'affrontare la delicata questione del mercato del lavoro pubblico, le Parti firmatarie convengono sulla necessità di valorizzare nei concorsi l'esperienza professionale eventualmente acquisita mediante precedenti rapporti di lavoro flessibili con la Pubblica Amministrazione. Tale ipotesi, unita all'accordo sull'apertura di un tavolo di confronto sul fenomeno

del precariato, lascia trasparire l'idea di futura stabilizzazione di personale, contraddicendo uno dei capisaldi della Riforma Brunetta: la valorizzazione del merito.

In tema di formazione del personale e di dirigenza pubblica, l'Intesa non sembra compiere grossi strappi rispetto al passato. Sul primo aspetto, infatti, si prevede una complessiva riorganizzazione del sistema scolastico formativo dedicato ai lavoratori pubblici. Sul secondo, invece, si ribadisce la necessità di aumentare l'indipendenza e l'autonomia della dirigenza in servizio presso la Pubblica Amministrazione.

L'impianto generale dell'Intesa dell'11 maggio 2012 conferma la volontà di procedere sì ad un rinnovamento della Pubblica Amministrazione, ma da attuare in una direzione per molti versi opposta rispetto agli assi portanti del decreto legislativo n. 150/2009. È una simile prospettiva che ha provocato la reazione dell'ex titolare di Palazzo Vidoni secondo cui si è: «di fronte ad una controriforma, a una restaurazione di antichi vizi e riti concertativi» [Brunetta, 2012].

15. La via più sicura: i tagli (selettivi?)

Di fronte al bivio se (contro)riformare o tagliare il lavoro pubblico, l'Esecutivo guidato dal professor Monti sembra aver scelto la seconda direzione. L'Intesa dell'11 maggio, infatti, è rimasta quasi del tutto lettera morta. Chi si aspettava, soprattutto all'interno delle Parti Sociali, che essa divenisse il punto di partenza per un adeguamento il più possibile condiviso del pubblico impiego alla riforma del lavoro privato è rimasto (per ora?) deluso. In un primo momento sembrava che il testo dell'accordo siglato a maggio dovesse immediatamente essere tradotto in un atto normativo di iniziativa governativa. Tuttavia, l'Esecutivo ha assunto un atteggiamento ambiguo: da un lato non ha promosso – allo stadio attuale – una riforma complessiva della Pubblica Amministrazione; dall'altro ha inserito solo alcuni degli elementi dell'Intesa nel decreto legge n. 95/2012, meglio noto come *spending review*. Non senza qualche contraddizione.

Complessivamente, però, alla predisposizione di un disegno organico di revisione del lavoro pubblico si è preferita la via per un cambiamento indiretto, incentrato, quasi esclusivamente sulla logica dei tagli e della razionalizzazione dei costi del personale e dell'intero sistema pubblico. Per accorgersene basta scorrere i diversi titoli del decreto legge n. 95/2012 che spaziano dalla *Riduzione della spesa delle amministrazioni statali e degli enti non territoriali* alla *Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali*, passando attraverso la *Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria*.

Andando più nello specifico il testo normativo della c.d. *spending review* contiene la previsione di una nuova riduzione del personale da aggiungersi a

quelle in precedenza stabilite dalle altre manovre di contenimento dei costi degli anni 2010 e 2011. Si tratta del 20% in meno per quanto riguarda le dotazioni organiche del personale dirigenziale e del 10% in meno per quello non dirigenziale. Il decreto legge n. 95/2012 all'articolo 2 chiarisce, inoltre, quale sarà la sorte dei dipendenti pubblici risultanti in esubero. Per una parte di essi, coloro che possiedono determinati requisiti stabiliti *ex lege*, è previsto un pensionamento anticipato, per i rimanenti il riassorbimento, se possibile, presso altre Amministrazioni o in alternativa la messa in mobilità per 24 o 48 mesi. Come per il settore privato, anche i lavoratori pubblici e le loro Organizzazioni Sindacali, forse per la prima volta, saranno così chiamati a confrontarsi con la gestione di personale in esubero. A tal fine, il decreto legislativo n. 95/2012 con l'articolo 2, comma 18 si muove in una duplice direzione: attribuisce un ampio margine di manovra all'Amministrazione in materia di organizzazione e disciplina delle dotazioni organiche sostituendo la previsione di una consultazione con i sindacati con una semplice informazione preventiva o successiva; prevede un maggior coinvolgimento delle stesse Organizzazioni Sindacali una volta che si debbano avviare procedure di mobilità per la gestione di personale in eccedenza.

La politica di razionalizzazione e contenimento dei costi passa attraverso altri due interventi contenuti nell'articolo 5 del decreto legge n. 95/2012. Si tratta della riduzione del valore del buono pasto che dal 1° ottobre 2012 non può superare il valore nominale di 7 euro, provocando così una ulteriore riduzione del salario, e dell'impossibilità per i dipendenti pubblici di monetizzare le ferie, i riposi e i permessi non goduti. Non si può non notare la assai probabile paralisi gestionale che tale seconda previsione potrà far scaturire in futuro, con una ricaduta proprio sull'efficienza e l'efficacia amministrativa. Si rischia il paradosso di una Amministrazione in carenza di organico, con il personale costretto a godere le ferie e l'intero sistema pubblico bloccato, il tutto, però, in modo "razionalmente" strutturato.

Da ultimo, la *spending review* si preoccupa di estendere nuovamente la validità delle previsioni di limitazione delle assunzioni e blocco del turn-over, come chiarisce l'articolo 14 del decreto legge n. 95/2012.

Da qualunque parte si guardi, dunque, l'approccio scelto dall'Esecutivo Monti sul tema del lavoro pubblico appare sempre il medesimo: efficienza, efficacia e produttività amministrativa da ottenere primariamente attraverso un taglio della spesa. Non senza una certa bulimia di norme che si susseguono a ritmi vertiginosi e con l'obiettivo più o meno latente di porre fine alla: «epopea del Travet [...] raccontato come noioso e fannullone. Ma con il posto fisso» [Battista, 2012].

16. Ancora lavoro privato?

Se si osserva con uno sguardo un po' più distaccato le politiche che dagli anni Novanta in poi sono state adottate nei confronti del lavoro pubblico, non si può non notare come un unico *leitmotiv* attraversi le due decadi appena trascorse: la necessità di avvicinare la Pubblica Amministrazione al modello ritenuto a priori virtuoso dell'Azienda Privata.

Pur con differenze di non poco conto tra un processo di riforma e l'altro, la barra del timone è ben salda e la certezza nei confronti della direzione intrapresa non sembra conoscere alcun cedimento. La stella polare per il risanamento del lavoro pubblico è e rimane il lavoro privato. Anche in tempo di crisi. Soprattutto in tempo di crisi.

Le cose, però, non sembrano essere andate e andare come ci si sarebbe aspettato e ci si aspetta. Da un punto di vista empirico, il servizio ai cittadini non ha conosciuto quel salto di qualità desiderato né, tanto meno, la spesa per il lavoro pubblico è diminuita sensibilmente. Forse perché il lavoro pubblico non si è ancora sufficientemente avvicinato all'archetipo ideale del lavoro privato? Questa sembra la tesi che ritorna continuamente in ogni dibattito sulla Pubblica Amministrazione.

Eppure vista da vicino, la risposta ad un simile interrogativo non appare così scontata. Prima di tutto occorrerebbe chiedersi: quale lavoro privato? Quello immaginato dalla Riforma Brunetta modellato attorno a schemi neo-fordisti? È questo l'archetipo che può salvare la Pubblica Amministrazione? Ma ha ancora senso parlare e proporre un modello aziendale legato a schemi produttivi di inizio '900 che di fatto sembrano essere stati superati dall'avvento della c.d. economia della conoscenza? Non si sta proponendo, in questo modo, una ricetta superata e con forti toni neo-weberiani?

Ancora di più. Davvero il lavoro privato deve continuare ad essere l'archetipo di riferimento per il suo fratello ritenuto minore, il lavoro pubblico? La Amministrazione-Azienda è e rimane il modello da rincorrere a tutti i costi, nonostante i limiti palesi di questi ultimi? La strada verso l'aziendalizzazione è un destino ineludibile o possono essere immaginati altri percorsi?

17. Un lavoro pubblico “schiacciato”

L'incapacità delle politiche messe in atto in questi anni di ottenere, nonostante i toni enfatici con cui sono spesso state presentate, i risultati sperati dovrebbe consigliare maggiore prudenza. Soprattutto dovrebbe spingere a prendere sul serio, una volta per tutte, l'interrogativo se la direzione intrapresa di trasformare in azienda l'Amministrazione Pubblica abbia ancora senso oppure no.

A prima vista, ciò che emerge in modo chiaro è che il *leitmotiv* dominante del “lavoro privato archetipo del lavoro pubblico” ha di fatto schiacciato ogni ragionamento su quest'ultimo attorno a tre unici parametri: efficienza, efficacia, produttività. Un simile processo non ha lasciato alcun spazio per qualsiasi altro tipo di discussione ed è divenuto il pretesto per politiche di contenimento dei costi continue e ripetute. Ma davvero il lavoro di un poliziotto, un medico, un infermiere, un insegnante, un dipendente amministrativo può essere ridotto ad una questione di “più” e “meno” su un asse cartesiano? Davvero l'efficienza, l'efficacia e la produttività sono lo scopo ultimo dell'Amministrazione Pubblica, per cui tutto ciò che non produce valore economico si taglia?

La stessa difficoltà nell'applicare simili concetti al lavoro pubblico dovrebbe generare qualche dubbio in più: «come si fa – infatti – a misurare la produttività di un cardiocirurgo di un'Azienda pubblica? Dal numero di interventi eseguiti rispetto a un cardiocirurgo che opera in una struttura privata, o dal numero di interventi portati a termine con successo, o, ancora dal rapporto successo/costo? Analogo discorso può farsi per misurare la produttività di un docente universitario: si considera il numero di ore di insegnamento e di ricerca, o la soddisfazione degli studenti, o si valuta anche il successo che gli studenti ottengono compiuti gli studi o l'avvenuta pubblicazione delle ricerche su riviste di livello nazionale o internazionale (più semplice è la sola valutazione della produttività scientifica)? Assai più complesso è misurare la produttività dei dipendenti pubblici che *non* operano sul mercato o vi operano in condizioni di monopolio [...]. Il caso di scuola è il poliziotto di quartiere: la sua produttività va considerata ottimale se arresta molti delinquenti o se non ne arresta nessuno perché, con la sua sola presenza, senza far nulla, mantiene l'ordine e la sicurezza pubblica?» [Nespor, 2006].

La fretta e la scontatezza con cui si chiude la questione amministrativa nei soli termini dell'efficienza, efficacia e produttività appaiono dunque sospette. Spesso si rivelano essere unicamente uno strumento prezioso per giustificare provvedimenti altrimenti difficili da approvare.

Un simile schiacciamento del pensiero sulla Pubblica Amministrazione attorno alla retorica dell'efficientismo a tutti i costi pare quindi una scorciatoia per non fare i conti con una domanda ben più complessa: quella sul significato dell'esistenza del sistema amministrativo. Senza rispondere ad un simile interrogativo non è possibile, infatti, procedere in avanti. Non è possibile andare oltre ad una visione meramente strumentale della razionalità che soggiace al lavoro pubblico, bloccando ogni apertura verso una ragione valutante.

Se il significato dell'Amministrazione è unicamente relegato entro i confini del **produrre** – sicurezza, prestazioni sanitarie, alunni colti, certificati amministrativi – non vi possono essere per essa altri criteri adeguati se non quelli dell'efficientismo indicati dal weberismo, prima, e dal *New Public Management*, poi.

Se, al contrario, il significato del lavoro pubblico è **servire** i cittadini, allora i contorni della questione cambiano radicalmente. L'efficienza, l'efficacia e la produttività, infatti, non vengono meno, ma appaiono sotto una luce diversa: come il riflesso di una azione amministrativa che prende su di sé la responsabilità di essere uno snodo fondamentale della convivenza democratica per cui i lavoratori pubblici: «sono cittadini a servizio dei cittadini tutti» [Riva, 2012].

In tal modo il “buon lavoro pubblico” – il lavoro efficiente, efficace, produttivo – si rivela essere l'epifenomeno di una realtà più profonda: l'essere al servizio della comunità. Questo nuovo paradigma interroga così la stessa questione organizzativa, mostrando tutti i limiti di un *management* che tenta, ancora e forse inutilmente, di traslare il modello simil-fordista all'interno dell'Amministrazione Pubblica.

18. Oltre l'ingranaggio

Il lavoro pubblico inteso come cittadini a servizio dei cittadini apre un nuovo scenario all'interno dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione. L'idea di macchina burocratica nella sua versione classica di Weber o moderna del *New Public Management* appare inappropriata e deve lasciar spazio a qualcosa di nuovo. Il cittadino che serve i propri con-cittadini, infatti, non coincide e non può (più) coincidere con l'immagine né di una rotella di un ingranaggio che si muove unicamente in quanto azionata dall'alto né tantomeno con quella dell'ottimizzatore del profitto *tout court*.

Il cittadino a servizio del cittadino è molto di più di un semplice e freddo ingranaggio meccanico o di un segno “più” o “meno” su una scheda di valutazione e rendimento. Egli è colui al quale “sono affidate le funzioni pubbliche”, secondo l'articolo 54 della Costituzione. È il *responsum*-abile – colui che è in grado di dare risposte – ai cittadini nel loro dialogo con le Istituzioni. È il perno attraverso cui il dialogo tra cittadino e Stato si compie, quotidianamente. È il vero volto della Pubblica Amministrazione. È il *civil servant*, per usare un inglesismo che, per una volta, offre un'idea alta e nobile del lavoratore pubblico.

Affidamento, *responsum*-abilità, dialogo, volto sono tutti sinonimi che rivelano come dietro all'immagine del cittadino a servizio dei cittadini ci sia la persona nel suo essere intimamente in relazione con l'altro. Il lavoro pubblico si mostra così come un luogo dove l'umano manifesta tutta la sua umanità fatta di relazione, di partecipazione e di responsabilità. Di “farsi-fronte”.

Superare il modello organizzativo meccanicista vecchio e nuovo, significa quindi ripensare la struttura del lavoro amministrativo in questa direzione, (ri)scoprendo che oltre l'ingranaggio vi è, in realtà, la persona che mette tutta la propria umanità e professionalità a servizio dei cittadini.

La sfida per il *management* della Pubblica Amministrazione si gioca tutta qui: nell'evitare le facili scorciatoie di un pensiero razionalizzante a senso unico modellato attorno ad una razionalità verso lo scopo, e nel provare, contemporaneamente, a immaginare un lavoro pubblico incentrato sul cittadino-persona a servizio dei cittadini tutti.

19. La via della competenza

Nel passaggio concettuale, valoriale, culturale dal lavoratore-ingranaggio al lavoratore-persona non si è all'anno zero. Il fallimento, o per lo meno i limiti, di un modello di lavoro incentrato su una organizzazione scientifica sono conosciuti da tempo. Anzi, quasi paradossalmente, è lo stesso mondo del lavoro privato ad aver denunciato con forza il limite di un'impostazione del lavoro incentrata sul mito del puro efficientismo produttivista, sottolineando come, nel nuovo contesto globalizzato, il lavoratore non può (più) essere considerato una variabile indipendente. Al contrario, l'incertezza degli scenari internazionali e la loro continua variabilità hanno fatto e continuano a far (ri)scoprire come il vero valore di un'azienda siano le "risorse umane" che mettono a disposizione la propria professionalità all'interno del tessuto produttivo. Certo, anche questo passaggio paradigmatico non è esente da possibili contraddizioni presenti nello stesso concetto di "risorsa umana" che può lasciar trapelare, ancora una volta, una visione del lavoro meramente efficientista incentrata su uno "sfruttamento" delle "risorsa umana" analogo a quello delle "risorse minerarie".

Al di là di questi possibili rischi, non si può non vedere, però, come il mettere definitivamente sotto accusa: «l'approccio lavorativo basato sulla teoria della macchina, costruita secondo un disegno indipendente dai lavoratori» coincida con una parallela riscoperta della dignità di questi [Cegolon, 2008]. O, se si vogliono usare termini economici, del loro essere la vera variabile dipendente dell'intero processo di lavoro.

È dentro ad una simile crisi del paradigma meccanicistico e dell'insufficienza di un pensiero del lavoro incentrato unicamente sul principio degli "ingranaggi ben oliati" che emerge con forza il concetto di competenza. Una parola nuova. Anzi, una parola d'ordine che è penetrata nel linguaggio quotidiano: «fino al punto da rappresentare una bussola obbligata per chi voglia navigare, oggi, nel mondo del lavoro, dell'educazione e della formazione» [Bertagna, 2008]. Una parola, quindi, che vuole indicare una visione del lavoro che trascende i dogmi moderni del produttivismo e apre alla (ri)scoperta della dignità lavoratore. Della persona che lavora.

È proprio questa rottura con i paradigmi del recente passato e questa carica dirompente insita nel concetto di competenza che ne impedisce una definizione precisa, una de-limitazione in modo chiaro ed univoco e la lascia

sullo sfondo come qualcosa di: «misterioso e sfuggente, in attesa di essere notomizzato» [Bertagna, 2008].

20. Le tre dimensioni della competenza

Proprio perché il termine competenza si pone in rottura con il pensiero univoco sul lavoro che dalla modernità in poi ha dominato la scena è doveroso tentare una ricognizione del suo significato partendo dall'eccedenza semantica del suo etimo. Tre sono le indicazioni che sembrano provenire dall'originale latino *cum + petere*: “andare verso”, “dirigersi insieme con”. È sul senso di questo “con” che occorre porre l'attenzione.

La prima traccia che si può ricavare dal *cum* etimologico è che la competenza non è mai una questione privata, al contrario, è sempre un dirigersi verso una direzione con qualcuno. Il lavoratore competente è dunque colui che raggiunge lo scopo della propria azione non in solitaria o, peggio ancora, in opposizione ma sempre con l'altro, in relazione con lui.

In secondo luogo, il *cum* indica come: «qualsiasi compito [...] è sempre una unità che non bisogna semplificare perché gli elementi che la compongono si muovono sempre insieme. Come [...] un invito a considerare la circostanza che qualsiasi cosa è sempre un *cum*, un insieme di facce di cui è necessario tener contemporaneamente conto, se la si vuole affrontare» [Bertagna, 2004].

L'ultimo elemento che si può ricavare dal concetto di *cum*-petenza va dritto al cuore della questione. È la svolta dalla mitologia della macchina alla ricoperta della dignità del lavoratore. «Competente [infatti] è non solo chi si muove insieme ad altri (valore sociale della collaborazione e della cooperazione); non solo chi si sforza di guardare l'unità complessa del compito per non tradirla, ma chi pratica la prima e la seconda preoccupazione perché coinvolge sempre, momento dopo momento, l'insieme della sua persona, la parte intellettuale, ma non meno quella emotiva, operativa, sociale, estetica, motoria, morale, e religiosa. È su questo ultimo aspetto che il termine competenza pare trovare la sua semantica più persuasiva: è competente chi è sempre tutto se stesso e affronta qualsiasi compito dando il meglio di tutto se stesso» [Bertagna, 2004].

Certo, lo stesso concetto di competenza può correre il rischio di essere piegato verso una logica meramente efficientistica e produttivistica. Tale possibilità si fa via via più forte quando la competenza viene concepita come una meta-realtà che esiste indipendentemente dalla persona. Al contrario: «le competenze non esistono per sé, né possono essere separate le une dalle altre, se non con un artificio teorico. [...] Proprio per questo, poiché in noi non esistono territori che non siano nostri, ma siamo sempre noi in tutte le parti di noi stessi, una nostra competenza particolare è sempre legata a tutte le altre, e

non potrà mai essere settorializzata, pur applicandosi *a* e manifestandosi *in* un settore o in una attività» [Bertagna, 2004].

Un simile concetto di competenza smaschera le semplificazioni e i luoghi comuni a portata di mano che contraddistinguono i ragionamenti attorno all'organizzazione lavorativa sia essa pubblica o privata. La competenza, o meglio, la persona competente provoca, infatti, il pensiero organizzativo tradizionale in modo radicale. L'organizzazione del lavoro non può avvenire in modo aprioristico, a prescindere cioè dalla riflessione sulle persone che lavorano. È partendo, invece, dal lavoratore competente e dalla possibilità che egli possa esprimere in modo integrale la propria professionalità – personalità – che occorre predisporre la struttura organizzativa. Il rovesciamento di prospettiva è in tal modo radicale.

Si tratta di una strada percorribile? Anche per il lavoro pubblico?

21. Competenza e lavoro pubblico

La rottura imposta dal concetto di competenza all'interno del mondo del lavoro è tale da rivelare la debolezza – se non addirittura l'ipocrisia – di molti discorsi sul lavoro pubblico degli ultimi anni. Le diverse proposte in campo, più o meno velatamente, hanno sempre fatto ricorso ad un mito aziendalistico che lo stesso lavoro privato sta (lentamente) abbandonando.

Il *cum-petere* spinge verso un'immagine del lavoro affatto diversa da quella dei “rotismi amministrativi” o del più moderno metodo del “bastone” e della “carota”, interrogando la stessa Amministrazione Pubblica a cercare forme organizzative in cui il lavoratore non sia considerato una variabile indipendente, bensì il vero cuore – non motore – della vita amministrativa.

Anche in questo caso non si è all'anno zero. Diverse esperienze internazionali dimostrano il cammino di cambiamento nella direzione di un lavoro *cum-petente* compiuto da alcuni Paesi e dalle loro Amministrazioni. Il punto di partenza per una simile svolta è stata la presa di consapevolezza che: «in a bureaucracy, the civil servant is just an anonymous individual in a huge administration. A competency-based approach to personnel management puts the individual at the centre of attention and underlines the importance of human resources to reach the objectives of the organisation. Competency management, therefore, be a tool to change the bureaucratic culture in a public organisation into a more **personalised** organisational culture» [OECD, 2009].

Molti Paesi OCSE – Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Giappone, Corea, Olanda, Gran Bretagna, U.S.A. – si stanno muovendo o si sono mossi, dunque, in questa nuova direzione, non senza qualche contraddizione per cui anche l'organizzazione del lavoro pubblico per competenze avviene con uno sguardo primariamente efficientistico e produttivista tipico del *New Public Management*.

È interessante notare, poi, come il punto di partenza per il superamento di un lavoro amministrativo modellato sull'ideal-tipo burocratico sia coinciso con la necessità di ricercarne e riscoprirne il senso ultimo e profondo. In altre parole, di compiere quel cammino oltre la razionalità strumentale, verso una ragione valutante. Paesi come ad esempio l'Australia, prima di concentrarsi sulle soluzioni tecniche legate alle professionalità necessarie all'interno dell'Amministrazione, si sono preoccupati di definire il c.d. *framework* valoriale che accomuna e deve accomunare tutti coloro che sono alle dipendenze del sistema amministrativo. Le competenze ritenute chiave non riguardano né unicamente né primariamente “il cosa saper fare”, bensì l'“essere” del lavoratore pubblico e il senso ultimo della sua professionalità. Con il *Public Service Act* l'Australia ha definito, infatti, i 15 valori tra cui l'imparzialità, la professionalità, il merito, gli elevati standard etici, la responsabilità che devono sempre e comunque guidare l'azione del pubblico dipendente indipendentemente dalla mansione svolta, dall'agenzia e dal luogo presso cui presta servizio o dalla qualifica posseduta.

Altri Paesi OCSE hanno analogamente posto l'enfasi sul senso dell'essere un lavoratore pubblico ponendo al centro delle sue competenze: lo spirito di servizio e la lealtà (Belgio), l'integrità e il rispetto (Canada), la salvaguardia della legittimità del lavoro pubblico e dei valori democratici (Danimarca), l'etica pubblica e l'impegno (Corea), la dedizione e l'integrità (Olanda), la motivazione ad essere dipendenti pubblici (U.S.A.).

Il primo passo verso un lavoro pubblico competente è coinciso così con un andar oltre – per così dire – il semplice “saper fare”, nella direzione più profonda dell'“essere”. Il *management* per competenze dunque, laddove è stato introdotto, più che ad un mansionario di conoscenze e abilità ha mirato all'essenza della persona che nel proprio lavoro mette, in qualità di cittadino a servizio dei cittadini, la propria professionalità (personalità) a disposizione della comunità.

22. La via italiana alla competenza

Se dal contesto internazionale si passa a quello italiano, non si può non vedere come il dibattito intorno al tema di un *management* per competenze sia quasi del tutto assente e, dove presente, appare ancora strettamente legato ad una visione aziendalistica della Amministrazione Pubblica.

Il primo grande elemento di discontinuità rispetto alle esperienze segnalate dal documento OCSE è la mancanza in Italia di una riflessione approfondita sul tema della finalità del lavoro pubblico. Negli ultimi venti anni il dibattito si è sostanzialmente arrestato attorno alla questione della svolta aziendale da far compiere alla Pubblica Amministrazione, nella convinzione che questa fosse di per sé sufficiente a rilanciare non solo la qualità del servizio pubblico, ma anche la sua immagine e indirettamente l'“etica” al suo interno e al suo

esterno. L'unica questione al centro della scena nelle ultime due decadi, dunque, è stata la valutazione in merito alla capacità di ciascun processo di riforma – attuato o da attuare – di dar vita ad un sistema pubblico efficiente ed efficace, essendo l'efficienza e l'efficacia divenuti i paradigmi valoriali di riferimento assoluti e indiscutibili.

Un timido accenno alla (ri)scoperta del senso del lavoro pubblico può essere rintracciato nel *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni* introdotto con il decreto ministeriale del 28 novembre, 2000. Tuttavia la sua complessa genesi – iniziata quasi un decennio prima – e la sua rapida scomparsa nel dimenticatoio coincide con la quasi completa ignoranza di tale strumento da parte di molti degli stessi lavoratori pubblici, mostrano come il tema sia pressoché marginale. Se lo si analizza da vicino, poi, si nota come il *Codice* dedichi molto poco spazio alla questione del *framework* di valori che devono caratterizzare il lavoratore pubblico, per concentrarsi quasi esclusivamente su una elencazione di comportamenti più o meno idonei da tenere durante lo svolgimento della prestazione lavorativa. La stessa apertura verso una (ri)scoperta del senso dell'essere un dipendente dell'Amministrazione si risolve quindi velocemente in una sorta di manuale precettistico pronto per l'uso.

La seconda grande differenza che distingue l'Italia dalla comparazione contenuta nel documento OCSE riguarda la finalità del ricorso ad una gestione del personale mediante un approccio per competenze. Secondo il rapporto curato dalla Organizzazione Internazionale per la Cooperazione e lo Sviluppo, nella maggior parte dei casi i Paesi membri si servono di un *management* per competenze in quanto ritenuto uno strumento idoneo nella complessa gestione del personale che va dalla ricerca e selezione, passa per la formazione continua e si collega al tema dell'avanzamento di carriera. Più raramente, tale sistema per competenze è adottato al fine di implementare il sistema di valutazione delle performance individuali o come base per la remunerazione. In Italia, invece, accade esattamente il contrario. L'adozione di un modello organizzativo per competenze, nei pochi casi che si registrano, come ad esempio quello dell'Agenzia delle Entrate, è stata concepita: «come specifico strumento di valutazione del [...] personale» [Cerese, 2010].

23. Verso una Pubblica Amministrazione competente

Il confronto internazionale mostra come l'Italia abbia maturato un certo ritardo sul tema del *management* per competenze all'interno del lavoro pubblico. In modo particolare, risulta evidente come sia quasi impossibile uscire dal paradigma ancora dominante dell'efficientismo razionale “verso lo scopo” che emerge da ogni ragionamento attorno alla Pubblica Amministrazione e che giustifica tutte le politiche di riforma o di contenimento dei costi.

Il superamento di questo *leitmotiv* non appare una cosa né semplice né scontata, soprattutto in un tempo di crisi come quello che si sta attraversando nel quale il richiamo, spesso retorico, all'ideale del sacrificio è forte e condiviso. Tuttavia, proprio la complessità del contesto internazionale ed europeo dovrebbe indurre ad uno sforzo maggiore nella ricerca di un pensiero amministrativo che vada oltre le solite ricette già sperimentate.

In questo percorso di ripensamento emerge la differenza qualitativa sia di un lavoro pubblico inteso come servizio alla cittadinanza sia del concetto di competenza come chiave di volta per un possibile nuovo *management* del sistema amministrativo.

Verso una simile direzione dovrebbero provare a muoversi tutti gli attori coinvolti: il Legislatore, le Parti Sociali, i lavoratori pubblici e gli stessi cittadini. Oltre la retorica dell'efficientismo e verso l'orizzonte di una Pubblica Amministrazione *cum-petente*.

CAPITOLO QUARTO

DAL RECLUTARE ALL'APPRENDERE

Sommario: **PARTE PRIMA. RECLUTAMENTO O APPRENDISTATO?** 1. Un passaggio epocale? - 2. La “modernità” della Costituzione. - 3. Tra uguaglianza e merito: un cammino incerto. - 4. Un principio che resiste. - 5. Un rito che si ripete. - 6. Una potente conferma. - 7. Merito o imparzialità? - 8. Una drammatica attualità. - 9. Reclutamento: imparzialità e spersonalizzazione. - 10. Un cortocircuito da superare. - 11. Dal reclutare all'apprendere? - 12. Un ritorno alle origini. - 13. Una torsione ideologica?

PARTE SECONDA. L'APPRENDISTATO ALLA PROVA DEI FATTI. 14. Le premesse di una riforma. - 15. I quattro apprendistati del d. lgs. n. 167/2011. - 16. Quale apprendistato per la Pubblica Amministrazione? - 17. In un vicolo cieco. - 18. Una riforma ancora da attuare. - 19. Oltre le contraddizioni della contingenza. - 20. Le tre parole chiave dell'apprendistato. - 21. Flessibilità e lavoro pubblico. - 22. La fotografia di un decennio. - 23. Formazione e lavoro pubblico. - 24. Una formazione scarsa e autoreferenziale. - 25. Lavoro pubblico e questione anagrafica. - 26. Un *matching* possibile. - 27. Uscire dal vicolo cieco.

«Quando sentiremo esigere ad alta voce l'introduzione del procedimento disciplinato di formazione e delle prove di qualificazione in tutti i campi, ciò non costituirà naturalmente un'“ansia di cultura” che si sia improvvisamente destata, ma il tentativo di limitare le assunzioni alle cariche, e di monopolizzarle a favore dei possessori di titoli di studio.

L'“esame” è oggi il mezzo universale di questa monopolizzazione, e da ciò deriva la sua inarrestabile penetrazione»

M. Weber, *Economia e società*

PARTE PRIMA: RECLUTAMENTO O APPRENDISTATO?

1. Un passaggio epocale?

Il passaggio verso una gestione del personale alle dipendenze della Pubblica Amministrazione per competenze, che superi tanto la vecchia organizzazione “scientifica del lavoro” quanto la sua versione aziendalistica aggiornata, riconosce nella fase dell'accesso al lavoro un momento nevralgico. Il tema, tuttavia, non sembra essere all'ordine del giorno, stante la perdurante limitazione nel procedere all'assunzione di ulteriore personale dovuta ai limiti imposti dalle diverse manovre di correzione dei conti dell'ultimo triennio. Esso non pare neppure in cima all'agenda del Governo e delle Parti Sociali che, forse per la prima volta nella storia della Repubblica, dovranno fronteggiare il problema opposto: quello del personale in esubero da prepensionare, ricollocare o porre in mobilità secondo quanto predisposto dal decreto legge n. 95/2012.

La mancata urgenza non giustifica, però, che la questione possa venir trascurata e fatta scivolare lentamente, ma inesorabilmente nel dimenticatoio, salvo poi doverla “tirare fuori” in fretta quando le contingenze esterne lo imporranno. Proprio la congiuntura economica internazionale sfavorevole potrebbe divenire, invece, l'occasione per riaprire il dibattito in merito, ricercando soluzioni nuove a problemi noti ormai da tempo.

Un invito in questa direzione sembra provenire dall'approvazione del decreto legislativo n. 167/2011 che per la prima volta stabilisce la possibilità di utilizzare il contratto di apprendistato anche nel lavoro pubblico. Le suggestioni che giungono dal Testo Unico dell'apprendistato sembrano spingersi oltre a una mera questione organizzativa o gestionale.

Le possibilità offerte dal decreto legislativo n. 167/2011 si presentano, per certi aspetti, come un'antitesi al modo consueto di affrontare il tema della selezione del personale, soprattutto all'interno del pubblico impiego. A confrontarsi, infatti, non sono unicamente due opzioni legislative differenti, bensì concezioni del lavoro per molti versi contrapposte.

Il passaggio dal tradizionale reclutamento all'apprendistato assomiglia quindi più a un vero e proprio passaggio epocale che a una scelta unicamente di tipo giuridico.

2. La “modernità” della Costituzione

Premessa imprescindibile per ogni discorso in materia di reclutamento del personale all'interno della Pubblica Amministrazione è l'articolo 51 della Costituzione. Esso recita in modo chiaro e perentorio che: «tutti i cittadini

dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

A questa dichiarazione di ordine generale seguono i più volte citati articoli 97 e 98 dedicati specificatamente alla Pubblica Amministrazione. I commi 1 e 3 del primo sanciscono che: «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» e che: «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge». Il primo comma dell'articolo 98 chiarisce, a sua volta, che: «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

La *ratio* sottesa ai tre precetti costituzionali è di facile comprensione: una Pubblica Amministrazione per essere efficiente e imparziale deve reggersi unicamente su un personale a suo esclusivo servizio, selezionato mediante una procedura meritocratica – il concorso – all'interno di una platea, la più vasta possibile, di concorrenti – tutti i cittadini – senza più alcuna differenziazione legata al censo o all'appartenenza aristocratica.

Il radicamento di una simile visione ideale e valoriale all'interno della modernità e della sua definitiva rottura con l'*Ancien Régime* è netto. Le parole della carta costituzionale riprendono quasi letteralmente quanto sancito dall'articolo 6 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 che pone fine – almeno a livello ideale – alla tradizione feudale di distribuire cariche amministrative in modo fiduciario o per vincoli di censo e parentela.

3. Tra uguaglianza e merito: un cammino incerto

Se il legame tra la Costituzione repubblicana e la modernità è, per così dire, cristallino, il cammino che l'ha preceduto, a ben vedere, non è sempre stato lineare.

Lo Statuto concesso da Carlo Alberto nel 1848 all'articolo 24 proclama, per la prima volta, l'uguaglianza di tutti i “regnicoli” dinnanzi alla legge qualunque sia il loro “titolo e grado”. Da una simile enunciazione discende il successivo principio per cui tutti i cittadini: «godono egualmente di diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi». Nella Carta Albertina manca però: «una disposizione espressa sull'accesso secondo il merito nella pubblica amministrazione» [Cassese, Pellew, 1987].

Il piccolo Regno Sabauda segue le orme della tradizione francese e tra il principio di uguaglianza e il principio del merito, privilegia il primo. Si tratta di una frattura rispetto al modello anglosassone ispirato alle teorie di Bentham che si propongono, invece, di scegliere i migliori: «perché l'amministrazione diven[ti] migliore» [Cassese, Pellew, 1987].

Uguaglianza e meritocrazia non sono interpretati come tra di loro contrapposti, anzi, per molti intellettuali dell'epoca, i due termini sono sinonimi. Tuttavia è significativo che quel richiamo alla virtù e ai talenti presente nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* sia assente dallo Statuto Albertino.

Il problema di come procedere alla selezione tra tutti i cittadini formalmente uguali si pone quindi solo successivamente quando il passaggio da un sistema amministrativo di stampo feudale a uno di tipo moderno diviene evidente e irreversibile. La vita all'interno dei Ministeri del neonato Regno di Italia mostra progressivamente la necessità di dover disporre di un personale altamente qualificato e specializzato. La nascita e la stessa sopravvivenza della burocrazia “come professione” impongono che accanto al principio di uguaglianza trovi spazio quello della selezione su base meritocratica. Il sistema del concorso viene ben presto individuato come il più adeguato a rispondere a questa nuova esigenza.

L'articolo 18 del regio decreto 23 ottobre 1853 n. 1611, emanato per dare attuazione alla riforma amministrativa di Cavour, prevede, per la prima volta, che l'accesso all'impiego pubblico avvenga previo superamento di un esame di idoneità, la cui regolamentazione concreta viene affidata ai singoli Ministeri i quali stilano una serie di procedure in materia che descrivono minuziosamente ogni passaggio da compiere, senza che nulla venga lasciato al caso.

L'inizio del nuovo secolo rappresenta una svolta. Il principio del merito diviene legge. Il regio decreto 22 novembre 1908 n. 693 all'articolo 3 stabilisce, infatti, che per poter ricoprire il ruolo di impiegato dello Stato occorre aver sostenuto e vinto un esame di concorso le cui procedure sono contenute nel successivo regio decreto 24 novembre 1908 n. 756.

L'avvento della Repubblica coincide con un'ulteriore passo in avanti. Il principio meritocratico viene elevato a norma di rango costituzionale, nonostante le perplessità di alcuni dei Padri Costituenti. Per la normativa di dettaglio si guarda all'esperienza dei decenni precedenti e così il concorso per accedere all'Amministrazione repubblicana ricalca il modello consacrato agli inizi della storia Regno di Italia, senza discostarsene (tuttora) di molto.

4. Un principio che resiste

L'archetipo del reclutamento dei lavoratori pubblici mediante concorso pubblico, nonostante sia stato aggirato in più occasioni dal Legislatore in persona con stabilizzazioni di massa o procedure di selezione rivolte al solo personale interno, non ha conosciuto alcun cedimento. Nemmeno la ventata di novità legata all'introduzione negli anni Novanta delle teorie del *New Public Management* sembra averlo scalfito.

Nella legge delega n. 421/1992 che dà inizio alle riforme in materia di lavoro pubblico: «la fase prodromica alla costituzione del rapporto di lavoro,

caratterizzata dai procedimenti di selezione per l'accesso e l'avviamento al lavoro degli aspiranti, rientra [ancora] tra le sette materie riservate alla legge e alle fonti normative secondarie» di modo che: «l'intera materia delle assunzioni è sottratta alla contrattazione collettiva, e comunque, ad atti di tipo privato, e viene disciplinata dalla fonte unilaterale pubblicistica» [Gentile, 2011].

La conferma di questa opzione è contenuta nell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 rubricato *Reclutamento del personale*. In base al suo comma 1, lettera a) l'assunzione nelle Amministrazioni Pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: «tramite procedure selettive [...] volte all'accertamento delle professionalità richieste, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno». Appare evidente, in queste poche parole, un duplice movimento: da un lato la “privatizzazione” del rapporto di lavoro alle dipendenze pubbliche con il superamento del conferimento dell'incarico mediante un atto unilaterale da parte dell'Amministrazione; dall'altro, la conferma del principio costituzionale della selezione del personale tramite concorso.

A dire il vero, il decreto legislativo n. 165/2001 non fa riferimento al termine concorso contenuto nell'articolo 97 Cost., bensì rimanda a più generiche procedure selettive. I due concetti non sono del tutto sinonimi. Con il primo si intende una selezione basata sul criterio della comparazione tra diversi candidati, con il secondo, invece, ci si riferisce a un processo volto ad accertare la presenza dei requisiti professionali richiesti, senza necessariamente ricorrere ad una comparazione tra più candidati. Se i due termini non sono sinonimi, non si può dire nemmeno che essi siano in contrapposizione l'uno con l'altro. Con la dicitura “procedure selettive”, infatti, il Legislatore del 2001 ha voluto semplicemente ampliare la gamma di possibilità attraverso cui reclutare il personale all'interno dell'Amministrazione. Sulla reale portata di questa previsione, non vi è, però, accordo.

Il successivo comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 indica i principi generali che devono ispirare le procedure di selezione del personale. A tal proposito, l'Amministrazione è tenuta a garantire: un'adeguata pubblicità del procedimento che si intende promuovere; una modalità di svolgimento delle prove imparziale ma al contempo rispettosa dei criteri di economicità e celerità, facendo ricorso anche a sistemi informatizzati; l'adozione di meccanismi idonei e trasparenti per la verifica del possesso dei requisiti attitudinali e professionali dei candidati; il rispetto delle pari opportunità e del decentramento amministrativo; una composizione della commissione basata sulla presenza di esperti di provata competenza nelle materie di concorso.

La traduzione in concreto di questi cinque principi è disciplinata dall'articolo 70, comma 13 del decreto legislativo n. 165/2001 secondo cui: «in materia di reclutamento, le pubbliche amministrazioni applicano la disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994,

n. 487, e successive modificazioni ed integrazioni, per le parti non incompatibili con quanto previsto dagli articoli 35 e 36, salvo che la materia venga regolata, in coerenza con i principi ivi previsti, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti». È dunque il D.P.R. n. 487/1994 che disciplina in maniera concreta, anche se non esclusiva, l'intera materia e ad esso occorre dunque fare riferimento.

5. Un rito che si ripete

Scorrendo le diverse previsioni contenute nel D.P.R. n. 487/1994 si ha la sensazione di essere di fronte ad un rito che, con poche variazioni, si ripete ormai da tempo immemore.

Il testo normativo è una minuziosa elencazione passo dopo passo dei requisiti generali di cui i candidati devono essere in possesso, delle procedure necessarie per avviare il reclutamento, delle caratteristiche che devono essere presenti nel bando di concorso.

La comparazione tra questo provvedimento e il regio decreto n. 916 emanato da Urbano Rattazzi nel 1855, alle soglie della nascita della Pubblica Amministrazione Italiana per regolamentare il concorso del Ministero dell'Interno, lascia quasi senza parole. Poco o nulla sembra effettivamente esser cambiato. La ritualità è la stessa. Anche gli aspiranti lavoratori pubblici del Regno sabauda, infatti, dovevano: «subire un esame scritto ed un esame verbale innanzi ad una Commissione centrale nominata dal Re, la quale è composta di sette Membri». Questi per ogni tema: «prepar[ano] sei diverse questioni, la cui scelta [è] deliberata a maggioranza di voti. Esse saranno deposte in un'urna, ed al momento in cui si aprirà l'esame si farà, in presenza di due Membri e del Segretario della Commissione, l'estrazione di due fra le medesime, le quali saranno il tema dell'esame di quel giorno per tutti gli aspiranti al medesimo ricevuti» [Gustapane, 1987].

È evidente come lo scorrere del tempo e il variare delle esigenze interne ed esterne all'Amministrazione non siano riuscite a scalfire in maniera sostanziale il processo di reclutamento del personale. Una ritualità antica e consolidata accomuna ancora oggi il giovane aspirante lavoratore pubblico al suo collega di oltre un secolo e mezzo fa.

6. Una potente conferma

Superate indenne le forche caudine della prima riforma in senso manageriale del sistema amministrativo italiano, il principio del concorso torna prepotentemente sulla scena con il decreto legislativo n. 150/2009. La “rivoluzione da parte dei cittadini” pensata dall'ex Ministro Brunetta trova in esso un valido alleato e un robusto sostegno. L'affermazione del concorso

quale via di accesso per il pubblico impiego e per le progressioni di carriera al suo interno è infatti posta tra gli obiettivi da raggiungere dalla legge delega n. 15/2009 che dà avvio all'intera riforma. In tal modo, il più esplicito dei tentativi di trasformazione in senso aziendalistico della Pubblica Amministrazione viene accompagnato dalla riaffermazione di un principio per nulla nuovo.

La valorizzazione del concorso pubblico viene inserita, significativamente, all'interno del Capo II del decreto legislativo n. 150/2009 dedicato al tema del merito e della premialità. Nell'ottica del Legislatore del 2009 il "buon vecchio concorso" è ritenuto la *conditio sine qua* per poter imprimere una svolta aziendalistica al lavoro pubblico.

Quasi paradossalmente, l'inversione di rotta che l'Amministrazione è chiamata a effettuare avviene sempre facendo riferimento alla stessa bussola.

7. Merito o imparzialità?

L'inarrestabile ascesa dell'ideale del concorso pubblico anche nel bel mezzo della stagione della più forte affermazione delle dottrine del *New Public Management* non è priva di zone d'ombra, legate non solo ai suoi continui raggiramenti da parte del Legislatore.

Nato per garantire una selezione basata sul merito, il procedimento del concorso pubblico si è lentamente, ma inesorabilmente, spostato verso una impostazione incentrata primariamente sulla tutela dei candidati contro possibili ingerenze esterne o interne all'Amministrazione stessa. Nel reclutamento quindi il principio meritocratico ha ben presto lasciato spazio al principio di imparzialità, compiendo in tal modo un'inversione di rotta di non poco conto. Una simile svolta in senso più garantistico e meno selettivo del procedimento concorsuale ha, infatti, delle ricadute rilevanti sulla vita amministrativa, denunciate regolarmente alla pubblicazione di ogni nuovo bando.

Alla fine del XIX secolo è Carlo Schanzer a rilevare come: «appena un concorso pubblico è bandito, centinaia di giovani si affollano all'ammissione, qualunque sia il ministero da cui il concorso viene indetto, e senza che la maggior parte dei candidati si preoccupino della particolare natura dell'impiego a cui aspirano, in relazione alle individuali attitudini, inclinazioni e predisposizioni. Le gare hanno il loro corso con esito che spesso sembra la negazione di ogni ragionevole criterio di appropriazione degli organi alle funzioni. Chi sarebbe riuscito, ad esempio, un ottimo funzionario di prefettura, pronto all'azione ed energico nelle risoluzioni, viene dal caso portato nelle calme aule di giustizia ad applicare leggi e codici; chi invece avrebbe avuto attitudini prevalenti di raziocinio giuridico, va forse a trascorrere i suoi giorni negli uffici del ministero dell'agricoltura, o

nell'ispettorato ferroviario, o in qualche altro impiego di carattere tecnico-amministrativo» [Schanzer, in Gustapane, 1997].

In tempi recenti, tocca a Massimo Severo Giannini nel più volte ricordato *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato* del 1979, denunciare l'incapacità del concorso pubblico, così come strutturato e pensato, a selezionare i migliori. Nella parte dedicata al reclutamento del personale, l'allora Ministro della Funzione Pubblica annota che nel contenuto delle procedure selettive: «prevalgono gli aspetti teorici e nozionistici; [sono] poco sfruttate le possibilità offerte dalle prove tecnico-pratiche; [sono] assenti quelle attitudinali». Inoltre, egli sottolinea che: «il valore legale del titolo di studio incoraggia il nozionismo e la genericità della preparazione; dall'altra parte mancando collegamenti fra scuola e mondo del lavoro diviene, anche volendo, difficoltoso il reclutamento per qualificazione professionale, salvo che per talune attività eminentemente tecniche» [Giannini, 1979].

8. Una drammatica attualità

Le parole di Schanzer e di Giannini risultano essere quanto mai attuali. Se si pone l'attenzione all'ultimo grande concorso dell'Amministrazione Italiana – quello per gli insegnanti del comparto scuola – sembra che nulla sia realmente cambiato rispetto al passato.

Bandita con il D.D.G. n. 82 del 24 settembre 2012, la procedura selettiva inizia elencando i requisiti di ammissione, le modalità per la presentazione delle domande e di nomina delle commissioni giudicatrici. Riguardo alle modalità di selezione del futuro corpo docente si prevedono tre passaggi consequenziali.

Una prima prova *ex art. 5* definita *computer-based*: «unica per tutti i posti e le classi di concorso e per tutto il territorio nazionale, volta all'accertamento delle capacità logiche, di comprensione del testo, delle competenze digitali nonché delle competenze linguistiche» da svolgersi mediante la soluzione di 50 quesiti a risposta multipla. Coloro che superano questa fase sono chiamati – *ex art. 7* – a sostenere: «una o più prove nazionali scritte [...] relative alle discipline di oggetto di insegnamento per ciascun posto o classe di concorso». In questo caso si tratta di quesiti a risposta aperta per accertare la padronanza delle competenze professionali e delle discipline oggetto di esame. L'ultimo passaggio – *ex articolo 10* – consiste in una prova orale ovvero una lezione simulata su una traccia estratta dal candidato 24 ore prima e in un colloquio successivo alla simulazione: «nel corso del[la] quale sono approfonditi i contenuti, le scelte didattiche e metodologiche» utilizzate dal candidato.

Il reclutamento degli insegnanti del domani appare, dunque, come un vero e proprio percorso a ostacoli ampiamente sbilanciato su un sapere ampio e nozionistico, verificato con prove che appaiono molto simili ai quiz televisivi. Lo spazio per una valutazione pratica, al contrario, è ridotto ad una brevissima

simulazione virtuale sulla gestione di una lezione. Paradossalmente una maestra o un professore che dovranno passare il resto della loro vita lavorativa in un'aula vengono giudicati idonei grazie ad una prova *on the job* fittizia di non oltre trenta minuti.

Il concorso pubblico della scuola non differisce dal passato anche per un altro aspetto. A fronte di poco più di 11.000 posti messi a bando, le iscrizioni ricevute dal Ministero sono all'incirca di 300.000 aspiranti.

9. Reclutamento: imparzialità e spersonalizzazione

L'evoluzione del concorso pubblico da espressione dell'attuazione: «della legge naturale del “merito”» a: «mezzo di garanzia per gli aspiranti agli impieghi pubblici» non è priva di conseguenze e non solo sul lato pratico [Gustapane, 1997].

Il primato dell'imparzialità trasforma il concorso pubblico in qualcosa di asettico, in uno strumento attraverso cui registrare “burocraticamente” i titoli posseduti dall'aspirante lavoratore e valutare meccanicamente le sue conoscenze. Nulla di più.

La supremazia dell'imparzialità viene quindi a coincidere con la spersonalizzazione più assoluta del procedimento selettivo e forse non è un caso che sia rimasta in vita la parola reclutamento che rimanda alle origini militaresche del sistema amministrativo e alle sue analogie con i corpi d'armata schierati sul fronte. Un'Amministrazione che recluta è una Amministrazione-Apparato che sceglie i migliori da impiegare nelle proprie “truppe speciali”. In questa selezione però contano solo le stellette e i gradi posseduti. Ogni altro aspetto “personale” è lasciato fuori, in quanto ritenuto inessenziale, se non addirittura pericoloso. Una buona recluta, infatti, esegue al meglio la propria missione senza porre troppe domande. Fa quello che le viene chiesto di fare.

Il concorso pubblico imparziale è il lato operativo dell'ideale del reclutamento. Con esso si pensa di poter accertare l'idoneità di una persona a ricoprire una mansione mediante una comparazione tra i titoli e una serie di prove talmente standardizzate da poter essere computerizzate.

Non è possibile non vedere come dietro ad un simile asetticismo si nasconda, ancora una volta, l'ideale dell'apparato e della macchina amministrativa. L'imparzialità divenuta sistema riduce la selezione a una tabella comparativa entro cui inserire non una persona, bensì i suoi titoli o i risultati di una sua prestazione da compiersi in tempi e modi uniformati e uniformanti. Una volta inserite nel sistema, le reclute possono essere spostate a seconda delle esigenze, come i pezzi di ricambio di una grande macchina.

A contare, non sono le loro qualità, ma la loro posizione in graduatoria.

10. Un cortocircuito da superare

La procedura selettiva imparziale divenuta procedura selettiva impersonale, reclutamento, appunto, genera un cortocircuito mentale e operativo da cui non sembra possibile uscire. L'imparzialità viene fatta coincidere con la "necessaria" soppressione di ogni personalità, nella convinzione – vana – che titoli e prove standard siano di per sé sufficienti per riconoscere le competenze di un aspirante lavoratore pubblico. La persona è così ridotta ai certificati che mostra e al superamento di esami uguali per tutti che assumono, nella versione contemporanea, la forma *computer based*. In altre parole, la persona si burocratizza e la burocrazia si spersonalizza.

È questo cortocircuito logico sotteso al concetto di reclutamento la modernità che occorre superare. Non certo l'ideale di uguaglianza di tutti i cittadini nella possibilità di accedere a un lavoro presso l'Amministrazione né, tantomeno, l'idea di una selezione in base al merito. Non sono dunque i principi costituzionali degli articoli 51 e 97 ad esser messi in discussione, ma il modo con cui essi sono stati spesso tradotti nella realtà. Occorre quindi sciogliere il nodo di Gordio per cui l'imparzialità si è trasformata in impersonalità, la selezione in reclutamento, evitando in questo modo che il concorso pubblico rimanga a garantire: «la massa in costante aumento degli aspiranti agli impieghi pubblici» senza al contempo essere idoneo: «a fornire all'amministrazione pubblica funzionari capaci di assolvere i compiti dello Stato contemporaneo» [Gustapane, 1997].

Imparzialità non deve essere più sinonimo di impersonalità. Persona non deve essere più sinonimo di parzialità. Questo è il passaggio nevralgico oltre la modernità

11. Dal reclutare all'apprendere?

Una suggestione a superare la logica del reclutamento nozionistico enciclopedico giunge dal decreto legislativo 14 settembre 2011 n. 167, *Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247* con il quale il Legislatore introduce la possibilità di utilizzare tale tipologia contrattuale anche all'interno della Pubblica Amministrazione.

La possibilità offerta dal Testo Unico potrebbe sembrare, di primo acchito, un interessante caso di scuola da studiare o, al massimo, una ulteriore opzione contrattuale tra quelle oggi già disponibili. Vista più da vicino, però, una simile disposizione sembra voler raggiungere un obiettivo più ambizioso.

L'apprendistato affonda, infatti, le sue radici nella tradizione della bottega artigiana di origine rinascimentale dove centrale è la figura del mastro che trasmette all'allievo le competenze necessarie a svolgere con cura e precisione il lavoro assegnato e dove l'intelligenza teorica e pratica non sono scisse, ma

si trovano ad essere in relazione continua. Nella sua versione contemporanea, il contratto di apprendistato è stato poi (ri)pensato quale strumento ideale per ricomporre quella frattura, per certi versi figlia della stessa modernità, tra mondo del lavoro e mondo della formazione, mediante la (ri)scoperta del valore formativo del primo e la strutturazione di veri percorsi di alternanza.

La volontà di introdurlo nel pubblico impiego assume così una valenza culturale e valoriale più ampia della mera ipotesi di scuola o dell'ampliamento delle tipologie contrattuali a cui ricorrere. Significa provare a ridare dignità anche al lavoro amministrativo mediante il superamento di una logica puramente gerarchico-burocratica verso una di tipo relazionale collaborativa propria del rapporto maestro-allievo che permette sia una maturazione della professionalità della persona che apprende-lavorando sia una sua possibile piena espressione e realizzazione. In altre parole, l'apprendistato all'interno del lavoro pubblico comporta una torsione concettuale e operativa completa. L'apprendere, infatti, rimanda alla: «condizione esistenziale nella quale si sperimenta l'intensivo di afferrare, prendere, impossessarsi con la mente, con le mani e con il cuore di idee/conoscenze che non si hanno, di sentimenti/emozioni che non si provano, di tecniche operative, di pratiche deontologiche, di oggetti reali e mentali che non si possiedono» [Bertagna, 2010].

Introdurre il contratto di apprendistato nella Pubblica Amministrativa significa introdurre un piccolo granello di sabbia che potrebbe far saltare l'idea stessa dei rotismi amministrativi di cavouriana memoria e contemporaneamente far (ri)scoprire la centralità della persona anche all'interno del complesso sistema amministrativo.

Allo stesso tempo, l'apprendistato nel pubblico impiego comporta il tentativo di provare a oltrepassare l'idea di reclutamento e di un processo di selezione asettico e impersonale nella direzione di una formazione non solo meno teorica e più aderente alla realtà, ma soprattutto più dialogica. Nel rapporto di apprendistato infatti: «la sottolineatura non è su chi insegna, ma su chi apprende». Per questo motivo esso esige: «*magistri* da seguire e copiare, non *doctores* da ascoltare; mastri (o maestri) in qualcosa non insegnanti (o professori: “chi parla in pubblico con autorità”) di qualcosa; testimoni dell'essere, non apologeti o avvocati del dire» [Bertagna, 2010].

12. Un ritorno alle origini

Più che a una novità in senso assoluto, l'introduzione del contratto di apprendistato nella Pubblica Amministrazione prevista dal decreto legislativo n. 167/2011 assomiglia a una reintroduzione. Qualcosa di simile, infatti, era già presente alle origini del sistema amministrativo italiano.

Il primo passo della “carriera pubblica” di un aspirante impiegato di metà Ottocento consisteva nel superamento di un apposito esame di idoneità per

accedere all'Amministrazione del Regno d'Italia in qualità di volontario. Tale periodo, definito di alunnato, aveva una durata variabile a seconda del regolamento di ciascun Ministero e si caratterizzava per le condizioni particolarmente ostiche a cui erano sottoposti i volontari. Questi erano tenuti a rispettare tutti gli obblighi di fedeltà, diligenza, rispetto e incompatibilità a cui erano assoggettati tutti i dipendenti dello Stato, senza però ricevere in cambio alcun corrispettivo economico.

L'obiettivo del periodo di volontariato presso una struttura amministrativa del Regno era dichiaratamente formativo. L'alunnato, infatti, si fondava sull'idea: «di un'amministrazione nella quale, come **nell'antica bottega artigiana**, l'apprendistato e la formazione professionale non sono momenti separati rispetto all'attività quotidiana, ma si realizzano attraverso un inserimento diretto dell'aspirante nella routine del lavoro burocratico» [Melis, 1984]. Durante questo periodo di apprendistato *ante litteram* l'aspirante dipendente pubblico aveva così la possibilità di acquisire: «i rudimenti della pratica amministrativa» stando a contatto con gli impiegati più anziani realizzando, in tal modo, quella: «trasmissione diretta dell'esperienza che appare [...] uno dei tratti più salienti della continuità burocratica» [Melis, 1984].

Il sistema dell'alunnato può essere considerato un antesignano non solo del moderno apprendistato, ma anche del processo formativo noto come *learning by doing*. L'idea di una formazione *on the job* e supervisionata da un superiore più anziano non era, però, esente da evidenti contraddizioni. Spesso, infatti, questo periodo formativo: «tendeva ad accertare, più che una effettiva idoneità alle mansioni, il possesso dello spirito di servizio e di sobrietà ed incorruttibilità di costumi. [...] La scarsa remunerazione e la pletora di obblighi d'ufficio, tra cui, innanzitutto il dovere di trasferimento in sedi tra loro le più distanti del Regno imponevano [infatti] non tanto intelligenza quanto doti di diligenza, fedeltà e obbedienza» [Meoli, 1997].

Il precedente storico dell'alunnato contiene dunque un duplice un monito. Da un lato, esso conferma che l'esigenza di un ingresso nell'Amministrazione meno asettico e burocratico a favore di un accompagnamento della persona e di una cura della sua crescita professionale non è un'esigenza nuova, bensì ricorrente. Dall'altro, avverte che i buoni strumenti di per sé soli non sono garanzia del raggiungimento del fine per i quali sono stati pensati. Al contrario, essi vanno sempre sostenuti dalla visione valoriale e culturale che sta alla loro base.

13. Una torsione ideologica?

Passare dall'ideale del reclutare a quello dell'apprendere significa compiere un vero e proprio passaggio epocale, proponendo anche per il sistema amministrativo una visione valoriale e culturale del lavoro diversa rispetto a

quella fino ad ora dominate di stampo weberiano-burocratico. Si tratta dunque di una torsione di 180° rispetto ad una tradizione consolidata che nemmeno le dottrine del *New Public Management* hanno intaccato.

Un simile cambio di paradigma consentirebbe un definitivo superamento del mito della macchina amministrativa e una (ri)scoperta della dignità del lavoro pubblico fondato non su degli ingranaggi ma su delle persone e sulla loro professionalità.

Questa torsione, tuttavia, non è esente essa stessa dal rischio di divenire ideologica se, in fin dei conti, non è aderente alle esigenze della realtà. Onde evitare la possibilità che l'apprendistato sia l'ennesima imposizione dall'alto bisogna quindi chiarire se esso, così come disciplinato, possa costituire concretamente una risposta alle necessità e alle criticità quotidiane proprie del lavoro pubblico, oppure no.

PARTE SECONDA: L'APPRENDISTATO ALLA PROVA DEI FATTI

14. Le premesse di una riforma

La riforma del contratto di apprendistato contenuta nel decreto legislativo n. 167/2011 è il risultato finale di un cammino iniziato con la sottoscrizione nel 2010 da parte di Governi, Regioni, Province Autonome e Parti Sociali di due documenti: *Le linee guida per la formazione nel 2010* e *l'Intesa per il rilancio dell'apprendistato*.

I due accordi sono il frutto della presa di coscienza di alcune criticità del sistema italiano in materia di formazione evidenziate dall'acuirsi della congiuntura internazionale particolarmente sfavorevole. La normativa in materia è apparsa troppo ingessata, per certi versi troppo burocratica, e quindi incapace di accompagnare realmente i lavoratori nei sempre più frequenti cambi occupazionali. La popolazione giovanile, poi, si è rivelata subito quella maggiormente colpita dal contesto economico negativo. Vari rapporti e fonti di studio hanno manifestato la difficoltà dei giovani nell'entrare nel mondo del lavoro, l'aumento della presenza di coloro che sono individuati con l'acronimo “né-né”, un tasso disoccupazione crescente e quello di occupazione che invece stenta ad aumentare.

Di fronte ad un simile scenario e grazie a una serie di indicazioni provenienti dalla comparazione internazionale, in modo particolare dall'esempio virtuoso della Germania, il Governo e le Parti Sociali hanno individuato nella rilancio dell'apprendistato una possibile chiave di volta per uscire dalla situazione di crisi. Tuttavia, la riproposizione di questa tipologia contrattuale non era possibile senza una rivisitazione della disciplina che la normava. I limiti dell'apprendistato così come regolato dalla c.d. legge Biagi erano noti da tempo: mancato decollo del I e III livello; sovrapposizione con

la normativa precedente; ineffettività della formazione; confusione tra le competenze proprie delle Regioni e quelle attribuite alle Parti Sociali.

I testi dei due accordi, quindi, nel confermare la convinzione che l'apprendistato con il suo bagaglio valoriale e culturale di riferimento e con la sua capacità di permettere un dialogo virtuoso tra mondo della formazione e mondo del lavoro costituisce una risposta adeguata in un contesto economico negativo, ne propongono una sostanziale riscrittura e semplificazione.

Un simile convincimento ha orientato l'azione del Legislatore la cui preoccupazione principale è stata quella di snellire la normativa in materia e di ripartire in modo chiaro le competenze fra i diversi attori coinvolti nella gestione del contratto di apprendistato: le Regioni e le Parti Sociali. Il risultato finale è un testo composto da soli sette articoli che ha abrogato tutta la disciplina precedente e ha imposto un periodo transitorio breve, dai sei ai dodici mesi, a seconda dei casi.

15. I quattro apprendistati del d. lgs. n. 167/2011

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 167/2011 le tipologie di apprendistato a cui è possibile ricorrere sono divenute quattro: per la qualifica e per il diploma professionale, *ex* articolo 3; professionalizzante o contratto di mestiere, *ex* articolo 4; di alta formazione e di ricerca *ex* articolo 5.

Ciascun istituto ha una propria peculiarità che lo distingue dagli altri, pur essendo prevista una continuità tra i diversi percorsi.

L'apprendistato disciplinato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 167/2011, come recita la rubrica, è finalizzato all'ottenimento di una qualifica e/o di un diploma professionale e si rivolge a giovani di età compresa tra i 15 e i 25 anni. Esso è stato pensato, quindi, non solo quale canale attraverso cui assolvere l'obbligo di istruzione, ma anche come strumento per permettere a chi è uscito da un percorso formativo di tipo tradizionale di conseguire un titolo di studio. Il legame stretto con il sistema di Istruzione e Formazione Professionale spiega il ruolo primario che le Regioni assumono nella gestione di questa tipologia contrattuale. Sono loro, infatti, a doverne regolamentare i profili formativi previo accordo in Conferenza Stato-Regioni e sentite le associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

L'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere regolato dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 167/2011 ha invece come scopo il conseguimento di una qualifica professionale valida ai fini contrattuali ed è rivolto ai giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni. Tale limite si riduce a 17 anni se l'apprendista è in possesso di una qualifica professionale conseguita ai sensi del decreto legislativo n. 226/2005. Il legame stretto di questa tipologia contrattuale con il mondo del lavoro giustifica il ruolo primario che il Legislatore ha affidato alle Parti Sociali nella sua implementazione. Il comma

2 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 167/2011 prevede, infatti, che siano appositi accordi interconfederali e i contratti di categoria a stabilire: «in ragione dell'età dell'apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, la durata e la modalità di erogazione della formazione [...] in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale». Con tale decisione, si vuole evitare che la formazione degli apprendisti si basi su parametri decisi in sede ministeriale o regionale, lontani, dunque, dalle reali esigenze del mondo produttivo. All'offerta formativa aziendale di tipo professionalizzante e di mestiere si affianca quella pubblica finalizzata all'acquisizione di competenze di base e trasversali, nei limiti delle risorse annualmente disponibili.

L'ultima tipologia di apprendistato è quella disciplinata dall'articolo 5. Essa va distinta in due categorie: l'apprendistato di alta formazione e l'apprendistato di ricerca. Il primo è, ancora una volta, collegato al conseguimento di titoli di studio quali ad esempio il diploma di istruzione secondaria superiore, le lauree triennali o magistrali e i dottorati. Il secondo, invece, riguarda percorsi lavorativi che prevedono attività di ricerca non collegati, però, al conseguimento di titoli con valenza pubblica. Entrambe queste tipologie contrattuali sono rivolte a giovani dai 18 ai 29 anni con la previsione di una riduzione a 17 anni per coloro che sono in possesso di una qualifica professionale conseguita ai sensi del decreto legislativo n. 226/2005.

Il *trait d'union* tra i diversi percorsi di apprendistato è contenuto nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011 che chiarisce, ancora una volta, il comparto di competenze tra i diversi attori coinvolti. Il comma 1 prevede, infatti, che gli standard formativi per la verifica dei percorsi formativi in apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e in apprendistato di alta formazione sono rimessi all'attore pubblico. Al contrario, come chiarisce il successivo comma 2, gli standard di riferimento per la verifica dei percorsi formativi in apprendistato professionalizzante e di ricerca sono definiti dai contratti collettivi.

L'armonizzazione tra i diversi percorsi di apprendistato e la correlazione tra standard formativi e standard professionali è resa possibile dall'articolo 6, comma 3 che stabilisce l'istituzione di un apposito repertorio delle professioni predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro.

L'ultimo articolo del decreto legislativo n. 167/2011 contiene una serie di disposizioni finali che vengono a toccare diversi aspetti della gestione del contratto di apprendistato tra cui: le sanzioni, gli incentivi economici e normativi, il periodo transitorio, l'abrogazione delle precedenti norme in materia.

16. Quale apprendistato per la Pubblica Amministrazione?

Non tutte e tre, o meglio, quattro tipologie di apprendistato descritte dal decreto legislativo n. 167/2011 vengono estese alla Pubblica Amministrazione. Il riferimento al pubblico impiego è contenuto unicamente negli articoli 4 e 5 e, dunque, solo l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione e di ricerca possono essere utilizzati all'interno del sistema amministrativo italiano.

Il Legislatore ha introdotto, però, un'ulteriore previsione che riguarda il lavoro pubblico. L'articolo 7, comma 8 precisa, infatti, che: «la disciplina del reclutamento e dell'accesso, nonché l'applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici [...] è definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

Viste dunque le peculiarità proprie del settore che discendono anche dal precetto espresso dall'articolo 97 della Costituzione, il Legislatore ha prudentemente stabilito che la riforma dell'apprendistato non si applichi in maniera diretta alla Pubblica Amministrazione, ma abbia bisogno di una disciplina a parte da emanare con un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Inoltre, proprio per tener conto della specificità e della novità di una simile opzione, il decreto legislativo n. 167/2011 prevede per un simile adeguamento un periodo transitorio pari a 12 mesi e dunque doppio rispetto a quello concesso al settore del lavoro privato.

17. In un vicolo cieco

Nonostante un arco temporale ampio per procedere all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri necessario a rendere operativo l'apprendistato anche nel pubblico impiego, allo scadere del periodo transitorio, il 25 ottobre 2012, nessun provvedimento è stato adottato. Allo stato attuale, dunque, si è in una sorta di vicolo cieco. Il decreto legislativo n. 167/2011 apre la porta al ricorso del contratto di apprendistato nella Pubblica Amministrazione, ma il mancato D.P.C.M., di fatto, la chiude.

Un simile risultato è sorprendente e paradossale allo stesso tempo. L'arco temporale coincidente con il periodo transitorio riconosciuto al pubblico impiego per attuare quanto previsto dal decreto legislativo n. 167/2011 può essere considerato come “l'anno dell'apprendistato”. Nel 2011/2012, tale tipologia contrattuale è stata continuamente al centro del dibattito quotidiano sia perché il settore privato ha dovuto procedere a rapidi accordi per poterla

rendere operativa sia perché l'apprendistato è divenuto il fulcro della c.d. riforma Monti-Fornero del mercato del lavoro. L'articolo 1, comma 1, della legge n. 92/2012 si pone, infatti, come obiettivo primario la realizzazione di un mercato del lavoro: «inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione» attraverso la valorizzazione del contratto di apprendistato da doversi ritenere come la: «modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro».

18. Una riforma ancora da attuare

Al cammino di adeguamento, quasi a tappe forzate, del lavoro privato prima alle novità contenute nel decreto legislativo n. 167/2001 e poi alla riforma prevista dalla legge n. 92/2012, il lavoro pubblico ha risposto con un itinerario molto più incerto e complesso. Questo nonostante un periodo transitorio più ampio e che, come è già emerso in precedenza, l'articolo 1 commi 7 e 8 della legge n. 92/2012 preveda che le disposizioni della Riforma Monti-Fornero per quanto da esse non espressamente previsto costituiscano: «principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni» e a tal fine: «il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche».

In un primo momento era parso che il cammino riformatore di entrambi i settori andasse di pari passo. Alla presentazione del documento *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita* da parte del Ministro Fornero il 23 marzo 2012, era seguito un incontro tra il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Patroni Griffi, e le Organizzazioni Sindacali, il 29 marzo 2012.

In questa occasione venne stilato un documento preparatorio dal titolo *Interventi sul mercato pubblico* nelle cui premesse si sottolineava come: «gli interventi che si profilano nel mercato del lavoro privato richiedono una riflessione anche nel settore pubblico, per evitare da un lato che si determinino disallineamenti rispetto al costante processo di omogeneizzazione del lavoro pubblico con quello privato, processo ormai invalso da quasi un ventennio, e dall'altro discrasie in ragione delle specificità del settore».

Il punto 1.4 del documento passa al vaglio la possibilità di introdurre il contratto di apprendistato anche nel pubblico impiego. In modo particolare viene fatta emergere la possibilità che esso sostituisca: «i contratti di formazione lavoro, non più utilizzati nel settore privato e rimasti in vita nel settore pubblico». Si tratta dell'unico accenno al tema dell'apprendistato nella

Pubblica Amministrazione dopo la riforma contenuta nel decreto legislativo n. 167/2011, dopo di che più nulla.

Il passaggio successivo per l'adeguamento del lavoro pubblico alle novità del lavoro privato è consistito nella firma dell'Intesa tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Organizzazioni Sindacali l'11 maggio 2011. Il testo del documento, come si è già visto, è articolato e prevede un intervento su più materie: le relazioni sindacali, i sistemi di misurazione della performance, il mercato del lavoro pubblico, la formazione del personale, il ruolo della dirigenza. In tema di regolamentazione delle tipologie contrattuali, l'apprendistato non viene nemmeno citato. Al contrario, le Parti firmatarie si muovono nel solco della più consolidata tradizione prevedendo di salvaguardare e rafforzare i principi espressi dall'articolo 97 della Costituzione e di confermare quanto contenuto nell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001 per cui: «il lavoro subordinato a tempo indeterminato è la forma ordinaria per far fronte ai fabbisogni ordinari delle pubbliche amministrazioni». Le uniche aperture concesse dal testo dell'Intesa riguardano il fenomeno del lavoro precario per cui si prevede sia di valorizzare nei concorsi pubblici l'esperienza professionale acquisita in precedenti rapporti di lavoro flessibile con la Pubblica Amministrazione sia di aprire appositi tavoli di confronto sul tema.

Le speranze soprattutto delle Organizzazioni Sindacali che il testo dell'Intesa divenisse una piattaforma per un rinnovamento del lavoro pubblico, sono state presto disattese. L'Esecutivo ha scelto di rimandare a data da destinarsi l'adeguamento della normativa sulla Pubblica Amministrazione alle novità introdotte dalla riforma del mercato del lavoro. Al suo posto è stato presentato ed approvato il decreto legge n. 95/2012 contenente la c.d. *spending review* che segue una linea d'intervento in materia ancor più tradizionale rispetto al testo dell'Intesa di maggio 2012. In essa, infatti, sono contenuti nuovi tagli di spesa e riduzioni di organico che si sommano a quelli previsti dalle manovre estive degli anni precedenti.

19. Oltre le contraddizioni della contingenza

Il lavoro pubblico rispetto al settore privato si trova oggi a vivere una duplice contraddizione. Da un lato, la scadenza del periodo transitorio previsto dal decreto legislativo n. 167/2011, dovuta anche all'atteggiamento di sostanziale indifferenza da parte di tutti gli attori coinvolti, non ha permesso l'attivazione dell'apprendistato nella Pubblica Amministrazione. Dall'altro, le incertezze del Legislatore non hanno condotto ad una riforma strutturale del pubblico impiego, rimandata, ancora una volta, a data da destinarsi.

Simili contraddizioni legate alle contingenze del presente non devono, tuttavia, distogliere l'attenzione dal quesito principale ovvero se l'apprendistato così come è stato disciplinato e riformato possa costituire, alla

prova dei fatti, una risposta plausibile per le necessità quotidiane della Pubblica Amministrazione italiana.

Rispondere a tale interrogativo non è cosa agile, né sembra sufficiente la semplice sottolineatura che un lavoro pubblico senza apprendistato ripresenterebbe per l'ennesima volta una differenziazione rispetto al lavoro privato, continuando ad alimentare un dualismo ormai divenuto storico.

L'unica via percorribile, invece, pare essere quella della comparazione tra le tipicità dell'apprendistato e quelle proprie del lavoro amministrativo per vedere se il *matching* tra le prime e le seconde sia positivo, oppure no.

20. Le tre parole chiave dell'apprendistato

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 167/2011 definisce l'apprendistato come: «un contratto a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani». Le parole chiave che caratterizzano questo contratto sono quindi tre: la natura indeterminata del rapporto lavorativo, la sua finalità formativa e la platea giovanile a cui primariamente si rivolge.

Per comprendere le peculiarità dell'apprendistato quale contratto a tempo indeterminato occorre porre l'attenzione su due altre previsioni contenute nel decreto legislativo n. 167, la prima delle quali è presente all'articolo 2 comma 1, lettera *l*) che prescrive il divieto per le parti di recedere: «durante il periodo di formazione in assenza di giusta causa o giustificato motivo». Rispetto alla normativa del passato, il Testo Unico contiene sul punto una novità. Il divieto di recesso è rivolto sia al datore di lavoro che all'apprendista, questo poiché il Legislatore ha voluto tener conto di quanto evidenziato dall'ISFOL nelle sue analisi annuali secondo cui la brevissima durata dei contratti di apprendistato era dovuta principalmente alla scelta del prestatore d'opera di dimettersi. La seconda previsione da considerare è quella contenuta sempre all'articolo 2, comma 1, lettera *m*) che sancisce la possibilità per le parti: «di recedere dal contratto con preavviso decorrente dal termine del periodo di formazione ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 del codice civile». Se, in caso contrario, né il datore né l'apprendista esercitano la propria facoltà di recedere, al termine del periodo di formazione, il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Il combinato disposto di queste due norme fa emergere la volontà del Legislatore di dar vita ad uno strumento in cui flessibilità e stabilità del rapporto di lavoro si coniugano in modo virtuoso, rispondendo in tal modo alle esigenze più volte manifestate dal mercato del lavoro sia dal lato della domanda che dell'offerta.

La finalità formativa del contratto di apprendistato è trasversale a tutto il decreto legislativo n. 167/2011 ed emerge con chiarezza, oltre che dalla volontà del Legislatore di delimitare in modo netto le diverse competenze in merito tra Regioni e Parti Sociali, anche dal rinnovato apparato sanzionatorio. Il comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 167/2011 prevede, infatti,

che: «in caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità di cui agli articoli 3, 4 e 5, il datore di lavoro è tenuto a versare la differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta con riferimento al livello di inquadramento contrattuale superiore che sarebbe stato raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di apprendistato, maggiorata del 100 per cento».

Da ultimo, la volontà da parte del Legislatore di concepire l'apprendistato quale strumento contrattuale rivolto in modo primario ai giovani emerge dai limiti soggettivi di applicazione contenuti nel decreto legislativo n. 167/2011. Se si esclude, infatti, la previsione di poter utilizzare questa tipologia contrattuale per la qualificazione o riqualificazione dei lavoratori in mobilità *ex* articolo 7, comma 4, possono essere assunti in apprendistato unicamente persone con un'età compresa tra i 15 e i 29 anni.

Contratto a tempo indeterminato, formazione e giovani sono le tre parole chiavi dell'apprendistato. Lo sono anche per il lavoro pubblico?

21. Flessibilità e lavoro pubblico

Il ricorso a contratti flessibili nel pubblico impiego è disciplinato dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001. Il suo primo comma sancisce un principio di ordine generale per cui: «per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato». La flessibilità nel lavoro pubblico secondo la legge dovrebbe, quindi, costituire l'eccezione e non la regola, questo anche per via dei principi derivanti dai precetti di rango costituzionale. La conferma di questa interpretazione deriva da un'ulteriore previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001 il quale chiarisce che è per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali che: «le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti».

Una simile impostazione è stata confermata nuovamente dall'Intesa dell'11 maggio 2012 che, invece di riaprire una riflessione più ampia sul tema della flessibilità nel pubblico impiego, ha preferito limitarsi ad una mera enunciazione di principio che nei fatti, però, è spesso negata. La distanza tra norma e realtà in questo campo è quanto mai ampia e conosciuta da tempo. Di fronte ai ripetuti blocchi assunzionali oggi, come nel passato, le Amministrazioni Pubbliche tendono a reagire: «attraverso un ampio impiego di processi impropri di esternalizzazione (appalti, lavori coordinati e continuativi) e di forme di lavoro flessibile o temporaneo» [Tiraboschi, 2010,

Intraprendere...]. Proprio per monitorare il fenomeno e tentare di prevenire un simile abuso, il Legislatore ha previsto con il comma 3 dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001 che ogni anno venga predisposto: «un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate».

L'atteggiamento, per così dire, “disinvolto” nel ricorso a forme flessibili di rapporti di lavoro da parte del datore pubblico trova paradossalmente il suo fondamento nella “tutela” offerta dal comma 5 dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001 per cui: «la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione».

Il circolo vizioso, dunque, si autoalimenta. Le Pubbliche Amministrazioni utilizzano i contratti di lavoro flessibili per aggirare le norme di contenimento della spesa e la rigidità dei principi costituzionali, nella sicurezza dell'impossibilità di trasformare in rapporti di lavoro a tempo indeterminato simili contratti. A loro volta, la flessibilità diventa cronica alimentando la speranza dei lavoratori, divenuti in tal modo precari, di essere inseriti in pianta stabile all'interno delle Pubbliche Amministrazioni.

Il circolo si chiude di norma con il soddisfacimento delle richieste dei lavoratori, anche su pressione delle Organizzazioni Sindacali. In questo modo si spiega perché: «nell'arco temporale tra il 1975 e il 1990 quasi il 60 per cento dei dipendenti statali è stato assunto senza concorso, a seguito di processi di stabilizzazione» e perché nel recente passato si è assistito tra il 2000 e il 2006 ad un incremento del lavoro flessibile nelle Pubbliche Amministrazioni che ha portato: «nel periodo 2007-2008, a una nuova ondata di stabilizzazioni» [Tiraboschi, 2010, *Intraprendere...*].

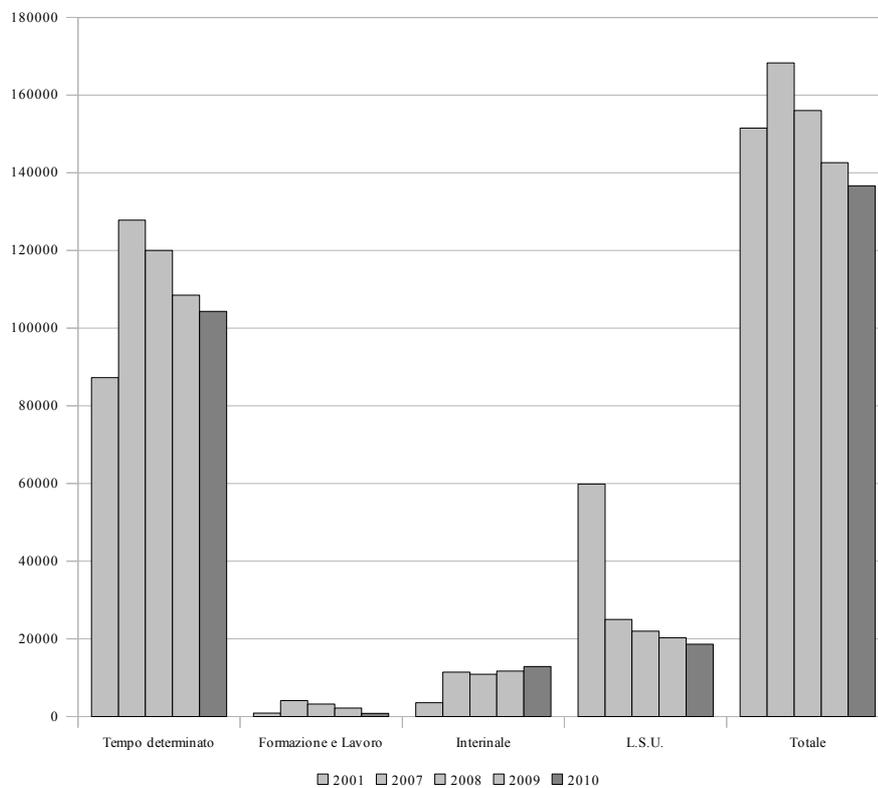
22. La fotografia di un decennio

I dati forniti dalla Corte dei Conti e dalla Ragioneria Generale dello Stato, pur non essendo sempre del tutto coincidenti, permettono di monitorare l'andamento della flessibilità nel lavoro pubblico nell'ultimo decennio. Le diverse tipologie di contratti flessibili a cui le Pubbliche Amministrazioni possono far ricorso, stante quanto previsto dall'articolo 36, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 sono: il contratto a tempo determinato, il contratto di formazione e lavoro, i contratti di somministrazione e il lavoro accessorio. A questo va aggiunto quanto previsto nell'articolo 7, comma 6 del medesimo decreto legislativo per cui: «per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria». La legge è chiara nel definire che non si

è di fronte a forme di lavoro di tipo subordinato, bensì a prestazioni di tipo autonomo. Tuttavia, il ricorso a quanto previsto dall'articolo 7, comma 6, dà vita a quelle che vengono definite “consulenze” che si protraggono spesso nel tempo, generando ulteriori spese per le casse dello Stato.

Il decennio 2001-2010, come mostra la tabella seguente, rivela un andamento del ricorso ai diversi contratti di lavoro flessibile che evidenzia una loro progressiva crescita dal 2001 al 2007, e da lì in poi una continua contrazione, dovuta anche all'entrata in vigore delle manovre di contenimento dei costi.

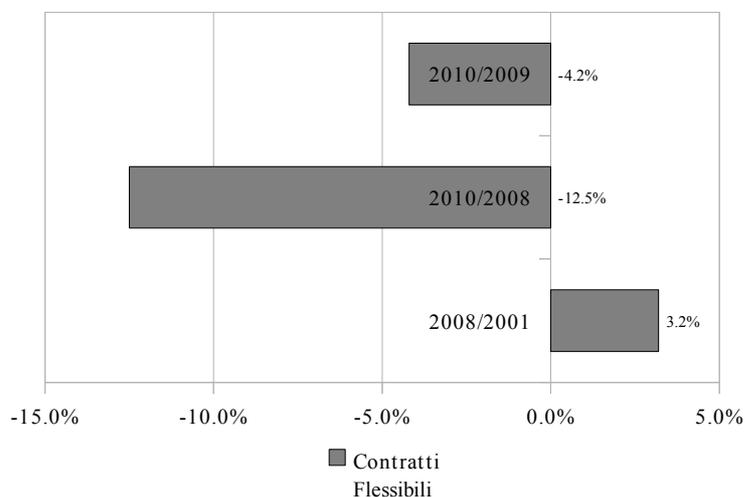
Tabella n. 1
Contratti flessibili nella Pubblica Amministrazione 2001-2010



Fonte: Rielaborazione dati *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Corte dei Conti

Un simile andamento generale risulta evidente anche dal confronto con le variazioni percentuali degli ultimi dieci anni. Fino al 2008 il saldo è positivo – il che significa un aumento dei contratti flessibili nella P.A. – mentre dal 2008 in poi si conferma un *trend* opposto.

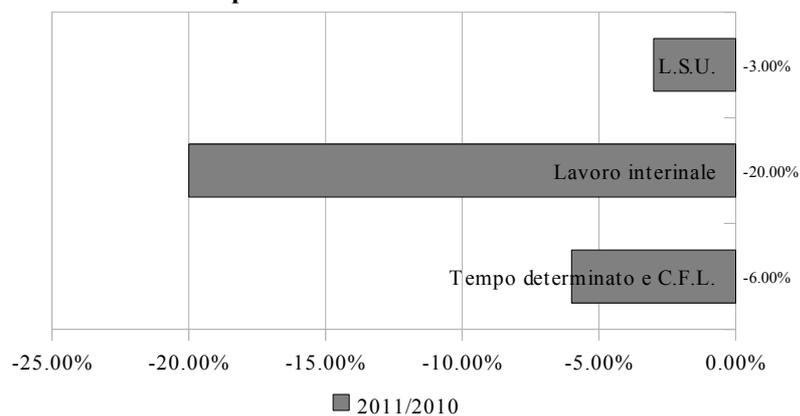
Tabella n. 2
Variazioni percentuali contratti flessibili 2001-2010



Fonte: Rielaborazione dati *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Corte dei Conti

Una contrazione nell'utilizzo dei contratti flessibili è confermata anche per l'anno 2011, come emerge dall'ultima rilevazione compiuta dalla Ragioneria Generale dello Stato e pubblicata il 21 dicembre 2012.

Tabella n. 3
Variazioni percentuali contratti flessibili 2011/2010



Fonte: Rielaborazione dati *Analisi di alcuni dati del conto annuale del periodo 2007-2011*, Ragioneria Generale dello Stato

Lo stesso documento del 2012 della Ragioneria Generale dello Stato permette di avere una fotografia aggiornata sul utilizzo della flessibilità all'interno della Pubblica Amministrazione. Secondo gli ultimi rilevamenti riferiti al 2011 il rapporto tra contratti di lavoro flessibili e contratti a tempo indeterminato si assesta attorno al 10%. I comparti che fanno maggiormente ricorso a rapporti di lavoro flessibili risultano essere le Regioni e le autonomie locali insieme al Servizio Sanitario Nazionale, come emerge dalla tabella che segue.

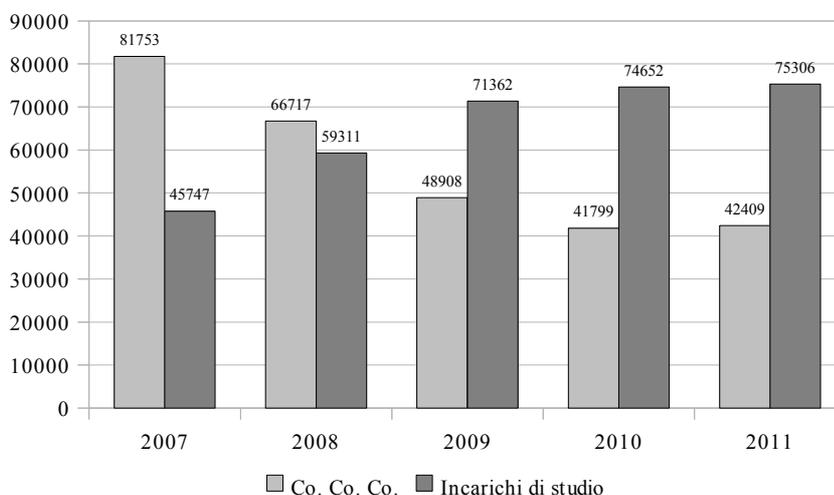
Tabella n. 4
Distribuzione contratti flessibili per comparto

Comparto	Tempo determinato e C.F.L.	Lavoro interinale	L.S.U.
Scuola	376	-	-
Ist. Form.ne Art.co. Mus.le	263	17	0
Ministeri	1560	22	0
Pres. Cons. Min.	62	8	0
Agenzie Fiscali	88	-	-
Vigili del Fuoco	3606	-	-
Enti Pubblici Non Economici	1706	339	105
Enti di Ricerca	3095	10	1
Università	2713	101	35
S.S.N.	29583	4984	627
Regioni - Autonomie Locali	30370	3270	16442
Regioni a statuto speciale	11646	326	788
Autorità indipendenti	106	31	0
Enti art. 70, co. 4, d. lgs. n. 165/2011	52	17	0
Enti art. 60, co. 3, d. lgs. n. 165/2011	1240	221	0
TOTALE	86467	9346	17998

Fonte: Rielaborazione dati *Analisi di alcuni dati del conto annuale del periodo 2007-2011*, Ragioneria Generale dello Stato

Il confronto in merito ai dati sulle collaborazioni coordinate continuative e sugli incarichi di consulenza ricerca e studio permette, infine, di avere una panoramica anche della flessibilità all'interno della Pubblica Amministrazione secondo quanto stabilito dall'articolo 7, del decreto legislativo n. 165/2001. Gli elementi forniti dalla Ragioneria Generale nel mese di dicembre 2012 evidenziano un tendenziale calo delle prime e un aumento delle seconde, anche se spesso le stesse Amministrazioni hanno avuto difficoltà a distinguere in modo netto tra le due tipologie contrattuali.

Tabella n. 5
Co. Co. Co. e Incarichi di studio nella P.A.



Fonte: Rielaborazione dati *Analisi di alcuni dati del conto annuale del periodo 2007-2011*, Ragioneria Generale dello Stato

In generale, le fotografie scattate a più riprese dalla Corte dei Conti e dalla Ragioneria Generale dello Stato rivelano come le misure di contenimento dei costi stiano iniziando a provocare un'inversione di rotta rispetto ai primi sette anni del decennio appena trascorso. Tale inversione, però, non è generalizzata e si scontra con un andamento non sempre uguale tra le diverse tipologie contrattuali, soprattutto per quanto riguarda le forme non subordinate di collaborazione con la Pubblica Amministrazione. Il dato che, invece, appare costante è che sono soprattutto il comparto Sanità e le Regioni a prestarsi ad un uso consistente di rapporti di lavoro flessibili.

23. Formazione e lavoro pubblico

Il secondo elemento caratterizzante del contratto di apprendistato è la formazione. L'intero processo riformatore, sin dalle sue premesse, è stato interpretato come un ripensamento complessivo delle politiche formative fossero esse formali, non formali e informali. L'obiettivo del decreto legislativo n. 167/2011 sul punto è duplice. Da un lato, implementare un raccordo tra istituzioni formative di diversi livelli – sistemi dell'Istruzione e Formazione Professionali, scuole secondarie superiori, Università e centri di ricerca – e mondo del lavoro onde evitare un *mismatch* tra competenze possedute e competenze ricercate. Dall'altro, valorizzare la formazione che avviene direttamente *on the job* all'interno del contesto lavorativo.

La questione formativa appare centrale all'interno della medesima Pubblica Amministrazione. Il decreto legislativo n. 165/2001 all'articolo 1, comma 1 lettera c), infatti, si pone come finalità: «la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato». Il successivo articolo 7-bis rende operativa questa enunciazione di principio stabilendo che ogni anno venga predisposto un piano di formazione del personale che tenga conto: «dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche». Con l'ultimo intervento riformatore contenuto del decreto legislativo n. 150/2009, poi, la questione formativa è stata ulteriormente valorizzata mediante un collegamento diretto al sistema di premialità. L'articolo 26 del decreto legislativo n. 150/2009, rubricato *Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale*, prevede che: «le amministrazioni pubbliche riconoscono e valorizzano i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti e a tali fini: promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali». In tal modo, i percorsi di alta formazione diventano occasioni per premiare i lavoratori pubblici, particolarmente meritevoli.

Tuttavia, lo scarto tra enunciazioni di principio e realtà quotidiana risulta essere, ancora una volta, ampio. Le spese per la formazione sono state tra le prime voci ad essere tagliate per via della necessità di contenere i costi della Pubblica Amministrazione. L'articolo 6, comma 13 della prima delle manovre di riduzione della spesa pubblica, il decreto legge n. 78/2010, ha previsto che: «a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...] per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009». Se si prescinde delle Forze Armate, dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e dalle Forze di Polizia, esplicitamente escluse da questa previsione, tutte le altre realtà del sistema amministrativo si sono viste dimezzate le proprie

risorse per le attività formative. All'entrata in vigore della norma è seguita l'emanazione da parte del Dipartimento per la Funzione Pubblica della Direttiva n. 10 del luglio 2010 che chiarisce l'ambito di applicazione di quanto contenuto nel decreto legge n. 78/2010, sottolineando come per le attività formative le Amministrazioni debbano rivolgersi primariamente alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione o ai propri organismi formativi interni, onde evitare nuovi appalti o consulenze esterne che potrebbero far lievitare maggiormente i costi.

La questione torna sulla scena con l'Intesa dell'11 maggio 2012 nella quale viene previsto un nuovo rilancio della formazione ritenuta: «una leva decisiva per favorire i processi di cambiamento, innovazione e profonda riforma della pubblica Amministrazione» per garantire: «l'acquisizione di nuove competenze, la costruzione di nuove professionalità e l'affermarsi nelle strutture pubbliche della cultura del servizio alla collettività e della buona amministrazione».

A questo nuovo slancio ha risposto a stretto giro il decreto legge n. 95/2012 il cui articolo 11 prevede l'emanazione di uno o più regolamenti per un riordino complessivo delle Scuole pubbliche di formazione basato su una razionalizzazione dei costi e delle strutture che lascia trasparire, soprattutto se letto insieme alle misure del 2010, una nuova centralizzazione delle procedure formative.

24. Una formazione scarsa e autoreferenziale

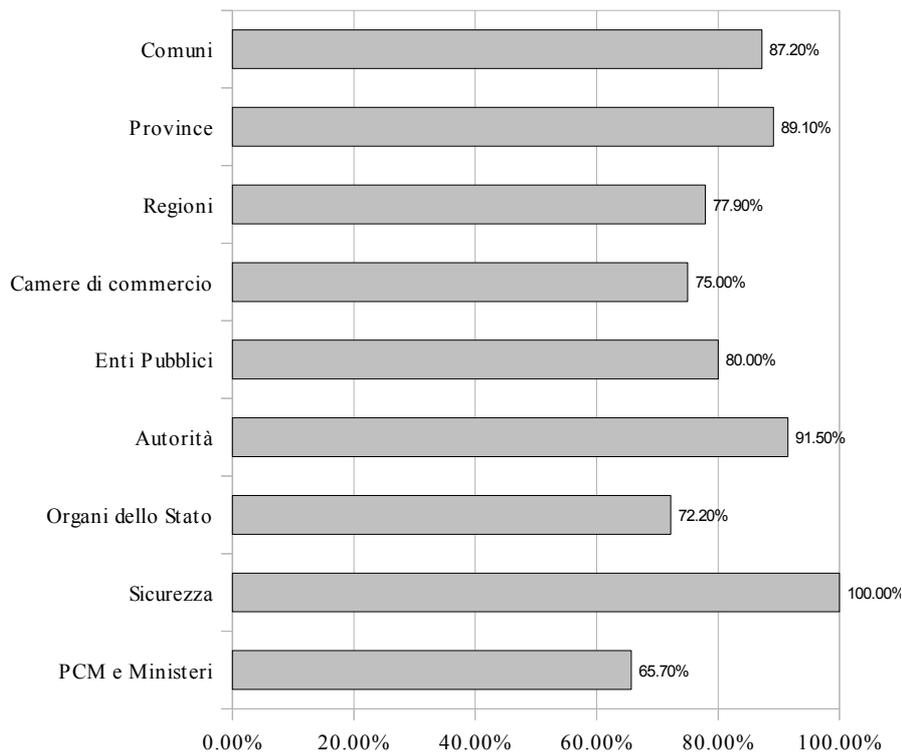
Se si passa dall'incongruenza delle norme all'analisi della realtà, i dati forniti dal *14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione* curato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione mostrano come la distanza da colmare per raggiungere le finalità espresse dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 165/2001 sia ancora ampia. Quest'ultima rilevazione, risalente al mese di novembre 2011, manifesta come la diminuzione delle ore dedicate alla formazione sia iniziata ben prima dell'acuirsi della crisi economica originatasi nel 2007. Il decremento non è, tuttavia, uniforme tra i diversi comparti. Alcuni di essi, come ad esempio le Regioni, a causa di una serie di riforme istituzionali fanno registrare dei *trend* lievemente migliori.

Nella maggioranza dei casi, poi, sono i dirigenti e funzionari a partecipare ai corsi di formazione, mentre il resto del personale è coinvolto in modo molto marginale nell'aggiornamento delle proprie competenze.

Dal *14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione* si ricava, inoltre, che le principali tematiche trattate sono quelle che riguardano temi istituzionali e tecnico-giuridici, mentre rimangono sullo sfondo le questioni più inerenti alla gestione e all'internazionalizzazione. L'elemento che emerge con maggior forza dall'analisi stilata dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione riguarda le modalità con cui la formazione viene

erogata. A prevalere nettamente, in tutti i comparti, sono le lezioni frontali: «che si dilungano per l'arco di un'intera giornata al di fuori di ogni considerazione sulle capacità di attenzione e di apprendimento dei partecipanti» come emerge dal grafico sottostante [Della Rocca, 2011].

Tabella n. 6
Percentuali formazione d'aula



Fonte: Rielaborazione dati 14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione

La formazione nel pubblico impiego si trova dunque al centro di due contraddizioni evidenti. Da un lato previsioni normative di rilancio che sono smentite nei fatti dai tagli delle risorse; dall'altro contenuti ripetitivi e metodologie vecchie che invece di aprire la Pubblica Amministrazione all'esterno rischiano di alimentarne ancora di più l'autoreferenzialità e quindi l'ineffettività della sua azione. Con questo modo di procedere, si corre il rischio di pagare due volte la formazione: «una per i costi intrinseci che la sua attività prevede, l'altra per i costi estrinseci che questa provoca, [in quanto] la certificazione per aver solo partecipato [a un evento formativo] è diventata di fatto la strada con cui [...] sono attribuiti un volume non indifferente di

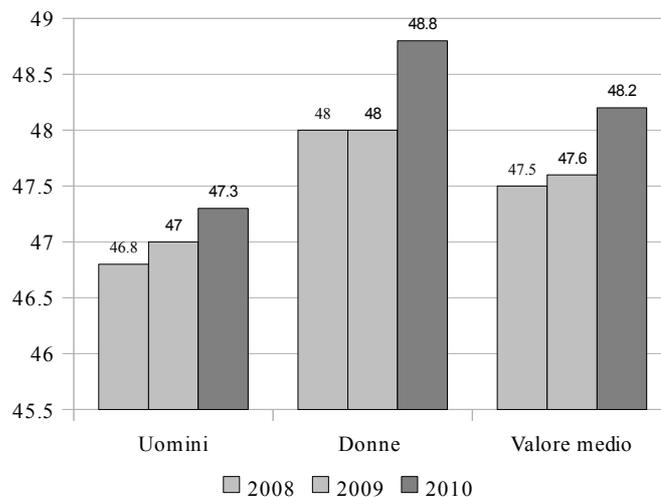
passaggi di livello senza una effettiva valutazione dei risultati individuali o organizzativi ottenuti» [Della Rocca, 2011].

25. Lavoro pubblico e questione anagrafica

La terza parola chiave che caratterizza il contratto di apprendistato è data dalla platea a cui si rivolge: i giovani. Secondo quanto stabilito dal decreto legislativo n. 167/2011 tale tipologia contrattuale può essere applicata ai soggetti di età compresa tra i 15 e i 25 anni per il c.d. primo livello e tra i 17/18 ai 29 anni per il c.d. secondo e terzo livello che potrebbero interessare anche il pubblico impiego.

Il riferirsi ai giovani proprio dell'apprendistato permette di affrontare la questione anagrafica all'interno della Pubblica Amministrazione. I dati resi disponibili dalla Ragioneria Generale dello Stato rivelano un continuo aumento dell'età media dei dipendenti pubblici che, nel 2010, si assesta attorno ai 48,2 anni, come mostra la tabella che segue.

Tabella n. 7
Età media dei lavoratori pubblici



Fonte: Rielaborazione dati *Conto annuale 2008-2009-2010*, Ragioneria Generale dello Stato

Un simile *trend*, con molta probabilità, non potrà far altro che crescere nell'immediato futuro a causa della riforma contenuta nel decreto legge n. 201/2011, meglio noto come *Salva Italia*, che ha variato i requisiti per accedere alla pensione. A ciò, si devono aggiungere gli effetti dei blocchi

assunzionali previsti dalle manovre di contenimento dei costi dell'ultimo triennio che bloccano, di fatto, il *turn-over* del personale e il ricambio generazionale.

26. Un *matching* possibile

La comparazione tra le tipicità proprie del contratto di apprendistato e quelle del lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione è sorta nel tentativo di chiarire se l'introduzione di tale istituto all'interno del vasto e complesso sistema amministrativo rispondesse o meno alle sue reali esigenze. L'analisi dei dati sembra indicare una risposta positiva per più di una ragione.

Il buon *mix* tra flessibilità e sicurezza previsto dal contratto di apprendistato potrebbe costituire un antidoto efficace contro un uso distorto dei contratti c.d. atipici soprattutto là dove il loro ricorso si è dimostrato essere massiccio, in modo particolare nel comparto della Sanità. Un simile intervento eviterebbe la formazione di ampie sacche di precariato le quali ciclicamente premono per una stabilizzazione spesso arbitraria e legata unicamente all'anzianità di servizio.

La valorizzazione dell'integrazione tra percorsi formativi istituzionali e mondo del lavoro tipica del contratto di apprendistato potrebbe, a sua volta, riaprire un dialogo virtuoso tra le realtà della ricerca e la Pubblica Amministrazione. Le potenzialità di ciò che prevede l'articolo 5 del decreto legislativo n. 167/2011 non sono state ancora analizzate fino in fondo. Un sistema amministrativo poi che, secondo quanto contenuto all'articolo 11 del decreto legge n. 95/2012, intende riformare: «il sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici anche mediante adeguati meccanismi di collegamento tra la formazione propedeutica all'ammissione ai concorsi e quella permanente» potrebbe e forse dovrebbe riaprire la questione "apprendistato". La valorizzazione della formazione *on the job* tipica di questa tipologia contrattuale, inoltre, permetterebbe di superare le criticità emerse dall'analisi del sistema formativo all'interno della Pubblica Amministrazione, andando definitivamente oltre alla sua autoreferenzialità e a modelli didattici ormai datati che risultano essere ancora in uso.

La platea giovanile a cui rivolto l'apprendistato potrebbe risultare particolarmente interessante una volta in cui il rigido sistema di limitazione alle assunzioni sarà venuto meno. È importante, infatti, che il lavoro pubblico non rimanga una riserva per un personale la cui età anagrafica è destinata ad aumentare quasi in modo ineludibile.

Esiste un ultimo aspetto collegato all'introduzione dell'apprendistato nel settore pubblico che non è ancora emerso finora ma che potrebbe risultare particolarmente interessante proprio nel bel mezzo delle politiche di austerità che stanno caratterizzando questa fase della vita del Paese. L'articolo 7, comma 4 del decreto legislativo n. 167/2011 prevede che: «ai fini della loro

qualificazione o riqualificazione professionale è possibile assumere in apprendistato i lavoratori in mobilità». Una simile ipotesi sarebbe parsa incomprensibile per il settore pubblico fino a qualche tempo fa. Con il decreto legge n. 95/2012, invece, il fenomeno della mobilità del personale investirà con molta probabilità gli stessi dipendenti pubblici. Sarebbe importante capire se e come tale previsione possa essere applicata anche all'interno della Pubblica Amministrazione.

27. Uscire dal vicolo cieco

Le conferme provenienti dalla realtà empirica per cui l'apprendistato, oltre a introdurre una nuova visione culturale e valoriale nella Pubblica Amministrazione, sarebbe in grado contestualmente di rispondere ad alcune sue esigenze concrete, mostrano come una simile proposta non sia una forzatura ideologica, ma al contrario affonda le sue radici nelle necessità del vissuto amministrativo quotidiano.

Tale consapevolezza dovrebbe spingere tutte le Parti coinvolte a riaprire la questione che con troppa fretta e disinvoltura è stata chiusa per uscire dal vicolo cieco in cui si è finiti, trovando una soluzione concreta per superare l'*impasse* della scadenza del periodo transitorio previsto dal decreto legislativo n. 167/2011.

Sicuramente, il percorso da compiere non è per nulla semplice, vista la difficile armonizzazione con i principi costituzionali del concorso che rimane ancora tutta da pensare. Questo, però, non significa che il coraggio di progettare e sperimentare, magari partendo da piccole realtà, non possa portare in futuro a frutti che oggi non si vedono ancora.

Per spingersi in questa direzione, occorre trovare la volontà. Politica e non solo.

PARTE TERZA
RIFERIMENTI PER UN LAVORO PUBBLICO “PERSONALE”

CAPITOLO PRIMO
MITI BUROCRATICI
LA MACCHINA OLTRE LA MACCHINA

Sommario: 1. Premessa. - 2. Polivocità del termine burocrazia. - 3. L'evoluzione storica della burocrazia italiana. - 4. Metafore e luoghi comuni sul lavoro pubblico. - 5. Lavoro pubblico e linguaggio. - 6. Burocrazia e modernità.

1. Premessa

Le parole e le immagini che descrivono il lavoro pubblico e il fenomeno burocratico costituiscono il punto di partenza obbligato per una sua analisi. Dietro di esse, infatti, si nascondono valori e significati remoti che spesso, pur rimanendo sullo sfondo, condizionano da lontano la questione. Nella retorica quotidiana, poi, la potenza evocativa delle visioni di un sistema amministrativo perfetto e di un lavoratore pubblico modello viene usata come potente strumento di convincimento.

L'attenzione va posta, in primo luogo, sul termine burocrazia. Nonostante esso abbia solo quattro secoli di vita e si conosca con precisione la sua origine, risulta difficile concettualizzarlo in modo chiaro e distinto. La burocrazia in qualche modo sfugge ad una definizione e si apre ad una polivocità di significati. Non si tratta, però, di fare un elenco completo delle diverse sfumature ed accezioni che nel corso del tempo le sono state attribuite. Al contrario, l'esplosione semantica del termine burocrazia va presa per la sua capacità di rivelare come il fenomeno amministrativo sia qualcosa di complesso e di articolato, non riducibile all'interno di uno schema dai contorni ben definiti.

La polivocità di significato del termine burocrazia va quindi percorsa fino in fondo. Questo cammino mostra come l'opposizione tra il suo concetto classico e quello contemporaneo che si rifa alle dottrine del *New Public Management* non è così netta come può apparire a prima vista. Al contrario, molte analogie sono presenti.

È proprio una simile continuità a rivelare che negli anni Novanta del secolo scorso non vi è stato un vero e proprio ripensamento del fenomeno burocratico, bensì unicamente uno sforzo di riorganizzazione delle sue strutture ritenute inadeguate e insufficienti.

Un ripensamento della burocrazia richiede, quindi, un impegno maggiore e un cammino più faticoso. Con esso, infatti, vengono rimessi in gioco anche il senso del lavoro pubblico, della persona e della democrazia. Non si tratta solo di riorganizzare la burocrazia, ma piuttosto di metterne in discussione i fondamenti e i presupposti, facendo i conti con i paradigmi della modernità su cui continua a basarsi, nonostante le riforme e i progetti di rinnovamento.

2. Polivocità del termine burocrazia

Il punto di partenza per un'analisi dei diversi valori semantici assunti dal termine burocrazia è il volume di M. Albrow, *Bureaucracy*, Pall Mall Press Ltd., London, 1970; *La burocrazia*, trad. it. a cura di V. Mortara, Il Mulino, Bologna, 1973. In modo particolare, l'autore risale fino alla nascita del termine burocrazia, avvenuta in Francia alla fine del XVIII secolo, e delinea la fitta tela di significati che di volta in volta gli sono stati attribuiti. Grazie all'analisi di Albrow è possibile ritrovare tre macro aree semantiche tra di loro molto diverse: la burocrazia intesa come quarta forma di potere accanto alla democrazia, all'aristocrazia e alla monarchia; la burocrazia come sinonimo di mala Amministrazione e disorganizzazione; la burocrazia intesa come forma razionale di organizzazione volta alla massimizzazione dell'efficienza. L'opera di Albrow si conclude mostrando come il termine, nel mondo contemporaneo, continui a godere di buona salute ed aumentare la propria sfera semantica. Nelle pagine finali del volume, infatti, vengono evidenziati "sette concetti moderni" di burocrazia intesa di volta in volta: come organizzazione razionale, come inefficienza organizzata, come Pubblica Amministrazione, come Amministrazione da parte dei funzionari, come organizzazione, come società moderna. Dello stesso autore è utile consultare anche la voce *Burocrazia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, in www.treccani.it che presenta una versione sintetica delle diverse sfumature semantiche assunte da tale termine nel corso del tempo.

Le riflessioni di Albrow costituiscono il punto di partenza per il lavoro di altri due autori: F. Riggs con il suo *Introduction: shifting meanings of the term 'bureaucracy'*, in *International Social Science Journal*, vol. 31, 1979; e A. Panebianco con il contributo *Burocrazie pubbliche*, in *Manuale di scienza politica*, a cura di G. Pasquino, Il Mulino, Bologna, 1986. I due studiosi riprendono e approfondiscono, da un punto di vista prevalentemente politologico, l'analisi dei molteplici significati attribuiti alla parola burocrazia nell'ambito del dibattito contemporaneo.

La polivocità del termine burocrazia può essere ricavata anche dall'analisi delle varie voci enciclopediche ad essa dedicate. Si vedano a tal proposito: voce *Burocrazia*, di P. P. Giglioli, in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio e G. Pasquino, UTET, Torino, 1976; voce *Burocrazia*, di M. Crozier, in *Enciclopedia*, Einaudi, Torino, 1977; voce *Burocrazia*, in L. Gallino,

Dizionario di sociologia, UTET, Torino, 1978. Tutte queste voci sono indicate nel volume di M. Revelli, *Teorie della burocrazia: da Hegel a Weber*, Gianni Luculiano Editore, Pavia, 1992; che appare utile consultare, soprattutto per un approfondimento sulla varianza semantica del termine nel periodo a cavallo tra '800 e '900.

Uno sguardo più propriamente sociologico e organizzativo intorno alla questione burocratica e alla sua evoluzione, dalla concezione weberiana fino alle proposte più recenti, si ritrova nell'opera di G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Milano, 2002. In modo particolare, il taglio scelto dall'autore permette di ampliare la riflessione affiancando al problema burocratico la questione industriale e organizzativa.

Il volume di L. Cappelletti, *Burocrazia e società. Uno studio dei quadri direttivi dell'amministrazione italiana*, Giuffrè Editore, Milano, 1968 contiene nel primo capitolo dal titolo *Il fenomeno burocratico nel mondo moderno* un'interessante analisi della questione. Nel dover approntare una delle prime analisi sociologiche-empiriche sulla burocrazia italiana e sulla sua dirigenza, l'autore dedica attenzione allo sviluppo del sistema burocratico partendo dal suo sorgere nella modernità. Di particolare rilievo appare la segnalazione dell'approdo, in modo indipendente, ad una visione simile a quella weberiana da parte della tradizione statunitense che fa capo a Woodrow Wilson.

Infine, un possibile, anche se parziale, sguardo storico-sociologico al fenomeno burocratico è presente in A. Musi, *La burocrazia dello «Stato macchina»*, in *Ricerche di storia sociale e religiosa*, n. 5-6, 1974.

3. L'evoluzione storica della burocrazia italiana

L'identificazione del termine burocrazia con la Pubblica Amministrazione e spesso con le sue inefficienze è frutto di un'evoluzione storica che occorre tenere in dovuta considerazione. La particolare genesi dell'Unità Nazionale ha influito notevolmente, infatti, nella strutturazione e nella progressiva degenerazione del fenomeno burocratico in Italia.

A questo riguardo, per una panoramica generale che va dal sorgere del Regno di Italia fino a prima degli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, è utile riferirsi a: S. Cassese, *I grandi periodi della storia amministrativa*, in *L'amministrazione centrale*, a cura di S. Cassese, UTET, Torino, 1984. Il saggio contiene una ricognizione generale sul fenomeno amministrativo fino alle ipotesi di riforma contenute nel *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, Roma, 1979 presentato dall'allora Ministro M. S. Giannini e che verranno attuate solo quattordici anni dopo. Altrettanto fondamentale risulta l'opera di G. Melis, *Storia della amministrazione italiana. 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996 che, attraverso una biografia dei più grandi burocrati italiani, mette in luce le linee evolutive del sistema amministrativo nazionale. È utile, inoltre, riferirsi anche

a: AA. VV., *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, a cura di A. Varni e G. Melis, Rosenberg&Sellier, Torino, 1997, in quanto, accanto ad un'analisi di carattere generale, vengono qui evidenziati particolari aspetti della storia dell'Amministrazione italiana quali la selezione, la formazione e la provenienza culturale dei lavoratori pubblici. Di questo volume appare fondamentale per un approfondimento sul tema del "taylorismo" nella Pubblica Amministrazione il saggio di F. Soddu, *Tayloristi della scrivania: dalla «Rivista delle comunicazioni» all'«Organizzazione scientifica del lavoro»*.

Uno sguardo storico che comprenda una prima valutazione delle riforme degli anni Novanta del secolo scorso può essere rinvenuto in: G. Melis, *La Burocrazia*, Il Mulino Bologna, 1998; S. Sepe, L. Mazzone, I. Portelli, G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana 1861-2006*, Carrocci Editore, Roma, 2007; S. Sepe e E. Crobe, *Società e burocrazie in Italia. Per una storia sociale dell'amministrazione pubblica*, Marsilio, Venezia, 2008. Queste opere si caratterizzano per il tentativo di proporre una periodizzazione della storia amministrativa italiana in modo tale da poter identificare continuità e cambiamenti sia di carattere culturale-valoriale che organizzativo-gestionale tipici del fenomeno burocratico italiano.

Il punto di partenza per un approfondimento sulla svolta aziendalistica che coinvolge la Pubblica Amministrazione italiana a partire dagli anni Novanta è il volume di D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government*, © David Osborne and Ted Gaebler, 1992; *Dirigere e Governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, trad. it. a cura di A. Dipaola e B. Martera, Garzanti, 1995; da molti ritenuto il testo di riferimento per le dottrine del *New Public Management*. Fondamentale risulta essere la presentazione dell'edizione italiana curata da S. Cassese e la postfazione di C. De Filippis. Uno sguardo comparato sulla introduzione e sull'impatto delle politiche del *New Public Management* nei principali Paesi occidentali è contenuto in E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2003. Una sintesi di questo lavoro è stata presentata in E. Gualmini, *Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and The United States*, in *Public Administration*, vol. 86, n. 1, 2008. L'analisi comparata permette all'autrice di stilare una tabella che indica con una scala da 1 a 10 quanto le burocrazie da gerarchico-formali si siano trasformate in organizzazioni di stampo aziendalistico. Per un commento dettagliato sul decreto legislativo n. 150 del 2012 che contiene l'ultima riforma dell'Amministrazione Pubblica incentrata sulle teorie del *New Public Management* si rimanda, in prima battuta, a: AA. VV., *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, a cura di M. Tiraboschi e F. Verbaro.

Un bilancio storico consolidato sulle riforme amministrative della prima decade del nuovo secolo non è ancora possibile vista la poca distanza temporale e i tempi lunghi per l'attuazione di alcuni nuovi istituti. Tuttavia, il centocinquantesimo dell'Unità di Italia celebrato nel 2011 ha fornito

l'occasione per una prima possibile verifica sul recente sviluppo dell'Amministrazione italiana. A tal proposito si vedano: M. Bianco e G. Napolitano, *The Italian Administrative System since 1861*, in www.bancaditalia.it che propone un'analisi storica sui principali difetti del sistema pubblico italiano, accompagnata da una serie di indicatori economici per una comparazione internazionale sull'efficienza della P.A. e G. Melis, *Lo Stato in un cono d'ombra? Le istituzioni nel Centocinquantesimo*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1, giugno 2011, Il Mulino, Bologna. In questo saggio viene rovesciata la tesi, che gode di un ampio consenso tra l'opinione pubblica e non solo, secondo cui lo Stato è (stato) l'elemento frenante dello sviluppo economico del Paese. Per l'autore, invece, questo si è potuto realizzare solo grazie alla stampella pubblica, vero *deus ex machina* della storia industriale italiana. In modo ancora più stringente sulle recenti riforme amministrative si vedano i contributi assai critici sempre di G. Melis, *PA: una riforma mancata*, in www.guidomelis.eu, 24 ottobre 2011; *La solitudine del riformismo amministrativo italiano*, in www.guidomelis.eu, 29 febbraio 2012. Di particolare interesse risulta, infine, essere la tesi sostenuta da S. Cassese in *L'Italia: una società senza Stato*, Il Mulino, Bologna, 2012 in cui l'autore si domanda e analizza quale sviluppo avrebbe potuto avere l'Italia nei 150 anni della sua storia unitaria se fosse stata dotata di un sistema statale efficiente.

4. Metafore e luoghi comuni sul lavoro pubblico

L'analisi delle metafore letterarie come veicolo per comprendere il fenomeno burocratico e le sue principali tensioni etiche è stato teorizzato da F. Marini in: *The Uses of Literature in the Exploration of Public Administration Ethics: The Example of Antigone*, in *Public Administration Review*, vol. 52, n. 5, 1992; e in: *Literature and Public Administration Ethics*, in *The American Review of Public Administration*, vol. 22, n. 2, 1992. In questa direzione va anche la riflessione di F. Riva contenuta in *Riprendersi la dignità. Democrazia, etica, pubblica amministrazione*, in U. Buratti, *Amministranti. Lavoro, Etica e Pubblica Amministrazione*, Pubblicazione Cisl Fp, Roma, 2011; nel quale l'autore ricostruisce un percorso etico partendo da un'analisi di tipo fenomenologico sulla ambivalenza dell'Amministrazione Pubblica interpretata come un mostro mitico. Il testo del saggio è ora confluito nel volume, F. Riva, *Bene comune e lavoro sociale. Con una lettura dei codici etici mondiali*, Edizioni Lavoro, Roma, 2012.

Una ricostruzione completa del rapporto tra lavoro pubblico e letteratura può essere ricavata dal saggio di L. Vandelli, *Il pubblico impiegato nella rappresentazione letteraria*, in *Lavoro e Diritto*, anno XV, n. 3, 2001. L'autore presenta qui la ricca tradizione italiana letteraria sul lavoro pubblico come un caso particolare all'interno di una produzione più ampia che investe sia la letteratura continentale che quella di origine anglosassone. Nella sua analisi,

tuttavia, l'autore sottolinea come ai personaggi delle commedie nazionali dedicate al tema, sovente, manchi uno spessore che invece risulta evidente nelle opere degli altri prosatori stranieri esaminati.

Uno studio approfondito delle metafore che investono il lavoro pubblico italiano e della loro evoluzione è inoltre contenuto in: G. Melis, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in *L'amministrazione centrale*, a cura di S. Cassese, UTET, Torino, 1984; G. Melis, *The Irresistible Rise of Monsù Travet: the Bureaucrat in Italian Literature from 19th to the 20th Century*, in *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, n. 6, 1994; G. Melis, *Uomini e scrivanie. Personaggi e luoghi della pubblica amministrazione*, Editori Riuniti, Roma, 2000. A tal proposito può essere utile anche riferirsi a: AA. VV., *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, a cura di Fabrizio Battistelli, FrancoAngeli, Milano, 2002.

A dimostrazione di come una tradizione letteraria attorno al fenomeno amministrativo non sia venuta meno neanche di recente è opportuno riprendere il dibattito sviluppatosi prima e dopo la Riforma Brunetta in modo trasversale e bipartisan attorno alla figura del lavoratore pubblico qualificato come Nullafacente o Fannullone. È utile qui riferirsi ai testi dei due autori che maggiormente hanno catalizzato l'attenzione su questo tema. A tal proposito si vedano: P. Ichino, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra Amministrazione Pubblica*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 2006; R. Brunetta, *Rivoluzione in corso: il dovere di cambiare dalla parte dei cittadini*, Mondadori, Milano, 2009. Un risposta caricaturale alle prese di posizione del Ministro Brunetta è contenuta, tra gli altri, in F. Merlo, *Brunetta il fantuttone*, Aliberti Editore, Reggio Emilia, 2011. Al di là del singole posizioni espresse da P. Ichino e R. Brunetta, il clima di preoccupazione per lo stato di salute del sistema amministrativo burocratico è condiviso da diversi autori che, ancora una volta, usano una serie di metafore linguistiche per delineare la situazione italiana e indicare possibili vie d'uscita. A tal fine si vedano: G. Valotti, *Fannulloni si diventa*, Università Bocconi Editore, Egea, Milano, 2009; e la rassegna monografica dedicata al tema dal numero 1 del 2007 della rivista *Il mulino. Rivista bimestrale di cultura e politica*, intitolato significativamente *L'Italia da slegare*. In modo particolare, è utile riferirsi ai contributi di: S. Nespor, *La fabbrica dei nullafacenti*; G. Rebuffa, *Antichi vizi e nuovi interessi del corporativismo*; M. Dal Co, *La malattia burocratica*.

All'interno del panorama metaforico sul lavoro pubblico italiano, la figura di spicco è quella di Monsù Travet derivata dall'omonima rappresentazione teatrale di V. Bersezio, *Le miserie 'd Monsu Travet*, pubblicata in edizione critica a cura di G. Rizzi e E. Malerba, Centro Studi Piemontesi, Torino, 2001. L'impiegato protagonista dell'opera, andata in scena per la prima volta a Torino nel 1863 a soli due anni dall'Unità di Italia e dalla nascita del sistema amministrativo nazionale, è stato ed è tuttora l'emblema di un lavoro pubblico monotono, ripetitivo e in perenne ritardo rispetto al settore privato. Di altrettanta efficacia caricaturale risulta essere il *Decalogo del burocrate*,

presentato da A. Camilleri in occasione del convegno *La pubblica amministrazione che cambia*, tenutosi il 15 marzo 2000. Con spiccato umorismo l'autore rappresenta, nel bel mezzo della stagione di svolta in senso aziendalistico della P.A., un pubblico dipendente affaccendato ad evitare che qualsiasi forma di cambiamento lo possa anche solo sfiorare.

I lavori di Bersezio e Camilleri, tuttavia, non sono gli unici esempi di una simile letteratura di genere. In modo particolare la produzione italiana è assai ricca, anche se si limita spesso ad aggiornare semplicemente il *cliché* originario dell'impiegato di fine Ottocento. A tal proposito si vedano: M. Serao, *Telegrafi di Stato*, 1885; P. Jahier, *Resultanze in merito alla vita e al carattere di Gino Bianchi: con un allegato*, Libreria della "Voce", Firenze, 1915; L. A. Vassallo, *La famiglia de' Tappetti*, Treves, Milano, 1917, I ed. 1903; C. Montella, *Incendio al Catasto*, Vallecchi, Firenze, 1956; S. Ambrogi, *I burosauri: commedia in due tempi*, G. Feltrinelli, Milano, 1963; E. De Marchi, *Demetrio Pianelli*, a cura di L. Baldacci, Vallecchi, Firenze, 1970, I ed. 1890; V. Cerami, *Un borghese piccolo piccolo*, Garzanti, Milano, 1976.

La stessa cinematografia italiana ha tratto sovente ispirazione dalle metafore legate al lavoro pubblico. Le principali opere a cui occorre riferirsi sono: M. Soldati, *Le miserie del signor Travet*, 1945; Steno e M. Monicelli, *Totò cerca casa*, 1949; A. Lattuada, *Il cappotto*, 1952; M. Soldati, *Polcarpo ufficiale di scrittura*, 1959; G. Puccini, *L'impiegato*, 1960; E. Olmi, *Il posto*, 1961; M. Monicelli, *Un borghese piccolo piccolo*, 1977; A. D'Alatri, *La febbre*, 2005.

5. Lavoro pubblico e linguaggio

Un'altra caratteristica propria della burocrazia italiana è costituita dal meta-linguaggio che essa è venuta a creare nel corso degli oltre 150 anni di storia nazionale. Un'analisi convincente dell'origine di questo fenomeno è contenuta nel saggio di F. Benvenuti, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano* pubblicato per la prima volta nel 1969 e ora contenuto in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, vol. III, Vita e Pensiero, Milano, 2006. Il testo venne scritto in occasione della celebrazione dei primi 100 anni di storia unitaria e rappresenta il tentativo di mostrare l'involuzione della funzione amministrativa che da servizio per la Nazione diviene un sistema autoreferenziale, anche grazie ad un culto del formalismo giuridico e del suo linguaggio. Un esempio di una simile tradizione è presente nel volume di inizio XX secolo di Z. Mazzei, *Principii di officietica. Teorica universale degli uffici e dei servizi pubblici e codice degli Impiegati civili e militari*, Le Monnier, Firenze, 1902.

Un approfondimento della questione di carattere storico è contenuta in: G. Melis e G. Tosatti, *Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento*, in *Le Carte e la Storia*, n. I, giugno 1999, Il Mulino, Bologna. Il

saggio sviluppa un'analisi distinguendo tre periodi: quello piemontese, quello crispino e quello giolittiano. Sul tema dello sviluppo del linguaggio burocratico legato alla diffusione di una lingua italiana "ufficiale" si vedano: T. De Mauro, *Storia della linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1999; T. De Mauro e G. L. Beccaria, *Incidenza unificante e settorialismo del linguaggio burocratico*, in *L'amministrazione pubblica in Italia*, a cura di S. Cassese, Il Mulino, Bologna, 1974. Il contributo di Beccaria sottolinea, ancora una volta, il vizio cronico della burocrazia a creare una sorta di metalinguaggio incomprensibile ai non addetti ai lavori.

Con le riforme degli anni Novanta il linguaggio burocratico è stato più volte oggetto di indagine da parte di molti studiosi. In modo particolare le riforme volte ad uno snellimento dell'Amministrazione Pubblica italiana hanno individuato nel linguaggio usato al suo interno un limite per la relazione con i cittadini. Onde superare una simile *impasse* sono stati redatti dei veri e propri manuali di semplificazione. Si veda al riguardo: Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993; A. Fioritto, *Manuale di stile: strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1997.

6. Burocrazia e modernità

L'intreccio tra questione burocratica e modernità è stata formulata in modo paradigmato da M. Weber in *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922; *Economia e società*, trad. it. a cura di T. Biagiotti, F. Casabianca, P. Rossi, V voll., Edizioni di Comunità, Milano, 1980. Questa opera di Weber rimane dunque il testo fondamentale a cui fare riferimento per un simile argomento. Con l'intervento *Esiste un'etica del lavoro pubblico?*, tenuto presso l'IREF nel 1984 e ora pubblicato in: C. M. Martini, *Educare al servizio. Per un'etica nella pubblica amministrazione*, Edizioni Dehoniane Bologna, Bologna, 1987, C. M. Martini, riprendendo il linguaggio del sociologo tedesco, sottolinea come una reale riforma dell'Amministrazione necessiti di un superamento delle categorie valoriali tipiche del periodo moderno.

La denuncia del limite di una riduzione del tema burocratico ad una questione unicamente organizzativa è presente in: U. Buratti, *Amministranti. Lavoro, Etica e Pubblica Amministrazione*, Pubblicazione Cisl Fp, Roma, 2011. Il saggio – che è apparso in una prima versione col titolo: *Dalla "selva oscura" alla trasparenza. Etica, lavoro e Pubblica Amministrazione*, in *Cqia Rivista. Formazione, lavoro, persona*, anno I, n. 2, in www.cqiarivista.eu – si basa sulle riflessioni più ampie sul tema lavoro e questione epocale contenute in: F. Riva, *La Bibbia e il lavoro: prospettive etiche e culturali*, Edizioni

Lavoro, Roma, 1997; F. Riva, *Idoli della felicità. Lavoro, festa e tempo libero*, Città Aperta Edizioni, Troina, 2006; F. Riva, *Come il fuoco. Uomo e Denaro*, Cittadella Editrice, Assisi, 2011. Con toni diversi F. Riva sottolinea come sia in corso, anche in molti discorsi che si presentano come post-moderni, una continua riduzione del tema lavorativo ad una questione di organizzazione ed efficienza che considera ogni altro ragionamento sul tema come irrilevante. Si vedano anche le considerazioni di tipo organizzativo espresse da R. K. Merton, in *Teoria e struttura sociale*, voll. II, Bologna, Il Mulino, 1971,

Un intreccio tra lavoro amministrativo e modernità è stato indicato anche da studi più propriamente giuridico-amministrativi. A tal proposito è interessante la prospettiva più volte abbozzata dal giurista F. Benvenuti in diversi suoi interventi ed opere. Si vedano al riguardo: F. Benvenuti, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato contemporaneo*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, n. III, 1987, Vita e Pensiero, Milano; F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio Editori, Venezia, 1994; F. Benvenuti, *Amministratori e amministrati*, in *Scritti giuridici*, vol. IV, Vita e Pensiero, Milano, 2006; F. Benvenuti, *Il funzionario e il cittadino*, in *Scritti giuridici*, vol. IV, Vita e Pensiero, Milano, 2006.

La continuità culturale e valoriale tra il modello classico e quello ispirato al *New Public Management* è stata messa in evidenza, da un punto di vista politologico, anche dal volume di R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, *The New Public Service. Serving, not steering*, M. E. Sharpe, Armonk, New York, London England, 2011; nel quale viene presentata la dottrina del *New Public Service*, come opposta e sostitutiva rispetto a quella del *New Public Management*.

CAPITOLO SECONDO

A SERVIZIO DI CHI?

Sommario: 1. Premessa. - 2. Tra affermazioni e smentite. - 3. Il servizio all'Universale: Hegel. - 4. L'ipocrisia burocratica: Marx. - 5. La burocrazia come professione: Weber. - 6. L'Amministrazione-Azienda: il *New Public Management*. - 7. Il servizio alla cittadinanza: una svolta epocale.

1. Premessa

Dietro la retorica che spesso accompagna le riforme amministrative improntate alle dottrine del *New Public Management* riappare con forza il mito amministrativo della macchina burocratica perfetta. Le parole d'ordine infatti sono le stesse: efficienza, efficacia, produttività.

Lo scarto tra il desiderio di un superamento dell'archetipo classico e la realtà trova la sua ragione di fondo nella riduzione della questione amministrativa a un mero problema di mezzi e di organizzazione, non di fini.

La sopravvivenza della macchina oltre alla macchina ripone così al centro del dibattito il tema del senso dell'esistenza della Pubblica Amministrazione e, più precisamente, il tema del senso dell'esistenza della Pubblica Amministrazione in una democrazia.

Nel tentativo di sciogliere un simile interrogativo si impone immediatamente all'attenzione l'articolo 98 della Costituzione il quale sancisce che: «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione». Con questa affermazione il problema sembrerebbe già risolto in partenza. Tuttavia, se dai toni enfatici ed evocativi si passa ad un'analisi più attenta, non si può non vedere come dietro al dettato costituzionale sia presente in modo latente tutta una tradizione di pensiero che affonda le sue radici nella modernità. Il riferimento all'articolo 98 della Costituzione quindi non sembra in grado, da solo, di garantire il dissolvimento di alcune pesanti eredità culturali che vengono dal passato e che rischiano di creare un cortocircuito tra Amministrazione Pubblica e democrazia.

Ciò che rimane implicito nella Costituzione deve quindi esser portato alla luce. Solo dal dissolvimento di queste zone d'ombra infatti è possibile ricostruire un senso del lavoro pubblico pienamente in armonia con la convivenza democratica.

In questo disvelamento delle ambiguità dell'essere a servizio esclusivo della Nazione compare una tensione dialettica che pone da un lato

un'affermazione del valore della Pubblica Amministrazione, dall'altro una sua forte critica. Sul primo versante si ritrovano le riflessioni di Hegel e di Weber, sull'altro il radicalismo di Marx e le dottrine del *New Public Management*.

Le accuse reciproche delle diverse posizioni in campo evidenziano, però, una continuità nella differenza. Tanto Hegel, quanto Marx, Weber e il *New Public Management* pongono sempre su due piani distinti i cittadini e la Pubblica Amministrazione.

È il persistere di questa frattura che innesca un cortocircuito tra lavoro pubblico e democrazia per cui solo superandola definitivamente si possono trovare spazi nuovi per una reale armonia tra sistema amministrativo e convivenza democratica.

2. Tra affermazioni e smentite

Per l'ingresso nell'ampio dibattito sul tema della burocrazia e sul senso della sua esistenza è utile riferirsi, oltre alle opere di M. Albrow citate nel primo capitolo, a: AA. VV., *La burocrazia*, a cura di F. Ferraresi e A. Sperafico, Il Mulino, Bologna, 1975. Il volume contiene una raccolta ragionata di testi dei principali autori che hanno approfondito la questione burocratica e che sono diventati, per certi aspetti, canonici. L'introduzione scritta dai curatori permette inoltre un agevole *excursus* tra le diverse posizioni in campo, aggiornato alla metà degli anni Settanta del secolo scorso.

Accanto a questa monografia di carattere generale è utile riprendere le analisi compiute da M. Revelli nel già citato: *Teorie della burocrazia: da Hegel a Weber*, Gianni Iuculiano Editore, Pavia, 1992. L'autore, in questo caso, si concentra primariamente sulle analogie e sulle differenze presenti nelle posizioni di Hegel, Marx e Weber procedendo con una disamina precisa dei diversi testi dedicati dagli autori alla questione burocratica.

3. Il servizio all'Universale: Hegel

Per lo studio della visione hegeliana del lavoro amministrativo è utile riferirsi, in prima battuta, ad un inquadramento generale del complesso sistema filosofico dell'autore per cui si rimanda a: N. Abbagnano, G. Fornero, *Fare filosofia. Autori, Testi, Laboratorio*, vol. 2, Paravia Bruno Mondadori Editore, Milano, 2000.

L'elaborazione matura del pensiero di Hegel sull'Amministrazione Pubblica è contenuta nei suoi *Lineamenti di filosofia del diritto* apparsi nel 1820. L'edizione presa qui in considerazione è: G. W. F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello Stato*, trad. it. a cura di V. Cicero, Rusconi Libri, Milano, 1996. Per un primo esame di dettaglio sulla concezione dello Stato propria dell'autore tedesco si rimanda all'introduzione

dell'edizione italiana sopramenzionata curata da V. Cicero e a: V. Höslle, *Lo Stato in Hegel*, a cura di G. Stelli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 2008.

Un approfondimento più specifico sulla dottrina del lavoro amministrativo è rinvenibile in: C. Senigaglia, *Razionalità e politica: fondamenti della riflessione di Hegel e di Weber sulla burocrazia*, FrancoAngeli, Milano, 1996. L'autrice propone qui un'interessante analisi comparata delle principali analogie e differenze tra la posizione hegeliana e quella successiva di Weber incentrata sul tema della razionalità, dell'etica e della funzione politica o strumentale della burocrazia.

4. L'ipocrisia burocratica: Marx

L'opposizione di Marx nei confronti della riflessione di Hegel sul senso e sul valore del sistema amministrativo risale al 1843 ed è contenuta nella *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico*, ora pubblicata in: K. Marx e F. Engels, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma, Editori Riuniti, 1969. Si tratta dell'argomentazione più completa, anche se giovanile, sul tema dell'Amministrazione Pubblica elaborata da Marx. Altre critiche alla burocrazia verranno presentate in opere successive, tra cui si segnalano: *Glosse critiche in margine all'articolo: «Il re di Prussia e la riforma sociale: osservazioni di un prussiano»* del 1844, pubblicata in: K. Marx, *Scritti giovanili*, a cura di L. Firpo, Einaudi, 1950; *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte*, del 1852, pubblicata in: K. Marx e F. Engels, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma, Editori Riuniti, 1969; *La guerra civile in Francia* del 1871, pubblicata in: K. Marx e F. Engels, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma, Editori Riuniti, 1969. Se l'opposizione di Marx al sistema burocratico è radicale e dettagliata, lo stesso non può dirsi della *pars costruens* della sua riflessione in merito. Il filosofo tedesco, infatti, non giungerà mai ad un'argomentazione altrettanto analitica sulla possibile situazione amministrativa nella futura società senza classi.

Una simile incertezza ha avuto molte ripercussioni nel dibattito marxista successivo che si è sviluppato attorno a tre filoni principali: un'avversione totale ad ogni forma di burocrazia (R. Luxemburg), la previsione di un partito organizzato burocraticamente accanto ad uno Stato senza Amministrazione (V. Lenin), la necessità di dar vita ad una struttura amministrativa burocratica tanto nel partito quanto nello Stato (E. Bernstein e K. Kautsky).

Oltre all'acceso dibattito originatosi dopo Marx, occorre riprendere la radicale avversione di F. Engels nei confronti del sistema amministrativo la quale è diventata canonica all'interno della dottrina marxista. A tal proposito si vedano: *Lo «status quo» in Germania* del 1847, pubblicato in: K. Marx e F. Engels, *Il marxismo. Storia documentaria*, Feltrinelli, Milano, 1970; *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato* del 1884, pubblicato in: K.

Marx e F. Engels, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma, Editori Riuniti, 1969; *Introduzione a «La guerra civile in Francia»* del 1891, pubblicato in: K. Marx e F. Engels, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma, Editori Riuniti, 1969.

5. La burocrazia come professione: Weber

Per quanto concerne la riflessione weberiana sul tema della burocrazia, occorre sottolineare come la questione sia affrontata dall'autore all'interno di più testi. A tal proposito si veda l'opera: *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, Duncker & Humboldt, München-Leipzig, 1918; *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, a cura di F. Fusillo, Editori Laterza, Roma-Bari, 1993; nella quale il sociologo tedesco, partendo dall'analisi della situazione concreta della Germania di inizio XX secolo, propone una serie di riflessioni di carattere generale sul difficile rapporto tra democrazia di massa, potere politico e burocrazia. Una posizione analoga è presente anche nella conferenza dal titolo *Politik als Beruf* tenuta nel 1918 presso l'Università di Monaco di cui si è presa in considerazione l'edizione: *La politica come professione*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 2006. In quest'opera la dottrina della separazione tra sistema politico e Amministrazione, intesa come mera esecutrice di quanto deciso dai rappresentanti governativi, è ormai matura. Il testo di Weber in cui la problematizzazione della questione burocratica giunge ad una maggiore chiarezza concettuale ed espositiva è il già citato: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922; *Economia e società*, trad. it. a cura di T. Biagiotti, F. Casabianca, P. Rossi, V voll., Edizioni di Comunità, Milano, 1980. In quest'opera il problema burocratico smette di essere un problema solamente amministrativo e diviene l'emblema di tutta l'epoca moderna. A tal proposito può essere utile riprendere oltre al volume citato in precedenza di C. Senigaglia le considerazioni espresse da P. P. Portinaro in: *Max Weber. La democrazia come problema e la burocrazia come destino*, FrancoAngeli, Milano, 1987 e da D. Fusaro in: *La gabbia di acciaio: il destino dell'Occidente secondo Max Weber*, in www.filosofico.net.

La portata e il valore del modello ideal-tipico di burocrazia descritto da Weber soprattutto in *Economia e società* non può essere slegata dalla più ampia riflessione metodologica sviluppata dall'autore tedesco per cui si rimanda, in primo luogo, al testo della conferenza del 1917 *Wissenschaft als Beruf* di cui si è presa in considerazione l'edizione: *La scienza come professione*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 2006. Spesso una simile contestualizzazione non viene fatta col risultato di sovraccaricare la descrizione del fenomeno burocratico delineata da Weber di significati che non le appartengono. Onde evitare un tale errore è utile compiere una

ricognizione generale sul pensiero del pensatore tedesco e sul significato da attribuire al concetto di ideal-tipo, per cui si rimanda a: P. Rossi, *Introduzione*, in M. Weber, *Economia e società*, trad. it. a cura di T. Baglioni, F. Casabianca, P. Rossi, V voll., Edizioni di Comunità, 1980; e N. M. De Feo, *Introduzione a Weber*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1995.

6. L'Amministrazione-Azienda: il *New Public Management*

Le dottrine del *New Public Management* non fanno capo ad un unico autore, ma sono il frutto di riflessioni e di esperienze diverse. Per comprendere la filosofia di fondo di questo movimento può essere utile riprendere il già citato: D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government*, © David Osborne and Ted Gaebler, 1992; *Dirigere e Governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, trad. it. a cura di A. Dipaola e B. Martera, Garzanti, 1995; che, per molti versi, è divenuto un testo paradigmatico. Si veda a tal proposito anche l'articolo di C. Bellone, G. F. Goerl, *Reconciling Public Entrepreneurship And Democracy*, in *Public Administration Review*, vol. 52, n. 2, 1992; nel quale gli autori sottolineano come l'implementazione di politiche legate al *New Public Management* sia compatibile con una convivenza democratica.

Per una comprensione delle politiche ispirate al *New Public Management* nei diversi Paesi si rimanda a quanto analizzato da E. Gualmini nei già citati: *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2003; e *Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and The United States*, in *Public Administration*, vol. 86, n. 1, 2008.

Per l'impatto sull'Amministrazione Pubblica italiana delle politiche ispirate al *New Public Management* oltre ai riferimenti storici presentati nel precedente capitolo è utile riferirsi a: AA. VV., *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*, a cura di L. Hinna e M. Marcantoni, FrancoAngeli, Milano, 2011 che contiene una cronistoria delle riforme amministrative in Italia dagli anni Novanta del secolo scorso in poi. Il già citato volume R. Brunetta, *Rivoluzione in corso: il dovere di cambiare dalla parte dei cittadini*, Mondadori, Milano, 2009, permette, infine, di cogliere gli elementi ispiratori dell'ultimo grande processo riformatore in senso aziendalistico contenuto nel decreto legislativo n. 150/2009.

7. Il servizio alla cittadinanza: una svolta epocale

Come per il *New Public Management* anche per la riscoperta di un lavoro amministrativo che vada oltre a una logica meccanicistica vecchia o nuova

non è possibile indicare un unico autore di riferimento, ma bisogna far necessariamente ricorso a più prospettive diverse.

Gli Stati Uniti d'America possono essere considerati il luogo in cui si è originato il dibattito. È qui, infatti, che contestualmente alla trasformazione in senso aziendalistico della Pubblica Amministrazione è cresciuta la riflessione sull'impatto di queste politiche di riforma sulla convivenza democratica. Uno sguardo sintetico di questo confronto è presentato da J. Maesschalck nell'articolo: *The Impact of The New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Toward a Theory*, in *Public Administration*, vol. 82, n. 2, 2004. L'autore oltre alla tradizione weberiana e a quella del *New Public Management* delinea qui un terzo filone di riflessione amministrativa chiamato *New Public Service*. Questa nuova corrente rappresenta la critica più aspra nei confronti della trasformazione della Pubblica Amministrazione in un'Azienda. In una simile evoluzione essa vede un pericolo per la stessa sopravvivenza della democrazia a causa della riduzione del cittadino a mero consumatore dei servizi amministrativi. Per una panoramica completa su questa posizione, oltre al già citato R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, *The New Public Service. Serving, not steering*, M. E. Sharpe, Armonk, New York, London England, 2011, si vedano i seguenti articoli: R. B. Denhardt e J. V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rater than Steering*, in *Public Administration Review*, vol. 60, n. 6, 2000; R. B. Denhardt e J. V. Denhardt, *The New Public Service: Putting Democracy First*, in *National Civic Review*, vol. 90, n. 4, 2001; L. D. Terry, *Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy: A Response to Bellone and Goerl's "Reconciling Public Entrepreneurship And Democracy"*, in *Public Administration Review*, vol. 53, n. 4, 1993; L. D. Terry, *Administrative Leadership. Neo-Managerialism, and the Public Management Movement*, in *Public Administration Review*, vol. 58, n. 3, 1998; L. Kaboolian, *The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs Administration Debate*, in *Public Administration Review*, vol. 58, n. 3, 1998. Infine, la dottrina del *New Public Service* nella sua opposizione al *New Public Management* riprende alcune considerazioni sul rapporto tra Pubblica Amministrazione e post-moderno che erano state presentate in precedenza nel numero monografico della *American Behavioral Scientist*, vol. 41, n. 1, settembre 1997, dal titolo *Public Administration and postmodernism*. Una panoramica generale su questo tema è stata presentata da P. Bogason, in *Public Administration and the Unspeakable. American postmodernism as an Accademic Trail of the 1990s*, rinvenibile in http://dspace.ruc.dk/bitstream/1800/1199/1/Public_administration_and.pdf. L'autore mostra qui come la questione della riforma amministrativa sia, per certi aspetti, una questione epocale.

Se ci si sposta dal dibattito statunitense a quello italiano emerge con chiarezza che non è possibile rinvenire un vero e proprio movimento simile a quello del *New Public Service* che si oppone in maniera radicale alla trasformazione in senso aziendalistico della Pubblica Amministrazione. Al

contrario, una simile trasformazione è quasi unanimemente accettata tanto dalla classe politica quanto dall'opinione pubblica. Le eventuali opposizioni che possono essere rinvenute, non giungono mai ad un superamento del paradigma manageriale, tutt'al più ne suggeriscono qualche miglioramento.

Nonostante manchi una vera e propria corrente di pensiero unitaria, non è tuttavia impossibile trovare autori nei quali il tema di un nuovo modello non necessariamente aziendalistico di Amministrazione venga analizzato. Da un punto di vista giuridico, il pensiero di F. Benvenuti si presenta come quello che maggiormente si spinge a ipotizzare una nuova relazione tra cittadino e sistema amministrativo incentrata sulla partecipazione. Nella sua opera già citata *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio Editori, Venezia, 1994, così come in molti suoi articoli oggi raccolti in *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, Benvenuti riallaccia l'analisi amministrativa alla questione epocale e sottolinea come per i cittadini della post-modernità il modello garantistico tradizionale da solo non è più sufficiente nel rapporto con la Pubblica Amministrazione. La libertà dei post-moderni infatti non è unicamente una libertà passiva, bensì attiva che fa sì che tra cittadino e Amministrazione non ci siano più barriere divisorie. Secondo l'autore, il cittadino e il sistema amministrativo non stanno su due piani differenti, ma insieme sono chiamati a governare lo spazio pubblico che abitano.

Ad una conclusione analoga giunge da un punto di vista etico-sociale F. Riva nel già citato *Riprendersi la dignità. Democrazia, etica, pubblica amministrazione*, in U. Buratti, *Amministranti. Lavoro, Etica e Pubblica Amministrazione*, Pubblicazione Cisl Fp, Roma, 2011 ora confluito nel volume, F. Riva, *Bene comune e lavoro sociale. Con una lettura dei codici etici mondiali*, Edizioni Lavoro, Roma, 2012; nel quale viene definito in modo chiaro un lavoro pubblico inteso come servizio di cittadini alla cittadinanza tutta. Il punto di partenza dell'autore è una rivalutazione in senso etico della convivenza democratica che si viene a fondare su due elementi chiave: la partecipazione e la responsabilità. A tal proposito si vedano nel dettaglio: F. Riva, *Dialogo e libertà. Etica, Democrazia, Socialità*, CittàAperta Edizioni, Troina, 2003; F. Riva, *Intersoggettività e figure della libertà*, in *Soggetto e libertà nella condizione postmoderna*, a cura di F. Botturi, Vita e Pensiero, Milano, 2003; F. Riva, *Responsabilità ed etica pubblica*, in *Teoria*, XXIV/2004/1 (Nuova serie XIV/1); F. Riva in *Partecipazione e responsabilità. Un binomio vitale per la democrazia*, CittàAperta Edizioni, Troina, 2007.

Che il tema della della partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa stia lentamente assumendo un ruolo centrale nel dibattito lo si può desumere anche dai documenti internazionali dedicati all'argomento. Sulla questione lo stesso OCSE ha pubblicato diversi studi. Si veda, a tal proposito, *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Parigi, 2001 dove vengono distinti tre livelli di partecipazione: l'informazione, la consultazione e la partecipazione vera e propria dei cittadini

nella costruzione delle politiche pubbliche. Questa analisi mostra i vantaggi derivanti dall'adozione di politiche partecipative e indica alcuni esempi di *best practices* internazionali. Successivamente l'OCSE ha pubblicato una sorta di "prontuario" su come promuovere la partecipazione attiva. Si veda in merito: *Cittadini come partner: manuale dell'OCSE sull'informazione, la consultazione e la partecipazione alla formulazione delle politiche pubbliche*, Parigi, 2002. Più di recente al tema è stato dedicato il seguente studio: *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, Parigi, 2011. In ambito europeo è interessante analizzare – oltre a quanto contenuto all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, rubricato *Diritto alla buona amministrazione* – il documento: *Carta europea della cittadinanza attiva*, luglio 2006, in www.cittadinanzattiva.it, che presenta una serie di diritti dei cittadini e di doveri delle Istituzioni per rendere il processo partecipativo reale e fruibile. La frequenza con cui il termine partecipazione appare nei vari documenti internazionali, però, non è di per sé da sola garanzia di un reale superamento dell'idea di corpo amministrativo. Lo stesso *New Public Management* infatti si basa su una visione partecipativa, interpretata, tuttavia, in chiave oppositiva e rivendicativa.

Il circolo tra partecipazione e responsabilità che emerge dall'idea di servizio alla cittadinanza permette di analizzare i rischi di un affidamento totale ai funzionari pubblici da intendersi come delega assoluta che, soprattutto in tempi di crisi, trova molti consensi. A tal proposito è utile riferirsi alle riflessioni di R. A. Dahl. Si veda principalmente: *Democrazia o tecnocrazia? Il controllo delle armi nucleari*, Il Mulino, Bologna, 1987. Il testo parte da un problema specifico – il controllo del potenziale bellico nucleare – per mettere in mostra come l'affidamento della gestione di una simile questione a coloro che sono considerati come "i maggiori esperti" o "i tecnici" è potenzialmente più pericolosa di un controllo esercitato democraticamente. In modo particolare, l'autore critica la presunta "neutralità" dei tecnici al governo, mostrando come sia vero proprio il contrario. Analogamente a tutte le persone, infatti, anche "gli esperti" possiedono una propria visione del mondo che, dunque, non li porta a gestire i problemi con cui hanno a che fare in modo asettico. Considerazioni simili sono presentate anche in: R. A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma 1990; e R. A. Dahl, *Sulla democrazia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2000. Uno sguardo complessivo sulla questione è presente in: U. Buratti, *Critica alla democrazia o democrazia critica? L'ethos sotteso al processo democratico*, in *Oggi, domani anziani*, Roma, 2009.

Infine, il servizio alla cittadinanza permette di interpretare in modo differente, rispetto alle dottrine del *New Public Management*, il tema della trasparenza amministrativa. Il principio della *total disclosure* – ora presente anche nell'ordinamento italiano grazie all'articolo 11 del decreto legislativo n. 150/2009 – viene spesso inteso unicamente come mezzo per un controllo sociale dei cittadini sull'operato amministrativo. In questa prospettiva la

trasparenza assume un ruolo quasi punitivo che riduce la partecipazione e la responsabilità dei cittadini a qualcosa di rivendicativo. Si vedano a tal proposito: CiVIT, *Delibera n. 6/2010*, in www.civit.it; CiVIT, *Delibera n. 105/2010*, in www.civit.it; nelle quali si parla esplicitamente di controllo sociale.

Nella prospettiva del servizio alla cittadinanza, al contrario, la trasparenza permessa anche dall'evoluzione digitale ha senso solo in quanto rende partecipe il cittadino alla vita amministrativa. In questo senso si è espresso F. Benvenuti in un articolo del 1998 dal titolo: *Trasparenza e pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici*, vol. V, Vita e Pensiero, Milano, 2006.

Da un punto di vista filosofico alcune interessanti considerazioni su questo tema sono state espresse da G. Vattimo in: *La società trasparente*, Garzanti Editore, Milano, 2000. In modo particolare, l'autore alle soglie del terzo Millennio, legge l'esplosione delle nuove tecnologie informatiche come un'occasione per una contemporanea esplosione delle differenze culturali, linguistiche, religiose tale da rendere possibile l'avvento di una società trasparente e, dunque, maggiormente democratica e antitotalitaria. Una lettura in senso più partecipativo e responsabile della trasparenza è rinvenibile invece in: F. Riva, *Il Volto e l'Interfaccia. Prossimità virtuali, responsabilità reali*, Servitium / Gruppo Editoriale Viator, Milano, 2010. In quest'opera l'avvento delle tecnologie viene visto in modo critico e ricostruttivo, denunciando i limiti, ma anche le possibilità nascoste dietro alla I.C.T. quale vettore per una società maggiormente democratica.

Un'ottica partecipativa può essere rinvenuta anche nelle proposte che si rifanno all'ideale degli *Open Data* che ha origine nei Paesi anglosassoni ma che sta avendo ripercussioni anche nelle agende di molti Paesi continentali. A tal proposito si veda quanto elaborato dall'Associazione Italiana per l'Open Government nel suo manifesto programmatico contenuto in: AA. VV. *Come si fa Open Data? Istruzione per l'uso per Enti e Amministrazioni Pubbliche. Versione 2.0*, Maggioli Editore, Dogana – Repubblica di San Marino, 2011. Da simili riflessioni è sorto anche un pensiero di carattere politologico e progettuale più definito, rinvenibile in: F. Di Donato, *Lo Stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Edizioni ETS, Pisa, 2011.

CAPITOLO TERZO

DALL'EFFICIENTISMO ALLA COMPETENZA

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il lavoro pubblico in Italia. - 3. Dal Rapporto Giannini alla polemica sui Nullafacenti. - 4. Verso la Riforma Brunetta. - 5. Il decreto legislativo n. 150/2009. - 6. Le misure di contenimento dei costi 2010-2011. - 7. L'impatto della riforma Monti-Fornero sul lavoro pubblico. - 8. La *spending review*. - 9. Verso una Pubblica Amministrazione competente. - 10. Il *framework* valoriale nel lavoro pubblico italiano. - 11. Il caso Italia.

1. Premessa

La (ri)scoperta del senso della Pubblica Amministrazione nella direzione di un servizio alla cittadinanza riapre subito il tema, rimasto a lungo sullo sfondo, dell'organizzazione del sistema amministrativo.

Il superamento definitivo della logica burocratica permette di analizzare la prima delle due proposte improntate ad una visione del lavoro amministrativo realmente post-moderna e personalistica che negli ultimi anni sono state avanzate, soprattutto in ambito internazionale.

L'ipotesi organizzativa presa in esame è quella che viene chiamata col termine *management* per competenze che parte dall'insufficienza di un'Amministrazione strutturata come una macchina e giunge alla riscoperta dell'apporto positivo che può portare al lavoro amministrativo una rivalutazione della persona e della sua professionalità.

La portata di una simile proposta va valutata al termine di un lungo *excursus* incentrato sia sui principali paradigmi culturali che hanno condizionato il dibattito sul lavoro pubblico nelle ultime due decadi, sia sulle politiche di austerità che hanno investito il sistema amministrativo italiano dal 2010 in poi.

2. Il lavoro pubblico in Italia

L'ingresso nel variegato e complesso mondo del lavoro pubblico italiano è stato possibile grazie alle analisi contenute nei seguenti volumi: AA.VV., *Il lavoro pubblico in Italia*, a cura di U. Carabelli e M. T. Carinci, Cacucci, Bari, 2010; G. Falasca, *Manuale di diritto del lavoro: costituzione, svolgimento e risoluzione del rapporto di lavoro*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2011; AA. VV., *La*

guida del lavoratori pubblici, a cura di C. Russo, Edizioni Lavoro, Roma 2011; G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca, *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. 3, III edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2011; AA. VV., *La pubblica amministrazione in Italia*, a cura di G. Capano e E. Gualmini, Il Mulino, Bologna, 2011; M. Biagi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, continuato da M. Tiraboschi, V edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2012. La consultazione di questi testi ha permesso una prima ricognizione sulle principali differenze che intercorrono tra la normativa che regola il lavoro pubblico e quella che regola il lavoro privato.

3. Dal Rapporto Giannini alla polemica sui Nullafacenti

Il già citato *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, Roma, 1979 presentato dall'allora Ministro per la Funzione Pubblica M. S. Giannini può esser visto come il punto di partenza per una vera e propria svolta culturale in merito alla gestione del lavoro pubblico italiano. Esso è stato il frutto più maturo di una riflessione sul rinnovamento amministrativo nata nel decennio precedente la sua pubblicazione ed ha influenzato il successivo processo di riforme iniziato negli anni Novanta e non ancora conclusosi. In merito all'influenza del *Rapporto Giannini* sulle politiche di rinnovamento della Pubblica Amministrazione si veda la ricerca curata dal Formez e dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2008. In modo particolare, risulta fondamentale l'analisi qui proposta da Guido Melis col saggio dal titolo: *L'evoluzione recente e i problemi aperti dell'amministrazione italiana*, in Formez, *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con raccomandazioni*, vol. I.1, *Istituzioni, regole e mercato. Analisi e studi*, Napoli, 2008. Sul punto si veda anche quanto brevemente tratteggiato nel IV capitolo del già citato volume di G. Melis, *La Burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998.

La recente polemica sui Nullafacenti nasce, invece, in seguito alla pubblicazione sulle colonne del *Corriere della Sera*, il 24 agosto 2006, dell'articolo *Ma lo Stato tagli sui fannulloni* di Pietro Ichino. L'eco suscitato dalle tesi qui sostenute – si veda dello stesso Ichino, *Il sindacato e i nullafacenti* e *Tre domande ai sindacati* in *Corriere della Sera*, rispettivamente il 29 agosto e 5 settembre 2006 – ha spinto l'autore a rivedere ed ampliare la propria proposta in un secondo intervento pubblicato l'8 settembre dello stesso anno sul sito www.lavoce.info con il titolo *Aspetti tecnici della proposta sui nullafacenti della P.A.* Il testo è stato corredato da una serie di commenti curati da: F. Daveri, *Misurare la produttività dei dipendenti pubblici: una missione impossibile?*; A. Ichino, *Ripensare i meccanismi di assunzione e di incentivazione nel settore pubblico*; E. Nunziata, *Nomine pubbliche, processi selettivi e credibilità professionale*; C. Pellegatta, *Pubblico impiego, nullafacenti e dintorni*. L'autore ha, infine,

pubblicato l'intero materiale con l'aggiunta di parte del carteggio avuto con i lettori del quotidiano milanese nel già citato volume *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra Amministrazione Pubblica*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 2006.

Le idee sostenute da Ichino nei suoi articoli e nei suoi saggi sono state oggetto di diverse critiche che contestano la tesi principale secondo cui la mancanza di efficienza del sistema amministrativo italiano sia imputabile ad uno scarso rendimento da parte dei lavoratori pubblici. Al contrario, per alcuni autori il basso rendimento della Pubblica Amministrazione italiana è causato da una sua cattiva organizzazione; per altri, invece, esso è da imputare alle continue ingerenze dei vertici politici e talvolta sindacali sul suo funzionamento. Tracce di questo dibattito sono rinvenibili in: P. Leon, *Perché sono nullafacenti*, in *L'Unità*, 2 settembre 2006; M. Salvati, *La pigrizia dello statale*, in *Corriere della Sera*, 3 settembre 2006; S. Nespor, *Sono i dipendenti nullafacenti la più grave ingiustizia della nostra pubblica amministrazione?*, in *R.I.P., Rivista dell'impiego e della dirigenza pubblica*, anno II, n. 4, 2006; B. Caruso e L. Zappalà, *La riforma "continua" delle pubbliche amministrazioni: licenziare i nullafacenti o riorganizzare la governance?*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, vol. X, gennaio-febbraio, 2007; G. L. Clementi, *Pietro Ichino e i nullafacenti*, in <http://noisefromamerika.org/articolo/pietro-ichino-nullafacenti>, 13 gennaio 2007; M. L. D'Autilia e N. Zamaro, *Un commento sulla recente proposta del prof. Pietro Ichino di alleggerire le amministrazioni pubbliche liberandole dal peso dei fannulloni*, in www.astrid-online.it/Lavoro-pub/Note-e-con/Su-Ichino_-D-Autilia-e-Zamaro---14-gennaio-2007.pdf, 14 gennaio 2007; M. Sgroi, *A proposito de "I nullafacenti" di Pietro Ichino*, in *R.I.P., Rivista dell'impiego e della dirigenza pubblica*, anno III, n. 1, 2007; S. Nespor, *Considerazioni sul dibattito in merito ai dipendenti nullafacenti: ed ora che si fa?*, in *R.I.P., Rivista dell'impiego e della dirigenza pubblica*, anno III, n. 3, 2007; L. Viola, *Nullafacenti e sommerso amministrativo: due facce della stessa medaglia*, in *R.I.P., Rivista dell'impiego e della dirigenza pubblica*, anno III, n. 4, 2007.

4. Verso la Riforma Brunetta

La polemica contro i Nullafacenti, generatasi nell'agosto del 2006, ha costituito il retroterra valoriale e culturale favorevole per la nuova riforma del lavoro pubblico elaborata dall'allora Ministro Renato Brunetta, la cui visione in materia può essere desunta dal già citato volume da lui curato: *Rivoluzione in corso: il dovere di cambiare dalla parte dei cittadini*, Mondadori, Milano, 2009; dall'articolo di M. Sensini, *Brunetta cerca alleati contro i fannulloni*, in *Corriere della Sera*, 13 maggio, 2008; dalla lettera dello stesso Renato

Brunetta, *L'impiegato efficiente fa bene al sistema*, apparsa sempre sul *Corriere della Sera*, il 27 dicembre 2008.

Il programma politico del IV Governo Berlusconi in materia di Amministrazione Pubblica è stato, invece, presentato nei seguenti documenti: Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione. Piano Industriale*, 28 maggio 2008, in www.funzionepubblica.gov.it; Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva*, 4 giugno 2008, in www.funzionepubblica.gov.it.

I primi provvedimenti in materia di lavoro pubblico nella direzione delineata dal Ministro Brunetta sono stati inseriti nel decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 di cui si può avere una prima visione di insieme in: Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *Misure del Piano Industriale della Pubblica Amministrazione contenute nel decreto legge n. 112/2008*, 23 luglio 2008, in www.funzionepubblica.gov.it.

Un commentario completo a questi primi provvedimenti in materia di lavoro pubblico è presentato in: AA. VV., *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè Editore, Milano, 2008. In modo particolare si veda il capitolo V dal titolo *Il lavoro pubblico riformato* e i seguenti singoli contributi: F. Verbaro, *Le disposizioni in materia di organizzazione e lavoro riguardanti le pubbliche amministrazioni: la "riforma Brunetta"*; G. Z. Grandi, *Contrattazione integrativa e nuovi sistemi di controllo nella negoziazione*; S. Foffano, *Tipologie contrattuali, flessibilità e razionalizzazione dell'impiego del personale*; P. Fuso, *Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione*; E. Balasso, *Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*; A. Babudri, *Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*; P. Fuso, *L'efficienza e la riduzione dei costi nella legge 133 del 2008: disamina degli articoli 46-bis e 77-bis*.

5. Il decreto legislativo n. 150/2009

I provvedimenti contenuti nel decreto legge n. 112/2008 hanno costituito la premessa del più ampio progetto riformatore pensato per il lavoro pubblico che si è attuato dapprima con l'approvazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*, e poi con la

promulgazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*. Uno sguardo analitico che descrive questo passaggio è contenuto in: F. Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l. d. 15/2009*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 88/2009.

Un commento complessivo e sistematico dell'intera riforma è contenuto in: AA. VV., *Da una riforma all'altra. Il lavoro pubblico dopo il d. lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009*, a cura di C. Russo, Pubblicazione Cisl Fp, Roma 2009; AA. VV., *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico: ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, a cura di L. Zoppoli, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; AA. VV., *La riforma del lavoro pubblico*, in www.dplmodena.it; nel già citato AA. VV., *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, a cura di M. Tiraboschi e F. Verbaro. Di taglio più pratico risulta essere il commento sul decreto legislativo n. 150/2009 contenuto in: AA. VV., *Speciale Riforma Brunetta. Le nuove regole sul pubblico impiego*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 11, novembre, 2009, Il Sole 24 Ore, Milano.

Un'ulteriore approfondimento complessivo e critico sulle novità introdotte dalla Riforma Brunetta può essere rinvenuto nei seguenti articoli: U. Carabelli, *La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 101/2010; F. Carinci, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs 27 ottobre 2009, n. 150*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 119/2011. In occasione dell'approvazione della Riforma Brunetta la *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Ediesse, Roma, ha dedicato al tema il proprio n. 4/2010, di tale numero si vedano in modo particolare i seguenti contributi critici: G. D'Auria, *Il pubblico impiego dopo la riforma del 2009. Presentazione*; F. Carinci, *Filosofia e tecnica di una riforma*; A. Corpaci, *Regime giuridico e fonti di disciplina dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*; F. Siotto, *L'inderogabilità nel lavoro pubblico dopo la riforma*; M. Morciano e G. Cammarota, *Programmazione di bilancio, performance organizzativa e valutazione dei risultati*; G. Nicosia, *Efficienza, etica e buona gestione: nuovi paradigmi nel settore del lavoro pubblico*; A. Alaimo, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel d. lgs. n. 150/2009: la riforma alla «prova del tempo»*; F. M. Putaturo Donati, *Merito e premialità nella riforma del lavoro pubblico*; C. Spinelli, *Ruolo «datoriale» e autonomia del dirigente: da burocrate a manager e ritorno?*.

Sul tema specifico del ciclo di gestione della performance si vedano i contributi contenuti in: AA. VV., *La valutazione delle strutture e del personale. Tra ottimizzazione della produttività ed efficienza del sistema*, a cura di G. Caruso e M. Di Biase, Pubblicazione Cisl Fp, Roma 2011; AA. VV., *La performance nelle amministrazioni pubbliche*, a cura di A. Iori,

Pubblicazione Cisl Fp, Roma 2011; AA. VV., *Welcome to performance. Istruzioni per l'uso*, Pubblicazione Cisl Fp, Roma 2011.

6. Le misure di contenimento dei costi 2010-2011

Il cammino di implementazione del nuovo modello organizzativo del lavoro pubblico delineato dal decreto legislativo n. 150/2009 è stato fortemente rallentato – se non bloccato – dall'acuirsi della crisi economico-finanziaria che ha imposto una politica rigorosa di contenimento dei costi del sistema amministrativo, non solo in Italia, ma anche in molti altri Paesi UE. Si veda a tal proposito: AA. VV., *Scacco matto alla spesa pubblica*, Pubblicazione Cisl Fp, Roma 2010.

Dal 2010 al 2012 si sono succeduti una serie di provvedimenti legislativi volti ad una razionalizzazione della spesa il cui esito è stato il blocco della contrattazione, dei salari e del turn-over, il taglio delle spese per la formazione, per seminari e convegni, oltre che la soppressione di molti enti ritenuti inutili.

Il primo intervento in materia che occorre tener presente è il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Una panoramica generale e un commento specifico dei provvedimenti qui contenuti riguardanti il pubblico impiego è rinvenibile in: AA. VV., *Pubblico impiego: problemi o opportunità?*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 12, dicembre 2010, Il Sole 24 Ore, Milano; P. Fuso, *Necessità e promesse disattese: i vincoli di bilancio e l'equità sostanziale nel decreto legge n. 78/2010*, in *Working Paper Adapt*, n. 110, giugno 2010, in www.bollettinoadapt.it; L. Martino, *I chiarimenti della Corte dei conti sul blocco degli stipendi*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 12, dicembre 2010, Il Sole 24 Ore, Milano.

A seguito dell'approvazione della manovra correttiva estiva del 2010 e di fronte al rischio che il 25% dei lavoratori pubblici subisse non solo un blocco retributivo, ma anche un suo decremento, le principali sigle sindacali – con la esclusione della sola CGIL – hanno sottoscritto il 4 febbraio 2011 l'*Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego* rinvenibile in www.fp.cisl.it. Un primo commento al testo è contenuto in: C. Severino, *La "nuova" fase delle relazioni sindacali in Italia alla luce dell'intesa del 4 febbraio 2012 tra Governo e sindacati*, in *Osservatorio lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in www.bollettinoadapt.it; F. Verbaro, *Il governo incerto di una riforma: l'Intesa Governo-sindacati*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 4, marzo 2011, Il Sole 24 Ore, Milano. Una valutazione critica in merito è, invece, presentata negli approfondimenti di F. Verbaro, *La certezza del caos non fa bene alla gestione del personale*; N. R. Toscano, *Relazioni*

sindacali post intesa: una svolta possibile?; M. Argenziano, *Tanto rumore per nulla...*, apparsi su *Guida al pubblico impiego*, n. 3, marzo 2011, Il Sole 24 Ore, Milano. Un ulteriore giudizio fortemente critico sull'Intesa è stato espresso da P. Ichino, nella lettera *La resa del ministro Brunetta* pubblicata il 7 febbraio 2011 sulle colonne del *Corriere della Sera* e ora presente in www.pietroichino.it. Alla missiva del giuslavorista milanese ha risposto Renato Brunetta in difesa dell'accordo siglato il giorno seguente dalle colonne del medesimo quotidiano con l'intervento *Pubblico impiego, non rinnego la riforma*.

Il secondo intervento normativo finalizzato ad un contenimento della spesa anche nel settore pubblico è il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Un commento generale sull'impatto di tale provvedimento all'interno del lavoro pubblico è presente in: M. Barilà, *Non solo tagli per le amministrazioni*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7/8, luglio/agosto, 2011, Il Sole 24 Ore, Milano. Nello stesso numero si veda anche il contributo di V. Testa, *Nuova scure in arrivo dalla manovra*. L'analisi del parziale rilancio della cultura della premialità – reso possibile da quanto disposto dall'art. 16, commi 4, 5, 6 del decreto legge n. 98/2011 – anche durante la stagione delle politiche di *austerità* è contenuta in: F. Verbaro, *Maggiori economie dai piani di razionalizzazione*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7/8, luglio/agosto, 2011, Il Sole 24 Ore, Milano; M. Barilà, *Razionalizzare il lavoro pubblico e riqualificare la spesa per sopravvivere all'epoca dei tagli*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 9, luglio/agosto, 2011, Il Sole 24 Ore, Milano. Un'indicazione pratica su come attuare i piani di realizzazione e i risparmi di gestione è contenuta nell'intervento di: A. Bianco, *L'incentivazione si fa con i piani di contenimento delle spese*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 2, febbraio, 2012, Il Sole 24 Ore, Milano

Il decreto legge n. 98/2011 non è stato l'unico provvedimento adottato nell'estate 2011. Esso è stato seguito dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 approvato per far fronte all'acuirsi della crisi economica internazionale e per dare una prima risposta alla lettera inviata il 5 agosto all'Esecutivo italiano dagli allora Governatori della BCE, Jean Claude Trichet, e della Banca d'Italia, Mario Draghi. La lettera venne resa pubblica in un secondo momento sulle colonne del *Corriere della Sera* il 29 settembre 2011. Le richieste in materia di lavoro pubblico contenute in questa missiva sono analizzate sinteticamente negli interventi di: M. Barilà, *Spesa pubblica: PA fa rima con razionalizzazione*; F. Verbaro, *Quelle promesse alla Ue in materia di PA*, entrambi in *Guida al pubblico impiego*, n. 11, novembre/dicembre, 2011, Il Sole 24 Ore, Milano.

Infine, nel mese di agosto 2011 è stato emanato il decreto legislativo 1 agosto 2011, n. 141, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, a

norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15, che viene a inserire alcune modificazioni all'originario impianto della Riforma Brunetta. Un commento organico del provvedimento è presente in: A. Bianco, *Dlgs 141: come cambia la legge Brunetta*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 9, settembre, 2011, Il Sole 24 Ore, Milano; R. Bruno, *Modifiche ed integrazioni alla riforma Brunetta: il decreto correttivo del 1° agosto 2011 n. 141*, in *Osservatorio lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in www.bollettinoadapt.it.

7. L'impatto della riforma Monti-Fornero sul lavoro pubblico

Il cambio di compagine governativa nel mese di novembre 2011 e la formazione dell'Esecutivo guidato dal professor Mario Monti sono coincisi con una serie di nuove politiche volte alla riduzione della spesa e del rapporto tra debito pubblico e Prodotto Interno Lordo. Il primo intervento in questa direzione è contenuto nel decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, meglio noto come decreto *Salva Italia*. In vista di un riordino complessivo dei conti pubblici, in tale provvedimento è stata inserita la riforma del sistema pensionistico che riguarda tutti i lavoratori pubblici e privati. Una panoramica generale sul tema può essere desunta dal materiale informativo predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel seguente documento, *Guida sintetica alla riforma*, rinvenibile sul sito www.lavoro.gov.it. Un primo commento sulle nuove previsioni in campo previdenziale è contenuto in AA. VV., *La nuova riforma delle pensioni. Prime riflessioni*, a cura di L. Tadini, in *Bollettino Speciale Adapt*, 6 dicembre 2011, n. 60, in www.bollettinoadapt.it.

Oltre all'emanazione di misure per il contenimento dei costi, compito precipuo affidato all'Esecutivo guidato dal professor Mario Monti è stata la riforma del mercato del lavoro. Il complesso *iter* è iniziato con la presentazione da parte del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del documento: *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, rinvenibile in www.lavoro.gov.it. Tale testo è stato approvato il 23 marzo 2012 dal Consiglio dei Ministri. Un primo commento sul documento è presente in: AA. VV., *Lavoro: una riforma che guarda al passato*, a cura di E. Massagli e C. Cortesi, in *Bollettino Speciale Adapt*, 27 marzo 2012, n. 9.

Il complesso processo di riforma del mercato del lavoro si è concluso con l'approvazione della legge 28 giugno 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*. Un commento che tiene conto dei diversi passaggi parlamentari è contenuto nei seguenti volumi: AA.VV., *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del*

lavoro in una prospettiva di crescita, a cura di P. Rausei e M. Tiraboschi, @2012 ADAPT University Press, in *www.bollettinoadapt.it*; AA.VV., *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, a cura di P. Rausei e M. Tiraboschi, @2012 ADAPT University Press, in *www.bollettinoadapt.it*. Un commentario analitico della legge n. 92/2012 si rinviene, invece, in: AA. VV., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di M. Tiraboschi e M. Magnani, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

L'impatto diretto della c.d. riforma Monti-Fornero all'interno della Pubblica Amministrazione è di per sé poco rilevante. I commi 7 e 8 dell'articolo 1 della legge n. 92/2012, infatti, rimandano a futuri provvedimenti di armonizzazione che allo stato attuale non sono ancora stati emanati da parte dei soggetti competenti. Unica eccezione sono le previsioni in materia di buoni lavoro e di A.S.p.I. che trovano diretta e immediata applicazione anche nel pubblico impiego. A tal proposito si vedano: F. Fazio, *La riforma dei buoni lavoro e le previsioni per il pubblico*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 10, ottobre 2012, Il Sole 24 Ore, Milano; S. Spattini, *Il sostegno al reddito per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 11, novembre 2012, Il Sole 24 Ore, Milano.

In un primo momento era parso che l'Intesa sottoscritta l'11 maggio 2012 da Governo, Regioni, Province, Comuni e Organizzazioni Sindacali dovesse costituire il punto di partenza per l'adeguamento del lavoro pubblico alle nuove previsioni in materia del mercato del lavoro, come indicato da F. Verbaro, in *L'Intesa sul lavoro pubblico è l'occasione per un confronto*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 6, giugno 2012, Il Sole 24 Ore, Milano.

L'Esecutivo ha, tuttavia, seguito un *iter* diverso, lasciando l'applicazione dell'Intesa in secondo piano e procedendo con l'emanazione di un ulteriore provvedimento di contenimento dei costi, la c.d. *spending review*, contenuta nel decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)*, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Un giudizio assai critico sull'accordo dell'11 maggio 2012 tra Governo e Parti sociali è stato espresso dall'ex Ministro Renato Brunetta che l'ha interpretato come una vera e propria controriforma rispetto all'impianto generale del decreto legislativo n. 150/2009. Si veda a tal proposito la lettera dell'ex Ministro pubblicata il 7 maggio 2012 dal *Corriere della Sera* col titolo *La riforma degli statali è una resa alla cattiva burocrazia*.

Per una panoramica complessiva circa le conseguenze sul lavoro pubblico della legge n. 92/2012 – oltre a quanto verrà proposto nel prossimo capitolo – si rimanda a: U. Buratti e M. Tiraboschi, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in AA. VV., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di M. Tiraboschi e M. Magnani, Giuffrè Editore, Milano, 2012. Può, tuttavia, essere

utile un'analisi di dettaglio delle principali questioni dibattute prima dell'approvazione della c.d. riforma Monti-Fornero in merito al lavoro pubblico. A tal proposito si veda la forte polemica sul tema del licenziamento analizzata da: M. Tiraboschi, *Riforma Monti-Fornero: quale impatto sul lavoro pubblico?*; e da C. Chionna, F. Morello, C. Severino, *Licenziamento individuale illegittimo e responsabilità del dirigente*. Ambedue gli articoli sono apparsi in *Guida al pubblico impiego*, n. 7, giugno 2012, Il Sole 24 Ore, Milano.

8. La spending review

Come messo in evidenza in precedenza, all'adeguamento del lavoro pubblico alle novità contenute nella riforma del lavoro privato l'Esecutivo ha anteposto un ulteriore provvedimento di razionalizzazione dei costi: la c.d. *spending review*. L'impatto sul pubblico impiego delle misure previste dal decreto legge 95/2012 è illustrato in *Guida al pubblico impiego*, n. 9, settembre 2012, Il Sole 24 Ore, Milano. In modo particolare si vedano i seguenti contributi: M. Barilà, *Serve una riorganizzazione di qualità, non di soli tagli*; G. Bertagna, *Tutti i tagli alle dotazioni organiche*; P. Briguori, *Quattro strade per cambiare il sistema*; F. Verbaro, *La PA ai tempi della spending review*; V. Testa, *Razionalizzare per risparmiare*; A. Bianco, *Cura dimagrante per il personale*; M. Argenziano, *"Buoni" un po' meno...buoni*; N. R. Toscano, *Il diritto alle ferie tra tutela costituzionale e spending review*.

L'impatto culturale delle previsioni contenute nel decreto legge n. 95/2012 ovvero la fine del mito del posto pubblico fisso e garantito a vita è stato enfatizzato da: P. G. Battista, Statali, *Fine dell'epopea del Travet messo alla berlina dall'arte*; in *Corriere della Sera*, 8 luglio 2012; M. Feltri, *La triste parabola dei travet con la mistica del posto fisso*, in *La Stampa*, 7 luglio 2012.

9. Verso una Pubblica Amministrazione competente

Il superamento di un approccio unicamente "razionale verso lo scopo" nei confronti del lavoro pubblico – si veda in merito il già citato G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Milano, 2002 – che si rinviene tanto nelle politiche di riforma basate sui principi del *New Public Management* quanto in quelle di contenimento della spesa pubblica è il primo passo verso l'apertura a quella ragione valutante emersa nel primo capitolo. Tale svolta – per cui si rimanda nuovamente a: F. Riva, *Bene comune e lavoro sociale. Con una lettura dei codici etici mondiali*, Edizioni Lavoro, Roma, 2012 – permette una nuova visione del lavoratore pubblico da intendersi come cittadino al servizio dei cittadini tutti e quindi *responsum*-abile nei confronti

delle persone che si relazionano con lui. Una simile esigenza pare essere avvertita con forza all'interno della stessa Pubblica Amministrazione, come sottolinea M. Argenziano in *Nel centro del mirino i lavoratori pubblici*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 9, settembre 2011, Il Sole 24 Ore, Milano.

Da un punto di visto organizzativo una tale svolta sembra poter attuarsi mediante un nuovo approccio nella gestione del personale definito *management per competenze*. A tal proposito risulta preziosa l'analisi proposta da A. Cegolon in *Competenza. Dalla performance alla persona competente*, Rubettino Università, Soveria Mannelli, 2008 che fa emergere il passaggio epocale e valoriale sotteso ad un simile cambio di paradigma organizzativo sia all'interno del sistema produttivo sia all'interno del sistema di istruzione e formazione. La centralità del concetto di competenza per ogni discorso che riguarda il lavoro è sottolineata con forza anche nella *Premessa* al volume, curata da G. Bertagna.

La declinazione del concetto di competenza presa in considerazione in questo lavoro è quella discussa all'interno della Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Diritto del Mercato del Lavoro ed esposta da G. Bertagna in *Valutare tutti, valutare ciascuno*, La Scuola, Brescia, 2004. Sul tema assai ampio e dibattuto si vedano anche: G. Bertagna, *Saperi disciplinari e competenze*, in *Studium Educationis*, vol. 2, n. 3, ottobre 2009, Edizioni Ericson, Trento; G. Bertagna, *Dall'educazione alla pedagogia. Avvio al lessico pedagogico e alla teoria dell'educazione*, Editrice La Scuola, Brescia, 2010. Particolarmente interessanti risultano i materiali proposti nel corso del seminario *Lo sviluppo strategico delle competenze* tenuto da C. Gentili il 24 maggio 2010 rinvenibili in: www.unibg.it/struttura/struttura.asp?cerca=DOT-FPDLM_programmi.

L'applicazione concreta di un modello di gestione per competenze all'interno del sistema pubblico è stata analizzata in: O.E.C.D., *Managing Competencies in Government: State of Art Practices and Issues at Stake for the Future*, in www.oecd.org, 2010, che rimane il documento fondamentale a cui far riferimento. Esempi esteri di utilizzo di un *management per competenze* possono essere ricavati da: M. Horie, *La valutazione delle competenze e della "performance" dei funzionari: il caso dell'amministrazione giapponese*, in *Amministrare*, anno XL, n. 1, 2010; S. Horton, *I modelli di competenze per la gestione delle risorse umane nell'amministrazione statale britannica: continuità e cambiamento*, in *Amministrare*, anno XL, n. 1, 2010.

Per una panoramica generale sulla possibile applicazione del *management per competenze* all'interno del sistema amministrativo italiano è utile riferirsi al documento predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, *La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006 alla cui bibliografia si rimanda per una rassegna ragionata sul tema.

10. Il *framework* valoriale nel lavoro pubblico italiano

L'adozione di un *management* per competenze da parte dei Paesi analizzati dal documento OCSE, *Managing Competencies in Government: State of Art Practices and Issues at Stake for the Future* è coincisa, in primo luogo, con una riscoperta del senso e significato del lavoro amministrativo. Un dibattito analogo in Italia può essere ritrovato nella discussione in merito all'adozione di un codice etico per i lavoratori della Pubblica Amministrazione che ha avuto il suo periodo d'oro dopo lo scandalo c.d. di Tangentopoli del 1992. Per far fronte al dilagare della corruzione, infatti, la risposta presa in considerazione è stata quella di procedere alla stesura di un codice etico e/o di comportamento per i dipendenti pubblici la cui versione definitiva è presente in: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Decreto 28 novembre 2000.

Tale decisione è stata assunta sull'esempio delle *best practices* provenienti dai Paesi anglosassoni. Si veda a tal proposito, AA. VV., *Bureaucratic Morality*, in *International Political Science Review*, vol. IX, n. 3, July 1988 che presenta un ampio dibattito intorno alle riforme necessarie per implementare il livello etico nel sistema amministrativo di alcuni dei maggiori Paesi sviluppati – U.S.A, Francia e Gran Bretagna – e in via di sviluppo. Un *report* esaustivo e aggiornato sulle principali politiche in merito all'etica nel servizio pubblico è contenuto in: D. C. Menzel, *In Pursuit of Ethical Governance*, in AA. VV., *Proceedings of 2011 International Conference on Public Administration (7th)*, Vol. 1, UESTC Press, Uestc, 211011.

Alcuni testi fondamentali per comprendere le scelte compiute dal Legislatore in questo ambito risultano essere: K. Kernaghan, *La promozione dell'etica del servizio pubblico: la via dei codici*, in *Il nuovo governo locale*, n. 2, 1995 che presenta la cornice concettuale di riferimento sul valore dell'utilizzo dei codici per implementare il livello etico delle Amministrazioni; N. Pasini, *Etica e pubblica amministrazione: analisi critica di alcune esperienze straniere*, FrancoAngeli, 1996, Milano; che delinea in maniera comparata le scelte compiute dai vari Paesi in base alla loro tradizione amministrativa; B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007. Quest'ultimo testo, la cui sintesi è stata pubblicata dall'autore ne *Il diritto dell'onestà. Etica pubblica e pubblici funzionari*, in *Il mulino. Rivista bimestrale di cultura e politica*, n. 1, 2007, è quello maggiormente preso in considerazione dalla bibliografia successiva.

La possibilità di introdurre un codice etico per i dipendenti pubblici, sin dalla sua prima versione del 1994, ha suscitato un vivace dibattito tra i giuristi italiani. A tal proposito si vedano: M. Grandi, *Il "codice" di condotta dei dipendenti pubblici: alcune riflessioni a margine*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1994; C. Cester, *Brevi osservazioni sul c.d. Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1994; A. Vallebona, *Il codice di condotta dei dipendenti pubblici e i pericoli*

di una incontrollata ansia di moralizzazione, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1994; L. Sacconi, *Ragioni morali o reputazione? Un commento al codice di condotta dei dipendenti pubblici*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1994; R. Finocchi, *I codici di condotta*, in AA. VV., *Corruzione e sistema istituzionale*, a cura di M. D'Alberti e R. Finocchi, Il Mulino, Bologna, 1994; S. Cassese, *I codici di condotta*, in *Documenti Giustizia*, n. 7/8/1994, col. 1371; E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. "codici etici" delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto pubblico*, 2002; A. Riccardi, *Il codice di condotta nel sistema del lavoro pubblico contrattualizzato*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1, 2002; C. Gregoratti e R. Nunin, *I codici di comportamento*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di F. Carinci e L. Zoppoli, UTET, Torino, 2004. Dal dibattito emerge con chiarezza come siano gli aspetti tecnici e giuridici, più che una riflessione valoriale sul senso dell'adozione di un codice etico e/o di comportamento, a preoccupare maggiormente i giuristi. Infine, una sintesi in qualche modo definitiva sul significato del codice di comportamento può essere ritrovata in: AA. VV., *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni : comportamenti in ufficio e al di fuori di esso, mobbing, incompatibilità ambientale, molestie sessuali : commento al d.m. 28 novembre 2000 aggiornato con la l. 15/2005 sull'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2005.

Il tema dell'etica nel lavoro pubblico, dopo il proprio periodo d'oro degli anni Novanta del secolo scorso, è tornato recentemente ad essere al centro dell'attenzione da parte soprattutto di ricercatori di formazione politologica e giuridica. Un tentativo, infatti, di analizzare gli impatti di una Pubblica Amministrazione virtuosa si rinviene in: Transparency International Italia TI-It, *Etica e performance nella pubblica amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res Publica*, a cura di Anna Marra, FrancoAngeli, Milano, 2006. Il testo presenta esperienze concrete e positive condotte da alcune Amministrazioni per aumentare il livello di eticità al proprio interno. La linea seguita è quella tracciata dal codice di comportamento ed è quindi prevalente un'impostazione di stampo normativo-legalistico.

Al tema dell'etica nella Pubblica Amministrazione il Formez ha dedicato un apposito convegno nel novembre 2006. Gli atti dell'incontro intitolato *Etica e pubblica amministrazione* sono consultabili in www.formez.it. Di particolare interesse risultano i contributi di: M. Toso, *La dimensione morale nel rapporto tra etica e pubblica amministrazione*; G. Balsamo, *Le regole dell'etica pubblica in una prospettiva di sviluppo sostenibile*; V. Cerulli Irelli, *Etica e pubblica amministrazione (orientamenti per lo studio del tema)*.

Nuove proposte per un rinnovamento del codice di comportamento, che però si muovono in continuità con i ragionamenti precedenti, sono contenute in: L. Fasano e N. Pasini, *Schema generale di Codice Etico per politici e funzionari pubblici*, in *Notizie di Politeia*, XXIII, 87, 2007.

Il tema dell'etica nella Pubblica Amministrazione è stato anche al centro di una recente ricerca nazionale – PRIN 2006 – dal titolo *Etica pubblica e interessi. Regole, controlli, responsabilità* coordinata dal professor F. Merloni. I risultati delle analisi sono stati pubblicati in tre volumi: AA. VV., *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di F. Merloni e R. Cavallo Perin, FrancoAngeli, 2009; AA. VV., *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, a cura di L. Vandelli, FrancoAngeli, Milano, 2009; AA. VV., *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione. Giornalismo, radiotelevisione, new media, comunicazione pubblica*, a cura di G. Gardini e P. Lalli, FrancoAngeli, Milano, 2009. La ricerca si muove partendo dal testo di G. B. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, indicato in precedenza. Nonostante sia apprezzabile lo sforzo di fornire un quadro completo della questione, essa risulta essere decisa sin dall'inizio a favore di una impostazione fortemente giuridica del problema. Appare prevalente, infatti, una riduzione dell'intero dibattito alla problematica della limitazione del conflitto di interessi e dei controlli incrociati per garantire l'imparzialità del funzionario pubblico. L'etica si risolve dunque nelle tecniche – normative e organizzative – che preservano l'imparzialità del sistema pubblico. Sulla stessa lunghezza d'onda si pongono anche altri contributi antecedenti alla ricerca, in modo particolare si vedano: R. Cavallo Perin, *Le ragioni di un diritto ineguale e le peculiarità del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2003; S. Cassese, *L'etica pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2003; R. Cavallo Perin, *Il riformismo e le privatizzazioni in Italia*, in *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, nn. 50-51, 2004; R. Cavallo Perin e B. Gagliardi, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2009.

Infine, occorre segnalare che la legge 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* all'articolo 1, comma 11 prevede un nuovo intervento sul tema dell'etica nel pubblico impiego. Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione viene affidato infatti il compito di predisporre percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità.

11. Il caso Italia

In Italia, l'applicazione di alcuni principi ispirati al *management* per competenze si ritrova nell'esperienza maturata all'interno delle Agenzie delle Entrate a partire dal 2002. Punto di partenza imprescindibile per una analisi di una simile sperimentazione è l'analisi del C.C.N.L. applicato, ovvero quello delle Agenzie Fiscali 2006/2009 – si veda il testo commentato edito dalla Cisl

Fp nel dicembre 2011 – e il Contratto Collettivo Integrativo dell'Agenzia delle Entrate 2002/2005. Uno studio completo di questa esperienza è contenuto in: F. P. Cerase, *Il modello di competenze come nuovo strumento di valutazione delle prestazioni nella pubblica amministrazione: l'Agenzia delle Entrate*, in *Amministrare*, anno XL, n. 1, 2010; G. Pastorello, *I modelli di competenze nell'Agenzia delle Entrate. Il difficile "trade off" tra validità e oggettività nella valutazione professionale*, in *Amministrare*, anno XL, n. 1, 2010.

Il ricorso di un modello di gestione del personale per competenze è stato proposto anche da alcune Amministrazioni locali. Una prima e parziale raccolta di queste esperienze può essere rinvenuta in: Provincia Autonoma di Bolzano – Servizio Fse, *Indagine sui bisogni professionali e formativi nell'amministrazione comunale di Bolzano*, in *Osservatorio Professioni e Formazione*, Monitor, 2008; S. Tagliabue e V. Setzi, *La gestione per competenze: applicazione e sviluppi nella pubblica amministrazione locale*, in *Aziendaitalia il Personale*, n. 11/2009.

L'ipotesi per una riapertura del dibattito sul tema è stata presentata in una serie di articoli di G. Faverin, *P.a., rivoluzione dal di dentro*; *P.A. Professionisti su cui investire*; *Dipendenti p.a., valore pubblico* apparsi su ItaliaOggi rispettivamente il 24 settembre 2010, il 29 aprile 2011, il 2 marzo 2012. Nella proposta di G. Faverin traspare la volontà di pensare al *management* per competenze come leva per un rilancio, anche in senso personalistico, delle professionalità presenti all'interno della Pubblica Amministrazione proprio in un momento di crisi economica. Uno studio in questa direzione è stato avanzato in modo esplicito da: U. Buratti e C. Galbiati, *Crisi economica: una sfida per un nuovo management pubblico?*, in *Persone&Conoscenze*, n. 81, Este srl, Milano, 2012.

CAPITOLO QUARTO

DAL RECLUTARE ALL'APPRENDERE

Sommario: 1. Premessa. - 2. Concorso pubblico e reclutamento del personale. - 3. Il contratto di apprendistato prima del d. lgs. n. 167/2011. - 4. Il cammino di riforma dell'apprendistato. - 5. Apprendistato e riforma del lavoro. - 6. Apprendistato e P. A.: un cammino complesso. - 7. Flessibilità, formazione e questione anagrafica.

1. Premessa

Una gestione del personale per competenze pone delle sfide al tema del reclutamento e della selezione del personale all'interno della Pubblica. Ancora oggi, tuttavia, tale argomento è saldamente fondato su una visione che risale agli inizi del sistema amministrativo italiano e alla modernità in cui a prevalere è una logica dell'imparzialità che finisce per scadere nella spersonalizzazione delle procedure selettive. Nonostante i suoi limiti siano noti ormai da molto tempo, il concorso in stile ottocentesco, anche per via dei principi costituzionali, rimane il canale principale attraverso cui viene selezionata la maggior parte dei dipendenti pubblici.

Lo stesso *New Public Management*, almeno nella sua versione italiana, non ha scalfito la centralità della procedura concorsuale che è stata nuovamente posta in primo piano dalla c.d. Riforma Brunetta.

Una possibile via alternativa di ingresso nella Pubblica Amministrazione è stata ipotizzata dal decreto legislativo n. 167/2011 che ha aperto la possibilità di ricorrere al contratto di apprendistato anche nel pubblico impiego. I termini qui previsti per procedere all'adeguamento della Pubblica Amministrazione sono scaduti. Ciononostante, è opportuno analizzare i possibili impatti derivanti dal ricorso di questa tipologia contrattuale nel lavoro pubblico sia da un punto di vista valoriale e culturale, sia da un punto di vista empirico.

2. Concorso pubblico e reclutamento del personale

L'idea di selezionare il personale dell'Amministrazione tramite una procedura basata sul merito risale alla fine dell'*Ancien Régime* e all'inizio della modernità quando si afferma il principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, dal quale discende la possibilità per ciascun membro della

comunità politica di ricoprire una carica amministrativa, senza più alcuna limitazione legata al censo o alle origini aristocratiche. Per un primo inquadramento della questione può essere utile consultare la voce *Concorso* contenuta in: AA. VV., *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Giuffrè Editore, Milano, 2006; e le analisi compiute da R. Cavallo Perin nell'articolo dal titolo, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti: un diritto costituzionale dei cittadini*, in *Il Foro Amministrativo. C.d.S.*, n. 9, Giuffrè Editore, Milano, 2002. Il saggio contiene un apparato bibliografico dettagliato sull'argomento.

Un'indagine che tiene conto dell'evoluzione storica del principio di uguaglianza e di selezione meritocratica in chiave comparata è contenuta in: S. Cassese, J. Pellew, *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, Giuffrè Editore, Milano, 1987. L'articolo costituisce lo studio conclusivo della ricerca condotta dall'Istituto internazionale di scienze amministrative, avente per oggetto il tema dell'introduzione e dell'evoluzione del sistema del merito per la selezione del personale amministrativo. I contributi di G. Melis, *Il sistema del merito nel Ministero degli Affari Esteri (1861-1887)*; e di E. Gustapane, *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici: il caso del ministero dell'interno*, pubblicati in: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, Giuffrè Editore, Milano, 1987, permettono di analizzare come il sistema meritocratico si sia originato e sviluppato all'interno della Amministrazione italiana dopo il processo di unificazione. Essi risultano particolarmente importanti perché consentono di sottolineare la continuità delle norme oggi vigenti con quanto previsto agli inizi della storia amministrativa. Di E. Gustapane si veda anche, *Il sistema dei concorsi pubblici: le origini, l'evoluzione*, in AA. VV., *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, a cura di A. Varni e G. Melis, Rosenberg & Sellier, Torino, 1997. Il saggio permette di individuare l'intero percorso che ha portato all'inserimento del principio del concorso pubblico all'interno dell'articolo 97 della Costituzione Repubblicana del 1948, nonostante la presenza di pareri discordi tra i membri della Costituente.

Il raccordo tra il precetto costituzionale *ex* articolo 97 e la c.d. privatizzazione del lavoro pubblico in materia di reclutamento del personale è contenuto nell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001. Un primo commento è rinvenibile in: L. Fiorillo, *Il reclutamento del personale pubblico: forme contrattuali stabili e flessibili*, in AA. VV., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Dal d.lgs. n. 29/1993 ai d.lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998*, Commentario diretto da F. Carinci e M. D'Antona, II edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2000. Un approfondimento complessivo e aggiornato sul tema è contenuto nell'analisi dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 compiuta da G. Gentile in: G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca, *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. 3, III edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2011. Nel commento l'autore sottolinea

la differenza che intercorre tra il concetto di concorso pubblico e quello di procedure selettive riportando diverse posizioni dottrinali in materia. Il testo è arricchito da un ampio repertorio giurisprudenziale e da una rassegna bibliografica sul tema. L'autore, inoltre, prende in considerazione il possibile impatto sulla concreta gestione della vita amministrativa della nuova centralità del principio concorsuale sancita dal decreto legislativo n. 150/2009.

Per un primo approfondimento sul rapporto tra cultura della premialità e rilancio del concorso, che costituisce uno dei perni della c.d. Riforma Brunetta, è utile rifarsi al già citato: AA. VV., *La nuova riforma del lavoro pubblico*, a cura di M. Tiraboschi e F. Verbaro, Giuffrè Editore, Milano, 2010. In modo particolare si veda il contributo curato da M. Barilà, dal titolo: *La cultura del merito per la gestione delle risorse umane e gli strumenti premiali condizionanti dalla valutazione certificata (Artt. 17-31)*.

Sui limiti del concorso pubblico quale strumento idoneo per una selezione incentrata sul merito si vedano le considerazioni presentate da E. Gustapane nel saggio inserito nel sopracitato volume del 1997 curato da G. Melis e A. Varni. In modo particolare l'autore riporta alcune interessanti considerazioni espresse da C. Schanzer agli inizi del '900 nella prefazione al volume: G. P. Assirelli, *Manuale Assirelli. Guida pratica per l'aspirante agli impieghi presso tutti i ministeri, le amministrazioni centrali e provinciali, le scuole, gli istituti, l'esercito, l'armata e uffici dipendenti*, Società Editrice Laziale, Roma. L'incapacità del concorso a selezionare i candidati migliori per l'Amministrazione è stata sottolineata anche da Massimo Severo Giannini nel più volte citato *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, Roma, 1979. Sul tema si è espresso lo stesso P. Ichino nel 2006 sull'onda delle polemiche sollevate dalla sua riflessione in merito ai Nullafacenti nella Pubblica Amministrazione. A tal riguardo si veda: P. Ichino, *L'ipocrisia del concorso*, in *Corriere della Sera*, 21 novembre 2006.

La validità e la vitalità delle analisi di Giannini sono confermate dai commenti all'ultimo grande concorso bandito dall'Amministrazione Pubblica per il comparto scuola con il D.D.G. n. 82 del 24 settembre 2012. Una ricostruzione critica sulle modalità di selezione della futura classe insegnante è contenuta in: G. Bertagna, *Concorsi amari: la scuola è tutta un quiz*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, 1 ottobre 2012, n. 34, in www.bollettinoadapt.it; P. Andreozzi, *Il maxi-concorso della scuola tra dubbia meritocrazia e precariato*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, 9 ottobre 2012, n. 35, in www.bollettinoadapt.it; U. Buratti, *Scuola, sul concorso dubbi di metodo e di merito*, in *Conquiste del lavoro*, 6 ottobre 2012.

3. Il contratto di apprendistato prima del d. lgs. n. 167/2011

L'individuazione del contratto di apprendistato quale possibile strumento per superare alcune criticità proprie del sistema formativo italiano e del suo complesso rapporto con il mondo del lavoro risale al 2001 con la presentazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel mese di ottobre del *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*. In questo documento si propone una riforma dei contratti a causa mista finalizzata in primo luogo a un miglioramento dei percorsi di transizione dalla scuola al lavoro.

Le indicazioni qui suggerite hanno ispirato il disegno riformatore sotteso al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*, i cui articoli dal 47 al 53 contengono una revisione complessiva del contratto di apprendistato. Un primo commento sulla riforma di tale tipologia contrattuale può essere rinvenuto in: M. Tiraboschi, *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, in AA. VV., *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè Editore, Milano, 2004. Un'analisi più articolata del tema è stata, invece, presentata in AA. VV., *Scuola, università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi: le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, a cura di P. Reggiani Gelmini e M. Tiraboschi, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

Per una panoramica complessiva della riforma dell'apprendistato attuata dal decreto legislativo n. 276/2003 si rimanda al capitolo terzo, sezione II di: M. Biagi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, continuato da M. Tiraboschi, IV edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2007. Infine, un ampio sguardo d'insieme sulla normativa vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 167/2011 è rinvenibile in: D. Papa, *Il contratto di apprendistato: contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

4. Il cammino di riforma dell'apprendistato

I vari rapporti annuali curati dall'ISFOL hanno mostrato con costanza come la riforma dell'apprendistato attuata dal decreto legislativo n. 276/2003 non abbia portato a un vero e proprio sviluppo di tale istituto. In modo particolare, le rilevazioni segnalavano la mancata o residua applicazione delle norme pensate per raccordare e integrare il mondo della formazione e quello del lavoro. A tal proposito può esser utile riprendere le considerazioni espresse da G. Bertagna, *L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/XIX,

2009, Giuffrè Editore, Milano; e da M. Tiraboschi, *Problemi e prospettive dell'apprendistato. Alla vigilia di una nuova riforma*, in *Osservatorio Isfol*, n. 2/2011. Un approfondimento sul tema in chiave comparata può essere ricavato anche da: CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2010-2011*, in www.cnel.it; del documento si veda in modo particolare il capitolo 7, *I giovani: una crisi generazionale?*

Le criticità rilevate da più fonti hanno fatto sì che il tema dell'apprendistato divenisse oggetto di numerosi documenti programmatici del biennio 2008-2010, anche in vista degli obiettivi fissati dal documento comunitario *Europa 20.20. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010, COM(2010) 2020, in ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm. A tal proposito si vedano: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, maggio 2009, in www.lavoro.gov.it; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Gioventù, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, *Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, Roma, giugno 2010, in www.lavoro.gov.it; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano triennale per il lavoro. Liberare il lavoro per liberare i lavoratori*, Roma, luglio 2010, in www.lavoro.gov.it. Per un primo commento sul tema si veda: AA. VV., *Il Piano di azione giovani 2020: ripartiamo dall'apprendistato*, a cura di S. Ciuffini e L. Rustico, con la collaborazione di Confartigianato, *Bollettino Speciale Adapt*, 8 gennaio 2010, n. 2, in www.bollettinoadapt.it.

L'iter di attuazione di quanto previsto a livello programmatico è coinciso con la sottoscrizione da parte del Governo, delle Regioni, delle Province Autonome e delle Parti Sociali di due importanti documenti: *Linee guida per la formazione nel 2010*, il 17 febbraio 2010; e *Intesa per il rilancio dell'apprendistato*, il 27 ottobre 2010, entrambi in www.lavoro.gov.it. Un commento e una analisi delle linee guida 2010 è contenuto in: AA. VV., *2010: l'anno della formazione*, a cura di E. Bellezza e L. Rustico, *Bollettino Speciale Adapt*, 18 febbraio 2010, n. 6, in www.bollettinoadapt.it.

La riforma dell'apprendistato secondo quanto previsto dall'intesa dell'ottobre 2010 ha richiesto numerosi passaggi. La volontà del Legislatore, infatti, è stata quella di giungere ad un testo finale il più possibile condiviso tra i diversi attori coinvolti. Un monitoraggio continuo di questa fase di implementazione e una raccolta dei diversi documenti di volta in volta proposti è rinvenibile in: AA.VV., *Apprendistato: un Testo Unico per la riforma*, a cura di E. Carminati e L. Rustico, *Bollettino Speciale Adapt*, 6 maggio 2011, n. 24, in www.bollettinoadapt.it; AA. VV., *Verso la riforma dell'apprendistato: l'intesa Stato-Regioni del 7 luglio 2011*, a cura di E. Carminati e S. Facello, in collaborazione con Guida al Lavoro-Il Sole 24 Ore e con www.fareapprendistato.it, *Bollettino Speciale Adapt*, 8 luglio 2011, n. 41, in www.bollettinoadapt.it; AA. VV., *L'apprendistato dopo l'intesa*

Governo - parti sociali dell'11 luglio 2011, a cura di www.fareapprendistato.it, *Bollettino Speciale Adapt*, 19 luglio 2011, n. 42, in www.bollettinoadapt.it.

Una prima analisi sulla riforma dell'apprendistato giunta a compimento è stata presentata in: AA. VV., *Al via il nuovo apprendistato*, a cura di S. Facello e L. Rustico, in collaborazione con Guida al Lavoro-II Sole 24 Ore e con www.fareapprendistato.it, *Bollettino Speciale Adapt*, 29 luglio 2011, n. 47, in www.bollettinoadapt.it.

Un commento sistematico al nuovo decreto legislativo n. 167/2001 è contenuto in: AA. VV., *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legislativo 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè Editore, Milano, 2011. Il testo permette di avere una panoramica completa non solo sulle novità introdotte dalla riforma, ma anche sui principi ispiratori che l'hanno guidata. Un'analisi di tipo strettamente giuridico è presentata inoltre in: F. Carinci, *E tu lavorerai come apprendista. (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 145/2012.

Nel normare la materia il Legislatore ha definito una disciplina di cornice, lasciando ampio spazio alle Parti Sociali e alle Regioni nella regolamentazione delle diverse tipologie di apprendistato previste dalla legge. Il sito www.fareapprendistato.it monitora costantemente i diversi accordi che implementano la regolamentazione generale. Ad esso si rimanda per la consultazione della documentazione di dettaglio regionale e di categoria.

Alcuni ulteriori approfondimenti, dopo l'intervento riformatore del 2011, sulle diverse tipologie di apprendistato e sulle loro potenzialità sono stati presentati in: AA. VV., *Apprendistato di primo livello, tempi brevi per chi lo conosce*, a cura di L. Rustico e U. Buratti, *Bollettino Speciale Adapt*, 19 dicembre 2011, n. 62, in www.bollettinoadapt.it; AA. VV., *Apprendistato: si volta pagina*, a cura di E. Carminati e L. Rustico, in collaborazione con www.fareapprendistato.it, *Bollettino Speciale Adapt*, 24 aprile 2012, n. 13, in www.bollettinoadapt.it; AA. VV., *Le opportunità dell'apprendistato di alta formazione*, a cura di U. Buratti e G. Salta, *Bollettino Speciale Adapt*, 2 agosto 2012, n. 18, in www.bollettinoadapt.it.

Per comprendere la visione culturale e valoriale sottesa al contratto di apprendistato si rimanda alle considerazioni sul rapporto tra formazione teorica e pratica contenute in: G. Bertagna, *Pensiero manuale: la scommessa di un sistema educativo di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006; G. Bertagna, *L'apprendistato e il sistema di istruzione e formazione*, in AA. VV., *L'apprendistato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 176 del 2010*, a cura di E. Bellezza, M. T. Cortese, L. Rustico, *Bollettino Speciale Adapt*, 24 giugno 2010, n. 22, in www.bollettinoadapt.it. La riforma dell'apprendistato e le sue implicazioni da un punto di vista giuridico, economico e pedagogico sono state analizzate nel numero 5, anno II, di *Cqia Rivista. Formazione, lavoro, persona* dal titolo

L'apprendistato. Una sfida per la formazione della persona, un'occasione per il rilancio dell'economia, in www.cqiarivista.eu che contiene una serie di saggi monografici dedicato all'argomento.

5. Apprendistato e riforma del lavoro

Sulla riforma dell'apprendistato contenuta nel decreto legislativo n. 167/2011 si è innestata, in un secondo momento, la riforma del lavoro Monti-Fornero che ha individuato in questa tipologia contrattuale il canale privilegiato per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

La prima versione della riforma del lavoro è contenuta nel già indicato documento curato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal titolo: *La riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in www.lavoro.gov.it. Per un commento generale si rinvia ai documenti presentati nel terzo capitolo. Per una valutazione di dettaglio sull'impatto della riforma Monti-Fornero sul contratto di apprendistato si rimanda a: U. Buratti, F. Fazio: *Apprendistato in una prospettiva di crescita: occupazionale o formativa?*; e L. Rustico, *Apprendistato tante parole, pochi fatti*, ambedue in: AA.VV., *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, a cura di P. Rausei e M. Tiraboschi, @2012 ADAPT University Press, in www.bollettinoadapt.it. A tal proposito si veda anche: E. Carminati e M. Tiraboschi, *Apprendistato: novità e conferme*, in: AA.VV., *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, a cura di P. Rausei e M. Tiraboschi, @2012 ADAPT University Press, in www.bollettinoadapt.it. Infine un giudizio complessivo sulle novità contenute nella legge n. 92/2012 può essere ricavato da: M. Tiraboschi, *L'apprendistato come ipotesi di contratto di lavoro prevalente*, in: AA. VV., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di M. Tiraboschi e M. Magnani, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

Le prime indicazioni operative sull'apprendistato post-riforma Monti-Fornero sono contenute nella *Circolare n. 18/2012* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in www.lavoro.gov.it.

6. Apprendistato e P.A.: un cammino complesso

Il cammino di estensione del contratto di apprendistato al pubblico impiego è alquanto complesso e si può articolare in tre fasi successive.

La prima coincide con la previsione contenuta nel decreto legislativo n. 167/2011 di affidare ad un apposito Decreto della Presidenza del Consiglio

dei Ministri la regolamentazione di questo istituto all'interno della Pubblica Amministrazione. Sul punto si vedano in primo luogo: F. Verbaro, *Dall'apprendistato scossa ai criteri di reclutamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 maggio, 2011; C. Galbiati, *Pubblica Amministrazione e apprendistato: verso una futura sperimentazione?*, in *Guida al lavoro*, n. 29, 15 luglio 2011, *Il Sole 24 Ore*, Milano; A. Forte, *L'apprendistato debutta nel pubblico impiego*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 10, ottobre 2011, *Il Sole 24*, Milano. Un'analisi di dettaglio e comparata sull'argomento apprendistato e Pubblica Amministrazione è rinvenibile in: C. Galbiati, *L'apprendistato nella pubblica amministrazione*, in AA. VV., *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

La seconda fase coincide con il cammino di adeguamento del pubblico impiego alle novità previste dalla riforma Monti-Fornero in materia di lavoro. In data 29 marzo 2012 il Dipartimento della Funzione Pubblica, in occasione di un primo incontro con le Organizzazioni Sindacali, ha predisposto un documento di lavoro dal titolo: *Interventi sul mercato del lavoro pubblico*, rinvenibile in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*. Il testo presenta i possibili vantaggi provenienti dall'utilizzo del contratto di apprendistato nell'Amministrazione Pubblica da usare anche per porre fine al ricorso dei Contratti di Formazione e Lavoro. A seguito di diversi incontri, Governo e Parti Sociali hanno sottoscritto un'intesa il 3 maggio 2012, ratificata l'11 maggio 2012, che, almeno nelle intenzioni, dovrebbe costituire il punto di partenza per una nuova riforma del lavoro pubblico. Il testo del documento è rinvenibile in: www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*. Dal testo dell'Intesa scompare qualsiasi riferimento al contratto di apprendistato. Per una breve presentazione ufficiale dell'intesa si rinvia a: Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, *Migliorare la Pubblica Amministrazione. Il Protocollo con il sistema delle Autonomie e le Organizzazioni sindacali*, Roma, 11 maggio, 2012, in www.funzionepubblica.gov.it. Il testo del documento ha avuto una forte eco anche dal punto di vista giornalistico, per una prima rassegna si rimanda a: D. Colombo, *Licenziamenti disciplinari, l'accordo è più vicino*, in *Il Sole 24 Ore*, 4, maggio, 2012; A. Ricciardi, *Statali, salta la riforma Brunetta*, in *ItaliaOggi*, 4 maggio, 2012; R. Bagnoli, *La "controriforma" degli statali*, in *Corriere della Sera*, 5 maggio, 2012; G. Matarazzo, *Modello partecipativo per il pubblico impiego*, in *Avvenire*, 5 maggio, 2012; F. Patroni Griffi, *Il contratto statali? Più servizi ai cittadini*, in *Corriere della Sera*, 6 maggio, 2012; L. Oliveri, *Una controriforma per il pubblico impiego*, in www.lavoce.info, 8 maggio, 2012; D. Colombo, *Dico no alla controriforma della Pa*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 maggio, 2012; T. Boeri e P. Garibaldi, *Verso un nuovo dualismo: privati contro pubblici*, in www.lavoce.info, 15 maggio, 2012. Un'analisi di dettaglio dei contenuti del documento è, invece, rinvenibile in: F. Verbaro, *L'eterno cantiere del lavoro pubblico*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 5, maggio 2012; M. Barilà, A. Naddeo, *Cosa cambia per la PA con la riforma del lavoro*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 5, maggio

2012; U. Buratti, C. Chionna, C. Galbiati, G. Neri, *Il percorso di riforma parallelo nella PA*, in: AA.VV., *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, a cura di P. Rausei e M. Tiraboschi, ©2012 ADAPT University Press, in www.bollettinoadapt.it; M. Tiraboschi, *Pubblica Amministrazione: a quando la riforma?*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7, luglio 2012; P. Fuso, *Relazioni sindacali: quali possibili novità?*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7, luglio, 2012; U. Buratti, *Performance: ambiguità dell'Intesa e indicazioni del Dl 95*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7, luglio, 2012; C. Chionna, *Mercato del lavoro pubblico: obiettivo convergenza*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7, luglio, 2012; G. Neri, *La formazione nella PA e i "nuovi" confini della dirigenza*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7, luglio, 2012; M. Argenziano, *Ob torto (proto)collo: contenuto, ragioni e prospettive di un accordo*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7, luglio, 2012. Un'analisi del tema dell'apprendistato in questa seconda fase è contenuta in: D. Colombo, *Apprendistato via di accesso anche nella pa*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 aprile 2012; U. Buratti, C. Galbiati, *Apprendistato: quale opportunità per la PA?*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 5, maggio 2012, Il Gruppo Sole 24 Ore, Milano; U. Buratti, *Apprendistato e lavoro pubblico: un binomio possibile?*, in *Cgia Rivista. Formazione, lavoro, persona*, anno II, n. 5, in www.cgiarivista.eu.

L'ultima fase del cammino di estensione del contratto di apprendistato nel pubblico impiego coincide con la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo n. 167/2011 e la conseguente impossibilità di far ricorso al tale tipologia contrattuale nella Pubblica Amministrazione. A tal proposito si veda: U. Buratti, C. Galbiati, *Apprendistato nella PA: tempo scaduto?*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, 29 ottobre 2012, n. 38, in www.bollettinoadapt.it.

Infine, sull'alunnato quale possibile antesignano del contratto di apprendistato è utile riferirsi al già citato: G. Melis, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in *L'amministrazione centrale*, a cura di S. Cassese, UTET, Torino, 1984.

7. Flessibilità, formazione e questione anagrafica

L'analisi del contratto di apprendistato rivela come le sue tre caratteristiche fondamentali siano il mix tra flessibilità e sicurezza, il ruolo centrale della formazione e la platea giovanile a cui è rivolto.

Per un'analisi della questione della flessibilità nel pubblico impiego si rimanda, in prima battuta, al già citato AA. VV., *La guida ai lavoratori pubblici 2012*, a cura di C. Russo, Edizioni Lavoro, 2011 nel quale vengono indicate le diverse tipologie contrattuali non coincidenti con il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato utilizzabili nel pubblico impiego. Il ricorso alle forme flessibili di lavoro nella Pubblica Amministrazione è

disciplinato dagli articoli 7 e 36 del decreto legislativo n. 165/2001. Per un loro commento si rimanda a quanto contenuto nel già citato G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca, *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. 3, III edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2011. Per un'analisi quantitativa del fenomeno si è fatto riferimento a: Corte dei Conti, *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, Roma, maggio 2012, in www.corteconti.it; Ragioneria Generale dello Stato, *Conto annuale 2010*, in www.contoannuale.tesoro.it; Ragioneria Generale dello Stato, *Analisi di alcuni dati del conto annuale del periodo 2007-2011*, sempre in www.contoannuale.tesoro.it. I dati presentati dalle tre relazioni non sono del tutto coincidenti, tuttavia permettono comunque di avere un'immagine reale del fenomeno. Un primo commento a quanto contenuto nel documento della Corte dei Conti è presente in: R. Bruno, *Relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012: prime osservazioni*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, 21 maggio 2012, n. 19, in www.bollettinoadapt.it. Per un giudizio sull'utilizzo distorto della flessibilità nel pubblico impiega oltre a: P. Fuso, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Fallimenti e criticità: il nodo del lavoro atipico o precario nella PA*, in AA. VV., *La nuova riforma del lavoro pubblico*, a cura di M. Tiraboschi e F. Verbaro, Giuffrè Editore, Milano, 2010; si rimanda a: M. Tiraboschi, *Intraprendere nel lavoro e nell'impresa*, 2010, in www.settimanesociali.it; F. Verbaro, *Gli effetti nefasti della mancata applicazione della legge Biagi nella P.A.*, in www.cuorecritica.it.

Per quanto riguarda la questione della formazione nella Pubblica Amministrazione una ricognizione di tipo storico è rinvenibile in: S. Sepe, *Per una storia della formazione dei funzionari statali in Italia*; C. Meoli, *La formazione del lavoratore statale ieri e oggi*. Ambedue i saggi sono contenuti nel già citato AA. VV., *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, a cura di A. Varni e G. Melis, Rosenberg & Sellier, Torino, 1997. L'analisi quanti-qualitativa della formazione nel pubblico impiego è stata presentata nella ricerca condotta dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione dal titolo: *14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione*, in www.sspa.it. Una lettura interpretativa dei dati qui riportati è stata compiuta da: A. Armati, G. Barbeta, *I piani formativi delle amministrazioni alla luce della direttiva 10 del 30 luglio nella pubblica amministrazione*; G. Vallotti, *La formazione manageriale nel settore pubblico: una storia lunga trent'anni*; G. Della Rocca, *La formazione del personale pubblico: i dilemmi in tempi di turbolenza economica e sociale*. Tutte e tre questi approfondimenti accompagnano la presentazione dell'analisi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Infine, i dati relativi all'età media dei pubblici dipendenti sono stati ricavati dall'analisi della documentazione fornita dalla Ragioneria Generale dello Stato nel documento *Conto annuale 2008-2009-2010*, in www.contoannuale.tesoro.it.

RINGRAZIAMENTI

Alla fine di questa straordinaria avventura che è stato il dottorato di ricerca desidero, ancora una volta, ringraziare tutte le persone che in modi diversi mi hanno accompagnato in questo cammino.

Grazie al mio babbo, perché con le sue poche parole e il suo grande esempio mi ha spinto ad arrivare fino qua.

Grazie a mia mamma, in mille modi e in ogni momento premurosa.

Grazie a mia sorella Beatrice che anche questa volta non ci sarà perché nella sua amata Africa. La vicinanza o la distanza non si misurano in chilometri.

Grazie a mia sorella Eleonora, semplicemente perché è la Leo. Punto.

Grazie a mia nonna Teresa, presenza vigile ad ogni mio ritorno il venerdì sera.

Grazie a tutta la famiglia Buratti, in modo particolare allo zio Massimo e alla zia Ada per il loro caldissimo affetto e il loro prezioso sostegno.

Grazie a Marco, per la nostra solida amicizia.

Grazie a Webby, ad Agnese e ai piccoli Francesco e Andrea, per il calore con cui ogni volta mi accogliete nella vostra casa.

Grazie a Gigi, per le nostre passeggiate in montagna e per le preziose serate alla Menabrea.

Grazie a Silvia, per i nostri scambi di vedute.

Grazie a Elisabetta e Matteo, per il tentativo di andar oltre il passato.

Grazie al mio don, che so che mi aspetta ad ogni mio ritorno.

Grazie a don Carlo, perché in quel che sono c'è anche il suo zampino.

Grazie agli amici di sempre di Biella e di Chiavazza, a quelli nuovi del Villaggio, ai numerosi pargoli che allietano le nostre serate. Siete quel piccolo mondo antico dove ci si sente sempre a casa.

Grazie al professor Riva, perché ha saputo portare a frutto un cammino iniziato ormai qualche anno fa e perché, anche questa volta, ha avuto molta pazienza.

Grazie al professor Tiraboschi, perché senza il suo coraggio e senza la sua impreveduta scommessa su di me tutto questo non sarebbe mai stato possibile.

Grazie al professor Bertagna, per la passione per “la persona” che ci accomuna.

Grazie alla Cisl FP, in modo particolare al segretario generale Giovanni Faverin, al segretario nazionale Daniela Volpato e alla dottoressa Susanna Lovato, per aver dato vita a questo progetto.

Grazie a Cristina, che ha condiviso con me questa esperienza giorno dopo giorno per quasi tre anni, mi ha aiutato ad entrare nel mondo del diritto, mi ha

incoraggiato nei passaggi più delicati e ha avuto la pazienza di leggere e rileggere ogni cosa che ho scritto.

Grazie a Serena, per la freschezza e la solarità della sua amicizia.

Grazie a Mariagrazia e a Luca, per le vacanze insieme e per i confronti sul modo di vedere e di affrontare la vita.

Grazie a Pippo, compagno fedele di mille viaggi, lezioni, fatiche e cene. Senza la sua presenza questi tre anni avrebbero avuto un gusto diverso.

Grazie a Ciccio, per la spontaneità che lo contraddistingue.

Grazie a Marina, la cui vitalità mi dimostra che una Pubblica Amministrazione competente non è un'utopia.

Grazie a tutti i compagni di scuola, perché hanno trasformato il dottorato da semplice esperienza di studio a esperienza di vita.

Grazie a tutti i collaboratori di Adapt, perché con molti di loro è iniziato qualcosa che va oltre il semplice lavorare insieme.

Grazie ai numerosi membri della Segreteria Provinciale di Milano della Cisl Fp con i quali, in questi tre anni, ho avuto modo di scambiare idee, progetti e prospettive.

*Infine, il grazie più grande è ancora una volta per Te.
Il senso di tutto questa fatica è unicamente il nostro silenzioso costruire.
Il nostro desiderio di famiglia.*

INDICE GENERALE

PREMESSA DIFFICOLTÀ DI UN SUPERAMENTO

1. Superare la burocrazia?.....	4
2. Lavoro pubblico, persona, professionalità.....	5
3. Le tre tappe del percorso.....	6

PARTE PRIMA FONDAMENTI PER UN LAVORO PUBBLICO “PERSONALE”

CAPITOLO PRIMO MITI BUROCRATICI LA MACCHINA OLTRE LA MACCHINA

1. Burocrazia: difficoltà di una definizione.....	8
2. Una strana alleanza.....	9
3. Pubblico e privato: una frattura originaria.....	10
4. L'Amministrazione-Macchina.....	11
5. Un mito moderno.....	11
6. Il fascino degli inizi.....	12
7. Fuga dallo Stato, non dalla macchina.....	14
8. Un uomo solo al comando.....	14
9. Una certa continuità.....	15
10. Rito burocratico.....	16
11. Un linguaggio per iniziati.....	17
12. Feticcio burocratico.....	18
13. L'autocombustione amministrativa.....	19
14. Reinventare l'Amministrazione.....	19
15. Un nuovo mito: l'Amministrazione-Azienda.....	20
16. Una nuova fascinazione.....	21
17. La macchina oltre la macchina.....	22
18. Riorganizzazione, non ripensamento.....	23
19. Una pericolosa confusione.....	24
20. Un percorso più lungo.....	24

CAPITOLO SECONDO A SERVIZIO DI CHI?

1. Ragione strumentale o ragione valutante?.....	26
2. Un problema già risolto?.....	28
3. Riscoprire l'eredità.....	29

4. A servizio dell'Universale.....	30
5. <i>Paideia</i> burocratica.....	31
6. Lavoro pubblico o missione etica?.....	32
7. A servizio del particolare.....	33
8. “Gesuiti” al potere	34
9. Un “crasso” materialismo	35
10. Senza burocrazia?.....	36
11. A servizio del potere.....	37
12. Il dominio dello specialista.....	38
13. Professionisti senza passione.....	39
14. Il disincanto nel disincanto.....	40
15. A servizio del cittadino-utente-consumatore.....	41
16. Sapere per produrre.....	42
17. <i>Costumer oriented</i>	43
18. Ambiguità irrisolte	43
19. Il corpo amministrativo.....	44
20. Democrazia in bilico.....	44
21. Superare la frattura.....	45
22. Altre parole.....	46
23. A servizio esclusivo della cittadinanza.....	47
24. <i>Responsum</i> -abilità.....	47
25. Un'etica democratica.....	48
26. La fine di un'epoca.....	49

PARTE SECONDA
PROGETTI PER UN LAVORO PUBBLICO “PERSONALE”

CAPITOLO TERZO
DALL'EFFICIENTISMO ALLA COMPETENZA

1. Il lungo cammino verso una Amministrazione-Azienda.....	51
2. Anni Novanta: la “prima” stagione di riforme.....	53
3. Una nuova <i>vis</i> polemica: i Nullafacenti.....	54
4. Nullafacenti e Fannulloni: il “peso” delle parole.....	55
5. Un “piano industriale” per la Pubblica Amministrazione.....	56
6. Una nuova “grande riforma”.....	57
7. Una riforma razionale... verso lo scopo.....	58
8. Misurare, valutare, premiare: tre parole d'ordine.....	59
9. Il dirigente “manager”.....	61
10. Buoni o cattivi.....	61
11. Né bastone.....	62
12. ... Né carota.....	63
13. Lavoro pubblico di nuovo al bivio.....	65

14. Ipotesi per una (contro)riforma?.....	66
15. La via più sicura: i tagli (selettivi?).....	68
16. Ancora lavoro privato?.....	70
17. Un lavoro pubblico “schiacciato”.....	70
18. Oltre l'ingranaggio.....	72
19. La via della competenza.....	73
20. Le tre dimensioni della competenza.....	74
21. Competenza e lavoro pubblico.....	75
22. La via italiana alla competenza.....	76
23. Verso una Pubblica Amministrazione competente	77

CAPITOLO QUARTO DAL RECLUTARE ALL'APPRENDERE

PARTE PRIMA: RECLUTAMENTO O APPRENDISTATO?

1. Un passaggio epocale?.....	80
2. La “modernità” della Costituzione.....	80
3. Tra uguaglianza e merito: un cammino incerto.....	81
4. Un principio che resiste.....	82
5. Un rito che si ripete.....	84
6. Una potente conferma.....	84
7. Merito o imparzialità?.....	85
8. Una drammatica attualità.....	86
9. Reclutamento: imparzialità e spersonalizzazione.....	87
10. Un cortocircuito da superare.....	88
11. Dal reclutare all'apprendere?.....	88
12. Un ritorno alle origini	89
13. Una torsione ideologica?.....	90

PARTE SECONDA: L'APPRENDISTATO ALLA PROVA DEI FATTI

14. Le premesse di una riforma.....	91
15. I quattro apprendistati del d. lgs. n. 167/2011.....	92
16. Quale apprendistato per la Pubblica Amministrazione?.....	94
17. In un vicolo cieco.....	94
18. Una riforma ancora da attuare.....	95
19. Oltre le contraddizioni della contingenza.....	96
20. Le tre parole chiave dell'apprendistato.....	97
21. Flessibilità e lavoro pubblico.....	98
22. La fotografia di un decennio.....	99
23. Formazione e lavoro pubblico.....	104
24. Una formazione scarsa e autoreferenziale.....	105

25. Lavoro pubblico e questione anagrafica.....	107
26. Un <i>matching</i> possibile.....	108
27. Uscire dal vicolo cieco.....	109

PARTE TERZA
RIFERIMENTI PER UN LAVORO PUBBLICO “PERSONALE”

CAPITOLO PRIMO
MITI BUROCRATICI
LA MACCHINA OLTRE LA MACCHINA

1. Premessa.....	111
2. Polivocità del termine burocrazia.....	112
3. L'evoluzione storica della burocrazia italiana.....	113
4. Metafore e luoghi comuni sul lavoro pubblico.....	115
5. Lavoro pubblico e linguaggio.....	117
6. Burocrazia e modernità.....	118

CAPITOLO SECONDO
A SERVIZIO DI CHI?

1. Premessa.....	120
2. Tra affermazioni e smentite.....	121
3. Il servizio all'Universale: Hegel.....	121
4. L'ipocrisia burocratica: Marx.....	122
5. La burocrazia come professione: Weber.....	123
6. L'Amministrazione-Azienda: il <i>New Public Management</i>	124
7. Il servizio alla cittadinanza: una svolta epocale.....	124

CAPITOLO TERZO
DALL'EFFICIENTISMO ALLA COMPETENZA

1. Premessa.....	129
2. Il lavoro pubblico in Italia.....	129
3. Dal Rapporto Giannini alla polemica sui Nullafacenti.....	130
4. Verso la Riforma Brunetta.....	131
5. Il decreto legislativo n. 150/2009	132
6. Le misure di contenimento dei costi 2010-2011.....	134
7. L'impatto della riforma Monti-Fornero sul lavoro pubblico.....	136
8. La <i>spending review</i>	138
9. Verso una Pubblica Amministrazione competente.....	138
10. Il <i>framework</i> valoriale nel lavoro pubblico italiano.....	140
11. Il caso Italia.....	142

CAPITOLO QUARTO
DAL RECLUTARE ALL'APPRENDERE

1. Premessa.....	144
2. Concorso pubblico e reclutamento del personale.....	144
3. Il contratto di apprendistato prima del d. lgs. n. 167/2011.....	147
4. Il cammino di riforma dell'apprendistato.....	147
5. Apprendistato e riforma del lavoro.....	150
6. Apprendistato e P.A.: un cammino complesso.....	150
7. Flessibilità, formazione e questione anagrafica.....	152
RINGRAZIAMENTI.....	154