

36 **Lavorare al servizio pubblico**

Sindacalismo

Quadrimestrale
gennaio - aprile 2018
NUOVA SERIE

Rivista di studi sull'innovazione
e sulla rappresentanza del lavoro nella società globale

RUB3ETTINO

Comitato scientifico

Direttore: Andrea Ciampani (Università LUMSA di Roma)

Vicedirettori: Leonardo Becchetti (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"), Enrico Gragnoli (Università degli Studi di Parma)

Giuseppe Croce (Sapienza Università di Roma), Sebastiano Fadda (Università degli Studi di Roma Tre), Carlo Gelosi (Università per stranieri Dante Alighieri di Reggio Calabria), Stefano Gheno (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Pasquale Pugliese (Politecnico di Bari)

Segreteria scientifica

Giorgio Caridi, Plinio Limata

Segreteria di redazione

Luca Mazzucco, Davide Clari, Giovanna Marciano, Matteo Melone

Corrispondenti esteri

Thomas Kroll (Germania), Jose M. Magone (Gran Bretagna), Mirton Resuli (Albania), Bogdan Szlachta (Polonia), Pierre Tilly (Belgio), Angel Galindo Garcia (Spagna)

Corrispondenti scientifici appartenenti ad associazioni e istituzioni di ricerca

Jorge TorreSantos (Archivio del Lavoro), Alberto Berrini (Valori), Giuseppe Berta (Associazione Torino Internazionale), Aldo Carera (Fondazione Giulio Pastore), Marco Cilent (ETUC), Fabrizio Loreto (Sislav), Małgorzata Kiwior Filo (Euronet ASEGE), Stefano Musso (ISMEL), Pietro Neglie (Fondazione Bruno Buozzi), Giovanni Orsina (Fondazione Luigi Einaudi), Giancarlo Pellegrini (Istituto per la Storia dell'Umbria Contemporanea), Michele Viviani (AICCON)

*La rivista è promossa dalla Fondazione Ενέργεια
Via Salaria 83, 00198 Roma
tel.: +39 06 8440421 - fax: +39 06 8548458
email: fondazione.energeia@flaei.org*

Sommario

EDITORIALE

Nel lavoro quotidiano per la vita comune	5
--	---

Ricerche e interventi

IGNAZIO GANGA

Un'iniziativa sindacale partecipata e socialmente responsabile nel servizio pubblico	9
--	---

CARLO GELOSI

La Pubblica Amministrazione al servizio del cittadino	15
---	----

MARIA ROSALIA MEGNA

Il pubblico impiego tra etica del lavoro e responsabilità disciplinare	31
--	----

GIUSEPPE CROCE

I presupposti errati del reddito di cittadinanza	55
--	----

Notes

CONFINDUSTRIA E CGIL, CISL, UIL

Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali
e della contrattazione collettiva

Accordo interconfederale sottoscritto il 9 marzo 2018	63
---	----

AGENZIA PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (ARAN)

Monitoraggio della contrattazione integrativa.

Rilevazione sintetica anno 2017	77
---------------------------------	----

Abstract

89

<i>Résumés</i>	91
----------------	----

<i>Elenco degli autori</i>	93
----------------------------	----

EDITORIALE

Nel lavoro quotidiano per la vita comune

Se c'è un momento in cui la persona che lavora afferra in maniera immediata e intuitiva il significato della propria opera è quando percepisce il risultato ottenuto. Ora la questione si fa più acuta quando il lavoro è in diretta relazione con le altre persone, quando si lavora per la collettività, quando si avverte di prendere parte "all'incessante elevazione culturale e morale della società, in cui vive in comunità con i propri fratelli" (così Giovanni Paolo II nella Enciclica *Laborem Exercens*, 1981). Non c'è dubbio, per riprendere le parole del pontefice che più di altri ha segnalato il crinale delle trasformazioni del lavoro, che "nel nostro tempo diventa sempre più rilevante il ruolo del lavoro umano, come fattore produttivo delle ricchezze immateriali e materiali; diventa, inoltre, evidente come il lavoro di un uomo si intrecci naturalmente con quello di altri uomini. Oggi più che mai lavorare è un lavorare con gli altri e un lavorare per gli altri: è un fare qualcosa per qualcuno" (*Centesimus annus*, 1991).

Sembra, tuttavia, che questa dinamica risulti non avvertita nel lavoro pubblico in tutte le sue dimensioni. Mentre si costituiscono associazioni di consumatori, per la richiesta di qualità dei servizi che le persone e la comunità richiedono, sembra smarrirsi la consapevolezza che ciascun lavoratore si trovi ad essere cittadino e consumatore. Cittadino, consumatore, lavoratore sono profili della stessa esperienza personale. Tutti coinvolti nella riforma quotidiana del comune vivere; in tale processo si coglie la crescita civile di una comunità. È tale carattere che attraversa il "servizio pubblico", sia che lo s'intenda come servizio offerto alla collettività, sia come portatore di un ruolo specifico nell'interesse pubblico, sia come riferimento ad una proprietà o ad un ente che presta il servizio.

Il lavoro rivolto al soddisfacimento dell'interesse pubblico, che "costituisce l'essenza stessa della pubblica funzione o del servizio pubblico", trova il pubblico dipendente al servizio insieme della società e delle istituzioni. Non è difficile cogliere le criticità che tale approccio può additare se si tiene conto della varietà e della molteplicità dei livelli delle problematiche che sembrano affliggere oggi il lavoro pubblico. Non c'è dubbio che mai come oggi occorranو nuove strategie per i servizi essenziali e per la funzione pubblica. Così come appare necessario promuovere e sviluppare una *social innovation* destinata a produrre al tempo stesso valori economici e sociali, contribuendo alla formazione di capitale umano; oppure per garantire una universalità del servizio, attraverso il controllo statale o l'implementazione dei diversi sistemi di partecipazione socio-economica.

E se occorre una governance sociale, richiesta dalla trasformazione del welfare, nel gestire una sempre maggiore complessità di relazioni tra attori necessita una rinnovata cultura di dialogo sociale. Al centro delle politiche e degli strumenti che si intendono attivare in questi ed altri campi, a partire da investimenti adeguati e dal cambiamento generazionale nella crescita occupazionale, peraltro, resta l'esigenza di alimentare una rinnovata cultura del lavoro personale e collettivo, una etica della responsabilità personale e collettiva.

Questa esigenza non viene meno in un sistema economico e sociale avanzato, con una accelerata trasformazione tecnologica. Al contrario. "Nelle precedenti fasi dello sviluppo, – ricordava ancora Giovanni Paolo II – l'uomo è sempre vissuto sotto il peso della necessità: i suoi bisogni erano pochi, fissati in qualche modo già nelle strutture oggettive della sua costituzione corporea, e l'attività economica era orientata a soddisfarli. È chiaro che oggi il problema non è solo di offrirgli una quantità di beni sufficienti, ma è quello di rispondere ad una domanda di qualità: qualità delle merci da produrre e da consumare; qualità dei servizi di cui usufruire; qualità dell'ambiente e della vita in generale". (*Centesimus Annus*). E aggiungeva: "per conseguire questi fini è ancora necessario un *grande movimento associato dei lavoratori*".

In un campo caratterizzato dalla multiforme esigenza di soddisfare i bisogni emergenti dalla vita quotidiana delle comunità socio-politiche con infrastrutture e servizi materiali e immateriali, così come con molteplici forme di disciplina e di regolazione, il sindacato associativo può costituire una risorsa strategica per implementare quella crescita economica, sociale e civile di cui ha bisogno la realtà odierna; di cui ha bisogno la singola persona che lavora, di cui hanno bisogno le istituzioni. Anche, e soprattutto, nel servizio pubblico.

RICERCHE E INTERVENTI

IGNAZIO GANGA

Un'iniziativa sindacale partecipata e socialmente responsabile nel servizio pubblico

Una premessa di contesto

Non c'è dubbio che la qualità di una società si misura anche dal livello dei servizi che eroga alla propria comunità. Sotto il profilo quantitativo, ma soprattutto qualitativo i servizi alla persona, alla collettività, al sistema economico-produttivo misurano il benessere e sono un indiscusso indice anche di misurazione del tasso di democrazia e pluralismo di una nazione.

Soprattutto nelle fasi di crisi, i Paesi a più elevata vulnerabilità finanziaria intervengono sui servizi in parte affidandoli a soggetti privati o al volontariato, in parte chiamando gli utenti alla partecipazione economica delle prestazioni utilizzate, in parte rivedendo i livelli minimi da erogare.

Questa tendenza che negli ultimi dieci anni ha interessato diverse realtà dell'Unione Europea ha messo in moto un dibattito giuridico di grande delicatezza e importanza al quale partecipano, oltre agli studiosi e agli operatori politici e sociali, anche le Corti costituzionali dei diversi paesi e le stesse Corti europee. Un dibattito che può essere sintetizzato nella domanda: "Fino a che punto la crisi economica e finanziaria può essere affrontata comprimendo i diritti senza correre il rischio di non riconoscerli nemmeno più come tali?".

È una domanda molto impegnativa perché dalla risposta che ad essa si dà dipende in buona parte la coesione sociale di una popolazione. Quanto più settori della società si sentono privati di una aspettativa di diritto o anche di un determinato livello di quel servizio, tanto più si acuiranno le tensioni tra gruppi e si sfalderà il tessuto di convivenza serena di quella società. Ma la risposta a quella domanda deve anche essere molto responsabile, perché deve

evitare di avere la vista breve o limitata: breve, perché mira a salvaguardare posizioni nel breve periodo, senza preoccuparsi del mantenimento di quel livello anche sul lungo periodo; limitata, perché guarda solo o soprattutto all'interesse e ai diritti propri, del proprio gruppo di appartenenza o di riferimento, senza preoccuparsi del benessere generale.

Queste considerazioni iniziali sono anche le premesse indispensabili per individuare il ruolo che una organizzazione sindacale deve svolgere nell'ambito degli operatori che erogano servizi pubblici, a prescindere dalla natura giuridica privata o pubblica del datore di lavoro o del contratto di lavoro.

All'interno di questo ruolo rientrano diverse funzioni che non è possibile classificare in modo gerarchico perché è nel loro insieme che si caratterizza un'azione sindacale partecipata e socialmente responsabile. Vediamole nel dettaglio.

Le dimensioni di una proposta sindacale partecipata e socialmente responsabile

La prima funzione è quella storica del movimento sindacale e riguarda la rappresentanza e la tutela del lavoro. Negli ultimi anni, anche questa funzione ha sofferto la ristrettezza di risorse investite nel servizio pubblico. Blocco del *turn-over* e drastica riduzione dei finanziamenti per la formazione hanno di fatto determinato un aggravio di lavoro e un contenimento del sostegno alla professionalità dei lavoratori, che riescono a tenere il passo alle richieste sempre più specifiche e meno standardizzate da parte dei destinatari dei servizi con un *surplus* di impegno e disponibilità. Nonostante questo impegno, spesso i lavoratori pubblici si trovano ad operare in contesti organizzativi oggettivamente inadatti e carenti e non è un caso che si diffondano con preoccupante trend i casi di aggressione nei loro confronti, che sempre più spesso trovano spazio anche nei mezzi di informazione. Il ruolo del sindacato in questo senso deve continuare a essere quello di salvaguardare e valorizzare la dignità del lavoro e in primo luogo quello degli operatori dei servizi. Rinnovi contrattuali, relazioni sindacali partecipative e adeguamento della normativa lavoristica sono un aspetto importante della tutela, ma essa è ancora più *efficace se attraverso l'azione sindacale classica si riesce a far riconoscere il valore sociale del lavoro nei servizi pubblici*.

La seconda funzione è quella della integrazione tra le diverse modalità di erogazione dei servizi, ferma restando l'insostituibile e particolare azione del volontariato che rappresenta una caratteristica precipua dell'erogazione dei servizi, soprattutto alla persona. Nelle ipotesi in cui un servizio è erogato

anche da soggetti privati, è *necessario valorizzare i livelli di professionalità di operatori* che operano in condizioni organizzative differenti in modo che siano riconosciute le professionalità di tutti i lavoratori, seppure attraverso istituti contrattuali diversi e tipici di ognuno dei settori. I settori della sanità e dei servizi alla persona sono ancora una volta emblematici di questa situazione.

La terza funzione è quella più delicata in quanto finalizza l'azione sindacale all'interesse generale di una comunità e a *saldare un'alleanza tra operatori e utenti*. Va detto subito che a questa funzione possono adempiere con più credibilità solo le organizzazioni confederali che, proprio perché organizzano lavoratori di settori diversi, hanno interesse per propria natura a una politica sindacale che non sia solo settoriale ma che valuti gli effetti sociali della propria azione.

Come CISL abbiamo da sempre affermato il principio per cui l'azione contrattuale non può essere scissa dal perseguimento dell'interesse generale e, fin dalla mozione conclusiva del Consiglio Generale di Ladispoli del 1953, si affermava che "I sindacati aderenti alla Cisl (...) ritengono di assolvere ai loro doveri e alla loro responsabilità constatando ed indicando (che) per giungere ad un reale miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori, senza distinzione di sorta fra lavoratori dell'industria, dell'agricoltura, del commercio e dei servizi, l'azione sindacale in senso stretto, ossia la politica contrattuale, deve sempre più adeguarsi allo stretto rapporto che la lega a esaltare al massimo l'efficienza del sistema economico nazionale e quella delle sue unità produttive". In questa formulazione, che negli anni successivi fu espressa anche con esplicito riferimento ai servizi e al benessere sociale dell'utenza, si ritrovano le ragioni della confederalità che soprattutto in periodi di carenza di risorse rendono più difficile la rappresentanza degli interessi immediati, ma che sono il presupposto di un'azione sindacale che non intende chiudersi in una prospettiva refrattaria al benessere sociale ed economico del paese.

Tre pilastri dell'iniziativa sindacale

Raccogliendo le considerazioni che abbiamo proposto finora alla riflessione per una complessiva prospettiva d'iniziativa confederale, possiamo dire che lo scenario dell'azione sindacale nel settore dei servizi appare poggiare su tre principali pilastri:

a. *Il pilastro della progettualità sociale*. La preoccupante situazione e la necessità di individuare una via d'uscita che non deprima l'economia, ma

che ponga le basi per l'avvio dello sviluppo nei tempi più rapidi possibili e con effetti positivi, richiede una condivisione delle misure che coinvolga ad ogni livello rappresentanti di interessi economici, sociali e del lavoro. A livello nazionale si tratta di indirizzare le politiche e le funzioni strutturalmente indispensabili per il rilancio dell'economia, dell'occupazione, del benessere sociale anche per ristabilire una trama di relazioni di fiducia che consolidando la convivenza civile sia essa stessa garanzia di risultati positivi.

In via del tutto indicativa, ma per marcare la necessità che si individuino poche politiche sulle quali convogliare gli sforzi di riorganizzazione anche delle amministrazioni, indico quali politiche da privilegiare: le politiche industriali e di sostegno alle aziende, le politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale, le politiche della salute e dell'assistenza. Le prime per rilanciare l'economia, le seconde per rilanciare un'occupazione qualificata, le terze per far fronte ad esigenze di welfare che soprattutto riguardano i soggetti deboli ed anziani.

Su queste politiche, riteniamo si debba e si possa attivare un "tavolo progettuale", tra organizzazioni dei lavoratori, degli imprenditori e del sociale organizzato (anche alla luce degli accordi più recenti, fra tutti quello fra Confindustria e Sindacati confederali dello scorso 9 marzo), che, a livello nazionale, proponga misure e proposte di riorganizzazione delle istituzioni amministrative centrali coinvolte che, nel rispetto dei vincoli di bilancio, qualifichino i risparmi da perseguire e la spesa da sostenere. Si tratta di individuare priorità condivise e socialmente aggreganti che in quanto tali dispongano nel sufficiente e necessario consenso sociale per costituire la base del confronto tra società civile e mondo politico.

b. *Il pilastro della presenza locale.* La stessa logica deve guidare l'azione anche a livello territoriale. In questa prospettiva, il "servizio" e il "territorio" diventano i punti di riferimento centrali della riorganizzazione e del riassetto istituzionale delle amministrazioni dall'esplicitazione degli obiettivi da perseguire e, di conseguenza, già di per sé in buona parte finalizzabile a far partire la crescita.

Perché l'esplicitazione della domanda sia funzionalmente e localmente individuata, tuttavia, è necessario un processo di alleanze sociali, del quale si faccia carico "con spirito professionale di utilità collettiva" il sindacato dei lavoratori pubblici in modo da garantire la trasparenza, la fattibilità e la partecipazione al processo decisionale; in cambio, i lavoratori pubblici possono richiedere professionalità e riconoscimenti anche retributivi non solo giustificati dall'organizzazione ma anche socialmente legittimati.

c. *Il pilastro della trasparenza.* Nell'area OCSE, i governi stanno agendo per riconquistare la fiducia dell'opinione pubblica, attraverso una maggiore

diffusione di informazioni e dati relativi alla pubblica amministrazione. Le leggi sulla libertà d'informazione sono un pilastro portante di un'amministrazione aperta, ne promuovono la trasparenza e la responsabilità e favoriscono una partecipazione consapevole al processo decisionale.

Attualmente, in quasi tutti questi Paesi vigono delle normative che garantiscono i diritti d'accesso alle informazioni, che nella maggior parte dei casi si applicano sia verticalmente - a tutti i livelli di governo - che orizzontalmente - ovvero ai poteri legislativo, giudiziario ed esecutivo. Inoltre, tutti i Paesi OCSE hanno adottato una politica di anticipo nel rendere pubbliche le informazioni concernenti la Pubblica Amministrazione; tali informazioni comprendono documenti di bilancio, relazioni ministeriali annuali e relazioni di controllo. In tali contesti si registra, insomma, una crescente tendenza nel rendere disponibili al pubblico i dati amministrativi, che quindi possono essere riutilizzati da terzi, promuovendo l'innovazione in questo campo.

Alcuni obiettivi dell'azione sindacale nel servizio pubblico

Trattasi di temi importanti che nella recente riapertura del confronto con il nuovo Governo hanno visto la Cisl rilanciare sensibilità utili a conseguire gli obiettivi emersi nell'analisi condotta ed in particolare alcuni possibili risultati, sui quali vorrei richiamare l'attenzione.

1. Tornare a considerare il lavoratore pubblico come una risorsa per uno Stato efficiente nell'azione verso i cittadini, ma anche in grado di promuovere il vitale rilancio organizzativo ed economico delle amministrazioni pubbliche, superando inopportuni luoghi comuni che ne hanno, negli ultimi anni minato la dignità.
2. Riprogrammare gli organici pubblici, considerando il fatto che nei prossimi anni ci sarà una riduzione di dipendenti dovuta a pensionamenti (circa 500.000). Sarebbe utile definire un quadro di riferimento sulle professioni, soprattutto nuove, da formare e inserire. Ciò potrà facilitare il riammodernamento delle pubbliche amministrazioni, con una individuazione dei percorsi formativi e anche di nuove modalità di svolgimento dei concorsi più orientate al profilo professionale da svolgere.
3. Stanziare le risorse per rinnovi contrattuali relative al triennio 2019-2021 riproponendo in legge di stabilità il fondo per i rinnovi, andando a superare l'attuale previsione dell'indennità di vacanza contrattuale.
4. Rafforzare il welfare aziendale e di vantaggio per la retribuzione di produttività.

5. Accelerare presso l'A.Ra.N. il completamento dell'*iter* contrattuale della dirigenza.
6. Sostenere gli enti intermedi defianziati nell'ottica di un loro superamento, secondo la previsione del referendum del 4 dicembre 2016, che non è avvenuto e che ha lasciato alle Province competenze e personale senza le sufficienti coperture economiche.
7. Evitare forme di disinvestimento pubblico che possono indebolire il sistema Paese e che riverberino sulla riduzione della spesa della Pubblica Amministrazione, Sanità, Assistenza, Istruzione, Sicurezza ...
8. Rivedere la *governance* del sistema previdenziale superando la gestione monocratica e riproponendo processi di cambiamento che favoriscano un modello organizzativo più collegiale e trasparente.
9. Favorire i processi di semplificazione normativa attraverso la predisposizione di Testi Unici, soprattutto per le materie di competenza legislativa utili a favorire il rapporto tra amministrazioni ed enti di diverso livello.

CARLO GELOSI

La Pubblica Amministrazione al servizio del cittadino

1. *Una lettura attenta al sociale*

L'argomento di questa riflessione può considerarsi, indubbiamente, uno tra i temi più discussi e, allo stesso tempo, analizzati da molteplici punti di osservazione non solo, come è ovvio che sia, con preciso e diretto riferimento al quadro giuridico e amministrativo nonché a quello economico-finanziario, rispetto ai costi e agli investimenti per la gestione dall'amministrazione, ma anche per ciò che più specificamente è connesso all'organizzazione stessa del lavoro, in un settore che rappresenta il vero architrave del governo della cosa pubblica in ambito nazionale e territoriale. L'opportunità di analisi è offerta, in qualche misura, dal presente momento storico, in cui la politica e il mondo della rappresentanza degli interessi economici e sociali si domandano, ciascuno dal proprio punto di vista, con quali modalità sia opportuno ragionare in termini di accrescimento del livello di efficienza dei servizi pubblici attraverso, tra l'altro, una migliore riorganizzazione delle funzioni e delle competenze, un'eventuale e possibile nuova ridefinizione del rapporto di impiego, una modernizzazione concreta dei processi e delle attività di servizio al cittadino. D'altronde, occorre rilevare che molto spesso il legislatore sembra aver indugiato in ripetuti e continui tentativi di riforma del settore pubblico piuttosto che nella reale implementazione o adeguamento delle norme già esistenti. In questo modo, si è andato spesso registrando un certo grado di lentezza nel processo di cambiamento dell'amministrazione che appare sempre meno giustificato, a fronte anche di innegabili difficoltà sia di bilancio (ogni riforma e ogni iniziativa concreta necessitano ovviamente di un

determinato investimento, talvolta di sforzi finanziari alquanto onerosi) sia di carattere culturale, che mostrano accanto a slanci propositivi e riformisti anche innumerevoli tentativi di rallentamento perché il cambiamento, come è noto, genera spesso timori o almeno diffidenze in chi ne è personalmente coinvolto e lo deve attuare ma anche un'assunzione generale di responsabilità che non tutti sono in grado o si sentono disponibili a voler accettare e portare avanti con decisione. Il cosiddetto efficientamento dell'amministrazione pubblica non può essere vieppiù motivato esclusivamente dalla necessità di rendere compatibile il "valore del risparmio" della spesa pubblica (con misure di contenimento o, tuttalpiù, una sua razionalizzazione), principio che è naturalmente del tutto condivisibile, a fronte anche di una condizione di bilancio nazionale assai fragile; la finalità principale cui dovrebbe essere rivolta, nel suo insieme, l'attività di servizio nel settore pubblico, attraverso tutte le sue espressioni e competenze, necessita di essere incentrata, in modo particolare, sulla migliore utilizzazione delle risorse pubbliche disponibili (da considerarsi accanto a quelle di carattere economico anche quelle, per certi versi assai più importanti, umane e professionali). Ciò per dare una concreta risposta ai diritti dei cittadini espressi fin dalla nascita della Repubblica già nel testo della Costituzione così come nel quadro più complessivo delle norme nazionali e regionali che ai principi della Carta sono ispirati e che sono tutte tese a garantire al cittadino, attraverso l'assicurazione del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, i diritti inviolabili dell'uomo e la pari dignità sociale¹. In tal senso, la stessa Costituzione fa specifico riferimento all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale².

In questo quadro di riferimento, la presente riflessione, pur non potendo prescindere dalla naturale considerazione e dal rispetto dei necessari principi tesi a garantire tutti i diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione pubblica e, più in particolare, dei servizi da essa resi, si pone nella dimensione più ampia di un ragionamento sulla questione se abbia, come chi scrive ritiene, ancora un valore di principio mantenere una "riserva" di attività di carattere pubblico o prevalentemente tale, a fondamento comune dei diritti sociali ed economici dei cittadini e in che modo sia possibile imprimere un'accelerazione al processo di cambiamento di un settore così strategico che sia sempre più capace di dare risposte concrete alle esigenze della collettività. In tal senso, viene da domandarsi se al di là del quadro normativo e organizzativo riferito all'impiego pubblico abbia senso pensare anche in termini di una dimensione etica del lavoro pubblico, ponendosi altresì il dubbio sulla sussistenza o meno della necessità di una ri-progettazione della missione pubblica definendo con maggiore precisione il confine tra un

presidio pubblico di prestazioni per un bene comune superiore e attività delegabili al privato, garantendo tuttavia quel livello di controllo a garanzia della qualità e dell'accessibilità ai servizi che, troppo spesso, appare non essere stato garantito a sufficienza.

Per queste ragioni, il filo conduttore del ragionamento, che pur tiene presenti i generali riferimenti posti dal quadro normativo, non può che aprirsi ad osservazioni e considerazioni che, almeno relativamente al profilo di chi scrive, si collocano in una dimensione più attenta al sociale e al contesto economico in cui i cittadini di questo Paese vivono. Una lettura, dunque, più di carattere sociologico, che mutuando o parafrasando i concetti insiti nei principi di "trasparenza" ma ancor più in quello di "accesso", intende riferirsi più che all'elemento informativo o di conoscenza, a quello concreto del diritto di qualità e di fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione. Da molti anni si è andato affermando quel concetto di democrazia partecipativa che ormai è generalmente riconosciuta come un utile strumento che può davvero consentire al cittadino di essere coinvolto in un processo di *governance* della cosa pubblica rispetto alla quale si pone non solo come portatore di interessi, in quanto fruitore stesso delle attività realizzate dei servizi resi, ma anche e soprattutto come primo valutatore dell'efficienza e della qualità dell'amministrazione dalla quale riceve servizi e prestazioni o nella quale lavora; in questo ruolo, di conseguenza, può e deve essere chiamato ad esprimersi. Non è casuale, si ritiene, che la valorizzazione dei processi partecipativi abbia avuto un forte impulso a partire da una crisi del ruolo di rappresentanza che nel nostro paese ha coinvolto prima la politica e successivamente, seppure in misura diversa ma non minore, la dimensione sociale ed economica.

La risposta a una generalizzata sfiducia verso la sfera politica, e più in generale pubblica, non può essere quella di fare riferimento esclusivamente al "privato", ritenendo che rifugiandosi nel proprio particolare, pensando solo a sé e alla propria sfera personale, si riesca ad evitare di responsabilizzarsi rispetto ad un'assunzione di impegno verso la società, che può avvenire soprattutto attraverso una qualche forma di coinvolgimento personale, inteso come una concreta compartecipazione al cambiamento. È indubbio che nel corso degli anni sia emersa, in maniera del tutto evidente più di recente, un'esigenza diffusa di rivalsa verso la politica in senso lato e, allo stesso tempo, di disinteresse verso la cosa pubblica, vista come qualcosa di negativo e inefficiente, inesorabilmente destinata ad essere molto "ridimensionata" se non si è in grado di cambiarla in tempi ragionevoli. Di questo atteggiamento critico, in qualche misura, occorre rilevarlo, hanno fatto le spese anche talune rappresentanze del mondo sociale ma anche economico, che agli occhi dei

lavoratori sono apparse a volte in minor misura efficaci nelle loro attività, rispetto al passato, e pertanto assai meno affidabili. Le istanze dei cittadini, per quanto spesso assumano una forma e un carattere di espressione e manifestazione molto estremizzati, e per certi versi anche non sempre del tutto giustificati, devono tuttavia essere prese in debita considerazione, almeno come un campanello di allarme rispetto alla percezione di una debolezza insita nella capacità degli attori politici, economici e sociali di guidare un nuovo modello di sviluppo del paese, alternativo al passato, in grado di coniugare in maniera migliore diritti, doveri, bisogni e prestazioni.

Circa venticinque anni fa, la crisi della politica manifestatasi con grande virulenza e clamore, pose chiaramente dinnanzi a tutti la questione della necessità di una rigenerazione di carattere istituzionale e, di fronte all'obbligo di operare una scelta di credibilità rispetto alla possibilità di governare il Paese o al rischio di una deriva nichilista, si optò per una chiamata alla responsabilità diretta di quella parte apicale della Pubblica Amministrazione, in senso lato, che mostrava di essere maggiormente affidabile perché non coinvolta in inchieste e scandali e che aveva provato più volte di avere grandi capacità. Di fronte al baratro in cui si trovava il paese, in termini di crisi oltre che finanziaria soprattutto di carattere morale e di legalità, colui che era allora al vertice della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi, fu chiamato ad assumere la grande responsabilità di guidare il Governo per condurre il paese, attraverso una delicata transizione che facesse superare la situazione di grave incertezza in corso, verso una seria rilegittimazione politica e istituzionale e che altresì riavvicinasse i cittadini alla cosa pubblica recuperando quella credibilità che solo un'amministrazione onesta e capace poteva e sapeva garantire in quelle circostanze. La storia del Paese è andata poi avanti tra chiari e oscuri rispetto alla reale e concreta capacità della politica, ma anche delle istituzioni, di portare avanti un serio percorso di cambiamento. Eppure, in quella fase così delicata il ricorso all'amministrazione pubblica ebbe conseguenze importanti e, almeno per un certo periodo, sembrò garantire un generoso impegno di rinnovamento. Se ci si domandasse oggi cosa resta come eredità di quella esperienza dopo venticinque anni, il bilancio sarebbe essere valutato in maniera bivalente; da una parte, indubbiamente, molte riforme sono state fatte, un percorso di trasformazione è stato intrapreso, pur tuttavia non appare concluso o meglio ha ancora bisogno di nuovi impulsi per raggiungere un maggiore livello di efficienza dell'apparato pubblico così come di ritrovata legittimazione politica.

Nel corso degli anni, inoltre, più di un tentativo di riforma istituzionale è stato posto in essere, a partire dagli interventi sul testo della Costituzione, mirati a modificare le competenze dello Stato e degli enti territoriali. Così

come più di recente, ad esempio, è avvenuto con il disegno di legge costituzionale S. 1429-D (cosiddetto Renzi-Boschi)³ tendente al superamento del bicameralismo perfetto, a un ridimensionamento del numero dei parlamentari e, tra l'altro, all'abolizione del Cnel. Un intervento di riforma che è stato al centro di un lungo e assai divisivo dibattito politico che ha portato i cittadini ad esprimersi in un referendum tenutosi il 4 dicembre del 2016 (terza volta che accadeva nella storia della Repubblica) con un esito in termini di voti nettamente negativo: i quesiti referendari sono stati bocciati a stragrande maggioranza dagli elettori.

Facendo, inoltre, un riferimento specifico al lungo e complesso percorso di modernizzazione dell'amministrazione pubblica in quanto tale, molte sono state le riforme che si sono susseguite in questi ultimi decenni, alcune delle quali portate a compimento con successo, trovando un generale consenso e una seria applicazione; più in particolare, possono essere citate, tra le altre, quelle che hanno riguardato la dirigenza e il pubblico impiego (interventi della Funzione pubblica) e determinati altri ambiti più propriamente di servizio al cittadino, tra i quali ad esempio la scuola, l'università, la sanità. Queste riforme, al di là dei principi ispiratori, non sempre, tuttavia, hanno conseguito i risultati attesi e, di volta in volta, sono state al centro di rinnovati propositi e interventi di modifica. Sono esempi noti, fra tutti, quelle più recenti in ambito scolastico, universitario e sanitario, dove ogni responsabile di dicastero, come spesso è accaduto, ha voluto lasciare il proprio segno⁴, non senza suscitare critiche e comunque ampie discussioni rispetto ai tanti risultati attesi o disattesi. Questi sono, indubbiamente, solo alcuni e, allo stesso tempo, certamente molto parziali riferimenti a interventi normativi che, tuttavia, danno conto del fatto che nel corso di questi ultimi anni non è vero che tutto sia rimasto fermo e che la politica in generale così come più in particolare le amministrazioni pubbliche non si siano impegnate nella progettazione e nella stesura di interventi riformatori di interi settori pubblici; i casi, poi, che riguardano nello specifico tre delicati ambiti strategici di servizio (istruzione, sanità e funzione pubblica, ovvero in quest'ultimo caso l'organizzazione della "macchina" dello Stato centrale), rappresentano solo alcune delle aree di maggiore impatto sulla vita dei cittadini, in grado di condizionarne direttamente la qualità.

2. Una cultura più attenta al cambiamento

Burocrazia e cultura del cambiamento non sempre si accompagnano bene nella ricerca di un efficientamento del settore pubblico, viziato troppo

spesso da una carenza di rinnovamento delle competenze e da una limitata disponibilità di risorse investibili nella modernizzazione degli apparati e nella valorizzazione delle professionalità. Per questo, lavorare al servizio dei cittadini richiede una grande capacità ma anche una disponibilità del tutto specifiche anche rispetto ad attività similari realizzate, ad esempio, nel settore privato. Non vi è dubbio che in entrambe le realtà vi siano delle analoghe problematiche concernenti, ad esempio, la presenza o meno di risorse finanziarie da poter utilizzare, la pressione concorrenziale, le differenti modalità della remunerazione del lavoro, la presenza o più accentuata carenza di una cultura del rendimento e della valutazione qualitativa, non solo quantitativa, delle prestazioni rese, e non da ultimi, l'esistenza o meno di fattori di premialità per il lavoro svolto. Tutti elementi che sono riscontrabili, di volta in volta, sia nel privato che nel pubblico; ciononostante, accanto alla ricerca della qualità ed economicità del servizio e del prodotto, essenziali per entrambi i settori, occorre considerare che, in maniera del tutto specifica, nell'ambito pubblico il lavoro, per quanto debba necessariamente tendere ad essere il più produttivo possibile, proprio perché servizio rivolto a tutti i cittadini (che d'altronde ne sostengono i costi e le spese, direttamente o indirettamente) non può sempre comportare un concreto ritorno in termini economici rispetto ai cospicui investimenti necessari per il suo mantenimento e sviluppo; piuttosto si può ragionare in termini di impieghi di risorse mirate all'efficienza del sistema, all'efficacia delle prestazioni, alla risposta ai diritti espressi dai cittadini, al soddisfacimento di bisogni. La misura del valore del servizio pubblico, infatti, sottostà alla capacità di realizzare attività rispetto alle quali tutti i cittadini possano dare un riscontro fattivo esprimendo consenso e legittimazione, attraverso innanzitutto la loro eventuale scelta di fruizione e secondariamente dal punto di vista del "consenso politico" con il voto, quando chiamati ad esprimerlo. Si tratta, pertanto, di avere sempre presente anche un profilo etico del lavoro svolto, rispetto al quale il *fruitore* è, dunque, allo stesso tempo in maniera diretta e indiretta, il valutatore e il decisore pubblico, determinando attraverso il proprio consenso o eventuale dissenso le sue sorti.

Fortunatamente, la consapevolezza dell'esistenza di un profilo specifico del servizio pubblico, che era decisamente molto avvertito nel passato, dopo un certo periodo di "appannamento" si sta nuovamente diffondendo, all'interno delle amministrazioni, dando segnali di maggiore attenzione alla dimensione della responsabilità sociale verso i cittadini; il richiamo al rispetto di principi etici e deontologici è, per certo, la strada giusta per produrre comportamenti più corretti da parte dei lavoratori pubblici, che devono poter dimostrare attraverso la propria attività quotidiana l'attaccamento ai principi

di onestà e trasparenza, purtroppo più volte messi in dubbio da condotte scorrette e, talvolta, ai confini della legalità, spesso ben oltre essa. L'importanza della responsabilità verso la società per il lavoro svolto è il cardine stesso della nuova cultura amministrativa del sistema pubblico, così come di quella produttiva dell'impresa e si è andata affermando proprio grazie a una forte sensibilità e attenzione rispetto alla ricaduta sociale delle proprie attività nonché alle modalità e condizioni di lavoro all'interno dei luoghi di produzione e servizio. La responsabilità sociale è segno di particolare attenzione verso i lavoratori e, più in generale, verso i cittadini e lentamente ma progressivamente si va affermando anche nel settore pubblico; soprattutto nelle dimensioni di servizio all'utente a livello territoriale dove più evidente, diretta e significativa può essere la percezione da parte di cittadini dei comportamenti "eticamente" ritenuti più corretti. Si tratta, a questo proposito, di rafforzare un percorso di valorizzazione della cultura del servizio pubblico da parte di tutte le amministrazioni che, ben oltre la consapevolezza o meno dell'essere protagoniste del cambiamento, si devono porre come obiettivo, al di là della qualità stessa della prestazione, anche la dimensione etica, sociale e non solo economica insite nell'attività svolta. In questa direzione, da anni sono stati individuati nel bilancio sociale e nella rendicontazione sociale gli elementi fondamentali del senso di responsabilità di un'amministrazione attenta a compiere le funzioni attribuitele dalla legge e soprattutto a rispondere in maniera più che soddisfacente alle attese dei cittadini.

La rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche così come indicata già nell'ormai lontano 2006 in una direttiva della Funzione Pubblica⁵, è stata concepita come risposta "alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa. Essa può essere considerata come una risposta al deficit di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici in termini di trasparenza dell'azione e dei risultati delle amministrazioni pubbliche, di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati e di comunicazione". È chiara, pertanto, l'attenzione che viene richiesta al tentativo di risolvere il problema della "inaccessibilità" comunicativa e conoscitiva dell'amministrazione pubblica. L'indicazione di adottare strumenti quali la rendicontazione sociale e il bilancio sociale segnava già allora un percorso non più sperimentale da seguire per migliorare il profilo della responsabilità politica ma anche la dimensione funzionale, strategica e organizzativa della P.A., valorizzandone così le competenze e le professionalità. Da allora si è andata affermando, lentamente ma progressivamente una più generale consapevolezza che la Pubblica Amministrazione

deve dar conto della propria azione ai suoi diversi interlocutori in quanto è responsabile dei risultati e degli effetti che produce nei loro riguardi attraverso il proprio operato. Si è sancito, dunque, il dovere, accanto a quello della rendicontazione, di costruire un rapporto fiduciario e di dialogo permanente. L'amministrazione pubblica, ha tuttavia, ancor oggi molto da fare per far registrare a suo favore quel necessario consenso da parte dei cittadini che può legittimarne pienamente l'operato.

Pur riconoscendo i tanti sforzi fin qui compiuti per migliorare la qualità e l'efficienza del sistema pubblico, si potrebbero sintetizzare in quattro concetti le azioni, di cui da tanto tempo si parla e che tutt'oggi andrebbero migliorate e possibilmente anche in tempi ragionevoli: deburocratizzazione dei processi; razionalizzazione della spesa pubblica; riorganizzazione del lavoro; controllo, misurazione e valutazione dell'azione. Più in particolare, lo snellimento dei vincoli e delle prassi burocratiche, ovvero il contributo che un quadro normativo più semplificato e aggiornato può, senza alcun dubbio, recare all'operatività quotidiana delle amministrazioni, rappresentando un fattore propulsivo per il riordino e la razionalizzazione della spesa pubblica che, almeno in grande parte, deve i suoi costi alla farraginosità del sistema. Ogni procedura di cui si può fare a meno, o che pur potendo essere più semplice tale non è, comporta tempi e oneri non più sostenibili sia in termini di spesa pubblica (pertanto a carico di ogni singolo contribuente che in qualità anche di fruitore dei servizi, sostiene in qualche misura un doppio onere); in questa direzione, ad esempio, si muove anche la richiesta portata avanti dalle rappresentanze del mondo del lavoro e della imprenditoria, sensibili da sempre rispetto alla criticità di un sistema burocratico farraginoso che più che richiamare investimenti produttivi sembra sempre più spesso allontanarli (da qui, anche una delle ragioni tra le tante, della delocalizzazione). Secondariamente, la razionalizzazione della spesa non può significare esclusivamente, come a volte accaduto, un mero intervento di riduzione o "rimodulazione" degli investimenti (oltre che ovviamente dei costi). Questa deve bensì portare ad intervenire, con intelligenza, prudenza ma al tempo stesso con capacità nell'adozione di misure funzionali, al processo di revisione di una spesa pubblica che tenda a evitare oppure a sopprimere gli sprechi ma altresì tenga conto che in alcuni settori connessi ai servizi di primaria importanza (salute e sicurezza tra tutti), così come in quelli riferibili propriamente allo sviluppo sociale ed economico "del futuro" (scuola, università, trasporti tra gli altri), i costi, se ben calcolati e misurati ma soprattutto verificati e controllati, sono principalmente da considerarsi come investimenti per il futuro.

Di certo, poi, un fattore molto importante nel rendere più efficiente l'amministrazione pubblica, oltre alla dimensione economico-finanziaria

è rappresentato dalla capacità di rendere permanente e flessibile al tempo stesso l'organizzazione del lavoro, ovvero tutti i processi, l'impiego delle risorse e l'implementazione delle tecnologie (in maniera tale che siano di supporto al personale e non necessariamente lo sostituiscano), rendendo in questo modo sempre più compatibile la ricerca di efficacia con l'efficienza del sistema. Infine, non da ultimi, gli interventi necessari riguardo al controllo del lavoro, in termini di adozione di strumenti, che a dire il vero da tempo sono stati già individuati, utilizzabili per la misurazione e la valutazione delle strutture e dei processi che portano a realizzare le funzioni e i servizi di cui è competente ciascuna amministrazione. Garantendo, naturalmente, accanto a questi interventi l'autonomia di gestione e l'assunzione di responsabilità da parte della dirigenza pubblica.

Solo in questa direzione ci si può muovere al fine di assicurare ai cittadini una risposta ai bisogni primari e ai diritti fondamentali cui si faceva prima riferimento sanciti dalla Costituzione. Si tratta, pertanto, di intervenire nella promozione e diffusione di una cultura del cambiamento tesa al raggiungimento di uno dei primi obiettivi del servizio pubblico, ovvero la soddisfazione dell'utente, così come del lavoratore che vede i risultati dei propri sforzi ottenere piena legittimazione e riconoscimento da parte dei cittadini. In questo senso si può affermare, dunque, quella dimensione della partecipazione dei cittadini che deve essere davvero più concreta.

3. Verso un modello di amministrazione più concreto e responsabile

La sfida del cambiamento che il Paese ha dinanzi in questa fase storica, assai complessa, deve poter essere affrontata inevitabilmente con decisione e con tempi rapidi di realizzazione, in quanto è del tutto evidente come sia in atto un acuirsi dell'atteggiamento critico e di esasperazione da parte dei cittadini nei confronti in generale sia della politica e delle istituzioni che della Pubblica Amministrazione in generale (pur tuttavia dovendone riconoscere più di un comprensibile fondamento); la conseguenza è che ogni eventuale ritardo nel processo di trasformazione rischia di provocare ulteriori e ben peggiori tentativi di delegittimazione delle istituzioni e, ancor più, delle ragioni di essere e di fare amministrazione al servizio dei cittadini. Dinanzi a quanto sta accadendo, tutti coloro che hanno una qualche responsabilità nel settore istituzionale devono saper dare una risposta concreta al grande dilemma in quali e quanti ambiti della società occorra che si eserciti un servizio al cittadino di carattere pubblico (escludendo ovviamente dal ragionamento quelle competenze specifiche dello Stato con riferimento alla sicurezza nel

territorio, alla difesa, all'indirizzo dell'economia e in parte al welfare). A tale proposito, va tenuto presente, inoltre, che un eventuale "indebolimento" della Pubblica Amministrazione può comportare un esito assai negativo in termini di impatto sociale ed economico, per quanto concerne i servizi essenziali e, allo stesso tempo, strategici di pubblica utilità, tra i quali il mantenimento della sicurezza, la sanità, il lavoro e l'istruzione, che rappresentano i veri campi di sfida per uno Stato più capace di garantire una coesione sociale. In alcuni ambiti di attività di rilevanza economica, il ricorso a società miste o per azioni se non addirittura a soggetti privati non ha migliorato la qualità del servizio; al contrario, in molte parti del Paese, esperienze del genere, a fronte di un aumento di costi a carico dell'utente, hanno pesato enormemente. Basti, infatti, pensare cosa accade costantemente in alcune Regioni con riferimento alle prestazioni sanitarie, laddove il servizio pubblico è assai carente e si va avanti in regime di convenzione con società private gravando così sia i costi del sistema sia non garantendo sempre un'altrettanta qualità rispetto ai presidi pubblici. Naturalmente non è possibile ragionare sempre in termini del tutto generali, in quanto in alcune realtà le cose non vanno poi così male, tuttavia non è la strada di un sistema privatistico o delegato in gran parte al privato che può garantire in assoluto prestazioni di qualità, per tutti i cittadini. In questo caso, il problema è la capacità o meno finanziaria delle Regioni di migliorare il proprio servizio. L'affermarsi del principio di sussidiarietà orizzontale, sulla base di un originario impulso nato in ambito europeo, ha portato lo Stato a ricoprire sempre più il ruolo di garante che i beni e i servizi di pubblico interesse vengano, seppure con diverse e alternative modalità di erogazione fornite ai cittadini, riservandosi il profilo di regolatore più che di fornitore. In questo senso, si sono sviluppati i processi di liberalizzazione del mercato ma anche di privatizzazione di interi settori una volta del tutto pubblici⁶.

Occorre, tuttavia, muoversi verso un modello di rafforzamento del servizio pubblico, garantito però da strumenti di controllo e verifica più stringenti al fine di riaffermare i principi di imparzialità e buon andamento che appaiono da tempo un poco offuscati. D'altronde, lo Stato si è dato dalla metà degli anni Novanta un ruolo più di regolatore che di gestore attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale che altro non significa che "non deve fare quello che riesce meglio ai privati". In questo senso, la regolazione della concorrenza non significa limitazione della stessa, bensì capacità di armonizzare questo diritto di iniziativa economica, che concerne in misura più ampia servizi e prodotti destinati al cittadino utente e spesso anche cliente, con il rispetto di un quadro di regole certe che garantiscano l'interesse generale ovvero pubblico, con riferimento ad esempio alla sicurezza,

alla salute, all'istruzione e via dicendo. Quei "diritti comuni" cui si faceva prima riferimento, che solo nell'ambito delle competenze e delle attività di carattere istituzionale e amministrativo possono trovare realizzazione garantendo, in tal modo, il profilo pubblico della cura del sociale. Il tema della concorrenza ha, inoltre, indubbi riflessi sui costi delle prestazioni; non può trarre in inganno l'idea che il ricorso al "privato" possa rappresentare un modo per assicurare un contenimento di costi, che appare così difficile talvolta da ottenere nel sistema pubblico. Vi sono servizi che gestiti da soggetti privati, in maniera magari pure più efficiente, rappresentano comunque dei costi, in termini di qualità e prezzi che non sempre sono sostenibili in regime di convenzione, come nel caso di molte prestazioni sanitarie in aree territoriali dove il sistema regionale (nella fattispecie purtroppo prevalentemente al Sud) è assai carente e che concorrono ad un aumento della spesa pubblica, per non trattare dei costi per la mobilità dei pazienti tra una regione e un'altra e della lentezza nei rimborsi ai privati. A tale proposito, restando sempre nell'ambito sanitario si può portare come esempio anche il complesso rapporto tra prestazioni rese dal personale in regime di *intra moenia* e attività parzialmente svolta in strutture private; se da un lato queste ultime costituiscono in molti casi un ingente aumento della remunerazione del lavoro svolto, in altri casi appaiono "depauperare o indebolire" in qualche misura il contributo di impegno, competenze e capacità che sono sempre più necessarie nel sistema pubblico. È evidente come in situazioni del genere sia l'elemento economico che spinge a scegliere come e dove offrire o fornire le proprie prestazioni, ed è un tema sul quale nell'ultimo periodo anche in sede di ministero competente si è aperta una seria riflessione che ha per oggetto, in modo più specifico le modalità per rendere più efficiente il servizio sanitario nell'ambito pubblico volendo puntare maggiormente sul contributo degli stessi operatori (in questo caso i medici), concordando sul fatto che possano trovare un migliore equilibrio (anche retributivo) tra attività ospedaliera e quella "privata" sempre e comunque anche nell'interesse fondamentale dei cittadini. In questo caso, come in altri che sarebbe possibile portare ad esempio (il trasporto urbano, tra tutti), il costo da sostenere per il miglioramento e ampliamento dei servizi non appare compatibile con l'attuale capacità di investimento della maggior parte delle amministrazioni. Nell'interesse generale, pertanto, sarà necessario rivedere il quadro dell'erogazione dei servizi al cittadino, anche senza dover tornare magari ad un regime di vero e proprio monopolio, razionalizzando tuttavia la spesa pubblica e armonizzando i costi tra pubblico e privato rispetto agli obiettivi di efficacia ed efficienza nella qualità e nell'investimento finanziario.

Un rinnovato modello di amministrazione pubblica deve muoversi verso l'implementazione di strutture organizzative che tengano conto degli effetti delle proprie azioni e decisioni, sulla base delle necessità dei cittadini e dei benefici che essi possono trarne. Tale modello gestito con un minor livello di burocrazia è necessario che sia flessibile, mutevole al bisogno rispetto alle strategie individuate, adattabile alle sfide delle nuove conoscenze e adattabile nelle proprie competenze; inoltre, è importante che il sistema di regole alla base dell'attività pubblica sia monitorato costantemente, al fine di poter verificare di tanto in tanto l'adeguatezza e la corrispondenza fattuale tra norma, finalità e risultati ottenuti. In breve, si potrebbe sostenere la necessità di una adattabilità istituzionale come requisito per il "rilancio" delle stesse amministrazioni.

Si è fatto cenno a quanto possa essere complesso definire lo strumento "formale" attraverso cui svolgere l'attività di pubblico servizio. Fermo restando che il valore di tale attività è innegabile e che la dimensione pubblica appartiene sempre più non solo a chi lo eroga ma a chi ne usufruisce, come sostengono in un loro saggio Giovanni Vetrutto e Francesco Velo, occorre tener conto della nuova centralità del cittadino, portatore di interessi e co-decisore delle scelte attraverso il voto, della crescente concorrenza anche sul mercato dei servizi, dello sviluppo quantitativo e qualitativo del cosiddetto terzo settore, molto attivo nelle attività di carattere sociale⁷. Il complesso intreccio, come si è visto, tra pubblico e privato, rende necessario ragionare in termini di governance dei servizi, che tenga presenti tutti gli attori in campo e che ne disciplini e organizzi le attività. Si tratta, dunque, di favorire sempre di più quella amministrazione condivisa⁸, di cui Gregorio Arena trattava già oltre venti anni fa e che non sembra ancora aver trovato una concreta e diffusa realizzazione. Egli partiva dalla convinzione che i dipendenti pubblici italiani fossero perfettamente in grado di far funzionare un'amministrazione "condivisa" a patto di essere adeguatamente formati. Solo così, sosteneva Arena, sarebbe stato possibile superare la convivenza del dualismo tra un modello tradizionale basato su un processo decisionale e autorizzativo e uno più connesso alla semplice erogazione di prestazioni e servizi. Occorreva allora e ancor più ora, delineare un modello "in sintonia" con le esigenze della società ma anche con il pluralismo degli attori sociali ed economici, impostando, di conseguenza, un migliore rapporto tra cittadini e amministrazioni; non è casuale si sia usato il concetto al plurale per dare conto dell'articolazione all'interno del settore pubblico, dalle centrali alle territoriali, e inoltre considerate per specifica funzione.

Con riguardo alle capacità dei dipendenti pubblici, è opportuno non da ultimo sottolineare quanto sia importante per il miglioramento dei servizi

puntare sulla formazione, intesa non solo come requisito di accesso nell'attività lavorativa quanto anche come elemento fondamentale durante tutto il percorso stesso di attività, ovvero in maniera permanente e comunque necessario in tutte le circostanze nelle quali si possa richiedere un innalzamento delle competenze e una valorizzazione delle stesse in funzione di un adeguamento al cambiamento delle responsabilità cui i dipendenti sono chiamati.

Le previsioni per il futuro danno conto che molte cose cambieranno da qui a dieci anni, a ragione di alcuni fattori che incideranno molto più di quanto non avvenga oggi; in particolare può essere, tra gli altri, evidenziata:

- una sensibile diminuzione del personale dell'amministrazione pubblica che comporterà inevitabilmente un ricorso a nuove assunzioni (ipotesi non facile considerando l'andamento dei conti pubblici e comunque non per tutti i settori della stessa P.A.) o piuttosto un'incentivazione della mobilità dei lavoratori a seconda dell'attività svolta e delle regioni in cui vivono. La tabella seguente dà conto dell'andamento dell'occupazione, nel corso di un decennio, secondo le variazioni percentuali al momento disponibili per alcune amministrazioni; significativi i dati che si riferiscono ai Ministeri, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alle Regioni così come alle Università.

Variazioni percentuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Variazioni%									
	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2016/2007
Scuola	-0,7	-4,9	-2,9	-2,7	-0,2	1,5	1,0	4,5	1,9	-2,8
Ministeri	-0,5	-2,2	-2,7	-3,9	-2,6	-1,1	-2,2	-3,0	-1,8	-18,4
Presidenza Consiglio Ministri	-10,5	-3,3	7,6	-3,3	-3,7	-3,2	-2,8	-3,7	-1,3	-22,5
Agenzie Fiscali	-0,8	-1,5	-1,3	1,5	-1,9	-1,7	0,1	-2,6	-0,7	-8,6
Corpi di Polizia	-0,8	-0,6	-1,4	0,0	-1,1	-1,2	-0,9	-0,6	-1,1	-7,4
Università	2,8	-3,3	-4,2	-2,3	-2,7	-1,8	-2,2	-2,2	-1,9	-16,6
Servizio Sanitario Nazionale	1,1	0,6	-0,7	-0,9	-1,3	-0,5	-1,0	-1,6	-0,7	-4,9
Regioni ed autonomie locali	1,3	-0,4	-0,9	-2,4	-2,6	-1,2	-1,0	-3,8	-3,1	-13,5

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – RGS - Conto annuale 2016

Inoltre, andranno considerati:

- un nuovo ruolo, come si è accennato, della partecipazione dei cittadini con un aumento delle occasioni per assumere le loro responsabilità in

termini di valutazione e decisione rispetto alla qualità e quantità delle prestazioni (non a caso si può rilevare l'impegno preso dal Governo attualmente in carica relativamente ai processi partecipativi democratici diretti istituendo questa "competenza" all'interno del Ministero per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta);

- un rinnovamento delle reti di rappresentanza, sulla base di un'esigenza non solo organizzativa ma soprattutto di contenuto delle attività svolte, resasi necessaria sia a livello di impresa che di lavoratori, rispetto alla veloce trasformazione del mercato del lavoro;
- un processo, sempre più veloce e ampio di innovazione e creazione delle professioni e dei lavori che porta a nuove possibilità occupazionali ma anche al rischio di perdita di competitività riguardo alle attività finora considerate tradizionali (e più diffuse);
- un inevitabile e ineludibile invecchiamento della popolazione che rende evidente la necessità di prestare una dovuta attenzione all'esigenza di realizzare una politica di efficace accompagnamento agli anziani attraverso un ripensamento del welfare, capace di fornire le prestazioni necessarie, da quelle previdenziali e pensionistiche fino a quelle sanitarie e di solidarietà sociale, interventi che richiederanno sicuramente più risorse finanziarie da investire in termini di adeguamento dell'occupazione e delle infrastrutture;
- non da ultima, una pressione di carattere sociale, già al momento molto evidente, che richiede di operare rapidamente nell'individuazione di nuovi strumenti e modalità di conseguimento di un maggiore equilibrio e una più stabile coesione sociale (anche per far fronte a due temi di grande importanza e, in gran parte tra loro collegati, ovvero la generale crisi occupazionale e l'esigenza di integrazione culturale ed economica delle componenti straniere di recente immigrazione).

Questa trasformazione sociale in atto non può prescindere dalla capacità di essere "anticipata", da una amministrazione più flessibile e capace, al cui interno la rappresentanza sociale dei lavoratori non sia sacrificata ma sia, nella sua piena autonomia, capace di concorrere, attraverso un'azione di rinnovamento, all'efficienza del servizio pubblico. In questo ambito, la forza di negoziazione del sindacato, molto presente nella Pubblica Amministrazione, non potrà manifestarsi esclusivamente nella contrattazione quanto in un ruolo più partecipativo e al tempo stesso, quando possibile, meno antagonistico, nella consapevolezza che i grandi temi della mobilità, della flessibilità e della produttività, cui si è fatto precedentemente riferimento devono e possono diventare le parole chiave di un percorso teso a recuperare

legittimità e più efficace nell'azione di valorizzazione e nel "ringiovanimento" occupazionale nel servizio pubblico.

Note

¹ Costituzione della Repubblica italiana, Sezione II. – La Pubblica Amministrazione, art. 97.

² Costituzione della Repubblica italiana, Principi Fondamentali, artt. 2 e 3.

³ Disegno di legge: S. 1429-D. – Disegno di Legge Costituzionale: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione".

⁴ Legge 28 marzo 2003 n. 53 (cosiddetta Moratti) che apportò alcune modifiche sostanziali all'ordinamento scolastico italiano; Legge 4 novembre 2005, n. 230 ed il d.lgs. 6 aprile 2006, n. 164, contenenti disposizioni sui professori e ricercatori universitari; il decreto del 2006 introdusse l'idoneità scientifica nazionale quale requisito per la partecipazione a concorsi per professore universitario; entrambe portano la firma dell'allora Ministro Moratti; legge 30 dicembre 2010, n. 240 (cosiddetta Gelmini, dal nome del Ministro proponente), "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"; Legge 13 luglio 2015, n. 107, "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti". Si tratta del progetto "Buona scuola"; Decreti legislativi del 25 maggio 2017 n.74 e n.75 in materia di Performance organizzativa ed individuale, premialità, licenziamenti disciplinari, tecnologia, accesso per i disabili e la valorizzazione dei titoli nei concorsi pubblici, premi di produttività. Si tratta degli ultimi decreti attuativi della riforma della Pubblica Amministrazione (Legge 7 agosto 2015, n. 124); Legge 11 gennaio 2018, n. 3 - "Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute" (cosiddetta "legge Lorenzin").

⁵ Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche, del 17 febbraio 2006.

⁶ M. Sebastiani, *Le radici dell'intervento pubblico sui mercati fra regolamentazione e Antitrust*, in D. Iacovone, *I servizi di pubblica utilità tra Stato, mercato, regolatore e consumatore*, Il Mulino, Bologna, 2014.

⁷ G. Vetrutto e F. Velo, *Una lezione per le politiche pubbliche: il governo delle realtà sociali complesse tra "pubblico" e "privato"*, in E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia, 2006.

⁸ G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in "Studi Parlamentari e di politica costituzionale", n.117-118, 1997.

MARIA ROSALIA MEGNA

Il pubblico impiego tra etica del lavoro e responsabilità disciplinare

Il pubblico impiego privatizzato: il punto della situazione

Il XX secolo è stato spettatore di storici interventi di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, sviluppatasi e succedutisi nello spazio di circa un secolo, tanto che il Novecento è stato da accorta dottrina denominato il “secolo breve” del pubblico impiego¹. Questo processo di trasformazione del lavoro pubblico, che sembrava aver trovato una qualche sistemazione agli albori del nuovo millennio², non è a tutt’oggi cessato, essendo sempre in via di assestamento a seguito di nuove ed alterne fasi di rinnovamento normativo, periodicamente varate dal legislatore anche di recente³.

Ad ogni modo, anche l’evoluzione legislativa degli ultimi anni del nuovo secolo si colloca nel medesimo solco dell’imponente processo di “privatizzazione” del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, al quale è stato dato avvio a partire dagli anni Novanta e che ha segnato la fine del monopolio statale a favore di un assetto organizzativo e istituzionale decentrato volto a snellire e a razionalizzare la macchina burocratica amministrativa⁴. Tali dirompenti riforme, invocate tanto dal mondo giuridico ed accademico, quanto da quello sindacale e politico, hanno definitivamente sconvolto il vecchio e rigido impianto del lavoro pubblico in favore di un modello più efficiente e dinamico, analogo a quello del lavoro nel settore privato, e ciò anche mediante il riconoscimento del ruolo della contrattazione collettiva⁵, in modo da delineare un apparato amministrativo che fosse in grado di sostenere le nuove sfide date dalla modernizzazione e globalizzazione dei mercati⁶.

Nell'avvio di questo lungo iter di progressiva, ancorché solo tendenziale⁷, assimilazione della disciplina del pubblico impiego a quella del settore del lavoro privato, un peso determinante è senza dubbio da attribuirsi all'aver preso consapevolezza dei limiti e delle deficienze del tradizionale regime pubblicistico del lavoro subordinato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Il diffuso malcontento, le deprecabili logiche clientelari, la crescente insoddisfazione dovuta all'inefficienza e alle disfunzioni della macchina amministrativa, l'aumento esponenziale della spesa pubblica, sono stati fattori che hanno contribuito alla maturazione dell'ambizioso progetto di rivoluzionare l'assetto del lavoro pubblico per conseguire una migliore razionalizzazione dell'organizzazione e della gestione dei rapporti di lavoro con i pubblici dipendenti⁸. Le finalità indicate nel testo normativo rendono l'idea dell'imponenza di un disegno riformista di vasto respiro che, oltre ad innovare la disciplina del rapporto di lavoro pubblico, coinvolge l'assetto dell'organizzazione amministrativa nel suo complesso, così da innalzare il livello di efficienza delle amministrazioni pubbliche, razionalizzare i costi del lavoro pubblico, promuovere l'utilizzazione ottimale delle risorse umane⁹.

In questa prospettiva, muta anche il profilo dell'impiegato pubblico che, nell'ottica dell'auspicato recupero dell'efficienza pubblica nella gestione del personale, viene ad essere considerato "sempre meno dipendente gerarchico e sempre più risorsa"¹⁰.

In definitiva, il recupero di un buon livello di efficienza amministrativa procede di pari passo con il miglioramento generale dell'erogazione dei servizi sotto il profilo sia qualitativo che quantitativo, da perseguirsi mediante una saggia politica di riduzione dei costi che, lungi dal penalizzare il soddisfacimento dell'interesse dei cittadini-utenti del servizio pubblico, piuttosto lo persegua come criterio e strumento di massimizzazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa e di ottimizzazione delle prestazioni lavorative dei pubblici impiegati. Introdotto dalla novella legislativa del 2009, il principio della cd. *customer satisfaction* rappresenta dunque un fondamentale parametro volto al miglioramento delle *performance* di lavoro nel settore pubblico nel contesto di un sistema riformulato in modo da porre l'accento sulla valorizzazione del merito¹¹.

Questo valore, unitamente a quello della professionalità, al quale è strettamente legato, ha ricevuto un primario riconoscimento nella riforma Brunetta del 2009 che, invero, ha consacrato espressamente il principio meritocratico, facendo dello stesso il perno sul quale incardinare il rinnovato sistema di pubblico impiego¹². Nella logica della meritocrazia, l'erogazione di trattamenti economici accessori e premi è rigorosamente

collegata al raggiungimento dei risultati prestabiliti, da valutarci alla stregua di meccanismi premianti selettivi suscettibili, per quanto possibile, di riscontro e verifica¹³. Ciò significa porre l'accento su di una maggiore responsabilizzazione del personale pubblico, specialmente dirigenziale, laddove la professionalità rappresenta l'altra faccia della medaglia rispetto alla produttività e all'efficienza. In questa prospettiva, la logica meritocratica inaugurata nel 2009 si presta ad essere vista come una sorta di Giano bifronte atteso che, mentre da un lato si valorizzano le performance dei pubblici dipendenti, dall'altro se ne stigmatizzano i comportamenti lassisti e negligenti, sanzionandoli anche severamente. È insomma il metodo sintetizzabile nello slogan "premi ai buoni e punizioni per i cattivi"¹⁴, ovvero nel "binomio incentivi-disincentivi"¹⁵.

Tutto ciò implica però un necessario sforzo di rinnovamento etico-culturale per entrare in sintonia con il mutato approccio di pubblico impiego che segna il passaggio "da un sistema che remunera ciò che il dipendente «è», ad uno che rafforza la corrispettività tra trattamento economico e prestazione resa e che retribuisce ciò che il lavoratore concretamente fa"¹⁶. In mancanza di una siffatta conversione etico-culturale, nonostante il ferreo sistema per smascherare i cd. "nullafacenti"¹⁷, l'impianto normativo sul pubblico impiego rischia di restare ineffettivo e di ridursi ad una vuota lettera cui non corrisponde la prassi reale¹⁸. L'esperienza concreta di questi anni ha fatto emergere le criticità del sistema di pubblico impiego privatizzato rispetto al quale la logica del cd. *New public management*, che aveva ispirato la riforma di privatizzazione, non ha retto, almeno nel nostro Paese¹⁹.

Sono infatti ben scarse le possibilità di successo dell'ideologia meritocratica in un contesto rigidamente scandito dalla legge, cioè da una fonte eteronoma, con ben pochi spazi lasciati alla contrattazione collettiva: difficilmente, infatti, obiettivi come efficienza, merito, produttività, ottimizzazione della performance, potrebbero essere conseguiti mediante uno strumento coercitivo unilaterale qual è la legge, se a questa non corrisponde un "comune sentire", culturalmente ed ideologicamente condiviso da tutti coloro che, sotto diversi profili, operano nel settore pubblico. Un rimedio per favorire tale processo di rinnovamento culturale può essere ben rappresentato dalla contrattazione collettiva, essendo la stessa il frutto di un confronto e di un dialogo tra le parti sociali. Ed è in questa prospettiva che si pone la recente riforma "Madia" con la quale si è cercato di "recuperare", in favore della contrattazione collettiva, alcuni spazi che la precedente riforma "Brunetta" aveva riservato alla legge²⁰.

Il dipendente pubblico “al servizio della Nazione”: doveri e obblighi di comportamento

Dalle considerazioni sopra svolte, risulta evidente che i valori etico-culturali giocano un ruolo di fondamentale importanza nella costruzione di un efficiente sistema di pubblico impiego, non bastando la ricerca della produttività *a priori* se questo obiettivo non è poi supportato da motivazioni ulteriori rispetto alla logica del “bastone e della carota” imposta autoritativamente dal legislatore. Per quanto sia gratificante il riconoscimento del proprio merito, che si traduce in premi e benefici economici, questo da solo non può costituire uno sprone per il miglioramento del lavoro degli impiegati pubblici. Parimenti, per quanto il severo impianto sanzionatorio costituisca un valido deterrente a comportamenti contrari alle norme, non si può orientare l'azione dei pubblici dipendenti facendo solo riferimento all'aspetto punitivo e repressivo.

Occorre appunto un'etica del lavoro pubblico e da questa bisogna ripartire per migliorare l'organizzazione del lavoro pubblico, il servizio pubblico e, dunque, in ultima analisi, favorire il buon andamento della Pubblica Amministrazione. In altri termini, il tema del lavoro pubblico non può che essere strettamente collegato alla dimensione dell'etica pubblica e della prevenzione della corruzione, piaga antica e recente contro la quale il nostro ordinamento non ha cessato di lottare. In tal senso, si può ravvisare una sostanziale coincidenza tra il concetto di etica pubblica e quello di etica nel servizio pubblico, che consiste nel complesso di principi e delle norme di comportamento che il pubblico impiegato deve osservare nello svolgimento dell'attività lavorativa alle dipendenze della Pubblica Amministrazione²¹.

È quindi necessario prendere le mosse dalla figura del pubblico dipendente, così come delineata nella Costituzione, che ne consacra l'elevata caratura morale e professionale individuando quei valori imprescindibili che sono parte integrante del “bagaglio” etico di un lavoratore pubblico e che danno fondamento costituzionale allo *status* peculiare del pubblico impiegato²². Discendenti direttamente dalla qualità di pubblico funzionario, tali di obblighi o doveri si qualificano appunto come “doveri di *status*” i quali, per loro natura, vanno oltre la disciplina contrattuale del rapporto di servizio²³.

La privatizzazione del pubblico impiego, infatti, si è limitata a ricondurre sotto l'egida del diritto privato del lavoro il rapporto lavorativo alle dipendenze della P.A., eliminando quella situazione di “supremazia speciale” di quest'ultima nella gestione del rapporto²⁴, ma non è venuto meno né il

carattere pubblico del datore di lavoro né alcuni aspetti peculiari della disciplina del rapporto²⁵. Non si può, quindi, parificare la figura del dipendente pubblico a quella di un lavoratore privato, modellando pedissequamente la prima sulla seconda, proprio perché, per i suoi particolari doveri di *status*, il pubblico impiegato risponde del suo operato non soltanto nei confronti dell'amministrazione datrice di lavoro, ma anche nei confronti dei cittadini-utenti del servizio pubblico. Ed invero, ai sensi dell'art. 28 Cost., "i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti".

Tra le disposizioni di rango costituzionale che delineano lo statuto del pubblico dipendente, oltre al citato art. 28 Cost., relativo alla responsabilità, spicca l'art. 98, comma 1, della Costituzione, a mente del quale "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione". A tale principio si affianca quello contemplato dall'art. 54 Cost., secondo comma, in base al quale i pubblici funzionari devono adempiere alle funzioni loro affidate "con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge", nonché il dovere di fedeltà alla Repubblica enunciato al primo comma della disposizione testé citata che, benché riferito allo *status* di cittadino in generale, non può che riguardare anche i pubblici dipendenti per i quali sono previsti gli ulteriori obblighi di disciplina ed onore²⁶.

I suddetti principi sono a loro volta ricollegati al fondamentale principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica prescritto dall'art. 97 Cost., di cui costituiscono specificazione²⁷. In definitiva, la Costituzione offre un'immagine del "buon" funzionario pubblico fedele, integerrimo, onesto, obbediente, diligente e competente: insomma, una figura di elevata caratura non solo morale, ma anche professionale. Ad ogni modo, il riferimento a valori etici e morali non deve far supporre l'assenza di qualsivoglia conseguenza giuridica in caso di violazione degli stessi, atteso che il fondamento costituzionale della responsabilità del pubblico dipendente si rinviene proprio nel paradigma delle norme costituzionali sopra ricordate²⁸.

Tale impostazione caratterizza il rapporto di lavoro (o di servizio) del lavoratore pubblico, non solo per l'esistenza di un vincolo di indisponibilità costituzionale a carico delle parti del rapporto stesso²⁹, ma anche per la destinazione della professionalità del pubblico dipendente all'esercizio della funzione o servizio pubblico nel senso che l'attività lavorativa dovrà essere svolta avendo di mira l'obiettivo della cura imparziale degli interessi pubblici che, solitamente, corrispondono con gli interessi degli utenti amministrati³⁰.

La peculiare connotazione degli obblighi di comportamento dei pubblici dipendenti si spiega, dunque, con il rilievo degli interessi pubblici che sono assicurati mediante i principi di imparzialità e buon andamento amministrativo di cui all'art. 97 Cost., sui quali si incardinano i doveri di *status* del funzionario pubblico. La considerazione degli scopi pubblici sanciti a livello costituzionale rende evidente la non completa coincidenza tra lavoro pubblico e privato, anche sotto il profilo della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e ciò a causa del diverso significato che gli obblighi di comportamento assumono per quest'ultimo alla luce del dettato costituzionale³¹. Ed infatti, la fedeltà del pubblico impiegato ha un'accezione diversa rispetto all'obbligo di fedeltà del lavoratore subordinato di un datore privato; lo stesso è da dirsi della diligenza e degli altri obblighi di comportamento che per il dipendente del settore pubblico derivano direttamente dalla titolarità dello *status* di pubblico impiegato, ancor prima che dal contratto di impiego concluso con l'amministrazione datrice³².

Si tratta dunque di due piani diversi: l'uno meramente contrattuale, relativo al rapporto di lavoro pubblico "privatizzato" dove viene in rilievo il carattere patrimoniale della prestazione lavorativa secondo lo schema del contratto di scambio a prestazioni corrispettive; l'altro, invece, pubblicistico, di rilevanza costituzionale, imperniato sull'acquisizione della qualità di impiegato pubblico con assunzione di obblighi, doveri, oneri connessi all'esercizio delle funzioni pubbliche o del servizio. È quest'ultima dimensione che espone il dipendente pubblico al "contatto" con gli amministratori, di cui ha l'onore e l'onere di curarne gli interessi, trattandosi appunto di interessi pubblici. È evidente che gli amministratori sono soggetti terzi rispetto al rapporto di lavoro tra l'impiegato e l'amministrazione datrice, ma è altresì innegabile che il soddisfacimento imparziale degli interessi degli amministratori rientra nei fini – costituzionalmente previsti (art. 97 Cost.) – dell'azione amministrativa³³ e si riverbera persino sul modo stesso di operare delle persone che lavorano nell'ambito della Pubblica Amministrazione e ne orienta i comportamenti³⁴.

Il soddisfacimento dell'interesse pubblico, che costituisce l'essenza stessa della pubblica funzione o del servizio pubblico, è quindi perseguito e reso possibile dal rispetto delle norme che pongono il pubblico dipendente al servizio della Nazione, vale a dire, in altri termini, al servizio dei destinatari dell'azione amministrativa³⁵. È del resto in tale ottica che viene valorizzato il principio della *customer satisfaction* che, nel porre in primo piano il gradimento del cittadino destinatario del servizio pubblico, punta al miglioramento della qualità del servizio stesso.

Il codice di comportamento e i codici etici delle pubbliche amministrazioni

Per un efficace conseguimento degli obiettivi di imparzialità e buon andamento amministrativo è dunque necessario costruire una figura del “buon funzionario”³⁶ che, alla stregua dell’art. 54 Cost., adempia alle proprie funzioni con fedeltà, onore e disciplina, e che sia animato da un effettivo “spirito di servizio”³⁷, ai sensi dell’art. 98 Cost., per soddisfare in modo imparziale gli interessi pubblici in favore dei destinatari dell’azione amministrativa. Da qui l’esigenza, variamente avvertita nel corso degli anni, di specificare nel dettaglio gli obblighi e i doveri di *status* consacrati nei principi costituzionali, non solo per tratteggiare in modo più compiuto il profilo morale degli impiegati pubblici o per recuperare i “valori” della Pubblica Amministrazione che la riforma di privatizzazione sembrava aver messo in secondo piano in nome dell’efficientismo economico, ma anche per assegnare una sorta di rilevanza giuridica al cittadino utente del servizio pubblico³⁸.

È in questa prospettiva che sono stati emanati i codici di comportamento e i codici etici delle pubbliche amministrazioni, nei quali vengono precisate le condotte che i dipendenti pubblici devono osservare nei rapporti con il pubblico degli utenti, improntando il loro atteggiamento alla massima disponibilità e cortesia, al rispetto e alla collaborazione, alla professionalità e alla lealtà³⁹. Si tratta di regole di comportamento che non hanno soltanto un valore etico, ma una vera e propria rilevanza giuridica in quanto, specialmente a seguito della novella dell’art. 54 del D.lgs. n. 165/2001 ad opera della L. n. 190/2012, sono – per espressa previsione legislativa⁴⁰ – anche fonte di responsabilità disciplinare per i pubblici dipendenti in caso di violazione delle condotte in esse tipizzate, sicché hanno una esplicita valenza disciplinare⁴¹, oltre che rilevare ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile⁴².

In attuazione del novellato art. 54 del D.lgs. n. 165/2001, con il D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013⁴³ è stato invero emanato il vigente codice di comportamento per i lavoratori pubblici che ha abrogato quello precedente, emanato con il D.m. 28 novembre 2000⁴⁴. Le singole pubbliche amministrazioni sono, a loro volta, tenute ad approvare propri “codici etici” che integrano o specificano le disposizioni contenute nel suddetto codice di comportamento⁴⁵. I doveri contenuti nel codice di comportamento rappresentano infatti la “soglia minima”, ineludibile, del bagaglio di valori etico-professionali al cui rispetto è tenuto il pubblico dipendente⁴⁶: una sorta di vademecum o di “catechismo”⁴⁷ del funzionario pubblico, sul cui modello devono essere pre-

disposti i singoli codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni con disposizioni di maggiore dettaglio⁴⁸.

Gli scopi perseguiti dal legislatore mediante questo importante strumento sono molteplici, ma tutti sostanzialmente rivolti ad un recupero della componente “valoriale” che deve caratterizzare il lavoro pubblico. L'intento è infatti quello di “assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”⁴⁹. Si tratta di finalità di ampio respiro che, nel codice di comportamento, sono tradotte con l'individuazione di principi generali di condotta e dei doveri del pubblico dipendente. Tra i primi si annoverano quelli di correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza, imparzialità, integrità personale⁵⁰. Tra i secondi, meritevoli di menzione sono quelli connessi al rapporto con il pubblico come l'obbligo di cortesia e di precisione, l'obbligo di fornire spiegazioni, il rispetto degli standard di qualità⁵¹, come pure i doveri relativi al comportamento in servizio improntato a lealtà, integrità e correttezza nello svolgimento della prestazione di lavoro⁵².

Principi e doveri, questi, che per quanto definiti e descritti nelle varie disposizioni del codice di comportamento, sono caratterizzati da un certo margine di ambiguità e di indeterminatezza⁵³. Tuttavia, lungi dal valutare detta genericità in modo negativo *tout court*, essa potrebbe invece essere indice dell'intento del legislatore di creare un “nucleo circoscritto di doveri, e valori, di più facile comprensione e conoscibilità, o dalla relativa stabilità e limitata innovatività delle formulazioni successive”⁵⁴: il che è senza dubbio un aspetto positivo che ben si sposa con l'idea che il codice individua i comportamenti doverosi basilari del pubblico dipendente, il “nocciolo duro” – se così si può dire – del suo bagaglio etico-professionale, al di sotto del quale incorre nelle sanzioni per responsabilità civile, amministrativa e contabile, ma anche disciplinare⁵⁵.

I doveri individuati nel codice di comportamento si aggiungono ed integrano, a loro volta, quelli prescritti dal D.lgs. n. 165/2001 e quelli previsti nei CCNL del pubblico impiego⁵⁶. Senonché, sino ad oggi, il dibattito dottrinale e degli attori sociali non si è focalizzato molto sui contenuti del codice di comportamento (e dei codici etici delle P.A.), quanto piuttosto sullo strumento in sé, ossia sul suo ruolo e sulla sua natura, quasi a volerne definire “il ‘posto’ nel sistema del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche frutto delle successive stagioni di riforma”⁵⁷. Del resto è stato osservato che, dal punto di vista contenutistico, il vigente codice di comportamento del 2013 non si discosta molto rispetto a quelli previgenti e, per quanto superate dalla privatizzazione, persino dalle più risalenti leggi in materia⁵⁸. Merito

forse anche della vaghezza delle formule utilizzate, i principi e i doveri riportati nel codice di comportamento non costituiscono di certo una novità assoluta, né una scoperta recente di valori prima sconosciuti, ma semmai una “ri-scoperta” o meglio una “ri-valutazione” di tali valori⁵⁹ in quanto essi corrispondono a quei tradizionali parametri che, in ogni epoca e in ogni luogo, sono avvertiti come il minimo comune denominatore etico di ogni forma di aggregazione politico-sociale.

Per molto tempo, però, i codici di condotta non sono stati considerati con la dovuta attenzione neppure dagli stessi dipendenti pubblici che, spesso, vi si conformavano spontaneamente pur senza conoscerne i contenuti⁶⁰, oppure addirittura mantenevano una condotta contraria ai doveri indicati, disattendendoli⁶¹. La tendenza è stata, invero, quella di ritenere tali strumenti soltanto come “espressione di un galateo amministrativo di comportamento e di gentilezza formali, quasi un codice di belle maniere, e nulla di più”⁶². Una siffatta visione riduttiva dei codici di comportamento, nel senso di confinarli sul piano squisitamente etico ma per ciò stesso privo di conseguenze giuridiche, è dipesa da vari fattori, tra cui forse l’aver frainteso il senso e la portata dei cd. *codes of ethics* delle culture anglosassoni, ai quali il nostro ordinamento si è pure ispirato nell’introdurre i codici di comportamento, trascurando però di considerare che nelle altre esperienze giuridiche tali codici non hanno soltanto un valore morale – come sembrerebbe a prima vista suggerire l’aggettivazione di “etico” ad essi affiancata – ma posseggono un vero e proprio valore giuridico, essendo previsti controlli e sanzioni, anche disciplinari, in caso di violazione dei doveri in essi elencati⁶³. Ad ogni modo, il motivo principale delle difficoltà di riconoscere ai codici di condotta una valenza disciplinare sembra soprattutto da doversi rintracciare nella stessa privatizzazione del pubblico impiego, dal momento che la riforma in chiave privatistica del lavoro pubblico ha portato ad enfatizzare gli aspetti legati al contratto e all’efficienza economica della prestazione lavorativa in un’ottica di scambio corrispettivo, mettendo in secondo piano i doveri pubblicistici discendenti dalla titolarità dello *status* di pubblico impiegato⁶⁴. Su questo fronte si percepisce invero una sorta di “corto circuito”⁶⁵ della privatizzazione, che si palesa nelle difficoltà di individuare la precisa collocazione dei doveri pubblicistici nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato nel quale l’amministrazione pubblica ha gli stessi poteri del privato datore di lavoro.

La suddetta visione riduttiva dei codici di condotta dei pubblici dipendenti, comunque, sembra infine essere superata, sia grazie agli stimoli provenienti dall’esperienza comparata degli altri Paesi e dell’Unione Europea⁶⁶, sia a causa della presa di consapevolezza dello stato di grave crisi,

non solo economico-finanziaria ma anche etica e deontologica, all'interno degli apparati della Pubblica Amministrazione italiana tanto da destare le preoccupazioni del legislatore, intervenuto nel 2009 con la riforma Brunetta volta a stigmatizzare severamente le condotte scorrette dei pubblici dipendenti, con l'intento di stanare gli autori delle infrazioni e di sanzionarli⁶⁷. È in questo mutato scenario normativo che si inserisce il nuovo codice di comportamento del 2013⁶⁸, la cui portata disciplinare risulta volutamente rimarcata dal legislatore onde evitare ulteriori equivoci e dubbi e rafforzare la cogenza dei doveri in esso enunciati⁶⁹. In forza di tale rinnovato ruolo, il vigente codice di condotta non si limita più ad assolvere ad una mera funzione di prevenzione dei comportamenti scorretti con il fornire una base di orientamento etico al quale conformarsi, ma svolge ora anche una funzione repressiva grazie al corredo di sanzioni, anche disciplinari⁷⁰.

La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico

Come già osservato, la riforma Brunetta si è caratterizzata per un certo “piglio autoritativo”⁷¹ nell'esercizio del potere disciplinare da parte della Pubblica Amministrazione e per l'inasprimento delle sanzioni in caso di infrazioni da parte del pubblico dipendente, quasi a voler recuperare in parte – almeno sul piano disciplinare – quella “supremazia speciale” del datore pubblico superata dalla privatizzazione. Si amplia anche il panorama delle fonti di responsabilità disciplinare in quanto alla legge (il d.lgs. 165/2001 e successive modifiche) e al contratto collettivo (che, tuttavia, in questa materia ha un ruolo limitato per quanto timidamente rivalutato dalle ultime novelle legislative⁷²), si aggiungono le disposizioni contenute nel codice di comportamento del 2013 e in quelli delle singole amministrazioni. Un comportamento del pubblico dipendente che contrasti con i principi e i doveri elencati in questi codici, dunque, può ben essere sanzionato anche sul piano disciplinare, oltre sul piano civile, amministrativo e contabile.

In considerazione delle riforme di privatizzazione, il procedimento disciplinare, in quanto atto di gestione del rapporto di lavoro, è attivato dalla Pubblica Amministrazione con i poteri del privato datore di lavoro ai sensi dell'art. 5 comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, sia pure nel rispetto delle disposizioni speciali ivi contenute⁷³, tenuto conto che in materia disciplinare nell'ambito del pubblico impiego privatizzato non si applicano le norme generali previste dal codice civile (art. 2106 c.c.) e dallo Statuto dei lavoratori (art. 7 L. n. 300/1970). Si ha dunque, sotto il profilo disciplinare, solo una parziale assimilazione al settore dell'impiego privato; anzi, forse proprio la materia

disciplinare costituisce uno degli aspetti che induce a constatare la persistente peculiarità del rapporto di lavoro pubblico rispetto a quello privato. Ancora una volta, l'elemento che determina la differenza tra i due settori, pubblico e privato, è dato dall'interesse pubblico che, ai sensi del dettato costituzionale (art. 97 Cost.), deve essere perseguito dalle pubbliche amministrazioni. Ciò significa che, a differenza di un normale datore di lavoro privato, nell'esercizio dei suoi poteri – anche disciplinari – per la gestione del rapporto lavorativo con i propri dipendenti, l'amministrazione datrice deve tenere presenti anche gli interessi dei destinatari dell'azione amministrativa per una efficace ed effettiva realizzazione dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento. Ne discende che l'interesse degli utenti del servizio pubblico non può che riverberarsi in qualche modo anche sul potere e sul procedimento disciplinare, laddove l'irrogazione delle sanzioni disciplinari consente all'amministrazione datrice di “garantire la correttezza del suo rapporto con gli amministratori”⁷⁴, a differenza del datore di lavoro privato che, nel reprimere gli illeciti dei suoi dipendenti, esercita un potere volto all'esclusivo ripristino del suo potere organizzativo e gerarchico all'interno dell'azienda.

La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico non può pertanto essere ricondotta semplicemente nell'alveo degli schemi privatistici dell'inadempimento contrattuale agli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro: vi è infatti qualcosa in più della mera responsabilità contrattuale che risiede, appunto, nella dimensione etica e deontologia, di rilievo pubblicistico, dei doveri del pubblico impiegato che mettono quest'ultimo a raffronto non solo con l'amministrazione datrice, ma anche – e principalmente – con gli utenti destinatari del servizio pubblico; soggetti, questi, che sono senz'altro terzi rispetto al rapporto di lavoro pubblico, ma pur sempre diretti interessati dell'azione amministrativa che deve svolgersi secondo i canoni costituzionali di buon andamento e imparzialità.

In questa ottica si può forse leggere la tendenza del legislatore, a partire dal 2009 in poi, a modificare l'impianto della materia disciplinare, rafforzando ed inasprendo le sanzioni allo scopo di eliminare odiosi disservizi, migliorare la qualità del servizio pubblico e la soddisfazione degli amministratori⁷⁵. La materia disciplinare rappresenta, in sostanza, l'altra faccia della medaglia del meccanismo punitivo-premiale inaugurato dalla riforma Brunetta del 2009: ad esso si fa ricorso in tutti i casi di violazione delle norme di legge, dei contratti collettivi e, da ultimo, anche dei codici di comportamento. Il che non è da sottovalutarsi, atteso che, ai sensi dell'art. 54 co. 3 del D.lgs. n. 165/2001, nel caso di violazioni “gravi e reiterate” dei doveri elencati nei codici di condotta è prevista l'irrogazione della massima sanzione espulsiva consistente nel licenziamento disciplinare⁷⁶.

In passato, specialmente negli anni precedenti all'introduzione delle modifiche di cui alla cd. Legge Brunetta, la sanzione del licenziamento disciplinare era stata applicata piuttosto raramente in relazione ad illeciti commessi dai pubblici dipendenti per comportamenti scorretti nei confronti degli utenti, come se vi fosse una certa ritrosia a far uso di "misure così drastiche"⁷⁷. La maggior parte degli illeciti disciplinari più di frequente sanzionati riguardano o fatti già previsti e puniti come reati dal nostro ordinamento, ovvero fatti che costituiscono inadempimento della prestazione lavorativa e, dunque, rilevano nei confronti dell'amministrazione datrice o, al massimo, nei rapporti con i colleghi⁷⁸.

Si può ritenere che tra le ragioni della scarsa effettività della funzione disciplinare, in relazione alle condotte contrarie ai doveri d'ufficio ai danni degli utenti, abbia un certo peso lo "spirito di corpo" che "spesso induce a tollerare comportamenti non corretti"⁷⁹. Nell'intento di salvaguardare sia i colleghi sia l'immagine stessa dell'amministrazione, tuttavia, non si fa altro che alimentare un "falso spirito di conservazione dell'istituzione o più semplicemente di copertura delle manchevolezze degli appartenenti alla stessa"⁸⁰ a scapito tuttavia dei destinatari dell'azione amministrativa.

Nella Pubblica Amministrazione, peraltro, non essendovi una figura di datore di lavoro pronto a sanzionare gli illeciti dei suoi dipendenti⁸¹, vi è generalmente una "maggiore difficoltà" e un "minore interesse per l'amministrazione a promuovere l'azione disciplinare in tali casi"⁸². Accanto a questi fattori, un ulteriore elemento di debolezza del potere disciplinare nel pubblico impiego può essere ravvisato nella sfiducia nel ruolo di protezione e tutela tradizionalmente svolto dalla contrattazione collettiva⁸³, nel timore che possa incidere negativamente sugli obiettivi individuati unilateralmente dalla legge. Non è un caso, infatti, che la materia disciplinare è parzialmente sottratta alla fonte contrattuale, la cui competenza è limitata alla definizione della tipologia di infrazioni e delle correlate sanzioni, pur sempre nel rispetto delle previsioni di legge⁸⁴.

Tali considerazioni possono offrire una chiave di lettura dei dati sui procedimenti disciplinari e dei report relativi agli esiti degli stessi, dai quali emerge solo un moderato ricorso al licenziamento disciplinare per disservizi causati ai danni degli utenti, sanzionati in massima parte con sanzioni di tipo conservativo, anche gravi, come la sospensione dal servizio⁸⁵. Dal raffronto tra i dati elaborati in anni diversi, dal 2013 al 2017, non si percepiscono variazioni significative da un anno all'altro; anzi, si nota come nell'ultimo anno vi sia stata una leggera inflessione, in termini percentuali, delle sanzioni gravi – conservative ed espulsive – per illeciti connessi a inadempimenti, negligenze in servizio, comportamento scorretto verso superiori, colleghi ed

utenti⁸⁶. Ci si può chiedere se questa modesta riduzione di provvedimenti applicati sia dovuta anche ad una mutata percezione deontologica ed etica da parte dei pubblici impiegati circa i propri doveri di ufficio, grazie alla funzione preventiva e di orientamento etico svolta dai codici di comportamento da un lato, e dalla minaccia di sanzioni ai trasgressori dall'altro lato. Tuttavia, sembra ancora prematuro formulare previsioni troppo ottimistiche, mentre è consigliabile perseverare nel continuo e prudente monitoraggio del *trend* in un lasso di tempo più esteso per poter meglio apprezzare le auspicabili variazioni in diminuzione. Senza dubbio, comunque, si può affermare che una sicura influenza sulle dinamiche disciplinari possa essere stata esercitata dai codici di comportamento, anche in forza della rimarcata valenza disciplinare che è stata loro riconosciuta dalla legge e ribadito dall'art. 16 dello stesso codice di condotta del 2013, in base al quale la violazione degli obblighi ivi contenuti "integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio"⁸⁷.

Dalle osservazioni svolte, appare invero evidente come il profilo della responsabilità disciplinare sia strettamente collegato alla dimensione deontologica ed etica della prestazione lavorativa, che non può e non deve ridursi ad una – più o meno meccanica – attività dal mero contenuto patrimoniale. È l'attenzione posta ai doveri d'ufficio del pubblico dipendente, consacrati in codici di condotta dotati di forza giuridica e non solo morale, che consente di rivalutare la causa del rapporto di lavoro pubblico ricomprendendovi anche aspetti che vanno "oltre" la natura esclusivamente patrimoniale della prestazione perché finalizzata al servizio degli amministratori per la soddisfazione dell'interesse degli stessi utenti; interesse che coincide, in ultima analisi, con l'interesse pubblico⁸⁸. Insomma, il pubblico funzionario non è soltanto in relazione con la pubblica amministrazione datrice, ma anche con l'intera platea dei destinatari del servizio pubblico, ossia con i cittadini, secondo il principio costituzionale di cui all'art. 98 Cost.⁸⁹.

Considerazioni conclusive: etica del lavoro pubblico ed etica di cittadinanza

Come si è visto, il codice di comportamento costituisce uno strumento di grande importanza per la traduzione su un piano pratico di valori fondamentali già consacrati a livello costituzionale e poi specificati dalla legge. La sua potenzialità si svela anzitutto nella capacità di "contribuire all'orientamento delle condotte alla cura dell'interesse generale"⁹⁰, affinché i pubblici dipendenti adempiano alle loro funzioni "con disciplina e onore" (art. 54 co. 2 Cost.), come conviene a coloro che sono "al servizio esclusi-

vo della Nazione” (art. 98 co. 1 Cost.). La valenza disciplinare del codice di comportamento lascia trasparire il non celato intento del legislatore di stigmatizzare severamente e punire ogni condotta contraria non soltanto gli obblighi contrattuali derivanti dal rapporto lavorativo, ma anche ai doveri di ufficio sui quali deve modellarsi la figura del “buon” funzionario pubblico.

Questo significa anche ri-scoprire il valore della centralità del cittadino, utente del servizio pubblico, perché la condotta integerrima del pubblico dipendente si riflette nel rapporto con gli amministratori ancor prima che nei confronti dell’amministrazione datrice, tenuto conto degli obiettivi perseguiti da quest’ultima. In uno scenario siffatto dove il rispetto dei valori del servizio pubblico e dell’etica pubblica sono avvertiti in modo sempre più urgente, anche per scongiurare tristi episodi di cd. *maladministration*, i codici di comportamento si presentano come degli strumenti idonei ad imporre al pubblico dipendente un modello di valori propri della deontologia professionale con efficacia nei confronti della platea degli utenti⁹¹.

Il contesto in cui tali codici operano è quindi “ampio e necessariamente ibrido”⁹², nella misura in cui va ben oltre la dimensione disciplinare, abbracciando – in una prospettiva “dinamica” – anche una dimensione organizzativa dell’etica pubblica connessa alle riforme volte all’innovazione delle pubbliche amministrazioni e al recupero dell’efficienza e del buon andamento amministrativo⁹³: insomma, un’amministrazione che deve rispondere e rendere conto dell’operato dei suoi dipendenti ai cittadini-utenti, secondo i principi di *accountability*⁹⁴, è una amministrazione capace di venire incontro ai bisogni degli amministratori e, dunque, di soddisfare l’interesse pubblico sotteso alle istanze di quest’ultimi⁹⁵.

In questa prospettiva, grazie ai codici di condotta, i valori etici diventano dei veri e propri “doveri” giuridici del funzionario mediante i quali poter conseguire un miglioramento della *performance*⁹⁶, con conseguente complessivo beneficio per la qualità del servizio pubblico ed innalzamento dei livelli di soddisfazione dell’utenza. La recuperata centralità del cittadino-utente consentirebbe inoltre di ripristinare l’incolmabile divario, talvolta tanto profondo da essere percepito perfino come un abisso⁹⁷, tra governati (o amministratori) e governanti (o Pubblica Amministrazione), spesso troppo autoreferenziale⁹⁸ e troppo intenta ad ascoltare le “voci di dentro”⁹⁹ piuttosto che le istanze dei cittadini. In quest’ottica, un possibile coinvolgimento dei terzi amministratori nel procedimento disciplinare può contribuire a “rafforzare la credibilità degli enti pubblici”¹⁰⁰. Quanto più sono ampie le distanze con gli utenti e la mancanza di fiducia nella Pubblica Amministrazione, tanto più è urgente e necessario investire su di un arricchimento deontologico del bagaglio professionale dei dipendenti pubblici¹⁰¹.

In conclusione, per riscoprire una ritrovata etica del lavoro pubblico è necessario porre al centro il cittadino-utente. È in tale prospettiva che assume un senso la disposizione costituzionale (il già citato art. 98 co. 1 Cost.), intesa come “servizio per gli altri”¹⁰², per la cittadinanza appunto, in vista del bene comune ossia per il perseguimento degli interessi pubblici e la soddisfazione delle istanze della collettività. La logica del servizio a favore della cittadinanza rappresenta, in ultima analisi, il valore cardine dell’etica pubblica che consente di eliminare, o quanto meno ridurre, i casi di “mala amministrazione” nella consapevolezza che le pubbliche amministrazioni, e con esse i loro dipendenti, sono al servizio dei cittadini “che, di fatto, rappresentano i loro veri padroni”¹⁰³.

Senza dubbio, il riconoscimento del merito rappresenta una significativa “leva strategica e motivazionale”¹⁰⁴ per realizzare migliori standard di produttività e di efficienza dei servizi; ma ciò non basta. Di certo, l’efficienza dell’amministrazione alimenta la fiducia degli utenti – fiducia che a sua volta costituisce “componente essenziale dell’effettività”¹⁰⁵ dell’azione amministrativa. Tuttavia non si può trattare di mero “efficientismo” il cui unico valore sia quello della ricerca della maggiore produttività¹⁰⁶. Nel pubblico impiego non può infatti mancare una imprescindibile componente etica e deontologica dell’attività lavorativa che viene espressa dalla necessaria osservanza dei doveri di ufficio del funzionario pubblico, nell’intento di plasmarne il modo di essere secondo i valori costituzionali in vista del perseguimento del bene comune. Senza questa dimensione etico-morale, il pubblico impiego resterebbe imprigionato entro le logiche efficientiste del lavoro privato che, come dimostrato dall’esperienza, non hanno risolto i problemi del settore pubblico¹⁰⁷. Solo attraverso il recupero dei valori dell’etica pubblica, il pubblico impiego può riconquistare la dignità conferitagli dalla Costituzione ed essere svolto dall’impiegato pubblico alla stregua di una “missione”¹⁰⁸ in favore della collettività.

Il percorso non è certo semplice. Ad oggi sembra sussistere una grande distanza tra “il dire e il fare”. Ciò non deve tuttavia scoraggiare: la posta è troppo alta e i valori in gioco troppo nobili per non insistere nella direzione intrapresa; è insomma una sfida, e come tale essa merita di essere accolta con tutte le fatiche e le difficoltà che comporta, per far sì che i principi costituzionali si incarnino nei comportamenti e nei gesti quotidiani dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Note

¹ M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "Leggi Bassanini"*, in B. CARUSO – S. SCIARRA (a cura di), *M. D'Antona. Opere. Scritti sul pubblico impiego e sulla Pubblica Amministrazione*, Vol. IV, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 233-234.

² Si fa riferimento all'emanazione del T.U. sul pubblico impiego di cui al D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

³ Ci si riferisce alla riforma "Brunetta" del 2009 attuata con il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 in G.U. 31.10.2009 n. 254 (Suppl. Ord. n. 197) e, più di recente, alla riforma "Madia" di cui al D.L. n. 90/2014 convertito in L. n. 114/2014 e alla legge delega 7 agosto 2015 n. 124, attuata con i d.lgs. nn. 74 e 75 del 25.07.2017. Relativamente alla riforma Brunetta, cfr. L. ZOPPOLI, *La riforma del lavoro pubblico dalla "deregulation" alla "meritocrazia": quale continuità?*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 1 ss., secondo cui la novella del 2009 dà avvio ad un ennesimo tentativo di profonda rivisitazione della disciplina del lavoro pubblico dagli anni Ottanta in poi. Riguardo alla riforma Madia, cfr. A. VILLANI, *La riforma "Madia" sul pubblico impiego: i nuovi scenari in materia di performance, dirigenti e concorsi pubblici*, in "Cammino Diritto", n. 7/2017, 27 luglio 2017.

⁴ M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., p. 233-234.

⁵ Per tale motivo si parla anche di "contrattualizzazione" del pubblico impiego nel senso di valorizzazione della fonte contrattuale nella regolazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: cfr. U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *Privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e nuovi assetti giuridici dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in U. CARABELLI – M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, p. 39; A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica*, cit., p. 43, che con tale termine sottolinea la "riscoperta centralità del contratto" nel settore del pubblico impiego.

⁶ M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II tomo, Giuffrè, Milano, 2003, p. 2231; L. FIORILLO, *Sub art. 2 d.lgs. n. 165/2001. Fonti*, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – L. FIORILLO – A. MARESCA (a cura di), *Il diritto del lavoro. Il lavoro pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 33 ss.

⁷ Il processo di transizione della disciplina del pubblico impiego verso il modello del lavoro privato si è sviluppato per tappe progressive nelle quali si riscontra un diverso grado di privatizzazione. In tal senso, tradizionalmente si individua una "prima privatizzazione", inaugurata dalla l. n. 29/1993 in termini piuttosto blandi, ed una "seconda privatizzazione", varata con i dd.lgs. nn. 80/1998 e 387/1998 caratterizzati da un nuovo e più deciso impulso all'opera di tendenziale parificazione tra lavoro pubblico e privato: cfr. M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, cit., 2231 ss.; M. D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., p. 240 ss.. Tuttavia, anche a seguito della "seconda privatizzazione", non è stata mai raggiunta una completa uniformazione del lavoro pubblico rispetto a quello privato, persistendo una sorta di "specialità di disciplina" soprattutto in materia di organizzazione amministrativa: cfr. L. FIORILLO, *Sub art. 2, cit.*, p. 41. Con la riforma del 2009 si è peraltro registrata un'accentuazione dei suddetti profili di "specialità" rispetto alla disciplina del lavoro privato: cfr. U. CARABELLI – M.T. CARINCI,

Privatizzazione e contrattualizzazione, cit., pp. 72 e 78; R. SOLOPERTO, *La riforma della contrattazione collettiva*, in M. TIRABOSCHI – F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico. Commento alla legge 4 marzo 2009 n. 15, e al d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 104-105, secondo cui si può parlare di “convergenza” solo parziale tra lavoro pubblico e privato, non solo per la sopravvivenza di elementi di specialità, ma anche per l’accrescimento degli ambiti di regolamentazione riservati alla fonte eteronoma.

⁸ M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, cit., 2231; M. D’ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., p. 234; U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *Privatizzazione e contrattualizzazione*, cit., pp. 34-35.

⁹ Art. 1, comma 1, lett. a), b), c) del d.lgs. n. 165/2001. Cfr. M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, cit., 2231; U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *Privatizzazione e contrattualizzazione*, cit., p. 36 ss.

¹⁰ E. PREGNOLATO, *Sub art. 2. Fonti*, in AA. Vv., *L’impiego pubblico. Commento al d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 112.

¹¹ A. VISCOMI, *Il sistema di valutazione delle performance delle strutture, della dirigenza e del personale nella riforma della pubblica amministrazione*, in U. CARABELLI – M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, cit., p. 100 ss.; S. BATTINI – B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica*, cit., pp. 263-264.

¹² L. ZOPPOLI, *La riforma del lavoro pubblico dalla “deregulation” alla “meritocrazia”*, cit., pp. 8-9.

¹³ L. ZOPPOLI, *La riforma del lavoro pubblico dalla “deregulation” alla “meritocrazia”*, cit., p. 11; E. VILLA, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009*, in “Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni”, 5, 2009, pp. 773 ss., spec. p. 780.

¹⁴ Così si esprime L. ZOPPOLI, *La riforma del lavoro pubblico dalla “deregulation” alla “meritocrazia”*, cit., pp. 8-9, che con tale slogan sintetizza la nuova logica meritocratica perseguita con la riforma Brunetta.

¹⁵ Così M. TIRABOSCHI – F. VERBARO, *Dalla polemica sui nullafacenti alla l. delega n. 15/2009: ragioni e impianto di una riforma*, in M. TIRABOSCHI – F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 8.

¹⁶ E. VILLA, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance*, cit., p. 775.

¹⁷ Tra gli obiettivi della riforma Brunetta del 2009 si colloca quello della lotta contro i cd. “nullafacenti”, protagonisti di un’accesa polemica balzata all’attenzione del dibattito socio-politico e dell’opinione pubblica. Il termine era stato inizialmente utilizzato dal prof. Pietro ICHINO in un suo articolo pubblicato nell’agosto 2006 sul Corriere della Sera, *Diario minimo del lavoro*. Cfr. M. TIRABOSCHI – F. VERBARO, *Dalla polemica sui nullafacenti alla l. delega n. 15/2009*, cit., p. 3.

¹⁸ In tal senso, cfr. M. TIRABOSCHI – F. VERBARO, *Dalla polemica sui nullafacenti alla l. delega n. 15/2009*, cit., p. 23, secondo cui occorrerebbe una vera e propria “«rifondazione», in termini culturali, degli attori” per la condivisione del medesimo “ethos” della gestione delle risorse pubbliche, potendosi dubitare “circa la capacità di imporre ex lege valori e visioni della organizzazione” per indurre a comportamenti professionalmente corretti, in assenza di una comune condivisione degli stessi.

¹⁹ Cfr. C. D’ORTA, *25 anni di norme che hanno paralizzato la P.A. Riconosciamo gli errori e proviamo a rilanciare il nostro Paese*, in “Nuova Etica Pubblica”, anno 6, n. 10,

gennaio 2018, p. 31 ss., secondo cui il fallimento delle riforme sul pubblico impiego sono sostanzialmente da rintracciarsi nell'exasperazione del formalismo e nella stratificazione di leggi che, per quanto ispirate alla realizzazione di valori come trasparenza, correttezza, pubblicità, anticorruzione, hanno favorito un'esecuzione solo formalistica e procedurale degli stessi "a discapito della cura sostanziale e realmente efficace degli interessi pubblici e collettivi".

²⁰ M. RICCI – F. DI NOIA, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, Atti della XIII edizione dei Seminari di Bertinoro-Bologna, 6-7 dicembre 2017, su *La Quarta riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni* (D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 – D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74)", in "Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni", 2017, pp. 1 ss., spec. pp. 21-22 ove si sottolinea che le recenti modifiche si limitano a rimediare ad alcune criticità emerse in fase di applicazione della novella del 2009, di cui pertanto non stravolgono l'impianto, ma va comunque "registrata una netta inversione di tendenza rispetto al rapporto legge-contratto collettivo con un ritorno allo "spirito originario" della privatizzazione". Sul punto cfr. anche A. BELLAVISTA, *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, ivi, p. 41. Cfr. ancora A. VILLANI, *La riforma "Madia" sul pubblico impiego: i nuovi scenari*, cit., p. 4.

²¹ V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. MERLONI – L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, pp. 89 ss.; R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori alla correttezza dei funzionari*, in F. MERLONI – R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 147 ss.

²² R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2014, p. 330; cfr. anche R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., p. 149, precisa che "lo status giuridico segna ... l'appartenenza di un individuo a un'organizzazione nella quale a esso sono attribuite alcune posizioni soggettive, dunque poteri, diritti, doveri e obblighi normalmente riconosciuti dall'ordinamento giuridico generale ma definiti da quello speciale dell'organizzazione di appartenenza".

²³ R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., pp. 150 e 155.

²⁴ M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione*, cit., pp. 235 ss.; F. VERBARO, *La legge delega: principi e criteri direttivi e nuovo sistema delle fonti*, in M. TIRABOSCHI – F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 84.

²⁵ Anzi, la specialità di disciplina risulta essere stata rafforzata a partire dalla riforma Brunetta del 2009: cfr. U. CARABELLI – M.T. CARINCI, *Privatizzazione e contrattualizzazione*, cit., p. 78.

²⁶ R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., p. 153; cfr. anche G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in "Diritto Pubblico", 1, 2012, p. 169 ss., spec. pp. 197 ss.

²⁷ R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., pp. 150-151, secondo cui sia l'art. 98 co. 1 Cost., sia l'art. 54 co. 2 Cost., costituiscono una "specificazione soggettiva del principio di imparzialità" di cui all'art. 97 Cost.

²⁸ Ivi, pp. 154-156 e ss.. Vedi anche G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti*, cit., p. 170, secondo cui il dovere ha sicuramente una base morale che tuttavia "viene ad as-

sumere anche una immediata rilevanza giuridica nell'ambito del rapporto che collega il depositario del potere e la collettività".

²⁹ R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., pp. 158-159; R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministratori*, in "Diritto Amministrativo", 1, 2009, p. 81.

³⁰ R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., p. 159, che ravvisa la causa del rapporto di lavoro pubblico nella destinazione dell'attività lavorativa e della professionalità del lavoratore pubblico alla cura del pubblico interesse.

³¹ Cfr. R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., pp. 61 ss.; R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., p. 160; R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori*, cit., pp. 328-329.

³² G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti*, cit., p. 171; R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., p. 158; R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 61.

³³ Cfr. R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 69 ss.; R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., p. 160. In entrambi i saggi citati, si prospetta la tesi di una possibile partecipazione degli amministratori all'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei pubblici dipendenti responsabili di violazioni dei loro doveri, in ragione del disservizio causato agli amministratori dalla lesione dell'interesse pubblico. Cfr. anche R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori*, cit., p. 312 e p. 328, laddove precisa che la differenza tra il rapporto di lavoro pubblico e quello privato si rinviene appunto nei principi costituzionali che impongono obblighi di correttezza verso gli amministratori, diversamente da quanto avviene nel settore del lavoro nell'impresa "ove i «consumatori» sono di norma dei perfetti estranei".

³⁴ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, p. 61-62.

³⁵ Ivi, p. 65.

³⁶ E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, in "Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni", 2017, p. 158.

³⁷ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 54.

³⁸ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori*, cit., pp. 312-313.

³⁹ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, pp. 53 ss.; P. M. ZERMAN, *La progressiva giuridicizzazione delle regole etiche*, in P.M. ZERMAN (a cura di), *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in "Diritto e Pratica Amministrativa", 7/8, 2013, p. 3.

⁴⁰ Cfr. art. 54 comma 3 del D.lgs. n. 165/2001, novellato dalla L. 6 novembre 2012 n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*), in G.U. 13 novembre 2012 n. 265.

⁴¹ E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 160 e pp. 168 ss.; P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in P.M. ZERMAN (a cura di), *Il codice di comportamento*, cit., p. 7, che sottolinea come la natura disciplinare del codice di condotta si possa evincere anche dal fatto che, in ordine all'applicazione dello stesso, il potere di vigilanza è riconosciuto anche agli uffici

di disciplina oltre che ai dirigenti responsabili e alle strutture di controllo interno (art. 54 co. 6 D.lgs. n. 165/2001).

⁴² Per quanto riguarda la responsabilità contabile, cfr. S. SFRECOLA, *La responsabilità amministrativa per danno erariale connesso alla violazione del codice*, in P.M. ZERMAN (a cura di), *Il codice di comportamento*, cit., 36 ss.

⁴³ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*), in G.U. 4 giugno 2013 n. 129. Cfr. V. ITALIA – M. BASSANI, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Violazioni, responsabilità e sanzioni*, Key Editore, Vicalvi (FR), 2018, p. 26 ss., che chiariscono come, nonostante il termine “codice”, tale strumento è un atto di natura regolamentare: non ha forza di legge, alla quale è infatti subordinato.

⁴⁴ D.m. 28 novembre 2000 in G.U. 10 aprile 2001 n. 84.

⁴⁵ Art. 54, commi 4 e 5 del D.lgs. n. 165/2001 novellato dalla L. n. 190/2012. Cfr. P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 6. Secondo E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 161, “è questa forse la previsione più significativa frutto della riforma del 2012, perché conferisce allo strumento una flessibilità ed una capacità di adattamento ai diversi contesti che gli permette, almeno potenzialmente, di modularsi su dimensioni diverse”.

⁴⁶ P. M. ZERMAN, *La progressiva giuridicizzazione delle regole etiche*, cit., p. 3; E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 162; V. ITALIA – M. BASSANI, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., pp. 44 e 46.

⁴⁷ Per l’idea del codice di comportamento come il “catechismo” dei pubblici dipendenti, cfr. E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 162 che riprende a sua volta l’espressione di O. SEPE che aveva usato questo termine già con riferimento al primo codice di comportamento del 1994, ritenuto “un indispensabile richiamo alla coscienza di coloro che operano nella e per la Pubblica Amministrazione”: cfr. O. SEPE, *Relazione di sintesi*, in *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*, Atti del XXXIX Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Milano, 1995, p. 219.

⁴⁸ E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 162; P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 6.

⁴⁹ Art. 54, comma 1, D. lgs. n. 165/2001 citato.

⁵⁰ F. PALMIERI, *Le principali novità e l’analisi delle singole norme*, in P.M. ZERMAN (a cura di), *Il codice di comportamento*, cit., pp. 20-21; V. ITALIA – M. BASSANI, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., pp. 60 ss.; secondo P.M. ZERMAN, *I principi generali di condotta del pubblico dipendente*, in P.M. ZERMAN (a cura di), *Il codice di comportamento*, cit., p. 9, “l’elemento unificante” cui ricondurre tutti gli altri principi comportamentali enunciati nel Codice di comportamento può ravvisarsi in quello dell’integrità personale.

⁵¹ F. PALMIERI, *Le principali novità e l’analisi delle singole norme*, cit., p. 29, evidenzia come “chi lavora con il pubblico ha dunque ulteriori specifici doveri, che investono “l’atteggiamento” con il quale il dipendente deve porsi nei confronti del cittadino, al quale deve mostrarsi cortese, aperto e disponibile a comprendere le sue ragioni, offrendo così un’immagine positiva ed efficiente dell’amministrazione. Non si può infatti non tener conto del fatto che la soddisfazione del cittadino è legata non soltanto alla qualità del servizio reso, ma anche all’atteggiamento del dipendente che lo eroga, che incide sulla ‘percezione’ del destinatario finale”. Cfr. anche P.M. ZERMAN, *I principi generali*

di condotta del pubblico dipendente, cit., pp. 10-11; V. ITALIA – M. BASSANI, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., pp. 141 ss.

⁵² In tal senso al pubblico dipendente è richiesta puntualità e professionalità nel compimento di atti o di decisioni di propria spettanza, l'uso responsabile dei permessi di astensione dal lavoro nonché l'uso per ragioni di ufficio, e non per fini personali, dei servizi telematici e telefonici, dei mezzi e dei materiali di cui dispone per il lavoro: cfr. F. PALMIERI, *Le principali novità e l'analisi delle singole norme*, cit., pp. 26-27; V. ITALIA – M. BASSANI, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., pp. 133 ss.

⁵³ P.M. ZERMAN, *I principi generali di condotta del pubblico dipendente*, cit., p. 9; E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 162.

⁵⁴ E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 162.

⁵⁵ V. ITALIA – M. BASSANI, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici...*, cit., p. 46-47, secondo cui la previsione di "doveri minimi" con regole elastiche e imprecise va letta nel senso che essa "non costituisce un privilegio dell'impiegato pubblico, ma rappresenta una garanzia" (per i destinatari-utenti).

⁵⁶ P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 7.

⁵⁷ E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 161.

⁵⁸ Secondo R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 55, gran parte dei doveri indicati nei codici di comportamento non sono molto diversi da quelli previsti nelle disposizioni del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, cd. "Statuto degli impiegati civili dello Stato" il quale, a mente dell'art. 13 comma 4, valorizzava il principio di collaborazione dei dipendenti con gli utenti-cittadini in un clima di completa fiducia.

⁵⁹ Si indubbiamente di valori rilevanti sul piano etico: la celerità delle procedure, lo scambio di informazioni, la collaborazione tra gli uffici, ecc.: cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, 163.

⁶⁰ P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 7.

⁶¹ P. M. ZERMAN, *La progressiva giuridicizzazione delle regole etiche*, cit., p. 3, considera "un campanello d'allarme la constatazione che il legislatore, in modo progressivo, imponga un comportamento imparziale e corretto al pubblico dipendente attraverso le sanzioni disciplinari, perché ciò rende manifesta la diffusione della mancanza spontanea di adesione a tali principi e valori".

⁶² V. ITALIA – M. BASSANI, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici...*, cit., p. 19.

⁶³ Un codice si qualifica "etico" per l'insieme di valori, appunto di etica pubblica, che esso contiene. Di conseguenza l'aggettivazione di un codice come "etico" discende piuttosto dal contenuto e non dal valore giuridico o morale dello strumento: così E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 164-165; cfr. anche B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, 62 ss., spec. 131 ss..

⁶⁴ E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., pp. 166-167; R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 63.

⁶⁵ Così E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., pp. 162-163.

⁶⁶ La qualità dell'erogazione del servizio pubblico e, pertanto, la soddisfazione dell'utente sono obiettivi perseguiti mediante le cd. "carte di servizio pubblico", ela-

borate per la prima volta nel Regno Unito e in seguito adottate anche dagli altri Paesi europei, con le quali viene valorizzato il rapporto con i destinatari del servizio pubblico, imponendo al pubblico dipendente un atteggiamento improntato a collaborazione, rispetto, cortesia, ascolto, disponibilità: cfr. R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., pp. 58-59.

⁶⁷ Cfr. per tutti P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 7.

⁶⁸ E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 168.

⁶⁹ P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 7.

⁷⁰ E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 168; P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 7.

⁷¹ Usa questa espressione R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 77.

⁷² Il riferimento è alla riforma Madia del 2017. Ad es., il nuovo comma 3 bis dell'art. 55 *quinquies* del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dal D.lgs. n. 75/2017, prevede che la contrattazione collettiva stabilisca le condotte e le correlate sanzioni in caso di ripetute ed ingiustificate assenze dal servizio in continuità con i giorni festivi e di riposo settimanale, e in caso di assenze collettive ingiustificate nei periodi in cui è necessario assicurare continuità nell'erogazione dei servizi agli utenti. Cfr. A. VILLANI, *La riforma "Madia" sul pubblico impiego: i nuovi scenari...*, cit., p. 8.

⁷³ In argomento, si veda V. TENORE, *La responsabilità disciplinare*, in V. TENORE – L. PALAMARA – B. MARZOCCHI BURATTI (a cura di), *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 399 ss.

⁷⁴ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 68.

⁷⁵ E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 169.

⁷⁶ In base all'art. 54 co. 3 D.Lgs. n. 165/2001, le "violazioni gravi e reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'art. 55-*quater*, comma 1". L'art. 55-*quater* riguarda appunto i casi di licenziamento disciplinare.

⁷⁷ P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 7. Cfr. anche R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 57, secondo cui "colpisce l'esiguità del contenzioso che ha avuto sinora ad oggetto le sanzioni disciplinari irrogate ai dipendenti pubblici per comportamenti rivelatisi contrari agli interessi degli amministratori, perché scortesi o inefficienti, lassisti o svogliati, maleducati, non professionali o comunque scorretti".

⁷⁸ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., pp. 56-57. Secondo E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 171, sono questi i limiti del cd. "approccio 'efficientista', teso a centrare le questioni di responsabilità disciplinare sul rispetto di obblighi di prestazione".

⁷⁹ P.M. ZERMAN, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, cit., p. 7.

⁸⁰ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 58.

⁸¹ È per tale motivo che, con le riforme di privatizzazione, si è inteso trasformare i dirigenti in "manager" anche per favorire una maggiore "personalizzazione" del lavoro attribuendo loro la gestione dei poteri del privato datore di lavoro: cfr. R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori*, cit., p. 317-318. Cfr. anche E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, cit., p. 169.

⁸² Così R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 57, che in tale constatazione rinviene una delle ragioni “dello scarso contenzioso contro gli abusi subiti dagli amministratori, o contro i comportamenti comunque scorretti nei loro confronti”.

⁸³ E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 169.

⁸⁴ Cfr. l'art. 55 co. 2 del D.lgs. n. 165/2001 e il successivo comma 3 della disposizione citata che vieta alla contrattazione collettiva l'istituzione di procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. Inoltre, l'art. 55-*quater* del D.lgs. n. 165/2001, nel contemplare una serie di illeciti a cui si applica la sanzione del licenziamento disciplinare, sostanzialmente stabilisce un vincolo per la contrattazione collettiva, atteso che questa non potrà disattendere le ipotesi previste per legge ma, al massimo, ne potrà prevedere di ulteriori e diverse.

⁸⁵ I dati, aggiornati al dicembre 2017, sono disponibili sul sito www.funzionepubblica.gov.it.

⁸⁶ Nel 2017, le sospensioni derivanti da inosservanza disposizioni di servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti, rappresentavano il 57% del totale delle sanzioni gravi che sono state inflitte, mentre i licenziamenti per gli stessi motivi disciplinari ascendevano al 22%. Quest'ultimo dato sui licenziamenti per gli stessi illeciti disciplinari è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2016, mentre le sospensioni per gli stessi motivi costituivano il 62% del totale dei provvedimenti applicati. Risulta sempre elevata la percentuale di licenziamenti connessi a reati (25% nel 2017; 34% nel 2016 e nel 2015; 32% nel 2014; 38% nel 2013). Cfr. il sito istituzionale www.funzionepubblica.gov.it.

⁸⁷ Cfr. F. PALMIERI, *Le principali novità e l'analisi delle singole norme*, cit., p. 34, che nell'analizzare la disposizione in esame, osserva come la violazione delle condotte previste dal codice è “fonte diretta di responsabilità disciplinare, senza che sia necessaria la mediazione della contrattazione collettiva”: un principio, questo, che dà “nuovo vigore alla responsabilità disciplinare”, che potrà affiancarsi ad altri titoli di responsabilità, quali quella civile o penale o amministrativa.

⁸⁸ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 65 e p. 69; R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori*, cit., pp. 155 ss.

⁸⁹ U. BURATTI, *Dalla “selva oscura” alla trasparenza. Etica, lavoro e Pubblica Amministrazione*, in “Formazione, lavoro, persona. Cgia Rivista”, aprile 2011, p. 22.

⁹⁰ E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 180.

⁹¹ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 67.

⁹² E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 180.

⁹³ V. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in B.G. MATTARELLA – M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 220; E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., pp. 176, 180-181.

⁹⁴ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit., p. 72, secondo cui “la responsabilità dell'amministrazione per i disservizi va intesa dunque come una sorta di *accountability*, per cui essa deve in ogni caso «rendere conto» della propria gestione alla collettività”.

⁹⁵ Cfr. A. BELLAVISTA, *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, cit., p. 39, secondo cui “il problema concreto è, al momento, diventato, infatti, più che la riduzione dello spazio pubblico (...) quello di aumentare la capacità di risposta delle pubbliche amministrazioni alle esigenze della società e quindi di incrementare ciò che si definisce come efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa”.

⁹⁶ E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 181, che sottolinea come “in questo senso la dimensione etica dialoga con la dimensione organizzativa, attraverso principi e regole che definiscono il “dover essere” delle condotte e dell’azione su fronti che non si esauriscono sul versante della prevenzione della corruzione”.

⁹⁷ Cfr. il saggio di R. FEDERICI, *Come colmare l’abisso tra governanti e governati? L’insegnamento di Luigi Galateria nei ricordi di un allievo*, in “Rivista dell’Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici”, n. 2, 30 aprile 2018, www.contabilita-pubblica.it.

⁹⁸ U. BURATTI, *Dalla “selva oscura” alla trasparenza*, cit., pp. 20 ss.

⁹⁹ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell’impiegato pubblico*, cit., p. 70 che, a sua volta, cita G. MELIS, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 8. Cfr. anche A. BELLAVISTA, *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, cit., p. 44.

¹⁰⁰ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell’impiegato pubblico*, cit., p. 69.

¹⁰¹ Cfr., ad es., E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 182.

¹⁰² U. BURATTI, *Dalla “selva oscura” alla trasparenza*, cit., p. 23.

¹⁰³ A. BELLAVISTA, *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, cit., p. 44.

¹⁰⁴ M. BARILÀ, *La cultura del merito per la gestione delle risorse umane e gli strumenti premiali condizionati dalla valutazione certificata (artt. 17-31)*, in M. TIRABOSCHI – F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 295.

¹⁰⁵ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell’impiegato pubblico*, cit., p. 67.

¹⁰⁶ Una ricerca che talvolta appare quasi spasmodica e talvolta persino “ossessiva” per l’enfasi posta nel perseguimento di risultati apprezzabili da conseguire in termini di produttività, efficienza e qualità della prestazione: cfr. L. ZOPPOLI, *La riforma del lavoro pubblico dalla “deregulation” alla “meritocrazia”*, cit., p. 12, secondo cui il frequente riferimento nella legge (segnatamente nella riforma Brunetta) ai risultati raggiunti sul piano della performance, e dunque il largo uso di questa parola, sembra rappresentare una vera e propria “ossessione” del legislatore.

¹⁰⁷ A. BELLAVISTA, *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, cit., p. 39 ss.; E. CARLONI, *I codici di comportamento “oltre” la responsabilità disciplinare*, cit., p. 171; C. D’ORTA, *25 anni di norme che hanno paralizzato la P.A.*, cit., pp. 31 ss.

¹⁰⁸ R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell’impiegato pubblico*, cit., p. 67.

GIUSEPPE CROCE

I presupposti errati del reddito di cittadinanza

Nel confronto politico che si è sviluppato nel corso degli ultimi mesi sulla proposta di reddito di cittadinanza sono stati evidenziati principalmente due profili critici. In primo luogo, si è insistito sulla preoccupazione relativa al suo finanziamento dati i vincoli stringenti di finanza pubblica. In secondo luogo, sono i possibili effetti perversi di disincentivo alla ricerca del lavoro a preoccupare. Qui si vuole portare l'attenzione su un profilo ulteriore, distinto dai precedenti. Ovviamente gli aspetti appena ricordati sono estremamente rilevanti, tuttavia, ragionando in astratto e prescindendo dalla concreta situazione nella quale oggi ci troviamo, si potrebbero anche dare condizioni in cui essi risultino risolvibili. Ebbene, anche in tal caso le obiezioni che qui si intende avanzare manterrebbero intatta la loro validità.

In attesa di conoscere se e in che termini la proposta di reddito di cittadinanza verrà messa in atto (al momento di scrivere non è stata ancora oggetto di attuazione da parte del governo), non è possibile analizzarne gli specifici contenuti. In particolare non è dato sapere se la definizione finale del suo disegno conterrà anche credibili aspetti "attivi" di incentivo e sostegno all'occupazione. Tuttavia, è fin d'ora possibile prendere in considerazione qualcosa che è preliminare al varo della proposta e non meno rilevante, vale a dire la visione delle politiche del lavoro ad essa sottostante quale emerge dai propositi e dalle dichiarazioni del *policy maker* e dalla domanda sociale che essi sembrano intercettare.

Come si cercherà di mettere in evidenza, l'idea di reddito di cittadinanza oggi discussa in Italia poggia su alcuni presupposti piuttosto controversi che meritano di essere considerati e discussi. In particolare si vogliono evidenziare

due aspetti le cui radici affondano probabilmente nelle vicende dello sviluppo industriale italiano ma che chiamano in causa anche la teoria economica.

Il primo di tali presupposti, con il quale i suoi sostenitori giustificano l'idea del reddito di cittadinanza, consiste nel ritenere che in fin dei conti un trasferimento di reddito possa rappresentare un buon sostituto del lavoro e, quindi, una politica adeguata a compensare l'inoccupazione dalla quale, in molti casi, nasce il disagio economico.

La posizione della teoria economica coincide con questo assunto. Nel modello dell'offerta di lavoro, infatti, il lavoro, in quanto assorbe tempo e implica uno sforzo, comporta di per sé un effetto negativo sull'utilità personale che l'individuo accetta di sopportare in vista del reddito che ne riceve in cambio. Si noti che è soltanto in quanto fonte di reddito che il lavoro acquista valore per il soggetto.

Tuttavia è possibile avanzare più di una perplessità a questo riguardo. Davvero il significato del lavoro può essere ridotto a questo? La teoria economica procede necessariamente attraverso modelli che implicano un certo grado di semplificazione e di allontanamento dalla realtà, ma le politiche richiedono quasi sempre un tasso di realismo ben maggiore. Ora, un trasferimento monetario può veramente rappresentare un buon sostituto dell'occupazione (e quindi delle politiche per l'occupazione)?

Ovviamente la risposta dipende dal significato che si attribuisce al lavoro. Se, appunto, si ritiene che esso rappresenta un'attività di per sé penosa e meramente strumentale al consumo, allora il sostegno dei consumi mediante un sussidio può considerarsi un buon sostituto del lavoro. Se invece il lavoro è anche fonte di gratificazione, socializzazione, dignità e autonomia, oltre che di reddito, allora il sostegno del consumo non può che costituire un sostituto insoddisfacente del lavoro. In questa seconda, più ampia visione, la dignità e la libertà che si ottengono col lavoro sono cosa diversa da quelle che derivano da un sussidio da spendere al supermercato.

Il fondatore e ispiratore del Movimento Cinque Stelle, Beppe Grillo, aderisce chiaramente al primo di questi due modi di vedere le cose. Egli, infatti, ha scritto nel suo blog che "è il reddito che ti include nella società, non il lavoro".

Al contrario, Frey e Stutzer (2002) riportano evidenze da cui risulta che la mancanza di lavoro implica importanti costi non pecuniari per la felicità soggettiva, non compensati neanche dal passaggio dal quartile di reddito più basso a quello più alto. Più di recente, De Neve e Ward (2017) hanno presentato un ampio numero di riscontri empirici da cui risulta lo stretto legame tra il lavorare e la felicità personale. E, ciò che più conta, questo legame non dipende solamente dal reddito percepito ma è associato direttamente a specifici contenuti e caratteristiche dell'occupazione. Alcuni di questi aspetti, come ad esempio la

possibilità di apprendere nuove cose e le relazioni personali nell'ambiente di lavoro, sono strettamente legati alla partecipazione al lavoro. Va notato che si tratta di risultati di portata generale, in quanto estremamente persistenti al di là delle caratteristiche socio-demografiche personali e del paese considerati.

Alla luce di questi risultati appare gravemente limitata la stessa teoria economica, certamente non per l'assunto della penosità del lavoro (il lavoro implica una "fatica") quanto perché ne trascura tutti gli altri aspetti che hanno ricadute positive sul benessere individuale indipendentemente dal reddito. Tali ricadute sono probabilmente destinate ad assumere un'importanza crescente con il progressivo ridursi, per effetto delle nuove tecnologie, della quota di lavori più ripetitivi e a basso livello di coinvolgimento personale.

Sulla base di queste stesse argomentazioni, oltre che di altri risultati tratti dalla letteratura specialistica, Brynjolfsson e McAfee (2017), due economisti tra i principali studiosi degli effetti della rivoluzione tecnologica digitale, hanno denunciato l'inadeguatezza di qualsiasi ipotesi di reddito minimo. A loro avviso, "lavorare è immensamente importante" non solo per ottenere i soldi ma perché serve per procurarsi "tante altre cose importanti", tra le quali includono autostima, appartenenza a una comunità, struttura e dignità.

Facendo propria la massima del *Candido* di Voltaire secondo la quale il lavoro salva l'uomo da tre grandi mali: noia, vizio e necessità, è piuttosto evidente, aggiungono, che un trasferimento di reddito può risolvere solo il problema della necessità.

Si potrebbe obiettare, però, che, potendo vivere di un reddito di cittadinanza, si aprirebbe la possibilità di molte "attività" di impegno e di relazione, dal volontariato alle espressioni creative, che potrebbero ben sostituire il lavoro per il mercato.

Possibile, anzi, questo è ciò che sicuramente accadrebbe per alcuni. Tuttavia, affinché questa situazione si realizzi effettivamente su larga scala è richiesta una notevole dose di "virtù" personali. Venendo meno gli obblighi di lavoro derivanti dalle relazioni contrattuali, tutto si baserebbe esclusivamente sulla gratuità, l'autodisciplina e su forti motivazioni individuali intrinseche. Con realismo va riconosciuto che queste condizioni potrebbero essere disponibili solo in misura limitata, per alcuni forse molto meno che per altri. È quindi uno scenario che rischia di proiettare una visione ideale e forse eccessivamente ottimistica sulla natura umana.

In una situazione in cui non sussista la necessità di lavorare, in molti casi potrebbe prevalere l'apatia, una minore spinta alla ricerca di relazioni sociali, l'affievolirsi anche dell'interesse verso la partecipazione civile. E se invece, al contrario, continuasse a prevalere la ricerca di ulteriori guadagni ci potrebbe essere un disincentivo a rivolgersi al mercato del lavoro regolare. Nell'ipotesica

situazione in cui l'elevata produttività, raggiunta grazie alla tecnologia, renda possibile redistribuire reddito a vantaggio della massa di disoccupati tenendoli fuori dal lavoro, l'area del mercato del lavoro si restringerebbe in misura considerevole. Ma verrebbe meno, allora, quella regolazione contrattuale che lega le persone mediante l'accettazione volontaria di obblighi reciproci e che è una fonte importante, per quanto imperfetta, di legame sociale, di responsabilità e di relativa *fairness* negli scambi.

Significato del tutto diverso, invece, avrebbe una riduzione del tempo dedicato al lavoro non come effetto subito della disoccupazione involontaria ma come risultato di un "effetto reddito" sulle scelte lavorative personali. In altri termini, il progresso tecnico, grazie agli aumenti di produttività e di reddito, potrebbe spingere a una riduzione volontaria dell'offerta di lavoro (in termini di ore settimanali ma anche come rimodulazione del proprio impegno nell'arco della vita lavorativa) e consentire politiche favorevoli a una sua redistribuzione.

Ulteriori perplessità emergono sul piano politico. Un reddito di cittadinanza, quale rimedio a una disoccupazione tecnologica di massa, aumenta il rischio potenziale di controllo del potere politico sui cittadini percettori del sussidio. Il lavoro nel mercato, che risponde alla domanda di una molteplicità di imprese e committenti (tranne nei casi in cui ci si trovi in situazioni di monopsonio), al contrario garantisce una relativa maggiore libertà. Anche in questo senso forse va letto l'articolo 1 della nostra Costituzione, che stabilisce che la repubblica italiana è fondata sul lavoro, come base di una pari dignità e della libertà dei cittadini. Il reddito di cittadinanza, in definitiva, non può che rappresentare un sostituto (molto) imperfetto dell'occupazione.

Il secondo presupposto erroneo sottostante l'attuale proposta di reddito di cittadinanza assume che il volume di posti di lavoro esistenti nell'economia rappresenti un dato di fatto sostanzialmente immutabile.

In effetti, l'economia italiana ha sperimentato in modo pressoché continuo, se escludiamo la parentesi degli anni Sessanta, una disoccupazione ampia e in parte considerevole di natura strutturale, con tassi di occupazione decisamente bassi se confrontati con quelli di altre economie comparabili. Sin dagli inizi dello sviluppo industriale si era manifestata un'endemica sovrabbondanza dell'offerta di lavoro (Cohen e Federico, 2001). Queste esperienze hanno contribuito a rinforzare la convinzione che i bassi livelli di occupazione siano da ritenere un dato di fatto difficilmente modificabile. Nel secondo dopoguerra questa visione ha contribuito non poco allo sviluppo di una politica del lavoro centrata su una "gestione amministrativa" della coda della disoccupazione, attraverso meccanismi burocratici di allocazione del lavoro e con il supporto di regole rigide relative all'avvio e alla cessazione dei rapporti di lavoro (sebbene, come noto, queste fossero accompagnate di fatto da un'ampia flessibilità in tanti segmenti dell'economia e da una

diffusa elusione delle stesse come ben documentato da Contini e Trivellato, 2005, e Musso, 2004). Questa visione si saldava, inoltre, con l'incapacità e la rinuncia delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti sociali alla regolamentazione e all'attivazione dei mercati (Barca, 1997) e di quello del lavoro in particolare.

Oggi, questa stessa visione si ripropone in varie occasioni. Ad esempio si tende spesso a ritenere che l'aumento dell'occupazione dei lavoratori ultracinquantenni debba necessariamente comportare una pari sottrazione di opportunità per i giovani.

Analogamente, alla vigilia della prossima fase di rivoluzione tecnologica, che porterà con sé un'accentuazione dei rischi di disoccupazione tecnologica, è facile che un osservatore superficiale sia indotto a ritenere che i posti distrutti dai robot riducano definitivamente lo stock di posti disponibili nell'economia. È chiaro che, partendo da questo presupposto, si giunge a ritenere che le opzioni di politica del lavoro praticabili debbano limitarsi a forme di redistribuzione del volume di posti (o del tempo di lavoro) esistenti o del reddito.

Tuttavia questo modo di vedere rappresenta una semplificazione errata, nota anche come *lump-sum fallacy*, del funzionamento del sistema economico.

Appare difficile, considerato il gap di occupazione di cui soffre l'Italia rispetto a molte altre economie comparabili, assumere come un dato imm modificabile il volume di occupazione attualmente esistente. Su questa base, ad esempio, la considerevole crescita dell'occupazione femminile degli ultimi decenni in Italia avrebbe dovuto comportare una simmetrica riduzione di quella maschile. Invece, l'occupazione femminile è passata da 5,2 milioni di unità del 1972 ai 9,4 del 2012 (un aumento pari all'80%) mentre quella maschile, nello stesso arco di tempo, si è ridotta solo di 600mila unità (pari al 4%) sui quasi 14 milioni del 1972.

Al contrario, sarebbe importante distinguere gli effetti negativi immediati che le trasformazioni solitamente comportano dalle possibili tendenze di medio e lungo periodo. Non esiste un volume di occupazione predeterminato così come non esistono meccanismi ideali capaci di assicurare facilmente il pieno impiego. Piuttosto è necessario sfruttare le capacità di adattamento e di innovazione proprie delle istituzioni e dei soggetti economici pubblici e privati, per aumentare le opportunità effettivamente disponibili.

Non c'è bisogno di credere che l'offerta di lavoro crei sicuramente e senza ostacoli la propria domanda ma piuttosto di individuare e rimuovere gli ostacoli alla creazione di nuova occupazione, quelli di breve periodo come quelli strutturali, quelli micro come quelli macroeconomici, di sostenere questo processo, se necessario, dal lato della domanda aggregata e di favorirlo dal lato dell'offerta.

A conclusione del loro studio sull'impatto che le nuove tecnologie avranno sull'occupazione nei prossimi anni, Brynjolfsson e McAfee (2017) esprimono questa posizione in modo molto intuitivo: *finché ci saranno nel mondo voglie e*

necessità non soddisfatte, la disoccupazione sarà un assordante allarme per avvertirci che semplicemente non stiamo riflettendo abbastanza su quel che bisognerebbe fare. Non siamo abbastanza creativi da riuscire a risolvere i problemi che abbiamo sfruttando il tempo e l'energia delle persone i cui vecchi lavori sono stati automatizzati.

L'introduzione dei robot, già oggi e con intensità maggiore nei prossimi anni, distrugge quote di posti di lavoro generando giustamente ansia e timori. Tuttavia, anche in questo caso appare poco fondato considerare queste perdite occupazionali quali perdite nette, ineluttabili e predeterminate. In realtà non si intravede per ora (né per un congruo numero di anni a venire) una sostituibilità perfetta tra macchine e lavoro umano (Autor, 2015). Allo stesso modo sarebbe azzardato, e forse perfino poco giustificabile sul piano etico, pensare che l'umanità stia ormai raggiungendo una situazione di "sazietà" nella quale venga meno una domanda aggiuntiva di beni e servizi.

Se è inevitabile un impatto negativo nel breve periodo, la sfida sta nello sfruttare gli spazi di creazione di nuova occupazione. La tecnologia, infatti, può dar luogo anche a effetti indiretti di segno positivo che aspettano di essere assecondati con opportune strategie imprenditoriali e politiche. In tale scenario è necessario un mix di politiche ampio e articolato, all'interno del quale c'è bisogno anche di interventi redistributivi (Croce, 2018). Ciò di cui invece non v'è bisogno è un atteggiamento rinunciatario diffuso, assecondato da un disimpegno della politica economica e dal suo ritirarsi dentro il perimetro delle sole misure di redistribuzione del reddito.

Riferimenti bibliografici

- Autor D., *Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation*, «Journal of economic perspectives», 29 (3), 2015.
- Barca F., *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, 1997.
- Brynjolfsson E., McAfee A., *La nuova rivoluzione delle macchine. Lavoro e prosperità nell'era della tecnologia trionfante*, Feltrinelli, 2017.
- Cohen J., Federico G., *Lo sviluppo economico italiano 1820-1960*, il Mulino, 2001.
- Contini B., Trivellato U., *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino, 2005.
- Croce G., *Reddito di cittadinanza. È la risposta giusta alla prossima rivoluzione industriale?* www.eticaeconomia.it, n.83, 2018.
- De Neve J., Ward G., *Happiness at work*, CEP discussion paper n. 1474, 2017.
- Frey B.S., Stutzer A., *What can economist learn from happiness research*, «Journal of economic literature», 40 (2), 2002.
- Musso S., *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, 2004.

NOTES

CONFINDUSTRIA E CGIL, CISL, UIL

Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali
e della contrattazione collettiva
Accordo interconfederale sottoscritto il 9 marzo 2018

1. *Le ragioni*

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil ritengono che un sistema di relazioni industriali più efficace partecipativo sia necessario per riqualificare e realizzare i processi di trasformazione e di digitalizzazione nella manifattura e nei servizi innovativi, tecnologici e di supporto all'industria.

In questa prospettiva e in un quadro di riferimento condiviso ritengono necessario definire al livello interconfederale percorsi e linee di indirizzo per le relazioni industriali al fine di assicurare una *governance* equilibrata alla contrattazione collettiva e alla bilateralità.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil si pongono, infatti, l'obiettivo di realizzare con questo accordo un ammodernamento del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva al fine di contribuire fattivamente alla crescita del Paese, alla riduzione delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito, alla crescita dei salari, al necessario miglioramento della competitività attraverso l'incremento della produttività delle imprese, al rafforzamento dell'occupabilità delle lavoratrici e dei lavoratori e alla creazione di posti di lavoro qualificati.

Le Parti sono convinte che avere relazioni industriali autorevoli, dinamiche e qualificate costituisca un fattore di sviluppo, capace di incidere positivamente su un sistema economico-produttivo che deve essere in grado di vincere le sfide poste dai mercati sempre più globalizzati, dalla tecnologia e dai conseguenti cambiamenti del lavoro.

Con questo accordo, dunque, Confindustria e Cgil Cisl Uil intendono definire linee guida per una riforma dei contenuti e delle modalità delle

relazioni industriali e degli assetti della contrattazione collettiva, nonché definire principi di indirizzo su alcune questioni di comune interesse, che è volontà condivisa mettere al centro del prosieguo del confronto, al fine di addivenire a ulteriori concrete intese.

2. Il contesto

L'economia italiana sta registrando una fase di ripresa e di crescita economica che va sostenuta e irrobustita, anche al fine di recuperare il gap competitivo e i differenziali che permangono rispetto alle altre maggiori economie concorrenti. È una fase economica, che necessita di una ulteriore implementazione degli investimenti, sia pubblici che privati, orientati all'innovazione, al potenziamento delle infrastrutture, alla competitività, a sostegno della domanda interna e al superamento dei divari territoriali a partire dalle aree del Mezzogiorno.

È, infatti, fondamentale tradurre la ripresa in crescita economica ma, soprattutto, è importante lavorare insieme per consolidare le condizioni per uno sviluppo del sistema economico e sociale del Paese. I processi di trasformazione in atto interrogano, infatti, sia la società che l'economia italiana e mettono al centro del dibattito i temi della qualità del lavoro, unitamente a quello della crescita della quantità dei posti di lavoro, della riduzione dei differenziali retributivi di genere, del contrasto al lavoro irregolare e in elusione e del tasso di occupazione tra la popolazione.

Occorre proseguire il potenziamento delle politiche per i giovani a partire dalle misure dirette a migliorare sempre più il rapporto tra scuola e lavoro. Occorre consolidare le filiere dell'istruzione e della formazione professionale, anche attraverso gli Istituti Tecnici Superiori e percorsi universitari orientati alle materie STEM e un forte impegno per una formazione continua di qualità che deve poter coinvolgere tutte le lavoratrici e i lavoratori. È necessario, in altre parole, favorire l'incontro domanda offerta nel mercato del lavoro, i percorsi di formazione e riqualificazione professionale, le politiche attive e il sostegno alle transizioni.

Sono indispensabili per il Paese, inoltre, imprese che investano ancora di più in ricerca e sviluppo. Serve, più in generale, un significativo aumento della competitività e della produttività accompagnata da una crescita dei salari. In questa prospettiva, un aumento della occupazione qualificata e la realizzazione di forme di partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori sono un obiettivo comunque da perseguire. Occorrono strumenti di politica economica sempre più mirati ad accompagnare la

ripresa e ad implementare l'occupazione e un quadro stabile di investimenti pubblici.

Non si può prescindere da un'ampia condivisione degli obiettivi da perseguire entro una attenta lettura delle dinamiche e delle politiche europee. Si vogliono individuare riferimenti certi e condivisi verso cui orientare opportunamente le relazioni industriali e la contrattazione collettiva, in modo da cogliere tutte quelle opportunità che, anche attraverso misure economiche adeguate, si possono perseguire sul fronte della competitività, dei redditi da lavoro, del rilancio della domanda interna, che sono fattori importanti per la crescita dell'economia e lo sviluppo del paese.

Su questi temi. Confindustria e Cgil, Cisl, Uil ritengono opportuno avviare un confronto fattivo e partecipato, anche con le Istituzioni pubbliche, con l'obiettivo di concorrere all'individuazione delle soluzioni più idonee al superamento di queste criticità.

3. *Tre obiettivi centrali*

Tre questioni rivestono, a giudizio di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, una particolare rilevanza e pertanto, saranno affrontate prioritariamente in modo da cogliere altrettanti importanti obiettivi.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil sono, infatti, convinte che serva:

- a) Condividere una strategia di sviluppo, coordinata e coerente con le trasformazioni in atto, basata su formazione, ricerca e innovazione, volta a dare all'economia del Paese una crescita sostenibile e inclusiva, capace di affrontare e ridurre i dualismi produttivi, occupazionali e territoriali. Serve, a tal fine, estendere e qualificare gli investimenti privati e rilanciare quelli pubblici, con particolare riferimento all'utilizzo dei fondi strutturali. In particolare, per il Mezzogiorno occorre una strategia che sostenga tali investimenti, valorizzando i patti territoriali, dando attuazione agli accordi interconfederali, anche attraverso una più estesa e qualificata contrattazione di secondo livello mirata allo sviluppo produttivo e occupazionale;
- b) Avere un mercato del lavoro più dinamico ed equilibrato che favorisca l'inserimento al lavoro dei giovani e delle donne e che potenzi l'investimento nelle politiche del lavoro per un sistema di politiche attive più efficace e più equo, tutelando e sostenendo al contempo le transizioni occupazionali e lavorative;
- c) Rafforzare le misure di sostegno ad un modello di relazioni sindacali autonomo, innovativo e partecipativo, che sostenga la competitività dei

settori e delle filiere produttive, nonché il calore e la qualità del lavoro e favorisca, anche attraverso la diffusione della contrattazione di secondo livello, i processi di trasformazione in atto e il collegamento virtuoso fra innovazioni, produttività del lavoro e retribuzioni.

4. Democrazia e misura della rappresentanza

Democrazia sindacale, misurazione e certificazione della rappresentanza costituiscono uno dei pilastri fondamentali del modello di relazioni sindacali tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil.

Nel Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 sono stati, infatti, fissati, ai fini della contrattazione nazionale di categoria e di quella aziendale, i principi e le procedure volti a rafforzare l'autonomia negoziale delle Parti sociali.

Il Testo Unico fissa, altresì, regole chiare e condivise per la rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro e nei settori merceologici in cui si articola la rappresentanza di Confindustria, fissa inoltre principi per rendere efficaci ed esigibili gli accordi sottoscritti demandando ai CCNL di categoria la definizione delle procedure per la “previa consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori”.

Il consolidamento di questo pilastro delle relazioni industriali è indispensabile anche per il perseguimento degli obiettivi di questo accordo che si pone in continuità con le precedenti intese interconfederali ed è coerente con i principi sanciti dal legislatore costituzionale in tema di contrattazione collettiva.

Per tale ultima ragione, l'attuazione di queste intese dovrebbe essere sostenuta dalla piena e leale collaborazione delle istituzioni essendo finalizzate a rendere universale ed effettiva l'acquisizione dei dati relativi alla misura della rappresentanza (iscritti e voti). La certificazione della misura dei dati della rappresentanza delle parti stipulanti i singoli CCNL è, infatti, la prima condizione per realizzare quel sistema di relazioni sindacali previsto dal dettato costituzionale.

Questo percorso, per essere compiuto e pienamente efficace, necessita, quindi, della misurazione della rappresentanza anche di parte datoriale. Conoscere l'effettivo livello di rappresentanza di entrambe le parti stipulanti un CCNL, infatti, è indispensabile se si vuole davvero contrastare la proliferazione di contratti collettivi, stipulati da soggetti senza nessuna rappresentanza certificata, finalizzati esclusivamente a dare “copertura formale” a situazioni di vero e proprio “dumping contrattuale” che alterano la concorrenza fra imprese e danneggiano lavoratrici e lavoratori.

In quest'ottica Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, nel definire i reciproci impegni in materia, ritengono utile che si definisca un percorso condiviso anche con le altre Associazioni datoriali per arrivare ad un modello di certificazione della rappresentanza datoriale capace di garantire una contrattazione collettiva con efficacia ed esigibilità generalizzata, nel rispetto dei principi della democrazia, della libertà di associazione e del pluralismo sindacale.

Per consolidare la funzione della contrattazione collettiva nel sistema delle relazioni industriali, contrastando fenomeni di dumping contrattuale, Confindustria e Cgil, Cisl, Uil credono opportuno che il CNEL – anche attraverso l'apposito gruppo di lavoro per il potenziamento della banca dati sulla contrattazione collettiva – possa accompagnare e favorire questo percorso, rendendosi disponibile a:

- a) Effettuare una precisa ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria al fine di delinearne un quadro generale e consentire alle parti sociali di valutarne l'adeguatezza rispetto ai processi di trasformazione in corso nell'economia italiana. La ricognizione dei perimetri contrattuali potrà consentire alle parti sociali, se del caso, di apportarne i necessari correttivi, intervenendo sugli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva nazionale di categoria, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra CCNL applicato e reale attività di impresa;
- b) Effettuare un'attenta ricognizione dei soggetti che, nell'ambito dei perimetri contrattuali, risultino essere firmatari di contratti collettivi nazionali di categoria applicati alle lavoratrici ed ai lavoratori appartenenti ai settori oggetto di indagine, affinché diventi possibile, sulla base di dati oggettivi, accertarne l'effettiva rappresentatività.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, inoltre, si impegnano in seguito alle ricognizioni di cui alle lettere a) e b), a proporre, laddove se ne ravvisasse la necessità, l'adozione, da parte di tutti i soggetti coinvolti, di regole che:

- Assicurino il rispetto dei perimetri della contrattazione collettiva e dei suoi contenuti;
- Garantiscano coerenza e funzionalità al sistema della contrattazione collettiva e impediscano – specie a soggetti privi di adeguato livello di rappresentatività certificata – di violare o forzare arbitrariamente i perimetri e gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi nazionali di categoria.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil ritengono che l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi di lavoro costituisca un elemento qualificante del sistema

di relazioni industriali e che le intese in materia di rappresentanza possano costituire, attraverso il loro recepimento, il presupposto per l'eventuale definizione di un quadro normativo in materia.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil avvieranno, in parallelo, un confronto in sede tecnica per valutare gli effetti dei processi di trasformazione del manifatturiero conseguenti alla crescente terziarizzazione. Ne valuteranno quindi, gli effetti sulla contrattazione collettiva delle imprese aderenti a Confindustria che operano nell'area dei servizi innovativi e tecnologici di supporto al manifatturiero.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil avvertono la necessità di semplificare e rendere certi i processi negoziali. In questo senso credono, anzitutto, opportuno dare piena attuazione all'intero Testo Unico sulla rappresentanza che – proprio per valorizzare l'autonomia sindacale – ha fissato i principi di un sistema di relazioni sindacali democratico, orientato alla prevenzione dei conflitti, diretto ad assicurare efficacia ed esigibilità alle intese raggiunte comprese le parti da definire nei CCNL di categoria.

5. Principi per regolare assetti e contenuti della contrattazione collettiva

I continui processi di innovazione e trasformazione dei settori produttivi e del mondo del lavoro, i cui effetti debbono saper esser accompagnati dalla contrattazione, rendono opportuno adottare nelle relazioni industriali un modello di “*governance* adattabile” in grado di assicurare coerenza di sistema, pur nel rispetto delle differenti peculiarità che connotano i settori, i territori e le aziende dove la contrattazione collettiva del Sistema Confindustria si esercita.

È convinzione comune, infatti, che la competitività delle imprese e la valorizzazione del lavoro si possano meglio conseguire affidando ai diversi livelli di contrattazione collettiva compiti e funzioni distinte entro un quadro regolatorio flessibile, ma coerente nel suo disegno complessivo e, quindi, organico e certo.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil intendono, pertanto, definire qui le linee di indirizzo generale entro le quali la contrattazione collettiva, ai suoi differenti livelli, dovrà svolgersi:

- A) la contrattazione collettiva continuerà ad articolarsi su due livelli, nazionale e aziendale, ovvero territoriale laddove esistente secondo le prassi in essere, e dovrà garantire, per ciascuno dei due livelli, specifiche caratteristiche e funzioni;

- B) la contrattazione collettiva – nel quadro delle riforme finalizzate alla competitività delle imprese e alla crescita della produttività – dovrà contribuire a determinare le condizioni per migliorare il valore reale dei trattamenti economici e, nel contempo, favorire la crescita del valore aggiunto e dei risultati aziendali, nonché la valorizzazione dei contenuti professionali e delle competenze tecniche ed organizzative che il lavoro delle persone può esprimere;
- C) il contratto collettivo nazionale di categoria dovrà assolvere la sua principale funzione di fonte di regolazione dei rapporti di lavoro e di garante dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati sul territorio nazionale;
- D) il contratto collettivo nazionale di categoria conserverà la sua funzione di regolatore delle relazioni sindacali del settore, disciplinando anche le principali iniziative di bilateralità in coerenza con le linee di indirizzo definite negli accordi interconfederali;
- E) il contratto collettivo nazionale di categoria dovrà individuare il trattamento economico complessivo (TEC) e il trattamento economico minimo (TEM);
- F) il trattamento economico complessivo (TEC) sarà costituito dal trattamento economico minimo (TEM), come determinato alla lettera H, e da tutti quei trattamenti economici – nei quali, limitatamente a questi fini, sono da ricomprendere fra gli altri anche le eventuali forme di welfare – che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come “comuni a tutti i lavoratori del settore”, a prescindere dal livello di contrattazione a cui il medesimo contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina. Il contratto collettivo nazionale di categoria avrà cura di evidenziare in modo chiaro la durata e la causa di tali trattamenti economici e il livello di contrattazione a cui vengono affidati dovendosi, comunque, disciplinare per i medesimi trattamenti, gli eventuali effetti economici in sommatoria fra il primo e il secondo livello di contrattazione collettiva;
- G) il contratto collettivo nazionale di categoria dovrà incentivare lo sviluppo virtuoso – quantitativo e qualitativo – della contrattazione di secondo livello, orientando le intese aziendali – raggiunte anche attraverso i percorsi definiti nell’Accordo Interconfederale dal 14 luglio 2016 – ovvero quelle territoriali (laddove esistenti, secondo le prassi in essere), verso il riconoscimento di trattamenti economici strettamente legati a reali e concordati obiettivi di crescita della produttività aziendale, di qualità, di efficienza, di redditività, di innovazione, valorizzando i processi di digitalizzazione e favorendo forme e modalità di partecipazione delle

- lavoratrici e dei lavoratori. Al fine di favorire la diffusione virtuosa della contrattazione collettiva di secondo livello, Confindustria e Cgil, Cisl, Uil confermano l'impegno a svolgere un attento monitoraggio dell'attuazione dei contenuti dell'accordo del 14 luglio 2016 e ad assumere le iniziative opportune per diffonderne la più ampia ed efficace applicazione;
- H) il contratto collettivo nazionale di categoria individuerà i minimi tabellari per il periodo di vigenza contrattuale, intesi quali trattamento economico minimo (TEM). La variazione dei valori del TEM (minimi tabellari) avverrà – secondo le regole condivise, per norma o prassi, nei singoli CCNL – in funzione degli scostamenti registrati nel tempo dall'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi membri della Comunità europea, depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati come calcolato dall'Istat. Il contratto collettivo nazionale di categoria, in ragione dei processi di trasformazione e o di innovazione organizzativa, potrà modificare il valore del TEM.

6. Relazioni industriali

È volontà comune di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil intervenire prioritariamente, attraverso specifiche intese, su alcuni ambiti che sempre più stanno interessando le relazioni industriali e la contrattazione:

- a) Welfare;
- b) Formazione e competenze;
- c) Sicurezza sul lavoro;
- d) Mercato del lavoro;
- e) Partecipazione.

a) Welfare

La difficile tenuta del sistema di welfare universale, dovuto alla bassa crescita, all'andamento demografico e alla continua riduzione dell'incidenza sul Pil della spesa per servizi, producono un aumento delle disuguaglianze nella nostra società, ne modificano gli equilibri e ne rallentano lo sviluppo.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil ritengono, innanzitutto, necessario salvaguardare il carattere universale del welfare pubblico, migliorandone la qualità e il livello delle coperture sociali.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil sono convinte che forme di bilateralità possano integrare il sistema di relazioni industriali e del modello contrattuale contribuendo alla realizzazione di un welfare contrattuale integrato e coordinato.

In questo contesto, Confindustria e Cgil, Cisl, Uil ritengono che lo sviluppo del welfare contrattuale, che deve mantenere la sua natura integrativa ai diversi livelli, possa rappresentare un terreno di crescita del benessere organizzativo e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nel quadro di un miglioramento complessivo della produttività e delle condizioni di lavoro.

Il welfare contrattuale opera, però nei vari ambiti della contrattazione collettiva, in modo differenziato e disomogeneo, rendendo evidente la necessità di creare le condizioni per un miglior coordinamento delle iniziative, a partire da un modello di *governance* che si dimostri capace di ottimizzare e qualificare i contenuti della contrattazione in materia di welfare integrativo.

Per conseguire questo obiettivo, le Parti ritengono necessario fissare, con accordi di livello interconfederale, alcune linee di indirizzo per la contrattazione collettiva con riferimento a materie di interesse generali – quali, ad esempio, la previdenza complementare, e l'assistenza sanitaria integrativa, la tutela della non autosufficienza, le prestazioni di welfare sociale e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro – per consentire, anche nei settori privi di specifiche iniziative, una maggiore universalità delle tutele.

In questo contesto la previdenza complementare, in particolare, assume un ruolo sempre più importante, anche alla luce delle recenti modifiche normative che hanno introdotto ulteriori misure ispirate al criterio della maggiore flessibilità in entrata e in uscita dai fondi pensione, agevolando al contempo la copertura di un bisogno crescente di protezione sociale e facendo del secondo pilastro, sempre più, un elemento qualificante del nostro sistema di protezione sociale.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil ritengono che occorra rafforzare il secondo pilastro, sia in termini di crescita dimensionale dei fondi (rilancio adesioni e quindi, aumento di patrimoni gestiti) che di diversificazione delle loro scelte di portafoglio, anche al fine di contribuire al sostegno dell'economia reale del Paese.

A tal fine, le Parti ritengono opportuno avviare, quanto prima. Un confronto con le Istituzioni finalizzato a migliorare la fiscalità di vantaggio sulle prestazioni dei fondi pensione e la riduzione della tassazione sui rendimenti, nonché ad ottenere la revisione della disciplina sui benefici fiscali per gli investimenti dei fondi anche nell'economia reale.

Le Parti ritengono, inoltre, che, in questo quadro, sia logico e coerente tutelare la centralità della contrattazione collettiva e rispettare i contenuti obbligatori dei contratti collettivi sulla disciplina della previdenza complementare nonché gli equilibri negoziali che ne scaturiscono. La contribuzione alla previdenza complementare – in qualsiasi forma essa si realizzi – e la sua destinazione sono, infatti, frutto di un equilibrio contrattuale complessivo

tra le organizzazioni sindacali di rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori e le parti datoriali. La messa in discussione di questo principio, da parte del legislatore, non solo incide sull'autonomia contrattuale collettiva alterandone gli equilibri ma, cosa ben più grave, mette in discussione la funzione oggi assegnata ai fondi, quale secondo pilastro di un sistema che vede nella previdenza complementare una necessaria forma di integrazione e di sussidiarietà.

b) Formazione e competenze

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil sono persuase che la competitività del sistema produttivo e delle imprese si fondi sempre più sul patrimonio di competenze delle lavoratrici e dei lavoratori e, per questo motivo, sono convinte che serva intensificare gli investimenti in questa direzione.

In questo quadro occorre anche potenziare gli strumenti per la certificazione delle competenze che vengono acquisite negli ambiti di apprendimento formali, non formali e informali, così da rafforzare la capacità di attivazione delle lavoratrici e dei lavoratori nel mondo del lavoro.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil ritengono, pertanto, di far leva sul nostro sistema educativo, puntando a migliorare l'orientamento e l'efficacia dell'offerta scolastica, della formazione professionale e dell'istruzione terziaria, avendo come obiettivo condiviso quello del rafforzamento e della acquisizione delle competenze, della occupabilità dei giovani da conseguirsi, anche attraverso l'innalzamento dei livelli di istruzione, il miglioramento della qualità dell'offerta formativa, un più stretto collegamento con il mondo del lavoro, nonché con l'adeguamento delle competenze delle lavoratrici e dei lavoratori coinvolti nei processi di trasformazione del lavoro e di digitalizzazione.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil intendono valorizzare la qualità dei percorsi virtuosi di alternanza scuola-lavoro. Occorre supportare le istituzioni formative, promuovere la capacità formativa delle imprese e distinguere le esperienze lavorative vere e proprie, disciplinate dagli strumenti contrattuali che uniscono formazione e lavoro, come l'apprendistato, che deve essere rafforzato e qualificato quale forma di ingresso prevalente nel mercato del lavoro.

Vanno, pertanto, incoraggiati percorsi formativi di ampio respiro che, prendendo le mosse dall'alternanza, evolvano nell'instaurazione di rapporti di lavoro "qualificati", come quelli rappresentati dalle forme di apprendistato "duale". Le Parti si impegnano, a tal fine, ad individuare e promuovere azioni e soluzioni che moltiplichino le imprese coinvolte in questi percorsi.

È, altresì, condivisa la volontà di rafforzare le ulteriori forme proficue di integrazione fra scuola e lavoro con particolare riferimento al mondo

degli Istituti Tecnici Superiori, coinvolti nei percorsi di “Impresa 4.0”, senza penalizzare quelle realtà che operano in territori strutturalmente svantaggiati in termini occupazionali.

Così come si ritiene necessario incrementare le sinergie e i punti di contatto con il mondo delle università, specie quelle STEM, che grande giovamento possono dare alla ricerca e al trasferimento tecnologico.

Allo stesso modo le Parti condividono la necessità di sviluppare la formazione continua e attivarsi nei confronti del governo perché, anche attraverso i fondi interprofessionali, si possa avviare un grande piano di formazione, incentivato fiscalmente, per adeguare ed accrescere le competenze di chi è attualmente al lavoro, a partire dai livelli più bassi, per ridurre e anticipare le ricadute che l’innovazione tecnologica può avere sull’occupazione anche valutando la possibilità di accedere al credito di imposta per la formazione previsto dalla legge di bilancio. In tal modo si riuscirà ad operare in maniera più fattiva nell’incentivare un sistema integrato dell’apprendimento permanente, quale garanzia dell’occupazione stabile, nonché di sviluppo di competenze coerenti con l’evoluzione tecnologica. Anche per il perseguimento di queste finalità i fondi interprofessionali devono poter fruire dell’interessa del contributo destinato alla formazione continua e contare sulla regolarità dei trasferimenti da parte dell’Inps.

Per queste finalità, le Parti condividono la necessità di valorizzare maggiormente il ruolo dell’attività di Fondimpresa, destinando, in applicazione delle linee definite dal Comitato di indirizzo strategico, quote sempre più importanti delle risorse del conto di sistema verso i contenuti formativi connessi con la piena valorizzazione degli investimenti realizzati nell’ambito delle misure previste dal piano “Impresa 4.0”.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil auspicano, inoltre, l’introduzione di apposite disposizioni regolamentari che facilitino il pieno coinvolgimento di Fondimpresa, anche attraverso un’apposita gestione separata, nei processi di riqualificazione professionale definiti con intese sindacali in coerenza con quanto stabilito nell’accordo interconfederale dell’1 settembre 2016.

c) Sicurezza sul lavoro

Garantire la salute e la sicurezza sui posti di lavoro resta per Confindustria e Cgil, Cisl, Uil un obiettivo prioritario ed un ambito privilegiato per sviluppare un sistema di relazioni industriali responsabile e partecipato. A dieci anni dalla adozione del Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro, pare opportuno aprire una nuova fase di analisi e di proposta per rendere più efficace il quadro regolatorio e favorire il radicamento di un’autentica cultura della sicurezza che metta al centro la persona, privilegi la preven-

zione, la formazione e gli investimenti, valorizzando il sistema complessivo della pariteticità nonché la semplificazione e la certezza della normativa. In quest'ottica, le parti ritengono necessario, riprendere il confronto, portando a compimento il processo di attuazione del Testo Unico sulla salute e la sicurezza – con particolare riferimento ai temi della rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori a livello aziendale e territoriale – per favorire, attraverso forme di partecipazione organizzativa, il diffondersi di una consapevole e matura cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Per favorire il perseguimento di questo importante obiettivo Confindustria e Cgil, Cisl, Uil ritengono opportuno valorizzare ogni possibile sinergia con le iniziative istituzionali dell'INAIL con particolare riferimento alla attività di prevenzione, ricerca e formazione che sono affidate all'Istituto. È opportuno, infatti, dare sempre maggiore efficacia e sistematicità a queste funzioni svolte dall'INAIL, perché possono certamente costituire un punto di riferimento importante nella progettazione delle iniziative da mettere in campo. La revisione del sistema tariffario offrirà altresì, importanti indicazioni per consentire a Confindustria e Cgil, Cisl, Uil una ponderata valutazione dei nuovi livelli di sostenibilità economica e finanziaria dell'Istituto.

d) Mercato del lavoro

Contrattazione collettiva, investimenti e formazione sono le tre priorità per affrontare il tema della riduzione dei tassi di disoccupazione e favorire, in misura maggiore e in termini più qualitativi, l'inclusione dei giovani nel mercato del lavoro.

Al tempo stesso, Confindustria e Cgil, Cisl, Uil ritengono importante sostenere e accompagnare l'attuazione di quelle iniziative dirette ad affrontare sia le fasi di transizione del mercato del lavoro – con l'obiettivo di migliorarne il funzionamento e, contestualmente, supportare le politiche attive per l'occupazione – sia la gestione delle situazioni di crisi, attraverso un utilizzo flessibile degli ammortizzatori sociali per la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Sono, infatti, convinte della necessità di rendere il nostro mercato del lavoro più dinamico ed inclusivo, risultato che si potrà ottenere potenziando, non solo la rete dei soggetti pubblici e privati che operano per favorire l'incontro domanda offerta di lavoro ma, anche, dotando il Paese di un forte coordinamento nazionale, che sappia garantire livelli essenziali dei servizi, valorizzando contemporaneamente le specificità territoriali. Decisivo in questo ambito è soprattutto l'investimento su percorsi formativi di qualità finalizzati al reinserimento lavorativo.

Questa comune volontà si è già esplicitata – per quanto concerne le prassi del confronto sindacale in situazioni di crisi aziendali – nell’accordo interconfederale dell’1 settembre 2016. Tali temi, in parte recepiti dalla Legge di Bilancio 2018, devono continuare a essere materia di interlocuzione con il Governo per favorire la loro completa applicazione.

L’introduzione della possibilità di utilizzare l’Assegno di Ricollocazione (ADR), su base volontaria già durante la fruizione della Cassa Integrazione, dovrà comunque avvenire in coerenza con le intese contenute nell’accordo interconfederale dell’1 settembre 2016.

Sui temi della formazione continua, con particolare riferimento al mercato del lavoro, le parti valorizzeranno, nel rispetto delle norme di legge, il ruolo di Fondimpresa.

Resta, peraltro, evidente la necessità di guidare questo importante processo di trasformazione del mercato del lavoro, contrastando gli effetti negativi sull’occupazione che, *medio tempore*, potrebbero derivare anche dalla non piena coincidenza dei tempi di attuazione delle riforme che hanno ridefinito gli strumenti delle politiche passive con la messa a regime della riforma delle politiche attive. Anche alla luce di tale problematica, le parti si impegnano ad approfondire il confronto tra loro con l’obiettivo di formulare proposte e individuare soluzioni che abbiano come obiettivo la tutela e la riqualificazione delle attività produttive e dei livelli occupazionali che restano una linea guida fondamentale della contrattazione collettiva.

e) Partecipazione

I cambiamenti economici, produttivi e tecnologici che stanno interessando il nostro sistema industriale e manifatturiero richiedono coinvolgimento e partecipazione e determinano una diversa relazione tra impresa e lavoratrici e lavoratori. Si vanno diffondendo, peraltro, in particolare nelle imprese collocate nelle filiere produttive più dinamiche ed innovative, modalità di partecipazione più efficaci ed incisive rispetto al passato con particolare riferimento agli aspetti di natura organizzativa.

Questi processi, a giudizio di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, vanno sostenuti con un sistema di relazioni industriali più flessibile che incoraggi, soprattutto, attraverso l’estensione della contrattazione di secondo livello, quei processi di cambiamento culturale capaci di accrescere nelle imprese le forme e gli strumenti della partecipazione organizzativa. In questo quadro, con particolare riferimento ai processi 4.0, si configurano le condizioni ideali anche per percorsi di sperimentazione.

La maggiore autonomia e la responsabilità che questa intesa interconfederale assegna alle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale di ca-

tegoria, potrà altresì consentire di valorizzare, nei diversi ambiti settoriali, i percorsi più adatti per la partecipazione organizzativa, contribuendo, anche per questa via, alla competitività delle imprese e alla valorizzazione del lavoro.

Confindustria e Cgil, Cisl, Uil considerano, altresì, un'opportunità la valorizzazione di forme di partecipazione nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell'impresa.

28 febbraio 2018

AGENZIA PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (ARAN)

Monitoraggio della contrattazione integrativa.
Rilevazione sintetica anno 2017

Rapporto redatto ai sensi dell'art. 46, comma 4, D. Lgs. N. 165/2001

1. *Premessa*¹

Le amministrazioni che, ai sensi dell'articolo 40 bis, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001², devono inviare i contratti integrativi all'ARAN e al CNEL dal 1° ottobre 2015 sono tenute ad utilizzare la "Procedura unificata di trasmissione dei contratti integrativi via web"³. Dalle informazioni di sistema che provengono dal data base della procedura, derivano una serie di dati interessanti da sintetizzare.

Questo Rapporto, antepresa del monitoraggio annuale, utilizza quindi esclusivamente il sistema informativo proveniente dalla procedura on-line e si caratterizza quale strumento di raccolta ed elaborazioni delle informazioni inserite direttamente dalle amministrazioni nel *form* di trasmissione dei contratti integrativi (d'ora in poi CI)⁴.

La versione più ampia e approfondita, riguardante il monitoraggio sull'applicazione dei contratti nazionali e sulla contrattazione integrativa, le cui precedenti annualità sono pubblicate sul sito ARAN⁵, sarà, come di consueto, realizzata successivamente.

Questo Rapporto presenta, con riferimento all'anno 2017, alcune informazioni circa le tendenze generali, come ad esempio quelle riportate in tavola 1 sulle amministrazioni che hanno trasmesso all'ARAN e al CNEL complessivamente 14.641 contratti integrativi, suddivisi fra i diversi comparti di contrattazione⁶.

Tavola 1

Contratti integrativi trasmessi: distribuzione per comparto

Periodo di riferimento: anno 2017

Comparto	Contratti trasmessi	
	n.	%
Afam	61	0,4%
Agenzie fiscali	2	0,0%
Art. 70	18	0,1%
Enti pubblici non economici	103	0,7%
Istituzioni ed enti di ricerca	24	0,2%
Ministeri	727	5,0%
Regioni ed Autonomie locali	5.815	39,7%
Sanità	461	3,1%
Scuola	7.330	50,1%
Università	100	0,7%
Totale complessivo	14.641	100,0%

Da questo dato generale, derivano le informazioni di seguito specificate:

- Le amministrazioni che hanno trasmesso contratti integrativi;
- La ripartizione delle stesse amministrazioni per area geografica;
- Le tipologie di contratti integrativi inviati;
- I destinatari dei contratti sottoscritti;
- Le percentuali di adesione all'attività negoziale delle RSU;
- Gli atti unilaterali adottati dalle amministrazioni.

2. Le amministrazioni e il procedimento di attività negoziale

Le amministrazioni che hanno inviato contratti integrativi durante l'anno 2017 sono riportate nella successiva tavola 2 e, ai fini di una chiara lettura della stessa, deve essere ricordata la differenza tra "amministrazioni" e "sedi di contrattazione integrativa". Infatti, in alcuni comparti le amministrazioni sono sedi uniche di contrattazione⁷ mentre in altri comparti⁸ sono presenti sia una sede nazionale di contrattazione integrativa – che negozia il cd. "contratto integrativo di Ministero o di Ente" – sia più sedi decentrate, articolate su base geografica o su base di Direzione o Dipartimento: da qui la differenza tra "amministrazioni" (colonne 2 e 4) e "sedi di contrattazione decentrata" (colonne 3 e 5) evidentemente più numerose.

Dall'elaborazione riportata nell'ultima colonna della tavola 2 si nota come le percentuali delle sedi di contrattazione decentrata che hanno inviato almeno un contratto integrativo sono basse; tale dato non può comunque essere interpretato come indicatore di scarsa attività negoziale, in quanto l'obbligo di trasmissione del risultato dell'attività negoziale di "terzo livello" viene probabilmente espletato attraverso l'invio al dipartimento centrale di riferimento (ritenuto il collettore), e non direttamente all'ARAN. In tale ambito, risulta comunque rilevante il dato del comparto dei Ministeri che, con l'inoltro di CI da 671 sedi di contrattazione decentrata (su un totale di 2.130 sedi), è stato il più attivo nella trasmissione degli atti negoziali; fra le sedi decentrate un esempio per tutti è dato dal Ministero della Giustizia, che ha trasmesso complessivamente 280 contratti.

Nei singoli comparti i tassi di contrattazione (evidenziati nella colonna % su amministrazioni) mostrano la Scuola quale settore maggiormente "attivo", con quasi il 75% delle strutture scolastiche che ha sottoscritto e trasmesso il CI, seguito dall'Università con quasi il 65%.

Tavola 2

Amministrazioni pubbliche che hanno trasmesso i contratti integrativi

Periodo di riferimento: anno 2017

Comparto	Amministrazioni di riferimento		Amministrazioni che hanno inviato		%	
	Universo delle amministrazioni ⁽¹⁾	Universo delle sedi di contrattazione decentrata ⁽¹⁾	Amministrazioni che hanno trasmesso CI ⁽²⁾	Sedi di contrattazione decentrata che hanno trasmesso CI ⁽³⁾	% su amministrazioni	% su sedi di contrattazione decentrata
Alam	98	98	51	51	52,0%	-
Agenzie fiscali	2	361	1	1	50,0%	0,3%
Art. 70	5	19	5	5	100,0%	26,3%
Enti pubblici non economici	605	999	75	75	12,4%	7,5%
Istituzioni ed enti di ricerca	22	158	13	13	59,1%	8,2%
Ministeri	30	2.130	16	671	53,3%	31,5%
PCM	1	1	0	0	0,0%	-
Regioni ed Autonomie locali	9.069	9.069	3.964	3.964	43,7%	-
Servizio Sanitario Nazionale	276	276	105	105	38,0%	-
Scuola	8.499	8.499	6.340	6.340	74,6%	-
Università	68	68	44	44	64,7%	-
Totale	18.675	21.678	10.614	11.269	56,8%	52,0%

(1) Amministrazioni presenti in banca dati Aran a settembre 2016.

(2) Amministrazioni che hanno inviato all'Aran almeno un contratto integrativo nel corso dell'anno 2017.

(3) Nel calcolo sono comprese anche le sedi nazionali di contrattazione integrativa dell'Amministrazione.

La successiva tavola 3 riporta, invece, il numero di amministrazioni che hanno trasmesso due o più CI. L'inoltro di più contratti avviene perché l'attività negoziale si è svolta per più destinatari (ad esempio, dirigenti e

non dirigenti), oppure perché la contrattazione è stata indirizzata a stralci di singole materie, generando una frammentazione dell'attività contrattuale.

Concentrandosi sui comparti con un peso maggiore, spicca il Servizio sanitario nazionale che su 105 amministrazioni, che hanno inviato un totale di 461 contratti, 80 di esse (cioè il 76%) ha trasmesso più contratti, sia per la pluralità dei destinatari, sia perché ha differenziato la tipologia di CI, come si approfondirà nelle successive tavole. Anche il comparto Università ha frammentato l'attività negoziale; infatti, 25 amministrazioni su 44 complessive (pari al 57%) hanno inviato due o più contratti per 100 CI totali.

Tavola 3

Amministrazioni pubbliche che hanno inviato due o più contratti integrativi

Periodo di riferimento: anno 2017

Comparto	(a) Amministrazioni con almeno un contratto ⁽¹⁾	(b) Di cui: amministrazioni con due o più contratti ⁽²⁾	(c) % (b) su (a)
Afam	51	9	18%
Agenzie fiscali	1	1	100%
Art. 70	5	5	100%
Enti pubblici non economici	75	20	27%
Istituzioni ed enti di ricerca	13	6	46%
Ministeri	16	15	94%
PCM	0	0	0%
Regioni ed Autonomie locali	3.964	1.209	30%
Servizio Sanitario Nazionale	105	80	76%
Scuola	6.340	852	13%
Università	44	25	57%
Totale complessivo	10.614	2.222	21%

⁽¹⁾ Amministrazioni che hanno inviato all'Aran almeno un contratto integrativo durante il 2017.

⁽²⁾ Amministrazioni che hanno inviato all'Aran due o più contratti integrativi durante il 2017.

3. La distribuzione geografica

Nella ripartizione geografica (tavola 4) dei contratti siglati e trasmessi emerge che il 16,6% proviene dalla Lombardia; in particolare, di questi contratti, il 51% riguarda il comparto Regioni e Autonomie locali (con 1.244 CI) e il 44% il comparto della Scuola (con 1.067 CI). Naturalmente tale dato deve essere letto considerando che per questi due comparti le sedi di contrattazione integrativa rappresentano assieme oltre l'80% dell'universo regionale.

Tavola 4

Contratti integrativi trasmessi: ripartizione per regione

Periodo di riferimento: anno 2017

<i>Regioni</i>	<i>Contratti integrativi trasmessi</i>	<i>%</i>
Lombardia	2.427	16,6%
Lazio	1.662	11,4%
Piemonte	1.364	9,3%
Veneto	1.292	8,8%
Campania	1.158	7,9%
Emilia Romagna	1.030	7,0%
Sicilia ⁽¹⁾	927	6,3%
Toscana	846	5,8%
Puglia	821	5,6%
Marche	517	3,5%
Sardegna ⁽¹⁾	517	3,5%
Calabria	516	3,5%
Liguria	369	2,5%
Abruzzo	365	2,5%
Umbria	241	1,6%
Friuli Venezia Giulia ⁽¹⁾	235	1,6%
Basilicata	210	1,4%
Molise	136	0,9%
Valle D'Aosta ⁽¹⁾	6	0,0%
Trentino Alto Adige ⁽¹⁾	2	0,0%
Totale complessivo	14.641	100%

⁽¹⁾ Nelle Regioni a Statuto Speciale e nelle Province autonome la maggioranza delle amministrazioni non applica i Contratti Collettivi Nazionali ARAN.

La regione Lazio segue questa classifica con l'11,4% dei CI trasmessi; di questi, il 44% (costituito da 727 CI) afferisce al comparto Ministeri e il 38% (pari a 625 CI) alla Scuola; infine, altro elemento importante deriva dal comparto Regioni e Autonomie locali che, con 227 CI, rappresenta il 14% dei contratti arrivati dalla regione del Lazio.

Da evidenziare, concludendo, che ai sensi dell'art. 46, comma 13, del d.lgs. 165/2001, nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, le amministrazioni, in maggioranza, non applicano i CCNL di ambito ARAN e, quindi, non sono sottoposte agli obblighi di trasmissione dei contratti integrativi nei confronti dell'Agenzia – da qui i numeri trascurabili che derivano da tali Regioni.

4. La tipologia di contratto

Nella tavola 5, che restituisce la tipologia di contratto sottoscritto, si rivela che i contratti pervenuti nel 2017 sono quasi equamente distribuiti: infatti nel 48% dei casi sono di tipo “normativo” e nel 46% regolano solo l'aspetto “economico”; infine, in un residuale 6% disciplinano “specifiche materie”⁹.

In particolare, nei comparti Afam (con l'80%) e Scuola (pari al 73%) i CI di tipo normativo delineano una quota importante dei contratti sottoscritti; mentre, nei comparti Ministeri, Enti pubblici non economici, enti Art. 70 e Regioni ed Autonomie locali sono prevalenti i CI che regolamentano solo la parte economica, rispettivamente con l'83%, 82% e 72% dei contratti inoltrati.

Tavola 5

Contratti integrativi trasmessi: suddivisione per tipologia di contratto

Periodo di riferimento: anno 2017

Comparto	Normativo	Solo economico	Stralcio su specifiche materie	Totale comparto
Afam	49	12	-	61
Agenzie fiscali	0	2	-	2
Art. 70	5	13	-	18
Enti pubblici non economici	14	84	5	103
Istituzioni ed enti di ricerca	7	13	4	24
Ministeri	53	603	71	727
Regioni ed Autonomie locali	1.390	4.207	218	5.815
Servizio Sanitario Nazionale	94	198	169	461
Scuola	5.323	1.625	382	7.330
Università	32	34	34	100
Totale complessivo	6.967	6.791	883	14.641
%	48%	46%	6%	100%

5. I destinatari dell'attività contrattuale

Nel 94% dei casi (corrispondente a 13.817 CI) l'attività negoziale delle amministrazioni è dedicata al personale non dirigente; infatti, i contratti inoltrati sono rivolti nella maggioranza dei comparti a questa tipologia di risorse umane. Numeri differenti riporta, invece, il comparto del Servizio sanitario nazionale, dove la percentuale di CI rivolti alla dirigenza, medica e non medica, è pari al 28%¹⁰ e "solo" il restante 46% dei contratti trasmessi è destinato al personale non dirigente (tavola 6).

Tavola 6

Contratti integrativi trasmessi: ripartizione per tipologia di personale destinatario

Periodo di riferimento: anno 2017

Comparto	Dirigenti	Dirigenza medica	Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa	Personale non dirigente	Totale comparto
Afam	-	-	-	61	61
Agenzie fiscali	1	-	-	1	2
Art. 70	5	-	-	13	18
Enti pubblici non economici	5	-	-	98	103
Istituzioni ed enti di ricerca	1	-	-	23	24
Ministeri	22	-	-	705	727
Regioni ed Autonomie locali	408	-	-	5.407	5.815
Servizio Sanitario Nazionale	-	129	122	210	461
Scuola	125	-	-	7.205	7.330
Università	6	-	-	94	100
Totale complessivo	573	129	122	13.817	14.641

6. L'adesione all'attività negoziale delle RSU

Partendo dai CI del personale non dirigente pervenuti all'ARAN, la tavola 7 evidenzia che solo il 5% degli stessi sono stati sottoscritti senza l'adesione delle RSU¹¹. La percentuale di consenso mostra, nella maggioranza dei comparti, un tasso superiore al 90%, ad eccezione del comparto degli Enti pubblici non economici, che riporta un ridotto tasso di sottoscrizione, pari al 49%¹².

Tavola 7

Contratti integrativi trasmessi: casi in cui vi è la sottoscrizione della RSU.

Periodo di riferimento: anno 2017

<i>Comparto⁽¹⁾</i>	<i>Contratti integrativi sottoscritti dalla RSU</i>	<i>Totale contratti sottoscritti nelle sedi dove è prevista la RSU⁽²⁾</i>	<i>% di adesione RSU</i>
Afam	60	61	98%
Enti pubblici non economici	45	91	49%
Ministeri	647	682	95%
Regioni ed Autonomie locali	4.858	5.323	91%
Servizio Sanitario Nazionale	199	207	96%
Scuola	6.968	7.119	98%
Università	93	94	99%
Totale complessivo	12.872	13.597	95%

⁽¹⁾ Non sono presenti i comparti con una irrilevante percentuale di contratti inviati dalle sedi decentrate.

⁽²⁾ Sono stati esclusi i contratti inviati dalle sedi centrali e quelli destinati alla dirigenza.

7. Gli atti adottati unilateralmente

La tavola 8 evidenzia la forma giuridica dei CI trasmessi. In coerenza con le previsioni di legge, il *form* di trasmissione dei contratti richiede, infatti, alle amministrazioni di indicare se viene inoltrato un contratto integrativo, ovvero un atto adottato unilateralmente ai sensi dell'art. 40, 3 ter, del D.Lgs. n. 165/2001¹³.

Tavola 8

Contratti integrativi trasmessi: casi in cui è adottato un atto unilaterale

Periodo di riferimento: anno 2017

<i>Comparto</i>	<i>Atti unilaterali trasmessi</i>	<i>Totale atti e contratti trasmessi</i>	<i>% di atti unilaterali su totale atti e contratti</i>
Afam	-	61	-
Agenzie fiscali	-	2	-
Art. 70	-	18	-
Enti pubblici non economici	-	103	-
Istituzioni ed enti di ricerca	-	24	-
Ministeri	4	727	0,6%
Regioni ed Autonomie locali	110	5.815	1,9%
Servizio Sanitario Nazionale	12	461	2,6%
Scuola	89	7.330	1,2%
Università	-	100	-
Totale complessivo	215	14.641	1,5%

8. Il riquadro riepilogativo

Completando l'analisi delle informazioni desumibili dal sistema informativo della procedura di trasmissione via web dei contratti integrativi si estrae dalla tavola 9 un quadro complessivo con la divisione dei CI nei comparti di contrattazione e, in particolare, nella macro-categoria dei Dirigenti e del Personale non dirigente. Ancora più nel dettaglio si ritrovano le informazioni riguardanti la tipologia di contratto (normativo, solo economico, stralcio su specifiche materie) e, per ciascuna di queste tipologie, la suddivisione fra atto unilaterale e contratto integrativo.

Soffermandoci sull'ultima colonna dei totali si nota che i CI destinati al personale dirigente sono nel 60% dei casi di tipo economico e, pur ricordando che siamo in presenza di numeri molto piccoli, un 5% di tutta l'attività negoziale delle amministrazioni si è conclusa con l'adozione di un atto unilaterale (39 CI).

Dalla sezione dedicata al personale non dirigente, viceversa, deriva che il 49% degli atti inoltrati sono di tipo normativo (pari a 6.744) e solo l'1% di tutta l'attività contrattuale svolta si è definita con l'adozione di un atto unilaterale (176 CI).

Tavola 9
Contratti integrativi trasmessi: quadro riassuntivo
Periodo di riferimento: anno 2017

	Afam	Agenzie Fiscali	Enti art. 70	Enti pubblici non economici	Istituzioni ed enti di ricerca	Ministeri	Regioni ed Autonomie locali	Servizio Sanitario Nazionale	Suola	Università	Totale
Totale Dirigenti	0	1	5	5	1	22	408	251	125	6	824
<i>Normativo</i>	-	-	-	-	1	2	77	46	96	1	223
<i>dici</i>	-	-	-	-	-	-	6	4	3	-	13
atto unilaterale	-	-	-	-	1	2	71	42	93	1	210
contratto integrativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Solo economico</i>	-	1	5	5	-	18	322	121	22	3	497
<i>dici</i>	-	-	-	-	-	-	20	5	1	-	26
atto unilaterale	-	1	5	5	-	18	302	116	21	3	471
contratto integrativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Siralcio su specifiche materie</i>	-	-	-	-	-	2	9	84	7	2	104
<i>dici</i>	-	-	-	-	-	2	9	84	7	2	104
contratto integrativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Personale non dirigente	61	1	13	98	23	705	5.407	210	7.205	94	13.817
<i>Normativo</i>	49	-	5	14	6	51	1.313	48	5.227	31	6.744
<i>dici</i>	-	-	-	-	-	2	18	2	46	-	68
atto unilaterale	49	-	5	14	6	49	1.295	46	5.181	31	6.676
contratto integrativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Solo economico</i>	12	1	8	79	13	585	3.885	77	1.603	31	6.094
<i>dici</i>	-	-	-	-	-	2	65	1	32	-	100
atto unilaterale	12	1	8	79	13	583	3.820	76	1.571	31	6.194
contratto integrativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Siralcio su specifiche materie</i>	-	-	-	5	4	69	209	85	375	32	779
<i>dici</i>	-	-	-	-	-	-	1	-	7	-	8
atto unilaterale	-	-	-	5	4	69	208	85	368	32	771
contratto integrativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale contratti integrativi trasmessi	61	2	18	103	24	727	5.815	461	7.330	100	14.641

Note

¹ All'elaborazione statistica con le relative tabelle e indicazioni nonché alla stesura del presente Rapporto ha provveduto Rossella Di Tommaso. L'estrazione dei dati è stata curata da Gerardo Cerino. Pierluigi Mastrogioseppe e Paolo Matteini hanno collaborato alla redazione finale del Rapporto.

² Comma 5, Art. 40 bis, D.Lgs. 165/2001 "Ai fini dell'articolo 46, comma 4, le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'ARAN, per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. I predetti testi contrattuali sono altresì trasmessi al CNEL.

³ Per le specifiche informazioni circa la modalità di invio dei contratti integrativi si rimanda alla specifica sezione del sito ARAN <http://www.aranagenzia.it/r-modalita-invio-contratti-integrativi.html>.

⁴ Ricordiamo che tale invio da parte delle amministrazioni costituisce, peraltro, la BANCA DATI – CONTRATTI INTEGRATIVI ai sensi dell'art. 40 bis, comma 5 del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 21, comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013, banca dati a cui si può accedere sia dalla pagina Amministrazione trasparente di ogni amministrazione sia al link: <https://www.contrattazioneintegrativa.it/>.

⁵ Si veda la sezione Pubblicazioni e Statistiche/Monitoraggio contrattazione integrativa al seguente link <http://www.aranagenzia.it/statistiche-e-pubblicazioni/monitoraggio-contrattazione-integrativa.html>.

⁶ Nel Rapporto si fa riferimento ai comparti di contrattazione esistenti prima dell'accordo quadro sottoscritto il 13/7/2016. Va ricordato, in proposito, che tale accordo, realizzando un significativo accorpamento dei comparti, ha ridotto il loro numero a quattro. Tuttavia, facendo riferimento all'anno 2017, e in assenza di una effettiva operatività dei nuovi contratti collettivi nazionali, ci si è riferiti ancora ai vecchi comparti.

⁷ Come ad esempio il comparto della Scuola, Afam, Regioni e Autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, etc.

⁸ Come ad esempio i Ministeri, Enti pubblici, non economici, etc.

⁹ Deve comunque essere rilevato che la differenziazione tra "normativo" ed "economico" è operata dalle amministrazioni invianti, con molte approssimazioni. Sarà dunque il successivo Rapporto sul monitoraggio annuale ad analizzare più in profondità il contenuto e la tipologia dei contratti.

¹⁰ Il dato però deve essere collegato al rilievo, anche numerico, che la dirigenza assume nel Servizio sanitario nazionale.

¹¹ Sono stati espunti dalla tabella alcuni comparti in cui la bassa percentuale di contratti inviati dalle sedi decentrate – spesso anche per la novità della procedura di invio e rilevazione Aran CNEL – non ha permesso una rilevazione statistica sufficiente e credibile.

¹² Le ragioni di questa parziale difformità sono di vario tipo non ultimo il fatto che nel comparto Enti pubblici non economici sono presenti molti enti di piccolissime dimensioni (come ad esempio le sedi ACI o degli Ordini professionali) in cui non è presente l'RSU.

¹³ Si ricorda che gli atti unilaterali possono essere adottati al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga

l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo. L'atto a tal fine adottato disciplina, in via provvisoria, le materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Agli atti adottati unilateralmente si applicano tutte le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria.

Abstract

A participated and socially responsible union initiative in the public service,
Ignazio Ganga

The ongoing financial crisis has reduced the quality and quantity of the public service and this leveling has negatively affected social cohesion. In this scenario, the trade union can formulate a proposal of participation and social responsibility, through an initiative based on three pillars: social planning, presence in the workplace, transparency of the administration.

The public administration at the service of citizens, Carlo Gelosi

Addressing the possibilities of increasing the public services' efficiency, the A. proposes the maintenance of a "reserve" of public activities in which it will be possible to accelerate the change of a strategic sector in order to give concrete answers to community's need. A re-design of the public mission is also necessary to guarantee an adequate level of control to ensure quality and access to services.

Public employment between work ethic and disciplinary responsibility, Maria Rosalia Megna

Recalling the duties of public administration employees, which derive from constitutional principles and public employment laws, the text refers to the development of codes of conduct and codes of ethics and behavior.

Beyond their effectiveness, they witness the renewed need to recover the centrality of the citizen as beneficiary of the public service work.

The incorrect assumptions of citizenship income, Giuseppe Croce

The essay deals with two assumptions that seem to support the proposal of citizenship income, in light of the Italian industrial development and the economic theory. The first concerns the meaning attributed to work and its capacity for inclusion in society; the second concerns the proposed remedy for mass technological unemployment and the surrender of creating new employment.

Résumés

Un’initiative syndicale participative et socialement responsable dans la fonction publique, Ignazio Ganga

La crise financière en cours a réduit la qualité et la quantité des services publics et ce nivellement a également affecté négativement la cohésion sociale. Dans ce scénario, le syndicat peut formuler une proposition de participation et de responsabilité sociale, par le biais d’une initiative reposant sur trois piliers : la planification sociale, la présence sur le lieu de travail, la transparence de l’administration.

L’administration au service des citoyens, Carlo Gelosi

Face aux questions sur les possibilités d’accroître l’efficacité des services publics, l’auteur propose de maintenir une “réserve” d’activités publiques pour comprendre comment il est possible d’accélérer le changement d’un secteur stratégique et de des réponses concrètes aux besoins de la communauté. Il est également nécessaire de repenser la mission publique, en garantissant un niveau de contrôle adéquat pour garantir la qualité et l’accès aux services.

L’emploi public entre éthique de travail et responsabilité disciplinaire, Maria Rosalia Megna

Rappelant les devoirs des employés de l’administration publique qui découlent des principes constitutionnels et des lois sur l’emploi public, le texte

fait référence à l'élaboration de codes de conduite et de codes d'éthique et de conduite. Au-delà de leur efficacité, ils témoignent de la nécessité renouvelée de retrouver la centralité du citoyen dans le travail de la fonction publique.

Les hypothèses incorrectes de revenu de citoyenneté, Giuseppe Croce

L'essai traite de deux hypothèses qui semblent appuyer la proposition de revenu de citoyenneté, à la lumière du développement industriel et de la théorie économique italiennes. Le premier concerne le sens attribué au travail et sa capacité d'intégration dans la société ; la seconde concerne le remède proposé au chômage technologique de masse et la renonciation à créer de nouveaux emplois.

ELENCO DEGLI AUTORI

IGNAZIO GANGA, Segretario confederale Cisl, Roma

CARLO GELOSI, Professore di Sociologia dell'Ambiente e del Territorio, Università per stranieri "Dante Alighieri", Reggio Calabria

MARIA ROSALIA MEGNA, Docente di Diritto del Lavoro, Università LUMSA, Palermo

GIUSEPPE CROCE, Professore di Politica Economica, La Sapienza Università di Roma

Periodico quadrimestrale, nuova serie, n. 36/2017

Il numero è stato chiuso in redazione il 23 ottobre 2018

Presidente Fondazione Ενέργεια: *Carlo Meazzi*

Direttore responsabile: *Silvio di Pasqua*

Copyright: Rubbettino Editore S.r.l.

Prezzo: € 15,00

Informazioni sugli abbonamenti

Abbonamento annuale: € 40,00

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri già pubblicati.

Numeri arretrati: € 12,00

Stampa: Rubbettino print
per conto di Rubbettino Editore S.r.l.
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Registrazione: *Tribunale di Lamezia Terme n. 2 del 29-11-2007*

ISSN: 1972-182X

Finito di stampare nel mese di dicembre 2018

La rivista si avvale del *blind referee*. I contributi di ricerca e di carattere scientifico vengono inviati, su copia priva del nome dell'autore, a qualificati studiosi individuati dalla redazione. I giudizi espressi dai *referees* vengono comunicati all'autore che può decidere se modificare o meno il proprio contributo sulla base dei suggerimenti ricevuti. La redazione si avvale della facoltà di decidere sulla pubblicabilità del contributo.

conquiste del lavoro

L'unico quotidiano sindacale al mondo.
L'unico dalla parte dei lavoratori,
dei pensionati, dei disoccupati.
L'unico con tutto quanto
fa lavoro, previdenza,
tutele, diritti, formazione,
economia, vertenze;
a livello nazionale,
locale e internazionale.



Quotidiano della Cisl fondato nel 1948 da Giulio Pastore

www.conquistedellavoro.it



CISL
La Cisl Unisce

*istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro*



L'ISRIL, fondato nel 1962, ha l'obiettivo di sostenere con studi e ricerche l'evoluzione dei sistemi di relazioni industriali in una prospettiva internazionale.

L'istituto, tra le sue attività, pubblica settimanalmente le "note ISRIL" come approfondimento dei temi più ricorrenti nei rapporti fra le parti sociali e tra le parti sociali e il governo (www.isril.it).

*Scelgo Aletheia Broker...
questo è Sicuro !*



**Broker assicurativo
per tutti gli iscritti
e per tutte le Federazioni.**



**Sede Legale Roma
Via Tevere, 20**



info@aletheiabroker.it



06 8413627



www.aletheiabroker.it

FONDAZIONE ΕΝΕΡΓΕΙΑ ENÉRGEIA

La Fondazione Enérgeia è stata costituita nell'ottobre 1994, *per promuovere "la crescita culturale e morale dei lavoratori", sviluppando le attività di ricerca e formazione degli attori sociali, con particolare attenzione alle iniziative di istruzione e formazione del "quadro dirigente" della Federazione dei Lavoratori Elettrici Italiani (FLAEI) associata alla CISL.*

Attività scientifica della Fondazione:

- Ricerca e formazione
- Progetti nazionali e internazionali
- Convegni e Seminari
- Archivio storico e Biblioteca Specializzata "Luigi Sironi"
- Pubblicazioni
- "Sindacalismo. Rivista di Studi sulla rappresentanza del lavoro nella società globale"

Consiglio di Amministrazione

Carlo Meazzi, Presidente

Salvatore Mancuso, Consigliere

Antonio Losetti, Consigliere

Massimo Saotta, Consigliere

Amedeo Testa, Consigliere

Fondazione Enérgeia, via Salaria 83, 00198 - Roma

Tel.: +39 06 84.40.421, fax : +39 06 85.48.458

e-mail: fondazione.energeia@flaei.org

Le riviste Rubbettino



RDP RIVISTA DI POLITICA

È un trimestrale di studi analisi e commenti per comprendere la realtà della politica. Un luogo di dibattito e di riflessione "aperto", uno strumento di approfondimento critico, una rivista rigorosa estranea alle ideologie e aliena da ogni moralismo.

Abbonamento annuale Italia (4 numeri) € 30,00

Abbonamento annuale estero (4 numeri) € 50,00



RES PUBBLICA

Rivista quadrimestrale promossa dall'Università LUMSA, grazie anche al generoso contributo della Fondazione Roma.

Abbonamento annuale Italia (3 numeri) € 30,00



L'ACROPOLI

Rivista bimestrale.

Abbonamento annuale Italia (6 numeri) € 40,00



IL POLITICO

Si pubblica dal 1950 quale continuazione degli "Annali di Scienze Politiche" fondati da Bruno Leoni. Finora sono stati pubblicati 227 fascicoli. Ogni fascicolo, contiene articoli, note e rassegne di scienza politica, di diritto, di politica economica, di sociologia, di storia e di politica internazionale.

Abbonamento annuale Unione Europea (3 numeri) € 52,00

Abbonamento annuale extra Unione Europea (3 numeri) € 78,00

Sindacalismo

**Rivista di studi sulla rappresentanza
e sull'innovazione del lavoro nella società globale**

1. **Un capitalismo associativo?**
Gennaio 2008
2. **Il governo delle relazioni industriali e la responsabilità sociale**
Aprile 2008
3. **Il lavoro in una strategia dell'energia e dell'ambiente**
Luglio 2008
4. **Rappresentatività ossia la forza della rappresentanza**
Ottobre 2008
5. **L'Europa cambia il sindacato, il sindacato cambia l'Europa**
Gennaio 2009
6. **Welfare pubblico e privato**
Aprile 2009
7. **Produttività e fiducia**
Luglio 2009
8. **Il movimento sindacale, la persona che lavora e la sua famiglia**
Ottobre 2009
9. **Attori sociali, lavoro e globalizzazione**
Gennaio 2010
10. **Lavoro e sindacato nei servizi a rete**
Aprile 2010
11. **L'azione sindacale quotidiana**
Luglio 2010
12. **L'esperienza e gli attori della Solidarietà**
Ottobre 2010
13. **Glocal Governance**
Impresa, lavoro, partecipazione, formazione
Gennaio 2011

14. **Alle fondamenta del sindacato nuovo**
Aprile 2011
15. **La formazione nel mondo del lavoro**
Luglio 2011
16. **Sindacalismo, mercato e politica**
Ottobre 2011
17. **Associazione e democrazia a sindacale**
Gennaio 2012
18. **La governance sociale nell'Unione europea**
Aprile 2012
19. **Green economy e attori sociali nell'economia mondiale**
Luglio 2012
20. **Istituzioni, sindacato e regolazione sociale**
Ottobre 2012
21. **Organizzare e rappresentare**
Gennaio 2013
22. **Crescita economica e ragioni della produttività**
Aprile 2013
23. **Sostenibilità e benessere**
Luglio 2013
24. **Comunicare la rappresentanza sociale**
Ottobre 2013
25. **La partecipazione come risorsa sociale**
Gennaio 2014
26. **Lavoro, conoscenza e sicurezza**
Aprile 2014
27. **Cooperare allo sviluppo globale**
Luglio 2014
28. **Mercato del lavoro e politiche per l'occupazione**
Ottobre 2014
29. **Rappresentanza sociale e rappresentanza politica**
Gennaio 2015

30. **Territori, lavori, sindacati**
Aprile 2015
31. **Generazioni e lavoro**
Luglio 2015
32. **Comprendere la contrattazione**
Ottobre 2015
33. **Consumatore e lavoratore**
Gennaio 2017
34. **Responsabilità sindacale e dialogo sociale**
Maggio 2017
35. **Rappresentare il lavoro nell'impresa 4.0**
Settembre 2018
36. **Lavorare al servizio pubblico**
Gennaio 2018

Abbonamento 2018 Sindacalismo

sottoscrivo un abbonamento annuale
a «Sindacalismo», pagando 4 numeri
solo € 40,00



CEDOLA D'ABBONAMENTO A
da inviare per email a massimo.greco@celdes.it o per fax al n.06164169599
oppure per posta a Celdes srl - Corso Trieste, 44 - 00198 Roma

TIPO DI PAGAMENTO

- ☐ Ho versato l'importo sul ccp n. 24430001 (inviare ricevuta via Fax)
- ☐ Bonifico Bancario su banca Monte dei Paschi - IBAN IT28X 01030 03285 00000 1212546 (inviare ricevuta via Fax)

Nome Cognome Codice Fiscale

Società..... P.IVA Via n.

Cap..... Città email/tel