



Quaderni di Biblioteca della libertà

NUOVA SERIE ONLINE | 2025

Collana del Tassello Mancante

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, INNOVARE NELLA BABILONIA ORGANIZZATIVA

*A cura di
Gruppo TO-MI Innovazione e lavoro*



4

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, INNOVARE NELLA BABILONIA ORGANIZZATIVA

Ricordando Carlo Dell'Aringa e Lorenzo Bordogna

*A cura di
Gruppo TO-MI Innovazione e lavoro*

Quaderni di Biblioteca della libertà

Nuova serie online diretta da Beatrice Magni

Collana del Tassello Mancante

A cura del Gruppo TO-MI | Innovazione e lavoro

Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

Corso Re Umberto I • 10121 Torino

segreteria@centroeinaudi.it

www.centroeinaudi.it

Copyright © 2025 by Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore.

COLLANA DEL TASSELLO MANCANTE

La collana si inserisce nell'ambito dei Quaderni di Bdl - nuova serie on line (QBDL) ed è curata dal Gruppo TO-MI. Innovazione e Lavoro.

Essa si propone di continuare a documentare le analisi e la discussione di un gruppo di lavoro che ha portato tra l'altro alla pubblicazione nel marzo 2021 dell'e-book della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, dal titolo *Il Tassello mancante. L'intervento organizzativo come leva strategica per la transizione tecnologica*, a cura di Ivana Pais e Anna Maria Ponzellini.

Il gruppo ha cominciato a incontrarsi verso la fine del 2016 sul tema del rapporto tra tecnologie, organizzazione e lavoro, all'interno del dibattito innescato in quei mesi dal lancio, prima in Germania e poi anche da noi, del programma *Industry 4.0*. Il gruppo, in seguito denominato Gruppo TO-MI Innovazione e Lavoro, formato da studiosi, consulenti, manager d'impresa e sindacalisti che operano tra Torino e Milano – Torino, capitale della manifattura e Milano, capitale del terziario avanzato e dei nuovi lavori –, è nato con l'intento di mettere in comune percorsi teorici ed esperienze sul campo tra loro diverse, con lo scopo di individuare nuovi spunti di ricerca, elaborare documenti di interesse scientifico o anche raccomandazioni per le politiche pubbliche (locali o nazionali).

Hanno partecipato al gruppo: Emilio Bartezzaghi, Giuseppe Berta, Marco Biasi, Alberto Cipriani, Salvatore Cominu, Giuseppe Della Rocca, Giorgio De Michelis, Franco Derigibus, Beatrice Magni, Luciano Massone, Ivana Pais, Claudia Peiti, Luciano Pero, Anna Maria Ponzellini, Luigi Rampino, Gianfranco Reborà, Mario Sai, Rachele Sessa, Anna Soru.

I risultati dei primi due anni di questo percorso sono stati sintetizzati in un saggio, scritto da Emilio Bartezzaghi e Giuseppe Della Rocca, dal titolo *Tecnologia digitale, organizzazione e lavoro*, incluso nel volume edito da il Mulino curato da Carlo Dell'Aringa e Paolo Guerrieri *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia* (2019). Una rendicontazione degli incontri (2019-2021) dedicati all'analisi e alla discussione di casi in particolare del manifatturiero sono stati pubblicati nella rivista *Sviluppo & organizzazione* (n. 287, 2019): "Persone e comunità, la fabbrica partecipata" di Giuseppe Della Rocca e Luigi Rampino; "Digitalizzazione e automazione avanzata. Il caso Smart Gas" di Emilio Bartezzaghi, Luigi Campagna e Luciano Pero (n. 293, 2020); "Digitalizzazione: dal lavoro in

remoto al performance management” di Anna Maria Ponzellini, Franco Deregibus e Donatella Pinto (n. 294, 2020); “Open space: un modello di organizzazione fluida” di Giuseppe Della Rocca e Paolo Fossati (n. 295, 2020); “Integrare l’organizzazione. La trasformazione digitale di INAIL” di Stefano Tomasini (n. 300, 2021).

A queste pubblicazioni di casi è seguita una successiva raccolta di saggi ed esperienze nel volume citato in precedenza *Il Tassello mancante. L'intervento organizzativo come leva strategica per la transizione tecnologica* a cura di Ivana Pais e Anna Maria Ponzellini. Da ultimo va ricordato la rassegna pubblicata in *Economia e Lavoro* n. 3 del dicembre 2021, con introduzione di Leonello Tronti, di alcuni saggi: “Partecipazione, organizzazione e tecnologia” di Emilio Bartezzaghi; “Il Tassello mancante: la valutazione per risultato dell’organizzazione pubblica” di Giuseppe Della Rocca; “L’inquadramento professionale dei metalmeccanici e i cambiamenti organizzativi di lungo periodo” di Luciano Pero; “Management algoritmico nell’economia delle piattaforme” di David Stark e Ivana Pais.

Il tema rilevante considerato è quello dei modelli organizzativi, condizione indispensabile per una effettiva innovazione tecnologica e di come questi potrebbero di conseguenza determinare la crescita della produttività, della qualità del lavoro, della partecipazione e delle relazioni industriali. L’obiettivo è quello di mettere a fuoco il concreto modificarsi delle organizzazioni e del lavoro a fronte dello sviluppo delle tecnologie digitali e della loro interazione con le organizzazioni, in un contesto di forti cambiamenti sociali. Economici e politici. L’idea chiave è quella di uscire dalla retorica dei grandi scenari e dai dibattiti che rischiano di dare una visione astratta dell’innovazione e del suo percorso e di portare il discorso su esperienze viste da vicino, fuori dalla enfasi sulla “rivoluzione digitale”, mettendone in evidenza i risultati positivi ma anche i principali limiti e difficoltà.

Nella Collana sono stati finora pubblicati: *Quaderno 1 - Organizzazione e lavoro in un'epoca di incertezze*, a cura di E. Bartezzaghi, G. Della Rocca, L. Pero, A.M. Ponzellini, con i contributi di M. Bonaretti, R. Cagliano, G. Rebor, M. Sassi, A. Soru (2022); *Quaderno 2 - Il work design nell'epoca digitale tra nuovi approcci e metodi classici*, a cura di E. Bartezzaghi, L. Pero, con i contributi di G. Caragnano, A. Cipriani, G. Della Rocca, G. Rebor, M. Sai, R. Sessa (2023); *Quaderno 3 - Lavoro e soggettività*, a cura di Salvatore Cominu, Beatrice Magni, Anna Maria Ponzellini con i contributi di Marco Biasi, Salvatore Cominu, Annalisa Dordoni, Beatrice Magni, Claudia Peiti, Gianfranco Rebor, Elena Sancassani, Anna Soru, Riccardo Giorgio Zuffo.

Indice

- 7 Introduzione | **Giuseppe Della Rocca, Claudia Peiti**
- 21 L'amministrazione italiana: sogno di una notte di mezza estate | **Guido Melis**
- 35 La responsabilità dirigenziale tra esigenze di democraticità e di imparzialità dell'amministrazione | **Alfredo Marra**
- 49 Tra produttività e amministrazione. La valutazione individuale e dell'organizzazione nella Pubblica Amministrazione | **Giuseppe Della Rocca**
- 67 La regolazione del lavoro pubblico in un'analisi di lungo periodo | **Pierluigi Mastrogiuseppe, Cesare Vignocchi**
- 107 Le amministrazioni orientate all'impatto | **Mauro Bonaretti, Francesca Mattioli**
- 123 Il PNRR e la sfida della valutazione delle politiche pubbliche | **Chiara Goretti**
- 131 Le pratiche collaborative nelle amministrazioni pubbliche: tra ibridità e sfide organizzative | **Maddalena Sorrentino**
- 149 Trappole e opportunità nella Coprogrammazione e Coprogettazione del Welfare Locale: Una Analisi Critica | **Nicola Basile**
- 163 Autori

Giuseppe Della Rocca,
Claudia Peiti

Introduzione

Una premessa obbligata

Finalmente un quaderno, questo numero quattro, sull'amministrazione e sulla burocrazia pubblica che, rispetto ai casi documentati in precedenza sulle organizzazioni private, mette in evidenza i temi dell'efficacia e dell'efficienza della organizzazione dello Stato il cui ruolo è strategico per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

A ricordarlo sono anche gli impegni presi dall'Italia nei rapporti con l'Europa con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in cui risultano in prima linea gli obiettivi per il futuro industriale del Paese, quali: completare la transizione 4.0 in investimenti e macchinari; avviare una graduale decarbonizzazione; sviluppare una leadership tecnologica e industriale; rinforzare la filiera della ricerca e del trasferimento tecnologico potenziando le struttura di ricerca; riformare il sistema della proprietà industriale, ridurre il divario Nord/Sud; supportare politiche di formazione *upskilling e reskilling*.

È auspicato in tale modo un netto miglioramento dell'organizzazione dello Stato, in grado di consentire una risposta adeguata a sfide quali: definire una strategia di politica industriale nazionale (a partire da una chiara indicazione di quale Italia industriale vorremo nel 2030); garantire al Ministero dell'Economia un nucleo operativo con una dotazione interna di competenze qualificate ed esperti dei vari settori e con conoscenze ed esperienze proprie del settore privato; realizzare una stabile integrazione tra pubblico e privato, con il Ministero dell'Istruzione e del Lavoro

e, in particolare grazie a scuole professionalizzati di alto livello, che ne fanno capo come in Germania¹.

Non manca l'impegno, sempre nel PNRR, a una riforma della Pubblica Amministrazione e la messa in atto di misure volte a svilupparne la capacità amministrativa, tanto che nel testo si riporta «L'Italia si posiziona sotto la media UE-27 quanto a efficacia amministrativa e fiducia nel governo. La riforma della Pubblica Amministrazione ha risentito di un grave vuoto attuativo delle riforme promosse dall'alto e di uno scarso riconoscimento e limitata diffusione di preziose innovazioni promosse dal basso. La capacità amministrativa è molto debole. Devono proseguire gli sforzi per rafforzare la capacità di pianificazione strategica, i meccanismi di monitoraggio e valutazione e un processo decisionale basato su dati probanti».

Massimo Saverio Giannini descriveva l'amministrazione pubblica assimilabile a una "babilonia organizzativa" riferendosi alle sovrapposizioni nelle finalità, nelle applicazioni, nei referenti, nei procedimenti, ma anche nelle procedure decisionali; l'assenza e l'inefficacia di procedure di valutazione delle prestazioni, che hanno limitato e limitano la disponibilità della dirigenza a promuovere innovazioni².

Da un lato, vi è dunque l'amministrazione pubblica, la quale ha innanzitutto una dimensione diversa dal privato, in quanto risponde, in prima istanza, all'obbligo del rispetto della legge e della norma, mentre quella privata risponde primariamente al mercato. Dall'altro lato, vi è la necessità di innovare per rispondere a nuove culture e regole di vita quotidiana, nuovi comportamenti sociali, nuovi bisogni, nuove dimensioni dell'economia, delle organizzazioni e del mercato del lavoro.

La burocrazia amministrativa ha origine da un atto legislativo di chi governa e, a seguire, da una normativa che di solito viene chiamata procedimento per chi esegue e definisce l'obiettivo, nonché dalle azioni necessarie per conseguirlo da parte dei governati e di chi ha l'onere di applicarlo. Ciascun procedimento ha un proprio valore operativo per una, ma

¹ Si veda, ad esempio, di recente Rachele Sessa, con prefazione di Giuseppe Berta, *Perché le fabbriche fanno bene all'Italia* (Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021).

² Si veda, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*. Rapporto Severo Giannini, trasmesso alle Camere dal Ministro della Funzione Pubblica il 16 novembre 1979.

anche per più amministrazioni, e ubbidisce a una scala gerarchica con più livelli, tra unità e ruoli all'interno di un settore funzionale di attività o di ogni singola amministrazione.

È questa un'impostazione in cui l'innovazione s'innesta in un modello dove la definizione delle risorse da spendere e, in alcuni casi, il procedimento di come spenderle avviene prima e chi decide di spenderle è diverso da chi opera e agisce. Ne risulta un modo di procedere che implica la presenza di norme vincolanti che ne disciplinano la sostanza; chi è responsabile e opera per il risultato non è (o non dovrebbe) essere autorizzato a intervenire oltre i limiti posti dalla spesa e dal procedimento. È un modo di procedere, inoltre, che si inserisce in un complesso quadro di gestione del personale se si considerano le specificità di alcuni istituti collegati alla varietà delle professioni, e un complesso sistema di divisione funzionale tra unità amministrative, con confini non sempre chiari, e in alcuni casi non in grado di evitare contrapposizioni e ripetizioni.

Il Quaderno è denso di contenuti e muove su due grandi direttrici. La prima direttrice è storica e affronta con grande profondità i percorsi che la PA ha conosciuto negli anni, approfondendo i tentativi di riforma amministrativa (Guido Melis), le politiche di valutazione della performance individuale e organizzativa (Giuseppe Della Rocca), le scelte sulla regolazione del lavoro pubblico (Cesare Vignocchi e Pierluigi Mastrogioseppe) e sulla responsabilità dirigenziale (Alfredo Marra). La seconda direttrice presenta alcuni casi di innovazione rileggendo alcune esperienze, che vanno dall'implementazione di una riorganizzazione di un'amministrazione comunale incentrata sulla misurazione di impatto (Francesca Mattioli e Mauro Bonaretti), alla disamina dei tratti innovativi che contraddistinguono l'approccio del PNRR, alla valutazione delle politiche pubbliche (Chiara Goretti), fino all'approfondimento metodologico e pratico degli effetti delle pratiche di amministrazione condivisa in ambito sociale (Maddalena Sorrentino e Nicola Basile).

Approcciare il lungo periodo ma anche alcuni tentativi di cambiamento dell'organizzazione è dunque l'intento di questo numero, che tra difficoltà e risultati, vuole dare al lettore la possibilità di apprezzare come sia difficile: 1) innovare l'organizzazione, ma al tempo stesso 2) individuare percorsi ed esperienze di innovazione.

Va, comunque detto che, sebbene di seguito si vogliono descrivere alcuni significativi percorsi, nonché esempi, strumenti e metodologie adottate

di innovazione, non si vuole, così facendo, definire un possibile nuovo e futuribile paradigma su come dovrebbe essere l'organizzazione dell'amministrazione pubblica e le linee guida per conseguirla. Non si è quindi proceduto in questa analisi per promuovere una nuova proposta razionale e complessiva di ciò che dovrebbe essere l'organizzazione ma il Quaderno vuole dare un quadro di alcune esperienze e dei principali metodi di gestione promossi dagli anni 1990 a oggi, con indicazioni di processi di cambiamento conseguiti ma anche non riusciti e/o ripetuti. Si descrive, in altre parole, una storia di questioni, la cui propria peculiarità è l'utilizzo di microcasi per evidenziare le accidentalità, le impreviste contestazioni causali, la deliberata condivisione di progetti maturati anche a grande distanza, i continui allargamenti e restringimenti dell'obiettivo. Sono storie che imprimono al testo, con un ritmo variato, espressione di una esperienza comune e normale che le allontana dalle consuete ricostruzioni e ipotesi generali.

Rimane che sono tentativi che avvengono in un contesto che deve considerare, a livello centrale, il ruolo della Corte dei Conti – organo centrale e indipendente dello Stato italiano con funzioni di controllo e giurisdizionali in materia di contabilità pubblica- e, a livello periferico, il ruolo del Segretario generale, a cui spetta, tra gli altri compiti, la supervisione dell'attività amministrativa della singola organizzazione. In tale modo si complicano le procedure esterne e interne e gli attori coinvolti nei procedimenti e nelle decisioni, che danno luogo, secondo Amato, a una prassi che porta anche a celare le responsabilità³ e a una burocrazia difensiva con un atteggiamento esageratamente prudente, dilatorio se non di distorsione delle informazioni onde evitare interventi sanzionatori in caso di mancata responsabilità; una inerzia, che espone la dirigenza a minori rischi.

1. Innovare l'organizzazione della PA è difficile

Il testo di **Guido Melis** sull'“Incompiutezza della Pubblica Amministrazione” traccia quelli che potrebbero definirsi i tentativi di riforma dell'organizzazione della PA nel medio e lungo periodo, gettando luce soprattutto sulla genesi dei modelli organizzativi tradizionali.

³G. Amato, *La Costituzione e gli assetti istituzionali in classi dirigenti italiane 1945-1994*, a cura di F. Amadori ed E. Modiano, Milano, Casa della Cultura, 2025.

La prospettiva storica racconta di una Pubblica Amministrazione in cui è prevalso un modello gerarchico che, sebbene sia stato a più riprese messo in discussione, è rimasto a lungo consolidato nel presupposto di una netta separazione tra “chi spende e chi controlla”, con l’idea che prima di spendere si deve controllare, valutare, autorizzare, vagliare. Da tale presupposto l’importanza della gerarchia, ma anche il rischio di una ricaduta su una scala gerarchica irresponsabile.

Le riflessioni dell’autore mettono in evidenza la consapevolezza che, sebbene negli anni la rilevanza strategica di giungere a una riforma amministrativa fosse universalmente accettata, una vera attuazione non vi è mai stata. Ciò perché una innovazione reale richiede capacità e tempi anche diversi da quelli della politica, in modo da superarne l’incompiutezza, per organizzare l’insieme dell’amministrazione e darle una struttura che sia adatta a conseguire determinati obiettivi in tempi ragionevolmente utili. Un compito non facile, perché il “pubblico” ha le sue regole, e queste regole sono scritte e sono all’origine di una stratificazione normativa e lo studio del passato ne evidenzia le criticità e gli scarsi risultati dei tentativi di riforma.

L’innovazione, in questo caso, secondo l’autore, richiede un gruppo coeso di riformatori fuori e dentro l’amministrazione. Il PNRR, sempre secondo l’autore, potrebbe essere una occasione per realizzare la riforma organizzativa ma si rende necessario eliminare le incrostazioni normative; creare un gruppo coeso di riformatori, in grado di gestire su periodi lunghi, e autonomo da nicchie bipartisan; vedere e gestire la riforma come un processo. *«La riforma non è un documento, per quanto ben scritto e ben presentato. E neanche è una legge. E neppure una raffica di leggi. La riforma è invece un processo: e come tutti i processi deve programmare i suoi tempi, gli step, il monitoraggio dei risultati provvisori e, (se è il caso) su quella base, la loro correzione».*

Seguono al contributo di Guido Melis degli approfondimenti sui temi più rilevanti che hanno contraddistinto le condizioni necessarie all’innovazione, quali il potere autonomo della dirigenza amministrativa rispetto all’intervento della politica, la valutazione dell’efficacia e la produttività individuale e dell’organizzazione, il rapporto tra datore di lavoro e sindacati nello stabilire le condizioni salariali del lavoro pubblico. Su tali dimensioni si sono giocate le carte delle riforme, non sempre di successo ma tuttavia utili per trovare quell’ordine che veniva richiesto dalla Riforma Giannini.

Il contributo di **Alfredo Marra**, “La responsabilità dirigenziale tra esigenze di democraticità e di imparzialità dell’amministrazione” apre al tema dell’autonomia e della responsabilità della dirigenza a complemento di quello che abbiamo chiamato un percorso di privatizzazione rispetto a un modello gerarchico di organizzazione e come punto di equilibrio tra esigenza di democraticità ed esigenza di imparzialità della Pubblica Amministrazione.

Il riferimento è alla responsabilità di risultato, istituto introdotto nel 1972 a tutelare non solo “la giusta misura” per le nomine fiduciarie del dirigente e del vertice amministrativo ma anche, e soprattutto, per l’interesse della collettività. Una novità che l’autore definisce “rivoluzionaria” perché per la prima volta si introduceva una forma di responsabilità che non dipendeva dalla violazione di norme legali generali (responsabilità penale o civile), di natura contabile (responsabilità amministrativa) o di comportamento (responsabilità disciplinare). Il contributo evidenzia tuttavia come l’istituto sia di fatto rimasto inattuato nel garantire un raccordo tra politica e amministrazione, da un lato, e, dall’altro, nel garantire un ruolo, quello della dirigenza, tenuto anche ad agire indipendentemente dalla politica in modo da considerare tutti gli interessi dei cittadini coinvolti.

Altre difficoltà nell’effettiva operatività dell’istituto sono poi rappresentate: 1) dalla revisione continua della disciplina della responsabilità dirigenziale, 2) dall’incapacità (o non volontà) della politica di definire in modo sufficientemente preciso gli obiettivi della dirigenza e le direttive nei loro confronti, 3) dalla oggettiva difficoltà di misurare gli *outcomes* dell’azione pubblica, 4) dalla scarsa diffusione di una cultura manageriale e della valutazione, 5) dalla intrinseca rigidità dei meccanismi di valutazione disegnati dal legislatore. A ciò si aggiunge la deformazione che l’istituto ha subito per l’individuazione, da parte del legislatore, di una serie di tipiche di responsabilità dirigenziale accanto alle due, classiche, del mancato raggiungimento degli obiettivi e della violazione delle direttive. L’ipotesi dell’autore è che si tratti di fattispecie tutte riconducibili alla violazione di regole di comportamento o comunque relative ad attività strumentali rispetto ai fini che l’amministrazione deve perseguire e un perfetto rovesciamento di ciò che la responsabilità per risultati dovrebbe essere e la negazione pratica del suo senso originario.

L'autore conclude che se la responsabilità per risultati è il punto di equilibrio tra le esigenze della democraticità e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, la sua ineffettività costituisce qualcosa di ben più rilevante di un mero scollamento tra disegno normativo e realizzazione. La mancata attivazione di una responsabilità dirigenziale e di una effettiva valutazione della performance ha, infatti, mantenuto la dirigenza sostanzialmente irresponsabile dei (mancati) risultati. Da un lato, agli occhi di cittadini, imprese, investitori e istituzioni internazionali, la Pubblica Amministrazione appare una macchina lenta, inefficiente, fonte di complicazioni. Dall'altro lato, «tutti i dirigenti [statali] presentano punteggi pari o vicinissimi a 100 punti su 100 per aver svolto attività di ordinaria amministrazione»; tanto si è parlato nella letteratura, al riguardo, di una “vera e propria farsa” della gran parte delle valutazioni.

Il paradosso è la mancanza di un sistema obiettivo ed efficace di valutazione; la connessa mancata attivazione dei meccanismi della responsabilità dirigenziale costituiscono la condizione per la politicizzazione della dirigenza e, al tempo stesso, per la sua irresponsabilità.

Il contributo di **Giuseppe Della Rocca**, “Tra produttività e amministrazione”, si concentra sulla misura dei risultati nell'amministrazione pubblica, con lo scopo di aprire una riflessione su come consentire innovazione, trasparenza, sussidiarietà della macchina amministrativa e dei suoi risultati in un contesto di debolezza della politica e delle amministrazioni nei rapporti con i cittadini.

L'autore identifica tre dimensioni che, nel caso del pubblico, mal si conciliano tra loro. (Un) Esempio di tale difficoltà (la) si ritrova nell'utilizzo del termine valutazione, distinto da quello di controllo di legittimità e regolarità nelle procedure. Nel testo si sostiene che la valutazione delle prestazioni e dei risultati costituisce un principio senza il quale non è possibile riordinare lo stesso sistema amministrativo. Il termine è tuttavia ripreso nell'ambito di due diversi processi: il primo quello di verifica della produttività e dell'efficacia, il secondo legato alla valutazione individuale e alla valutazione dell'organizzazione.

La valutazione individuale ha nei suoi elementi fondanti una politica salariale incentivante, in grado di differenziare i salari all'interno di ciascuna qualifica professionale in base alle prestazioni individuali, con l'idea che tale politica possa essere gestita nella contrattazione collettiva con il sindacato e non per legge o decreto. Nonostante tali presupposti

l'esperienza registra tuttavia il persistere di un formalismo giuridico e la mancanza di strumenti di misura della produttività. Il termine performance viene declinato in modo formale e non in base al risultato con riferimento all'applicazione della sola normativa prevista dal procedimento o dal programma legislativo. Un modo per scansare problemi insiti anche nel confronto con il sindacato con una politica incentivante a pioggia uguale o quasi per tutti, senza riferimento ai risultati e al miglioramento dell'efficacia ed efficienza dell'organizzazione.

La seconda dimensione riguarda la valutazione dell'organizzazione rispetto alla quale si analizzano sia il ciclo di valutazione della performance – visto in continuità con la valutazione individuale – la valutazione per scopi di governance, scaturita dalle soluzioni di riforma di alcuni importanti settori dell'Amministrazione. La valutazione per scopi di governance avviene grazie a un *benchmarking* tra amministrazioni, non in un'ottica funzionale interna di una singola amministrazione, come nel caso del ciclo di valutazione, ma attraverso la rendicontazione dei risultati con il confronto tra amministrazioni simili. Si approfondiscono nel testo due esperienze rilevanti e diverse tra loro come la Sanità e la Scuola (servizi che nel loro insieme rappresentano circa il 50% del potenziale delle prestazioni di servizio ai cittadini), con indicatori di performance quali i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in Sanità e quelli consentiti dal programma INVALSI per la Scuola.

La valutazione tramite la governance è una possibile direzione 1) sia come prassi che implica una continua tensione all'interno tra governo e dirigenza amministrativa, e all'esterno tra cittadini e altri portatori di interesse; tra ruoli politici e amministrativi di gestione, da un lato, e ruoli operativi e professionali, dall'altro; 2) sia come prassi aperta alla conoscenza esplicita del risultato tra i diretti promotori, esecutori e fruitori del cambiamento che può istituzionalizzarsi nel rapporto con i cittadini in un processo separato dalla stessa partita elettorale.

Il contributo di **Pierluigi Mastro Giuseppe** e **Cesare Vignocchi**, "La regolazione del lavoro pubblico in un'analisi di lungo periodo" riprende e commenta i numerosi tentativi di riforma della PA, a partire dalla centralità del contratto di lavoro e non solo della legge, quale fonte di regolazione del settore pubblico.

Si evidenzia come l'autonomia dalla politica ha trovato risposta a livello nazionale in una agenzia, ARAN, quale rappresentante autonomo del dato-

re di lavoro pubblico, e, a livello locale, con il ruolo autonomo della dirigenza. La necessità di avere relazioni sindacali ispirate al modello privatistico si innestava in un «*voluto pluralismo senza mercato*», ovvero un modello in cui erano presenti tutte le componenti tipiche delle relazioni sindacali di tipo pluralistico, ma che operavano in un contesto in cui erano assenti o deboli i meccanismi regolativi tipici del mercato. L'avvicinamento tra regole del pubblico e regole del privato si è tradotto tuttavia in una difficoltà di operare nel contesto pubblico «*con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro*», bypassato da numerosi accordi di natura politica, con protocolli sottoscritti direttamente tra sindacato e governo e non attraverso ARAN.

Sono evidenziati gli snodi principali di questo percorso: 1) la difficoltà di avere, di fatto, una parte datoriale al di sopra degli interessi politico-sindacali, responsabilizzata sugli obiettivi e guidata, prevalentemente, dall'interesse al buon andamento della istituzione di appartenenza; 2) l'utilizzo dei microinterventi normativi con stanziamenti verso specifici settori; 3) la proceduralizzazione e i controlli che hanno spinto gli attori negoziali di parte datoriale a porsi più in una logica di rispetto formale del quadro normativo che di genuino negoziato per comporre e portare a sintesi interessi divergenti. La regolazione salariale segue o anticipa questa alternanza di soluzioni. Ne risulta nel testo degli autori, un'analisi che, anche sulla base dell'osservazione dei dati, ricorda come l'asse portante iniziale sia stato costituito da politiche salariali importate dai settori privati, proprio perché pubblico e privato, reagiscono ovviamente a strutture di incentivi diverse. Negli ultimi quarant'anni si sono descritti tre assetti di macroregolazione salariale, il cui avvicendamento è stato innescato da fenomeni di grande crisi della finanza pubblica, a dimostrare che «*i salari dei pubblici dipendenti, prima di essere il corrispettivo per una prestazione lavorativa, sono una posta del bilancio pubblico e come tale risentono innanzitutto delle alterne vicende degli equilibri macroeconomici più complessivi*», nell'alternarsi quindi di due «*stati di natura*»: crescite retributive di grande rilievo e blocchi contrattuali.

Il testo segue approfondendo alcune pratiche che caratterizzano la regolazione salariale quali: 1) la crescita retributiva attraverso la contrattazione e la concertazione 2) i ritardi nella sigla dei CCNL, sottoscritti spesso oltre il periodo di vigenza, ovvero rinnovati quando già scaduti 3) le interruzioni nella crescita salariale (blocco dei fondi) per effetto dei vincoli posti alla spesa pubblica, nei diversi periodi di crisi dal 2008 a oggi.

Il contributo si chiude, infine, interrogandosi su alcune contrapposizioni: la rigidità dei blocchi e la ripresa dei microinterventi legislativi, sganciati da ogni visione generale e di sistema e tesi a ottenere vantaggi per specifiche categorie; il ruolo della macroregolazione politico-istituzionale da un lato e il merito e lo sforzo di premialità dall'altro; la centralizzazione in atto e la sua compatibilità con il pluralismo istituzionale e la differenziazione che caratterizza la Pubblica Amministrazione del nostro Paese.

2. *Percorsi ed esperienze di innovazione*

I casi presentati nel Quaderno per discutere del *Tassello Mancante* evidenziano molte incertezze ma anche la documentazione di tentativi realizzati e alcune proposte per superare le criticità rilevate. Si tratta di sperimentazioni e di indicazioni per consentire una politica di gestione che sia efficace.

Il contributo di **Francesca Mattioli e Mauro Bonaretti** "Le amministrazioni orientate all'impatto" apre una riflessione sui modelli organizzativi negli enti locali con la presentazione di un tentativo di riprogettazione della struttura del Comune di Reggio Emilia. L'idea alla base della riprogettazione è che a fronte di bisogni sempre più individualizzati e differenziati, l'adozione di modelli di produzione ed erogazione di servizi standard ha portato gli enti locali a non essere in grado di cogliere e riconoscere il complesso delle categorie di possibili utenti. Si tratta di "guardare con occhi diversi", riconoscere i nuovi bisogni, comprenderli, valutarli e ragionare rispetto a essi in una logica anticipatoria per cui l'amministrazione diventa un player del territorio e l'organizzazione è orientata al raggiungimento delle priorità e degli obiettivi preposti.

Per conseguire tale finalità la nuova struttura organizzativa è stabilita su tre macroaree: sviluppo sostenibile per costruire una città nuova, rigenerazione urbana, cura e comunità dedicata a tutti i servizi di prossimità. I servizi di gestione sono invece in staff alla direzione, come principali leve e supporto all'organizzazione e al rapporto tra aree. Con questa organizzazione l'obiettivo è di consentire l'apertura dell'azione amministrativa a tutti gli attori con meccanismi di coordinamento quali il comitato tecnico, la conferenza di direzione, le conferenze interarea e, grazie

alla messa a punto di strumenti di supporto, in grado di completare un disegno per la realizzazione di progetti di integrazione e trasversalità.

L'enfasi è sulla coprogrammazione, sulla valutazione di impatto e sulla formazione continua *on the job*. I principi di base sono la prossimità, ovvero l'aderenza delle politiche ai quartieri (considerati l'unità locale più vicina al cittadino), e la tempestività di risposta ai bisogni, ovvero la capacità di reazione dell'amministrazione. L'esempio della riprogettazione dei servizi sociali illustrato nel testo coglie la logica che ha guidato l'intervento. Nella nuova organizzazione, i servizi sociali sono stati suddivisi in due servizi, con l'intento di rovesciare il costrutto dell'assistenza, seguendo una logica che passa dall'organizzazione per prestazione a quella in base allo scopo: un primo servizio, volto alla programmazione della cura delle persone, che lavora sulla prevenzione (logica anticipatoria); il secondo servizio, che si occupa di emergenze e marginalità, dedicato a chi ha necessità di risposte tempestive.

Il contributo si chiude con i risultati dell'incontro con il gruppo TO-MI che consente di individuare i potenziali snodi critici e le risposte nel testo date dagli autori: 1) Il coordinamento dei processi, i comportamenti delle persone, la gestione del personale; 2) Coprogettazione e coprogrammazione rischiano di diventare un appesantimento dei processi; 3) La valutazione dell'impatto, con indicatori ma anche con misure qualitative, coordinato da azioni tra loro interdipendenti; 4) la definizione dello scopo tra chi fa l'analisi della domanda e chi se ne fa carico nell'organizzazione; 5) una multidimensionalità che rimanda alla necessità di mettere in gioco più competenze.

Il contributo di **Chiara Goretti** su "PNRR e la sfida della valutazione delle politiche pubbliche" costituisce un apporto originale nell'introdurre il tema del governo per la gestione dell'attuazione delle politiche pubbliche analizzate, grazie a un'attenta rilettura del metodo sotteso all'attuazione e al monitoraggio del PNRR. Un'esperienza che potrebbe agevolare il radicamento e la diffusione permanente della cultura della valutazione e del risultato nel disegno e nella valutazione delle politiche pubbliche e che viene analizzata dall'autore rispetto a tre tratti caratterizzanti.

Il primo tratto attiene una modalità (quella del PNRR) di attuare le politiche basata sull'evidenza, ovvero un approccio in cui al centro vi è il ruolo della misurazione e della valutazione dell'attività pubblica. Si par-

la di “azione amministrativa per un risultato”, in cui gli elementi cardine sono programmazione e monitoraggio. L’esigenza di programmazione, così come quella di monitoraggio dell’esecuzione, sono l’effetto di politiche che hanno messo al centro la possibilità di realizzare un risultato misurabile (sia esso una scuola o la riduzione del tempo dei processi) e in tempi certi. Il metodo “cosa, quando, come” richiede un cronoprogramma, che parte dal punto di arrivo e individui le fasi amministrative intermedie per giungere al punto finale. Il monitoraggio serve poi per identificare tempestivamente criticità di attuazione, difficoltà, imprevisti, per cambiare il cronoprogramma, per garantire il risultato.

Il secondo tratto apre una riflessione su come costruire una misurazione di successo, evidenziando, *in primis*, che un prerequisito per l’individuazione di buoni indicatori di risultato è la chiara conoscenza della finalità dell’intervento. Ricordando poi che il successo nell’attuazione di una politica pubblica non corrisponde necessariamente al conseguimento del suo indicatore, ma anche a una misura del suo impatto socioeconomico. Si citano a tal proposito due fattori “abilitanti”: 1) la tecnologia, in quanto la valutazione d’impatto richiede interoperabilità e condivisione di dati provenienti da più amministrazioni; 2) la formazione, perché l’adattamento ai cambiamenti implica sempre la dispersione di notevoli energie.

Il terzo tratto attiene alla governance. Il PNRR ha attivato uno schema attuativo molto semplificato (fondato su due soggetti, il titolare e l’attuatore) e mirato ad accelerare la realizzazione delle misure a favore dei beneficiari. In alcuni casi ciò ha significato scavalcare le competenze istituzionali, rendendo il modello PNRR meno esportabile nell’ordinario. Al tempo stesso, ciò ha aperto una riflessione su come rispondere alle inerzie: 1) se l’inerzia attuativa deriva eventualmente da un conflitto di competenze, è auspicabile la presenza di un decisore di ultima istanza; 2) se l’inerzia dipende dalle farraginosità autorizzabili o amministrative, le stesse dovrebbero essere risolte ponderando con cautela il ricorso a commissari straordinari.

La riproduzione di modelli e percorsi di innovazione che vanno oltre la dimensione gerarchico funzionale della PA sono evidenziati da **Madalena Sorrentino** e da **Nicola Basile** con *l’amministrazione condivisa*, una modalità di governance per «*coprodurre, coprogettare, cocreare, cogestire*» tra istituzioni, servizi, cittadini. I contributi degli autori pongono in evidenza come vi sia la necessità di prevedere scelte di “correzione” su un proces-

so di innovazione previsto *ex-ante* e con la possibilità di correggere *ex-post* durante il percorso. L'esito è un auspicio ad andare quindi oltre l'atto amministrativo che stabilisce un percorso obbligato e che spesso non prevede cambiamenti rispetto a possibili distorsioni.

Maddalena Sorrentino propone una vera e propria trattazione sui cardini organizzativi dell'amministrazione condivisa: l'ibridità e le capacità organizzative. Per ibridità si intende la compresenza di un sistema con poteri decisionali distribuiti su vari livelli istituzionali, con diverse forme organizzative e multiorganizzativo (con una molteplicità di decisori che collaborano in modo paritario). Per capacità organizzative si intende l'insieme delle risorse e abilità dedicate alla governance collaborativa, che consentono di prendere, attuare e monitorare decisioni all'interno di un sistema in cui diversi attori partecipano attivamente sia alla definizione che al raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico. Ibridità e capacità organizzative possono favorire la creazione di valore, ma diventa fondamentale comprendere le condizioni favorevoli all'adozione, così come la disponibilità di banche dati e altre evidenze dedicate alle pratiche di amministrazione condivisa.

Nicola Basile fonda la sua argomentazione sui riferimenti normativi, per poi identificare un elenco di "trappole", con la consapevolezza che l'adozione di un modello di amministrazione condivisa offre importanti potenzialità per le amministrazioni pubbliche e per le comunità destinatarie dei vari programmi di intervento, ma non è esente da altrettanti significativi rischi. Tra questi, si sottolinea, innanzitutto, come, soprattutto nella prima fase del ciclo di vita di un programma collaborativo (la creazione della partnership), l'elevato livello di impegno richiesto nella gestione delle relazioni tra i vari attori possa rischiare di generare una pressione eccessiva, specialmente quando gli attori non hanno realizzato un allineamento strategico orientato a costruire una reale partnership. Le diversità di capacità e culture organizzative, la mancanza di competenze specifiche, tecniche e relazionali, vengono altresì evidenziati come elementi da attenzionare. Rispetto alle condizioni favorevoli affinché questo tipo di integrazione avvenga è necessario che: 1) la pianificazione degli interventi proceda per fasi realizzabili e ben definite, permettendo di costruire progressivamente la fiducia tra gli attori coinvolti; 2) impedire lo sviluppo di processi frammentati; 3) costruire procedure di rendicontazione che non sottovalutino l'importanza dell'organizzazione; 4)

lavorare con processi territoriali omogenei e non a rischio di lobby e di elusione della concorrenza; 5) costruire una leadership chiara, in grado di individuare degli assetti di governance che non solo siano identificati ma anche agiti.

Guido Melis

**L'amministrazione italiana:
sogno di una notte di mezza
estate¹**

Abstract. Organizzare la Pubblica Amministrazione significa darle una struttura che sia adatta a conseguire determinati obiettivi. Vi è quindi la necessità di avere e stabilizzare una riforma di carattere processuale con un gruppo di riformatori coeso e autonomo in grado di gestire sul lungo periodo e di uscire dalle nicchie bipartisan. Il PNRR può essere il motore, almeno all'inizio della riforma amministrativa, la quale va comunque intesa come un processo, con tempi medio-lunghi e in cui il monitoraggio consente una verifica della corretta attuazione del cambiamento. I risultati monitorati vanno quindi intesi come provvisori e non devono escludere correzioni nel percorso di riforma definito inizialmente.

Parole chiave: spendere, controllare, valutare, riformare

1. Organizzare la Pubblica Amministrazione al fine di conseguire obiettivi in tempi ragionevolmente utili non è compito facile

Si dice spesso che basterebbe assumere un modello di azienda efficiente e trasferirlo di peso nella amministrazione pubblica, sia esso quella dello Stato (i ministeri), o quella degli enti che dallo Stato dipendono, o quella delle Regioni, o quella degli enti locali in genere (Comuni e quel che resta delle Province). Non è così perché – è banale ricordarlo – il “pubblico” ha le sue regole, e queste regole sono scritte in norme cogenti. E la flessibilità di un apparato pubblico non è quella che può avere una azienda privata.

¹ Intervento introduttivo alla discussione del gruppo Torino-Milano, su *Organizzare nella PA, un mestiere difficile*, Torino, Centro Einaudi, 27 giugno 2024.

Modificare la struttura di un'azienda per chi la dirige e ne ha la piena responsabilità è relativamente semplice. Modificare l'assetto di un apparato amministrativo, foss'anche solo un apparato periferico, implica un procedimento, cioè una sequenza di operazioni burocratiche che determinino l'autorizzazione ad agire, stabiliscano chi è il responsabile della modificazione, considerino i diritti eventualmente acquisiti del personale di quell'apparato (anche a evitare altrimenti un contenzioso giudiziario), mettano in relazione quella modifica con il complesso dell'organizzazione nel quale essa si inserisce, in modo che vi possa convivere senza generare contrasti.

L'azienda privata è una comunità più o meno grande di dirigenti e personale selezionato a discrezione di chi ne ha la responsabilità in base agli obiettivi da raggiungere. Deve rispettare le norme del diritto del lavoro, ma per il resto ha relativamente mano libera. Viceversa, l'azienda pubblica è una comunità assai più vasta (l'amministrazione nel suo insieme, comprese quindi le Regioni, gli enti locali e ogni altro soggetto pubblico conta in Italia circa 3.200.000 dipendenti stabili) che si è stratificata nel tempo, che presenta al suo interno una grande varietà di figure professionali difficilmente riducibili a quelli che sono i fini da conseguire. Essa dipende, sì, da due momenti chiave: la selezione dei dipendenti, che la Costituzione vuole si effettui per concorsi pubblici aperti a tutti; e la loro formazione, in modo da adattarli alle funzioni cui saranno adibiti. Ma la gestione di questi due momenti chiave è oggi in Italia problematica. I concorsi si svolgono solo parzialmente e secondo tempi regolari, mentre esiste una forma tollerata di assunzione per contratti temporanei (salvo poi stabilizzazioni di comodo dopo qualche tempo) o per varie tipologie di cooptazione. La formazione, nonostante operi una Scuola nazionale a Roma a ciò adibita, non si svolge ancora con il necessario coordinamento su scala nazionale. Aggiungerei poi che il modello della formazione (che tipo di dipendente serve nei vari livelli della amministrazione? Con quali competenze e caratteristiche?) è ancora molto vago, contraddittorio, legato a modelli che oggi potremmo definire superati. La parola d'ordine corrente (studio al tavolino, ma molta formazione sul campo nel luogo di lavoro) è solo teorica.

2. Racconto, per spiegarmi meglio, un po' di storia dell'amministrazione

Un episodio. Siamo nel 1866, subito dopo l'unità d'Italia, ai tempi del Governo di Bettino Ricasoli. Il barone Ricasoli, un gentiluomo di campagna toscano privo di qualunque cultura della amministrazione, incarica un suo alto funzionario di svolgere una indagine campione: «procedere all'analisi del tempo che richiede compiere tutte le scritturazioni che secondo l'attuale ordinamento vogliono operare per un mandato di pagamento», e calcolarne con precisione i costi. Se si devono comprare tre sedie al Teatro Comunale di Napoli quali sono i passaggi e quanto costano?

Il funzionario si mette al lavoro. Ci vorrà una prima lettera del direttore del Teatro al Prefetto di Napoli, la lettera sarà protocollata, copiata in Prefettura per esservi conservata e poi trasmessa via posta a Torino (la capitale d'Italia, allora). Qui, una volta arrivata, sarà trascritta sommariamente (data di spedizione e di arrivo, sunto del contenuto); poi sarà smistata al Protocollo della divisione addetta a quella pratica, che dovrà "lavorarla". Qui dovrà essere registrata in un altro Protocollo e "lavorata": per esempio bisognerà compiere eventuali accertamenti, stabilire se il costo richiesto a Napoli dal falegname che dovrà fornire le sedie è congruo. Poi da protocollo a protocollo, si stabilirà l'impegno di spesa. Questo impegno dovrà essere redatto dall'Ufficio di contabilità (più tardi si chiamerà Ragioneria) del Ministero. Dovrà essere trasmesso all'Ufficio centrale (più tardi la Ragioneria generale dello Stato) che lo controllerà e lo "autorizzerà". Solo fatti questi controlli la pratica tornerà al Protocollo del Ministero che l'ha proposta, a Torino, e da qui si provvederà a rispedire la pratica a Napoli, al Prefetto. Quindici operazioni tra Napoli e Roma, un'ora e 17 minuti calcola il volenteroso funzionario. Stabilita ora la paga oraria media del personale, si saprà quanto tempo ci vuole per espletare la pratica. E quindi quale è stato il costo (aggiungendo naturalmente alla paga il costo della carta e dell'inchiostro, la spesa per la spedizione postale ecc.).

Nasce così *la procedura* (poi si chiamerà *il procedimento*) burocratica.

Nasce con uno scopo preciso, "virtuoso": perché lo Stato non sia gabato da qualcuno. Prima di spendere si deve controllare, valutare, autorizzare, vagliare. Non importa il tempo: prima – come in un sacro rito religioso – si devono rispettare queste regole. La contabilità prima di

tutto. Molti anni dopo Carlo Petrocchi, un valente dirigente dell'amministrazione di Giolitti, bollerà queste prassi con una frase fatidica: «I conti separati dall'amministrazione». Chi controlla non è mai chi spende. Chi controlla non sa quali sono i problemi reali che la spesa deve affrontare.

Tutto ciò trova una spiegazione logica se si pensa alla nascita dell'amministrazione, non solo in Italia ma in molto paesi europei (la Francia in testa).

Cavour nel 1853 aveva costruito su quel modello (i controlli) la prima amministrazione del Regno sardo-piemontese. Non a caso la sua legge sull'amministrazione è in realtà un regolamento in coda a una legge sulla contabilità. Questo modello si era poi trasferito alla nuova amministrazione italiana (che altro non era se non l'erede diretta di quella piemontese).

Perché Cavour, che pure non era uno sprovveduto, viaggiava in Europa e ammirava per esempio il modello inglese, aveva scelto questo tipo di amministrazione? Perché era quella che garantiva l'obbedienza gerarchica da una parte e il controllo costante dei conti dall'altra.

C'era una ragione d'ordine "costituzionale". Due parole per spiegarlo.

Nel 1848 il Regno di Sardegna aveva adottato lo Statuto di Carlo Alberto. Questo Statuto prevedeva che i ministri e nessun altro fossero responsabili dell'andamento amministrativo. Se dovevano essere i responsabili essi dovevano conoscere e dirigere, sino all'atto supremo della firma degli atti (sino al 1993 nell'amministrazione italiana esisteva un registrone detto "il firmiere", contenente tutte le pratiche e gli atti redatti giorno per giorno; non erano validi e non potevano essere "spediti" se il ministro non li firmava, uno a uno).

Dunque al di sotto del ministro c'era una rigida piramide che dai dirigenti scendeva giù sino all'ultimo impiegato del ministero. Questa piramide era rigorosamente gerarchica. Come una immensa gradinata, ogni grado dipendeva da quello soprastante e quello più in alto di tutti (in genere il direttore generale) dipendeva dal ministro. Le direttive discendevano dall'alto verso il basso. La scala gerarchica era irresponsabile: nessuno poteva decidere: tutti obbedivano ciecamente come nell'esercito i soldati ai comandanti; e questi – i comandanti – al generale che era, fuor di metafora, il signor ministro.

È facile immaginare quale fosse – con il crescere dell'amministrazione dopo l'Unità – il risultato di questo modello gerarchico: tutto rallentava, si intasava, si bloccava. Man mano che lo Stato cresceva di dimensioni

e di funzioni, la firma del ministro era solo un simbolo («il ministro firma ma non conosce») e chi spesso decideva era la burocrazia. Ma una burocrazia irresponsabile. L'«affare» (come li chiamava la legge nel 1853) si frammentava in tante sezioni, ognuna assegnata a una parcella della piramide amministrativa: era «la via crucis della pratica nelle scrivanie», come disse Meuccio Ruini, intelligente uomo di amministrazione e poi uno dei nostri padri costituenti.

3. Sulla crisi del modello gerarchico

A partire dal Novecento, ma specialmente dopo la Prima guerra mondiale, questo modello gerarchico entra in crisi. Con la guerra imminente si deve spendere velocemente: armamenti, pane per i soldati, merci per i mercati. Negli anni della guerra si sospende il controllo preventivo della Corte dei Conti (l'altro "cane da guardia" con la Ragioneria del flusso della spesa). Vengono chiamati a dirigere alcuni apparati chiave degli uomini che non sono burocrati, ma industriali o commercianti. Come lamenterà Luigi Einaudi, campione del credo liberista, sono «i dittatori economici di guerra».

Si formarono delle correnti di studiosi, e anche di intelligenti uomini dell'amministrazione, che chiedono che queste innovazioni imposte dalla urgenza bellica vengano mantenute e anzi valorizzate. Si chiede insomma la radicale trasformazione del modello ottocentesco introdotto da Cavour.

Ma intanto il modello tradizionale resiste. Si è consolidato. Ha basi ben radicate. In particolare era nata nel 1869 la Ragioneria generale dello Stato e con essa il circuito delle Ragionerie, ognuna nel suo ministero. Nel 1923 con la riforma De Stefani voluta dal fascismo la Ragioneria generale diventerà il terminale di tutte le altre Ragionerie e si creerà così una sorta di camicia di ferro che cingerà tutta l'amministrazione. Non una spesa poteva più essere decisa senza il fatidico «bollino» (un piccolo francobollo apposto alla pratica) del Ragioniere generale. I conti così sono garantiti, ma la spesa è rallentata.

Dicevamo dei riformatori. Uno di essi, un direttore delle Poste che si chiamava Torquato Carlo Giannini, si ispirò in quegli anni della guerra e del dopoguerra al taylorismo, che affermatosi in America faceva le sue prime apparizioni nell'industria uscita dalla Grande Guerra.

Giannini propose di introdurre dappertutto negli uffici il taylorismo amministrativo. Si trattava di una riforma radicale. Grandi *open space* invece delle cellette singole degli impiegati; massima abolizione delle comunicazioni scritte tra uffici (grazie al telefono, che cominciava a fare le sue prime prove anche negli uffici); via i vecchi copisti e adozione delle macchine da scrivere (stava nascendo l'Olivetti); abbreviazione delle procedure; impiegati giovani e attivi formati secondo criteri "industriali"; fordismo a volontà. Il lavoro spezzettato: a ogni impiegato il suo pezzo, come nella catena di montaggio. E l'orologio a calcolare i tempi.

Si capisce anche il contesto. Siamo, con Giannini, subito dopo la guerra mondiale (la Prima). Tutto si accelera: i tramvai al posto delle carrozze trainate dai cavalli, la rete dei telegrafi che unifica l'Italia, le nuove pratiche della organizzazione industriale alla Fiat e alla Pirelli. Sono anche gli anni di Marinetti e del futurismo: una macchina Fiat è più bella della Nike di Samotracia proclama il poeta. Si guarda al mondo del privato, si cerca di imitarne i comportamenti e le regole.

Tutto sembra procedere verso quella che sarebbe una rivoluzione. Si va verso la modernizzazione? No, tutto il contrario. Con l'avvento di Mussolini al potere la vecchia struttura gerarchico-piramidale viene consolidata e irrigidita ancora di più, sul modello militare. Cosa c'è di più fascista della gerarchia dei capi? Dunque l'amministrazione sia gerarchica, piramidale, rigida. Le prime riforme fasciste sono nel segno dalla continuità col passato.

C'è una via di uscita, però. Se ne erano già accorti Giolitti e soprattutto Nitti nel 1911, quando avevano fondato l'INA. Cosa era l'INA (Istituto Nazionale delle Assicurazioni)? Era il primo ente pubblico finanziario su base nazionale. A cosa serviva? A fare le assicurazioni ramo-vita togliendone il monopolio alle grandi compagnie di assicurazione straniera. Perché lo Stato fondava l'INA? Perché gli studi attuariali (nei quali ebbe una gran parte Alberto Beneduce, che ritroveremo nel 1933 fondatore dell'IRI) dimostravano che la durata della vita media degli italiani era in crescita. Se la vita media cresceva l'assicurazione sulla vita era più conveniente per chi la elargiva. Se lo Stato attraverso un ente pubblico se ne faceva promotore, le casse dello Stato si arricchivano. Se si arricchivano (e non attraverso il prelievo fiscale ma attraverso una attività che si diceva "commerciale", cioè si svolgeva nelle modalità con cui l'avrebbe esercitata una impresa privata) quelle risorse potevano finanziare altre attività pubbliche utili, per esempio la previdenza, la pensione agli operai che era all'ordine del giorno.

Perciò si era fatto l'INA. Non poteva fare quello stesso mestiere lo Stato senza creare l'INA, magari con una direzione generale apposita? No, perché lo Stato era lento, burocratico, gravato dai controlli, oppresso dalla Ragioneria. Ci voleva un soggetto nuovo, duttile, veloce, "industriale" come si diceva. E questo fu l'ente pubblico economico-finanziario, destinato poi a ripetersi negli anni successivi anche in altri settori al di fuori di quello assicurativo.

Il fascismo giunto al potere e gerarchicizzata l'amministrazione non sopresse l'INA. Questa continuò ad agire a fianco della burocrazia di Stato. INA e sue successive eredi si chiamarono **A**mmministrazione parallela. Niente più gerarchie esasperate ma staff di esperti del settore liberi di agire autonomamente; niente più ipercontrolli esterni delle Ragionerie; niente più regole asfissianti ma discrezionalità a seconda delle esigenze che si presentavano di volta in volta. Aveva detto Nitti in Parlamento presentando il progetto INA: «Un ente che in nulla si differenzi dalle aziende private se non negli scopi che sono pubblici». E ancora: «un personale non stabile ma licenziabile, compensato da salari più alti». Vale a dire "pochi ma ben pagati".

Il fascismo poi fece i "suoi" enti, quelli in camicia nera. Fascistizzati e diretti da gerarchi fascisti essi invasero il campo e accrebbero piuttosto che snellire l'azione statale nel Ventennio della dittatura.

Ma questo qui non ci interessa, ci interessa che non solo il modello INA sopravvisse ma generò dei fratelli minori: l'IMI (Istituto Mobiliare Italiano), e l'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) che nacquero negli anni Trenta, per porre rimedio alla grande crisi che venne da Wall Street, il settore dell'economia pubblica. Le tre grandi banche private, le industrie in stato di quasi fallimento passarono all'IRI. Vennero "irizzate". Ripulite, chiuse se necessario o sennò rilanciate con dirigenze nuove e innovative. E, caduto il fascismo, divennero il perno della rinascita del Secondo dopoguerra. Importante: quel settore mantenne le caratteristiche di "imprenditorialità" che aveva avuto all'origine l'INA. E i suoi dirigenti furono tra le élites più preparate e capaci che abbia avuto lo Stato italiano. Molte di queste élites, caduto il regime, passarono a dirigere lo Stato imprenditore nella Repubblica democratica.

4. La riforma amministrativa

C'è un altro esempio che vorrei trattare velocemente e riguarda un periodo storico più vicino a noi: il tentativo di riforma amministrativa del 1979-1980 messo in atto dall'allora Ministro della Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini. Giannini era un grande professore, forse il più grande degli studiosi di Diritto amministrativo che abbia avuto l'Italia. Ma era anche un attento cultore delle scienze dell'organizzazione applicata alle amministrazioni pubbliche. Nel 1979 Giannini presenta al Parlamento il suo *Rapporto* sulla riforma amministrativa. È una proposta radicale di cambiamento: lo scopo dell'attività amministrativa deve essere ben definito e circoscritto; partendo dallo scopo si deve costruire l'organizzazione, in modo che sia funzionale allo scopo; il personale viene per ultimo e deve essere reclutato scegliendolo in modo che abbia la capacità di realizzare lo scopo. Naturalmente continuano a esistere i grandi servizi pubblici "generalisti" (cioè con scopi a carattere generale): ma anche questi saranno riformati dando loro una struttura agile e "imprenditoriale". Nulla sarà più incatenato nei gradi e nelle scale gerarchiche del passato. Tutto sarà dinamico. Ognuno, dal dirigente all'ultimo usciere, sarà valutato secondo il merito e farà la sua carriera in base a questa costante valutazione. Un processo di semplificazione investirà le procedure amministrative (basta con i protocolli). Forme di comunicazione diretta e per via breve sostituiranno la fatidica "lettera di accompagnamento". Cambierà anche il linguaggio della amministrazione (via il "burocratese").

La formazione avrebbe dovuto essere oggetto di una profonda revisione. Esisteva (direi meglio: vegetava) da anni una Scuola detta Superiore dell'Amministrazione. Era una sorta di porto quiete per professori che scappavano dalle fatiche universitarie e dirigenti amministrativi in cerca di fuga dal lavoro degli uffici. "Comprava" fuori della amministrazione centinaia di prestazioni dal mondo pubblico e privato e le distribuiva nei corsi destinati agli allievi (cioè ai dipendenti bisognosi di formazione) senza nessun criterio. Anche questo strano soggetto avrebbe dovuto essere demolito e ricostruito *ex novo*, con una robusta iniezione di formazione sul campo, cioè di apprendimento nella pratica quotidiana e non sui banchi della Scuola.

Giannini, che raccolse intorno a sé un cospicuo gruppo di riformatori, sapeva cosa voleva. Le funzioni meramente amministrative e autorità-

tive dello Stato fondato da Cavour erano ormai fuori corso. Perché lo Stato era diventato erogatore di servizi ai cittadini e gestore di trasferimento di ricchezza. La struttura compatta e piramidale dello Stato di un tempo non esisteva più, perché era stata frantumata da un pulviscolo di amministrazioni che stentava a connettersi e a comunicare al suo interno. Lo Stato del tardo Novecento era in parte governato dalle antiche regole, ma in larga misura sottoposto al Diritto privato (in alcuni settori chiave pubblico e privato coesistevano). Quindi riformare a fondo l'amministrazione significava riformare lo Stato stesso.

Giannini non poté condurre in porto il suo progetto. Ebbe contro la vecchia burocrazia gelosa delle sue antiche consuetudini e anche la politica. Una sua lettera a Craxi, il leader socialista che come egli scrisse considerava "il fautore delle mie disgrazie" spiega bene cosa accadde: accadde semplicemente questo, che in una delle tante crisi di governo tipiche dell'Italia Craxi decise di lasciare alla DC il Ministero della Funzione Pubblica in cambio di quello delle Poste al PSI. Da qui la rimozione di Giannini e la vanificazione del suo progetto. Le sue idee subirono una specie di *damnatio* perché furono rapidamente dimenticate da chi gli succedette. Molti anni dopo, nel 1993, mi dovetti occupare per incarico dell'allora Ministro Sabino Cassese di rinverdire quelle idee. Ebbene nessuno al Ministero sapeva dove fosse finito l'archivio delle Carte di Giannini. Mi salvò un vecchio funzionario, antico collaboratore del professore, il dottor Lo Bianco: questi mi chiese un colloquio, si accertò che fossi una persona seria, poi mi condusse in un sotterraneo del Palazzo del quale lui solo conosceva la topografia. E in una stanza remota mi mostrò l'archivio Giannini. «Sa – mi disse – io l'ho nascosto, perché altrimenti questi (questi erano i successori di Giannini) lo avrebbero distrutto».

Cassese poi rimise insieme quelle carte e le fece versare all'Archivio centrale dello Stato, dove adesso sono ben custodite. Ma la vicenda è esemplare, tipica dell'amministrazione italiana: che non ha memoria storica per il semplice fatto che non ha (come lo hanno altre amministrazioni in altri Paesi) l'orgoglio della propria storia.

5. Conclusioni

Ma, si dirà, poi le riforme infine si sono fatte. Dopo il breve tentativo di Cassese (1993-1994, governo Ciampi, durato lo spazio di un mattino per la fine della legislatura), è venuto Bassanini e con lui e i suoi collaboratori (molti erano già negli staff di Giannini e di Cassese) si è coagulato un progetto organico di riforme.

Un progetto? Sì, c'era finalmente un filo conduttore, anche se largamente debitore al vecchio *Rapporto Giannini*. Organico? Ne dubiterei. Qui si pone una questione cruciale che riassumerei in una domanda: con quali strumenti si riforma un'amministrazione come quella italiana?

La risposta richiede alcune riflessioni. La prima: la nostra è una amministrazione incrostata del suo passato. Una mole enorme di legislazione e di normativa minore grava su ogni suo aspetto. Questa legislazione è spesso frutto del deposito successivo di prescrizioni che si sono sovrapposte ad altre del passato, senza curarsi di fare prima pulizia. Di conseguenza a ogni passo le norme nuove trovano ostacoli nelle vecchie, talvolta vi si intrecciano e confondono maldestramente, e così si perde la nettezza del disegno riformatore. Le riforme Bassanini si espressero in un imponente, anche rapido nei tempi, processo di legificazione: ma non si curarono se non in alcuni casi di spazzare il terreno dai residui del passato. Esse – calando dentro una amministrazione che non le amava (quasi mai le burocrazie amano essere riformate) – produssero effetti vari, non sempre in coerenza con quello che era stato il fine del legislatore. Per dirla semplice: una riforma “vera” richiede un gruppo coeso di riformatori, ma non o non solo fuori bensì dentro l'amministrazione. Le Bassanini si fermarono sull'uscio della amministrazione, ma mancò questo gruppo interno che le condividesse e le facesse poi concretamente vivere nella quotidianità amministrativa.

Si poteva coinvolgere il personale? Non lo so. Forse si poteva tentare di più. Se ci si rivolge ai prefetti, che sono uno dei grandi e virtuosi depositi di generalisti che ancora conservi l'amministrazione italiana, ci si accorge facilmente che questo *grand corps* vive anche e specialmente della rivendicazione del proprio passato (pur essendo consapevole delle profonde trasformazioni vissuta di recente dalla professione); ebbene, se ci si rivolge ai prefetti e gli si dice *ex lege* che la prefettura non esiste più e si chiamerà in un altro modo, perdendo molte delle sue prerogati-

ve; e poi si chiude (come è stato fatto) la prestigiosa Scuola dei Prefetti e la si riduce a una propaggine alle dipendenze di una scalcagnata (anche nelle strutture che la ospita: fate una visita alle due Scuole e sappiate-mi dire) Scuola Nazionale dell'Amministrazione, se si procede alla cieca cioè senza costruire consenso preventivo a favore delle riforme, come possiamo poi meravigliarci che quelle riforme siamo fraintese o ostacolate o respinte?

Intanto, a leggi Bassanini ormai entrate in circolo (sono passati 30 anni) continua a esistere una amministrazione in prevalenza anziana, fatta di laureati in giurisprudenza, priva di tecnicità essenziali alle organizzazioni moderne, con una dirigenza che una sequenza di leggi infaste hanno forgiato in modo che non diriga; con un personale spesso demotivato; con una capacità di reazione agli stimoli esterni molto ridotti. Si veda il PNRR: l'amministrazione avrebbe dovuto esserne il motore primo; lo è stato? Non direi.

«Alla firma del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* nel marzo del 2021 – cito qui i dati di un recente intervento su “Mondo operaio” di Alessandro Natalini – Mario Draghi ricordò che si spendevano solo 48 euro a persona per la formazione nel settore pubblico e che l'età media del personale era di 51 anni mentre 20 anni prima era di 43 anni. Questa debolezza della nostra amministrazione pubblica (...) – così la chiamava Draghi – pregiudicava la realizzabilità dei progetti connessi al *Recovery Fund*, che rappresentava (e rappresenta) la grande opportunità per rilanciare la depressa economia italiana».

Lo sviluppo non può fare a meno dell'amministrazione. Come non si può (e invece lo stiamo facendo, la politica *in primis*) eliminare dal tavolo delle grandi urgenze la più urgente di tutte: la riforma amministrativa. Giustamente l'Europa ce ne ha indicato sin dall'inizio la rilevanza “strategica”. La riforma amministrativa è il vero motore. E senza motore la macchina (dello sviluppo) non parte, o se parte si inceppa.

Ma la riforma – questo è il punto – non è un documento, per quanto ben scritto e ben presentato. E neanche è una legge. E neppure una raffica di leggi. La riforma è invece un processo: e come tutti i processi deve programmare i suoi tempi, gli step, il monitoraggio dei risultati provvisori e (se è il caso) su quella base la loro correzione. I processi simili si svolgono in media in cinque/dieci anni. Richiedono costanza e pazienza. Un Paese che cambia governo e Ministro della Funzione Pubblica con la

frequenza dell'Italia (un anno/un anno e mezzo) è lontano mille miglia dal poter mettere in cantiere e realizzare una riforma amministrativa con carattere processuale. Potrà forse innovare qualche elemento anche rilevante del quadro. Ma non potrà mai attuare una intera riforma organica.

Cosa si sta facendo, attualmente, mentre scriviamo, per attuare il PNRR sotto il profilo della riforma amministrativa? Quali indagini sono in corso, quali commissioni al lavoro e con quali risultati provvisori, quale piano strategico – soprattutto – presiede a queste attività, posto e non scontato che esse siano in corso?

Sappiamo poco e poco se ne interessano i grandi media che formano l'opinione pubblica. Se ne parla, sì, ma quasi per convenzione: nessun partito pone la riforma dell'amministrazione come obiettivo prioritario (rendono di più l'autonomia differenziata o il Presidente del Consiglio forte). Eppure, è qui, su questo fronte, che la battaglia per il rilancio dello sviluppo dovrebbe incentrarsi.

Tutto negativo, dunque? Non vorrei concludere così. So bene quante risorse positive esistano nel vasto mondo delle amministrazioni. Quante donne e uomini, specialmente tra i giovani, ancora si impegnino, e ci credano. Forze vive, spesso mortificate e non incentivate come meriterebbero: sulle quali si dovrebbe contare. So che sono in atto grandi processi di trasformazione del mondo, non solo della nostra piccola Italia, che muteranno forse il modo stesso di pensare delle prossime generazioni (temo, ma al tempo stesso spero, nell'intelligenza artificiale). So che le culture del Novecento sono in crisi e che questa crisi può sfociare in importanti processi di riassetto culturale. Nessuna maledizione biblica ha colpito l'amministrazione italiana condannandola al lento declino. Uno spazio per il riformismo amministrativo esiste ancora.

Nonostante la politica, vorrei dire. Di recente, partecipando a una riunione tenuta nella direzione nazionale del PD, ho avanzato una proposta bislacca (che, come tale, temo, sia stata archiviata). Eccola: faccia il PD al massimo livello una proposta di collaborazione al fronte avversario e segnatamente al Governo proponendo sul tema "una tregua d'armi"; visto che tutti dicono di volere la riforma, la si ponga al centro della attenzione di tutti chiedendo a tutti un impegno; si sottragga il tema dal quotidiano conflitto tra gli schieramenti; si costituisca per fare la riforma una nicchia bipartisan nella quale studiare, sperimentare, realizzare i primi passi e perseguire un programma concordato; si scelga un

Guido Melis

L'amministrazione italiana:
sogno di una notte di mezza estate

ministro competente, lo si nomini garante della riforma e lo si ponga al tempo stesso al riparo dal balletto delle continue crisi ministeriali, preservandolo nel suo posto chiunque governi; si persegua un programma comune e lo si porti avanti insieme.

Sogno di una notte di mezza estate (siamo a giugno). Chissà che non si avveri.

Alfredo Marra

**La responsabilità dirigenziale
tra esigenze di democraticità
e di imparzialità
dell'amministrazione**

Abstract: Il rapporto tra politica e amministrazione, che sottende da un lato l'esigenza della democraticità e, dall'altro lato, quella dell'imparzialità dell'amministrazione, trova il suo punto di equilibrio nell'istituto della responsabilità dirigenziale. Ciò emerge in modo chiaro nella giurisprudenza costituzionale in tema di *spoils system*. Tuttavia, dal momento che i meccanismi che regolano la responsabilità dirigenziale e, più in generale, la valutazione per risultati non hanno mai funzionato, il rapporto tra politica e amministrazione ha trovato il proprio punto di equilibrio nella logica fiduciaria. Quest'ultima ha determinato non soltanto una politicizzazione della dirigenza, ma anche la sua sostanziale irresponsabilità.

Parole chiave: democraticità, imparzialità, responsabilità dirigenziale.

1. *Il rapporto tra politica e amministrazione: attualità del problema*

Nelle democrazie liberali contemporanee le pubbliche amministrazioni costituiscono uno strumento indispensabile per la realizzazione delle politiche pubbliche e, perciò, per il compiersi del circuito democratico che si dipana lungo l'asse corpo elettorale-Parlamento-Governo. Di conseguenza, è necessario garantire un raccordo tra politica e amministrazione tale da vincolare la seconda al raggiungimento dei fini stabiliti dalla prima. D'altra parte, l'azione dell'amministrazione, pur nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è tenuta ad agire senza distinzioni di parti, a considerare tutti gli interessi coinvolti e ad assicurare le garanzie del giusto procedimento. In una parola, l'amministrazione deve essere imparziale.

La ricerca di un punto di equilibrio tra le opposte esigenze della democraticità e dell'imparzialità dell'amministrazione costituisce una costante nella riflessione giuridica e politologica. Tale questione, però, si pone attualmente in modo nuovo perché è il concetto stesso di democrazia a essere ora in discussione¹. È ben vero che la storia della democrazia è costellata di crisi continue. Tuttavia, «ciò che rende diversa e originale la crisi attuale è che essa rimette in discussione i due pilastri sui quali si sono via via fondate le democrazie rappresentative liberali»². Da una parte, la statualità/nazionalità è insidiata dalla globalizzazione dei mercati e dallo spostamento del potere decisionale a vantaggio di entità internazionali e sovranazionali. Dall'altra parte, la rappresentanza degli interessi, storicamente assicurata dalla mediazione dei partiti politici, è messa in crisi da una rivoluzione tecnologica che esalta l'individualismo e abolisce qualsiasi forma di mediazione, consentendo un contatto diretto tra popolo e leader. All'implosione dei consolidati meccanismi della rappresentanza ha poi contribuito il dissolvimento dei partiti tradizionali e la nascita, anche per effetto della crisi economica e finanziaria del 2008, di nuovi partiti e movimenti di protesta³. In conseguenza di ciò, l'attuale fase storica è segnata da inclinazioni sovraniste e populiste che portano a enfatizzare gli strumenti di democrazia diretta, a estremizzare il principio elettivo come unica vera fonte di legittimazione dei pubblici poteri e ad asservire alla politica gli organi non rappresentativi⁴.

In questa cornice si collocano le presenti riflessioni il cui scopo è quello di chiarire, sulla base delle indicazioni fornite dalla giurispruden-

¹ Al punto tale che già da alcuni da anni parte della dottrina sociologica parla di postdemocrazia. Cfr. C. Crouch, *Postdemocrazia*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2003. Più di recente, sui problemi con i quali le democrazie contemporanee devono fare i conti, S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017.

² Sono parole di I. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 36.

³ Cfr. S. Cassese, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2019; Id., *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, il Mulino, 2018; L. Morlino, F. Raniolo, *Come la crisi economica cambia la democrazia*, Bologna, il Mulino, 2018.

⁴ Cfr. M. Clarich, "Populismo, sovranismo e stato regolatore: verso il tramonto di un modello?", *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 1, 2018.

za costituzionale, quale sia attualmente, nella costituzione materiale, il punto di equilibrio tra esigenza di democraticità ed esigenza di imparzialità della Pubblica Amministrazione.

L'esito dello studio – come già tradisce il titolo del contributo – è che tale punto di equilibrio sia da ravvisare nella responsabilità dirigenziale, un istituto giuridico nato nell'ambito della riforma della dirigenza del 1972, ma di fatto rimasto inattuato. Proprio dall'ineffettività di questo istituto si trarranno alcune riflessioni conclusive sull'attuale condizione della dirigenza amministrativa.

2. Le riforme del lavoro pubblico

L'indagine deve muovere dalle scelte legislative che, sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, estesero anche ai dirigenti generali la disciplina della temporaneità degli incarichi e introdussero nell'ordinamento i primi meccanismi di decadenza automatica dall'incarico a seguito del cambio della compagine di governo (c.d. *spoils system*).

Alla base di quelle scelte vi era l'idea, condivisa e sostenuta da larga parte della dottrina, che la distinzione – affermata sin dal 1993 sul piano funzionale – tra politica e amministrazione (indirizzo e controllo alla prima, gestione alla seconda) dovesse essere compensata, sul piano strutturale, da maggiori poteri degli organi politici in ordine al conferimento degli incarichi dirigenziali⁵. Solo così la politica avrebbe potuto effettivamente far presa sull'amministrazione, assicurandone la democraticità. Pertanto, attraverso il principio della temporaneità di tutti gli incarichi dirigenziali, l'organo di indirizzo politico avrebbe tenuto sotto controllo l'azione della dirigenza attraverso la minaccia di una revoca o di un mancato rinnovo alla scadenza. Parallelamente, la nomina su base fiduciaria di alcuni soggetti posti al vertice dell'amministrazione avrebbe assicu-

⁵ Si tratta di una posizione largamente condivisa. Tra i tanti: F. Carinci, "La privatizzazione della dirigenza generale alla prova della Consulta", *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, vol. 5, n. 3, p. 710; C. D'Orta, "La seconda fase della riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli", *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1, 1998, p. 347; G. Gardini, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 302-303.

rato la corretta trasmissione del comando politico ai rami alti dell'amministrazione, facendo dei dirigenti apicali «i conduttori del flusso della volontà popolare che, partendo dal corpo sociale, deve raggiungere le più remote propaggini dell'apparato burocratico»⁶. Questi due meccanismi, in definitiva, avrebbero garantito una legittimazione democratica indiretta della burocrazia e, al contempo, avrebbero assicurato il buon andamento dell'amministrazione⁷.

Nella logica del legislatore del 1998, dunque, politica e amministrazione devono essere distinte ma non separate, il che implica, in concreto, introdurre un elemento di continuità tra le due sfere. Continuità che è assicurata, sul piano funzionale, dagli atti di indirizzo e, sul piano strutturale, dal potere di nomina dei dirigenti da parte degli organi politici.

Ciò che soprattutto preme evidenziare di questa impostazione è la premessa, implicita, da cui essa muove: politica e amministrazione hanno la medesima legittimazione, che deriva dal consenso popolare. Più esattamente, la legittimazione dell'amministrazione è derivata da quella politica che, a sua volta, trae origine dalla competizione elettorale.

Secondo questa impostazione, dunque, fiduciarità e imparzialità costituiscono un binomio non solo possibile, ma anche necessario ad assicurare la legittimazione democratica dell'amministrazione. Il problema, semmai, sarebbe «un problema di *misura* e di *limiti*»⁸. Si tratterebbe, cioè, di individuare quale sia la «giusta misura» di questo condizionamento onde evitare il rischio di un'invasione da parte della politica nella sfera dell'amministrazione⁹. In definitiva, secondo questa prospettiva, il

⁶ G. Gardini, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione* cit., p. 309.

⁷ *Ivi*, p. 306.

⁸ Le parole tra virgolette nel testo sono di G. Gardini, «Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la *querelle* resta aperta», p. 685 (corsivo dell'Autore).

⁹ Come osserva G. D'Alessio, «La dirigenza: imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro», *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2, 2007, pp. 349 ss, in particolare p. 359: «È chiaro, quindi, che la questione dell'ammissibilità di un nesso di derivazione, se non di stretta dipendenza, fra decisori politici e titolari di compiti di amministrazione si gioca essenzialmente sulla quantità e sulla qualità delle posizioni di livello dirigenziale sottoposte ad un regime fiduciario: questo trova una giustificazione se incide un numero

punto di equilibrio tra esigenze di democraticità dell'amministrazione e imparzialità della stessa sarebbe da rintracciarsi nella individuazione di una "giusta misura" di posizioni oggetto di nomine di fiduciarie.

3. Centralità della responsabilità dirigenziale nella giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system

Sulla conformità all'articolo 97 della costituzione dei meccanismi di *spoils system* introdotti dal legislatore di fine anni Novanta e inizio anni Duemila è stata chiamata a pronunciarsi a più riprese la Corte Costituzionale. Meno numerose sono invece le pronunce che affrontano espressamente i vari profili (durata, revoca, rinnovo) relativi alla temporaneità degli incarichi dirigenziali. Vale la pena richiamare sommariamente questa giurisprudenza.

È noto che, inizialmente, la Corte aveva avuto un atteggiamento di apertura nei confronti dello *spoils system*¹⁰. Per quanto qui di interesse, merita di essere ricordato come, da principio, la Corte avesse ritenuto che il mancato collegamento della cessazione dell'incarico alla previa valutazione della professionalità degli interessati non costituisse, di per sé, una violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, stante la natura personale e fiduciaria della nomina in questione. Allo stesso tempo, la Corte

limitato di figure "apicali" - destinate a svolgere un ruolo di snodo fra le due dimensioni - e di altri soggetti adibiti a compiti di sostegno all'organo politico o di immediata "implementazione" delle sue decisioni. Si può creare un grave squilibrio, invece, se esso va ad investire l'intera compagine dirigenziale, o una sua parte rilevante (...): se si realizza la seconda ipotesi, infatti, insorge il rischio di una inaccettabile estensione della incidenza politica sull'amministrazione».

¹⁰ La prima pronuncia in materia è Corte cost. 16 giugno 2006, n. 233, in *Foro it.* 2006, vol. I, 2599. La sentenza è stata oggetto di vari commenti. Tra i più importanti si segnalano: S. Battini, "In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system", *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 8, 2006, pp. 911 ss.; G. Gardini, "Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta", *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, vol. 9, nn. 3-4, 2006, pp. 679 ss.; F. Merloni, "Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni", in *Le regioni*, n. 1, 2007, pp. 137 ss.; C. Pinelli, "L'avallo del sistema delle spoglie, ovvero la vanificazione dell'articolo 97 Cost.", *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pp. 2357 ss.

aveva anche affermato che il conferimento di incarichi dirigenziali apicali a soggetti individuati *intuitu personae* «mira palesemente a rafforzare la coesione tra l'organo politico (...) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico, per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente».

Nelle pronunce successive, come noto, la Corte ha mutato indirizzo¹¹. Da un lato, ha ritenuto che la cessazione di un incarico, indipendentemente dall'accertamento di una responsabilità dirigenziale, è contrario al principio di buon andamento. Dall'altro lato, si è data carico di precisare quantità e qualità delle posizioni dirigenziali che possono essere legittimamente assoggettate al regime fiduciario. Con riferimento a questo secondo profilo la Corte ha elaborato due criteri, uno di ordine funzionale, l'altro di tipo organizzatorio. Quanto al primo, lo *spoils system* è stato ritenuto legittimo nei confronti di dirigenti apicali aventi funzioni di collaborazione con l'organo di governo nell'elaborazione dell'indirizzo politico. Specularmente, meccanismi di questo tipo non sono stati ritenuti legittimi se applicati a dirigenti chiamati a esercitare poteri di gestione, ossia di attuazione dell'indirizzo politico, o anche a funzioni di controllo che per definizione richiedono una posizione di indipendenza e autonomia dei relativi titolari. Quanto al secondo, la decadenza automatica è stata ritenuta possibile solo per incarichi di vertice o apicali, vale a dire per quelle posizioni che siano collegate direttamente all'organo politico, senza altra intermediazione. La Corte ha costantemente fatto ricorso a questi due indici per sindacare la legittimità di norme statali e regionali che assoggettavano varie figure dirigenziali a meccanismi di *spoils system*, dando luogo a una giurisprudenza che dovrebbe ritenersi consolidata¹².

¹¹ Il nuovo indirizzo è inaugurato dalle due note sentenze gemelle del 23 marzo 2007, nn. 103 e 104.

¹² L'uso del condizionale è giustificato dal fatto che due recenti pronunce della Corte, applicando in modo solo parziale e comunque discutibile i criteri precedentemente elaborati dalla Corte, potrebbero mettere in discussione questo orientamento. Il riferimento è a Corte cost. 22 febbraio 2019, n. 23, relativa all'applicabilità dello *spoils system* ai segretari comunali, e a Corte cost. 21 febbraio 2019, n. 20, sulla legittimità delle norme che assoggettano a obblighi di pubblicità alcuni dati riferibili alla dirigenza pubblica. Il rischio che queste sentenze possano determinare un'inversione di tendenza è particolarmente evi-

Se ci si fermasse a questo punto, sembrerebbe dunque trovare conferma la tesi cui si accennava in precedenza in base alla quale il punto di equilibrio tra democraticità e imparzialità sia da ravvisarsi in una “giusta misura” di nomine fiduciarie. A ciò, infatti, avrebbe provveduto la Corte Costituzionale attraverso l’elaborazione dei due criteri appena richiamati.

Senonché, c’è un’altra fondamentale pronuncia della Corte Costituzionale che merita di essere qui ricordata e che offre spunti per una lettura del tutto diversa. In tale pronuncia, infatti, la Corte ha fornito ulteriori elementi utili a chiarire la *ratio* sottesa all’istituto della responsabilità dirigenziale¹³. La pronuncia è tanto più importante perché, com’è stato notato, in quel caso la Corte avrebbe potuto pervenire a una dichiarazione di incostituzionalità anche attraverso una strada diversa e per certi versi più lineare¹⁴. È presumibile, perciò, che la scelta di una strada apparentemente più tortuosa sia stata motivata dal preciso proposito della Corte di chiarire il modo con cui deve intendersi, secondo una lettura costituzionalmente orientata, il rapporto tra politica e amministrazione.

La vicenda riguardava una legge regionale con la quale era previsto che i dirigenti rimossi in base a disposizioni già dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale potessero, alternativamente, essere reintegrati in servizio oppure essere indennizzati (quest’ultima soluzione era obbligata nel caso in cui l’interruzione del rapporto di lavoro fosse stata superiore a sei mesi). La Corte ha dichiarato illegittima la norma regionale sulla base della considerazione che nel settore pubblico il potere dell’organo politico di esonerare il dirigente dall’incarico, a differenza di quanto accade nel settore privato, è

denziato da S. Battini, “L’invasione degli apicali: la Corte Costituzionale riabilita lo spoils system”, *Giornale di Diritto amministrativo*, 2019, pp. 269 ss.

¹³ Corte cost. 24 ottobre 2008, n. 351. La sentenza è commentata da F. Cortese, “Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte Costituzionale afferma l’inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro”, *Le Regioni*, 2009, pp. 114 ss, e da M. Magri, “L’incostituzionalità dello spoils system e la reintegrazione del dirigente”, *Giornale di Diritto amministrativo*, 2009, pp. 511 ss.

¹⁴ F. Cortese, *Spoils system e illegittima rimozione di dirigenti pubblici: la Corte Costituzionale afferma l’inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro* cit.

circondato da una serie di garanzie e limiti – ossia, come già detto, l'accertamento di una responsabilità dirigenziale all'esito di un giusto procedimento – che sono dettati non solo e non tanto nell'interesse personale del dirigente, ma anche e soprattutto a protezione di interessi collettivi. Di conseguenza, mentre una forma di riparazione puramente economica potrebbe rappresentare una forma di tutela efficace per il dirigente, la stessa non sarebbe tale per gli interessi della collettività. Quest'ultima, anzi, si vedrebbe esposta al rischio di un doppio pregiudizio, in quanto all'obbligo di corrispondere la retribuzione ai nuovi dirigenti si aggiungerebbe l'obbligo di indennizzare i dirigenti illegittimamente revocati.

Dalla sentenza si evince quindi che, secondo la Corte, la responsabilità dirigenziale è un istituto idoneo a tutelare non solo e non tanto la persona del dirigente, ma anche e soprattutto l'interesse della collettività. Pertanto, la continuità nello svolgimento dell'incarico, fino alla scadenza stabilita nel contratto, non è nella piena disponibilità delle parti del rapporto (politica e dirigenza) poiché, in realtà, le parti di questo rapporto sono tre e non due. Detto altrimenti, lo svolgimento dell'incarico dirigenziale costituisce una funzione innanzitutto nell'interesse della collettività. Tale interesse, quindi, non si risolve nella mera obbedienza dei titolari dei vertici amministrativi alla volontà dei titolari degli organi di indirizzo, ma si rende oggettivo e si realizza nella capacità dei secondi di conseguire i risultati stabiliti dai primi. Specularmente, dove gli interessi della collettività siano pretermessi, non è escluso il rischio che si realizzino improprie forme di "scambio" tra politica e dirigenza, volte a massimizzare l'interesse individuale dei componenti delle due aree¹⁵.

¹⁵ Al riguardo, ad esempio, è stato sostenuto che la dirigenza accetta di buon grado l'ingerenza della politica attraverso la scelta delle persone da porre al vertice dell'amministrazione, ottenendone, in cambio, retribuzioni significativamente più alte indipendentemente dal conseguimento dei risultati. Cfr. L. Saltari, "I profili strutturali: la nomina dei dirigenti", in L. Casini (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 118, ma già in precedenza S. Cassese, "Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale", *Giornale di Diritto amministrativo*, 2002, p. 134; L. Torchia, "La lentissima modernizzazione", in Id. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 14-15.

4. La responsabilità dirigenziale come punto di equilibrio tra democraticità e imparzialità dell'amministrazione

Il sommario esame della giurisprudenza costituzionale che si è appena svolto mostra che il modello dei rapporti tra politica e amministrazione disegnato dalla Corte Costituzionale è ispirato a una logica profondamente diversa da quella descritta in precedenza. Dalle pronunce della Consulta, infatti, si ricava come non sia anzitutto la “giusta misura” di nomine fiduciarie del vertice amministrativo ad assicurare la supremazia della politica sull'amministrazione e, in definitiva, la democraticità dell'amministrazione. Nominie fiduciarie sono sì ritenute compatibili, entro certi limiti, con l'articolo 97 Cost., ma la garanzia dell'attuazione dell'indirizzo politico risiede nei meccanismi della responsabilità dirigenziale.

Come si è visto, la Corte ha costantemente valorizzato l'istituto della responsabilità dirigenziale, configurandolo come un elemento imprescindibile per il corretto funzionamento dei rapporti tra politica e amministrazione: per un verso, la responsabilità dirigenziale costituisce il principale strumento nelle mani della politica per assicurarsi il controllo sull'attuazione dell'indirizzo da parte dell'amministrazione. Per altro verso, responsabilità dirigenziale e giusto procedimento costituiscono una fondamentale garanzia, ancor prima che per il dirigente illegittimamente revocato – che potrebbe, al limite, essere compensato da una misura risarcitoria in luogo della reintegrazione nell'ufficio – per l'interesse della collettività a che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. In questa prospettiva, la democraticità dell'amministrazione è assicurata da una responsabilità cui l'amministrazione è tenuta sia nei confronti degli organi di governo sia, direttamente, nei confronti dei cittadini.

La riscoperta e la valorizzazione di tale forma di responsabilità, in particolare, appaiono oggi di assoluta importanza: in un contesto in cui, come si è detto, la democrazia rappresentativa è segnata dal progressivo venir meno della mediazione tra cittadini e governanti tradizionalmente assicurata dai partiti politici e da una più marcata accentuazione del principio elettivo come unica fonte di legittimazione essa può costituire un utile elemento di riequilibrio e di garanzia. Proprio per le sue caratteristiche, infatti, la responsabilità dirigenziale rappresenta il principale fattore per il riconoscimento di una legittimazione

autonoma (non derivata dalla politica) dell'amministrazione nei confronti della collettività.

5. Il travisamento della responsabilità dirigenziale e il fallimento dei meccanismi di valutazione

A questo punto, dunque, si tratta di esaminare più da vicino l'istituto della responsabilità dirigenziale¹⁶. Introdotta con la riforma della dirigenza del 1972, ma rimasta in attuata per circa un ventennio, la responsabilità dirigenziale è stata rivitalizzata dalle riforme del lavoro pubblico degli anni Novanta. Si trattava, all'epoca, di una novità "rivoluzionaria" perché per la prima volta si introduceva una forma di responsabilità che non dipendeva dalla violazione di norme legali generali (responsabilità penale o civile), di natura contabile (responsabilità amministrativa) o di comportamento (responsabilità disciplinare)¹⁷. Una responsabilità, dunque, di genere sostanzialmente diverso dalle altre. Tale diversità si specifica innanzitutto nel fatto che, a differenza delle altre responsabilità, quella di risultato si colloca oltre la logica individualistica – punitiva o risarcitoria – per guardare invece alle esigenze complessive dell'organizzazione¹⁸. Sotto questo profilo, anzi, la responsabilità dirigenziale si pone potenzialmente in contrasto proprio con le altre forme di responsabilità. Infatti, mentre la prima presuppone ed esige spirito proattivo, flessibilità e capacità di soluzione dei problemi in vista di un risultato dell'organizzazione, le seconde costituiscono piuttosto un incentivo all'inazione e all'atteggiamento difensivo da parte del singolo dirigente¹⁹. Nella misura in cui i diversi tipi di responsabilità non sono adegua-

¹⁶ Per un inquadramento dell'istituto si vedano L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000 e, più recentemente, C. Celone, *La responsabilità dirigenziale fra Stato ed enti locali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

¹⁷ M. Rusciano, "Spunti su rapporto di lavoro e 'responsabilità da risultato' del dirigente pubblico", *Rivista Trimestrale Di Diritto E Procedura Civile*, n. 2, 1998, pp. 387 ss.

¹⁸ Ivi, p. 391.

¹⁹ Solo a titolo di esempio, si può qui ricordare la nota vicenda relativa all'appalto di lavori per evitare lo straripamento del torrente Bisagno a Genova. A fronte dell'impugnazione dell'aggiudicazione della gara da parte di un concorrente il TAR

tamente armonizzati, l'effetto potrà essere, alternativamente, quello di un'amministrazione eccessivamente disinvolta, concentrata unicamente sull'interesse pubblico primario e poco attenta alla legalità e all'adeguata considerazione degli altri interessi, pubblici e privati, coinvolti nella decisione oppure quello di un'amministrazione poco curante dei risultati, molto concentrata sulle dinamiche interne, scarsamente incline all'assunzione di decisioni. Con specifico riguardo al contesto italiano, è senza dubbio la seconda alternativa quella più diffusa²⁰.

La disciplina della responsabilità dirigenziale è stata oggetto di ripetute modifiche da parte del legislatore. In questa sede, soprattutto, interessa sottolineare come a partire dalla riforma Brunetta il tema della responsabilità dirigenziale si intrecci strettamente con quello della valutazione dei dirigenti. È da richiamare, in particolare, come la riforma del 2009 abbia attribuito «ai risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e alla relativa valutazione» il valore di un autonomo criterio ai fini del conferimento dell'incarico.

In generale, comunque, la revisione continua della disciplina della responsabilità dirigenziale ha costituito uno dei motivi che ne hanno reso difficile l'attuazione pratica²¹. Altre difficoltà nell'effettiva operati-

ha respinto la richiesta di sospensiva, affermando espressamente che nel bilanciamento tra l'interesse pubblico alla realizzazione dei lavori rispetto a quello del privato a contestare la legittimità dell'aggiudicazione dovesse prevalere il primo. Ciò malgrado, i lavori sono stati comunque sospesi dall'amministrazione e ripresi solo all'esito del giudizio di appello. Il caso è esemplare perché aiuta a comprendere come la ragione del blocco dell'azione amministrativa fosse da rintracciarsi nel timore di una responsabilità erariale in cui sarebbe incorso il commissario straordinario nell'ipotesi in cui l'esito del giudizio di appello fosse stato favorevole al ricorrente. Per questa ed altre vicende si veda il volume a cura di L. Torchia, *I nodi della Pubblica Amministrazione*, (Napoli, Editoriale Scientifica, 2016). Più in generale sul fenomeno dell'amministrazione difensiva cfr. S. Battini, F. Decarolis, "L'amministrazione si difende", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, pp. 293 ss.

²⁰ Cfr. L. Torchia, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Diritto amministrativo*, 2017, I ss, che ricorda «la vera e propria ostilità che nell'ordinamento italiano opera contro la stessa possibilità di decidere».

²¹ Una sintesi dettagliata dell'evoluzione della disciplina normativa relativa alla valutazione della dirigenza si trova in A. Boscato, "La valutazione della dirigenza alla prova della riforma Madia", in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2018, pp. 25 ss.

vità dell'istituto sono poi rappresentate dall'incapacità (o non volontà) della politica di definire in modo sufficientemente preciso gli obiettivi della dirigenza e le direttive nei loro confronti, dalla oggettiva difficoltà di misurare gli *outcomes* dell'azione pubblica, dalla scarsa diffusione di una cultura manageriale e della valutazione, dalla intrinseca rigidità dei meccanismi di valutazione disegnati dal legislatore.

Accanto a tutti questi elementi – che già da soli sarebbero più che sufficienti a spiegare perché la responsabilità dirigenziale sia rimasta, nella realtà dei fatti, poco più che una buona intenzione – ve n'è un altro che merita di essere segnalato perché rivelatore del sostanziale rovesciamento della logica con cui la responsabilità dirigenziale era nata. Ci si riferisce alla deformazione che l'istituto ha subito per l'individuazione, da parte del legislatore, di una serie di fattispecie tipiche di responsabilità dirigenziale accanto alle due, classiche, del mancato raggiungimento degli obiettivi e della violazione delle direttive. Solo a titolo esemplificativo e non esaustivo si può ricordare come costituiscano attualmente ipotesi di responsabilità dirigenziale: la mancata emanazione del provvedimento nei termini, l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, l'inosservanza delle disposizioni in materia di controllo sulle assenze del personale, la violazione di disposizioni imperative in materia di assunzione o impiego di dipendenti a tempo determinato o con forme di lavoro flessibile²². Ultima (in ordine cronologico) fattispecie di responsabilità dirigenziale è quella, introdotta dalla c.d. legge sulla concretezza, che deriva dal mancato rispetto del termine per l'attuazione delle misure correttive che le amministrazioni devono porre in essere per realizzare le *azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni* stabilite in un apposito piano triennale emanato dal ministro della funzione pubblica²³. Un ottimo esempio, quest'ultimo, per rendersi conto della distorsione subita anche del principio di efficienza, la cui realizzazione è affidata – in base a una singolare accezione del termine concretezza – all'(ennesima) attività pianificatoria da parte del ministro per la PA.

²² Per un'elencazione più dettagliata, completa anche dei riferimenti normativi, si veda S. Battini, *Al servizio della Nazione? Verso un modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, relazione al 62° convegno di studi amministrativi su *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione*, Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016, in www.astrid.it.

²³ Cfr. articolo 1, comma 7 della Legge 19 giugno 2019 n. 56.

Tornando all'ampliamento del catalogo delle fattispecie di responsabilità dirigenziale, è da dire che si tratta di ipotesi tutte riconducibili alla violazione di regole di comportamento o comunque relative ad attività strumentali rispetto ai fini che l'amministrazione deve perseguire. In sostanza, il perfetto rovesciamento di ciò che la responsabilità per risultati dovrebbe essere e la negazione pratica del suo senso originario.

6. *Alcune riflessioni conclusive*

Ci si può chiedere, a questo punto, quali siano, nella prospettiva che si è qui prescelta, le conseguenze che derivano dalla mancata attivazione o comunque dal cattivo funzionamento della responsabilità dirigenziale. Se la responsabilità per risultati è, come detto, il punto di equilibrio tra le esigenze della democraticità e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, è facile notare che la sua ineffettività costituisce qualcosa di ben più rilevante di un mero scollamento tra il disegno normativo e la sua effettiva realizzazione. In effetti, proprio le disfunzioni dell'istituto sul piano pratico hanno fatto sì che tra organi politici e dirigenza amministrativa si sia stabilito un tipo di rapporto ben diverso, nella realtà dei fatti, da quello elaborato dalla Corte Costituzionale nella sua giurisprudenza.

L'ineffettività dell'istituto ha innanzitutto consentito il perpetuarsi in via di fatto della logica fiduciaria, se non sul piano della revoca automatica o anticipata degli incarichi – giacché le norme statali e regionali che hanno tentato di estendere questo tipo di meccanismi sono state progressivamente e sistematicamente dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale – su quello, più sottile, del (mancato) rinnovo degli stessi alla loro scadenza. Infatti, nella misura in cui la valutazione è in effettiva, sfuma l'obiettivo di attribuire al dirigente l'incarico che gli è più congeniale, obiettivo a sua volta funzionale ad un miglioramento della qualità dei servizi offerti dall'amministrazione e, più in generale, a un miglioramento dell'organizzazione. Di conseguenza, il conferimento dell'incarico avviene essenzialmente in base al criterio della consentaneità con l'organo politico.

D'altra parte, e in secondo luogo, la mancata attivazione di una responsabilità dirigenziale e di una effettiva valutazione della *performance* ha mantenuto la dirigenza sostanzialmente irresponsabile dei (manca-

ti) risultati. Da questo punto di vista, non si può fare a meno di constatare l'enorme divaricazione esistente tra la qualità (reale e percepita) dell'amministrazione italiana e l'esito delle valutazioni dei dirigenti. Da un lato, agli occhi di cittadini, imprese, investitori e istituzioni internazionali, la Pubblica Amministrazione appare una macchina lenta, inefficiente, fonte di complicazioni²⁴. Dall'altro lato, «tutti i dirigenti [statali] presentano punteggi pari o vicinissimi a 100 punti su 100 per aver svolto attività di ordinaria amministrazione» tanto che in dottrina si è parlato, al riguardo, di una «vera e propria farsa» della gran parte delle valutazioni²⁵.

L'esito di questo processo è dunque un paradosso: la mancanza di un sistema obiettivo ed efficace di valutazione e la connessa mancata attivazione dei meccanismi della responsabilità dirigenziale costituiscono la condizione per la politicizzazione della dirigenza e, al tempo stesso, per la sua irresponsabilità.

²⁴ V. da ultimo il paper di Ambrosetti club, *La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del paese*, in www.ambrosetti.eu.

²⁵ Le parole tra virgolette sono di L. Casini, "Politica e amministrazione: 'the Italian Style'", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, pp. 13 ss., in particolare p. 26.

Giuseppe Della Rocca

**Tra produttività e amministrazione
La valutazione individuale
e dell'organizzazione nella
Pubblica Amministrazione**

Abstract. Il tema della efficienza ed efficacia nella Pubblica Amministrazione è stato affrontato sull'importanza sia delle prestazioni individuali sia da quello dell'organizzazione. Il testo si sofferma sulla rilevanza della valutazione per risultato piuttosto che per adempimenti normativi e su come, da questo punto di vista, la valutazione dell'aspetto organizzativo abbia dato risultati più efficaci della sola valutazione individuale.

Parole chiave: risultato, prestazione, organizzazione

1. *La babilonia organizzativa*

L'attenzione a temi come produttività e valore della norma amministrativa ha caratterizzato l'esperienza della valutazione del personale e dell'organizzazione delle amministrazioni. Esperienza controversa: da quelle realizzate a quelle senza alcun risultato; quelle che si sono fermate a metà; o ancora, da quelle in cui si dice molto e si conclude poco o che si sono addirittura dimenticate.

Si può iniziare questo racconto con la frase del campione del ciclismo italiano Gino Bartali negli anni tra il 1940 e il 1960: «Tutto sbagliato, tutto da rifare», non sempre in una accezione negativa. Sbagliare non solo significa imparare a non perdere ma a *rifare*, cioè riflettere su cosa non è andato bene per trovare la volta successiva soluzioni migliori o, magari, rifare la stessa esperienza senza paura di perdere e, comunque, non cancellare e dimenticare¹.

¹ G. Bartali, *Tutto sbagliato tutto da rifare*, a cura di P. Ricci, Milano, Mondadori, 1979.

Per descrivere tali principi si possono leggere per l'Italia due esperienze diverse tra loro. La prima, l'evoluzione della valutazione individuale del personale nell'ambito delle indicazioni indotte dalla contrattazione collettiva tra amministrazioni e rappresentanze sindacali; la seconda, quella della valutazione delle prestazioni dell'organizzazione promosse dall'attività di riforma di alcuni comparti, in questo caso come esempio il Servizio Sanitario Nazionale e il comparto della Scuola. La loro storia, nonostante il comune obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione, ha percorsi diversi per quanto riguarda gli obiettivi, i promotori, i tempi e i processi operativi.

Percorso iniziato nel 1979 con il *Rapporto Giannini*, intitolato *Rapporto sui principali problemi dello Stato* e presentato al Parlamento e, indirettamente, anche alle altre Amministrazioni pubbliche. Secondo il *Rapporto*, il dramma organizzativo degli Stati industriali è quello degli enti pubblici che, nati «come insieme di funzioni di ordine e di base, tipicamente autoritativi, sono divenuti enti gestori di servizi, ed infine anche enti gestori di trasferimenti di ricchezza. Ciascuna delle nuove funzioni si è aggiunta alla precedente... e convivono in regimi di giustapposizione».

Rispetto a tali considerazioni, sempre secondo il *Rapporto*, gli indicatori di produttività sono poco conosciuti: «vi è sovente una forte discordia tra gli esperti di scienze dell'organizzazione circa la confezione di tali indici o di metodi di applicazione. Tuttavia, come sono perfezionabili per i privati, lo sono per i pubblici poteri, e non può essere motivo di scandalo l'accorgersi che un indicatore è imperfetto e va corretto. Quel che qui interessa peraltro è che la possibile imperfezione dei risultati non può valere, per i pubblici poteri, come esimente dall'applicazione degli indicatori, poiché, va sottolineato, ciò li interiorizza rispetto alle organizzazioni private»².

L'utilizzo del termine "valutazione delle prestazioni" viene a distinguersi da quello di controllo dell'operato della PA come definito dalle norme di legge e amministrative, ambito che era stato definito a suo tempo da Giannini come *babilonia organizzativa* con sovrapposizione nelle finalità, nei referenti e nelle procedure. Dietro l'idea di controllo, secondo l'Auto-

² S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro della Funzione Pubblica il 16 novembre 1979.

re, vi è di tutto con finalità diverse e non coerenti tra loro, che in sintesi possono essere di legittimità, di regolarità amministrativo-contabile ed economico-finanziaria e gestionale.

Se tali erano le intenzioni del controllo, di fatto è prevalsa l'adozione di procedure di supervisione da sempre utilizzate su bilancio, patrimonio, valutazione della spesa e della cattiva amministrazione sino a fare sì che l'espressione "controlli gestionali" sia diventata foriera di fraintendimenti e cattive applicazioni. Molti controlli, definiti dal legislatore come gestionali, sono al contempo descritti e attuati come verifiche di legittimità e regolarità nella gestione e certamente non applicate ai risultati³.

2. *La valutazione individuale della prestazione*

Sin dagli inizi degli anni Novanta, i temi proposti dal *Rapporto* trovano un loro esplicito riconoscimento con la valutazione delle prestazioni individuali. I nuovi CCNL riformati danno origine alla privatizzazione del rapporto di lavoro, per cui le specifiche condizioni di lavoro del dipendente pubblico (salari, orari e loro organizzazione e altre specifiche condizioni) non sono più solo stabilite per legge, ma attraverso la contrattazione collettiva con il sindacato o altre forme di rappresentanza dei lavoratori.

Ciascuna amministrazione, per incentivare il lavoro pubblico e, se ne ha intenzione, per organizzare meglio il lavoro dei propri dipendenti, sceglie un proprio metodo entro i limiti di spesa stabiliti per legge. La legge deve stabilire le risorse, mentre la contrattazione tra amministrazione e rappresentanze sindacali valuta il merito del premio variabile rispetto alle prestazioni individuali. L'ipotesi è che, a partire dalla prestazione individuale, si possono migliorare le prestazioni pubbliche. Si tratta di un provvedimento legislativo e contrattuale che dà di fatto luogo a un percorso alla rovescia: dalla prestazione individuale al miglioramento delle prestazioni di sistema. Una filosofia di innovazione riscontrata in molti Paesi in più periodi, per l'Italia a partire in modo esplicitamente istituzionale dal 1992 sino a oggi. I limiti sono stati, secondo molti, il persistere di formalismo giuridico, la notevole dispersione su cosa si

³ E. D'Alterio, *I Controlli nell'uso delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2015.

intenda per prestazione o per risultato individuale, il venir meno di strumenti di misura nella gestione della produttività⁴.

In diversi casi la valutazione della prestazione prevale su quella di risultato come realizzazione completa di una attività amministrativa prescritta, di applicazione di un dettato di legge, di procedura o programma legislativo, mentre il termine “risultato” è più finalizzato, in quanto enfatizza l’impatto effettivo di un procedimento sul miglioramento dell’organizzazione del servizio e, in alcuni casi, anche su alcune dimensioni non previste dalle procedure normative e dagli stessi obiettivi inizialmente condivisi. Il riferimento alle sole attività eseguite e non al risultato conseguito è stato giustificato innanzitutto con l’impossibilità di individuare nell’organizzazione pubblica indicatori di risultato⁵. Difficoltà che sarebbe dovuta al numero di procedimenti e di servizi all’interno di ciascuna amministrazione o anche all’interno di una stessa funzione. Di qui il privilegio assunto dal conseguimento o meno delle attività previste, tra l’altro non molto dissimile dal controllo amministrativo del passato.

La valutazione individuale, anche in risposta a tali difficoltà di misura, ha introdotto anche il riferimento alla “competenza”: con tale dimensione si sono volute indicare non tanto o non solo le capacità tecnico professionali riconosciute dall’inquadramento professionale del CCNL né, in modo prioritario, a quello di risultato, ma l’attitudine e la motivazione individuale (*soft competence*) nell’esercitare le attività previste dal ruolo assegnato. L’applicazione di tale indicatore è stata introdotta, già fin dalla fine del secolo scorso, da un sistematico lavoro di rilevazione durato più decenni in Gran Bretagna e in altri Paesi⁶.

⁴ F. Bassanini, “Le riforme amministrative degli anni novanta: che cosa si è fatto che cosa resta da fare”, *Astrid Rassegna*, n. 17, 2008.

⁵ Tuttavia, tale assenza è stata in parte contraddetta dalla Relazione al Parlamento e al Governo del 2019 del CNEL sui livelli di qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni. Si veda la *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, CNEL, 2019.

⁶ A. Felstead, D. Gallie, F. Green, Y. Zhou, *Skill at Work, 1986 to 2006*, ESRC Centre on Skills, Knowledge and Organisational Performance, Universities of Oxford and Cardiff, 2007.

In Italia si è avuta un'unica rilevazione, inerente solo le competenze comportamentali nel pubblico impiego⁷. I risultati dell'indagine mettono in rilievo come la valutazione individuale abbia avuto una diffusione parziale, il 52,7%. Tra i valutati un 52% dichiara a sua volta di aver avuto una qualche forma di interazione con il valutatore ma di non conoscere bene su cosa o come sia stato valutato e ritiene che la valutazione incida per nulla o poco sulla retribuzione. Il dato mette in luce come tale prassi dia luogo a una evidente asimmetria rispetto alle intenzioni originarie sulla valutazione stessa, che, è bene ricordare, era quella di trovare la necessaria coerenza tra prestazione e retribuzione a incentivo.

Con la valutazione delle competenze motivazionali si è dato luogo a quelle che sono state definite le "progressioni salariali orizzontali", istituto contrattuale introdotto inizialmente nel 2008 come percorso di avanzamento salariale all'interno di ciascuna categoria dell'inquadramento professionale e disciplinato successivamente dall'articolo 16, comma 3, del CCNL Funzioni Locali 21.05.2018. All'interno di ciascuna qualifica professionale, per la quale vige il principio di mobilità verticale per concorso pubblico, si stabilisce una forma di progressione retributiva in regime contrattuale senza ricorso al concorso pubblico.

Per "competenza motivazionale" non è sempre chiaro cosa si intenda. Se vada premiato l'impegno e lo sforzo individuale, la capacità di adeguarsi alle procedure o la bontà dei risultati conseguiti. Il ricorso alle competenze motivazionali come fattore necessario alla valutazione ha messo in gioco la capacità delle amministrazioni di utilizzare metodologie adeguate e credibili per misurare l'impegno e la motivazione individuale. Anche nei casi considerati virtuosi sono state rilevate difficoltà della valutazione individuale delle competenze quando applicata su larga scala in grandi amministrazioni e per tutti i dipendenti, come nel caso dell'Agenzia Delle Entrate⁸. Altre difficoltà inoltre sono state dovute all'opposizione delle rappresentanze sindacali in merito alla esclusiva o comunque ampia discrezionalità del dirigente di chi premiare.

⁷ Formez, in collaborazione con ISFOL, *Organizzazione, Apprendimento, Competenze (OAC-PA)*, Rapporto di ricerca a cura di L. Tronti, Roma, Formez, 2016.

⁸ G. Pastorello, *Ambivalenze della valutazione individuale. Via d'uscita*, in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca (a cura di), *Lavoro Pubblico, fuori dal tunnel*, Bologna, il Mulino 2017.

La valutazione dei risultati e delle competenze individuali, mancando gli strumenti e le competenze da parte delle amministrazioni e stante l'opposizione delle rappresentanze sindacali, si è di fatto ripiegata su un sistema di retribuzione a pioggia: una formula non incentivante ma comunque non conflittuale anche dal punto di vista dei rapporti individuali tra amministrazione e personale. Il termine "incentivo a pioggia" risulta appropriato nel definire la dinamica salariale non necessariamente vincolata alle attività, al risultato e alle competenze. Fenomeno che, tra l'altro, ha dato luogo comunque a uno slittamento salariale, in alcuni casi ben oltre le risorse assegnate o previste dalla legge e dagli stessi CCNL. Prassi in controtendenza rispetto a quella di conseguire, anche nel pubblico, e all'interno di ciascuna qualifica professionale, una dinamica retributiva differenziata.

Per concludere, la valutazione delle competenze individuali fa parte di un ciclo di gestione e contrattazione che, dopo un ventennio, risulta, salvo eccezioni, incapace di dare origine a una effettiva incentivazione e motivazione del personale. Un ciclo che si è concluso spesso con il solo richiamo al contenimento del costo del lavoro e con il ricorso, anche parziale, al salario fisso attraverso *l'indennità di comparto*. È quest'ultimo un istituto contrattuale per il quale è possibile utilizzare le risorse per la produttività e le competenze come voce salariale stabile e non variabile. Si consolida nella Pubblica Amministrazione il noto principio di gestione secondo cui le risorse destinate alla contrattazione decentrata subiscono un progressivo mutamento: nascono variabili sull'onda di una declamata politica per incentivare e differenziare i salari e col tempo si consolidano come voce fissa del CCNL.

3. *La valutazione della performance organizzativa*

La valutazione organizzativa costituisce un modo (in parte o del tutto) diverso nel procedere sul tema della valutazione. Le esperienze sono più di una ma è innanzitutto possibile riconoscere due versioni: la prima in continuità con la valutazione individuale e l'altra scaturita dalle soluzioni di riforma di alcuni importanti settori dell'amministrazione pubblica. La prima è tutta interna, in continuità con l'esperienza della valutazione individuale, e indica il percorso che deve seguire la singola

amministrazione a partire dagli obiettivi che questa si è data. La seconda è esterna, riferita alla governance (ovvero ai risultati delle politiche pubbliche), grazie a indicatori di risultato richiesti da ogni singola riforma a più amministrazioni.

3.1 Il ciclo di valutazione della prestazione

Il ciclo di valutazione della prestazione ha rappresentato e rappresenta un percorso per superare le difficoltà riscontrate con la sola prestazione individuale. Il ciclo di valutazione è previsto dal Decreto legislativo n. 150 dell'ottobre 2009: si tratta del tentativo di configurare, entro un solo atto normativo, sia la valutazione individuale sia dell'organizzazione.

Il ciclo si articola in più fasi quali: definizione e assegnazione degli obiettivi; valori attesi di risultato e rispettivi indicatori; collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi; misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito individuale; rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, nonché ai competenti organi esterni, cittadini, soggetti interessati, utenti e destinatari dei servizi.

Il sistema individua le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione; le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema; l'integrazione con i sistemi di controllo esistenti con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Dovrebbe distinguere e poi definire, in base ovviamente alle effettive dimensioni dell'amministrazione, da un lato gli obiettivi dell'amministrazione di area, di dipartimento e dei singoli servizi; dall'altro quelli individuali con riferimento alla dirigenza, agli incarichi di elevata qualificazione, al personale di comparto.

Tali novità dovrebbero indurre la singola amministrazione a individuare gli obiettivi che ritiene prioritari e i modi (appunto il ciclo) per realizzarli e a trovare una possibile relazione tra le procedure e gli esiti della contrattazione collettiva e gli spazi di esercizio di una effettiva autonomia manageriale nella valutazione e incentivazione del personale. Il ciclo delle performance è inerente alla sola organizzazione amministra-

tiva necessariamente, o implicitamente, separata da quanto avviene in altre amministrazioni coinvolte nella medesima funzione o servizio.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica come struttura della Presidenza del Consiglio che promuove e accompagna il rafforzamento della capacità amministrativa, l'identificazione e la disseminazione di buone pratiche nazionali e internazionali ne è il principale ispiratore perché presidia molti dei criteri generali di gestione del personale e della contrattazione collettiva per tutta la Pubblica Amministrazione. Con tale ruolo assicura la funzionalità degli uffici, la efficace gestione delle risorse umane, il monitoraggio dell'attuazione della disciplina del lavoro a partire dal coordinamento delle relazioni sindacali e della contrattazione tra rappresentanze sindacali e direzione in ciascuna amministrazione. In quest'ambito contribuisce con il Ministero del Tesoro a definire gli indirizzi per la stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro e assicura lo svolgimento dei procedimenti negoziali per il personale pubblico in regime non contrattuale. Garantisce inoltre il corretto svolgimento dell'attività sindacale attraverso il controllo della consistenza associativa e del ruolo della rappresentanza sindacale e dell'utilizzo delle prerogative e delle agibilità sindacali, nonché il rispetto della normativa in materia di diritto allo sciopero.

3.2 La valutazione delle amministrazioni rispetto alla governance

In questo caso vengono realizzate esperienze di valutazione grazie al confronto tra amministrazioni rispetto ai risultati ottenuti per aree di servizio e settore. Si valuta il singolo caso non solo in un'ottica funzionale all'interno dello stesso, come per il ciclo di valutazione, ma attraverso il confronto dei risultati tra amministrazioni consimili (attraverso metodi di *benchmarking*).

La governance si riferisce all'esercizio dell'autorità, della direzione e controllo di più unità, formali e informali, attraverso un insieme di regole, di procedure e di strumenti che individuano i problemi di delega tra chi stabilisce gli obiettivi e le risorse e chi gestisce e agisce per ottenere risultati senza il ricorso a comportamenti opportunistici a vantaggio della propria organizzazione, di un territorio o del proprio personale. Sono finalità che ne estendono l'ambito fino a comprendere le relazioni tra i

soggetti a vario titolo, tra le attività di più unità di un settore, tra territori. Questo metodo di valutazione è stato tentato e in parte realizzato in più comparti, tra cui gli enti locali in particolare i servizi e le Camere di Commercio. Di seguito due esperienze significative della prassi di valutazione rispetto alla governance.

3.2.1 I livelli essenziali di assistenza (LEA) nel Servizio Sanitario Nazionale

I Lea sono stati istituiti nell'ambito dell'ultima delle riforme del servizio (Legge 299 del 1999) e costituiscono un esempio di ricorso esplicito alla valutazione di risultato della gestione condotta dalle Regioni, Aziende Ospedaliere e Unità Sanitarie Locali. Si tratta di una soluzione istituita per governare la scarsità di risorse a fronte dell'incremento della domanda di quantità e di qualità delle prestazioni. In tale contesto svolgono un ruolo primario i sistemi di misurazione annuali e triennali come preconditione per i piani di miglioramento della Sanità di ogni Regione, quest'ultima in qualità di responsabile dei risultati e dei costi.

Gli indicatori LEA sono l'esito di un lavoro internazionale che ha permesso di mettere a punto indicatori in grado di operare la sintesi di molti indicatori riferiti a più procedimenti sanitari composti da molte operazioni semplici o di altre più complesse che si possono ottenere in un ospedale o in un'azienda sanitaria. Sono, quindi, indicatori in grado di interpretare e rendere trasparente un risultato come sintesi di più attività, senza disperdersi nella complessità di tutti i compiti e dare indicazioni per l'innovazione delle stesse e delle procedure da adottare.

Determinanti in tale caso non sono i soli indicatori di spesa tradizionali ma anche quelli di risultato con i LEA costruiti sull'insieme di prestazioni che il SSN eroga gratuitamente o con il pagamento di ticket a tutti i cittadini indipendentemente dal luogo di residenza e dal reddito. Sono istituiti in Italia per la prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nel novembre 2001, in vigore dal 2002, sulla base del principio costituzionale che stabilisce che le prestazioni sanitarie devono essere garantite a tutti. Si tratta non solo di un percorso che dura da più anni, ma di una modalità di valutare il servizio sanitario sulla base di altre esperienze già in corso a livello internazionale e in Europa.

Nel 2014 la valutazione per mezzo dei LEA è stata fatta su 32 indicatori riferiti a tre macrolivelli assistenziali: *prevenzione*, *assistenza ospedaliera*, *assistenza distrettuale*. Presso un tavolo politico, composto da entrambi i

ministeri e dalle rappresentanze regionali si esprime un parere definitivo sui risultati. Il loro esito, se positivo, consente alle Regioni coinvolte di accedere alla quota premiale del 3% sul finanziamento della sanità regionale. Dal 2007 al 2017, sulla base dei risultati dei LEA, circa 8 Regioni non hanno conseguito i risultati attesi e hanno dovuto sottoscrivere un piano di rientro e programmi operativi di miglioramento degli indici prestabiliti. In questo caso gli indici LEA, insieme a quelli di costo, sono finalizzati a indicare quali priorità, quali AOS, ASL, quali funzioni e quali indicatori migliorare.

In seguito al confronto in base ai LEA, viene stabilito per ciascuna amministrazione un programma di obiettivi secondo i principi previsti dal ciclo delle performance. In questo caso la gestione del personale e la contrattazione integrativa non vengono escluse ma riviste come possibilità e subordinate a una visione di sistema.

Il risultato di performance non può essere definito dal singolo (individuo o organizzazione) ma risulta dal confronto con altre aziende sanitarie e tra più Regioni. In quanto confronto tra risultati conseguiti da altre organizzazioni pubbliche e private (inclusi gli appalti), il *benchmarking* permette apprendimento reciproco, finalizza la formazione prima dispersa in una miriade di concetti, misure e possibili soluzioni, consente in questo modo maggiore autonomia nell'individuazione di percorsi di innovazione per le organizzazioni e per la dirigenza⁹.

Quella del Servizio Sanitario è esperienza che conduce a due tipi di precisazioni sull'importanza della valutazione per risultato. La prima riguarda la possibilità di individuare *indicatori di risultato nell'organizzazione pubblica* anche in condizioni complesse per il numero di procedimenti e di servizi all'interno di ciascuna amministrazione o anche all'interno di una stessa funzione. La seconda in quanto fa riferimento a un *sistema di valori di cittadinanza*, contraddicendo la tesi di coloro che vedono nella valutazione di risultato un venire a meno dei principi di regolazione pubblica a favore di un metodo che può avere successo solo nel privato.

Nell'esperienza dei LEA si realizzano principi della valutazione che consentono di individuare l'efficienza e l'efficacia di una unità pubblica ma soprattutto rispondono alla necessità di far conoscere alla comunità

⁹S. Nuti, *La valutazione della performance in sanità*, Bologna, il Mulino, 2008.

e ai singoli individui l'effettiva fattibilità di un provvedimento e i benefici di fatto conseguiti e consentono anche effettiva trasparenza.

3.2.2 *L'autovalutazione nelle Scuole*

In questo caso si tratta di una esperienza diversa, con un percorso iniziale di *partecipazione dal basso* e non per mezzo di indicatori e risultati standard definiti a priori che danno avvio a un processo a cascata come nel caso del servizio sanitario.

È una esperienza che coinvolge circa 7 milioni di studenti, oltre un milione di insegnanti e altro personale (un terzo circa degli addetti alla Pubblica Amministrazione) e si articola su circa 8.300 istituti e 40.000 edifici. Al di là delle dimensioni, la scuola è considerata uno degli architravi della società in quanto perno centrale sia nella acquisizione di cittadinanza effettiva sia nello sviluppo dell'economia e della produttività del sistema Italia.

Due sono le caratteristiche più importanti della valutazione nella Scuola: la valutazione interna tramite autovalutazione e quella esterna che coinvolge la verifica dei risultati di tutte le istituzioni scolastiche. Il percorso di costruzione del sistema è stato lungo e tortuoso, concluso nel 2013 con il d.p.R. 28 marzo n. 80, contenente il regolamento del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV). In tale provvedimento non è inclusa la valutazione individuale degli insegnanti: su questo tema si conoscono solo alcuni tentativi, come il "concorso" del Ministro Berlinguer, all'inizio del 2000, e alcune sperimentazioni del progetto Valorizza del 2011, basato su una logica premiale denominata *reputazionale*.

La valutazione interna consiste in un'autovalutazione mirata a definire piani di miglioramento della singola scuola. Si avvale innanzitutto dei dati prodotti dalle *prove INVALSI* sul grado di apprendimento di singoli allievi in italiano, matematica e inglese, per classi, per singoli istituti scolastici di seconda primaria (età 8 anni), di quinta primaria (età 11 anni), di terza secondaria (età 14 anni), dell'obbligo (età 16 anni), delle superiori (età 19 anni).

L'autovalutazione si avvale inoltre della media dei dati scolastici per ogni singolo allievo per classe nel confronto con quelli di tutto l'Istituto, della Regione, dell'area territoriale e di tutto il territorio italiano: si tratta di dati di seconda istanza che servono a individuare quali classi

faticano a raggiungere i risultati educativi previsti. Ulteriori classificazioni sono basate sul censimento ISTAT e su dati provenienti da questionari alle famiglie raccolte da INVALSI.

Importante, anche in questo caso, la pratica del *benchmarking* come primo passo verso un modello di competizione basato su indicatori di riferimento comuni e con l'individuazione di modelli tra loro simili cui tendere nel tempo. I dati, infatti, sono restituiti da INVALSI alla singola scuola sulla base dei valori emersi in altre scuole, al fine di consentire a ogni singola scuola di confrontare la propria situazione con quella delle altre operanti in ambiti e contesti simili.

In tale modo ogni scuola potrà interpretare meglio i propri punti di forza e debolezza e possedere una chiave di lettura per individuare in modo mirato le azioni di miglioramento da promuovere nel medio e lungo periodo. Si pensi, ad esempio, al valore strategico per ogni scuola di disporre dei propri livelli di dispersione scolastica confrontati con quelli di scuole in situazioni simili.

Il rapporto di autovalutazione stabilisce in modo autonomo azioni di un piano di miglioramento legittimato dal NIV (Nucleo Interno di Valutazione), inviato e approvato dal Comitato Provinciale e dal Dipartimento regionale di coordinamento delle attività scolastiche. Il piano svolge un ruolo intermedio tra l'autovalutazione e la valutazione esterna condotta dal NEV (Nucleo Esterno di Valutazione), che ha il compito innanzitutto di mantenere una organizzazione scolastica capace di individuare e attuare allo stesso tempo i miglioramenti necessari e di coinvolgere una rilevante multiformità di soggetti.

La valutazione esterna comprende la *rendicontazione sociale* per tutte le scuole appartenenti a una o più aree funzionali e territoriali indicate nel Piano per l'Offerta Formativa: uno strumento di rendicontazione pubblica che segnala anche le responsabilità del personale a essere conforme alle procedure amministrative, ad attuare e migliorare gestione dei processi in modo da incidere effettivamente sulla soddisfazione dei bisogni dell'intera comunità in cui è inserita la scuola.

Secondo alcune testimonianze, il punto debole nella valutazione delle scuole sta nella valutazione esterna ed è dovuto in primo luogo al numero di scuole coinvolte per la verifica e la fattibilità dei piani di lavoro. Vista la numerosità delle variabili in gioco per ogni singola scuola, resta difficile operare con indicazioni standard: le scuole sono infatti tra loro

diverse dal punto di vista dell'organizzazione reale anche se sulla carta possono sembrare uguali.

Questa situazione si è evidenziata con l'applicazione dei progetti previsti dal PNRR: progetti molto diversi tra loro (ad esempio, introduzione di tecnologie 4.0 e progetti sui divari di rendimento scolastico); territori e utenze diverse per dimensioni territoriali, condizioni socioeconomiche, organizzazione scolastica (primaria, secondaria, professionale o meno); scuole diverse per tipologia di insegnamento e numero e caratteristiche delle strutture dedicate; numero e tipologia di organico.

La gran parte di questi progetti sta incontrando difficoltà a individuare una congruenza tra una moltitudine di condizioni organizzative: finanziamento e organizzazione dell'intervento; assenza di personale amministrativo e difficoltà a impegnare il personale docente disponibile; turnover e difficoltà a trovare competenze adeguate o a individuare collaborazioni esterne; problemi a organizzare le attività sostitutive. Ne risultano problemi rispetto ai tempi, alla programmazione, alla qualità e all'avvio dei progetti.

4. Il percorso di riorganizzazione e di istituzionalizzazione

È evidente a molti come l'amministrazione pubblica sia in ritardo rispetto a nuove culture e regole di vita quotidiana, nuovi comportamenti sociali, nuovi bisogni, nuove dimensioni dell'economia, delle organizzazioni e del mercato del lavoro.

Siamo innanzitutto di fronte a una organizzazione che ha molte difficoltà nel definire i risultati e nel conoscerli, per la complessità della struttura (caratterizzata da sovrapposizione di responsabilità) e per la complessità che ne risulta nelle procedure decisionali che limitano la disponibilità della dirigenza nel promuovere innovazione: una amministrazione spesso statica nelle varie componenti della propria organizzazione e quindi impermeabile rispetto ai bisogni esterni.

Per queste e altre ragioni è importante oggi, come agli inizi degli anni Novanta, di insistere nella prassi istitutiva, facendo in modo di includere la valutazione delle prestazioni amministrative e dei risultati come condizione dell'innovazione dell'organizzazione. Si tratta di una prassi che implica una continua tensione tra interno (governo e dirigen-

za amministrativa) ed esterno (cittadini e altri portatori di interesse), tra ruoli politici e amministrativi di gestione, da un lato, e ruoli operativi e professionali, dall'altro. Si tratta però anche di una prassi difficile da riconoscere da parte dagli attori per la semplice ragione che ciò che era inizialmente fuori dalle istituzioni – la tensione continua per il cambiamento dell'organizzazione, la valutazione delle prestazioni e dei risultati – nell'"istituzionalizzarsi" modifica l'assetto precedente delle istituzioni sfidandolo, dilatandolo e per alcuni aspetti deformandolo.

Secondo Esposito, la difficoltà a riconoscere tale dialettica nasce da un doppio errato presupposto: da un lato, dall'attitudine a identificare le istituzioni con quelle già esistenti e con la legge, piuttosto che considerare il percorso di istituzionalizzazione come un continuo divenire; dall'altro, dal non considerare che esistono prassi extra statali che possono tornare utili ai fini istituzionali. In tal caso il potere pubblico non deve essere inteso come dispositivo del dominio ma come servizio alla società con una propria configurazione istituzionale.

Se negli stati assoluti il potere pubblico è concentrato in un unico punto situato all'esterno del corpo sociale, nelle società democratiche il confronto tra persone e organizzazioni è anche interno e non può che attuarsi in questo modo se si vuole impedire che i rapporti istituzionali degenerino in indifferenza o in scontro. La prassi dell'istituendo si situa entro il margine oscillante tra interno ed esterno, tra identità e alterità, tra ordine e opposizione preconcepita. Mentre il fine della società governata dalla legge è garantire ai sudditi o ai cittadini, il godimento di diritti naturali legittimati dal contratto, l'intendimento di una società plasmata dalle istituzioni promosse dalla società è invece quello di rendere cittadini direttamente soggetti ad una prassi confacente ai loro bisogni¹⁰.

In conclusione, l'interrogativo è se gli indicatori di risultato, la loro trasparenza e rendicontazione possano essere un complemento della democrazia. La questione è se esiste una contrapposizione tra rendicontazione dei risultati da un lato e neopatrimonialismo dall'altro e tra neopatrimonialismo e cultura dell'innovazione. Il termine "neopatrimonialismo" identifica una burocrazia difensiva che, con la privatizzazione, ha goduto di benefici salariali e altro (e ne gode tutt'ora) senza trovare

¹⁰ R. Esposito, *Istituzione*, Bologna, il Mulino, 2021.

conferma in un ruolo effettivo di gestione e di responsabilità per il conseguimento dei risultati¹¹. Un interrogativo rilevante oggi è su come si possa realizzare innovazione, trasparenza e sussidiarietà della macchina amministrativa e dei suoi risultati in un contesto di debolezza della politica e delle amministrazioni nei rapporti con i cittadini.

La valutazione dei risultati, più che la verifica dell'attuazione corretta della normativa può essere utile a dare piena legittimità non solo all'innovazione organizzativa ma anche alla partecipazione, sia dei dipendenti sia dei cittadini. Si tratta di metodo diverso dalla consultazione *ex ante* con la finalità di conoscere il parere dei cittadini, ad esempio su un progetto di rigenerazione urbana: è invece una rendicontazione *ex post* sui risultati conseguiti, nella misura in cui è importante per il cittadino, come per i dirigenti e i dipendenti, conoscere il conseguimento delle finalità pubbliche, le sue maggiori criticità, le possibili strade per migliorare e anche per rispondere a fenomeni di micro conflittualità, di ricorsi legali da parte di micro comunità che richiedono il mantenimento dei rispettivi servizi e delle condizioni preesistenti, a volte senza considerare i risultati dell'innovazione.

In questo modo si può dare inizio a un percorso complementare che tende ad affrancarsi dalla competizione elettorale tra Governo e sue opposizioni. Secondo Bobbio, già i riformatori della democrazia americana dell'Ottocento avevano messo in guardia sul fatto che «non esiste necessariamente un modo repubblicano o democratico di pavimentare le strade», dando avvio in questo modo a un'idea ricorrente per cui le scelte sui servizi non sempre dipendono da un partito e direttamente dalle sue scelte elettorali. I problemi della città, infatti, non sono solo problemi politici ma riguardano il tracciato delle strade, la costruzione di edifici, l'igiene pubblica, gli acquedotti, le fognature, la gestione dei parchi, dei viali, delle biblioteche, dei musei¹².

I casi e le opzioni qui riprodotte illustrano la valutazione dei risultati come "processo istituente" ovvero di trasferimento di metodi e prati-

¹¹ Quote consistenti di dirigenti apicali di prima fascia sono in questo caso premiati sulla base del salario aggiuntivo e variabile grazie alla retribuzione di posizione contro quanto rimane per la retribuzione di risultato (Rapporto ARAN 2021: Retribuzione medie nella Pubblica Amministrazione, personale dirigente).

¹² L. Bobbio, *La Democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi politico amministrativi*, Milano, Franco Angeli, 2003.

che dal privato al pubblico che non sempre hanno dato risultati attesi. Queste conclusioni possono confermare quanto già Colin Crouch aveva sostenuto, ovvero che la privatizzazione delle attività e della cultura del management porta con sé il rischio del venire meno della responsabilità del governo, con effetti di distorsione e di residualità come quando vengono usati come indicatori di risultato solo quelli misurabili ma non rappresentativi a pieno titolo del bene pubblico in questione¹³. Questo fenomeno, considerato da Crouch postdemocratico, non è non dissimile dalla babilonia organizzativa descritta da Giannini nel 1970, allora non contagiata da procedimenti di tipo privatistico, quando si cercava, nei casi migliori, un riconoscimento della prestazione pubblica solo nel dichiarare di aver applicato la norma senza alcun riferimento ai risultati raggiunti.

Il tema di questa fase istituyente non sembra quindi essere quello di ritornare ad una rigorosa separazione tra pubblico ed esperienze promosse nel mondo privato ma di istituzionalizzare in modo credibile la rendicontazione dei risultati come metodo di lavoro anche dell'organizzazione pubblica. Se mancano traguardi chiari il miglioramento non è intenzionale ma casuale, mentre se una priorità e un traguardo sono formulati con precisione, allora è possibile valutarli e rendicontarli e con la loro valutazione procedere all'innovazione.

Il tema dirimente in questa fase istituyente è piuttosto quello della trasparenza dell'organizzazione, dei suoi risultati, dei procedimenti e delle procedure finalizzati alla loro realizzazione e non il ritorno a una nozione che vede nell'applicazione della norma la soluzione del problema, come esplicitamente richiama Crouch con la sua critica al *New Public Management*. In assenza di *accountability*, il rischio della Pubblica Amministrazione è di produrre un contesto di rapporti sociali basato su una classe speciale di ruoli politici e dirigenziali e di aziende private con accesso alla politica, che però non fa riferimento ai risultati. Senza una efficace rendicontazione dei risultati, il lobbismo e le tentazioni di mutuo scambio di favori diventano un fatto permanente non soggetto a controllo, con il rischio di assistere alla perdita del concetto di ente pubblico. Dovendosi adattare alle risorse e agli accordi di fornitura tra amministrazione e

¹³ C. Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

agenzie private senza che il cittadino e la società abbiano possibilità di esercitare alcun tipo di controllo né politico istituzionale né di mercato, il servizio pubblico rischia, appunto, di diventare postdemocratico.

Si tratta di un fenomeno che con molta probabilità ha consentito il diffondersi nell'opinione pubblica di dubbi sulla centralità del pubblico interesse, di come quest'ultimo non costituisca la dimensione prioritaria dei diretti protagonisti, amministrazioni, management e gli stessi sindacati, ma sia lasciata a un mutuo scambio di riconoscimenti tutto interno all'amministrazione stessa

Si può concludere che la valutazione dei risultati delle prestazioni anziché ridurre il ruolo della funzione pubblica può costituire lo strumento per una sua progressiva emancipazione. Potrebbe dare luogo a un *terzo diritto* come sostengono le suggestioni di Bobbio, che si può definire come diritto collettivo in grado di coinvolgere cittadini, stakeholder e amministrazioni: un terzo diritto, tra diritto pubblico e privato, che secondo Esposito *decostruisce la loro coesistenza*.

In tale modo le istituzioni organizzano autonomamente bisogni e istanze sociali; alla trascendenza dell'ordine gerarchico subentra l'immanenza di una rete auto-organizzata che dà significati diversi a termini quali regolazione e deregolazione. Un processo istituzionale quello della rendicontazione che stimola la democratizzazione in più sfere distinte della Funzione Pubblica e della società, dando luogo a snodi decisivi in cui pubblico e società, da tempo separati ritornano a intrecciarsi.

Pierluigi Mastrogiuseppe,
Cesare Vignocchi

**La regolazione del lavoro
pubblico in un'analisi
di lungo periodo¹**

Abstract. Negli ultimi decenni, il lavoro pubblico in Italia è stato oggetto di numerose riforme. Una riforma di particolare rilievo, che ha segnato una discontinuità nella storia e nell'evoluzione del pubblico impiego, è quella che va sotto il nome di "privatizzazione" o "contrattualizzazione", realizzata attraverso un serie di cambiamenti normativi intervenuti nel corso degli anni Novanta. La prima parte del saggio analizza il contesto in cui tale riforma ebbe luogo, gli obiettivi perseguiti, i problemi che si volevano risolvere, le deviazioni da tali obiettivi, il riemergere di vecchie problematiche e i tentativi disorganici di correzione normativa, con fasi alterne di ricentralizzazione legislativa e riaperture alla contrattazione. La seconda parte approfondisce il tema della macroregolazione salariale, mostrando alcune dinamiche di lungo periodo, ripropostesi nei diversi assetti regolatori degli ultimi quarant'anni. Viene analizzata, in particolare, la fase iniziale dell'aggancio della contrattazione pubblica alla politica dei redditi del 1993, la sua successiva perdita di tenuta e le spinte recenti verso una ricentralizzazione salariale tramite legislazione, in un contesto che oggi, a differenza di quanto avvenuto negli anni Ottanta, è caratterizzato da esigenze molto pressanti di controllo della spesa. L'evidenza che emerge dall'analisi è che solo l'insorgere di profonde crisi macroeconomiche, come la svalutazione del 1992 e la recessione del 2008, è in grado di interrompere gli equilibri collusivi che hanno condotto a dinamiche salariali superiori all'inflazione.

Parole chiave: lavoro pubblico, contrattazione, regolazione, salari

¹ Le opinioni espresse in questo saggio sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

1. *Premessa*

Il settore del pubblico impiego nel nostro paese è stato interessato nel corso degli ultimi decenni da numerosi tentativi di riforma. Si è trattato di interventi ampiamente influenzati da approcci e orientamenti diffusi e consolidatisi in tutto il mondo occidentale, il cui nucleo teorico e ideologico fondante si può rintracciare nel movimento noto, a livello internazionale, come *New Public Management*. Se negli anni Novanta si è intervenuti con misure ampie e organiche, negli anni più recenti vi sono stati, per lo più, aggiustamenti e correzioni di rotta, che hanno inteso rimediare a effetti inattesi ovvero ribadire e rafforzare interventi e misure che non avevano prodotto gli effetti attesi. Sembra, tuttavia, essere venuta meno una visione ampia e di sistema, quale aveva caratterizzato le riforme degli anni Novanta².

Nella prima parte di questo saggio ci proponiamo di analizzare:

- gli obiettivi dichiarati delle riforme degli anni Novanta che vanno sotto il nome di privatizzazione o contrattualizzazione e quali problemi – emersi nella fase precedente e già oggetto di precedenti tentativi riformatori – volevano (“avevano l’ambizione di”) risolvere;
- le deviazioni dagli obiettivi dichiarati e il riemergere di problemi antichi a cui si voleva porre rimedio, con il conseguente prodursi di tensioni e contropinte;
- i tentativi disorganici di correzione, con nuovi interventi normativi, nel corso degli anni, che hanno visto fasi alterne: da una ricentralizzazione spinta attraverso lo strumento legislativo, con sottrazione di spazi alla contrattazione (2009) a timide riaperture (2017).

² “Il c.d. Testo unico attuale, contenuto nel D.Lgs. n. 165 del 2001, è un lunghissimo articolato normativo, pieno di ripetizioni e disposizioni inutili, o spurie, perché estranee alla materia del lavoro pubblico, non di rado espresse con linguaggio burocratico e difficilmente comprensibile anche per gli esperti. Inoltre, al di fuori di quel testo, l’ordinamento è pieno di norme extravagantes, che negli anni hanno continuato a proliferare, sfuggendo alla disapplicazione contrattuale e a qualsiasi opera di censimento ufficiale” in: S. Battini, S. Gasparri, “Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia”, *Sinapsi*, X, n. 1, p. 24.

Nella seconda parte verrà svolto un approfondimento su un tema specifico, ma centrale, del più complessivo disegno riformatore ovvero la macro-regolazione salariale. Si mostreranno evidenze e regolarità di lungo periodo che si sono riproposte con modalità analoghe, pur nell'ambito dei tre diversi assetti di regolazione che si sono succeduti negli ultimi quarant'anni.

Si darà conto specificamente di come il secondo assetto, messo in atto dalla riforma degli anni Novanta, con l'aggancio della contrattazione pubblica all'accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi, abbia avuto, negli anni immediatamente successivi alla sua introduzione, gli effetti attesi, salvo poi mostrare segni di scarsa tenuta dalla fine di quel decennio fino al 2006-2007. Anche su questo terreno, si analizzeranno le spinte verso una ricentralizzazione e la ripresa della legislazione come strumento di regolazione salariale ma, a differenza di quanto avvenuto negli anni Ottanta, in un contesto dominato dalle esigenze di governo della spesa.

2. Le riforme degli anni Novanta, le tensioni e le contropinte degli anni successivi, i tentativi di correzione

La fase di riforme nota come "privatizzazione" (o, in modo più pertinente, "contrattualizzazione", secondo alcuni autori³) ha segnato un momento di forte discontinuità nella storia del pubblico impiego in Italia. L'avvio di tali riforme si colloca all'inizio degli anni Novanta (precisamente nel biennio 1992-1993), con la serie di leggi e decreti ricordati con il nome di "prima privatizzazione". Alla fine del decennio, furono emanati altre leggi e decreti che corressero – nel senso di una maggiore valorizzazione delle autonomie, di un rafforzamento della centralità del contratto quale fonte di regolazione del settore e di un ampliamento della competenza del giudice ordinario nelle controversie di lavoro – alcune delle impostazioni iniziali (si parla, in proposito, di "seconda privatizzazione").

³ Ritengono, ad esempio, preferibile l'uso del termine "contrattualizzazione" A. Viscomi, "La contrattazione collettiva nazionale", in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 43; M. Sgroi, *Dalla contrattualizzazione dell'impiego all'organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Torino, Giappichelli, 2006.

Da allora vi sono stati molti interventi di correzione e di aggiustamento – come si vedrà più avanti – alcuni in controtendenza rispetto alla impostazione iniziale, ma il nucleo fondante di quella riforma è rimasto in piedi, pur con molte tensioni, paradossi e contraddizioni, mai definitivamente risolti.

È opportuno partire dalle ragioni che spinsero, all'inizio degli anni Novanta, a un cambio di paradigma così significativo e rilevante, affrontando due fondamentali questioni:

- *il contesto* in cui maturò la riforma, gli interventi e le misure che la preparano, le ragioni che la spinsero;
- *quali cambiamenti* furono introdotti nei dispositivi istituzionali che regolano il pubblico impiego *e come* tali cambiamenti si proponevano di correggere i problemi e le disfunzioni che si erano manifestati nel periodo precedente.

2.1. Il contesto e gli antecedenti

Una delle spinte più forti al cambio di paradigma è venuto dal contesto politico ed economico in cui quel cambiamento ebbe luogo. Da un lato, l'accelerazione del processo di integrazione europea e la necessità di convergenza, in vista dell'ingresso nella moneta unica. Dall'altro, la gravissima crisi politica e istituzionale che investì il Paese durante Tangentopoli, che ne fu – al contempo – effetto e fattore di accelerazione. Infine, la non meno grave crisi finanziaria, che culminò nell'uscita dallo SME. L'emergenza in cui si trovò il Paese portò alla nomina di governi tecnici (governi Ciampi e Amato), chiamati a risanare le finanze pubbliche, in linea con i cosiddetti “parametri di Maastricht”. La necessità del risanamento finanziario per entrare nella moneta unica si impose, dunque, come fattore decisivo di spinta del cambiamento.

Il contesto, così sommariamente richiamato, ci ricorda perché uno degli obiettivi principali della riforma, solennemente enunciato in uno degli articoli introduttivi del Decreto legislativo 29 del 1993, fu proprio l'esigenza di ricondurre la dinamica del costo del lavoro entro un sentiero di sostenibilità, dopo anni di crescita incontrollata e, comunque, sganciata da ogni riferimento alle compatibilità economiche e finanziarie. Del resto, analoga esigenza si impose anche in altri ambiti di spesa pubblica (ad esempio, la spesa pensionistica).

Ma sarebbe un errore limitarsi a individuare la necessità del risanamento finanziario quale unico fattore che spinse la riforma. La quale non fu, semplicemente, come avvenuto in fasi a noi più vicine, un tentativo di contenere la dinamica salariale e di mettere un freno ad una crescita dei costi giudicata non più compatibile. Gli obiettivi furono, in realtà, molto più ambiziosi. Si voleva, infatti, incidere sui meccanismi decisionali della PA, sul suo funzionamento interno, sugli incentivi comportamentali che guidano le scelte degli attori chiave (politica, dirigenza, sindacati, personale).

Del resto, non si comprenderebbe perché l'obiettivo di avere una dinamica salariale più compatibile con gli andamenti macroeconomici venisse perseguito con un nuovo e organico quadro regolativo del lavoro pubblico e delle relazioni sindacali e con un sostanziale rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva quale fonte privilegiata di disciplina dei rapporti di lavoro. Né si comprenderebbe la sostanziale adesione delle tre maggiori confederazioni sindacali al percorso di riforma e ai suoi obiettivi. Per gettare luce sulle altre motivazioni della riforma, bisogna anche qui ricordare cosa era successo prima, entrando direttamente sul tema delle relazioni sindacali e di lavoro. La fissazione dei livelli salariali è, infatti, direttamente influenzata da ciò che accade in questo ambito.

Vale la pena, quindi, evidenziare che, nonostante l'apparenza di un modello formalmente pubblicistico, basato sulla regolazione unilaterale dei rapporti di lavoro, il pubblico impiego era stato sempre molto sindacalizzato. L'idea di un dipendente pubblico fuori dalla mischia degli interessi e totalmente identificato con lo Stato (tipica del modello del cosiddetto *sovereign employer*) corrisponde poco o per nulla alla concreta evoluzione storica del pubblico impiego nel nostro Paese⁴.

A questo proposito è utile accennare alle spinte corporative e al ruolo del sindacalismo autonomo che caratterizzarono l'evoluzione del pubblico impiego nel dopoguerra. E al fatto che, in quel contesto, furono numerosi gli interventi legislativi per riconoscere benefici di vario tipo (Legge Pitzalis del 1959 e Legge Fanfani del 1961 con le quali si dispose la promo-

⁴ Si rinvia, in proposito, a S. Battini, "La riforma deformata della Costituzione amministrativa italiana: una retrospettiva a vent'anni dal d.lgs. n. 165 del 2001", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2021, che qualifica con l'espressione «modello del "Sovereign employer ibridato"» la fase che precedette le riforme degli anni Novanta.

zione a ruolo aperto nelle prime tre qualifiche di ogni carriera). Fu inoltre alla fine degli anni Sessanta che iniziò la prassi di adottare regolamenti in attuazione di accordi tra governo e sindacati, prima breccia nella forza della regolazione unilaterale del rapporto di impiego pubblico. Questa tendenza proseguì poi negli anni Settanta. La Legge 382 del 1975 stabilì che il trattamento economico fosse definito con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sulla base di accordi sindacali con i sindacati maggiormente rappresentativi. Sempre negli anni Settanta si registrò un significativo aumento della densità sindacale (nel 1973 si contano circa 1,5 milioni di iscritti al sindacato) e una espansione del sindacalismo confederale (quasi l'85% sono gli iscritti a CGIL-CISL-UIL), pur in presenza di numero molto elevato di sindacati autonomi⁵.

Anche in conseguenza di questa elevata frammentazione della rappresentanza e della prassi, che si consolidò in quegli anni, di intervenire con leggi e leggine settoriali, le fasi che precedettero la riforma furono caratterizzate da forti sperequazioni retributive tra i pubblici dipendenti. Si coniò, all'epoca, l'espressione di "giungla retributiva", per indicare una situazione caratterizzata da una elevata frammentazione delle posizioni giuridiche ed economiche, con differenze nei salari poco o per nulla collegate ai contenuti dei lavori, ma in realtà frutto delle spinte corporative di sindacati – a volte, molto piccoli e con iscritti concentrati in una o poche amministrazioni – che, con azioni di lobbying nei confronti della politica, riuscivano a ottenere provvedimenti legislativi di favore per i propri iscritti⁶.

⁵ Per approfondimenti, si rinvia a G. Melis, *La burocrazia: è possibile riformarla?*, Bologna, il Mulino, 2015.

⁶ Nel decennio che precedette la riforma, vi furono già alcuni tentativi di porre rimedio a questa situazione. Per brevi cenni, vale la pena qui ricordare la Legge 312 del 1980, che si proponeva di superare la frammentazione delle posizioni giuridiche con l'introduzione delle qualifiche funzionali. E ancora la legge quadro del pubblico impiego del 1983 (legge generale per tutto il pubblico impiego) con la quale furono introdotti i comparti di contrattazione, venne prevista una disciplina del processo di recepimento degli accordi sindacali, si dispose lo stanziamento della spesa destinata alla contrattazione nel bilancio pluriennale dello stato. Con l'evidente intento di avviare a soluzione il problema della "giungla retributiva" e di raggruppare le prestazioni lavorative con contenuto simile (nello Stato si contavano più di 500 diversi ruoli), venne introdotta, infine,

Sullo sfondo del problema di una rappresentanza frammentata, spesso guidata da logiche corporative e lobbistiche, si era manifestato, tuttavia, un problema più generale. Le spinte e gli interessi sindacali non erano adeguatamente “controbilanciati” da un interesse datoriale degno di questo nome. Come è stato osservato, nel pubblico impiego si era alla ricerca un “padrone serio”⁷ e gli interessi che in questa arena si manifestavano non trovavano un adeguato contrappeso negli imperativi al buon funzionamento delle istituzioni, con attori sostanzialmente disinteressati a dare adeguate risposte ai bisogni dell’utenza e della collettività. A prevalere erano comportamenti di tipo collusivo, a scapito di interessi non rappresentati. La politica era guidata soprattutto da logiche di consenso elettorale e, quindi, disponibile a scambiare consenso con concessioni e benefici.

La dirigenza si presentava, nel complesso, poco autorevole e, se pur dotata di competenze giuridiche o tecniche, risultava priva di cultura e competenze manageriali. Infine, il sindacato – anche quello confederale – interessato a rafforzare il proprio potere di mediazione e di scambio all’interno delle amministrazioni, anche attraverso forme di cogestione, inseguendo vantaggi di categoria (micro-corporativismo) e vantaggi per la propria organizzazione (prerogative sindacali, posizioni monopolistiche legate alla erogazione di servizi), con notevole offuscamento del punto di vista generale⁸. Tutto questo, mentre cominciavano tra l’altro a manifestarsi segni di declino nelle iscrizioni dei lavoratori del settore privato e, quindi, vi era la necessità di rafforzare la propria membership e il proprio potere nel settore pubblico. Non vi era, insomma, una situazione di conflitto genuino, presupposto necessario

la qualifica funzionale. Queste riforme furono preparate dal *Rapporto Giannini* del 1979, elaborato da Massimo Severo Giannini, insigne giurista e Ministro della Funzione Pubblica dall’agosto 1979 al settembre 1980 (per approfondire questi brevi cenni di storia del pubblico impiego, si rinvia a G. Melis, *La burocrazia: è possibile riformarla?* cit.).

⁷ M. Salvati, “Non si può avere un sindacato serio senza un padrone serio”, in A. Lettieri (a cura di), *Ripensare il sindacato, democrazia e rappresentatività, lavoro pubblico e lavoro privato*, Atti del convegno, 12 e 13 gennaio 1989 sul tema “Ripensare il sindacato”.

⁸ G. Marcon, *Il sindacato nell'Italia che cambia*, Roma, Edizioni e/o, 2024.

di un efficace sistema di relazioni sindacali⁹. Nella seconda parte di questo lavoro si vedranno gli esiti economici di questo complessivo assetto.

È una situazione definita di «*pluralismo senza mercato*»¹⁰. Sono, infatti, presenti tutte le componenti tipiche delle relazioni sindacali di tipo pluralistico, ma queste operano in un contesto in cui sono assenti o deboli i meccanismi regolativi tipici del mercato, «*ovvero quei meccanismi che si sono di norma accompagnati allo sviluppo delle relazioni pluraliste là dove esse si sono storicamente affermate, nel settore industriale privato, e ne hanno in certo senso protetto il funzionamento dal rischio di spinte anomiche potenzialmente distruttive*»¹¹.

Fu in questa situazione che si pensò di intervenire con un nuovo quadro regolativo, che potesse arginare le “spinte anomiche e potenzialmente distruttive” che avevano caratterizzato le fasi precedenti. Una riforma ambiziosa, come si diceva, che interveniva organicamente su diverse componenti del sistema. Riduttivo qualificarla semplicemente come “privatizzazione”, dato che non vi fu una totale assimilazione al lavoro privato e furono mantenuti (e nel tempo rafforzati) gli elementi di specialità delle regole, anche se, indubbiamente, uno dei suoi assi portanti fu, un sostanziale avvicinamento tra regole del pubblico e regole del privato.

Solo per brevissimi cenni (e avvertendo che sul tema si è detto e scritto moltissimo e non è pertanto necessario dilungarsi), ricordiamo alcuni dei principali cambiamenti introdotti e a cosa essi miravano.

Indubbiamente, l'elemento del rilievo del contratto collettivo nel sistema regolativo (notevolmente rafforzato con la seconda privatizzazione) viene alla luce come punto centrale e qualificante. Ma questa novità di grande rilievo va relativizzata e meglio precisata. *Relativizzata*, perché non si deve credere che il contratto collettivo (anche se con forme giuridiche affatto diverse) entri nel settore pubblico con le rifor-

⁹ M. Salvati, “Non si può avere un sindacato serio senza un padrone serio” cit., p. 217.

¹⁰ L. Bordogna, *Pluralismo senza mercato. Rappresentanza e conflitto nel settore pubblico*, Milano, Franco Angeli, 1994.

¹¹ L. Bordogna, R. Pedersini, *Relazioni industriali. L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 191.

me degli anni Novanta. Come si è ricostruito nel paragrafo precedente, la contrattazione collettiva era già penetrata de-facto nel pubblico impiego. Deve inoltre precisarsi che il contratto collettivo viene visto soprattutto in funzione di argine e di contenimento rispetto ai micro-interventi legislativi. Vi è, infatti, l'idea di ricondurre, tendenzialmente, alla contrattazione collettiva tutta la regolazione in materia retributiva e di rapporto di lavoro, attribuendole in questo ambito una sorta di primazia. Vengono, quindi, previsti una serie di meccanismi giuridici di delegificazione, di deroga delle leggi speciali che intervengono in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti a opera dei contratti collettivi, di automatica caducazione di norme di legge in materia di trattamento economico con il primo rinnovo successivo alla emanazione delle stesse.

Inoltre, la contrattazione collettiva mantiene degli elementi di forte specificità rispetto alla contrattazione collettiva del settore privato. È infatti una contrattazione basata, a monte, su risorse predeterminate che vanno stanziare in Legge di bilancio e sottoposta, a valle, a controlli e procedure che iniziano dopo la firma della ipotesi di contratto e si concludono prima della firma definitiva. Si può aprire il negoziato solo dopo che la Legge di bilancio ha stanziato adeguate risorse a copertura, che predeterminano l'incremento complessivo che sarà possibile riconoscere. Si arriva alla firma definitiva di un contratto dopo un iter amministrativo molto articolato (pareri comitato di settore, parere del governo, preceduto da un'attività di controllo della RGS, certificazione della Corte dei Conti), la cui durata può prendere anche diversi mesi.

Anche la contrattazione di secondo livello viene sottoposta a procedure, controlli e vincoli che ne delimitano il campo di azione, in un delicato equilibrio tra l'esigenza di salvaguardarne l'autonomia e la necessità di contenerne i costi e di orientarla verso finalità di incentivazione della produttività e di promozione della innovazione organizzativa. Anche per la contrattazione integrativa vale la regola della predeterminazione delle risorse, con una previsione normativa molto stringente in tema di "copertura finanziaria" dei suoi costi.

Un elemento centrale nella costruzione di questo assetto è quello che si può definire *unilateralismo imposto*. In pratica, le materie che si possono contrattare sono delimitate e vi sono alcune materie escluse espressamente dalla trattativa. In questa delimitazione vi è evidentemente il ti-

more di esporre un datore di lavoro ritenuto strutturalmente debole ad una eccessiva pressione dei sindacati. Le materie non trattabili sono quelle rimaste attratte alla sfera pubblicistica (come la macroorganizzazione, le dotazioni organiche, le incompatibilità dei pubblici dipendenti, i concorsi e le procedure di accesso all'impiego pubblico), ma nel tempo l'area della non negoziabilità si è estesa anche ad alcuni rilevanti poteri manageriali: ad esempio, le decisioni in materia di organizzazione del lavoro e di orario di lavoro.

Vi sono, però, altri due decisivi cambiamenti, introdotti dalla riforma, di cui occorre dare conto. In primo luogo, la individuazione di "soggetti tecnici" nel ruolo di negoziatori. A *livello nazionale*, l'ARAN, agenzia con una spiccata caratterizzazione tecnica, a cui viene attribuita la rappresentanza negoziale di tutte le pubbliche amministrazioni italiani, sia centrali che locali. L'ARAN presenta caratteristiche tipiche delle organizzazioni di rappresentanza, ma ancora una volta con elementi di forte specificità rispetto alle associazioni datoriali del settore privato. Una rappresentanza necessaria e *ope legis*, innanzitutto. Ma anche un ruolo di tutela dell'interesse pubblico, in particolare rispetto all'imperativo della compatibilità economica e finanziaria. Infatti, l'ARAN è chiamata, dopo la firma di un contratto (della "Ipotesi di contratto"), a redigere una relazione tecnica che ne valuti gli effetti economici e, quindi, a rendere conto della compatibilità economica e finanziaria (oltretutto della conformità normativa in senso lato) della ipotesi sottoscritta. Su tale relazione si esprimono principalmente i soggetti che intervengono nella fase di controllo e validazione del contratto.

Anche a *livello di amministrazione*, si introduce la novità di una trattativa affidata unicamente alla dirigenza, in quanto il contratto collettivo viene qualificato come atto di gestione. Questa innovazione ha fatto più fatica ad essere metabolizzata. Vi sono ancora diffuse prassi – spesso legittimate da norme che hanno mantenuto un certo grado di ambiguità – di intervento della parte politica nei negoziati in sede locale. Ma in molte amministrazioni il cambiamento ha trovato pieno recepimento.

Ovviamente, nelle intenzioni di chi ha progettato la riforma, *non vi era l'idea ingenua che la politica dovesse restare totalmente fuori dai negoziati*. Non sarebbe stato né realistico né funzionale. Vi era però l'idea che dovesse giocare un ruolo esterno al negoziato. Venne quindi pensato il mecca-

nismo degli indirizzi della politica agli agenti negoziali. A livello nazionale, gli atti di indirizzo (evidentemente, atti di natura politica) con i quali si stabiliscono gli obiettivi negoziali da affidare all'ARAN. A livello di amministrazione, si riproduce un meccanismo analogo, attraverso gli indirizzi dell'organo politico alla delegazione trattante del contratto integrativo.

Si tratta di meccanismi che si inseriscono in un quadro più complessivo di forte rafforzamento dei poteri dirigenziali e di distinzione più netta tra sfera politica e sfera gestionale. Questa è un'altra parte della riforma, che esula dalle finalità del presente lavoro, ma che non può andare disgiunta dai cambiamenti, che andiamo descrivendo, in materia di relazioni sindacali e di lavoro. Alla dirigenza sono affidate in via esclusiva tutte le funzioni gestionali e si introduce un meccanismo di forte responsabilizzazione sui risultati, con grande enfasi sulla valutazione della performance e sulle responsabilità di risultato (qualificata come "responsabilità dirigenziale").

Un secondo cambiamento di non poco conto è il sistema di misurazione della rappresentatività sindacale. Se dal lato datoriale, si pensa di contenere le "spinte anomiche e potenzialmente distruttive" attraverso l'azione di filtro svolta da ARAN a livello nazionale e dalla dirigenza, nei negoziati in sede locale, dal lato sindacati, l'idea è di costruire un sistema che misuri oggettivamente la rappresentatività di ciascuna sigla sindacale, facendo discendere da questa misurazione una serie di conseguenze. La possibilità stessa di sedere al tavolo, se non si raggiunge un minimo di rappresentatività a livello nazionale (la famosa soglia del 5%). La validità degli accordi raggiunti e la loro efficacia *erga omnes* (il contratto è valido ed efficace se firmato da sigle sindacali che raggiungano almeno il 51% di rappresentatività). La ripartizione delle prerogative sindacali.

In sintesi, vi era l'idea che, pur in assenza di mercato, attraverso relazioni sindacali ispirate al modello privatistico, ma corrette con opportuni dispositivi istituzionali, fosse possibile guidare e incanalare le pulsioni disordinate che avevano dominato la fase precedente; che gli interessi – divergenti e in conflitto tra loro – non andassero negati o demonizzati, perché i comportamenti sono comunque guidati da interessi, ma andassero incanalati, contenuti e limitati, attraverso un quadro di regole che li orientasse verso finalità di tutela del pubblico interesse.

2.2. Le tensioni e le contropinte

Il nuovo assetto regolativo del lavoro pubblico rappresentò una grande novità, che alimentò in quegli anni un ampio dibattito sulle condizioni abilitanti della riforma, sulle criticità che cominciarono via via a manifestarsi e su quali azioni correttive andassero intraprese. Grazie alle nuove norme alcuni processi di cambiamento si misero comunque in moto, pur con molte contraddizioni ed effetti inattesi, come è inevitabile in ogni processo di riforma.

In questo paragrafo vorremmo dare conto di queste criticità. In particolare, mostrare le *"contropinte"* che si sono attivate e il riemergere di problemi antichi, pur all'interno di un quadro regolativo profondamente cambiato. Vorremmo anche evidenziare le *"tensioni"* a cui i nuovi dispositivi istituzionali furono sottoposti, dovuti segnatamente alla difficoltà di operare nel contesto pubblico "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro", quindi presupponendo schemi decisionali e incentivi comportamentali analoghi a quelli che si riscontrano in contesti di mercato.

Una prima questione riguarda il nuovo meccanismo di negoziati condotti da agenti tecnici (ARAN, a livello nazionale e dirigenza, a livello di amministrazione) sulla base di indirizzi e direttive provenienti dall'organo politico. Questo snodo decisivo ha avuto difficoltà a funzionare come era stato immaginato. Il sindacato tende, per sua natura e per il tipo di razionalità che connota i suoi comportamenti, a negoziare in tutti gli spazi negoziali disponibili. La politica, per analoghe ragioni, non si sottrae alle richieste di negoziato che possono dare vantaggi in termini di visibilità politica e acquisizione del consenso. Si sono quindi consolidate prassi di negoziati condotti direttamente con la politica, al di fuori dei negoziati ufficiali. Queste prassi hanno riguardato sia il livello nazionale che il secondo livello.

A livello nazionale, è sufficiente qui ricordare i numerosi accordi di natura politica e protocolli sottoscritti direttamente con il governo, normalmente intervenuti nella fase antecedente l'avvio di negoziati ufficiali, con i quali sono stati assunti impegni di natura politica, concernenti lo stanziamento di ulteriori risorse finanziarie destinate ai rinnovi oppure interventi su norme di legge. Sempre a livello nazionale, non sono stati infrequenti i casi di negoziati diretti con la parte politica nei quali sono state fatte ulteriori "aperture" e "concessioni" per risol-

vere problemi emersi nel negoziato ufficiale. Il risvolto economico di questi negoziati sarà oggetto della seconda parte del presente lavoro. Anche a livello di contrattazione integrativa, accade non di rado che la delegazione ufficiale, formalmente incaricata di condurre la trattativa, sia by-passata attraverso interlocuzioni dirette con la parte politica.

L'idea stessa di una parte datoriale al di sopra della mischia degli interessi politico-sindacali, responsabilizzata sugli obiettivi e guidata, prevalentemente, dall'interesse al buon andamento della istituzione di appartenenza si è rivelata, alla lunga, illusoria. Sono noti, in letteratura, i fenomeni cosiddetti di "cattura dei regolatori" che, per analogia, possono valere anche nel quadro che stiamo esaminando. È avvenuto, ad esempio, per l'ARAN che, in alcune fasi della sua storia, non è andata esente da fenomeni di questo tipo, dovuti ad una esposizione diretta alle pressioni provenienti dalla politica e dal sindacato. Non è un caso che, ad un certo punto di questa storia (alla fine degli anni Duemila), si sia avvertito il bisogno di intervenire sulla stessa governance dell'Agenzia, ponendo paletti più stringenti in tema di incompatibilità dei componenti degli organi¹² e rafforzandone il profilo tecnico. Ma ad analoghi tentativi di fidelizzazione sono stati esposti i dirigenti delle amministrazioni incaricati di gestire le risorse umane e le relazioni sindacali¹³. Non hanno aiutato, in questo ambito, i cambiamenti in tema di rapporto di lavoro dirigenziale, intervenuti sia sul versante degli incarichi (con una

¹² Si ricorda, in proposito, la norma di legge, introdotta dall'articolo 58 del Decreto legislativo 150/2009, che sancisce alcune incompatibilità per i componenti del Collegio di indirizzo e controllo e per la dirigenza di ARAN (articolo 46 comma 7-bis del Decreto legislativo 165/2001): «Non possono far parte del collegio di indirizzo e controllo né ricoprire funzioni di presidente, persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto nei cinque anni precedenti alla nomina cariche in organizzazioni sindacali. L'incompatibilità si intende estesa a qualsiasi rapporto di carattere professionale o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali o politiche. L'assenza delle predette cause di incompatibilità costituisce presupposto necessario per l'affidamento degli incarichi dirigenziali nell'agenzia».

¹³ Anche per i responsabili del personale e delle relazioni sindacali si è avvertito il bisogno di intervenire con una norma di legge che sancisse la incompatibilità, rispetto a ruoli e incarichi in organizzazioni sindacali e partiti politici (si veda articolo 53, comma 1-bis, del Decreto legislativo 165/2001, introdotto dall'articolo 52 del Decreto legislativo 150/2009).

tendenza ad una loro maggiore “precarizzazione”) che su quello della retribuzione, la quale ha conosciuto all’inizio degli anni Duemila una sensibile crescita per effetto del notevole rafforzamento del peso della componente di retribuzione variabile correlata all’incarico attribuito (cosiddetta retribuzione di posizione)¹⁴.

Una seconda questione riguarda il ruolo del contratto in funzione di argine o di contenimento dei microinterventi legislativi. Anche su questo fronte, le cose non sono andate esattamente come era stato immaginato. Il meccanismo della deroga delle microleggi a opera del contratto collettivo è stato applicato sporadicamente e, nei pochi casi in cui è stato applicato, è servito, per lo più, a rimuovere ostacoli di natura legislativa che impedivano maggiori concessioni al sindacato nel negoziato ufficiale. In generale, soprattutto negli ultimi anni, si è assistito ad una ripresa delle micro-egge di settore, per lo più sotto forma di stanziamenti aggiuntivi a beneficio di specifici settori o categorie di personale¹⁵. I negoziati sulle microleggi vedono il coinvolgimento non solo della parte politica e dei sindacati, secondo le più consuete prassi di tipo lobbistico, ma anche di alcune burocrazie ministeriali, desiderose di riconquistare il ruolo che in passato avevano avuto nella contrattazione collettiva del settore pubblico.

Una terza questione concerne la proceduralizzazione e i controlli. L’applicazione di logiche di controllo di tipo burocratico al contratto collettivo – peraltro rafforzata nel corso degli anni – ha avuto l’effetto di spingere gli attori negoziali di parte datoriale a porsi più in una logica di rispetto formale del quadro normativo che di genuino negoziato per comporre e portare a sintesi interessi divergenti. Il ruolo del negoziatore è stato spesso quello di fare concessioni alla controparte che potessero superare il “vaglio del controllo”, magari con norme ambigue o scaricando i problemi di conformità al secondo livello negoziale. Questo atteggiamento è stato inoltre rafforzato da controlli più attenti alla forma della norma che al suo contenuto sostanziale. Del resto, fare accordi in un contesto iper-regolato e con risorse predeterminate, già note alla controparte, limita di molto la possibilità di instaurare negoziati veri, su questioni di sostanza.

¹⁴ S. Battini, S. Gasparri, “Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia” cit.

¹⁵ ARAN (2023), *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n. 1, 2023.

L'apparato dei controlli si è rivelato, peraltro, non così efficace a contenere le spinte a travalicare i limiti esterni posti alla contrattazione, soprattutto sul fronte della dinamica retributiva. Come si documenterà più puntualmente nella seconda parte di questo saggio (par. 3), vi è stata, dopo la riforma, una fase di forte crescita delle retribuzioni – negli anni che vanno dal 1997 al 2009 – che può essere la spia di un orientamento dei controlli prevalentemente formalistico.

2.3. La reazione a questo stato di cose

A seguito di questi effetti, non tardarono a manifestarsi visioni molto critiche nei confronti di tutto l'impianto della riforma. A preoccupare particolarmente, fu la crescita salariale fuori controllo di cui si dirà meglio dopo. Le critiche investirono soprattutto la contrattazione e riemersero tentazioni e pulsioni – mai del tutto sopite – a ritornare ad un assetto regolativo di tipo pubblicistico¹⁶.

Negli ultimi anni del primo decennio dei Duemila, questo clima di sfiducia nei confronti della contrattazione – che si saldò ad una critica più generale nei confronti di tutti i dipendenti pubblici e dei sindacati del pubblico impiego – produsse anche una serie di interventi legislativi. Due i principali filoni di intervento.

Da un lato, una serie di norme di rafforzamento dell'unilateralismo imposto e della proceduralizzazione, con previsione di paletti più stringenti alle materie contrattabili, imposizione per via legislativa di regole in materia di rapporto di lavoro e retribuzione, rafforzamento dei controlli e, più in generale, forti limitazioni alle relazioni sindacali. Appartengono a questo primo filone, le norme della riforma Brunetta, entrate in vigore nel 2009, con le quali, ad esempio, è stata ampliata l'area delle materie non contrattabili, è stata limitata la partecipazione sindacale alle decisioni datoriali alla sola informativa, sono state previste regole di distribuzione forzata

¹⁶ Come ha rilevato Franco Carinci, la spinta originaria della privatizzazione – volta a ricondurre l'intero universo del lavoro a una "casa comune" – «si è esaurita, per lasciare il passo a una contropinta verso una rinnovata diversità di disciplina fra impiego pubblico e lavoro privato». Si veda F. Carinci, "Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego 'privatizzato'", *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3, 2013, p. 493 ss.

dei premi al personale, sono stati rafforzati i controlli sulla contrattazione di secondo livello, è stato ripristinato il potere bloccante della Corte dei Conti in caso di mancata certificazione delle ipotesi di contratto, è stato previsto un monitoraggio nazionale della contrattazione integrativa curato da ARAN per verificare la “congruità” delle materie trattate (cioè la loro conformità rispetto alle regole di non trattabilità di alcune materie). Peraltro, questo insieme di misure era stato preceduto da altre norme ispirate dal medesimo disegno e dalla medesima sfiducia nella contrattazione collettiva, adottate qualche anno prima, con le quali, ad esempio, erano già stati previsti controlli più stringenti sui contratti integrativi a opera di Ragioneria generale dello stato e cortei dei conti.

Vi è stato, poi, un secondo filone di interventi, ispirati soprattutto dal MEF, con i quali si puntò invece, decisamente, al contenimento della dinamica di crescita delle retribuzioni, attraverso la classica modalità di stabilire tetti di spesa, basati sulla spesa storica, per le amministrazioni con bilanci autonomi. Le esigenze di governo della finanza pubblica, derivanti anche dalle regole di convergenza fissate a livello europeo e, a seguire, qualche anno più tardi, lo shock esogeno della crisi finanziaria della fine del primo decennio degli anni Duemila, imposero il tema del controllo della spesa per retribuzioni come prioritario. Si agì soprattutto sull'imposizione di tetti di crescita alle risorse finanziarie della contrattazione integrativa. Una prima volta nel 2005 e poi, con ulteriore inasprimento, nel 2008 furono introdotti, per gli enti pubblici nazionali con bilancio autonomo, limiti esterni alla crescita dei Fondi contrattuali. Questi primi tentativi non videro coinvolti degli enti locali, per i quali si ritenne che tali limiti, imposti con legge nazionale, potessero confliggere con l'autonomia ad essi riconosciuta nel nuovo assetto dei poteri costituzionali, da poco riformato. In realtà, qualche anno dopo, nel 2010, per far fronte alla gravissima crisi finanziaria di quegli anni, messa da parte ogni riserva in nome dell'emergenza, il meccanismo del limite esterno sui fondi, imposto per via legislativa, venne esteso a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, anche agli enti locali¹⁷.

¹⁷ Su questo si veda: P. Mastrogiuseppe, “Disarmonie contabili. Risorse, bilanci e fondi per la gestione del personale”, *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 1, 2024, pp. 55-66.

In questi interventi di mero contenimento della spesa si coglie non solo una volontà di agire in modo rapido e con risultati certi, ma anche una *sfiducia di fondo nella possibilità che la contrattazione collettiva possa avere, al suo interno, i meccanismi per autoregolarsi*. La regolazione salariale, pur se in modo strisciante e non dichiarato, torna ad essere appannaggio esclusivo della legge, con un ruolo sempre più marginale del contratto collettivo. La differenza di non poco conto, rispetto alla fase pubblicistica pre-riforma, è che oggi a dominare sono le esigenze di governo della spesa imposte dai mercati finanziari e dai dispositivi istituzionali definiti a livello UE. In un contesto caratterizzato da spazi fiscali molto contenuti e da una regolazione sovranazionale degli andamenti di finanza pubblica, si sono sensibilmente assottigliati i margini per negoziare direttamente con la politica maggiori stanziamenti per incrementi salariali.

La fase di blocco contrattuale dal 2010 al 2015 ha raffreddato ogni velleità riformatrice. A dominare, sono state le esigenze del risanamento finanziario e del congelamento della dinamica retributiva. Dal 2017, con i decreti Madia, si è assistito a timide riaperture, con la concessione di qualche ulteriore spazio alle relazioni sindacali, soprattutto in tema di partecipazione. È rimasto in piedi, tuttavia - mai rimesso in discussione, nonostante le forti pressioni sindacali - il meccanismo del blocco della crescita dei fondi destinati alla contrattazione integrativa, basato sulla spesa storica.

3. La regolazione salariale in un'analisi di lungo periodo

Nei paragrafi che seguono si darà conto dei vari modelli adottati di regolazione salariale, la quale rappresenta evidentemente un aspetto centrale del complesso dispositivo istituzionale del pubblico impiego. Le misure messe in atto per modernizzare le relazioni sindacali e di lavoro, i fallimenti registrati e i tentativi fatti di re-intervenire nuovamente, oggetto della prima parte, presentano infatti un nesso evidente con quanto verrà qui approfondito.

Sembra utile raggruppare le questioni rimaste aperte, che attengono a questo più specifico tema della regolazione salariale, attorno a tre nuclei tematici, anche per chiarire meglio il significato della illustrazione che segue. Il primo nucleo è quello della regolazione salariale ma-

croeconomica e costituisce l'ambito della presente trattazione. Vi è poi quello dei differenziali salariali fra le diverse amministrazioni e dei loro posizionamenti nel mercato del lavoro. È un tema che attualmente sta destando grandi preoccupazioni, spesso senza una chiara comprensione della sua origine. Nel seguito si vedrà meglio che la regolazione salariale ha prevalentemente interessato la dinamica nel corso del tempo, disinteressandosi in larga misura dei diversi livelli salariali. È un fatto abbastanza noto, nell'economia della regolazione in generale, che risulta molto più agevole trattare gli adeguamenti dinamici di un certo fenomeno piuttosto che occuparsi dei suoi livelli, sia che attengano ai salari che alle tariffe e ai prezzi.

La terza questione è quella della incentivazione salariale legata a concetti di merito, sforzo, produttività, performance. Si tratta della questione dove forse il divario fra ciò che si attendeva e quanto realizzato è maggiore.¹⁸ Ciò che colpisce è anche la straordinaria costanza dei costrutti retorici con i quali questo fenomeno ha trovato rappresentazione nel dibattito di politica economica delle diverse epoche¹⁹. È anche il versante dove l'evidenza empirica disponibile è minore ed esula dagli scopi del presente lavoro.

3.1. Una prima regolarità di lungo periodo: l'alternanza di due "stati di natura"

Nel seguito verrà presentata una evidenza statistica di lungo periodo, che copre un periodo di oltre 40 anni, analizzando i diversi meccanismi istituzionali che hanno governato il sistema in questo lungo lasso di tempo e i modi, messi in atto dai diversi attori, per metabolizzarne e spesso neutralizzarne l'intento riformatore. Qui si vuole porre in luce una regolarità del sistema che ne configura una vera e propria persistenza.

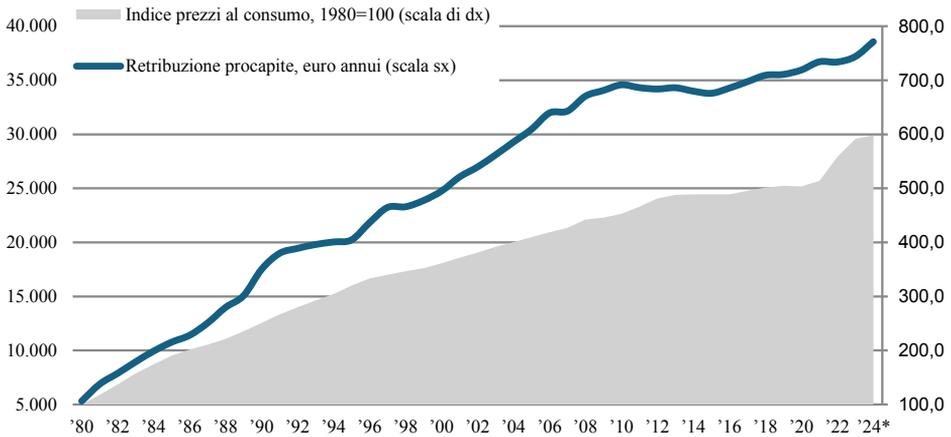
¹⁸ Per una valutazione di questi aspetti si può vedere C. Vignocchi, "Wage Regulation and Performance Related Pay in Italian Public Sector", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1, 2020, pp. 125-143.

¹⁹ Sul tema delle dell'importanza dei costrutti retorici nei processi di riforma si veda C. Hood, *The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Nella Figura 1 sono poste a confronto due evoluzioni, dal 1980 al 2024. Si tratta della retribuzione pro-capite media di fatto del complesso delle amministrazioni pubbliche e dell'indice dei prezzi al consumo, evidenziandone così la *dinamica cumulata* a partire appunto del 1980. Nonostante la scala di sinistra mostri euro annui, mentre quella di destra un indice pari a 100 nel 1980, le due misure sono coerentemente confrontabili in quanto presentano la stessa escursione percentuale, pari a 8 volte il loro valore iniziale, con la distanza verticale fra le due curve che misura la *crescita reale* delle retribuzioni.

Questa rappresentazione illustra le variabili di fondo dell'intera questione ma di per sé evidenzia ben poco: solo che la crescita reale ha toccato un massimo attorno al 2009 (dove massima è la distanza verticale fra le due curve) e che i prezzi hanno conosciuto la ben nota fiammata inflattiva negli ultimi anni.

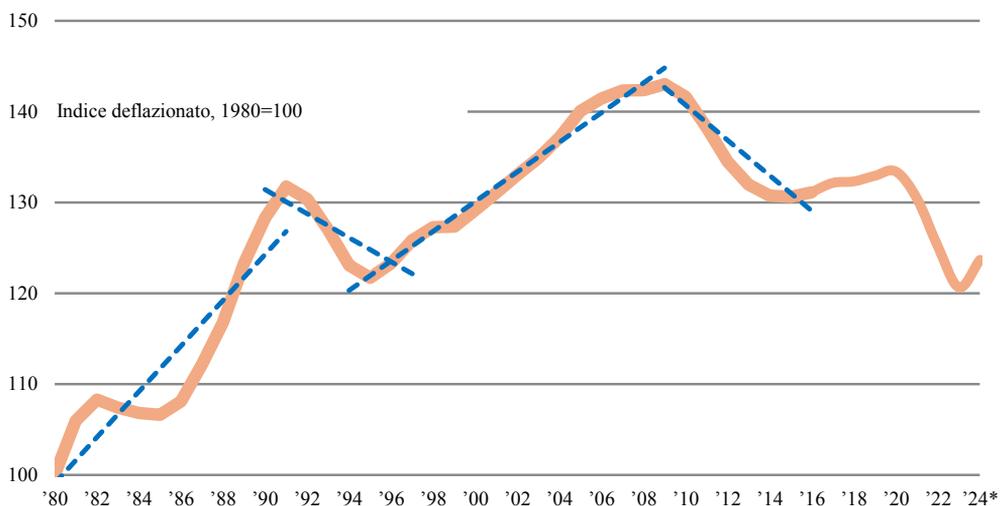
FIGURA 1 • RETRIBUZIONI PROCAPITE DI FATTO DELLA PA E INFLAZIONE ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Per le retribuzioni si tratta delle risultanze per occupato desunte dalla Contabilità nazionale, per i prezzi al consumo dell'Indice NIC sino al 2001 e successivamente dell'Indice IPCA. Nonostante le due scale diverse, gli andamenti sono confrontabili in quanto presentano la stessa escursione percentuale, pari a 8 volte il valore del 1980. (*) Valori provvisori stimati in base alle risultanze ISTAT.

Rapportando le due grandezze si dischiude invece una chiave analitica di grande portata. È quanto riportato in Figura 2.

FIGURA 2 • L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI PROCAPITE REALI NELLA PA ⁽¹⁾



⁽¹⁾ La Retribuzione procapite della Fig.1 è deflazionata sino al 2000 con l'Indice NIC e successivamente con l'IPCA. Le linee spezzate rappresentano i trend stimati nei vari sottoperiodi. (*) Valori provvisori stimati in base alle risultanze ISTAT.

La forte impressione è che l'intero sistema sia caratterizzato dall'alternarsi di due "stati di natura": il primo è quello di una pressione salariale che non ha trovato validi contrappesi in grado di contenerla, con crescite retributive reali di grande rilievo. È quanto avvenuto nel corso di due decenni, il primo relativo a tutti gli anni Ottanta e il secondo che dal 1997 giunge sino al 2009.

Il secondo stato di natura è quello indotto da un evento di crisi. Nei momenti di estrema difficoltà dei conti pubblici, inevitabilmente si è applicato un diverso criterio che consiste in un congelamento complessivo di ogni rinnovo. È quanto successo negli anni che dal 1992 giungono sino al 1995 e poi nel quinquennio 2010-2015. Il primo evento fu scatenato dalla crisi valutaria del 1992, con la secca svalutazione della lira e la rottura dello SME, mentre il secondo evento è legato all'instabilità finanziaria del 2008 e alla successiva crisi dei debiti sovrani.

Vi è solo un evento capace di spezzare l'equilibrio collusivo, descritto nella prima parte di questo lavoro, che ha costantemente prodotto l'abnorme allungamento dell'iter negoziale e la dinamica salariale ben

superiore all'inflazione, vale a dire il sopraggiungere di una crisi macroeconomica.

*In definitiva, solo l'insorgere di una profonda crisi macroeconomica è in grado di sbloccare l'equilibrio collusivo che produce i fenomeni di accelerazione della crescita salariale*²⁰. Nella storia degli ultimi quarant'anni, come già detto, si sono avuti due fenomeni di questo tipo: uno successivo alla drammatica svalutazione del biennio 1992; e uno più recente, cioè la Grande recessione avviatasi nel 2008.

È quindi difficile rifuggire dall'idea che in questo vi sia qualche cosa di fortemente radicato nel sistema e che nella determinazione dei valori salariali nel settore pubblico il riequilibrio si produca solo in questi grandi snodi epocali di crisi e, infine, che il tentativo di governare assicurando un andamento più ordinato delle dinamiche resti inevitabilmente confinato alla sfera dell'auspicio.

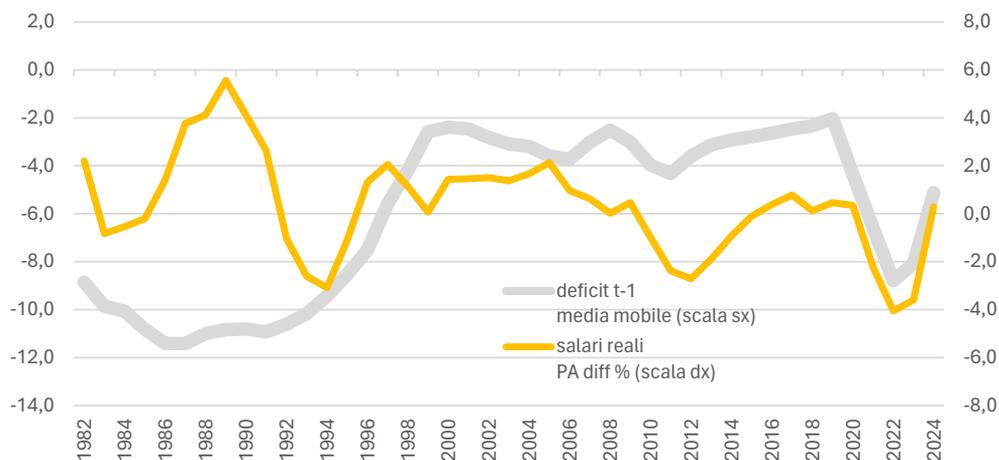
Ma anche qui, forse un po' paradossalmente, alla fine sembrano essere più i meccanismi di mercato ad assicurare il riequilibrio, un mercato che nel caso del lavoro pubblico è inevitabilmente quello di appropriazione delle risorse pubbliche. In certo modo, forse andrebbe semplicemente riconosciuto che quanto appare come una regolazione salariale è in realtà il governo di una posta di Finanza Pubblica.

A questo proposito la Figura 3 riprende una tipica misura dello stato della Finanza Pubblica, rappresentata dal deficit in rapporto al PIL, di nuovo raffigurando il lungo periodo che dal 1980 giunge sino ai giorni nostri. Al valore del deficit è poi affiancata la dinamica percentuale annua del salario reale della PA. La correlazione fra le due grandezze è rilevante, a mostrare non infondata l'idea che l'orientamento delle politiche salariali pubbliche dipenda, in buona misura, dallo stato di salute dei conti pubblici. Si tratta di un meccanismo – nei settori privati verrebbe indicato come la capacità a pagare – che spiega accelerazioni e blocchi

²⁰ Su questo si rinvia ad A. Dixit, "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review", *The Journal of Human Resources*, XXXVII, 4, 2000, pp. 696-727. Una diagnosi simile è stata sostenuta alla fine degli anni Ottanta da M. Biagioli, M. Salvati, P. Santi, "Occupazione, retribuzioni e spesa per il personale nella Pubblica Amministrazione", in Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari "Luigi Einaudi" (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Bologna, il Mulino, 1989.

dei salari pubblici. In realtà, la figura mostra una eccezione alla metà degli anni Ottanta, quando la precarizzazione dei conti pubblici non fu accompagnata da politiche di moderazione salariale²¹.

FIGURA 3 • STATO DELLA FINANZA PUBBLICA E DINAMICA SALARIALE DELLA PA ⁽¹⁾



⁽¹⁾ La Retribuzione procapite reale è presa come variazione % annua. La grandezza di deficit è rappresentata dal disavanzo complessivo dei conti dello Stato in rapporto al PIL, preso in media mobile triennale, e riportato nel grafico con il ritardo di un periodo.

3.2. Il tentativo di regolare i salari attraverso le pratiche di concertazione e la contrattazione

Ambedue gli eventi di crisi, dopo un primo blocco contrattuale, hanno prodotto grandi innovazioni nei meccanismi regolatori. La Tavola I mostra in dettaglio quanto è avvenuto nella relazione prezzi-salari pubblici.

²¹ La correlazione fra le due grandezze di Figura 3, nel periodo successivo agli anni Ottanta è pari a 0,58. Risalendo alla correlazione fra la stessa grandezza di deficit e il *livello* del salario reale (quello rappresentato in Figura 2) la correlazione sull'intero periodo raggiunge un valore davvero elevato, pari a 0,72.

TAVOLA 1 • RETRIBUZIONI DI FATTO NELLA PA

	Tasso medio annuo	Tasso medio annuo reale ⁽⁵⁾	Tasso medio annuo reale nettato ⁽⁶⁾
1980 - 1991			
Gli anni Ottanta			
Inflazione ⁽¹⁾	A 9,3	-	-
Retribuzioni procapite PA	B 12,3	B-A 3,0	-
1991 - 1997			
La nascita dell'ARAN			
Inflazione ⁽¹⁾	A 4,1	-	-
Inflazione programmata, TIP ⁽²⁾	B 3,5	-	-
Inflazione nettata ragioni di scambio ⁽³⁾	C 4,0	-	-
Retribuzioni PA	D 3,4	D-A -0,7	D-C -0,6
1997 - 2009			
L'andata a regime 1997-2009			
Inflazione ⁽¹⁾	A 2,3		
Inflazione programmata, TIP ⁽²⁾	B 1,6		
Inflazione nettata ragioni di scambio ⁽³⁾	C 2,1		
Retribuzioni PA	D 3,2	D-A 0,9	D-C 1,1
2009 - 2016			
La crisi del debito sovrano			
Inflazione, IPCA	A 0,9		
Inflazione, IPCA-NEI ⁽⁴⁾	B 0,9		
Retribuzioni PA	C 0,1	C-A -1,0	C-B -0,9

⁽¹⁾ Si tratta dell'Indice NIC sino al 2000 e dell'indice IPCA successivamente.

⁽²⁾ Il tasso programmato di inflazione (TIP) era lo strumento di politica economica impiegato sino al 2008.

⁽³⁾ Inflazione nettata per il contributo alla variazione % del deflatore della domanda interna da parte delle ragioni di scambio.

⁽⁴⁾ La previsione dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato al netto dei prodotti energetici importati (IPCA-NEI) rappresenta lo strumento programmatico impiegato nella regolazione salariale dei settori privati. È

⁽⁵⁾ Dinamica delle retribuzioni pubbliche deflazionata con il dato di inflazione storico a consuntivo.

⁽⁶⁾ Dinamica delle retribuzioni pubbliche deflazionata con il dato di inflazione a consuntivo nettato prima del 2009 per le ragioni di scambio e poi per i prodotti energetici importati.

Il primo blocco riporta innanzitutto l'esperienza degli anni Ottanta. Con tasso di inflazione medio annuo superiore al 9%, i salari monetari hanno conosciuto una crescita annua oltre il 12%, garantendo guadagni reali del 3% all'anno. Si tratta di una dinamica compatibile con il mantenimento dell'equilibrio complessivo solo in una economia che stesse sperimentando una davvero robusta crescita e con una gestione coerente dei conti pubblici.

Ma così non era e il primo blocco contrattuale mostra quanto avvenuto al deflagrare della crisi valutaria del 1992 che portò all'uscita della lira dal Sistema Monetario Europeo (SME) e a una svalutazione rispetto al marco tedesco di quasi il 30 per cento. Allo scopo di contrastare la crisi e migliorare la fiducia dei mercati, il governo varò una ampia manovra di correzione dei conti. Per arginare le pressioni inflazionistiche, sollecitate dall'indebolimento del tasso di cambio, fu inoltre deciso un blocco parziale delle indicizzazioni salariali, il cosiddetto "blocco della scala mobile", e venne quindi avviata la fase delle politiche dei redditi, con l'Accordo del luglio 1993.

Con la riforma del 1992-1993, anche la regolazione salariale del pubblico impiego è stata gestita impiegando un meccanismo di grande articolazione, nato appunto dalla stagione di politica dei redditi di quegli anni iniziali. A quell'epoca l'esigenza centrale era quella di riguadagnare la tenuta macroeconomica del sistema, contemperandola con l'istanza sociale di "garantire il potere di acquisto dei salari", in un quadro di inflazione non ancora domata che procedeva ad un tasso annuo del 6%.

Il meccanismo regolatorio adottato dopo la crisi e in vigore sino al 2009 era fondato sul TIP (tasso di inflazione programmato), nel quale il tasso con cui orientare i rinnovi contrattuali era appunto costituito da un valore programmato, valido sia per i CCNL privati che per quelli pubblici. Non si trattava dunque di una previsione circa la crescita futura dei prezzi quanto di un valore "desiderato", di taglio normativo, per il cui raggiungimento erano usualmente messe in atto tutta una serie di misure di politica economica.

Era l'epoca nella quale era necessario pilotare verso il basso la dinamica inflattiva e gli eventuali scarti fra il valore a consuntivo e quello programmato (con il primo usualmente più elevato) davano origine ad una complessa modalità di recupero successivo. Il ristoro, infatti, doveva essere depurato, tenendo conto della variazione delle ragioni di scambio, allo scopo di sterilizzare l'effetto dell'inflazione importata. Da un punto di vista teorico, fu fatto valere il principio, del tutto innovativo, che il tentativo di proteggere il potere d'acquisto dei salari, a fronte di un maggior costo di quanto veniva importato, non avrebbe fatto altro che avviluppare il sistema in una spirale inflattiva.

Si trattava di un meccanismo con solide basi analitiche di teoria economica. All'epoca l'impressione era quella che si avesse in mano un po-

tente strumento di politica economica con il quale governare possibili spinte salariali da parte di sindacati che nel pubblico disponevano ancora di un grande forza negoziale.

Come descritto nella prima parte del presente lavoro, al nucleo macroeconomico di regolazione fu aggiunta una complessa proceduralizzazione, che peraltro sanciva l'istituzione della parte datoriale come Comitati di settore e di una Agenzia negoziale, cioè l'ARAN.

Il secondo blocco della Tavola 1 mostra gli esiti di questi anni iniziali di applicazione del nuovo sistema, un periodo che giunge a comprendere il primo quadriennio 1994-1997 di vigenza dei nuovi CCNL. L'inflazione si è ragguagliata al 4% l'anno con un valore programmato inferiore di mezzo punto percentuale nella media del periodo e con un effetto delle ragioni di scambio praticamente nullo. I salari pubblici aderirono pienamente al tasso programmato e sempre nella media del periodo persero circa mezzo punto percentuale l'anno. Questo derivò dai primi anni di sospensione della contrattazione come si vede chiaramente dalla Figura 2.

Il terzo blocco della Tavola si riferisce al decennio successivo, che mostra il pieno dispiegarsi del sistema. Come mostra la Figura 2, la dinamica salariale di fatto ha costantemente sopravanzato l'inflazione effettiva, lungo un trend di quasi completa omogeneità per tutto il periodo. Come riporta la Tavola 1, le retribuzioni pubbliche hanno conseguito costantemente un guadagno reale attorno all'1%. Dato un TIP segnatamente più contenuto del valore a consuntivo, a ogni round negoziale si è prodotto un recupero, trascurando la "sostituzione" delle ragioni di scambio e aggiungendo tuttavia qualcosa di più.

Per quanto la regolazione macroeconomica prevedesse di legare la dinamica salariale all'inflazione programmata, questa in realtà ha funzionato da pavimento cui si è sommato molto altro. Il nuovo sistema possedeva solidi principi di governo macroeconomico delle grandezze nominali, molto meno di teoria dei giochi, in particolare di quello negoziale fra sindacati, ben consapevoli del meccanismo, e una autorità di governo pronta a cedere alle richieste. A seconda delle fasi, il costrutto retorico che ha giustificato questo sovrappiù recitava come: riordinare le carriere, riconoscere professionalità specifiche, riallineare trattamenti sperequati, garantire indennità di comparto, valorizzare meriti e sforzi.

Emerge qui un primo indizio di una conclusione importante del presente lavoro. Nel caso del settore privato il meccanismo di governo dei

salari attraverso il TIP ha funzionato come effettivo elemento regolatore. Nel caso del pubblico impiego, si è trattato solo di un risultato già acquisito, a partire dal quale avviare la vera negoziazione. Nel paragrafo successivo si illustrerà come il gioco negoziale si sia “appropriato” della procedura di contrattazione, avvalendosi dei punti di debolezza della stessa.

Come già avvenuto nel 1992-1993, l'unico evento capace di spezzare l'equilibrio collusivo che ha costantemente prodotto una dinamica salariale ben superiore all'inflazione, è stato il sopraggiungere di una crisi macroeconomica, cioè la Grande recessione avviatasi nel 2008.

Nell'anno successivo è intervenuto il congelamento complessivo della dinamica salariale pubblica, ottenuto bloccando i tre canali che nell'esperienza degli anni precedenti aveva prodotto crescite salariali fuori controllo: la contrattazione collettiva nazionale (cioè il rinnovo del CCNL), il finanziamento dei fondi accessori per dare spazio alla contrattazione di secondo livello, le progressioni di carriera garantite come fenomeno regolare ogni anno. I canali attraverso i quali si produceva una dinamica salariale fuori controllo erano ben noti; si trattava solo di dar modo ai tecnici del MEF di chiuderli.

L'ultimo blocco della Tavola 1 è focalizzato su questo periodo, che dal 2009 giunge sino al 2016. Chiaramente la relazione prezzi-salari pubblici assume una nuova configurazione che, per alcuni versi, richiama quella della crisi precedente. L'inflazione sembrava essere uscita definitivamente dagli schermi, pari ad un tasso medio annuo prossimo all'1%. Il prolungato blocco contrattuale ha lasciato sostanzialmente invariati i salari pubblici, che perdono in termini reali tutta l'inflazione. Anche la Figura 3 è illuminante a illustrare la nuova configurazione macroeconomica.

Come avvenuto in precedenza, questa lunga fase di stallo ha ingenerato un nuovo meccanismo regolatorio. Si ricordi che, con l'Accordo interconfederale del gennaio 2009, è invalso un nuovo sistema ancorato all'IPCA netto, e cioè l'Indice dei prezzi al consumo armonizzato, al netto dei prodotti energetici importati. In questo modo si è usciti da un sistema a valenza programmatoria e si è chiesto all'Istat di produrre una previsione in senso proprio. Ma nel caso del Pubblico questo secondo sistema non poté trovare concreta applicazione stante il varo del blocco retributivo dal 2010.

Al nuovo avvio contrattuale, quello per i CCNL del triennio 2016-2018, il sistema pubblico è ripartito senza alcuna esplicita adesione ad un nuo-

vo assetto regolatorio che, ad esempio, facesse riferimento alle previsioni fornite dall'ISTAT. In realtà non era possibile una semplice trasposizione di quanto applicato ai settori privati, come si fece all'epoca del TIP, in quanto, in seguito alla Grande Recessione, anche gli stessi settori privati hanno adottato diversi sistemi regolatori in rapporto all'inflazione.

Quella che, in prima battuta, poteva apparire come una condizione di anomia si è in realtà disvelata come un modello di estrema semplificazione, nel quale Autorità di governo e Sindacati negoziano direttamente un valore di incremento retributivo a regime, svincolato da riferimenti espliciti a grandezze macroeconomiche. In altre parole, si è preferito percorrere direttamente la strada dell'accordo politico fra Autorità di Governo e sindacati, così dismettendo molto delle pratiche regolatorie invalse in precedenza. Qualcuno ricorderà che un sistema analogo era invalso nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso, quelli da cui si è avviata la storia illustrata in questo lavoro. Certo le condizioni di contesto macroeconomico, in termini di vincoli esterni, sono assolutamente non paragonabili.

Le curve delle Figure 2 e 3 giungono sino al 2024, coprendo così anche il periodo che dal 2016 giunge sino ai giorni nostri. Si tratta di un lasso temporale non ancora periodizzabile, anche perché, successivamente alle negoziazioni relative al primo rinnovo dopo il blocco contrattuale, quello per i CCNL 2016-2018, l'intero quadro è stato investito da una serie di shock del tutto esogeni di portata storica. Si tratta dell'epidemia da COVID-19, degli eventi bellici nel versante orientale dell'Europa, dello shock dei prezzi delle materie prime energetiche che ne è seguito. Come mostrano le due figure appena richiamate, l'inflazione interna si è impennata, producendo un fenomeno a cui molti non avevano mai assistito, con un valore massimo superiore al 12% alla fine del 2022. Si tratta di un dato che, nella storia recente, si ritrova solo risalendo alla metà degli anni Ottanta.

La strada dell'accordo politico diretto fra Autorità di governo e sindacati prima dell'apertura delle trattative o, comunque, di momenti preliminari di confronto e consultazione, presenta l'indubbio vantaggio di avere semplificato il gioco contrattuale, chiarendo responsabilità e prerogative sostanziali dei diversi attori e, al contempo, come già osservato, garantendo la stabilità macroeconomica. Come si vedrà meglio anche in seguito, nella prima tornata successiva al blocco contrattuale, questo assetto sembrava dare buona prova di sé. Nelle ultime tornate, anche a

fronte dell'impennata inflattiva, il sistema non è ancora riuscito a comporre un equilibrio negoziale viabile.

Tuttavia, a parte quest'ultima fase, non ha comunque trovato soluzione una patologia endemica del sistema, più volte ricordata e cioè di rinnovare CCNL con tempistiche tali che, alla loro sigla, i CCNL stessi risultavano in larga misura già scaduti. A questo è dedicato il paragrafo successivo, dove si vedrà che, forse, più che di un aspetto patologico, si è in presenza dell'esito naturale cui il sistema degli incentivi e delle regole di fondo inevitabilmente conduce.

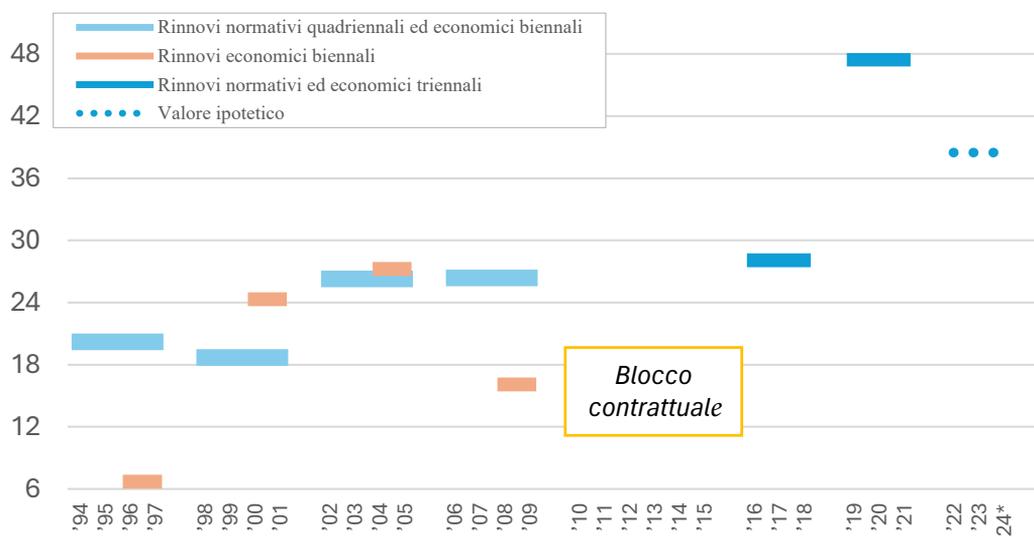
3.3. Una seconda regolarità: i ritardi nella stipula dei contratti

La Figura 4 registra i ritardi che si sono prodotti nella stipula dei CCNL, a partire dal primo, negoziato dall'ARAN per il quadriennio 1994-1987. Va precisato che la misurazione è espressa in mesi dalla data di vigenza del CCNL e che nel corso di questo periodo si sono succedute diverse strutture temporali. Prima del blocco contrattuale si stipulava un CCNL normativo di 4 anni e uno economico di 2, cui seguiva un CCNL solo economico, sempre di 2 anni. Alla ripresa contrattuale si stipula un unico CCNL, normativo ed economico, con una vigenza di tre anni.

Si vede così che l'aspetto di maggiore criticità delle modalità di rinnovo consiste probabilmente nel fatto che la sigla è di solito avvenuta dopo il periodo di vigenza del CCNL, con il paradosso che il CCNL stesso nasceva già scaduto. Un testo che dovrebbe regolare le relazioni industriali di un periodo futuro veniva adottato oltre il periodo stesso, risolvendosi in una presa d'atto di quanto avvenuto. Questa considerazione è vera a partire dal rinnovo biennale relativo al 2000-2001, ma anche quelli prima non hanno certo brillato per tempestività, ad eccezione del primo rinnovo biennale.

Ciò che certamente non ha funzionato è l'iter che, a monte, porta allo stanziamento stesso, un iter circa il quale la proceduralizzazione è risultata quasi assente. Non ne sono stati definiti i tempi, né tantomeno i modi con i quali condurre una eventuale concertazione con i Sindacati. Si stabilì solo che le risorse dovevano essere appostate in Legge di bilancio e non in qualche disposto legislativo ad hoc, come avveniva in precedenza.

FIGURA 4 • MESI DI RITARDO NELLA SOTTOSCRIZIONE DEI CCNL⁽¹⁾



(1) Ritardo medio dei diversi CCNL dei comparti. Non comprende quindi i CCNL delle aree della Dirigenza.

(*) Per questo triennio, ad eccezione del comparto delle Funzioni centrali, si è imposta una chiusura nel maggio 2025, non prima delle elezioni delle rappresentanze sindacali.

Come già accennato in precedenza, mentre tutta la tempistica procedurale a valle dello stanziamento finanziario è soggetta ad un sistema fortemente regolato, non esiste alcun vincolo temporale a monte. Dato un periodo di vigenza contrattuale, entro quanto si devono conoscere le risorse a disposizione, cioè fino a quando le leggi di bilancio possono continuare a stanziare risorse?

Lo scambio negoziale è caratterizzato dal fatto che il passare del tempo usualmente ha prodotto per i sindacati un pay-off migliore, in quanto le risorse messe a disposizione potevano solo aumentare e, al contempo, non è subentrato alcun elemento equilibratore che frenasse l'allungamento della trattativa. Di fatto, in ogni caso, l'erogazione degli arretrati è garantita e non è soggetta, come nei settori privati, ad una contrattazione dalla quale emerge un valore riconosciuto a titolo di una tantum. Quale negoziatore chiuderebbe una trattativa sapendo che il passare del tempo gioca solo a suo favore?

Tutto sommato, a ben vedere, anche per l'Erario questo esito non è stato così negativo, in quanto ha consentito di "coprire" i primi anni del rinnovo con risorse modeste, incamerando vantaggi di cassa considerevoli e rimandando le tranche più pesanti alla fine del periodo regolato.

Tende qui a confermarsi una tesi avanzata da Beato e Zucaro²² di un equilibrio di complicità consociativa fra i diversi attori in gioco. È questo equilibrio di natura collusiva che inevitabilmente ha prodotto uno sfasamento temporale fra stipula e vigenza dei CCNL. In termini di determinazione delle risorse, fisiologicamente ci si dovrebbe attendere che la Legge di bilancio che apre il periodo regolato contenga il complesso delle risorse necessarie. In realtà, la patologia che si è prodotta consiste nel fatto che, usualmente, sono state necessarie ben tre Leggi di bilancio. Questo costante allungamento della fase a monte è stato l'esito naturale dell'equilibrio degli incentivi che l'intero sistema possiede alla sua radice. Non si può escludere che la nuova modalità di appostamento varata nel recente Piano strutturale di bilancio si muova nella strada giusta per superare questa criticità²³.

La Figura 5 compara la struttura temporale degli stanziamenti degli ultimi tre trienni con quelle relative ad altri tre precedenti rinnovi e cioè 2004-2005, 2006-2007 e 2008-2009, un'epoca in cui la vigenza economica era biennale. La grandezza rappresentata negli istogrammi è la quota di risorse incrementali garantita nelle singole Leggi di bilancio, rispetto allo stanziamento a regime del rinnovo. Non si tratta quindi degli stanziamenti per singolo anno ma di quanto hanno aggiunto le singole Leggi di bilancio.

Nei primi due rinnovi documentati in Figura 5 le negoziazioni fra Governo e OO.SS. continuarono anche nell'anno finale del biennio, conducendo ad uno o più accordi che hanno trovato copertura economica nella Legge finanziaria successiva. In effetti dalla Figura 4 si vede che il ritardo è risultato superiore ai 24 mesi, quelli di vigenza contrattuale. Nell'ultimo biennio del primo periodo, quello relativo al 2008-09, questo allungamento temporale si è interrotto e sono state sufficienti solo due Leggi di bilancio per completare l'iter.

²² G. Beato, A. Zucaro, "Un approccio di sistema ai metodi della valutazione", in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, *L'eccellenza nelle pubbliche amministrazioni. Valutare oltre gli aspetti formali*, Roma, Arel, 2015.

²³ Cfr. ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n.1, 2024.

FIGURA 5 • STRUTTURA TEMPORALE NELL'APPOSTAMENTO DELLE RISORSE

Quote incrementali garantite nelle singole Leggi di bilancio in rapporto allo stanziamento finale



In presenza di un mutamento profondo negli equilibri macroeconomici complessivi, un elemento di sostanziale cesura è intervenuto nel clima delle relazioni industriali del pubblico impiego. I sindacati avevano percepito chiaramente che si voleva costruire un argine di sicurezza ai conti pubblici e che gli stanziamenti delle Leggi di bilancio per il 2008 e il 2009 iniziale non sarebbero stati superati, come la legge successiva ha poi confermato. La *Figura 4* conferma che si giunse alla firma del contratto ben entro la sua vigenza, il tutto facilitato da un tasso di inflazione in rallentamento.

Dopo il periodo di blocco contrattuale, con il rinnovo del triennio 2016-2018, anche se gli appostamenti “sono serviti” per un rinnovo non più biennale, ma di tre anni, si è decisamente tornati alla vecchia abitudine e si sono ripresentati gli stessi fenomeni visti in precedenza. Innanzitutto, una quota rilevante di risorse, prossima al 40%, è stata appostata nell'ultima Legge di bilancio. D'altro canto, come regolarmente accaduto in passato, anche la tornata contrattuale del triennio 2016-2018 ha registrato una sigla definitiva dei diversi CCNL al limite della loro scadenza naturale.

Ciò è vero in particolare nel caso delle Aree della dirigenza (non riportate in Figura 3) per le quali il perfezionamento del contratto è giunto ben oltre la sua scadenza naturale.

Nel triennio 2019-2021, il quadro ha conosciuto un ulteriore aggravamento e l'esito mostrato in Figura 3 è drammatico. Gli stanziamenti appostati nelle prime 2 Leggi di bilancio, 2019 e 2020, consentivano incrementi attorno al 3,5% a fronte di un IPCA previsto dall'ISTAT nel maggio 2019 che nel triennio non avrebbe cumulato una inflazione oltre il 3%. Nonostante questo quadro, le risorse non sono state ritenute sufficienti e sono risultati necessari appostamenti in ulteriori due Leggi di bilancio. Con quella per il 2022 si è infranta ogni regolarità temporale, garantendo un ulteriore stanziamento dedicato a potenziare la contrattazione integrativa e a riordinare le carriere.

Il triennio 2022-2024 si è incanalato in un sentiero analogo, se non peggiore, di nuovo mettendo in campo ben quattro Leggi di bilancio che, allo stato attuale, non sembrano comunque sufficienti per giungere alla sigla dei CCNL.

Il nuovo meccanismo regolatore ispirato a una semplificazione del gioco contrattuale non ha funzionato e forse ha privato gli attori di qualsiasi riferimento accettabile in un quadro macroeconomico caratterizzato da una violenta impennata dei prezzi. Anche perché, pur nella semplificazione, le due regole di fondo del gioco non sono mutate. Innanzitutto, il trascorrere del tempo non crea alcun sostanziale danno alla controparte sindacale ma al contrario lascia aperta la possibilità di successivi appostamenti di risorse. In secondo luogo, la negoziazione a monte fra Autorità di governo e sindacati non porta ad un vero accordo: il governo tende a stanziare quanto appare coerente con gli equilibri di bilancio, ma da qui ha sempre preso avvio il naturale “rilancio” delle organizzazioni sindacali.

3.4. La ricentralizzazione e il ritorno all'attribuzione per legge dei trattamenti economici

Non v'è dubbio che, per molti versi, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e dunque la sigla di CCNL, come avviene nei settori privati dell'economia, ha evidenziato non pochi aspetti di difficoltà. Non vi è quindi da stupirsi che l'Autorità di governo abbia tentato di porre in essere alcuni rimedi, riacquistando ambiti decisionali che sinora erano una in buona sostanza una prerogativa dei tavoli negoziali.

Gli studiosi di varie discipline hanno spesso denunciato con allarme spostamenti di attribuzioni dalla fonte contrattuale a quella legislativa, ma finora si era trattato semmai di indicazioni, anche vincolanti, che la legge assegnava alla contrattazione.

Con la tornata 2022-2024, il legislatore è entrato direttamente in gioco, agendo con due leve sull'attribuzione delle risorse. La prima leva è quella di disporre che una certa quota di risorse, fra quelle appostate in Legge di bilancio, venga erogata in busta paga, a prescindere dalla sottoscrizione del CCNL. In realtà, una quota di risorse è sempre stata attribuita in via legislativa, vale a dire l'IVC, cioè l'Indennità di vacanza contrattuale, che tendeva a ristorare le buste paga in attesa dei rinnovi, ma si trattava di una quota esigua. La Tavola 2 è stata approntata per porre a confronto le configurazioni finanziarie delle ultime tre tornate, aggiungendo anche quanto già stanziato per il triennio futuro, 2025-2027. Come si vedrà nel seguito, la seconda leva consiste in stanziamenti dedicati a singoli comparti, spesso anche a specifiche professionalità, per i quali la legge ha appunto definito le modalità di attribuzione.

Si vede immediatamente che le risorse pre-erogate con disposto legislativo valevano, nella tornata 2019-2021, il 13% del complesso delle risorse "standard", cioè quelle attribuite per rinnovare i CCNL. Si tratta appunto dell'IVC. Nella tornata precedente, quella del 2016-18, dopo il lungo blocco contrattuale, l'IVC non fu attribuita, ma se si risalisse a quelle ancora precedenti si ritroverebbe una incidenza analoga. Per il triennio 2022-2024 lo strumento legislativo ha consentito di erogare un emolumento un tantum pari all'1,5% del trattamento stipendiale nel corso del 2023 ed una IVC maggiorata fra la fine del 2023 e l'inizio del 2024, ottenendo così che oltre la metà delle risorse giungesse in busta paga ben entro il periodo di vigenza contrattuale.

Per completare il quadro, vengono riportate altre informazioni e in particolare le risorse ulteriori rispetto a quelle dedicate al rinnovo dei CCNL. Un primo ammontare riguarda risorse la cui attribuzione è comunque devoluta alla contrattazione collettiva. Sono risorse rese disponibili in misura importante nella scorsa tornata, in relazione innanzitutto al parziale sblocco dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni, che prima non poteva superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. Si tratta di risorse di nuovo indirizzate a tutti i comparti, anche per mettere in atto i nuovi ordinamenti del personale.

È una tipologia di stanziamenti che, come visto nei paragrafi precedenti, si è riproposta quasi in ogni tornata, costituita da risorse aggiuntive volte a dare maggiore spazio al salario accessorio e alle progressioni di carriera, in un quadro negoziale ove spesso la rivalutazione del tabellare tendeva ad esaurire il complesso delle risorse. In molti casi questo è stato un modo per facilitare la conclusione delle trattative e la sigla dei contratti. In effetti, in entrambi le tornate sono risorse appostate in *extremis*, cioè con le ultime due leggi di bilancio che in *Figura 5* figurano al di fuori dei rispettivi periodi di vigenza.

Vi è poi una terza tipologia di risorse, legata a ulteriori disposizioni di legge, il cui intento è quello di riconoscere prestazioni lavorative e condizioni professionali specifiche, destinate ad un unico comparto, e spesso ad alcune categorie di lavoratori. Si tratta, con tutta evidenza, di dispositivi che tendono in qualche misura ad affiancarsi alla contrattazione collettiva, ma in realtà la spiazzano a favore di una negoziazione diretta fra Autorità di governo e rappresentanze sindacali di categoria.

Si tratta di un fenomeno di primario rilievo, sotto diversi risvolti. Innanzitutto, presenta valori certo non trascurabili e crescenti nel tempo: nella tornata 2016-2018 non presentava un ammontare di rilievo, ma già in quella 2019-2021 ha apportato risorse per circa 2 miliardi di euro e in quelle successive aggiunge prima circa mezzo miliardo nel 2022-2024 e quindi un altro miliardo nel 2025-2027.

Sono risorse dedicate, in via prioritaria, al settore sanitario, sia per il personale del comparto, sia per l'area dirigenziale e si sostanziano in varie indennità: di pronto soccorso, di specificità infermieristica, di tutela del malato e promozione della salute, di esclusività, di specificità medica e [così via](#).

Stanziamanti di rilievo sono stati indirizzati anche al comparto delle Funzioni centrali per l'incremento e la perequazione delle indennità di amministrazione e per l'armonizzazione dei trattamenti accessori. Lo stesso vale per quello dell'Istruzione che ha visto la valorizzazione dei docenti della scuola, il miglioramento dell'offerta formativa e così via.²⁴

TAVOLA 2 • CONFIGURAZIONE FINANZIARIA DELLE QUATTRO TORNATE ⁽¹⁾

Valori in milioni di euro incrementali e tassi di crescita % a regime delle singole tornate

	Tornate contrattuali			
	2016 -2018	2019-2021	2022 -2024	2025 -2027
Risorse destinate alla contrattazione, mln. di euro				
Risorse standard	5.084	6.734	9.937	9.968
<i>di cui pre-erogati con disposto legislativo</i>	—	13%	45%	—
Altre risorse destinate alla contrattazione	—	693	372	—
Totale risorse destinate alla contrattazione	5.084	7.427	10.309	9.968
Altri disposti legislativi, mln. di euro				
<i>Settore sanità</i>	-	1.131	436	737
<i>Funzioni centrali</i>	-	216	56	183
<i>Funzioni locali</i>	-	—	—	—
<i>Istruzione e ricerca</i>	-	387	17	—
Totale risorse altri disposti legislativi	—	1.734	508	920
Risorse complessive, mln. di euro	5.084	9.161	10.817	10.888
Dinamica % di crescita a regime				
Totale risorse destinate alla contrattazione	3,5%	4,5%	6,0%	5,4%
Totale complessivo risorse	3,5%	5,5%	6,3%	5,9%
Indice IPCA-NEI	1,9%	2,2%	15,9%	6,1%

¹ Per i riferimenti legislativi dei vari appostamenti cfr. ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n.1/2024

²⁴ Nella retorica che sorregge e sostanzia questa tipologia di interventi ci sono sempre trattamenti da armonizzare, indennità da perequare, prestazioni da valorizzare, professionalità da riconoscere, carriere da riordinare.

Nella parte finale della Tavola si mostra come si tratti di stanziamenti che intervengono decisamente sulle disponibilità complessive per riadeguare i trattamenti retributivi del personale. In effetti, come riporta sempre la Tavola, la dinamica retributiva garantita nelle diverse tornate parte da un piede del 3,5% (2016-2018), 4,5% (2019-2021), 6,0% (2022-2024) e 5,4% (2025-2027) che, a partire dalla seconda tornata, si innalza rispettivamente al 5,5%, 6,3% e 5,9%.²⁵

Il raffronto con l'inflazione si presta a due considerazioni. A questo proposito va premesso che il dato impiegato è quello dell'IPCA-NEI, cioè di quella misura riportata anche nella Tavola 1, impiegata a priori nei comparti privati per definire gli adeguamenti e a posteriori per riconoscere eventuali ristori. La prima considerazione è che si nota l'assenza di una relazione particolarmente robusta fra inflazione e riconoscimenti retributivi.

Si conferma l'autonomizzazione della regolazione del salario pubblico rispetto ad una precisa aderenza a riferimenti esterni. Nei diversi rinnovi si è scelta una via mediana, con dinamiche più sostanziose, in periodi di bassa crescita dei prezzi e, al contrario, evitando di rincorrere l'impennata inflazionistica oggi. Questo ha senza dubbio contribuito a garantire un sentiero di sostenibilità macroeconomica.

Volendo offrire un raffronto conclusivo, componendo i tassi IPCA-NEI dei diversi periodi, si ottiene una dinamica inflattiva depurata dal 2015 al 2025 pari al 28%. Le risorse messe a disposizione per riadeguare i salari pubblici si sono ragguagliate ad una crescita del 23%. Questo significa che la stabilizzazione dei nostri conti pubblici, in questo periodo di ripresa della contrattazione, dopo la Grande Recessione del 2008 e la crisi dei debiti sovrani che ne è seguita, passando attraverso un violento episodio inflattivo, è costata circa mezzo punto percentuale l'anno ai pubblici dipendenti.

Resta in ogni caso il fatto che con la fiammata inflattiva del 2022 il sistema si è inceppato e non vi è più alcuna regola concordata cui fare ricorso per comporre il conflitto rivendicativo. I sindacati tornano a guardare all'inflazione cumulata nel periodo, cosa che non facevano

²⁵ Va osservato che la seconda serie di valori va presa con molta cautela in quanto è media senza dubbio spuria fra dinamiche senza dubbio sensibilmente diverse per i vari comparti.

più negli anni scorsi con una crescita dei prezzi trascurabile, ma nulla garantisce che il bilancio pubblico sia in grado di garantire ai salari una copertura dall'inflazione. La deregolazione connaturata al terzo modello di governo dei salari pubblici, avviatosi nel 2017, ha riportato in primo piano l'autonomia della politica che tuttavia, agli antipodi di quanto avvenne negli anni '80 del secolo scorso, è costretta a muoversi negli spazi ristretti dei vincoli esterni.

4. Conclusioni

Il mondo del pubblico impiego italiano ha visto negli ultimi decenni una intensa sperimentazione di contenuti riformatori. Si è trattato di tentativi di calare nel nostro contesto alcune delle idee di NPM (New Public Administration) che hanno fortemente influenzato il modo di pensare alla Pubblica Amministrazione delle principali economie negli anni '80 del secolo scorso.

L'asse portante di questi tentativi è l'idea che le pratiche invalse nei settori privati fossero abbastanza immediatamente esportabili al settore pubblico dell'economia. Questo complesso di idee ha influenzato anche la regolazione salariale e il grado di autonomia lasciata alle singole amministrazioni nel negoziare le retribuzioni, istituendo un vero e proprio livello contrattuale integrativo, spesso valorizzato da pratiche di *Performance Related Pay*, che hanno arricchito le buste paga con istituti come quelli della produttività e del risultato.

Nulla di tutto ciò ha davvero funzionato come si immaginava, proprio perché i due mondi, pubblico e privato, reagiscono ovviamente a strutture di incentivi affatto diverse. Il mondo dell'impiego pubblico ha facilmente metabolizzato questi tentativi fondati sull'auspicio e l'evocazione retorica e raramente su solide basi analitiche, almeno per quanto riguarda le retribuzioni.

Una chiave del presente lavoro è quella di mettere in evidenza alcune strutture profonde nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni, che operano sotto la superficie dei sistemi formali, tendendo a riprodurre equilibri e regolarità di lungo periodo. Sistemi formali che hanno conosciuto una quasi incessante attività di riforma.

Negli ultimi quarant'anni si sono succeduti almeno tre assetti di macro-regolazione salariale, il cui avvicendamento è stato innescato da

fenomeni di grande crisi della finanza pubblica, con fasi di passaggio caratterizzate da provvedimenti di blocco contrattuale. Tutto ciò tende a dimostrare che i salari dei pubblici dipendenti, prima di essere il corrispettivo per una prestazione lavorativa, sono una posta del bilancio pubblico e come tale risentono innanzitutto delle alterne vicende degli equilibri macroeconomici più complessivi. L'esigenza di riportare l'equilibrio di bilancio su sentieri di credibilità ha regolarmente fatto premio, nel corso del tempo, su una gestione ordinata delle dinamiche salariali.

È il caso degli anni Ottanta del secolo scorso, dove la dinamica retributiva ha abbondantemente sopravanzato l'inflazione, con un governo delle retribuzioni che rispondeva principalmente a pressanti esigenze di consenso politico, senza la percezione del terreno che si andava preparando. La drammatica svalutazione della lira e la crisi dello SME dei primi anni Novanta hanno interrotto questa primo assetto di regolazione.

Una configurazione analoga si è presentata nel periodo 1997-2009 quando i salari pubblici crebbero mediamente in tutti gli anni di circa un punto percentuale oltre l'inflazione. Di nuovo fu uno shock esterno, e cioè la Grande recessione del 2008, a porre fine a questo secondo modello, con un completo blocco contrattuale che dal 2010 giunse sino al 2016. La crisi dei debiti sovrani, quindi di nuova la Finanza pubblica, si incaricò di porre un argine al sistema.

Il sistema emerso dalla crisi dei primi anni Novanta era senza dubbio complesso, quanto tecnicamente impeccabile, ma purtroppo funzionò egregiamente solo nelle prime applicazioni. Se l'analisi economica chiarì quale doveva essere il risultato finale, altrettanto non avvenne circa gli assetti negoziali attraverso cui raggiungerlo. La dichiarazione a priori di un tasso adeguato di crescita retributiva trasformò questo numero da risultato finale a pavimento di partenza, da cui poi i Sindacati avviavano tutta l'attività rivendicativa. Ciò ha prodotto il ben noto fenomeno di CCNL siglati con grande ritardo, spesso oltre il periodo di vigenza, rinnovati e già scaduti. Ma non vi è alcun incentivo a siglare tempestivamente un contratto quando il trascorrere del tempo non può far altro che migliorare l'esito finale per una delle controparti.

La reazione alle promesse mancate dei tentativi di riforma e agli shock esogeni si è concretizzata in interventi di chiusura e ricentralizzazione che hanno limitato le possibilità di spesa della contrattazione integrativa (attraverso il blocco dei fondi) e sensibilmente ridotto gli spazi

di autonomia nella gestione del personale, nelle relazioni sindacali e nella regolazione salariale, che pure la riforma aveva dischiuso.

Sono inoltre ripresi interventi diretti della politica e delle burocrazie ministeriali nella regolazione salariale, attraverso microinterventi legislativi. Si sono riprodotte alcune pratiche che avevano caratterizzato gli anni '80 del secolo scorso, nelle fasi antecedenti alla privatizzazione, seppure in un quadro di attenzione alla tenuta macroeconomica, poiché a dominare, ora, sono i vincoli esterni sovranazionali. La politica ha anche riscoperto che può far giungere nuove risorse in busta paga per via legislativa, senza dover attendere i rinnovi dei CCNL.

C'è da chiedersi, nonostante la tenuta macroeconomica, se quanto va profilandosi, non introduca elementi di tensione nel sistema, alla lunga insostenibili. In primo luogo, è difficile non vedere un nesso tra la rigidità dei blocchi e la ripresa dei microinterventi legislativi, sganciati da ogni visione generale e di sistema, di cui vi sono segnali evidenti negli ultimi provvedimenti. È probabile, infatti, che la ripresa dei negoziati diretti con la parte politica, tesi a ottenere vantaggi per specifiche categorie, sia la "valvola di sfogo" di interessi che, comunque, faticano ad essere contenuti.

Questa situazione ripropone all'attenzione un tema non affrontato nel presente lavoro, quello delle relatività salariali fra comparti, ma i cui effetti negativi, in termini di tenuta del sistema, non vanno affatto sottovalutati. Va detto che si tratta di un tema "settoriale" che non ha trovato attenzione nei vari processi di riforma, giocati fra macroregolazione da un lato e merito, sforzo e premialità dall'altro.

Vi è anche la questione della ripresa di tendenze conflittuali, alle quali si sta assistendo in questa fase, con il rischio conseguente di vedere accentuate le rivendicazioni settoriali e corporative. Più in generale, ci si deve chiedere se la ricentralizzazione in atto sia compatibile con il pluralismo istituzionale e la differenziazione spinta che caratterizzano la Pubblica Amministrazione del nostro Paese.

Peraltro, questa ricentralizzazione, in un nuovo assetto negoziale che ha preferito evitare, non senza ragione, complessi meccanismi tecnici, fatica a comporre un conflitto rivendicativo innescato dalla grande fiammata inflattiva degli anni scorsi.

Infine, ancora una volta occorre mettere in guardia dalla tentazione – pure presente nel dibattito in corso – di riaffermare semplicisti-

camente, con accenti a volte un po' retorici, il valore e le virtù salvifiche dell'applicazione al pubblico dei metodi dell'impresa o, su un altro versante, della contrattazione e delle relazioni sindacali gestite con "la capacità e i poteri del privato datore di lavoro". Datore di lavoro che non si è ancora trovato.

L'auspicio è quello di tornare seriamente a interrogarsi su possibili, nuovi assetti di regolazione, avendo prima contezza di quanto molti hanno tentato in passato e degli esiti che si sono prodotti. Contribuire a formare questa contezza è forse lo scopo principale del presente lavoro.

Mauro Bonaretti,
Francesca Mattioli

Le amministrazioni orientate all'impatto

Abstract. Il contributo presenta l'attuale struttura organizzativa del Comune di Reggio Emilia, esito di una riorganizzazione nata dall'esigenza di fornire una risposta rispetto a una distanza tra l'organizzazione delle amministrazioni e i bisogni. L'approccio al ridisegno organizzativo è orientato all'impatto e vuole superare la logica di verticalizzazione, con una struttura che anziché lavorare sui servizi risponde alle politiche. I principi alla base della riprogettazione sono la prossimità, ovvero l'aderenza delle politiche ai quartieri (considerati l'unità locale più vicina al cittadino) e la tempestività di risposta ai bisogni, ovvero la capacità di reazione dell'amministrazione. I risultati dell'incontro degli autori con il gruppo TO-MI chiudono il contributo e consentono di individuare i potenziali snodi critici e le possibili risposte.

Parole chiave: impatto, organizzazione, comuni

1. Il Caso del Comune di Reggio Emilia: le priorità del programma di mandato

Il presente contributo ripercorre, in sintesi, il lungo processo di riorganizzazione del Comune di Reggio Emilia, che fin dalle sue origini, ovvero dalla costruzione del programma di mandato di uno dei candidati sindaci della città, ha portato a una profonda riflessione sugli effetti delle trasformazioni economiche e sociali in corso, dei megatrend, dei bisogni delle persone e dei cittadini e sulla valutazione della necessità di modificare l'impostazione della visione e dei servizi degli enti pubblici¹.

¹ Il contributo qui presentato è stato realizzato dopo la discussione con il Gruppo TO-MI di una versione più estesa dell'articolo, disponibile come "Le

Il processo partecipativo – condotto nell'arco di qualche mese del 2024 – ha fatto emergere la distanza tra l'organizzazione delle amministrazioni e il perseguimento degli impatti delle politiche pubbliche. L'esperienza di interviste a stakeholder privilegiati, tavoli tematici e assemblee plenarie hanno restituito una città che parlava di bisogni, e di enti locali che a fatica riescono a coglierli e reinterpretarli, in parte anche a causa dell'organizzazione molto concentrata sull'output, meno sull'impatto.

Le considerazioni emerse hanno portato a valutare un cambio di logica nell'affrontare il governo dell'amministrazione locale. L'ente locale viene oggi interpretato principalmente come produttore ed erogatore di servizi improntato su una logica prestazionale cliente-fornitore, con una programmazione di servizi e prodotti, definiti e preimpostati, riferiti ad analisi classiche e standardizzate di analisi antecedenti, attuata in ottemperanza a criteri di efficienza in costrizione di risorse, e valutata successivamente in termini di efficacia. La valutazione effettiva della soddisfazione o della risposta del bisogno, ovvero dell'impatto dell'agire, risulta in secondo piano. Questa impostazione ha allontanato la Pubblica Amministrazione dal suo ruolo: capire i bisogni, farsi portavoce dei nuovi bisogni emergenti, comprenderli ed occuparsi della loro soddisfazione. Nel contesto odierno, a fronte di bisogni sempre più individualizzati e differenziati, le risposte degli enti continuano ad essere sempre le stesse, con servizi standardizzati, categorie di utenti e destinatari non più attuali, ancorate ad una società completamente trasformata. Questo emerge ancora più chiaramente nel post-Covid.

2. Una nuova idea di organizzazione: i principi guida della progettazione

Il cambio di logica proposto intende l'amministrazione comunale come player di vere e proprie politiche, basandosi su 5 punti chiave:

1. Riconoscere i nuovi bisogni, e nuove categorie di utenti anche da parte della politica. I nuovi bisogni non sono visti, quindi il primo step è quello di uscire dalle categorie canoniche e cominciare a riconoscere ciò che con occhi tradizionali non si vede.

organizzazioni orientate all'impatto: il caso del Comune di Reggio Emilia", *RU – Risorse Umane per la PA*, n. 1, 2025, pp. 40-57.

2. Conoscere questi nuovi bisogni, osservarli, cercare di comprenderli, valutarli e cercare di capire come rispondere.
3. Ragionare in una logica anticipatoria e quindi di prevenzione e non solo di assistenza. Questo è ancora più evidente nel comparto dei servizi alla persona, servizi sociali, servizi educativi, dove ormai l'eccesso di impostazione prestazionale è di costrizione sull'efficienza del servizio.
4. Management degli stakeholder. L'amministrazione deve giocare il ruolo di player del territorio e di tutte le relazioni con gli interlocutori e gli stakeholder afferenti le politiche, prescindendo dalle deleghe che il D.Lgs. 267/00 assegna agli enti. Ad esempio: la sicurezza è un tema molto sentito adesso dalla cittadinanza, sulla quale il Comune non ha deleghe e poteri. La sicurezza è una questione da forze dell'ordine o da altri enti dello Stato. La sensazione di insicurezza viene tuttavia attribuita o rilanciata sul sindaco e a lui si richiede di intervenire. Per questo il ruolo del comune nella facilitazione e nella governance di una politica sulla sicurezza, e non tanto nella creazione di un servizio *ad hoc*, significa costruire attorno al problema e al bisogno risposte ed interventi in modo aperto.
5. Una organizzazione progettata secondo una logica di integrazione e trasversalità orientata all'impatto al raggiungimento delle priorità e quindi delle politiche e degli obiettivi preposti, non a categorie di cittadini o servizi.

Le linee di mandato sono state dunque costruite partendo dai bisogni, e ordinandoli all'interno di 4 aree di sostenibilità derivate dall'Agenda 2030, tenendo un filo con le traiettorie politiche internazionali:

1. La sostenibilità istituzionale, che riguarda la parte di ammodernamento della Pubblica Amministrazione e quindi della macchina comunale e delle sue relazioni con l'esterno.
2. La sostenibilità economica, che riguarda la parte di sviluppo economico inteso anche come territoriale del comune.
3. La sostenibilità ambientale.
4. La sostenibilità sociale.

La prossimità, ovvero l'aderenza delle politiche ai quartieri, considerate l'unità locale più vicina al cittadino e la tempestività di risposta ai bisogni, ovvero la capacità di reazione sono le categorie su cui sono stati impostati i ragionamenti.

Nel programma di mandato sono state individuate alcune priorità che rappresentano i driver delle politiche per il quinquennio 2024-2029: 1. il grande piano strategico per il clima, l'ambiente e il territorio, REACTS; 2. un grande piano di manutenzione per la città; 3. la mobilità, 4. la stazione e la città storica; 5. l'economia sostenibile; 6. la politica dell'abitare.

A queste si aggiungono tre linee politiche trasversali: cultura, educazione e legalità considerate infrastrutture immateriali e trasversali di supporto all'agito dell'amministrazione. Proprio sulle priorità politiche è stata declinata l'organizzazione.

3. La riprogettazione della struttura organizzativa

La logica delle quattro aree di sostenibilità e delle priorità strategiche di mandato è stata dunque declinata nell'organizzazione come rappresentato in Figura 1.

La prima area, Sviluppo sostenibile, racchiude tutti i servizi che guardano alla città del futuro, ovvero i principali obiettivi di mandato orientati alla costruzione di una città sostenibile da consegnare alle future generazioni: REACTS, la mobilità, la stazione, città storica. A cui si aggiungono: cultura, intercultura, giovani, università, intesi come servizi atti a creare quel substrato trasversale che costruisce i presupposti per la città del domani, quella che verrà. Promozione della città, turismo e sport interpretati come un asset di sviluppo sostenibile.

Nella seconda area, Rigenerazione urbana e infrastrutture sostenibili, sono racchiusi tutti i servizi che attuano "la città che si trasforma", la città delle infrastrutture, della pianificazione, della città pubblica della città che racchiude il patrimonio del comune, dei cittadini.

La terza area invece, Cura della comunità e della città sostenibile, riunisce i servizi di prossimità e della quotidianità dei cittadini: servizi anagrafici, che seguono i cittadini dall'inizio della vita alla fine, servizi educativi, le scuole, i nidi e le scuole dell'infanzia, il contrasto alle povertà urbane e alle marginalità, la cura delle persone.

La prima novità di questa area è rappresentata dalla suddivisione del precedente "servizi sociali" in due servizi Cura delle persone e Contrasto alle povertà urbane. L'intento è stato quello – in linea con le due ca-

tegorie prevalenti di organizzazione utilizzate, prossimità e tempestività – di rovesciare il costruito dell'assistenza, cercando di lavorare con la prevenzione, quindi intervenire attivamente nel momento in cui sorge il problema. Cura delle persone eroga i servizi sociali che rientrano in una logica programmatoria, mentre contrasto alle povertà urbane si occupa di emergenze e marginalità che devono essere affrontate con una struttura completamente diversa, tempestiva, veloce e reattiva.

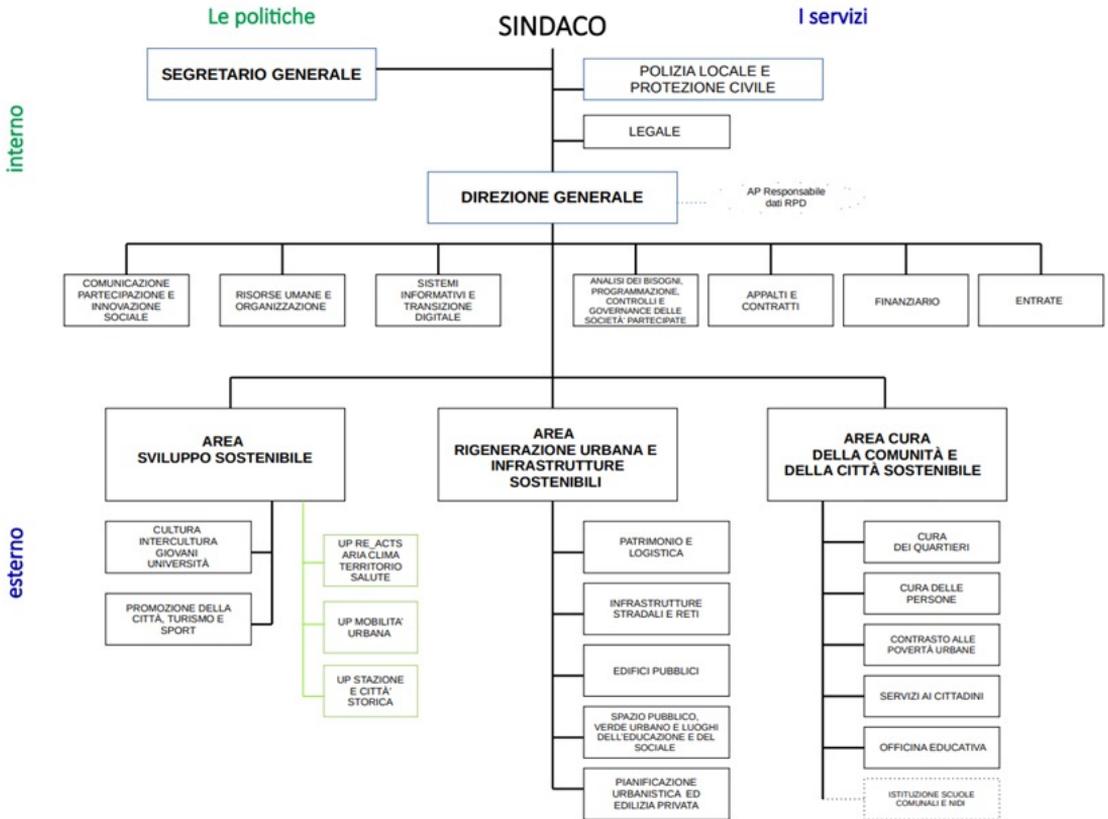
La seconda novità è rappresentata dal servizio Cura dei quartieri, un elemento di grande innovazione, composto da una duplice anima: quella tecnica, di cura del luogo, e quella sociale di cura della Comunità. La cura delle persone non può infatti prescindere dalla cura dei luoghi, considerati come principale veicolo di buone relazioni. Questo servizio ha la *mission* di prendersi cura degli spazi pubblici, poiché solo avendo cura degli stessi è possibile avere cura delle relazioni con l'attuazione di piccoli interventi di pulizia, di gestione dei rifiuti, di piccola manutenzione ordinaria. Azioni e gesti che trasformano e fanno di uno spazio un luogo vivibile, ordinato, dove la gente può stare bene, e avere tempo per creare relazioni.

I servizi per il funzionamento della amministrazione sono stati raccolti in staff alla Direzione generale, e considerati le principali leve e supporto dell'organizzazione.

I servizi di staff con spunti innovativi sono due: il primo legato alla comunicazione, il secondo alla partecipazione e all'innovazione sociale. In particolare, l'esplicito riferimento alla partecipazione vuole rendere evidente l'apertura ai confini dell'azione amministrativa coinvolgendo tutti gli attori che possono intervenire nella attuazione delle politiche e nel riconoscere e conoscere i nuovi problemi e bisogni dei cittadini. Nel servizio Analisi dei bisogni, programmazione e controllo e governance delle partecipate, la denominazione Analisi dei bisogni si riferisce proprio alla creazione di osservatori delle politiche che possono supportare non solo la comprensione e la trasformazione della realtà, ma anche sostegno alle scelte politiche.

In breve, l'approccio organizzativo orientato all'impatto vuole superare la logica di una verticalizzazione impermeabile, essere incentrato e concentrato nella realizzazione delle linee di mandato e degli obiettivi prioritari, pensati sulla base di bisogni nuovi la cui analisi viene strutturata in osservatori, coinvolgendo la comunità attraverso la coprogettazione e coprogrammazione.

FIGURA 1 • IL NUOVO ORGANIGRAMMA DEL COMUNE DI REGGIO EMILIA



4. Gli asset di supporto

Per una piena realizzazione diventa indispensabile ragionare su 4 aspetti:

1. Integrazione e trasversalità, attraverso la creazione di meccanismi di coordinamento orientati alla realizzazione dei progetti: team di lavoro, equipe multidisciplinari, gruppi trasversali in dialogo con tutta la struttura.
2. Il supporto ai processi decisionali, sia interni, sia rispetto alle scelte politiche, sia nella valutazione delle azioni da intraprendere a seconda della sostenibilità dell'ente. Un elemento chiave è la ricostruzione del processo di programmazione a

partire dall'analisi dei bisogni e poi da lì la costruzione della programmazione aggiungendo il CO (coprogrammazione) partendo dall'idea che la programmazione di un obiettivo non si raggiunge solo con l'azione amministrativa ma con altri soggetti con cui fare programmazione. L'altro nodo rilevante è rendere razionali i processi decisionali fornendo alla politica diverse opzioni di scelte su cui decidere. Scelte che devono avvenire sulla base di analisi sulle alternative tenendo insieme la visione complessiva.

3. La valutazione, tolta la logica puramente prestazionale e riportata in una logica di impatto, costruita anche attraverso strumenti e indicatori diversi di misurazione.
4. La formazione, dei vertici, dei dirigenti e a cascata su tutti i dipendenti. Formazione che deve scendere e permeare. Concepita in forma seminariale o attingendo competenze dall'esterno, ma anche in una forma di apprendimento continuo, mettendo i dirigenti nelle condizioni di studiare e fare delle valutazioni su dei casi specifici. Una formazione *on the job* aderente ai bisogni di chi vive oggi la Pubblica Amministrazione, con un supporto di tutorship da parte di esperti.

5. Selezioni e meccanismi di coordinamento

Il primo step affrontato, dopo l'approvazione della macrostruttura, è stato quello di riempire i molti ruoli da dirigente a termine scaduti indicando 14 selezioni ex articolo 110 Dlgs 267/00 per poter dare avvio alla macchina.

Nel progressivo ingresso dei professionisti si stanno costruendo alcuni fondamentali meccanismi di coordinamento:

1. Il comitato tecnico di valutazione degli atti amministrativi, precedente le giunte dove vengono discussi preventivamente temi e atti da portare nei consessi politici, cui partecipano il direttore generale e i 3 capi area e il segretario comunale.
2. La conferenza di direzione che riunisce tutti i dirigenti, luogo di informazione, formazione e confronto che sono individuati come luogo di principale di coordinamento.

3. le conferenze interarea, dove ogni direttore d'area riunisce dirigenti e posizioni organizzative del proprio settore.

Progetti e atti vengono affrontati provando a immaginare e valutare le conseguenze e gli effetti che si possono ripercuotere su ogni servizio interno all'area, ma anche nelle altre.

6. *Commenti e considerazioni*

Quanto presentato nei paragrafi precedenti è l'esito della presentazione ai membri del Gruppo TO-MI di un articolo più ampio. In quest'ultimo paragrafo si ripercorrono dunque le principali osservazioni raccolte durante la discussione nel Gruppo TO-MI. Le sollecitazioni ricevute dai partecipanti all'incontro vengono riportate in corsivo. Una breve risposta degli autori accompagna gli spunti di riflessione.

A Se si fa un confronto con quello che succede nel mondo delle imprese ci sono una serie di parallelismi molto interessanti. Considerando i due livelli, quello strategico istituzionale e quello organizzativo, abbiamo da un lato che il Comune non vuole più considerarsi come un regolatore di servizi e basta, ma vuole realizzare, attuare delle politiche complessive dove il tema fondamentale è quello dell'integrazione restituendo alla Pubblica Amministrazione il senso del proprio esistere nel lungo termine. Partendo da obiettivi di medio termine ci si pone in una prospettiva che prova a dare risposte alle domande: io a cosa servo? Qual è il mio ruolo nella società, qual è il mio contributo alla società? A livello organizzativo il processo proposto richiede un cambiamento che va a toccare la struttura, le forme di coordinamento, i processi, i comportamenti delle persone, la gestione del personale. Il rischio è quello di agire un cambiamento superficiale. Nelle imprese per evitare il rischio si introduce un ruolo di coordinamento che convinca le altre funzioni a considerare il problema. La vostra sperimentazione prevede che gli obiettivi di sostenibilità entrano in profondità nel core business e quindi a livello di struttura, a livello di processo, a livello di coordinamenti, a livello di comportamenti, in una logica di purpose organization.

Purpose organization: La Pubblica Amministrazione per definizione dovrebbe essere una *purpose organization*. È la sua natura, il suo essere, quindi anche tutta la parte motivazionale che si collega a questo tema dovrebbe essere naturale.

Sulle interdipendenze. L'idea di integrazione va proprio in questo senso. Il progetto realizzato nell'area sviluppo sostenibile avrà riflessi sulla mobilità e interdipendenze significative verso le infrastrutture. Mentre un lavoro su area clima, territorio, salute, o città storica, deve collocarsi in un rapporto stretto con la cura dei quartieri.

Sui meccanismi di coordinamento: Sono state citate sedute tecniche produttive, il progetto, i team.

B Un tema critico si pone invece nel rapporto tra staff e line. I servizi di staff hanno un ruolo molto importante perché costruiscono il percorso da seguire nelle varie attività nel processo decisionale. Il problema è dove mettere il confine, se hanno un ruolo così rilevante nel definire come si decide, come si lavora e chi poi decide chi lavora magari si sente un po' invaso e viceversa. La gestione del rapporto tra staff e line va ben presidiata. Il ruolo del collegamento diventa molto rilevante. Quindi che effetto ha questo sulla velocità della decisione? Non è una domanda sulla velocità, anche sull'efficacia.

Sicuramente è un allungamento del processo, tuttavia secondo i principi dell'innovazione trasformativa può essere visto come un recupero del tempo che poi si rischia di perdere dopo, se non gestito. Se approviamo un atto, costruiamo un evento basato sull'intervento dei volontari che si prende cura di spazi pubblici e poi l'ultimo giorno scopriamo che per una particolare regola gli stessi non possono entrare negli spazi abbiamo speso un sacco di tempo inutile, quindi le due ore di coordinamento e di incontro sulla progettazione dell'evento si trasformano in un investimento più che una perdita di tempo. E questo in relazione anche a tutti gli altri progetti. Alla fine, i cambiamenti sono stati effettivamente molto limitati nei servizi e quindi si pensa ad un modello sostenibile. Se in futuro cambiano le priorità, probabilmente saranno modificate le denominazioni e le aggregazioni nella macrostruttura, ma rimarranno comunque le competenze atte ad adempiere a bisogni e obblighi di legge. Le unità di progetto incorporano politiche ma allo stesso tempo le competenze di attuazione quotidiana. Ad esempio, l'UP mobilità si trasformerà nel servizio mobilità, occupandosi di mobilità anche se poi cambiano gli obiettivi politici.

C Il terzo punto di critica è come si accumulano le conoscenze? Normalmente in strutture di questo tipo c'è una parte fissa. Ad esempio, prendiamo le strutture di progetto, c'è una parte funzionale dove ci sono le

specializzazioni e la parte dei progetti. Come si formano competenze? Tutti quei meccanismi di coinvolgimento, coprogettazione, di cogestione, su quali forme di stabilità del modello si appoggiano...

Le conoscenze sono stratificate nell'ente. Si è cercato di conservarle all'interno di ciascun servizio, tenendo insieme progettazione e attuazione. Nelle unità di progetto c'è sempre una parte di attuazione che si aggiunge alla parte di competenza innovativa. Questo consente di avere un immediato ritorno rispetto alle politiche che si progettano e dunque la possibilità di valutare l'effetto nella realizzazione concreta, evitando che la testa pensi in un modo e chi attua segua un proprio percorso diverso. Sulla stabilità del modello. Di fatto è cambiata l'articolazione dei servizi, ma nella sostanza delle attività molto poco. Sono cambiati invece: l'approccio, la narrazione, gli intenti, la volontà di direzione. Inoltre si vuole sperimentare l'autoapprendimento, a partire dai dirigenti. L'idea è quella del dirigente un po' artigiano, che prova a mettere in campo come funziona il processo decisionale, come funziona il problema della programmazione. Tra *staff* e *line*? L'idea è quella di costruire un gruppo di lavoro dedicato alla costruzione di protocolli della co programmazione, della programmazione e controllo, delle relazioni con i cittadini. Dentro questo gruppo di lavoro ci saranno anche soggetti che vengono dalle *line* e che insieme a loro costruiscono. La coprogettazione è sia interna che esterna.

D. *Come ci si interfaccia con istituzioni diverse, organizzate secondo una logica diversa?*

Rispetto al rapporto con altri enti, non cambia molto, nel senso che i referenti sono sempre quelli. I rapporti si tengono a livello istituzionale, oppure in termini di rapporti personali e quelli si costruiscono nel tempo, con le persone.

E. *Dal documento emerge una volontà giusta, ma ex ante e non post nel progetto. Un progetto deve tener conto anche di quello che è successo prima: interdipendenza tra funzioni, ruoli, personale.*

C'è stata una analisi delle criticità precedenti. L'organizzazione precedente era frammentata in silos produttivi, che perdeva la capacità di stare in relazione e quindi l'impatto complessivo. L'attuale progetto che mira a governare le interdipendenze che attualmente non sono governate o non ci sono.

F. *Come parlare e gestire la valutazione? Nella parte valutazione, è chiaro occorre avere chiarezza sul risultato, ma come individuare gli strumenti e il modello di analisi? Quali sono i risultati, misurabili?*

I risultati possono essere valutati attraverso numeri e indicatori, ma possono esistere anche altre modalità. Non è possibile misurare il tramonto, ma ciò non significa che vale meno di un tavolo che ha misure quantificabili. Ad esempio, il lavoro fatto su uno studente, sull'apprendimento, può essere misurato con la documentazione, ad esempio il disegno che fa un bambino. Non necessariamente la misurazione deve essere basata su un indicatore quantitativo. Una politica che vuole ridurre il traffico privato e incentivare l'uso del mezzo collettivo non deve misurare solo l'output: quante linee di tram o ciclabili realizzate, ma quanto si è ridotto dal punto di vista dell'impatto il traffico veicolare. Altra cosa è la valutazione del personale della Pubblica amministrazione. Occorre superare il focus sull'azione controllabile, l'azione del singolo, perché è esattamente l'opposto rispetto all'idea di valutare l'impatto. L'impatto è un insieme coordinato di azioni interdipendenti.

G. *La definizione dello scopo è un problema importante e trasversale. Gli psicologi la chiamano analisi della domanda, non del dichiarato, ma del bisogno di colui che lo esprime. Chi si fa carico concretamente nel sistema organizzativo della analisi della domanda? Perché nel momento in cui si parla di scopo si parla di una multidimensionalità intrinseca che rimanda a più competenze, a più luoghi ... Quello che manca nel ragionamento in qualche modo è una distinzione profonda e importante tra competenza e scopo. In alcune aziende è garantito dai PM, ma a monte c'è qualcuno preposto allo scopo che nel disegno illustrato non si ritrova. Il capo progetto non è il competente di area. Lo scopo apre delle suggestioni rispetto alla complessità del risultato, quindi trascende l'area. È come se in questo disegno mancasse colui che è in grado – per una competenza distintiva diversa dalla disciplina di integrarsi con la politica. Si incrocia con il fatto che tutte le risorse in campo vengono messe a regime e l'analisi della domanda è un'analisi progressiva e in divenire. Però nello stesso tempo richiede una competenza di quel tipo che non è una competenza distintiva di tipo disciplinare specifico.*

Le tre unità di progetto sotto l'area dello sviluppo sostenibile lavorano in una logica di project management. Sono dotate di una loro autonomia con competenze interne per governare il *purpose*. Ad esempio, l'UP

mobilità ha il focus sulla politica della mobilità, sul *mobility management*, sul piano strategico, la pianificazione e il governo della mobilità coordinandolo e integrandolo in un unico sistema. Nell'area della comunità e della città, si intende la cura della vita quotidiana composta di tre dimensioni: la cura delle persone, la cura della comunità e la cura fisica dell'ambiente in cui i cittadini vivono. L'ambiente definisce. Questo *purpose* viene garantito dal capo area che fa un lavoro di integrazione di queste persone, fatto dalle task force interdisciplinari, di équipe multidisciplinari.

Sicuramente c'è bisogno di qualcuno che tiene il punto dell'obiettivo, dello scopo. In questo disegno il capo di ciascun progetto di mandato – che non è un servizio come gli altri - è colui che ha la caratteristica distintiva:

- Di essere un capo.
- Di essere un capo progetto molto evoluto.
- Di declinare una volontà politica spesso incerta e approssimata.
- Di declinare un'analisi della domanda che spesso è un progetto.

H. *Coprogettazione e co-programmazione possono diventare un appesantimento nei processi. Vanno gestite con intelligenza. Un altro tema gigantesco da un punto di vista delle tensioni sul coordinamento. Avete il fisico per poter sostenere questo?*

Partendo dalle basi del project management, quello che non risolve prima, prima o poi, se non lo risolve a monte te lo ritrovi a valle. Nella coprogrammazione e nella coprogettazione tutto ciò è particolarmente vero. Ad esempio: il dibattito pubblico: è una perdita di tempo o è un investimento? Se fatto nelle prime fasi dell'azione produce costi del cambiamento della politica e delle decisioni bassissimi. Quindi è un investimento poiché si hanno possibilità di cambiamento alte. Al contrario se realizzato nelle fasi più a valle si hanno costi altissimi di riconversione e meno opportunità. Il tema della coprogrammazione quindi non è un appesantimento – in alcuni casi – è l'unico modo per riuscire a evitare il fenomeno NIMBY, la dimensione paralizzante nelle decisioni collettive. L'idea è una scommessa, così come le modalità con cui abbiamo costruito il programma di mandato. Tuttavia dalla coprogrammazione politica alla coprogrammazione vera e propria c'è differenza. In relazione alla valutazione, non ci sono ancora evoluzioni su cui discutere.

I. *Come si è sviluppato il processo di costruzione delle linee di mandato?*

Il processo di costruzione delle linee di mandato si è suddiviso in 4 step:

1. Attivazione di un gruppo di lavoro allargato con l'obiettivo di raccogliere idee e bisogni da una serie di stakeholder privilegiati. (ad esempio, nell'area sociale, le cooperative che si occupano dei disabili, quelle degli anziani, quelle dei minori, tenendo insieme alcuni settori). Successivamente è stato individuato un primo canovaccio di priorità da persone che vivono o che lavorano con quei temi. Si sono declinate le quattro aree di riferimento su cui è stato organizzato il lavoro. Si è constatato che il modello funzionava perché le interrelazioni tra sociale, cultura, erano molto forti e quindi potevano stare insieme già nella definizione del programma.
2. Apertura dei tavoli cittadini sul canovaccio per temi: 4 tavoli separati, sostenibilità sociale, sostenibilità ambientale, economica e istituzionale.
3. Restituzione dei risultati. Un primo appuntamento di coinvolgimento e allargamento di quelle che erano le priorità, abbiamo rimesso a posto i documenti, e una seconda condivisione per avere conferma di aver colto i loro suggerimenti. Ognuno poteva mandare anche via mail suggestioni.
4. Condivisione delle linee di programma con un grande evento che ha sigillato le linee di programma che sono diventate quelle ufficiali.

J. *Il programma politico si è trasformato in programma di mandato? Questo non definisce le politiche. Definisce i grandi obiettivi, i bisogni, le cose. La grande differenza è chi ha partecipato al programma sono soggetti singoli, cittadini, non istituzioni. Viceversa, nella co programmazione, la costruzione specifica degli obiettivi di policy, richiede la presenza degli attori istituzionali. Ma quali chiamare? Occorre quindi tenere distinta l'idea il "pre": il programma di mandato, dal "post" la costruzione dell'organizzazione che da gambe a quelle strategie. C'è un rapporto tra quelle strategie e l'organizzazione? Il processo si basa su un profondo cambiamento non solo dei dirigenti ma del comportamento delle persone e della cultura aziendale. In questo processo qual è il livello di partecipazione di sostanza nel processo di cambiamento? Come è stato coinvolto il personale?*

Il programma si è trasformato in linee di mandato approvato dal consiglio comunale, sulle quali si è progettata la struttura organizzativa. Il processo per la costruzione della struttura organizzativa ha seguito i seguenti passi:

- Luglio: approvazione delle linee di mandato da parte del consiglio comunale.
- agosto: riorganizzazione e progettazione organizzativa. Contemporaneamente esisteva un tema impellente: i dirigenti. Dei 20 dirigenti, 12 erano a tempo determinato, scaduti con la vecchia legislatura, solo 8 a tempo indeterminato.
- Settembre: avvio alle linee guida per la riorganizzazione dell'ente con illustrazione e dialogo in Giunta per cercare di costruire e definire la macrostruttura, approvata dalla stessa con una deliberazione.
- Ottobre: indizione delle 14 selezioni pubbliche, prorogando i tempi determinati fino al 31 gennaio.
- Dicembre – gennaio, terme delle 14 selezioni. Alcuni dirigenti non sono stati confermati. Alle selezioni hanno partecipato più di 450 persone da 17 regioni italiane, con alta professionalità.

Il processo ha previsto il coinvolgimento della giunta, delle organizzazioni sindacali, i dirigenti, le posizioni organizzative, in alcuni settori – con elevato tasso di criticità – con tutto il personale dei servizi. Si è cercato di condividere – passo a passo – non solo nell'informazione, ma la costruzione di quello che stava dentro ogni servizio.

K. *come hanno reagito i dipendenti rispetto a tutto?*

Le risposte sono state differenti. Parlare di dipendenti per il Comune vuol dire parlare di quasi persone le cui reazioni possono essere diverse. Volendo provare a riassumere:

- *Nessuna reazione*, di coloro che non stati toccati emotivamente e hanno percepito quanto si sta facendo senza conseguenze sulla loro vita professionale.
- *Reazione positiva*, di coloro i quali si sono sentiti finalmente considerati e aiutati a ricostruire il senso del loro agire. L'anagrafe, ad esempio, ha costruito un senso rispetto al proprio ruolo, percependosi come un servizio a supporto della cura dei cittadini. L'idea del prendersi cura e quindi anche del provare a fare meno, ma fare meglio, è servita a rimotivare.

- *Reazione oppositiva alla riorganizzazione.* Soprattutto per i servizi che avevano trascorsi complicati, la riorganizzazione si è trasformata nella occasione per tirar fuori questioni che arrivavano dal passato.

In breve, chi portava un passato positivo, facilmente lo ha proiettato in modo positivo, viceversa chi aveva un vissuto negativo.

L. *Il modello evidentemente parte da fallimenti passati che somigliavano a quello proposto, tuttavia il ragionamento è molto pensato sia nella struttura che nei meccanismi, con una logica definita e molto precisa. Raccomandazioni: differenziare bene perché la complessità di un ente locale, per diversità, pressioni, processi, ha una gestibilità molto difficile a regime. Si gioca molto su una progettazione organizzativa razionale: strutture definite, ruoli differenziati, sistemi operativi, sviluppo di modelli partecipativi per essere trasformativo. L'unico rischio è una razionalità eccessiva, mentre la vera trasformazione si realizza anche con altro: «la riforma ci sarà quando cambieranno i cuori dei dirigenti». Sicuramente ci sono dinamiche effettive e abitudinarie molto forti. Non c'è apprendimento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche, perché dopo le stesse persone quelle si calcificano, quando cambiano non passano le informazioni.*

L'elemento razionalità è l'elemento. La risposta alle raccomandazioni sta nel marcare l'uomo, il perdere tempo, avere dei dialoghi, quindi avere una cura della persona. Aprire le persone.

M. *Esiste una questione di tempi collettivi, i corpi sociali non si cambiano frequentemente, bisogna trovare la chiave di lettura per muoversi. La struttura può fare un passaggio importante, ma rischia di farlo con dietro un mondo che rimane fermo. Soprattutto sulla regolamentazione. Molto di questo progetto è basato sull'interazione, sulla fluidità interna di un'organizzazione. La dimensione professionale tuttavia è forte. Esistono rigidità professionali, caratteristiche di un mercato del lavoro interno che è stato creato così. La struttura certamente serve come indirizzo, ma ci vuole altro...*

Siamo di fronte a una situazione in cui la razionalità è l'adempimento della norma. Il vero salto è passare dalla logica dell'adempimento all'idea. Un esempio, si è abituati ad avere l'organizzazione definita che produce delle cose, chi fa cosa. La logica che si vuole suggerire inverte il costruito: prima riconosciamo e conosciamo il problema, poi vediamo chi fa cosa. Si tratta di un rovesciamento, una scommessa, un salto cul-

turale. Nell'area dello sviluppo sostenibile, che è quella che ha dentro le maggiori politiche, a parte l'area della Cura c'è gramscianamente la cultura, proprio perché le politiche hanno un bisogno fortissimo di essere sostenute dalla cultura come strumento di conoscenza, e dalle istituzioni culturali. Se vuoi fare politiche di mobilità, anche i teatri devono indicare che è meglio scegliere la bicicletta alla macchina.

D. *Il ruolo del sistema informativo?*

Abbiamo l'idea di lavorare su tre traiettorie principali anche in collaborazione con la Regione:

- *Supporto alle politiche. analisi e valutazione.* Volto a creare una serie di osservatori che collezionino e raccolgano dati di supporto alle politiche. Ad esempio, il nostro servizio REACTS che può contare su i sensori per la qualità dell'aria, per la qualità dell'acqua, anche solo la protezione civile con le emergenze. abbiamo una serie di dati informativi che vanno sistematizzati e posti a supporto della struttura. Una analisi di scenario necessario per fare scelte politiche da monitorare in modo costante e da valutare successivamente. Si possono fare a livello territoriale, scelte diverse a seconda anche della priorità o dell'emergenza.
- *Supporto ai processi amministrativi.* La seconda linea è quella del provare ad utilizzare l'intelligenza artificiale supporto di tutti quei processi amministrativi che sono sempre gli stessi (autorizzazioni della concessione, suoni, pubblico concessione, mercati, concessione, attività produttive), procedimenti che sono sempre gli stessi e che hanno un vero o falso in base al quale l'operatore prosegue senza mettere quel plus. Questa applicazione potrebbe liberare risorse umane.
- *Supporto ai processi decisionali.* La terza traiettoria propone di creare un sistema anche di intelligenza artificiale di supporto ai processi decisionali, ovvero tutta quella analisi che vedevamo prima. Analisi costi, benefici o processo di scelta che, insieme a un processo digitale.

Chiara Goretti

Il PNRR e la sfida della valutazione delle politiche pubbliche

Abstract. Il PNRR sottende un metodo innovativo, le cui caratteristiche hanno importanti implicazioni nel disegno e nell'attuazione delle politiche pubbliche. Il contributo identifica, tra le altre, tre caratteristiche di innovazione. Innanzitutto, la centralità degli obiettivi e la loro misurabilità. Il riferimento è ad una attività di programmazione e monitoraggio che viene costruita in un percorso "a ritroso": dal risultato che si vuole ottenere alle tappe per raggiungerlo. In secondo luogo, una riflessione sui requisiti di una misurazione di successo, tra i quali figurano una chiara rappresentazione della finalità della misura o ancor più dell'impatto socioeconomico, fino alle competenze di analisi e alle tecnologie necessarie per monitorarlo. Infine, un'indicazione sulla governance e sulle risposte ai fattori di inerzia, da differenziare qualora dipendano da un conflitto di competenze o da farraginosità autorizzatorie o amministrative.

Parole chiave: Valutazione delle politiche, Pubblica Amministrazione, PNRR, risultato

1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il programma di riforme e investimenti finanziato con debito comune europeo in risposta alla pandemia da COVID-19, è stato oggetto di ampie discussioni per

¹ Le opinioni espresse nel presente lavoro ricadono nell'esclusiva responsabilità dell'Autrice e non riflettono quelle dell'Istituzione di appartenenza.

il merito – più o meno condiviso – delle misure finanziate o per alcune criticità attuative.

Minor attenzione è stata dedicata alle specifiche caratteristiche che hanno importanti implicazioni nel disegno e nell’attuazione delle politiche pubbliche. In quanto piano di risultati in tempi certi, il PNRR porta infatti con sé un metodo innovativo rispetto a quanto generalmente applicato nell’amministrazione pubblica italiana. Metodo che si declina in varie dimensioni, sottolineando il ruolo della misurazione e della valutazione dell’attività pubblica, quello che – in termini generali – viene definito *evidence-based policy making*.

Tempi certi e risultati sono i due elementi caratteristici del PNRR. Il vincolo sui tempi è stato ampiamente richiamato nel dibattito pubblico, sia in riferimento al termine del 2026 relativo all’intero piano, sia alle scadenze intermedie, rappresentate dalle rate di pagamento. Dieci date predeterminate tra il 2021 e il 2026 entro cui lo stato membro si impegna a dimostrare lo stato di avanzamento del piano attraverso l’esposizione del conseguimento di *milestone* e *target* relativi a ciascuna riforma e investimento inserito nel PNRR.

Il ruolo dei risultati nel PNRR è un po’ meno noto. Per ciascuna delle circa 300 misure (investimenti e riforme) del PNRR, l’Italia si è impegnata a realizzare alcune azioni che sono il parametro di riferimento per la Commissione Europea per valutare l’esistenza delle condizioni per il pagamento della rata. Risultati che devono essere letti nella dimensione attuativa della singola misura, riflettendo solitamente i principali passaggi amministrativi di esecuzione (le *milestone*), o un indicatore di risultato atteso (i *target*), solitamente proxy rappresentativa della finalità della misura.

Le scadenze temporali e risultati sono elementi costitutivi del Piano stesso, tanto da essere puntualmente definiti nell’Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio Europeo relativa all’approvazione della valutazione del PNRR dell’Italia, approvato il 13 luglio 2021 e successivamente modificato (CID).

È utile portare un esempio per una migliore comprensione del principio dei risultati applicato a un investimento. La misura M2C3 Investimento 1.1 Costruzione di scuole nuove, cui erano inizialmente associati 800 milioni, prevede la costruzione di nuovi edifici scolastici ambientalmente sostenibili, purchè in sostituzione di un edificio

demolito. La misura si articola in due scadenze, una *milestone* intermedia da conseguire entro il terzo trimestre 2023, e quindi da rendicontare con la rata di dicembre del medesimo anno, che riguarda l'aggiudicazione degli appalti. Un *target* finale che indica il completamento di 202 (e 400.000 mq) di nuovi edifici, ambientalmente sostenibili. La revisione del CID dell'8 dicembre 2023 ha rivisto il numero delle scuole (180), non i metri quadri degli edifici. E ha incrementato le risorse destinate alla misura. La verifica della Commissione Europea della rata di dicembre 2023 descrive la documentazione ricevuta sui termini di aggiudicazione delle nuove scuole, sui relativi metri quadri, sulle caratteristiche di efficienza dei progetti aggiudicati, concludendo che il requisito della *milestone* è positivamente soddisfatto².

2. L'azione amministrativa per un risultato: programmazione e monitoraggio

Il PNRR cambia profondamente il modo di disegnare, approvare e attuare le politiche pubbliche. Ne esce rafforzata l'esigenza di programmazione, così come di monitoraggio dell'esecuzione, con azioni orientate ai tempi e ai risultati da ottenere.

Per realizzare un risultato misurabile (sia esso una scuola o la riduzione del tempo dei processi) è necessario un percorso di programmazione: sulla base dell'obiettivo e dell'indicatore scelto, per l'attuazione occorre definire un percorso a ritroso, ovvero un cronoprogramma, partendo dal punto di arrivo e individuando le fasi amministrative intermedie per giungere al punto finale. Ciascuna fase amministrativa deve essere collocata temporalmente e programmata in modo tale da soddisfare le condizionalità previste, ad esempio la scelta dei criteri di ripartizione delle risorse o i criteri di partecipazione ai bandi.

Una volta avviata una misura, subentra l'esigenza di monitoraggio, attività che diventa cruciale per la verifica del rispetto dei tempi e del soddisfacimento delle condizioni di risultato. Per il monitoraggio, è necessario un adeguato sistema di raccolta dei dati di realizzazione, ma

² https://commission.europa.eu/document/download/463f3ba1-0b59-441e-a-e95-ee6111c5d123_en?filename=C_2024_4705_1_EN_annexe_acte_autonome_nlw_part1_v1.pdf, p. 116.

soprattutto la capacità di analisi che l'attività amministrativa stia seguendo il trend desiderato, nel rispetto del cronoprogramma. Il monitoraggio serve per identificare tempestivamente criticità di attuazione, difficoltà, imprevisti, per cambiare il cronoprogramma, per garantire insomma il risultato. Senza dati non si può fare il monitoraggio e senza cronoprogramma non si ha parametro di riferimento dell'esecuzione; ma soprattutto, in assenza di capacità tecnica di analisi del set informativo, anche un buon sistema di monitoraggio non attiva gli alert necessari a prevenire le difficoltà attuative.

Nel caso del PNRR questo principio è a cascata. Programmano i soggetti titolari (i Ministeri), come anche i soggetti attuatori (per esempio i comuni o le scuole), il monitoraggio deve essere sviluppato per ogni progetto inserito in ogni misura, ciascun monitoraggio per la dimensione rilevante per la rendicontazione (cioè i *target* finali della misura). Il monitoraggio soprattutto non riguarda la spesa, ma gli indicatori fisici che sono indicati nel CID e che saranno valutati dalla Commissione Europea per consentire il pagamento della relativa rata.

Le implicazioni di questo metodo sono importanti. L'attenzione del decisore, dell'amministratore, dell'opinione pubblica dovrebbe spostarsi sulle politiche pubbliche, concentrarsi sui loro obiettivi e su come misurare la loro realizzazione. Il PNRR sta aiutando a far comprendere al Paese che un'opera pubblica dovrebbe essere realizzata in tempi certi, e che una politica pubblica ha un obiettivo da realizzare e che sarebbe meglio indicarlo prima, scegliendo un parametro misurabile per verificarne l'attuazione.

Il metodo del "cosa, quando, come" sta diventando una conoscenza acquisita dell'attività amministrativa. Il PNRR riguarda interventi che sono sempre stati oggetto di finanziamento o regolamentazione pubblica e quelle stesso politiche non finiscono dopo il PNRR; aver imparato un metodo potrebbe agevolare il radicamento e la diffusione permanente della cultura della valutazione e del risultato.

3. La sfida della valutazione delle politiche pubbliche

Da queste considerazioni si apre un ampio capitolo di riflessione sulla valutazione delle politiche pubbliche, dal quale trarre alcune indicazioni importanti per superare con successo la sfida della misurazione.

La prima esigenza è indicare chiaramente l'obiettivo delle politiche che si vogliono adottare, ovvero chiarire le motivazioni che portano a correggere un quadro normativo vigente, rispetto agli obiettivi dati. Ogni intervento normativo dovrebbe indicare, preferibilmente in modo chiaro e ordinato, gli obiettivi che si intendono realizzare, e avere associati indicatori di risultato che possano essere monitorati nel corso dell'esecuzione per verificarne la realizzazione. La conoscenza della finalità dell'intervento è cruciale per individuare un corretto indicatore per il monitoraggio della realizzazione.

Occorre però ricordare che il successo nell'attuazione di una politica pubblica non corrisponde necessariamente al conseguimento del suo indicatore ed è legato ad aspetti spesso più complessi di impatto socio-economico. Ad esempio, l'investimento PNRR M4C1 – Investimento 1.1, Piano per asili nido e scuole dell'infanzia, ha come target di realizzazione il numero di nuovi posti creati, ma ha obiettivi "finali" più ampi, come ad esempio facilitare la partecipazione delle mamme al mercato del lavoro.

La misurazione del primo livello, il numero di nuovi posti di nido apre già una sfida importante nelle nostre amministrazioni, perché richiede la rilevazione di dati amministrativi sistematica e organizzata. Le rilevazioni amministrative sono spesso parziali e frequentemente organizzate in formati non adeguati alla finalità di monitoraggio e misurazione, in quanto non idonei a essere raggruppati in database. In alcuni casi, la mancanza di rilevazione di un fenomeno, porta all'acquisizione dei dati mancanti con questionari, senza tenere conto se queste informazioni sono disponibili modalità di acquisizione diversa. I questionari, oltre a rappresentare un onere per i soggetti tenuti a compilarli, purtroppo aumentano il rischio di errore e spesso non risolvono l'incompletezza dei database (per la mancata adesione alla compilazione del questionario). Le complessità illustrate, accompagnate dalla non consuetudine a utilizzare i dati per l'ordinaria attività amministrativa, si riverbera anche sulla qualità dei dati resi disponibili per analisi esterne di ricerca o di controllo.

Seguire la strada del secondo tipo di misurazione, quella degli impatti socio-economici, è ancora più sfidante, perché richiede interoperabilità e condivisione di dati provenienti da più amministrazioni, nel rispetto di complesse regole per il rispetto della privacy. I pezzi di informazione sono contenuti su supporti informatici diversi e, invece di promuove-

re l'interoperabilità e l'integrazione dei sistemi gestionali, si manifesta spesso la "resistenza" delle amministrazioni a condividere i dati relativi alle proprie attività, con un atteggiamento proprietario che si scontra con le esigenze di trasparenza e valutazione degli impatti delle politiche pubbliche.

Nel dibattito sul PNRR si è spesso criticato l'onere della rendicontazione in capo ai soggetti attuatori. Non sembra però utile contestare il principio della misurazione, visto che, con il PNRR, non possiamo prescindere dal dimostrare il conseguimento del target previsto per ciascuna misura. La sfida oggi è quella di diffondere la consapevolezza della misurazione e, grazie alla tecnologia, consentire l'evoluzione dei sistemi informatici. È però necessario un accompagnamento nella formazione, perché l'adattamento ai cambiamenti implica sempre la dispersione di notevoli energie.

3. *La governance del PNRR*

La governance del PNRR si fonda su uno schema attuativo molto semplificato, mirato ad accelerare la realizzazione delle misure. Nello specifico, sono identificate due figure: il soggetto titolare, che corrisponde sempre a una amministrazione centrale, e il soggetto attuatore, rappresentato da un insieme variegato di soggetti, regioni, comuni, scuole, partecipate pubbliche, enti vari, anche privati. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha il ruolo di coordinamento nella rendicontazione, attraverso il sistema informativo Regis. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha importanti poteri di indirizzo e impulso, con la previsione di specifici poteri sostitutivi, in caso di inerzia o ritardi. Il soggetto titolare ha il compito di identificare i beneficiari della misura, con bandi o decreti di assegnazione, in modo tale da rispettare i criteri di risultato previsti per quella misura dal PNRR, di monitorare l'attuazione, di rendicontare i risultati sulla piattaforma Regis.

È un metodo che ha visto una riduzione imponente dei tempi di attivazione delle risorse a favore dei beneficiari. Per questo motivo alcune parti hanno chiesto di adottare questo metodo come ordinario. La governance illustrata riflette alcune caratteristiche del PNRR che non sembrano consentire di considerarla come ordinaria. In particolare, gli

obiettivi dell'azione pubblica erano definiti a monte (ad esempio scuole nuove ambientalmente sostenibili; case della comunità), in questo modo scavalcando competenze istituzionali nel campo della programmazione (come, ad esempio, quelle regionali per la programmazione della edilizia scolastica o sanitaria).

Sui poteri sostitutivi, poi, occorrerebbe fare una riflessione specifica. Se l'inerzia nell'attuazione dipende da un conflitto di competenze, è probabilmente auspicabile la presenza di un decisore di ultima istanza. Se però la lentezza amministrativa nell'esecuzione dipende da farraginosità autorizzatorie o amministrative, andrebbero affrontate quelle difficoltà, evitando di ricorrere a commissari straordinari. Il PNRR ha attivato, nello sforzo di prevenire le difficoltà attuative, esperienze molto positive, sia di semplificazione che di promozione di supporto centralizzato, come gli accordi quadro di Invitalia. Anche in questo campo, il PNRR può divenire uno stimolo a ripensare alle procedure, semplificarle e standardizzarle per accelerare i tempi di attuazione della Pubblica Amministrazione.

Maddalena Sorrentino

**Le pratiche collaborative nelle
amministrazioni pubbliche:
tra ibridità e sfide organizzative**

Abstract. Fondata sul principio della sussidiarietà orizzontale, l'amministrazione condivisa rappresenta un modello emergente in Italia per l'erogazione dei servizi, basato su una collaborazione paritetica tra pubblico e privato. Tuttavia, la sua attuazione comporta sfide significative, soprattutto nella gestione della complessità istituzionale e nell'integrazione di logiche organizzative eterogenee. L'articolo sostiene che il successo di questo approccio richiede un investimento da parte delle amministrazioni pubbliche nello sviluppo di competenze strategiche, indispensabili per governare risorse, processi decisionali e tensioni derivanti dalla coesistenza di visioni operative differenti. Solo un approccio flessibile e pragmatico, capace di innestare tali pratiche nel tessuto organizzativo esistente, potrà valorizzarne il potenziale trasformativo. In tal modo, l'amministrazione condivisa potrà consolidarsi come modello stabile per la progettazione e la fornitura dei servizi pubblici.

Parole chiave: amministrazione condivisa, regolazione, ibridità organizzativa, competenze

1. Introduzione

L'amministrazione condivisa si sta gradualmente diffondendo nel nostro Paese, coinvolgendo enti pubblici, soggetti privati e organizzazioni del Terzo Settore nella definizione e attuazione di politiche territoriali. Questa modalità di governance rappresenta una terza via rispetto alle tradizionali forme di intervento pubblico ed è basata sulla cooperazione tra pari. In questo modo, offre un'alternativa sia alle logiche autoritarie

Maddalena Sorrentino

Le pratiche collaborative
nelle amministrazioni pubbliche:
tra ibridità e sfide organizzative

della gerarchia sia a quelle competitive del mercato¹, ampliando così le soluzioni disponibili per affrontare problemi di interesse collettivo. In Italia, centinaia di amministrazioni si stanno cimentando in sperimentazioni e progetti che vanno in questa direzione.

Un esempio di amministrazione condivisa si ha quando un Comune pianifica politiche o programmi di intervento nel settore dell'assistenza domiciliare, coinvolgendo attori del Terzo Settore operanti sul territorio, come cooperative sociali, associazioni di volontariato e altre organizzazioni no-profit. Mediante il processo di coprogrammazione vengono definiti congiuntamente gli orientamenti generali, i bisogni e le priorità di intervento che sono alla base dell'implementazione. Con la coprogettazione, invece, i soggetti cooperano nella realizzazione dei programmi per rispondere a necessità già identificate in fase di pianificazione. Il coinvolgimento dei cittadini e di altri stakeholder garantisce una risposta mirata alle esigenze delle comunità locali.

Sull'amministrazione condivisa esiste ormai un'ampia letteratura. Le pagine che seguono si propongono di esplorare questo tema in chiave organizzativa, con l'obiettivo di portare all'attenzione alcuni aspetti di particolare interesse per la pratica manageriale. La domanda che fa da filo conduttore è la seguente: *cosa cambia nelle amministrazioni pubbliche quando, oltre alla classica relazione cliente-fornitore o alla tradizionale gerarchia, si adotta un modello di regolazione basato sulla collaborazione tra pari?*

L'articolo sostiene che, quando un'amministrazione pubblica sceglie di percorrere questa terza via, due questioni acquistano particolare rilevanza: l'ibridità e le capacità organizzative. L'ibridità è la condizione che si crea per effetto della compresenza di diverse razionalità (o logiche). Ad esempio, l'ente mantiene una struttura gerarchica (logica burocratica), ma al contempo adotta tecniche di gestione orientate ai risultati (logica di mercato) e favorisce la partecipazione di attori esterni nelle decisioni (logica collaborativa). Le capacità organizzative, invece, riguardano l'insieme delle risorse e delle abilità dedicate alla governance collaborativa, intesa come l'insieme di processi, strutture e meccanismi che consentono di prendere, attuare e monitorare decisioni all'interno di un sistema in cui diversi attori partecipano attiva-

¹ Labsus, *Voci in comune dell'amministrazione condivisa*, Roma, Labsus, (2019).

mente sia alla definizione che al raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico.

Le prossime pagine (par. 2) ricostruiscono la successione dei principali paradigmi di riferimento per la governance pubblica. Dopo un richiamo ai tratti fondamentali dell'amministrazione condivisa in rapporto con la cosiddetta New Public Governance (par. 3), l'articolo si concentra sugli aspetti istituzionali sollevati dalle forme di collaborazione (par. 4). I paragrafi successivi (5 e 6) affrontano gli snodi critici dell'amministrazione condivisa, analizzati sia dal punto di vista della pratica organizzativa che da quello della ricerca. Infine, nel paragrafo 7, l'articolo propone alcune riflessioni di sintesi.

2. Dalla governance alla governance collaborativa

Le teorie della governance pubblica hanno conosciuto uno sviluppo significativo negli ultimi decenni, come dimostra la proliferazione di acronimi, modelli e parole d'ordine. Sebbene non sia possibile approfondire ogni aspetto in questa sede, possiamo affermare che fino al 2000 il paradigma dominante sia stato il New Public Management (NPM), sviluppato negli anni Ottanta in opposizione al modello tradizionale di amministrazione pubblica. Quest'ultimo vedeva lo Stato come unico responsabile dell'erogazione dei servizi, regolato da norme che garantivano uniformità e controllo.

Il modello tradizionale di amministrazione pubblica – caratterizzato dalla combinazione di una struttura organizzativa gerarchica e dalla democrazia rappresentativa – ha facilitato l'ascesa dello Stato sociale nel XX secolo. Tuttavia, col tempo, ha alimentato apparati ipertrofici, inefficienze, problemi di sostenibilità finanziaria e politiche a compartimenti stagni.

Il New Public Management ha introdotto nel settore pubblico i principi gestionali tipici dell'impresa, incoraggiando l'adozione di meccanismi di mercato come l'affidamento della produzione dei servizi a fornitori esterni. Questo paradigma prometteva maggiore efficienza e trasparenza. Rimane però oggetto di dibattito in che misura tali promesse siano state effettivamente mantenute. Secondo alcuni, ha portato a iperframmentazione istituzionale, alla predominanza delle considerazioni eco-

Maddalena Sorrentino

Le pratiche collaborative
nelle amministrazioni pubbliche:
tra ibridità e sfide organizzative

nomiche sui valori pubblici, a comportamenti opportunistici e alienazione tra i dipendenti pubblici e i cittadini^{2, 3}.

All'inizio degli anni Duemila è salita alla ribalta la New Public Governance (NPG). A differenza del New Public Management, questo paradigma riconosce che molte delle sfide affrontate dalle amministrazioni richiedano soluzioni che coinvolgono più attori e istituzioni. L'espressione *wicked problems* (traducibile come "problemi complessi e intrattabili") viene spesso citata a proposito di questioni che affliggono le società contemporanee – tra cui la sostenibilità ambientale, le disuguaglianze e l'invecchiamento della popolazione – che non solo resistono a soluzioni semplici, ma spesso generano nuove difficoltà con ogni tentativo di risoluzione.

La NPG (New Public Governance) si fonda sulla collaborazione interistituzionale e sul coinvolgimento degli stakeholder nell'arena decisionale pubblica. Negli ultimi anni, infatti, si è assistito alla diffusione di reti di attori a diversi livelli istituzionali che ha favorito varie forme di governance collaborativa. Questa modalità, tuttavia, presenta anche alcuni rischi e criticità⁴, tra cui esclusione, opacità e alti costi di transazione. La NPG mira a ricostruire il legame tra governo e società, indebolito dall'approccio managerialista, riconoscendo la centralità di equità sociale, trasparenza e responsabilità democratica. Ciò implica un ripensamento del ruolo delle amministrazioni e del loro rapporto con la società civile in ogni sua espressione, mettendo in primo piano le pratiche (e retoriche) contrassegnate dal prefisso *co*: coprodurre, coprogettare, cocreare, cogestire^{5, 6}.

² Hood C., R. Dixon, "Not What it Said on the Tin? Reflections on Three Decades of UK Public Management Reform", *Financial Accountability & Management*, vol. 32, n. 4, pp. 409-428.

³ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

⁴ J. Torfing, B.G. Peters, J. Pierre, E. Sørensen, *Interactive Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁵ L. Bifulco, O. de Leonardis, "Pratiche e retoriche dell'intermediazione amministrativa", in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 109-129.

⁶ M. Sorrentino, M. Sicilia, M. Howlett, "Understanding Co-production as A New Public Governance Tool", *Policy and Society*, vol. 37, n. 3, pp. 277-293.

Le critiche alla NPG, come già avvenuto per l’NPM e per il modello tradizionale, evidenziano due aspetti fondamentali: da un lato, i paradigmi si evolvono e si adattano alle circostanze, dall’altro, vi è una persistenza del NPM nel dibattito e nelle pratiche amministrative. Ne è un esempio l’uso dell’etichetta “post-NPM”, che identifica modelli successivi, come lo Stato neo-Weberiano, la Digital Era Governance e il Public Value Management⁷. Il prefisso “post” segnala una continuità con l’NPM e il modello tradizionale, più che una rottura netta⁸. Lodge e Gill⁹ hanno affermato addirittura che il NPM non sia mai stato implementato in forma pura neppure in Nuova Zelanda, un paese che è stato tra i primi al mondo ad adottarlo. Di conseguenza, i due autori sostengono che la transizione a un’era post-NPM potrebbe non essere ancora avvenuta.

Ogni prospettiva teorica riflette una particolare visione del cambiamento e delle dinamiche in atto, sviluppata in un contesto storico specifico. Ciò fornisce strumenti distinti sia per introdurre nuovi concetti e conoscenze, sia per colmare le lacune lasciate dai modelli precedenti. Per descrivere queste dinamiche, uno studio recente¹⁰ ricorre alle metafore della “torta a strati” e della “torta marmorizzata”. La prima rappresenta la sovrapposizione di idee e principi, in cui ogni strato mantiene la sua identità (*institutional layering*). La seconda, invece, illustra la fusione di elementi vecchi e nuovi, rappresentando il concetto di *institutional conversion*.

Queste immagini aiutano a capire perché la classica teoria del “cambio di paradigma”, mutuata dalle scienze esatte, risulti poco applicabile ai fenomeni sociali. Nel settore pubblico, infatti, i cambiamenti raramente avvengono in modo così netto e radicale da originare un sistema totalmente nuovo di teorie o principi. È per questo che Torfing e

⁷ J. Torfing, B.G. Peters, J. Pierre, E. Sørensen, *Interactive Governance* cit.

⁸ V. Lapuente, S. Van de Walle, “The Effects of New Public Management on The Quality of Public Services”, *Governance*, vol. 33, n. 3, pp. 461-475.

⁹ M. Lodge, D. Gill, “Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand”, *Governance*, vol. 24, n. 1, pp. 141-166.

¹⁰ J. Torfing, L. Bøgh Andersen, C. Greve, K.K. Klausen (a cura di), *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020.

colleghi¹¹ preferiscono parlare di “quasi-paradigmi”. Nel seguito, continueremo dunque a usare il termine “paradigmi”, pur consapevoli di un impiego meno rigoroso rispetto al contesto originario.

3. *Amministrazione condivisa e New Public Governance*

L'amministrazione condivisa è stata teorizzata per la prima volta da Gregorio Arena in un saggio¹² del 1997, che delineava una nuova relazione tra amministrazione pubblica e cittadini. Questo modello permette ai cittadini, sia individualmente che in forma associata, di collaborare con le amministrazioni su un piano paritario per realizzare attività di interesse collettivo, basandosi sul principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118 della Costituzione. Con la riforma costituzionale del 2001, questo principio ha ricevuto un riconoscimento ufficiale, consolidando il fondamento teorico dell'amministrazione condivisa, che nel frattempo aveva iniziato a trovare applicazione concreta, soprattutto a livello municipale e nella gestione dei beni comuni¹³.

Il principio di sussidiarietà, come noto, supera il tradizionale monopolio del settore pubblico nella tutela dell'interesse collettivo, promuovendo la partecipazione attiva non solo dei cittadini coinvolti nei servizi, ma anche di tutti coloro che interagiscono, negoziano e collaborano con le amministrazioni. In questo modello, le terze parti non si pongono in un ruolo antagonista, ma cooperano attivamente alla progettazione e all'implementazione degli interventi, svolgendo un ruolo che va oltre quello di semplici fornitori o concessionari.

La Corte Costituzionale, nella pronuncia n. 131 del 2020, ha confermato che l'amministrazione condivisa rappresenta un'alternativa ai modelli basati sul profitto e sul mercato, e infatti vi sono norme e procedure specifiche a supporto nel nuovo modello. Pertanto, quando un'amministrazione pubblica sceglie di adottare questo approccio collaborativo, deve considerare che le nuove soluzioni tecniche (e le logiche innovative

¹¹ *Ibidem*.

¹² F.G. Arena, “Introduzione all'amministrazione condivisa”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, voll. 117-118, nn. 3-4, pp. 29-65.

¹³ Labsus, *Voci in comune dell'amministrazione condivisa* cit.

a esse associate) non si collocheranno nel vuoto, ma dovranno integrarsi e coesistere con quelle preesistenti, conquistando progressivamente il loro spazio operativo.

L'amministrazione condivisa porta il segno della New Public Governance (NPG), e si propone di rendere l'organizzazione pubblica più aperta e diversificata. Essa presuppone infatti un sistema pluricentrico (con poteri decisionali distribuiti su vari livelli istituzionali), plurimorfo (con diverse forme organizzative), multiorganizzativo (coinvolgendo più enti) e pluralista (con una molteplicità di decisori che collaborano in modo paritario). A differenza delle reti o delle partnership tradizionali, l'amministrazione condivisa enfatizza la coproduzione di valore pubblico e promuove l'innovazione sociale.

Le organizzazioni del Terzo Settore, grazie alla loro stretta vicinanza alle esigenze dei destinatari, collaborano con le amministrazioni sin dalla fase di intercettazione delle necessità attuali ed emergenti. Tale sinergia permette, da un lato, di orientare con maggiore precisione l'azione pubblica, rimodulando le risorse in modo flessibile a seconda delle diverse situazioni, e dall'altro, di progettare interventi specifici e mirati. Inoltre, grazie alle conoscenze e alle strutture di cui dispongono, le realtà del Terzo Settore possono colmare eventuali lacune informative o organizzative degli enti pubblici, accelerando così l'implementazione dei programmi. Integrare le competenze e le capacità del Terzo Settore nella realizzazione di attività e servizi di interesse generale rappresenta quindi non solo un'opportunità vantaggiosa, ma anche una scelta strategica per le amministrazioni, contribuendo ad accrescere la qualità dell'azione pubblica e a promuovere soluzioni più vicine alle reali esigenze delle comunità.

4. Gestione delle logiche multiple e adattamento istituzionale

L'idea dell'evoluzione lineare dei diversi paradigmi (vedi par. 2) è utile soprattutto se usata per descrivere idealtipi o analizzare tendenze generali: dalle ondate di riforma del settore pubblico, al cambiamento dei rapporti tra Stato, mercato e società civile, alle trasformazioni nelle modalità di prestazione di servizi pubblici, e così via. Tuttavia, nessun paradigma è in grado di fornire indicazioni puntuali, utili per selezionare i corsi d'azione e individuare le leve di intervento più efficaci per una data realtà.

Per superare questa limitazione e collegare i “grandi” modelli teorici con le questioni pratiche che investono un’intera organizzazione o sue parti, la prospettiva istituzionale offre un quadro utile nel quale il concetto di ibridità acquisisce particolare rilevanza. L’ibridità non si limita a fondere vecchi e nuovi modelli, ma esprime la capacità delle organizzazioni di incorporare identità, forme e razionalità diverse, che coesistono e si intrecciano in modo dinamico. Questa prospettiva aiuta a comprendere come le organizzazioni possano adattarsi a contesti complessi, spesso caratterizzati da spinte contrapposte.

Nell’introduzione abbiamo sottolineato che la presenza simultanea di diverse razionalità genera ibridità. Ciascuna logica stabilisce implicitamente ciò che è considerato appropriato o legittimo in un determinato contesto, influenzando il modo in cui le persone interpretano le loro azioni e relazioni¹⁴. Queste logiche informano le prassi organizzative, influenzando i comportamenti degli attori coinvolti, la gestione delle risorse, i processi decisionali e i meccanismi di responsabilità.

In particolare, le logiche professionali forniscono una “cassetta degli attrezzi” condivisa che è accessibile ai membri delle diverse professioni, aiutandoli ad affrontare varie situazioni. Ad esempio, in un ospedale pubblico che eroga sia prestazioni del servizio sanitario nazionale, sia prestazioni a pagamento, le varie figure possono essere guidate – secondo le circostanze – da una logica professionale in alcune attività e da una logica manageriale in altre.

La presenza di una *costellazione* di logiche istituzionalizzate all’interno di un’unica realtà organizzativa mette in primo piano la questione della compatibilità, ossia la misura in cui tali logiche offrono indicazioni convergenti per l’azione. Quando la compatibilità è elevata, in particolare sul fronte degli obiettivi, si genera un rafforzamento reciproco delle logiche. Ad esempio, l’allineamento sugli obiettivi – come: “chiudere il cantiere nei tempi previsti o rispettando il budget” rispetto a: “accrescere il valore pubblico di un programma di riqualificazione urbana” – influisce maggiormente rispetto alla coerenza sui mezzi tecnici e gli strumenti impiegati per raggiungere tali obiettivi. Al contrario, se le logiche sono

¹⁴ P.H. Thornton, W. Ocasio, M. Lounsbury, *The Institutional Logics Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

debolmente compatibili, tensioni e conflitti diventano frequenti, tanto più in contesti caratterizzati da strutture decisionali rigide e le linee di autorità poco flessibili.

Ovviamente, non tutte le logiche hanno lo stesso peso. Un'altra dimensione da considerare è la centralità, che indica quanto ciascuna logica risulti decisiva per il funzionamento dell'organizzazione. Se l'ibridità delle logiche investe i processi chiave, la centralità è elevata; viceversa, si riduce quando una singola logica domina le attività core, relegandone altre ad ambiti marginali. Il grado di centralità può inoltre cambiare in base al livello di adesione dei membri a una particolare logica. Ad esempio, figure professionali fortemente legate a un sistema orientato al mercato tenderanno a sostenere con maggiore convinzione le procedure ad esso collegate (come le gare d'appalto), mostrando al contempo una maggiore resistenza verso l'adozione di logiche differenti.

Il grado di compatibilità e centralità delle logiche multiple all'interno di un'organizzazione è condizionato da diversi fattori, sia di natura organizzativa che ambientale. Per questo motivo, comprendere le sfide legate all'introduzione di un nuovo sistema di governance (come nel caso dell'amministrazione condivisa) diventa essenziale per poter intervenire con scelte consapevoli e appropriate, adattando le decisioni operative al contesto specifico e massimizzando l'efficacia delle azioni intraprese.

Gestire l'ibridità significa non solo *navigare* tra logiche diverse, ma anche predisporre condizioni strutturali che rendano le varie decisioni più gestibili. Mediante opportuni interventi di design organizzativo, ad esempio, un comune potrebbe creare un'unità dedicata—un "ufficio per l'amministrazione condivisa", eventualmente affiancata da una nuova unità che, sul versante interno, sia in grado di raccordarsi orizzontalmente con le altre unità organizzative e verticalmente con gli interlocutori esterni¹⁵. In alternativa, l'ente in questione potrebbe far confluire tutte le linee di intervento un'unica struttura, a prescindere dal tipo di governance utilizzato.

Approfondire questi temi ci porterebbe lontano, ma osserviamo che la prima situazione assomiglia a un caso di *institutional layering*, mentre

¹⁵ M. Bombardelli, "L'organizzazione dell'amministrazione condivisa", in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2022, pp. 113-146.

Maddalena Sorrentino

Le pratiche collaborative
nelle amministrazioni pubbliche:
tra ibridità e sfide organizzative

la seconda è molto simile a quella denominata *institutional conversion*, entrambe citate nel secondo paragrafo¹⁶. Quest'ultimo caso, in particolare, potrebbe creare maggiori occasioni di fertilizzazione tra le logiche, favorendo un'*ibridazione costruttiva*¹⁷. Questo termine si riferisce al processo attraverso il quale diverse logiche istituzionali, culture organizzative o pratiche vengono integrate in modo positivo all'interno di un'organizzazione. L'obiettivo è sfruttare i punti di forza di ciascuna logica per creare soluzioni innovative e migliorare l'efficacia organizzativa.

5. Implicazioni manageriali della governance collaborativa

Affinché l'amministrazione condivisa funzioni in modo davvero efficace, è essenziale che gli attori coinvolti operino in maniera sinergica e coordinata. Lo sforzo richiesto in termini di coordinamento e comunicazione è considerevole, soprattutto perché l'ente pubblico, pur essendo uno dei numerosi soggetti partecipanti, ne rappresenta il principale motore: a esso spetta infatti avviare e guidare le iniziative, definendone modalità, tempistiche e obiettivi. Secondo Becchetti e colleghi¹⁸, sia la coprogrammazione che la coprogettazione comportano costi di attivazione e di gestione delle relazioni nettamente superiori rispetto a un modello di tipo competitivo. Questo aggravio deriva dal numero di soggetti coinvolti e dal livello di interconnessione reciproca. Inoltre, con l'aumentare delle interdipendenze, l'organizzazione diventa più vulnerabile alle fluttuazioni esterne o ai problemi dei partner con cui interagisce.

È importante tenere presente che l'amministrazione condivisa si sviluppa all'interno di un campo d'azione non interamente regolato,

¹⁶ J. Torfing, L. Bøgh Andersen, C. Greve, K.K. Klausen (a cura di), *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing* cit.

¹⁷ J. Koppenjan, "Embracing Co-creation: Next-step Challenges for Theory and Practice", in A. Røiseland, E. Sørensen, J. Torfing (a cura di), *Advancing Co-creation in Local Governance: The Role of Coping Strategies and Constructive Hybridization*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 195-205.

¹⁸ L. Becchetti, E. Bobbio, L. Raffaele, L. Semplici, "Teoria e strumenti per un'amministrazione condivisa efficiente, innovativa e generativa", *Impresa sociale*, n. 3, 2022, pp. 7-21.

dunque debolmente strutturato. Come osservano ancora Becchetti *et al.*¹⁹, le procedure di amministrazione condivisa, rispetto a quelle competitive come le gare d'appalto, offrono maggiore flessibilità perché non seguono schemi prestabiliti. Tuttavia, ciò rende più complesso il controllo sullo stato di avanzamento e sui risultati ottenuti, in assenza di strumenti e standard di riferimento consolidati.

Un ulteriore elemento di fragilità, identificato nello studio citato, è legato ai rischi che si presentano nelle varie fasi dei programmi collaborativi: dalla creazione della partnership alla gestione dei rapporti, fino alla loro evoluzione e sostenibilità nel lungo periodo. Tali criticità sono al centro delle obiezioni mosse dai sostenitori del modello NPM, secondo cui gli oneri per l'amministrazione pubblica relativi a un percorso cooperativo possono risultare eccessivamente elevati e con esiti incerti.

A che punto siamo oggi in Italia?

Secondo Vesan, Razetti e Papa²⁰, la coprogettazione è utilizzata dal 97% degli enti territoriali che hanno avviato iniziative di amministrazione condivisa, mentre la coprogrammazione è meno diffusa. Ciò indica che gli enti pubblici tendono a collaborare maggiormente con il Terzo Settore nella fase di ideazione e realizzazione di specifici interventi e servizi, piuttosto che nella definizione più ampia degli indirizzi delle politiche (la coprogrammazione può essere intesa come una prefigurazione del futuro). Le regioni del Nord, come Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna, risultano essere le aree in cui la governance collaborativa e l'amministrazione condivisa sono più sviluppate e diffuse. Al contrario, il Mezzogiorno è segnalato come fanalino di coda, ovvero l'area dove queste pratiche sono meno presenti. Le amministrazioni locali, specialmente quelle di piccole dimensioni, sono indicate come i principali laboratori periferici della governance collaborativa²¹, probabilmente grazie alla loro vicinanza ai bisogni della comunità.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ P. Vesan, F. Razetti, M. Papa, "L'amministrazione condivisa e l'effetto di sistema: prime valutazioni", *Impresa sociale*, n. 2, 2023, pp. 89-96.

²¹ G. Gotti, "La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive", *Federalismi.it*, n. 8, 2024, pp. 51-91.

Maddalena Sorrentino

Le pratiche collaborative
nelle amministrazioni pubbliche:
tra ibridità e sfide organizzative

Possiamo interpretare queste evidenze, anzitutto, alla luce delle differenze storiche e locali, dei rapporti pregressi tra enti pubblici territoriali e Terzo Settore e, non ultimo, della persistenza della logica NPM. Quest'ultima, infatti, resta un importante punto di riferimento, sebbene non privo di criticità, sia per i funzionari pubblici e i rispettivi apparati, sia per i loro interlocutori. Una cultura amministrativa avversa al rischio, e quindi poco incline a uscire dagli schemi consolidati, mal si concilia con la logica della governance cooperativa. Come osserva un recente saggio, l'amministrazione pubblica rimane «estranea» alle nuove pratiche o addirittura «ostile», soprattutto quando queste prevedono «modalità non espressamente previste dalla legge»²². Un'altra possibile spiegazione chiama in causa l'adeguatezza delle risorse e delle competenze interne alle amministrazioni. In tale prospettiva, la cautela potrebbe derivare da carenze in termini di capacità amministrativa, che rendono più complessa l'adozione di modalità innovative, come quelle proprie dell'amministrazione condivisa.

Ma quali competenze servono per dare vita al nuovo modello? In modo schematico, la coprogrammazione richiede alle pubbliche amministrazioni di raccogliere input, analizzare dati e integrare prospettive divergenti, in una visione di lungo periodo. In tale scenario, l'amministrazione capofila funge da facilitatore strategico, un ruolo che implica un approccio proattivo al dialogo e alla cooperazione. Ad esempio, interventi di *capacity building*, come la formazione sulle tecniche di facilitazione e gestione del conflitto, il potenziamento delle competenze in analisi dei dati e valutazione d'impatto, e lo sviluppo di abilità nella pianificazione partecipata e nella gestione di partenariati complessi, si rivelano essenziali per sostenere questo nuovo ruolo e garantire l'efficacia del processo di coprogrammazione.

La coprogettazione, invece, implica una collaborazione più operativa, spesso tra gli stessi soggetti del Terzo Settore o enti direttamente incaricati della realizzazione dei servizi. Tale modalità richiede competenze specifiche di gestione dei progetti e un costante monitoraggio

²² M. Bombardelli, "L'organizzazione dell'amministrazione condivisa", in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2022, pp. 113-146, in particolare p. 115).

dei risultati, in un contesto dove le interdipendenze tra attori interni ed esterni si fanno più strette. In entrambi i casi, si va ben oltre le routine amministrative tradizionali, rendendo evidente la necessità di investire in competenze nuove e trasversali. Ogni partecipante apporta competenze specifiche all'elaborazione e all'esecuzione della coprogettazione, mentre la Pubblica Amministrazione cura la realizzazione delle soluzioni, il monitoraggio delle risorse e il controllo sull'avanzamento dei lavori. È chiaro che l'impegno richiesto risulta considerevole e supera di gran lunga le consuete procedure amministrative. Attività di *capacity building* – tra cui la formazione sugli strumenti di gestione progettuale, lo sviluppo di competenze per il monitoraggio e la valutazione dei risultati, e l'implementazione di tecnologie per la gestione condivisa dei dati – diventano perciò fondamentali per assicurare l'efficacia del processo e il conseguimento degli obiettivi. D'altra parte, non si tratta di una vera novità: tali competenze e risorse dovrebbero già rientrare nelle dotazioni standard delle amministrazioni pubbliche, rappresentando un requisito essenziale per qualunque modello di governance.

Tre spunti emergono dalle considerazioni precedenti. In primo luogo, rispetto ai modelli di governance fondati su gerarchie o sulle logiche di mercato, la governance collaborativa presenta sfide peculiari: non essendo ancora pienamente radicata nelle istituzioni, richiede un cambiamento culturale e organizzativo di maggiore portata. Le organizzazioni pubbliche devono creare un ambiente che valorizzi la cooperazione e la partecipazione, e rivedere i processi decisionali e le dinamiche di potere consolidati. Con l'amministrazione condivisa, infatti, aumentano sia la complessità organizzativa sia le sfide culturali. Secondo Vesan *et al.*²³, la governance collaborativa, e in particolare la coprogrammazione, segna un cambio di postura nei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e il Terzo Settore. Inoltre, poiché le situazioni organizzativamente ibride sono destinate a diventare la norma, è essenziale "prendere sul serio" l'ibridità, riconoscendone implicazioni e opportunità. Torneremo su questo punto a breve.

In secondo luogo, occorre adottare un approccio pragmatico, sensibile al contesto, nella scelta delle forme di intervento. La strada collabo-

²³ P. Vesan, F. Razetti, M. Papa, "L'amministrazione condivisa e l'effetto di sistema': prime valutazioni" cit.

Maddalena Sorrentino

Le pratiche collaborative
nelle amministrazioni pubbliche:
tra ibridità e sfide organizzative

rativa, vale la pena ricordarlo, non è un obbligo per le amministrazioni e, come visto, la sua realizzazione incontra numerosi ostacoli. Al momento, risulta impossibile prevedere se e dove questa opzione resterà marginale o, al contrario, diventerà centrale, influenzando così i processi organizzativi chiave e le attività *core*. Un altro aspetto da considerare riguarda la natura stessa dei “giocatori” (le persone) e il margine di variazione che introducono con le loro azioni: anche se le “regole del gioco” possono essere definite, le soluzioni non sono precostituite e i comportamenti umani non sono del tutto prevedibili. Ciò implica che i decisori pubblici debbano essere pronti a gestire processi di cambiamento emergenti, caratterizzati da scarsa prevedibilità e continui aggiustamenti. Diventa quindi cruciale un approccio gestionale:

- Flessibile, cioè capace di adattarsi a circostanze in continua evoluzione.
- Partecipativo, che coinvolga attivamente tutti gli attori e ne riconosca il ruolo fondamentale nel plasmare i risultati.
- Basato sull’apprendimento, in grado di aggiornare strategie e modalità operative in risposta ai feedback ricevuti.

Infine, come sottolinea Koppenjan²⁴, l’ibridazione costruttiva (vedi paragrafo precedente) può offrire un approccio prezioso per gestire le tensioni che sorgono tra logiche istituzionali differenti. Il concetto si basa sul riconoscimento che diverse logiche e modelli di governance convivono come parti di un unico sistema, nel quale eventuali criticità, se opportunamente riconosciute e affrontate, possono trasformarsi in punti di forza e opportunità di sviluppo. Tuttavia, l’ibridazione costruttiva non è semplice da perseguire: richiede infatti una gestione attenta per prevenire tensioni e conflitti. È qui che la leadership assume un ruolo di primo piano, guidando il processo di adattamento e assicurando che tutte le parti coinvolte abbiano voce.

In ultima analisi, la capacità di navigare tra logiche diverse e di sviluppare competenze adeguate per negoziare, mediare e costruire relazioni di fiducia con le controparti diventano determinanti per il successo della

²⁴J. Koppenjan, “Embracing Co-creation: Next-step Challenges for Theory and Practice”, in A. Røiseland, E. Sørensen, J. Torfing (a cura di), *Advancing Co-creation in Local Governance: The Role of Coping Strategies and Constructive Hybridization*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 195-205.

governance collaborativa. In assenza di tali capacità, le sperimentazioni in corso rischiano di rimanere esperienze isolate e di non consolidarsi come prassi condivise su larga scala.

6. *Tasselli mancanti*

Nonostante la governance collaborativa sia in piena evoluzione, permangono ambiti che richiedono ulteriore approfondimento da parte della comunità scientifica. Il *primo tassello* riguarda l'ibridazione costruttiva: in quali circostanze la compresenza di diverse logiche può favorire la creazione di valore, e quando, invece, rischia di generare effetti perversi e disordine? Rispondere a questa domanda richiede di analizzare congiuntamente il ruolo delle variabili micro (individuali) e meso (organizzative) considerandone anche l'impatto sui destinatari dei servizi. La mancanza di chiarezza su tali condizioni limita la comprensione dei reali fattori che determinano l'efficacia delle pratiche collaborative, rendendo difficile la definizione di azioni di accompagnamento. Pertanto, è necessario un maggiore impegno nello sviluppo degli studi di caso, capaci di offrire evidenze concrete e di orientare le scelte operative e di policy.

Il *secondo tassello* mancante riguarda la comprensione delle condizioni favorevoli all'adozione di nuove pratiche di amministrazione condivisa. In particolare, è cruciale stabilire se queste condizioni abilitanti derivino esclusivamente dalla storia dei rapporti tra una specifica amministrazione e il suo contesto territoriale, oppure se sia possibile intervenire strategicamente per promuoverle. Nel primo caso, se le condizioni dipendono unicamente da fattori storici consolidati, l'assenza dei presupposti potrebbe rivelarsi inevitabile e andrebbe accettata come un dato di fatto. Nel secondo caso, invece, si aprono opportunità per identificare e implementare strategie di miglioramento. È qui che entra in gioco il tema delle cosiddette capacità dinamiche, mutuato dagli studi aziendali ma sempre più applicato anche al settore pubblico^{25, 26}. Queste consen-

²⁵ M. Howlett, M. Ramesh, "Designing for Adaptation: Static and Dynamic Robustness in Policy-making", *Public Administration*, vol. 101, n. 1, pp. 23-35.

²⁶ M. Mazzucato, R. Kattel, "COVID-19 and Public-sector Capacity", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 36, Supplement_1, S256-S269.

Maddalena Sorrentino

Le pratiche collaborative
nelle amministrazioni pubbliche:
tra ibridità e sfide organizzative

tono alle organizzazioni di reagire in modo proattivo a sfide complesse e in continua evoluzione. Dato che ogni capacità si basa su un insieme di pratiche o routine, adottare questa lente analitica può aiutare i ricercatori a definire i requisiti necessari allo sviluppo di forme collaborative compatibili con le specificità delle amministrazioni interessate. È essenziale comprendere come competenze, abilità e risorse vengano coordinate e gestite nei diversi contesti organizzativi pubblici. La crisi pandemica, seguita dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha messo in luce – ancora una volta – diffuse criticità, soprattutto nel pianificare e gestire le risorse, attuare programmi complessi e rispondere tempestivamente alle emergenze.

La disponibilità di banche dati ed altre evidenze sulle pratiche di amministrazione condivisa rappresenta, infine, il *terzo tassello* mancante. Colmare questo gap sarebbe utile non soltanto per promuovere la ricerca e la conoscenza sul tema, ma potrebbe fornire un supporto concreto ai decisori pubblici per elaborare interventi più mirati e incisivi. In un contesto come quello italiano, segnato da forti disomogeneità territoriali e socioeconomiche, è cruciale evitare che le aree dotate di reti di comunità robuste e storicamente consolidate si allontanino ulteriormente da quelle prive di risorse strutturali e amministrative sufficienti. La complessità di tali fenomeni richiede, inoltre, il contributo di team multidisciplinari e la condivisione dei risultati con i decisori politici e i professionisti sul campo, per accelerare la diffusione di pratiche realmente efficaci.

7. Conclusioni

L'amministrazione condivisa si pone come l'ultima fra le possibili opzioni di intervento a disposizione delle pubbliche amministrazioni italiane per affrontare le sfide attuali. Da un lato, si collega in continuità con i principi della New Public Governance; dall'altro, però, non può ancora avvalersi di standard consolidati o prassi comunemente riconosciute. Di qui le difficoltà organizzative legate alle pratiche di coprogrammazione e coprogettazione, che esigono un impegno significativo, sia culturale che strutturale.

Al tempo stesso, l'ibridità si profila come sfida chiave: conciliare logiche e modelli operativi differenti richiede capacità amministrative

Maddalena Sorrentino

Le pratiche collaborative
nelle amministrazioni pubbliche:
tra ibridità e sfide organizzative

avanzate, indispensabili per gestire risorse, processi decisionali e relazioni complesse. Se adeguatamente coltivata, l'ibridità costruttiva può favorire l'integrazione delle nuove forme di collaborazione con quelle preesistenti, generando un ambiente fertile per soluzioni innovative. In caso contrario, si corre il rischio di alimentare conflitti e disordine organizzativo.

Infine, l'opzione collaborativa va valutata con pragmatismo e in rapporto agli obiettivi specifici di ciascun ente. Sebbene comporti rischi e incertezze, essa offre opportunità concrete di migliorare la qualità dei servizi, promuovere coesione sociale e contribuire a soluzioni più inclusive e sostenibili. Mettendo in luce il potenziale e le criticità dell'amministrazione condivisa, questo contributo invita i decisori pubblici a riflettere sulle strategie necessarie per rendere la governance collaborativa una pratica solida e duratura nel panorama amministrativo italiano.

Nicola Basile

**Trappole e opportunità
nella coprogrammazione e
coprogettazione del welfare
locale: una analisi critica**

Abstract. Dopo una disamina dei principali riferimenti normativi su co-programmazione e co-progettazione, l'autore propone una lettura critica delle pratiche condivise individuando trappole ma anche condizioni favorevoli per il successo dell'amministrazione condivisa. Tra i potenziali rischi vengono annoverati l'elevato livello di impegno richiesto nella gestione delle relazioni tra i vari attori, la difficoltà di comporre diverse capacità e culture organizzative ma anche la mancanza di competenze specifiche, relazionali e di facilitazione. Si approfondiscono poi le esigenze per una pianificazione degli interventi che sia per fasi realizzabili, la costruzione di procedure di rendicontazione che non sottovalutino l'importanza dell'organizzazione, la presenza di processi territoriali omogenei e non a rischio di lobby e di elusione della concorrenza, nonché una leadership chiara.

Parole chiave: coprogrammazione, coprogettazione, leadership, lobby, competenze

1. Introduzione

L'Amministrazione condivisa punta a costruire istituzioni in grado di trasformarsi in piattaforme abilitanti¹, in grado di svolgere una funzione di

¹ Istituzioni che si propongono «di liberare, ibridare e potenziare le conoscenze, le competenze e le capacità di azione delle persone: dispositivi che promuovono processi divergenti in grado di produrre nuove opportunità e nuove occasioni a partire dalle azioni realizzate [...] e che possono aiutare nel riformulare temi e problemi e individuare e costruire nuove soluzioni possibili»(N. Basile, G. Imbrogno, "Sperimentare piattaforme sociali abilitanti", *Animazione Sociale*, 305, 2016, pp. 76-87).

capacitazione delle pubbliche amministrazioni, delle comunità e degli enti del Terzo Settore.

Piattaforme abilitanti capaci di promuovere un cambiamento di strategia e una ridefinizione dei ruoli dei diversi attori senza accettare un'impostazione da Stato minimo, che vede il pubblico principalmente in una posizione di soggetto regolatore. In questa direzione appare importante costruire diversi strumenti di sussidiarietà orizzontale.

Questo è possibile grazie al Codice del Terzo Settore che viene definito, con uno status specifico, grazie al riferimento all'interesse generale (articolo 1 CTS).

Come ci ricorda Arena, inoltre, i soggetti del Terzo Settore possono essere interpretati come un Giano bifronte, da un lato sono cittadini associati, quindi destinatari del sostegno dei soggetti pubblici ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, dall'altro lato, invece, rientrando in una definizione materiale di Repubblica – in quanto corpi intermedi che compongono la comunità nazionale – spetta a «essi, sempre ai sensi dell'articolo 118, di favorire le autonome iniziative dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale»²

Tra i vari strumenti, sicuramente la coprogrammazione e la coprogettazione assumono un ruolo centrale, perché permettono lo sviluppo di un sistema di welfare locale poroso e maggiormente in grado di promuovere benessere all'interno della comunità.

Diventano un modo per far sì che le istituzioni continuino a mantenersi vitali, capaci di mobilitarsi e in qualche modo oltrepassarsi³ e spingono l'amministrazione pubblica verso un nuovo posizionamento, ponendo gli attori, sia quello istituzionale sia quello sociale, in un'ottica di co-produzione delle policy attraverso un confronto costante che spinge lontano dai personalismi e dagli specialismi.

In questo senso gli strumenti di sussidiarietà orizzontale, se ben utilizzati, possono indurre ad un'innovazione "riflessiva" capace di trasformare i contesti territoriali, di arricchirli e – come detto inizialmente – di capacitarli.

² G. Arena, "Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore", in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni, *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 34.

³ R. Esposito, *Istituzione*, Bologna, il Mulino, 2021.

Per rendere possibile tutto questo è necessario affrontare due sfide. La prima, stimolare politici e tecnici ad un confronto continuo che produca nuove modalità di lavoro, con l'obiettivo dell'allargamento del campo di gioco e la possibilità di coinvolgimento dei soggetti della comunità nei processi di costruzione delle politiche territoriali.

La seconda sfida è la costruzione di un apparato burocratico-amministrativo-metodologico che renda possibile quell'auspicato allargamento del campo di gioco.

In questa direzione diventa necessario raccogliere tutte le indicazioni legislative degli ultimi 20 anni – dalla Legge nazionale 328/00 – che hanno cercato di trasformare in azioni quello che nei primi anni del 2000 era solamente un auspicio.

Proprio per questo ripercorreremo velocemente il percorso legislativo e la sua ratio, descriveremo l'istituto della coprogrammazione e poi della coprogettazione, provando a fornire anche alcuni schemi di lavoro che potranno essere utili agli Enti Pubblici e/o del Terzo Settore per intraprendere iniziative di questo tipo.

1.1 Dall'articolo 118 della Costituzione al Codice del Terzo Settore

L'Istituto della coprogrammazione e della coprogettazione trova il proprio riferimento nell'articolo 55 del D.lgs. 3 luglio 2017 e nell'articolo 118 della Costituzione.

L'articolo 118 della Costituzione è fondativo perché, sulla base della sussidiarietà orizzontale, riconosce le funzioni amministrative dei Comuni nel favorire l'iniziativa autonoma dei cittadini in forma singola e associata per la realizzazione di attività di interesse generale.

La riforma del Terzo Settore ne coglie lo spirito e li concretizza – vedremo in particolare con il Decreto ministeriale 72/2021 – in procedure. Rende possibile attuare azioni di cooperazione e collaborazione tra gli Enti del Terzo Settore e la Pubblica Amministrazione. Per l'attuazione di queste forme di collaborazione è centrale ricordare i principi della Legge 241/90 che richiama: cooperazione, all'efficienza, all'economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità.

In particolare, mette in evidenza la necessità di parità di trattamento nella selezione dei soggetti del Terzo settore. In tale direzione risulta

importante «la deliberazione ANAC n. 32 del 20 gennaio del 2016, per la quale la coprogettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione, ex articolo 11 della Legge 241/1990, che ha per oggetto la definizione di azioni innovative, sperimentali e complesse da realizzare, in termini di partenariato tra amministrazioni pubbliche e privato sociale».

La normativa vigente, pur non giungendo a equiparare i soggetti pubblici con i soggetti del Terzo Settore, ne incentiva la cooperazione con logiche diverse da quelle di riduzione delle relazioni a quelle di mercato. «L'impegno privato nella funzione sociale, come ribadito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020, non è riconducibile all'appalto di servizi e agli affidamenti in genere, bensì alla realizzazione di accordi procedimentali sostitutivi del provvedimento amministrativo, a norma dell'articolo 11 della Legge 241/1990»⁴.

1.2. La sentenza 131/2020

La coprogrammazione e la coprogettazione sono modalità di relazione tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore ispirate al principio di collaborazione.

La sentenza della Corte Costituzionale 131/2020 insiste sull'importanza, circoscrivendone le caratteristiche, e «identificandone le condizioni di sviluppo, di un modello di rapporto fra Pubblica Amministrazione e Terzo settore, già sperimentato e normato, imperniato sulla convergenza di obiettivi e sull'utilizzo di risorse pubbliche e private nell'ambito di specifici e integrati sistemi di programmazione e progettazione. Il loro scopo è di elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico. Una convergenza che ricomprende anche risorse pubbliche e private, ivi comprese le risorse strumentali e finanziarie»⁵.

⁴ E. Uccellini, "Amministrazioni pubbliche e Terzo settore di fronte alla sfida della coprogrammazione e coprogettazione", in N. Mondin, M. Simonetta (a cura di), *Le reti locali e i cicli di coprogrammazione e coprogettazione del welfare di comunità*, Milano, ANCILab Editore, 2022, p. 19.

⁵ Ivi, p. 21.

Questo appare l'elemento centrale e che giustifica gli istituti della coprogrammazione e coprogettazione, ovvero la possibilità di orientare lo sviluppo delle attività sociali verso il Bene Comune.

La sentenza della Corte Costituzionale 131/2020 «caratterizza il Terzo settore quale soggetto che si adopera per lo svolgimento di attività di interesse generale che lo rendono omologo per finalità all'Ente pubblico. Per questo motivo, sono previste forme di relazione tra i due soggetti che non presuppongono, come nel caso di soggetti di mercato, interessi diversi e contrapposti, ma un partenariato per perseguire insieme una finalità condivisa»⁶.

Il concetto di partnership implica una visione orizzontale delle relazioni e una collaborazione basata sulla parità. In quest'ottica, assumono un ruolo centrale la trasparenza e l'esigenza di garantire un trattamento equo a tutti i soggetti che instaurano un rapporto con l'ente pubblico. Proprio per questo motivo, è fondamentale che l'individuazione avvenga tramite bandi pubblici, redatti sulla base di criteri coerenti con gli obiettivi da perseguire. Questo evidenzia che la coprogrammazione e la coprogettazione non sono elementi elusivi della parità dei soggetti e non si prestano, come purtroppo ogni tanto appare, ad una scelta arbitraria della Pubblica Amministrazione.

Gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione coprono l'intero ciclo di programmazione delle politiche pubbliche⁷, attraversando le fasi dell'agenda setting, della formulazione, del decision making, dell'implementazione e della valutazione. Per questo motivo, sarebbe opportuno – o meglio, fortemente consigliabile – attuarli in modo consequenziale. Ciò dovrebbe contribuire, in particolare nella fase esecutiva, a ottimizzare e qualificare la spesa in coerenza con quanto emerso dall'analisi iniziale delle problematiche.

La coproduzione delle politiche pubbliche dovrebbe favorire un incremento della fiducia tra gli attori coinvolti, generando così una maggiore capacità di azione. Per attivare questo tipo di dinamica, è importante che la fase di coprogrammazione sia orientata verso ambiti di interven-

⁶ Ivi, 19

⁷ N. Basile, *Sviluppare e legittimare il welfare di comunità con la valutazione*, Milano, ANCILab Editore, 2022, p. 23.

to ampi e interconnessi. Riteniamo, inoltre, fondamentale che vengano poste al centro questioni in grado di valorizzare le intelligenze collettive delle comunità.

È fondamentale sottolineare come gli istituti introdotti dalla riforma del Terzo Settore – in particolare gli articoli 55 e 56 – rappresentino un cambio di paradigma particolarmente interessante, che consente di sperimentare concretamente modalità differenti di produzione delle politiche pubbliche. È altrettanto evidente che tali strumenti favoriscano l'innovazione nella gestione pubblica, cercando di superare i limiti del modello del New Public Management⁸. Resta però essenziale ricordare il ruolo centrale della scelta e della consapevolezza della componente politica.

1.3. Il Decreto ministeriale 72/2021

Il Decreto ministeriale n 72 del 31 marzo 2021 cerca di affrontare alcune problematiche emerse dopo la pubblicazione del Codice del Terzo Settore, soprattutto rispetto all'applicabilità e alle modalità attuative della coprogrammazione e della coprogettazione (anche sotto forma di accreditamento).

Il decreto, in questa logica, affronta, sia sotto il profilo teorico che procedurale, le diverse modalità attraverso cui la Pubblica Amministrazione e gli Enti del Terzo Settore possono collaborare. Rappresenta un utile supporto all'attuazione del Titolo VII del Codice del Terzo Settore, approfondendo e sostenendo l'applicazione dell'articolo 55 (coprogrammazione, coprogettazione, accreditamento), dell'articolo 56 (convenzioni con le organizzazioni di promozione sociale e le organizzazioni di volontariato) e dell'articolo 57 (convenzioni relative ai trasporti sanitari).

2. Alcune trappole

Presentata l'evoluzione normativa, appare importante analizzare quello che – sostanzialmente dall'emanazione della sentenza 130 – si è generato.

⁸ N. Basile, R. Sirtori, F. Viganò, "Co-programmare e co-progettare in mezzo ai problemi: I fili da tessere tra agire politico e agire tecnico", «Animazione Sociale», n. 362, 2023, p. 72.

In tale direzione è possibile evidenziare l'interesse dei diversi attori sociali, in particolare l'ente pubblico, a stimolare processi di coprogettazione.

Questa tendenza potrebbe fornire una risposta al crescente bisogno di sviluppare soluzioni flessibili e integrate, in grado di affrontare le sfide complesse del welfare contemporaneo. È anche vero che però, da un'analisi più attenta, possiamo rilevare anche un uso inadeguato e strumentale di questi due dispositivi. In sintesi, nonostante il loro potenziale innovativo, coprogrammazione e coprogettazione non sono prive di limiti e criticità. Proprio per sostenere l'implementazione e lo sviluppo di questi dispositivi legislativi appare importante evidenziare e approfondire le principali trappole emerse dai diversi processi di lavoro.

2.1. Eccesso dell'impegno relazionale

Una delle criticità più rilevanti nei processi di coprogettazione è l'elevato livello di impegno richiesto nella gestione delle relazioni tra i vari attori. Gli strumenti particolarmente collaborativi, se correttamente interpretati, risultano impegnativi dal punto di vista gestionale.

La teoria delle reti sociali di Granovetter evidenzia che se la costruzione di relazioni diventa un fine anziché un mezzo, si rischia di produrre solo narrazioni di partecipazione, senza sostanziali progressi operativi.

Per questo motivo, la scelta di attivare processi di co-programmazione e co-progettazione rischia in molti casi di essere un espediente retorico che non porta realmente a una modifica del proprio posizionamento. Le Amministrazioni Comunali continuano a interpretare il proprio ruolo in un'ottica di committente o, peggio ancora, in un tentativo di estrazione di valore, magari legato a processi di cofinanziamento male interpretati, al mancato riconoscimento dei costi generali oppure alla richiesta di estreme rimodulazioni delle azioni.

Il Terzo Settore, dall'altra parte, non accetta un vero e proprio ruolo di progettazione e, ancor meno, di programmazione. Spesso la sua funzione finisce per ridursi a quella di buon realizzatore, ma questo sicuramente tradisce la funzione centrale dell'Amministrazione Condivisa.

Possiamo dire, in effetti, che questi processi, così dis-organizzati, rischiano di generare una pressione eccessiva, specialmente quando gli attori non hanno realizzato un allineamento strategico orientato a costruire una reale partnership.

2.2. Complessità del Terzo Settore: diversità di capacità e culture Organizzative

Il Terzo Settore, in questa fase storica, è caratterizzato da una grandissima eterogeneità (Associazioni di Volontariato, Associazioni di Promozione Sociale, Cooperative Sociali, Imprese Sociali, Fondazioni, ecc.). Questo produce una situazione in cui le organizzazioni differiscono in maniera importante per dimensione e struttura, per capacità economica e competenze e, infine, per approccio culturale e vicinanza alle comunità.

La letteratura sul partnering sociale sottolinea come la creazione di valore collaborativo richieda una gestione attenta delle differenze di potere e delle aspettative, questione che rischia di non essere messa a tema e tantomeno trattata. L'approccio giuridico-amministrativo che spesso definisce gli orientamenti della nostra Pubblica Amministrazione rischia di sottovalutare la dimensione organizzativa e metodologica dei processi e ciò, in un processo come quello dell'Amministrazione Condivisa, risulta essere estremamente problematico.

Questo rende difficile la costruzione di partenariati equilibrati e competenti. Soprattutto, quello che si osserva è una forte partecipazione dei soggetti più professionali, che però tendono a non facilitare un coinvolgimento degli ETS che si muovono a livello più volontario e, ancora meno, della comunità. Questa riflessione mette in discussione il principio di sussidiarietà o – perlomeno – interroga rispetto ai reali risultati. Il rischio è che si costruiscano una serie di processi di co-programmazione e co-progettazione, ma senza la presenza della comunità.

2.3. Sistemi e modalità di rendicontazione

Le procedure di rendicontazione costituiscono un ostacolo alla partecipazione attiva degli Enti del Terzo Settore. Anche se nel DL 72/2021, infatti, viene indicata la Circolare Ministeriale 2/2009, questa è spesso disattesa e – a dire il vero – anche scarsamente conosciuta dagli enti del settore.

In questa direzione, sappiamo, che l'eccessiva burocratizzazione può soffocare l'innovazione istituzionale e, in particolare, l'Amministrazione Condivisa. Quello che sta accadendo in molti territori è, da un lato, la diminuzione della partecipazione alle procedure di co-progettazione oppure un'adesione sempre meno convinta, dall'altro, invece, un posizionamento mimetico che, come anticipato, rischia di limitare in maniera

importante il possibile ruolo progettuale e la funzione programmatoria degli Enti del Terzo Settore.

Sempre in questa direzione, anche se non è sicuramente questa la sede per approfondirla, non si può non citare anche la problematica legata alla modalità del convenzionamento.

Dall'altra parte, guardando agli Enti del Terzo Settore, non sempre è facile far comprendere ai soggetti co-progettanti che le modalità attuative ed economiche non sono paragonabili a quelle delle gare, e proprio per questo non è possibile ricavare delle utilità dalla gestione dei servizi e dei progetti.

2.4. Scarsità dei tempi

La gestione delle tempistiche è un tema centrale per la realizzazione di processi reali e funzionali al raggiungimento degli obiettivi. È necessario che nel disegno dei processi si tenga conto dei tempi e delle modalità necessari per la loro attivazione.

Quello che osserviamo sui territori, purtroppo, è che non sempre il fattore tempo viene tenuto in considerazione e questo spesso porta a sviluppare processi frammentati che non generano quel valore aggiunto che ci si aspetterebbe da una modalità collaborativa.

Il rischio reale è di attribuire, ai dispositivi della co-progettazione e della co-programmazione, una serie di limiti legati a una cattiva gestione dei processi di lavoro.

2.5. Trappole retoriche e corporate capture

L'eccesso di narrazioni retoriche rischia di depotenziare i processi sociali che si stimolano con la co-programmazione e la co-progettazione. Come abbiamo evidenziato in altre sedi, «sovente si nota l'applicazione di etichette, che richiamano modelli innovativi di intervento, a pratiche ordinarie. Il risultato è la dispersione delle energie orientate al cambiamento. Si smette di interrogarsi sulle prassi, lontane da un effettivo cambiamento, per chiudersi appagati in narrazioni rassicuranti e autocentrate»⁹.

⁹ N. Basile, "Coprogrammare e coprogettare per innovare le istituzioni", in N. Mondin, M. Simonetta (a cura di), *Le reti locali e i cicli di coprogrammazione e coprogettazione del welfare di comunità* cit., p. 67.

Siamo convinti, per esempio, che in questi anni si sia generalmente abusato del termine “generativo”, finendo per impoverirlo e depotenziarlo, anche in relazione alla programmazione e progettazione delle politiche.

In questa direzione, evidenziamo che la retorica partecipativa può diventare un fine in sé, favorendo la cattura del controllo decisionale da parte di pochi. Diventa fondamentale, anche per evitare un uso scorretto delle risorse, riuscire a evitare le trappole che rischiano di distorcere i processi territoriali e sviluppare progettualità orientata agli interessi dei soggetti coinvolti.

Nella fase di analisi e ragionamento è apparso chiaro che, se mal utilizzata, la coprogettazione può stimolare sistemi di lobbying territoriali che tendono a soffocare le energie della comunità. Questo è un rischio insidioso assolutamente da evitare, ma che rischia di essere molto presente nell’attuale panorama.

È fondamentale che la coprogrammazione e la co-progettazione non siano sistemi per eludere la concorrenza: essere fuori dal Codice degli Appalti non deve portare a eludere la trasparenza. Anzi questi dispositivi necessitano, per un corretto funzionamento, di maggior trasparenza e di una sempre più significativa partecipazione.

È imprescindibile che l’amministrazione metta in campo un’equivocanza verso tutti i soggetti che intendono farsi attivi. È fondamentale incoraggiare reti plurali oppure Issue Network (reti centrate su uno specifico problema) in modo che ci sia una sostanziale equità. Questa dimensione appare centrale per evitare che dietro l’etichetta della “collaborazione” si nasconda un approccio parziale e contraddittorio rispetto alla Legge 241/90, che porti a acquistare i territori invece che a costruire processi abilitanti.

2.6. Formalizzazione e governance insufficiente

Costruire sistemi collaboranti necessita, oltre ad un nuovo posizionamento dei diversi soggetti coinvolti, anche di sistemi di architettura istituzionale e governance collaborative. Quello che si osserva sui territori, purtroppo, è una certa disattenzione alla definizione dei contesti collaborativi e, soprattutto, come già anticipato, una scarsa gestione di tali contesti. Il DL 72/21 non approfondisce il tema – lasciando così la

massima libertà – purtroppo però non sempre si osserva un’attenzione al ruolo dei diversi attori sociali, una definizione chiara della visione e degli obiettivi e, ancor meno, delle modalità di lavoro e di presa delle decisioni. Il rischio è quello di ricadere – anche involontariamente – in un modello tipico delle modalità di esternalizzazione. Questo risulta essere un elemento particolarmente critico sul quale interrogarsi in maniera profonda. Fa riflettere, per esempio, che nei sistemi di governance non sono quasi mai presenti soggetti della comunità che potrebbero dar corpo al concetto di sussidiarietà orizzontale.

Appare interessante anche evidenziare come in alcuni casi troviamo la definizione degli assetti e della governance, ma purtroppo questi non vengono realmente agiti. In queste situazioni risulta evidente una carenza di leadership capace di promuovere e gestire i processi di lavoro e quelli decisionali.

Rispetto al tema della governance, inoltre, pesa anche una situazione nella quale l’infrastruttura sociale – per una serie di ragioni che non possiamo qua approfondire – risulta sempre più indebolita.

2.7. Carenza di competenze specifiche sulla gestione dei contesti collaborativi

La mancanza di competenze specifiche nella gestione di processi collaborativi rappresenta una trappola che limita la capacità degli attori di superare gli ostacoli. L’eccessiva centratura sulle procedure burocratico-amministrative quale fattore per lo sviluppo di istituti come la coprogrammazione e la coprogettazione ha concentrato la dimensione formativa su questi aspetti lasciando scoperta tutta la dimensione legata alla gestione dei gruppi e dei processi cooperativi.

Proprio per questo non tutti i processi (formalmente intesi) di coprogrammazione e coprogettazione danno luogo a una reale coproduzione di politiche. Perché questo si realizzi, è necessario che si diano delle pre-condizioni teoriche ma, allo stesso tempo, che esse trovino declinazione operativa nel corso dei processi.

Il rischio, altrimenti, è di interpretare la coprogettazione come procedura per l’individuazione di soggetti a cui affidare servizi: uno strumento di risparmio, dunque, e di maggiore flessibilità rispetto ai più stringenti vincoli del Codice degli Appalti.

3. *Possibili uscite*

In estrema sintesi vogliamo provare a lanciare alcune suggestioni che, a nostro avviso, potrebbero portare a un'evoluzione del sistema territoriale.

3.1. Evoluzione del linguaggio e visione nel welfare

Scegliere un approccio basato sulla co-programmazione e sulla co-progettazione equivale a orientarsi verso un modello di welfare collaborativo. Questo significa non concentrarsi esclusivamente sulle proposte concrete, ma dare rilevanza al processo e al cambiamento che si vuole generare all'interno della comunità. Riferendoci alla Teoria del Cambiamento possiamo affermare che l'attenzione si deve spostare dagli output agli outcome.

3.2. Sfide e ostacoli dell'innovazione dei sistemi complessi

Scegliere di muoversi in un'ottica di collaborazione significa accettare di uscire dagli schemi classici e conosciuti per entrare in un terreno inedito. La scelta è quella di ibridare percorsi e accettare di scommettere sulla capacità di innovazione dei diversi soggetti coinvolti nelle attività. Significa identificare nelle energie territoriali un'opportunità per innovare i sistemi e offrire nuove vocazioni ai territori.

3.3. Rappresentanza e legittimità nei processi partecipativi

Nella costruzione di Architetture Istituzionali Collaborative, modelli organizzativi e sistemi di governance, emergono tre questioni principali: l'esigenza di ampliare la rappresentanza comunitaria, l'importanza della trasparenza dei processi ispirata dalla Legge 241/91 e l'attenzione a non ridurre la coprogrammazione e la coprogettazione a mere procedure amministrative, ma a utilizzarle come parte di un processo sociale che genera collaborazione. Questi aspetti risultano centrali nelle politiche locali, proprio perché, come più volte detto, in alcuni passaggi appare fondamentale stimolare il coinvolgimento degli attori territoriali.

4. Conclusioni e Raccomandazioni

La coprogrammazione e la coprogettazione potrebbero svolgere un ruolo importante per il miglioramento del welfare locale, ma la loro efficacia dipende dalla rilevanza che il processo sociale riesce ad avere all'interno della procedura amministrativa. Pensiamo che affrontare le criticità descritte possa permettere di superare alcune criticità. Per trasformare queste sfide in opportunità, è necessario sviluppare un approccio sistematico che si concentri su alcuni elementi chiave.

In primo luogo, appare fondamentale un deciso investimento nella semplificazione burocratica. Le procedure di rendicontazione, in particolare, necessitano di una maggior definizione e chiarezza in modo da garantire la trasparenza ma, al tempo stesso, non penalizzare gli enti del Terzo Settore. Questo processo di semplificazione dovrebbe essere accompagnato dall'introduzione di strumenti digitali appropriati e dalla standardizzazione delle procedure più ricorrenti.

Il tema della trasparenza e del monitoraggio rappresenta il secondo pilastro su cui costruire processi efficaci. È necessario istituire sistemi di monitoraggio partecipativo che coinvolgano tutti gli attori, non solo come oggetti di controllo ma come soggetti attivi nel processo di valutazione. Questo approccio permetterebbe di identificare tempestivamente criticità e aree di miglioramento, garantendo al contempo la responsabilità di tutti i soggetti coinvolti. Uscendo dalla retorica della Valutazione di Impatto, che rischia di essere più un vincolo che una potenzialità, si tratterebbe almeno di realizzare una seria co-valutazione dell'implementazione.

La formazione continua emerge come elemento imprescindibile per il successo di questi processi. Non si tratta solo di competenze tecniche o amministrative, ma soprattutto di capacità relazionali e di facilitazione. Gli operatori, sia della Pubblica Amministrazione sia del Terzo Settore, devono essere formati nella gestione delle dinamiche collaborative, nella mediazione dei conflitti e nella facilitazione dei processi decisionali condivisi. La formazione, inoltre, ha un'importante funzione di allineamento strategico tra i diversi attori sociali: la condizione di momenti formativi può diventare lo spazio nel cui ridisegnare visioni territoriali.

Infine, l'adozione di un approccio incrementale e strategico appare cruciale. La pianificazione degli interventi deve procedere per fasi re-

Nicola Basile

Trappole e opportunità nella
coprogrammazione e coprogettazione
del welfare locale: una analisi critica

alizzabili e ben definite, permettendo di costruire progressivamente la fiducia tra gli attori coinvolti. Questo approccio consente di consolidare le pratiche collaborative, verificarne l'efficacia e apportare gli aggiustamenti necessari prima di procedere a implementazioni più ampie.

Questi elementi pensiamo possano aumentare il potenziale trasformativo della coprogrammazione e della coprogettazione, superando le criticità evidenziate e costruendo un sistema di welfare realmente partecipativo e rispondente alle problematiche della comunità. La sfida è complessa ma ineludibile per chi vuole contribuire a un reale cambiamento nel modo di concepire e realizzare le politiche sociali.

Autori

Nicola Basile Nato a Milano nel 1976, si laurea in Scienze dell'Educazione e frequenta prima un Master in Social Planning al Politecnico di Milano e poi in Previsione Sociale all'Università di Trento. Presidente di Post Società Benefit (www.postsb.it). Si occupa di amministrazione condivisa, progettazione, innovazione sociale, future studies, consulenza organizzativa e valutazione di impatto nell'ambito del terzo settore e della Pubblica Amministrazione. Negli anni collabora con diverse organizzazioni del Terzo Settore, enti pubblici, Università dell'Insubria (DOTS-LAB), Università Cattolica, e Fondazione Giangiacomo Feltrinelli. Fa parte del Comitato di Redazione delle riviste *Animazione Sociale* e *Prospettive Socio Sanitarie*.

Mauro Bonaretti, Consigliere della Corte dei Conti, economista. Attualmente è Capo Dipartimento per la Mobilità Sostenibile del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili. È stato Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Capo di Gabinetto di diversi Ministri, Direttore generale del Comune di Reggio Emilia e Presidente dell'Associazione dei Direttori generali degli enti locali. Ha coordinato alcuni dei più importanti programmi nazionali di riforma delle amministrazioni pubbliche. Sui temi dell'innovazione organizzativa ha collaborato con numerose Università, Centri di ricerca e formazione, società di consulenza. È membro di diversi comitati scientifici di riviste specializzate.

Giuseppe Della Rocca, già professore di Sociologia del Lavoro e dell'Organizzazione all'Università degli Studi della Calabria, collaboratore e presidente del nucleo di valutazione dell'ARAN, partner e fondatore della RSO (Ricerche Sistemi Organizzativi) e più tardi della MAIN (Management Innovazione). Autore di monografie e articoli nazionali e internazionali tra cui due *international*

handbook sui rapporti di impiego e relazioni sindacale in Europa e un secondo sui paesi appartenenti all'OECD; nel 2017 con Carlo Dell'Aringa a curato un lavoro collettaneo sulla Pubblica Amministrazione in Italia, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel, retribuzioni, produttività, organizzazione* (il Mulino).

Chiara Goretti direttore dell'Ufficio per la Valutazione delle Politiche Pubbliche e dell'Attività Amministrativa del Senato della Repubblica. Laurea in Economia presso la Libera Università degli Studi Sociali (LUISS) di Roma e M.Sc. in Economics presso la University of York (UK). Nel 1991 vince il primo concorso per economisti bandito dalle amministrazioni parlamentari come consigliere parlamentare. Nel corso dell'attività lavorativa presso il Senato, ha coperto numerose posizioni e nel suo percorso professionale figurano numerosi incarichi, tra gli ultimi quello di membro del Consiglio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2014-2021), e di capo della segreteria tecnica per l'attuazione del PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021-2023). Ha, inoltre, pubblicato numerosi contributi sui temi del bilancio e della finanza pubblica.

Alfredo Marra è professore ordinario di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano-Bicocca. Si è laureato in Giurisprudenza nel 2003 presso l'Università degli studi di Milano-Bicocca e ha conseguito il dottorato in Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Milano nel 2007. I suoi principali interessi di ricerca riguardano l'organizzazione amministrativa, l'istruzione superiore, il processo amministrativo, la regolazione dei mercati. Nella sua attività di ricerca e di insegnamento cerca di coniugare teoria ed esperienza amministrativa.

Pierluigi Mastrogiuseppe, laurea in Economia aziendale, è attualmente direttore generale della Direzione Studi, Risorse e servizi di ARAN, ruolo nel quale ha partecipato alla delegazione datoriale di numerose trattative di contrattazione collettiva nazionale, curando anche le fasi di analisi delle compatibilità economica dei contratti sottoscritti. Sempre nel medesimo ruolo, ha svolto attività di studio, analisi e ricerca, prevalentemente sui temi della gestione retributiva e delle relazioni sindacali in ambito PA. Ha svolto, in passato, attività di consulenza per alcune amministrazioni pubbliche. È stato dirigente presso un ente locale, presso il ministero dell'Economia e Finanze nonché componente di alcuni organismi indipendenti di valutazione. Formatore e autore di pubblicazioni sui temi del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e del management pubblico.

Francesca Mattioli PHD in Relazioni di Lavoro, dal 2001 lavora presta servizio presso la Pubblica Amministrazione, dove ha maturato una esperienza in enti pubblici del territorio di diverso ordine e grado, tra cui la Regione Emilia Romagna. Ha partecipato a diversi progetti di ricerca, collabora con l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia ed enti di formazione su temi inerenti le politiche economiche e sociali territoriali e l'innovazione organizzativa. I suoi ambiti di interesse si rivolgono principalmente alle politiche pubbliche e all'organizzazione dei servizi alla persona nella Pubblica Amministrazione.

Guido Melis è stato Professore ordinario di Storie delle Istituzioni Politiche alla Sapienza Università di Roma. Ha scritto numerosi volumi e saggi tra i quali *Storia dell'amministrazione italiana 1861 - 1993* e *Fare lo Stato per fare gli italiani*, entrambe per il Mulino (1996 e 2015). Dirige la rivista *Le carte della Storia*.

Claudia Peiti Economista e Partner di REF Ricerche, si occupa di ricerca e attività consulenziali relative al lavoro e all'organizzazione, con particolare attenzione agli impatti dell'innovazione. Ha inoltre gestito progetti volti ad affiancare enti pubblici e società nelle scelte di valutazione della performance, riorganizzazione e di valutazione delle politiche sulle risorse umane. Accanto all'utilizzo di strumenti quantitativi di analisi, da anni utilizza anche metodologie per l'indagine qualitativa, conducendo interviste strutturate, semistrutturate o libere per la progettazione di soluzioni nell'ambito del cambiamento organizzativo e del lavoro.

Maddalena Sorrentino è Professoressa associata di Organizzazione Aziendale presso il Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi della Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali (SPES) dell'Università degli Studi di Milano. Dirige ICONA, Centro di Ricerca coordinato dedicato al cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche. I suoi articoli sono apparsi su riviste internazionali, tra cui *Public Management Review*, *Administration & Society*, *Public Money and Management*, *Public Policy and Administration*, *Policy and Society*, *Government Information Quarterly*. Siede nell'Editorial board di varie riviste accademiche. Ha svolto numerosi incarichi professionali nel campo dello sviluppo organizzativo in enti pubblici a livello nazionale e locale.

Cesare Vignocchi Laurea in Economia Politica in Italia e Master in Economics alla UCL di Londra è responsabile degli studi e delle analisi sulle principali tematiche afferenti la Pubblica Amministrazione italiana. Lavo-

ra correntemente nell'ambito della contrattazione collettiva e dei sistemi salariali del pubblico impiego. Coordina il gruppo di REF Ricerche che ha contribuito alla determinazione di costi e fabbisogni standard dei Comuni italiani. Si è occupato dell'impatto della regolazione pubblica sulle imprese private. Svolge attività di consulenza per numerose istituzioni statali del nostro paese e ha pubblicato diversi saggi sulle tematiche di interesse.

Gli autori di questo volume: Nicola Basile, Mauro Bonaretti, Giuseppe Della Rocca, Chiara Goretti, Alfredo Marra, Pierluigi Mastrogiuseppe, Francesca Mattioli, Guido Melis, Claudia Peiti, Maddalena Sorrentino, Cesare Vignocchi.

Il Centro Einaudi nasce nel 1963 e si propone come punto di riferimento nel panorama culturale italiano: opera a due livelli, teoretico e di analisi empirica, tentando di cogliere e «anticipare» i tempi e i temi dell'analisi e del dibattito politico-economico nazionale e locale. Il Centro Einaudi conduce ricerca indipendente, organizza seminari, cura la formazione di giovani studiosi, pubblica libri e periodici su carta e online. L'approccio è orientato alle politiche, multidisciplinare, il riferimento è la tradizione liberale.

ISBN 978-88-94960-34-1