

Proposte per un lavoro pubblico non burocratico

di
Umberto Buratti

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 11

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

Roberta Caragnano

Lilli Casano

Maria Giovannone

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

Emmanuele Massagli

Flavia Pasquini

Pierluigi Rausei

Silvia Spattini

Davide Venturi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Gabriele Gamberini

Andrea Gatti Casati

Francesca Fazio

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Martina Ori

Giada Salta

Francesca Sperotti

Proposte per un lavoro pubblico non burocratico

di
Umberto Buratti

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ISBN 978-88-98652-05-1

Chiuso in redazione il 5 luglio 2013

© 2013 ADAPT University Press – Pubblicazione on line della Collana ADAPT

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

INDICE

Michele Tiraboschi, <i>Presentazione</i>	IX
Umberto Buratti, <i>Introduzione</i>	XV

Capitolo I MITI BUROCRATICI. LA MACCHINA OLTRE LA MACCHINA

1. Premessa.....	1
2. Polivocità del termine burocrazia	2
3. L'evoluzione storica della burocrazia italiana	4
4. Metafore e luoghi comuni sul lavoro pubblico.....	6
5. Lavoro pubblico e linguaggio	9
6. Burocrazia e modernità	10

Capitolo II A SERVIZIO DI CHI?

1. Premessa.....	13
2. Tra affermazioni e smentite	14
3. Il servizio all'Universale: Hegel	15
4. L'ipocrisia burocratica: Marx	16
5. La burocrazia come professione: Weber	17
6. L'Amministrazione-Azienda: il <i>New Public Management</i>	18
7. Il servizio alla cittadinanza: una svolta epocale.....	19

Capitolo III DALL'EFFICIENTISMO ALLA COMPETENZA

1. Premessa.....	25
------------------	----

2. Il lavoro pubblico in Italia	26
3. Dal Rapporto Giannini alla polemica sui Nullafacenti	26
4. Verso la riforma Brunetta	28
5. Il decreto legislativo n. 150/2009	29
6. Le misure di contenimento dei costi 2010-2011	31
7. L'impatto della riforma Monti-Fornero sul lavoro pubblico	33
8. La <i>spending review</i>	36
9. Verso una Pubblica Amministrazione competente	37
10. Il <i>framework</i> valoriale nel lavoro pubblico italiano	38
11. Il caso Italia	42

Capitolo IV
DAL RECLUTARE ALL'APPRENDERE

1. Premessa	45
2. Concorso pubblico e reclutamento del personale	46
3. Il contratto di apprendistato prima del decreto legislativo n. 167/2011	48
4. Il cammino di riforma dell'apprendistato	49
5. Apprendistato e riforma del lavoro	52
6. Apprendistato e PA: un cammino complesso	53
7. Flessibilità, formazione e questione anagrafica	56

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma a metà del guado**, 2012
2. Pierluigi Rausei, Michele Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma sbagliata**, 2012
3. Michele Tiraboschi, **Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times**, 2012
4. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2012**, 2012
5. Buratti, Catalfamo, Correale, Cortesi, Covini, De Virgilio, Di Stani, Fionda, Innessi, Magni, Mariani, Marrazzo, Massagli, Mazzini, Milito, Morello, Neri, Oddo, Ori, Perletti, Petruzzo, Pignatti Morano, Salta, Seghezzi, Simoncini, Tolve, Tomassetti, Valcavi, Vari, Zucaro, **I programmi alla prova**, 2013
6. Umberto Buratti, Lilli Casano, Lidia Petruzzo, **Certificazione delle competenze**, 2013
7. Lilli Casano (a cura di), **La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?**, 2013
8. Francesca Fazio, Emmanuele Massagli, Michele Tiraboschi, **Indice IPCA e contrattazione collettiva**, 2013
9. Gaetano Zilio Grandi, Mauro Sferrazza, **In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine**, 2013
10. Michele Tiraboschi (a cura di), **Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale**, 2013

Presentazione

di Michele Tiraboschi

1. Lavoro pubblico: il grande assente

Il periodo che va dall'insediamento del Governo Letta alla approvazione del c.d. "Pacchetto Lavoro" da parte del Consiglio dei Ministri il 26 giugno 2013 è stato caratterizzato da un vivace dibattito intorno alle misure utili al Paese per combattere in modo radicale la piaga della disoccupazione e per contribuire al rilancio del sistema economico e produttivo italiano.

Sul tavolo sono state di volta in volta presentate soluzioni differenti, spesso o poco praticabili, per via delle rare risorse disponibili, come nel caso dello *Youth Guarantee*, o poco ragionevoli, perché inefficaci nel dare una svolta al mercato del lavoro, come nel caso della *Staffetta Generazionale*.

In questo turbinio di progetti e proposte, talvolta più intenti a cercare i titoli sui giornali che a garantire una riforma complessiva del lavoro, le Parti Sociali hanno fatto sentire la propria voce sia a livello istituzionale che nelle piazze del Paese.

I risultati di una simile attività di confronto sono confluiti nel decreto legge n. 76/2013 le cui poche luci e le molte ombre sono state analizzate nel volume precedente di questa collana con la speranza che nel passaggio parlamentare le contraddizioni più evidenti trovino una soluzione.

Non si può non notare, però, come in questo lasso di tempo vi sia stato un grande assente nel dibattito quotidiano: il lavoro pubblico. A

differenza della stagione 2006-2008 quando la Pubblica Amministrazione ha occupato lenzuolate di pagine sui quotidiani nazionali e sulle riviste specialistiche per via della polemica sui Nullafacenti, prima, e contro i Fannulloni, poi, oggi l'argomento ha smesso, improvvisamente, di essere al centro dell'attenzione non solo dell'opinione pubblica, ma anche (forse) degli studiosi. Eppure una Pubblica Amministrazione di qualità è il perno di un qualunque progetto di riforma del Paese a partire dalle stesse misure contemplate nel citato "Pacchetto Lavoro". Dall'analisi complessiva del decreto, infatti, emerge che ben poche sono le disposizioni con efficacia immediatamente esecutiva: il 20% circa. Le norme di maggiore peso ed importanza sono invece subordinate alla azione delle Regioni o a interventi attuativi del Governo e dei singoli Ministeri, per cui c'è bisogno di un personale pubblico competente e valorizzato per le sue capacità.

A dire il vero, il *low profile* in tema di PA è iniziato già durante la stagione del Governo Monti. Questo, infatti, ha con intensità e rapidità riformato il mercato del lavoro privato, preferendo rimandare a data da destinarsi l'intervento sul pubblico impiego. Il disegno complessivo di riordino della materia delineato dall'Intesa sottoscritta con le Parti Sociali l'11 maggio 2012 è stato attuato, di fatto, solo parzialmente e senza un intervento risolutivo sugli elementi più delicati che riguardano la vita del sistema amministrativo italiano. La via maestra seguita dal precedente Esecutivo è stata quella della razionalizzazione dei costi, delineata con il decreto legge n. 95/2012 contenente la *spending review*.

Al rigore in materia di spesa è seguito poi un rigore di carattere "morale" con il tentativo di combattere il fenomeno della cattiva amministrazione attraverso una legislazione specificatamente dedicata al tema. Centrale in questo caso è stata la legge n. 190/2012, meglio nota come legge anticorruzione, la quale ha dato vita ad una serie di provvedimenti sulla trasparenza del servizio pubblico e sulla condotta dei dipendenti della PA i cui benefici si vedranno (forse) a lungo termine.

Le Parti Sociali dal canto loro hanno risposto ad un simile atteggiamento di rigore con una logica spesso difensiva cercando unicamente di raggiungere l'obiettivo di evitare la scadenza dei contratti a termine e di scongiurare il rinnovo dell'ennesimo blocco contrattuale. A livello progettuale e propositivo, invece, poco o nulla è stato presentato.

Di rinvio in rinvio si è giunti così al tempo presente. La situazione di stallo sembrava, però, destinata a sbloccarsi con lo stesso "Pacchetto

Lavoro". Una delle tante versioni "non ufficiali" circolate prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del testo definitivo, infatti, conteneva all'articolo 10 ben 15 commi finalizzati a riformare il lavoro pubblico. In un secondo momento, tuttavia, il Governo ha deciso di stralciare dal decreto legge n. 76/2013 la parte relativa alla Pubblica Amministrazione. È stato il Ministro competente in materia, Gianpiero D'Alia, prima via *twitter* e poi tramite una serie di interviste, a chiarire che la questione pubblico impiego sarà oggetto del lavoro dell'Esecutivo a partire dal mese di luglio 2013. La rilevanza del tema richiede, infatti, un confronto *ad hoc* con le Parti Sociali e le Autonomie Locali, i cui risultati dovranno confluire in un nuovo provvedimento di riordino complessivo del sistema amministrativo.

Lo stralcio della parte relativa al comparto pubblico dal c.d. "Pacchetto Lavoro" potrebbe apparire come l'ennesimo ritardo che il sistema amministrativo italiano accumula rispetto al settore privato. Un giudizio meno sommario e (forse) altrettanto meno severo potrà esser dato solo una volta conosciute le reali intenzioni del Governo in materia di Pubblica Amministrazione. Tuttavia, se quanto contenuto nelle bozze del decreto legislativo n. 76/2013 verrà, come sembra, confermato, non si potrà far altro che prendere atto di come per il lavoro pubblico non ci sia niente di nuovo sotto il sole.

Dopo le stagioni della riorganizzazione efficientistica il cui emblema è stato il decreto legislativo n. 150/2009 e della razionalizzazione della spese secondo il modello della *spending review*, sembra in arrivo una più rassicurante stagione di stabilizzazione dei precari.

2. Un progetto per superare "l'eterno ritorno dell'uguale"

Nelle politiche che il Governo sta per mettere in atto in materia di lavoro pubblico si ha la sensazione di essere di fronte, per l'ennesima volta, all'ultima fase del solito circolo vizioso che con costanza investe la Pubblica Amministrazione: grandi progetti di riforma del sistema (2006-2009), mancanza di fondi (2010-2012), stabilizzazione del personale (2013).

Per uscire da questo "eterno ritorno dell'uguale" occorre una progettualità più ampia e non una visione di breve periodo proficua, magari, in termini elettorali e politici, ma non per il bene complessivo del

sistema Paese. Serve, in altre parole, una visione in grado di guardare in modo nuovo alla Amministrazione Pubblica e al suo esser a servizio esclusivo del Paese. Uno sguardo prospettico che sappia contemporaneamente andare oltre sia alle consuete retoriche efficientistiche che accompagnano ogni progetto di riforma amministrativa sia alle tentazioni corporative dei lavoratori pubblici che non vogliono vedere messe in discussione alcune loro “apparenti” certezze.

Al centro del dibattito va posta la questione nodale del rapporto tra cittadinanza e sistema amministrativo. La delineazione di un modello partecipativo e collaborativo che superi tanto l’egemonia da parte dell’Amministrazione quanto le logiche rivendicazionistiche sbilanciate verso un’idea di cittadino utente-consumatore così forti oggi, sembra poter costituire una “terza” via fino ad ora poco o per nulla battuta.

Una nuova relazione tra PA e cittadino improntata sulla partecipazione permetterebbe alla prima – e ai suoi lavoratori – di liberarsi una volta per sempre dalla maschera di peso inutile e impedimento allo sviluppo del Paese; al secondo di riacquisire fiducia nelle Istituzioni che è l’elemento necessario per liberare energie e risorse in vista della costruzione del futuro.

A ben vedere, poi, termini come collaborazione, partecipazione, condivisione sono anche le parole chiave che investono oggi il lavoro privato dove le vecchie concezioni e i vecchi steccati culturali, legati ad un mondo taylorista che non esiste più, stanno saltando rapidamente.

Una rinnovata Pubblica Amministrazione deve e può partire solo da qui, abbandonando senza nessuna nostalgia le ricette del passato che non hanno più nulla a che vedere con il tempo presente e affrontando di petto le sfide di un lavoro veramente post-moderno e quindi post-burocratico.

Il presente volume si muove in questa direzione, cercando di dare un contributo per alimentare una progettualità in materia di lavoro pubblico che esca dalla retorica dell’efficientismo e dalla difesa dell’esistente *tout court*, aprendo, invece, a una logica realmente partecipativa e collaborativa tra cittadini e sistema pubblico.

Il lettore troverà qui una miniera preziosa di indicazioni bibliografiche che una dopo l’altra danno vita a un nuovo sguardo di insieme sulla Pubblica Amministrazione, caratterizzato da una forte interdisciplinarietà delle fonti analizzate e studiate. Quel che si presenta, infatti, è un esempio di *literature review*: una metodologia di origine anglosassone

che ADAPT sta sperimentando all'interno della Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro promossa insieme al Centro per la qualità dell'apprendimento e dell'insegnamento presso l'Università degli Studi di Bergamo.

Il volume è la base di un lavoro di ricerca durato tre anni di dottorato i cui risultati complessivi verranno pubblicati il prossimo anno e che è stato reso possibile grazie a un'*internship* presso la Cisl Funzione Pubblica che ha permesso all'Autore di prendere consapevolezza dei problemi del sistema amministrativo italiano non solo tramite uno studio teorico, ma anche e soprattutto mediante il confronto quotidiano con gli operatori che tutti i giorni lavorano dentro la PA.

La speranza è quella di contribuire, con questo nuovo ebook della collana ADAPT University Press, ad alimentare un dibattito che possa essere alla base di una riforma amministrativa basata sulla collaborazione tra cittadino e lavoratori pubblici, in un'ottica partecipativa.

In fin dei conti, anche per la Pubblica Amministrazione è giunto il tempo per parlare di *co-working*.

Introduzione

di Umberto Buratti

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. Una malattia incurabile?

Si può dire, parafrasando un celebre motto popolare, che di “proposte per un lavoro pubblico non burocratico” è lastricata la via del riformismo amministrativo italiano. “Superare la burocrazia”, infatti, è il *leitmotiv* che si presenta ogniqualvolta si pensa ad una riforma o anche solo ad un intervento in materia di pubblico impiego. Un simile imperativo (quasi categorico) pende come una spada di Damocle sulla testa della Pubblica Amministrazione sin dalla sua nascita e la recente polemica contro i Nullafacenti o i Fannulloni, a ben vedere, non è altro che la versione contemporanea delle caricature al vetriolo nei confronti dei *Travet* del neonato Regno di Italia alla fine dell'Ottocento.

Il desiderio, più o meno nascosto, di ogni riforma della Pubblica Amministrazione coincide di fatto con il tentativo di poter trasformare

l'elefantiaco apparato burocratico in un sistema efficiente, pronto e reattivo che non rallenti l'attività del Paese, ma, al contrario, la traini.

La "malattia burocratica" è dunque cosa nota da tempo. Anche la terapia, però, non è di certo nuova. Contro i malanni del sistema amministrativo sono più di 150 anni che si cerca di rispondere con un'iniezione massiccia di efficientismo, non sembrando esser possibili altre soluzioni.

Eppure in questo rincorrersi ciclico e quasi ossessivo tra malato e medico, qualcosa non torna. La Pubblica Amministrazione non ha mai fatto quel salto di qualità atteso e allo stesso tempo le diverse riforme attuate non hanno saputo guarire un paziente che ormai pare esser caduto in una condizione patologica cronica.

Si è così in un circolo vizioso dal quale sembra difficile, se non impossibile, uscire. In un cortocircuito logico per cui contro il male burocratico non si hanno altre ricette se non quelle efficientistiche, ma queste, fallendo, finiscono per alimentare proprio ciò che volevano estirpare.

Un certo disincanto e un (sano?) realismo dovrebbero portare forse a concludere che la continua lotta tra burocrazia ed efficienza è destinata a non terminare mai. In taluni casi sarà la prima ad avanzare e la seconda a retrocedere, in altri, invece, le parti invertiranno i ruoli.

Tertium non datur.

2. Un falso binomio

I (continui) fallimenti delle proposte messe di volta in volta in campo contro la cattiva Amministrazione dovrebbero indurre a una maggiore cautela nel ripetere che la cura contro ogni male del sistema pubblico italiano consiste in una sua svolta in senso efficientistico.

A ben vedere, infatti, nella loro diversità, la maggior parte dei discorsi sull'efficienza della Pubblica Amministrazione hanno in maniera più o meno esplicita come archetipo di riferimento il modello della macchina amministrativa. Ovvero un meccanismo perfetto in cui ogni elemento è in sincronia con gli altri e tutto funziona a regola d'arte.

Si tratta di un vero e proprio mito che con il passare del tempo ha modificato il proprio aspetto, ma non ha perso di esercitare il proprio fascino. Ancora oggi, infatti, ritorna abbondantemente in molti dibattiti sui quotidiani e sulle riviste. Non sembra quindi possibile pensare e

ripensare il lavoro amministrativo senza rifarsi in maniera più o meno diretta al fascino del meccanicismo. Seppure con modi e metodi sempre diversi è al mito della macchina che occorre mirare se si vuole salvare la Pubblica Amministrazione dalla malattia burocratica.

In questo "ritorno dell'identico" si cela però il vero nodo della questione. Il riferirsi costantemente, seppur con variazioni sensibili, al medesimo archetipo di riferimento rivela come tutti i discorsi sul lavoro pubblico si siano ridotti e si riducano, di fatto, a mero un problema organizzativo. A una logica strumentale. A una questioni di mezzi, non di fini. Dentro al medesimo paradigma, infatti, non è possibile trovare soluzioni veramente nuove, al limite emergeranno delle interessanti variazioni sul tema. Nulla di più (cfr. capitolo I, *Miti burocratici. La macchina oltre la macchina*).

Il primo passo dunque verso una proposta per un lavoro pubblico non burocratico consiste nel provare a smascherare la presunta impossibilità di uscire dallo schema dell'efficientismo quale unica risposta alla burocrazia intesa come cattiva Amministrazione. La messa in crisi del mito meccanicistico, però, apre immediatamente la domanda sul senso del lavoro pubblico e della sua esistenza. È questo l'interrogativo a cui occorre dar risposta se si vuole uscire, forse definitivamente, dall'*impasse* e dal circolo vizioso nel quale si è caduti (cfr. capitolo II, *A servizio di chi?*).

Se, come sembra, è possibile riprendere la questione amministrativa superando una volta per tutte il paradigma razional-meccanicistico, così caro all'epoca moderna, in favore di una rivalutazione della persona che lavora a servizio della cittadinanza, allora e solo allora si aprono degli spazi nuovi per la Pubblica Amministrazione.

Spazi ancora tutti da immaginare e da approfondire che però possono avere delle immediate ricadute sia nella vita quotidiana del sistema amministrativo italiano sia nella fase di ingresso delle nuove generazioni di lavoratori pubblici (cfr. capitolo III, *Dall'efficientismo alla competenza* e capitolo IV, *Dal reclutare all'apprendere*).

Il tentativo di questo volume consiste proprio nel voler mettere insieme le voci di diversi autori in un dialogo che riveli la necessità di superare vecchi schemi che andavano bene (forse) per il passato ma che oggi rischiano di ingabbiare ancora di più il sistema pubblico italiano e le persone che vi operano.

L'itinerario verso un lavoro pubblico non burocratico che qui si intende proporre non prevede scorciatoie o facili soluzioni, al contrario, prova a

impostare il discorso ripartendo dalle fondamenta con l'aiuto di molti e più autorevoli compagni di viaggio che, in qualche modo, già nel passato avevano provato a tracciare una via diversa.

Capitolo I

Miti burocratici.

La macchina oltre la macchina

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 e 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 rifà 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 come 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, invece, 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 quindi 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*, 1979, vol. 31; 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, 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*, Franco Angeli, 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, 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*, 1974, n. 5-6.

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, 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, Roma, 2007; S. Sepe, 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, 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*, 2008, vol. 86, n. 1. 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. Infine, per un commento dettagliato sul decreto legislativo n. 150/2009 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, Milano, 2010, a cura di M. Tiraboschi, 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 propongono un'analisi storica sui principali

difetti del sistema pubblico italiano, accompagnata da una serie di indicatori economici per una comparazione internazionale sull'efficienza della PA e G. Melis, *Lo Stato in un cono d'ombra? Le istituzioni nel Centocinquantesimo*, in *Le Carte e la Storia*, giugno 2011, n. 1. 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 stata teorizzata da F. Marini in: *The Uses of Literature in the Exploration of Public Administration Ethics: The Example of Antigone*, in *Public Administration Review*, 1992, vol. 52, n. 5; e in: *Literature and Public Administration Ethics*, in *The American Review of Public Administration*, 1992, vol. 22, n. 2. 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*, 2001, anno XV, n. 3. 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 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 c.d. 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 dell'allora 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 n. 1/2007 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 PA, un pubblico dipendente affaccendato ad evitare che qualsiasi forma di cambiamento lo possa anche solo sfiorare.

I lavori di V. Bersezio e A. 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 dè 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, *Policarpo 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, G. Tosatti, *Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento*, in *Le Carte e la Storia*, giugno 1999, n. 1. 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, 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.

Dagli anni Novanta in poi il linguaggio burocratico è stato più volte oggetto di indagine da parte di molti studiosi. In modo particolare già le prime 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

Che la burocrazia non sia unicamente una questione organizzativa, bensì epocale è una tesi sostenuta da tempo. L'intreccio tra questione burocratica e modernità infatti è stato formulato in modo paradigmato già agli inizi del Novecento da M. Weber in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922; *Economia e società*, trad. it. a cura di T. Biagiotti, F. Casabianca, P. Rossi, Edizioni di Comunità, Milano, 1980. Questa opera di M. Weber rimane dunque il testo fondamentale a cui fare riferimento. 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 e le argomentazioni 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 anche 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*, 2011, 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*, Il Mulino, Bologna, 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 e opere. Si vedano al riguardo: F. Benvenuti, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato contemporaneo*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1987, n. III; 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 di Amministrazione 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*.

Da diversi ambiti disciplinari e da autori con formazioni differenti si denuncia, quindi, come il superamento della burocrazia sia qualcosa di complesso che non può coincidere unicamente con la riforma di qualche istituto, più o meno vetusto. Al contrario, esso richiede la messa in gioco di categorie concettuali e valoriali che si radicano nella modernità. In altre parole, si potrebbe dire che anche per il lavoro amministrativo è ora di far i conti con il passaggio verso il post-moderno.

Capitolo II

A servizio di chi?

1. Premessa

Dietro l'enfasi che spesso accompagna le riforme amministrative improntate alle dottrine del *New Public Management* si rinviene con forza il mito amministrativo della macchina burocratica perfetta. Le parole d'ordine infatti sono le stesse dell'epoca moderna: efficienza, efficacia, produttività.

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

La sopravvivenza della macchina oltre alla macchina svela come la persistenza di un simile paradigma sia il vero ostacolo che non permette di progettare un lavoro pubblico realmente post-burocratico. Per sciogliere un simile nodo di Gordio occorre compiere quel passo indietro e quel percorso più lungo che sembra mancare nei processi di riforma amministrativa. Bisogna, in altre parole, porre con forza la questione sul senso dell'esistenza della Pubblica Amministrazione e, più precisamente, sul senso dell'esistenza della Pubblica Amministrazione in una democrazia.

Nel tentativo di rispondere a 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, ancora una volta e 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 quel cortocircuito che (ri)porta la Pubblica Amministrazione sempre al medesimo punto di partenza.

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 e, conseguentemente, dar vita a un processo di riforma amministrativa che vada oltre gli steccati del passato.

In questo percorso di 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 l'*impasse* 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. Un'armonia che è la *conditio sine qua non* per un lavoro pubblico non burocratico, improntato su un paradigma slegato, finalmente, da ogni meccanicismo e razionalismo moderno.

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. Spreafico, 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 Luculiano 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 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. Höhle, *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*, Franco Angeli, 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, 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, F. Engels, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma, Editori Riuniti, 1969; *La guerra civile in Francia* del 1871, pubblicata in: K. Marx, 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, 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, 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, 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 prende 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, 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*, Franco Angeli, 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 prende 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, 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, 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*, 1992, vol. 52, n. 2; 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*, 2008, vol. 86, n. 1.

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, M. Marcantoni, Franco Angeli, 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, J. V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, in *Public Administration Review*, 2000, vol. 60, n. 6; R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, *The New Public Service: Putting Democracy First*, in *National Civic Review*, 2001, vol. 90, n. 4; 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*, 1993, vol. 53, n. 4; L. D. Terry, *Administrative Leadership. Neo-Managerialism, and the Public Management Movement*, in *Public Administration Review*, 1998, vol. 58, n. 3; L. Kaboolian, *The New Public*

Management: Challenging the Boundaries of the Management vs Administration Debate, in *Public Administration Review*, 1998, vol. 58, n. 3. 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*, settembre 1997, vol. 41, n. 1, 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 come non sia 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, F. 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, *Partecipazione e responsabilità. Un binomio vitale per la democrazia*, CittàAperta Edizioni, Troina, 2007.

Che il tema 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 separato dalla cittadinanza. Lo stesso *New Public Management* infatti si basa su una visione partecipativa, interpretata, tuttavia, in chiave oppositiva e rivendicativa che pone su due piani distinti Amministrazione e cittadini.

Il circolo 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 espresse in: *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*, introdotto nell'ordinamento italiano grazie all'articolo 11 del decreto legislativo n. 150/2009, è stato pensato primariamente 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. Il decreto legislativo n. 33/2013 che è intervenuto a riorganizzare completamente la normativa in materia di trasparenza nella Pubblica Amministrazione non sembra uscire del tutto dalla mera logica della partecipazione intesa come controllo. Il comma 1 dell'articolo 1, infatti, precisa che la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche Amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzazione delle risorse pubbliche. Secondo il Legislatore è un simile potere di verifica in tempo reale affidato al cittadino che permette un incremento del tasso di democraticità del Paese, come precisa il comma 2, sempre dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 33/2013. Sul punto si vedano di V. Testa, *Il lungo viaggio della trasparenza per assicurare l'integrità della PA*, in *Guida al pubblico impiego*, gennaio-febbraio 2013, n. 1-2; e *Nasce dalle ceneri dell'art.11 della "150" il nuovo Codice della trasparenza*, in *Guida al pubblico impiego*, marzo 2013, n. 3.

Nella prospettiva del servizio alla cittadinanza, al contrario, la trasparenza permessa anche dall'evoluzione digitale ha senso solo in quanto rende veramente partecipe il cittadino alla vita amministrativa e non lo riduce a semplice guardiano dell'operato compiuto da altri. 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.

Il superamento del paradigma meccanicistico, suggerito da autori diversi con alle spalle *background* molto differenti tra di loro, sembra trovare nella parola partecipazione il proprio archetipo di riferimento. Questa, infatti, insieme alla responsabilità da un lato rompe le logiche gerarchico verticistiche tipiche del passato e dall'altro spezza il modello rivendicazionista tipico del *New Public Management*. La partecipazione infatti pone sullo stesso piano lavoratori pubblici e cittadini e li rende co-responsabili dell'Amministrazione Pubblica che assume, in tal modo, un senso e un valore molto più ampio.

Una simile co-responsabilità ridona dignità al lavoro pubblico, non riducendolo più a una mera questione di razionalizzazione della spesa e delle funzioni. L'esigenza di efficienza, a sua volta non scompare, ma rimane non come mito irraggiungibile, bensì come conseguenza di una responsabilità nei confronti della cittadinanza per la quale si svolge un servizio. A sua volta, questa è chiamata a partecipare alla vita amministrativa e non ad approcciarsi a essa nei termini di un semplice fruitore finale di una prestazione.

Nel legame cittadini-lavoratori pubblici, che ruota attorno al binomio partecipazione-responsabilità, il meccanicismo tipico della modernità viene quindi definitivamente meno. Al suo posto (ri)appare la centralità della persona nella figura del dipendente pubblico e del cittadino che insieme sono chiamati ad amministrare lo stesso spazio di convivenza che condividono.

Capitolo III

Dall'efficientismo alla competenza

1. Premessa

La (ri)scoperta del senso della Pubblica Amministrazione nella direzione di un servizio alla cittadinanza incentrato sul binomio partecipazione e responsabilità riapre subito il tema, rimasto fino ad ora sullo sfondo, dell'organizzazione del sistema amministrativo. Il superamento definitivo della burocrazia, infatti, non può rimanere una operazione logico-astratta o un esercizio intellettuale, bensì deve trovare un modello di gestione del personale pubblico coerente con i suoi principi.

In questa direzione appare interessante lo sviluppo del *management* per competenze che lentamente sta prendendo piede in alcune esperienze internazionali. Una simile proposta parte dalla consapevolezza dell'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 tale prospettiva organizzativa, tuttavia, non può prescindere dalla valutazione circa i paradigmi culturali che hanno condizionato il dibattito sul lavoro pubblico nelle ultime due decadi e le politiche di austerità che investono 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 possibile grazie alle analisi contenute nei seguenti volumi: AA.VV., *Il lavoro pubblico in Italia*, a cura di U. Carabelli, 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 2013; G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca, *Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. 3, III edizione, Giuffrè, Milano, 2011; AA.VV., *La pubblica amministrazione in Italia*, a cura di G. Capano, E. Gualmini, Il Mulino, Bologna, 2011; M. Biagi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, continuato da M. Tiraboschi, V edizione, Giuffrè, Milano, 2012. La consultazione di questi testi permette 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 e 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 G. 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 più 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 P. Ichino. L'eco suscitato dalle tesi qui sostenute – si veda dello stesso P. 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 P. 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. Nespore, *Sono i dipendenti nullafacenti la più grave ingiustizia della nostra pubblica amministrazione?*, in *R.I.P., Rivista dell'impiego e della dirigenza pubblica*, 2006, anno II, n. 4; B. Caruso e L. Zappalà, *La riforma "continua" delle pubbliche amministrazioni: licenziare i nullafacenti o riorganizzare la governance?*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, gennaio-febbraio 2007, vol. X; G. L. Clementi, *Pietro Ichino e i nullafacenti*, in <http://noisefromamerika.org/articolo/pietro-ichino-nullafacenti>, 13 gennaio 2007; M. L. D'Autilia, 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-Autulia-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*, 2007, anno III, n. 1; 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*, 2007, n. 3; L. Viola, *Nullafacenti e sommerso amministrativo: due facce della stessa medaglia*, in *R.I.P., Rivista dell'impiego e della dirigenza pubblica*, 2007, n. 4.

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 R. 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 R. 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 R. 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, 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 di un 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. n. 15/2009*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2009, n. 88.

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, Milano, 2010, a cura di M. Tiraboschi, 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 c.d. 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, 2010, n. 101; 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, 2011, n. 119. 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, 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, M. Di Biase, Pubblicazione Cisl FP, Roma 2011; AA.VV., *La performance nelle amministrazioni pubbliche*, a cura di A.

lori, 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*, dicembre 2010, n. 12; P. Fuso, *Necessità e promesse disattese: i vincoli di bilancio e l'equità sostanziale nel decreto legge n. 78/2010*, Working Paper ADAPT, giugno 2010, n. 110, in www.bollettinoadapt.it; L. Martino, *I chiarimenti della Corte dei conti sul blocco degli stipendi*, in *Guida al pubblico impiego*, dicembre 2010, n. 12.

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*, marzo 2011, n. 4. 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*, marzo 2011, n. 3. 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 R. 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*, luglio/agosto 2011, n. 7/8. 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'articolo 16, commi 4, 5 e 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*, luglio/agosto 2011, n. 7/8; M. Barilà, *Razionalizzare il lavoro pubblico e riqualificare la spesa per sopravvivere all'epoca dei tagli*, in *Guida al pubblico impiego*, luglio/agosto 2011, n. 9. 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*, febbraio 2012, n. 2.

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, J. C. Trichet, e della Banca d'Italia, M. 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*, novembre/dicembre 2011, n. 11.

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 ha inserito 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, C. Cortesi, *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, ADAPT University Press, 2012, 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, ADAPT University Press, 2012, 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, M. Magnani, Giuffrè, 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 ASpl 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*, ottobre 2012, n. 10; S. Spattini, *Il sostegno al reddito per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in *Guida al pubblico impiego*, novembre 2012, n. 11.

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*, giugno 2012, n. 6. 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 R. 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, 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, M. Magnani, Giuffrè, Milano, 2012; U. Buratti, *A un anno dall'Intesa sul lavoro pubblico*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 13 maggio 2013, n. 18, in www.bollettinoadapt.it. 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*, giugno 2012, n. 7.

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 n. 95/2012 è illustrato in *Guida al pubblico impiego*, settembre 2012, n. 9. 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.

Accanto a una politica incentrata su una razionalizzazione della spesa, il Governo guidato da Mario Monti, nell'ultima sua fase, ha promosso una ulteriore svolta rigorista in senso quasi morale alle sue politiche amministrative. Con l'approvazione della legge n. 190/2012, meglio nota come legge anticorruzione, il Legislatore, infatti, ha dato il via ad un giro di vite nella lotta contro la cattiva amministrazione. Dalla legge n. 190/2012 sono discesi a cascata una serie di provvedimenti tutti volti a rafforzare l'etica del pubblico impiego. Un quadro completo degli impegni derivanti dalla legge n. 190/2012 e delle relative tempistiche di attuazione è offerto dal documento: *Adempimenti previsti dalla L. n. 190/2012 e relativi termini* curato dalla CiVIT, presente nel sito www.civit.it.

Il Governo guidato da Enrico Letta, insediatosi nel mese di aprile 2013, non ha ancora chiarito quali politiche intenda portare avanti in materia di lavoro pubblico. La parte del decreto legge n. 76/2013 contenente la riforma dell'Amministrazione Pubblica è stata stralciata e il Ministro Gianpiero D'Alia ha lasciato intendere che nel mese di luglio 2013 riprenderanno gli incontri con le parti sociali e le autonomie locali. Se verrà confermata l'impostazione originaria del "Pacchetto Lavoro", per il sistema amministrativo italiano si prospettano due direttrici di intervento, tra loro non facilmente compatibili: il compimento del processo di revisione della spesa e l'avvio di procedure di stabilizzazione del personale precario. A tal proposito si veda: U. Buratti, *Lavoro Pubblico, cronaca di una (nuova) riforma per ora solo annunciata*, in: AA.VV., *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, a cura di M. Tiraboschi, ADAPT University Press, 2013, in www.bollettinoadapt.it.

9. Verso una Pubblica Amministrazione competente

Il superamento di un approccio unicamente efficientistico nei confronti del lavoro pubblico 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 una organizzazione dell'Amministrazione Pubblica differente, incentrata sulla partecipazione e sulla responsabilità.

Da un punto di vista 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 è quella discussa all'interno della Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Diritto del Mercato del Lavoro ed esposta dell'Università degli Studi di Bergamo 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*, ottobre 2009, vol. 2, n. 3; 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: OECD, *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*, 2010, anno XL, n. 1; S. Horton, *I modelli di competenze per la gestione delle risorse umane nell'amministrazione statale britannica: continuità e cambiamento*, in *Amministrare*, 2010, anno XL, n. 1.

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 OECD, *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 in tal senso 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.

Una prima versione del documento venne presentata nel marzo del 1994 con un decreto del Ministro per la funzione pubblica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 giugno dello stesso anno n. 149. Nel 2000 si è provveduto a emanare una nuova versione del codice di comportamento contenuta nel decreto del Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica 28 novembre 2000, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 10 aprile del 2001 n. 84.

La decisione di puntare sui codici di condotta è stata assunta, già agli inizi degli anni Novanta, basandosi sull'esempio delle *best practices* provenienti dai Paesi anglosassoni. Si veda a tal proposito, AA.VV., *Bureaucratic Morality*, in *International Political Science Review*, July 1988, vol. IX, n. 3, 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 invece 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*, 1995, n. 2, 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*, Franco Angeli, Milano, 1996; 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, 2007, n. 1, 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, in prima battuta, si vedano: M. Grandi, *Il "codice" di condotta dei dipendenti pubblici: alcune riflessioni a margine*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1994, I; C. Cester, *Brevi osservazioni sul c.d. Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1994, I; A. Vallebona, *Il codice di condotta dei dipendenti pubblici e i pericoli di una incontrollata ansia di moralizzazione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1994, I; L. Sacconi, *Ragioni morali o reputazione? Un commento al codice di condotta dei dipendenti pubblici*, in *Il nuovo governo locale*, 1994, n. 1; R. Finocchi, *I codici di condotta*, in AA.VV., *Corruzione e sistema istituzionale*, a cura di M. D'Alberti, R. Finocchi, Il Mulino, Bologna, 1994; S. Cassese, *I codici di condotta*, in *Documenti Giustizia*, 1994, n. 7/8, 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*, 2002, n. 1; C. Gregoratti, R. Nunin, *I codici di comportamento*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di F. Carinci, 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 del 2000 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, al quale si rimanda anche per un ulteriore approfondimento bibliografico e giurisprudenziale.

Il tema dell'etica nel lavoro pubblico, dopo il proprio periodo d'oro degli anni Novanta del secolo scorso, è tornato 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 A. Marra, Franco Angeli, 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, N. Pasini, *Schema generale di Codice Etico per politici e funzionari pubblici*, in *Notizie di Politeia*, 2007, XXIII, 87.

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, R. Cavallo Perin, Franco Angeli, 2009; AA.VV., *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, a cura di L. Vandelli, Franco Angeli, Milano, 2009; AA.VV., *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione. Giornalismo, radiotelevisione, new media, comunicazione pubblica*, a cura di G. Gardini, P. Lalli, Franco Angeli, Milano, 2009. 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*, 2003, n. 1; S. Cassese, *L'etica pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 10; R. Cavallo Perin, *Il riformismo e le privatizzazioni in Italia*, in *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 2004, n. 50-51; R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministratori*, in *Diritto Amministrativo*, 2009, n. 1.

Infine, la svolta "rigorista" in materia di pubblico impiego da parte del Governo guidato da Mario Monti ha portato all'emanazione di un nuovo codice del comportamento dei dipendenti pubblici contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013. La revisione della normativa del 2000 è un corollario anch'essa della legge n. 190/2012 di lotta alla corruzione. Secondo le intenzioni del Legislatore, infatti, il contrasto alla cattiva amministrazione passa attraverso un rafforzamento dei principi etici che devono guidare l'azione di coloro che sono a servizio della cittadinanza. Per una panoramica generale sulle *policies* adottate nell'ultimo biennio dall'Italia in materia è utile riferirsi alle osservazioni effettuate dall'OECD all'inizio del 2013 nel documento: *OECD Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, disponibile in www.funzionepubblica.gov.it.

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 Ccnl 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*, 2010, anno XL, n. 1; G. Pastorello, *I modelli di competenze nell'Agenzia delle Entrate. Il difficile "trade off" tra validità e oggettività nella valutazione professionale*, in *Amministrare*, 2010, anno XL, n. 1.

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, V. Setzi, *La gestione per competenze: applicazione e sviluppi nella pubblica amministrazione locale*, in *AziendaItalia il Personale*, 2009, n. 11.

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, C. Galbiati, *Crisi economica: una sfida per un nuovo management pubblico?*, in *Persone&Conoscenze*, n. 81, Este srl, Milano, 2012.

Il *management* per competenze rimane quindi un cantiere ancora aperto e tutto da esplorare. Diversi studi dimostrano le sue potenzialità e la sua capacità di poter imprimere una svolta post-burocratica all'interno del sistema amministrativo.

Il difficile periodo che il lavoro pubblico sta attraversando dovrebbe spingere i diversi attori a non limitarsi a mettere in campo le solite ricette già sperimentate e con poco successo nel passato. Un percorso post-burocratico, anche grazie al confronto con le Istituzioni di altri Paesi, pare possibile, quel che occorre è la volontà di sperimentare una via nuova.

Capitolo IV

Dal reclutare all'apprendere

1. Premessa

Il superamento della logica meccanicistica ed efficientistica all'interno della Pubblica Amministrazione può avere delle ripercussioni non solo sulla gestione ordinaria del personale, ma anche su quella fase particolarmente delicata che consiste nell'ingresso all'interno del sistema amministrativo. Ancora oggi, infatti, tale aspetto è saldamente fondato su una visione che risale agli inizi dell'epoca moderna. 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 voluto scalfire la centralità della procedura concorsuale che è stata nuovamente posta in primo piano dalla c.d. riforma Brunetta.

Una 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. Con una simile scelta il Legislatore non ha voluto semplicemente ampliare l'"offerta" delle tipologie contrattuali disponibili all'interno del comparto pubblico. Piuttosto ha voluto fornire, anche alla Pubblica Amministrazione, uno strumento utile a instaurare una dinamica lavorativa che vada oltre l'archetipo burocratico classico. Il contratto di apprendistato, infatti, affonda le sue radici in un paradigma valoriale

impostato su una relazione collaborativa e partecipativa tra allievo e maestro che di fatto è stata quasi sempre del tutto assente all'interno del sistema amministrativo.

Allo stato attuale i termini previsti dal decreto legislativo n. 167/2011 per l'adeguamento della normativa alle specificità della Pubblica Amministrazione sono scaduti. Ciononostante, è opportuno (ri)porre al centro la questione e mostrare come non solo da un punto di vista valoriale, ma anche da un punto di vista empirico il contratto di apprendistato potrebbe costituire un utile strumento per soddisfare alcune esigenze del lavoro pubblico in un'ottica non più burocratica.

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 di ricoprire una carica amministrativa, senza più alcuna limitazione legata al censo o alle origini aristocratiche. Per un primo inquadramento generale in merito può essere utile consultare la voce *Concorso* contenuta in: AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Giuffrè, 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, 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*, 1987, n. 3. 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*, 1987, n. 2, 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, Milano, 2000. Un approfondimento complessivo e più 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, 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 riforma Brunetta, è utile rifarsi al già citato: AA.VV., *La nuova riforma del lavoro pubblico*, a cura di M. Tiraboschi, F. Verbaro, Giuffrè, 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, 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 M. S. 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 M. S. Giannini sono confermate dai commenti all'ultimo grande concorso bandito dall'Amministrazione Pubblica per il comparto scuola con il D.D.G. 24 settembre 2012, n. 82. 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 dubbio 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 decreto legislativo 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, 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, M. Tiraboschi, Giuffrè, 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, 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, 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*, 2009, n. 4; e da M. Tiraboschi, *Problemi e prospettive dell'apprendistato. Alla vigilia di una nuova riforma*, in *Osservatorio Isfol*, 2011, n. 2. 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 settimo, *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 marzo 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, Ministro 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 lavori*, 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, 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, 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, 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, L. Rustico, in collaborazione con Guida al Lavoro-Il 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, 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")*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2012, n. 145.

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, 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, 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, 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 n. 5/2012, 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 targata 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, M. Tiraboschi, ADAPT University Press, 2012, in www.bollettinoadapt.it. A tal proposito si veda anche: E. Carminati, 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, M. Tiraboschi, ADAPT University Press, 2012, 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, M. Magnani, Giuffrè, Milano, 2012.

6. Apprendistato e PA: 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*, 15 luglio 2011, n. 29; A. Forte, *L'apprendistato debutta nel pubblico impiego*, in *Guida al pubblico impiego*, ottobre 2011, n. 10. 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, 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 (ancora) 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, tuttavia, 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, 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*, maggio 2012, n. 5; M. Barilà, A. Naddeo, *Cosa cambia per la PA con la riforma del lavoro*, in *Guida al pubblico impiego*, maggio 2012, n. 5; 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, ADAPT University Press, 2012, in www.bollettinoadapt.it; M. Tiraboschi, *Pubblica Amministrazione: a quando la riforma?*, in *Guida al pubblico impiego*, luglio 2012, n. 7; P. Fuso, *Relazioni sindacali: quali possibili novità?*, in *Guida al pubblico impiego*, luglio 2012, n. 7; U. Buratti, *Performance: ambiguità dell'Intesa e indicazioni del Dl 95*, in *Guida al pubblico impiego*, luglio 2012, n. 7; C. Chionna, *Mercato del lavoro pubblico: obiettivo convergenza*, in *Guida al pubblico impiego*, luglio 2012, n. 7; G. Neri, *La formazione nella PA e i "nuovi" confini della dirigenza*, in *Guida al pubblico impiego*, luglio 2012, n. 7; M. Argenziano, *Ob torto (proto)collo: contenuto, ragioni e prospettive di un accordo*, in *Guida al pubblico impiego*, luglio 2012, n. 7. 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*, maggio 2012, n. 5; U. Buratti, *Apprendistato e lavoro pubblico: un binomio possibile?*, in *Cqia Rivista. Formazione, lavoro, persona*, 2012, anno II, n. 5, in www.cqiarivista.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 a questa 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; U. Buratti, *Apprendistato e PA, un'occasione mancata*, in *Guida al Pubblico Impiego*, aprile 2013, n. 4. Un'ipotesi di ripresa del contratto di apprendistato nel pubblico impiego è stata formulata da L. Oliveri, in: *Staffetta generazionale nel pubblico impiego?*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 11 giugno 2013, n. 22, in www.bollettinoadapt.it. La proposta dell'autore è stata successivamente approfondita in: U. Buratti, *Apprendistato e PA: ipotesi per un DPCM non (ancora?) emanato. Intervista a Luigi Oliveri*, in *Bollettino Ordinario Adapt*, 17 giugno 2013, n. 23, in www.bollettinoadapt.it.

Infine, occorre segnalare che per quanto l'introduzione del contratto di apprendistato rappresenti una novità per il sistema amministrativo italiano, qualcosa di simile era presente all'inizio del Regno di Italia. Il c.d. alunnato di fine Ottocento, infatti, può essere considerato, in qualche

modo, l'antesignano del contratto di apprendistato. A tal proposito 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

Le tre principali caratteristiche dell'apprendistato, così come disciplinato dal decreto legislativo n. 167/2011, sono: il mix tra flessibilità e sicurezza, il ruolo centrale della formazione e la platea giovanile a cui è rivolto. A ben vedere, dunque, questa tipologia contrattuale viene a toccare tre punti particolarmente sensibili per il comparto pubblico: la questione dei rapporti di lavoro flessibile; il problema della formazione; il tema dell'innalzamento dell'età media dei lavoratori pubblici. L'introduzione dell'apprendistato nella Pubblica Amministrazione non solo permetterebbe una svolta post-burocratica nella gestione del personale, ma sarebbe, con molta probabilità, anche in grado di risolvere tre nodi che da molto tempo sono al centro dell'attenzione e che aspettano una risposta convincente, se non definitiva.

Per un'analisi della questione della flessibilità nel pubblico impiego si rimanda, in prima battuta, a AA.VV., *La guida ai lavoratori pubblici 2013*, a cura di C. Russo, Edizioni Lavoro, 2013 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, Milano, 2011. Per un'analisi quantitativa del fenomeno è utile far 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 impiego 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, 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, 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. Barbetta, *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. Nel mese di maggio 2013 è uscita la quindicesima edizione del rapporto sulla formazione nel pubblico impiego. Rispetto al documento del 2012 emerge l'impatto delle misure di contenimento dei costi sulla progettazione formativa all'interno del sistema amministrativo. A tal proposito si veda per un primo commento: C. Chionna, *Formazione e PA: dalla spending alla organisational review*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 11 giugno 2013, n. 22, in www.bollettinoadapt.it. Sempre in materia politiche formative dei dipendenti pubblici occorre tener presente la riforma del sistema di reclutamento e della formazione approvata dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo 2013. Il regolamento, ora contenuto nel decreto del Presidente

della Repubblica n. 70/2013, è una attuazione dell'articolo 11 del decreto legge n. 95/2012 che delegava il Governo a una riforma complessiva della materia. A tal proposito è utile riferirsi a: U. Buratti, G. Neri, *Reclutamento e formazione: novità in vista per il lavoro pubblico*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, 11 giugno 2013, n. 22, in www.bollettinoadapt.it.

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

SOCI ADAPT

ABI	Confimi Impresa	Fondazione CRUI
Adecco Italia	Confindustria	Fondazione studi consulenti del lavoro
ADHR Group	Confindustria Bergamo	Fondirigenti
Agens	Confindustria Verona	GE Oil & Gas – Nuovo Pignone
AgustaWestland	Confprofessioni	Generazione vincente
Aifos	Conserve Italia	Gi Group
Ailog	Consorzio formazione&lavoro	Gruppo Manutencoop
ANCC-Coop	Coopfond-Legacoop nazionale	IKEA Italia Retail
ANCE	Cremonini	INAIL
Angem	CSQA Certificazioni	Inforgroup
ANINSEI	Dussmann Service	Isfol
Anmil Onlus	Ebinter	Italia lavoro
Associazione Industriali della Provincia di Vicenza	Ebiter Taranto	LVH-APA
Assolavoro	Electrolux Italia	Manpower
Assomea	Elior Ristorazione	Marelli motori
Assosistema	Enel	MCL
Bachelor	Eni	Micron Technology
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	Esselunga	Obiettivo lavoro
Chiesi Farmaceutici	Farmindustria	Poste italiane
CIA	Federalberghi	Provincia di Verona
Cimolai	Federdistribuzione	Quanta
CISL	Federmeccanica	Randstad Italia
CISL FP	Federtrasporto	Sodexo Italia
CNA	Fedit	Synergie Italia agenzia per il lavoro
CNA pensionati	Ferrovie dello Stato italiane	Telecom Italia
Coldiretti	FILCA-CISL	UGL
Confagricoltura	Fincantieri	UIL
Confartigianato	FIPE	Umana
Confcommercio	FISASCAT-CISL	Unindustria Bologna
Confcooperative	FIT-CISL	Unindustria Treviso
Confesercenti	FLAEI-CISL	Union Labor

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

