

Carlo D'Orta – La privatizzazione della PA, fallimento di una riforma.

1 luglio 2017 - Giuseppe Beato

Carlo D'Orta, già **Capo dipartimento alla Funzione pubblica**, entra a buon diritto nel ristretto novero di persone che nel corso degli anni '90 pensarono e aiutarono Ministri e Parlamento a realizzare l'epocale **riforma della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego**. Egli stesso, nel saggio che qui riproduciamo per via telematica, ricorda di aver supportato i ministri Sacconi, Cassese, Bassanini e Frattini insieme ad altri alti "consulenti" quali **Tiziano Treu, Franco Carinci, Mario Rusciano, Gaetano D'Auria e Lorenzo Zoppoli**, per non citare primo fra tutti il compianto **Massimo D'Antona**, trucidato nell'anno 1999 dalle Brigate Rosse. Un consesso di giuristi e dirigenti pubblici unito dalla convinzione di fondo che fosse necessario uscire dal recinto del diritto amministrativo nella gestione dei rapporti di pubblico impiego e omologare le regole del lavoro dei pubblici dipendenti a quelle dei lavoratori privati, così come regolate dal codice civile. Quel movimento d'idee si tradusse, come noto, prima nel **decreto legislativo n. 29/1993** e in seguito in **successive nuove "ondate"** di legislazione racchiuse in versioni via via modificate del decreto legislativo n. 165 del 2001, che non si consolidò mai definitivamente, ma fu sottoposto a rilevanti modificazioni, rispettivamente negli anni 1998, 2002, 2009 e, ultima, **quest'anno** con il **decreto legislativo n. 75 del 25 maggio 2017** – vedi qui. La storia e lo spirito di quelle riforme sono rivissute nel lungo saggio di D'Orta dello scorso 2011 qui sotto riportato; le sue valutazioni finali sugli esiti della "privatizzazione" furono peraltro sintetizzate in un successivo intervento a un seminario presso il Dipartimento della funzione pubblica nel **febbraio 2013** – **vedi qui il suo intervento**. In seguito, presumiamo dopo un bilancio anche personale di quanto accaduto, di lui perdiamo le tracce.

D'Orta ci lascia con alcune **sconsolate e definitive osservazioni** quali quelle che estraiamo dal suo saggio: *"Erano ancora vive e ottimistiche le aspettative che l'introduzione anche in Italia delle logiche anglosassoni del **"New Public Management"** avrebbe impresso una svolta dura ma salutare all'amministrazioni nostrane liberandole almeno nella gestione di risorse umane dei lacci e laccioli del diritto amministrativo per metterlo a servizio degli utenti il nome di una gestione ispirata alla cultura aziendale dell'economicità, efficienza ed efficacia" (pag. 1).*
"Purtroppo oggi a distanza di anni è inevitabile guardare con disillusione al percorso fin qui

compiuto perché **quasi tutte le principali aspettative sono andate alla prova dei fatti deluse**. Ed è inevitabile guardare con altrettanto scetticismo anche alle ulteriori ricette e correttive messe in atto nel 2009 con quella che è stata definita la terza stagione di riforma del pubblico impiego.” (pag. 2).

Per illustrare il fallimento di quel processo di snellimento, efficientamento e slancio che egli attendeva dalla “conversione” giuridica del rapporto d’impiego pubblico dal diritto amministrativo al diritto comune, l’Autore ripercorre e descrive nei particolari un processo normativo di “conversione” al diritto comune in corso da decenni: tale percorso è stato via via disseminato da un reticolo talmente pesante di norme, di vincoli e di specificità, tale da rendere impossibile quella **“gestione da privato datore di lavoro”** che, nel mondo dell’imprenditoria, caratterizza attività e ruoli degli attori principali. Anche in questa analisi, come quelle precedentemente presentate in questo sito emerge il **travisamento nei fatti del ruolo dei dirigenti pubblici**, cui quel progetto assegnava appunto la funzione di “datore di lavoro privatizzato”. Egli così scrive *“Conditio sine qua non per il successo della “privatizzazione” del lavoro pubblico è, dunque la riproduzione di una figura simile; di qualcuno che abbia, nei singoli ministeri ed enti, ruolo, autonomia e poteri realmente corrispondenti a quelli di un amministratore delegato; di qualcuno che, come l’amministratore delegato di una impresa, sia tenuto ad attenersi agli indirizzi strategici della proprietà, si confronti anche costantemente con essa sulle principali decisioni operative e ad essa risponda poi periodicamente per i risultati, ma **goda di piena e reale autonomia nella gestione quotidiana**. Ebbene, il problema della nostra riforma del lavoro pubblico è che questo modello, correttamente disegnato sulla carta dalle norme del 1993-1998, non è mai stato davvero attuato e anzi, a partire dal 1999, è stato progressivamente sostituito da un altro modello, frutto di un’opera progressiva e bipartisan di “distorsione della riforma”. In pratica: Governo, legislatore ed organi politici al vertice delle varie amministrazioni statali, regionali e locali **hanno preferito assicurarsi il “controllo” dell’apparato puntando sullo spoils system e sulla precarizzazione/fidelizzazione della dirigenza**, piuttosto che sui pur delineati sistemi di pianificazione degli obiettivi e controllo sui risultati. In tal modo, e dal proprio punto di vista, gli organi politici hanno conseguito facilmente un duplice obiettivo: mantenere un controllo sulle singole attività assai pervasivo e costante, e farlo per di più senza nemmeno (come avveniva fino al 1993) la responsabilità personale per la firma diretta degli atti di gestione. Ma, dal punto di vista della riforma, l’effetto è stato disastroso, perché la dirigenza è stata indotta – salvo eccezioni – ad operare non secondo logiche manageriali, ma secondo logiche di adesione alla volontà e ai desideri dell’organo di governo, pena la certezza del mancato rinnovo dell’incarico alla prima (magari anche ravvicinata) scadenza, quali che fossero i risultati di gestione, e paradossalmente anche in presenza di risultati molto positivi. Gli strumenti per ottenere questa progressiva “fidelizzazione” della dirigenza sono stati: l’ampliamento progressivo degli incarichi dirigenziali soggetti a decadenza ad ogni rinnovo dell’organo politico (cosiddetto “spoils system”), inizialmente limitati a segretari generali e capi dipartimento dei Ministeri e poi estesi nello Stato ai direttori delle agenzie (che erano nate per distacco dai ministeri proprio per valorizzarne la natura di organismi “tecnici”) e nelle regioni ed enti locali ai dirigenti generali 67; il ricorso, soprattutto nei ministeri, a periodici azzeramenti ope legis di tutti gli incarichi dirigenziali, di qualsiasi livello, come avvenuto nel 1999 e nel 2002 e ancora, seppure limitatamente agli incarichi dirigenziali conferiti ad esterni, nel 2006; la breve durata degli incarichi dirigenziali.” (pag. 46).*

Un’Amministrazione pubblica più ingessata di prima: *“Nella sostanza, invece, le nuove regole non hanno affatto reso più snella e fluida la gestione del personale; anzi, non è difficile trovare, nei contratti collettivi di questo periodo e in quelli successivi, **limiti, procedure e vincoli all’esercizio dei poteri di gestione del personale non diversi, e talvolta più penetranti, di***

quelli recati dalle preesistenti norme legislative. *E un serio contributo in questa direzione hanno dato le **procedure di “partecipazione sindacale”, nel settore pubblico assai più pervasive che in qualsiasi comparto privato.***” (pag. 50).

Si vedano in tal senso le **coincidenti conclusioni** di **Dell’Aringa, Battini, Deodato, Talamo.**

Si potrebbe magari argomentare che il saggio fu scritto ben 6 anni fa e che, nel frattempo, è intervenuta una nuova “riforma” tradottasi nelle solite insopportabili “novelle” che hanno modificato per l’ennesima volta l’impianto del decreto legislativo 165 del 2001, a modo di **ristrutturazioni edilizie di interni che toccano sempre i muri maestri elevati dai precedenti Governi.** Su questo punto è lo stesso D’Orta a rispondere con una **folgorante e profetica osservazione** dell’anno 2011 sui destini futuri della privatizzazione: *“Alla luce di questi elementi, è abbastanza agevole intravedere, dal 1990 in poi, una stretta connessione tra fasi politiche, visioni prevalenti sulla riforma dell’amministrazione e **ruolo crescente o declinante del sindacato** all’interno della legislazione sull’amministrazione. A questa lettura non si sottrae nemmeno il d.lgs 150/2009 che, come già detto, ha senz’altro un punto rilevante, e forse il più qualificante, nella drastica ridefinizione dei confini tra legge e contrattazione collettiva e nella riaffermazione del potere organizzativo/gestionale unilaterale delle amministrazioni, cui fa da pendant il forte ridimensionamento del ruolo del sindacato. Proprio la drastica intensità di questa ridefinizione dei ruoli **rende, però, anche facile preconizzare la temporaneità del nuovo assetto.** Il sindacato esprime una forza tenace, con una continuità di linea e una costanza di pressione ignote “per definizione” a istituzioni (come Governo e Parlamento) soggette alle regole dell’alternanza. Come non supporre, allora, una nuova oscillazione del pendolo, questa volta più aperta alle istanze sindacali e alla valorizzazione della contrattazione collettiva, in presenza di una nuova legislatura di centro-sinistra, o anche solo di un ministro della Funzione pubblica espressione di culture politiche più “partecipative”. Carlo D’Orta descriveva nell’anno 2011 quello che é effettivamente accaduto nel 2016/2017 allorché, dopo un repentino “riavvicinamento” della Ministra Madia, concretizzatosi con l’accordo Governo/ Sindacati del 30 novembre 2016 – vedi qui, la legislazione del pubblico impiego ha compiuto **l’ennesima giravolta** – questa volta con il pendolo oscillato verso la prevalenza della contrattazione collettiva come fonte del diritto del lavoro pubblico (vedi sul tema la nostra dichiarazione “**Il decreto Madia sul pubblico impiego è un ritorno al passato**”). Ma è il meccanismo complessivo stesso della “privatizzazione” che non funziona, come i più sensibili cultori della materia segnalano ormai da anni. E non si tratta, come afferma Franco Bassanini da un quindicennio a questa parte, di una “*mancata implementazione e applicazione non corretta dei principi della privatizzazione*“.....Se la “malattia” della scarsa efficienza e poca qualità dell’amministrazione pubblica italiana continua ancora oggi **25 anni dopo** la diagnosi e le terapie avviate e sostenute dai “privatizzatori“, ciò fa presumere oltre ogni ragionevole dubbio che sono diagnosi e “ricetta” ad essere errate.*