

“The Federal Business Revolution”.

Parte Prima: i percorsi attuativi della “grande” riforma della Pubblica Amministrazione

di

R.Martufi¹ e L. Vasapollo²

1. Premessa

Si è entrati ormai in una fase in cui il "federalismo all'italiana" sta diventando definitivamente legge dello Stato; ciò sinteticamente significa che a fronte di un minore contributo fiscale a favore dello Stato, il cittadino dovrà versare imposte, tasse, contributi, in pratica somme di denaro sempre maggiori agli enti locali e alle regioni, in nome del tanto "decantato e atteso" federalismo fiscale che dovrebbe portare ad una maggiore "autonomia", e quindi, "potere" degli enti.

Ed è il trionfo del concetto della "sussidiarietà". Ma di cosa si tratta in realtà? Sussidiarietà in sostanza significa che lo Stato subentra laddove non approdano i privati: dove sono finiti quindi lo Stato e le Amministrazioni pubbliche? E' semplice: i servizi sociali e pubblici sono dati in gestione ai privati o se questo non è possibile (perché magari si tratta di servizi non redditizi) intervengono i settori cosiddetti "no profit" o del "terzo settore (come li si voglia chiamare è di poca importanza) , settori ormai in mano alle fondazioni bancarie; un terzo settore che non svolge di fatto un ruolo di supplenza ma di sostituzione in chiave "privatistica" del Welfare State".

Va tenuto conto, inoltre, che in questi ultimi anni si è avuta infatti una sempre maggiore privatizzazione delle aziende pubbliche che gestivano settori di primaria importanza quali l'elettricità i trasporti, l'acqua, ecc., e ciò ha provocato oltre che un aumento delle tariffe dei servizi e un peggioramento dei servizi anche un considerevole disagio tra i lavoratori che hanno dovuto sopportare licenziamenti,

¹ Ricercatrice socio-economica, ; membro del Com. Scient. di CESTES-PROTEO.

² Professore di Statistica Aziendale, Fac. di Scienze Statistiche, Univ. "La Sapienza", Roma, Direttore Scientifico CESTES-PROTEO.

adeguamenti alle politiche di flessibilità, mobilità e trasferimenti, contrazione dei salari reali, ecc.³.

In questo articolo si cercherà di chiarire come, in che modo è stata avviata e come sta procedendo la "Grande Riforma della Pubblica Amministrazione" e come i tanto celebrati miglioramenti per i cittadini e lavoratori (ormai sarebbe meglio chiamarli utenti-clienti) siano in realtà un reale consolidamento economico e di potere solo per i gestori delle imprese private che facendo capo ad un progetto politico-economico ben preciso e delineato di "occupazione dello Stato" hanno avuto la possibilità di "infilarsi" nella gestione dei servizi pubblici realizzando l'incremento sempre maggiore dei loro profitti a danno chiaramente dei cittadini, della collettività e delle fasce più deboli della popolazione che vedono l'accentuarsi dei loro disagi.

Nel prossimo numero di Proteo verrà pubblicata la Parte Seconda in cui più dettagliatamente si porrà l'accento sulle logiche ispiratrici del "nuovo Welfare" ridotto a "soccorso per i miserabili", al ruolo e alle funzioni del "Terzo Settore" nell'ambito della "filosofia della sussidiarietà"; si riprenderà infine il discorso relativo alle privatizzazioni già affrontato nei primi due numeri del 1998 di Proteo, legandolo ai processi di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali valutando le ricadute in particolare sui lavoratori del Pubblico Impiego. In poche parole la "rivoluzione politico-economico-istituzionale" che generalmente identifichiamo come definitivo passaggio dal Welfare State al Profit State individua una "Federal Business Revolution" che riconosce nei lavoratori pubblici e nell'utilizzatore socialmente più debole del servizio pubblico le "vittime" da sacrificare per la realizzazione della "grande riforma della Pubblica Amministrazione"

La riforma prende le mosse da quattro elementi fondamentali:

- 1) il decentramento amministrativo;
- 2) la riorganizzazione;

³ Cfr. "Gli Sciamani del federalismo" in Contropiano, giornale per l'iniziativa politica e di

- 3) il completamento della privatizzazione del lavoro pubblico
- 4) la semplificazione degli atti amministrativi.

Per quanto riguarda il primo punto si tratta del trasferimento alle regioni, alle provincie e agli enti locali dei compiti in precedenza spettanti allo Stato nell'ottica di un "federalismo a costituzione invariata".

La riorganizzazione prevede un generale riordino dei Ministeri con la possibilità anche di una loro fusione.

Il terzo punto prevede invece la totale integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato (in sostanza si equiparano i lavoratori pubblici ai lavoratori privati).

Da ultimo vi è la previsione di una completa, efficace ed efficiente semplificazione degli atti amministrativi.

Di seguito viene fornita una Cronologia delle leggi sulla Riforma della Pubblica Amministrazione per collocare meglio nel tempo i vari passaggi politici.

<p>Per collocare cronologicamente, in maniera sintetica, la</p>
<p>Riforma della Pubblica Amministrazione⁴ si ricorda che la prima</p>
<p>legge che effettivamente si è mossa in tal senso, è stata quella</p>
<p>del 1990 n.142 sulle Autonomie locali (recentemente modificata</p>
<p>dalla legge 265, del 3 agosto 1999), seguita dalla legge 241 dello</p>
<p>stesso anno che riguarda i procedimenti amministrativi e il diritto</p>
<p>di accesso, e che interessano i cittadini e i loro diritti ad avere</p>
<p>servizi trasparenti, efficienti e rapidi.</p>
<p>Con la Legge 241/90 all'art.1 si afferma il concetto che la</p>
<p>Pubblica Amministrazione è retta da criteri di economicità</p>
<p>efficacia e pubblicità Si arriva poi al decreto legislativo del 3</p>
<p>febbraio 1993, n. 29, che prevede l'introduzione dei sistemi</p>
<p>informativi nelle Pubbliche Amministrazioni (PA) come mezzo</p>
<p>necessario per aumentare l'efficienza, razionalizzare i costi e</p>
<p>fornire servizi efficaci.</p>
<p>Sempre nel 1993 si è avuto il decreto legislativo 12 febbraio</p>
<p>1993, n. 39, che stabilisce l'Autorità per l'Informatica nella</p>
<p>Pubblica Amministrazione o AIPA (art. 4), come strumento tecnico</p>
<p>e operativo per ottenere nei tempi più rapidi l'introduzione delle</p>

⁴ Cfr. www.palazzochigi.it/approfondimenti/convegno_pa/federalismo.it.

<p>nuove tecnologie e la conseguente riorganizzazione della PA, coordinando gli interventi.</p>
<p>Il 5 settembre 1995 viene emanata una importante direttiva del Consiglio dei Ministri riguardante la realizzazione di una Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione o RUPA, che permetterà di collegare tutta la Pubblica Amministrazione Centrale e attraverso Internet, questa agli enti locali ed al resto del mondo.</p>
<p>I cambiamenti principali alle norme sulla Pubblica Amministrazione comunque hanno luogo con l'approvazione delle cosiddette leggi "Bassanini" e dei successivi provvedimenti attuativi.</p>
<p>Le leggi Bassanini, presentano come intenzioni quelle di introdurre delle semplificazioni alle procedure con più trasparenza, meno burocrazia, e risposte più rapide ed efficienti. Sono state già emanate 4 di queste leggi, la 59 del 97 (Bassanini 1), la 127 del 97 (Bassanini seconda), il decreto legislativo del 31 marzo 1998 n.112, la 191 del 98 (Bassanini ter) e la 50 del 99 (Bassanini quater). Vi è poi la legge del 30 aprile 1999 n.120 e la legge del 3 agosto 1999 n.265 ed infine il decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267.</p>

Si tratta di leggi molto ampie e complesse (analizzate e commentate in altri articoli di questa rivista), che in sostanza riformano tutta la legislazione precedente e in diversi casi rimandando per la precisa regolamentazione di un provvedimento, a successive leggi delega o a regolamenti attuativi e tecnici (deleghe al Governo). Lo Stato, quindi, dovrà modificare, trasferire non solo le competenze, ma anche e soprattutto le varie risorse umane e finanziarie.

2. I percorsi della Federal Business Revolution

Quale può essere considerato il compito della Pubblica Amministrazione⁵? La risposta più immediata e naturale è che il ruolo principale sia quello di creare diverse opportunità ai cittadini per permettere loro di scegliere e poter così soddisfare i diversi bisogni sociali.

Ed ancora qual' è il significato di settore pubblico? A questo proposito si ricorda che: "Negli attuali sistemi standardizzati di contabilità nazionale...il settore pubblico è...identificato nel complesso delle pubbliche amministrazioni, intendendo con ciò quelle istituzioni che a titolo principale producono servizi non commerciabili ovvero operano una redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese".⁶

Definire il concetto di "servizio pubblico" non è facile: vi sono infatti due accezioni : quella soggettiva e quella oggettiva; la prima "definisce come servizio pubblico quell'attività svolta dall'amministrazione pubblica, che non costituisce esercizio di pubblica funzione - ossia non ha forma autoritaria - e che consiste nella produzione di beni o utilità a favore della collettività.....con la nozione oggettiva di servizio pubblico, invece, si indica l'attività imprenditoriale che offre beni o servizi alla collettività o che soddisfa bisogni generali."⁷

⁵ L'art.2.del Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 sulla Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego cita:

"Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le provincie, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale".

⁶ Cfr. "Enciclopedia dell'Economia Garzanti", Garzanti editore, 1992

⁷ Cfr. A.Quadro Curzio, M.Fortis (a cura di),"Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali", Il Mulino, Bologna, 2000, pag.34.

Si sostiene correttamente che "una buona amministrazione pubblica va creata organizzando una struttura di base con caratteristiche tecniche in grado di assicurare il buon funzionamento della gestione, indipendentemente dal modello di decentramento o dalle forme di autonomia prescelti. Una buona macchina amministrativa deve saper funzionare non soltanto per il grado di autonomia assicurata dalla Costituzione agli Enti ma anche e soprattutto per la qualità del dispositivo amministrativo realizzato. Basti pensare alla Francia che, pur essendo una repubblica ad impianto centralista, possiede una delle migliori amministrazioni pubbliche esistenti nel mondo"⁸.

Dal punto di vista della Statistica Economica e della Contabilità Nazionale la Pubblica Amministrazione (PA) è definita come l'operatore economico che produce servizi collettivi *non destinabili alla vendita*, servizi cioè che non essendo oggetto di compravendita *non hanno un prezzo di mercato*; allo stesso tempo la PA svolge funzioni redistributive di reddito e di ricchezza effettuando trasferimenti unilaterali verso gli altri operatori economici i quali effettuano versamenti obbligatori alla PA per permettere il finanziamento delle prestazioni dei servizi pubblici collettivi⁹.

La Pubblica Amministrazione può essere paragonata anche ad una azienda in quanto, agendo in una situazione non concorrenziale, origina servizi di carattere materiale e giuridico. Con la nuova riforma si sta cercando invece di impostare la PA con struttura e modalità attuative dell'impresa privata; si sostiene ad esempio che anche se l'impresa, non può trovarsi in una situazione di "chiusura dovuta al fallimento" è altrettanto vero che una errata politica delle amministrazioni pubbliche può portare a gravi perdite per l'intera collettività o si sostiene anche che come l'impresa privata anche la Pubblica Amministrazione deve rispondere a requisiti di efficienza, economicità ed efficacia negli obiettivi da raggiungere anche se di solito gli interessi pubblici sono perseguiti senza seguire strettamente le regole del

⁸ G.V. Lombardi, "L'ordinamento degli enti locali", il Sole24 ore, 2000, Milano, pag.27.

⁹ Si veda Alvaro G., "Contabilità Nazionale e Statistica Economica", Cacucci edit., Bari, 1999.

mercato¹⁰. Infatti, "il suo compito è di offrire non rischi ma la sicurezza pubblica, ossia il punto di riferimento stabile e riconoscibile della mediazione tra opposti egoismi e dell'allocazione delle risorse secondo criteri d'efficace imparzialità.... nei cui riguardi la PA deve sviluppare, più che la risposta adattativa tipica delle imprese, quella autoritativo-regolativa tipica del pubblico potere".¹¹

Si capisce da subito come si cominci già a trasformare la concezione e il ruolo della PA ; ormai si fa permeare nella società il concetto che la PA debba essere un'impresa con criteri privatistici in cui l'efficienza produttiva debba avere un ruolo centrale, immettendo così di fatto la PA nella logica di mercato e quindi finalizzata al profitto e non più al soddisfacimento dei bisogni economico-sociali collettivi senza bisogno di compravendita e in chiave universalistica.

Si sviluppa seguendo tale impostazione economica e culturale negli ultimi anni nel nostro Paese un processo di riforma dell'organizzazione statale fondata su un più diretto coinvolgimento delle regioni, delle province e dei comuni, che rappresentano gli enti di riferimento per una differente distribuzione delle funzioni pubbliche, determinata dai principi di efficienza, efficacia ed economicità. Principi e modalità attuative che fanno da riferimento per una diversa organizzazione dello Stato e per cui l'Amministrazione Pubblica oggi, non può più essere considerata un elemento esterno ai poteri tipici del Profit State, ma, anzi, diventa uno strumento di intervento attivo. Cioè la Pubblica Amministrazione si affaccia alle soglie del terzo millennio con una logica effettivamente di efficienza e di mercato, tralasciando gli scopi sociali. La prima considerazione da fare è che nel momento in cui i documenti ufficiali della pubblica amministrazione parlano espressamente di mercato, significa che una scelta di campo già la si è fatta, perché il mercato non è un'entità astratta, ma il

¹⁰ Va ricordato che l'art. 1 della Legge n. 241 del 7 agosto 1990 cita : "1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano i singoli procedimenti".

¹¹ Cfr. S. Russo, "Il management amministrativo. Ruolo unico, controllo e responsabilità", Giuffrè edit., Milano 2000, pag.39.

mercato vive di leggi ferree, centrate sul rapporto di efficacia economica capitalista che significano massimizzazione dei profitti e minimizzazione dei costi. Nella fattispecie il costo che in prima battuta dovrà essere tagliato è il costo del lavoro; ovviamente lo leggeremo poi da una serie di dati ufficiali. Se per efficienza si intendesse semplicemente miglior rapporto con i cittadini, un miglior rapporto quindi di servizio pubblico come lo si intende socialmente, come lo intendono i lavoratori, ben venga, ma il problema è che i criteri messi alla base di tutta la riforma sono fondamentalmente i criteri dell'efficienza dell'impresa privata nella rincorsa sfrenata al profitto.

Si può parlare della nascita di un cosiddetto "federalismo all'italiana", di una grande riforma dell'organizzazione e delle funzioni della PA e in genere delle funzioni pubbliche in cui i principi di efficienza, efficacia ed economicità si coniugano al "decentramento amministrativo", comunque, attraverso funzioni mediatiche, sociali e politico-organizzative consone alla riforma in atto. Si tratta in effetti di una profonda modificazione in chiave politico-economica supportata da continui messaggi culturali-propagandistici che devono creare consenso alle logiche di mercato, alle "ineluttabili necessità" di efficienza e di profitto, alla lotta agli "sprechi e all'assistenzialismo e al posto fisso improduttivo"; è per questo che continuo è il bombardamento mediatico sull'efficienza produttiva e organizzativa della PA ottenibili esclusivamente attraverso i meccanismi di mercato, l'abbattimento del ruolo dello Stato regolatore, interventista e occupatore, della privatizzazione delle imprese pubbliche e del Welfare, favorendo i processi di "devolution" con i passaggi dall'universalismo alla sussidiarietà travisando e utilizzando in un'ottica esclusivamente di mercato e di profitto i principi e le spinte sociali ad un equilibrato e possibile federalismo.

< Va ricordato che il termine federalismo può assumere due significati diversi: si può parlare infatti di federalismo come "tecnica" e federalismo come "valore". Nel primo caso per "federalismo" si intende un particolare tipo di ripartizione delle competenze fra singoli Stati - ciascuno col suo ordinamento, il suo popolo, il suo

territorio - e Stato federale nel suo complesso, dal separato ordinamento, e il cui popolo e il cui territorio sono dati dalla somma di quelli degli Stati che lo compongono. Allo Stato federale appartengono alcune competenze, enunciate dalla Costituzione federale - di regola simbolicamente rappresentate dalla spada (la difesa), dalla bilancia (la giustizia), dalla bandiera (la politica estera) e dalla moneta (la politica economica generale) - e solo quelle. Tutte le altre appartengono, residualmente, ai singoli Stati.Si tratta, insomma, d'una sorta di "funzione regolatrice interna" dell'ordinamento giuridico, tale da porre i soggetti in grado di adattare la propria azione alle diverse circostanze di tempo e di luogo che via via si presentano in concreto.

Il decentramento poi addirittura, almeno in linea di principio, è l'antitesi del federalismo. Con tale termine si intende la possibilità dall'ordinamento accordata allo Stato centrale di istituire suoi organi periferici per meglio servire il territorio. Il concetto di decentramento presuppone l'esistenza di un centro forte, di cui le realtà locali costituiscono la pura e semplice emanazione. Parimenti, il federalismo come tecnica di governo non è affatto incompatibile col presidenzialismo. b) Federalismo come "valore". E' il significato a cui più di frequente fa ricorso il politico attivo. In tale accezione, il federalismo è l'obiettivo politico, di regola contrapposto ad un non meglio specificato centralismo. Naturalmente tale accezione "valoriale" di federalismo può essere accettata anche dai suoi avversari, i quali le addebitano ogni sorta di inconvenienti politici. Inteso come valore negativo, il federalismo allora "mina l'unità dello Stato", "il primo passo verso la secessione", "ignora le esigenze della solidarietà", ecc. In ogni caso, quando in politica il concetto di federalismo viene usato prevalentemente come valore assoluto, positivo o negativo che sia, meno è preciso, meglio è. Difatti ciò consente di caricarlo di (ogni possibile) significato; chi fa cavallo di battaglia della sua politica la nozione "valoriale" di federalismo o si guarderà bene dal definirlo, o lo

userà indifferentemente come sinonimo di "autonomia", di "decentramento", di "indipendentismo", di secessionismo".>¹²

E comunque nelle sue diverse specificazioni il federalismo si coniuga alla più complessiva "grande riforma della PA", che nel momento in cui lega il passaggio dal Welfare State al Profit State, le privatizzazioni all'emergenza economico-produttiva dell'efficienza d'impresa nella PA, la nuova forma-Stato al federalismo, assume il ruolo di quella che ci piace chiamare "Federal Business Revolution". Seguiamone di seguito alcuni percorsi. Dopo la seconda guerra mondiale è iniziato nel nostro Paese un lungo iter evolutivo che ha cambiato il ruolo della Pubblica Amministrazione: da semplice regolatrice dell'ordine pubblico infatti si è passati ad una amministrazione che oltre a fornire i servizi gestisce le infrastrutture.

Infatti "Gli anni cinquanta e sessanta sono gli anni in cui si sviluppano gli uffici tecnici dei Comuni e gli anni settanta e ottanta sono gli anni in cui si sviluppano le strutture di assistenza e di servizio (cultura, assistenza sociale, ecc.)....".¹³

Fino ad arrivare all'ambito della attuale riforma della Pubblica Amministrazione in cui si possono individuare quattro diverse aree di intervento: quella del **decentramento amministrativo** (rivolto alle regioni, alle province e ai comuni¹⁴); quella di un completamento della **privatizzazione del lavoro pubblico**, quella della **semplificazione amministrativa**¹⁵ (ossia le nuove certificazioni, la nascita dello

¹² Cfr. R. Fassa, Federalismo, in *Impresa e Stato*, http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_39/fassa.htm

¹³ Cfr. M. Balducci, E. Forni: *"L'incentivazione della produttività e i nuovi contratti collettivi del comparto enti locali"*; Maggioli ed., Rimini, 1996, pag. 8.

¹⁴ La legge 59/97 - Bassanini 1 all'art. 2 cita testualmente: "Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici".

¹⁵ La legge 127/97 - Bassanini bis recita: Art. 1. "Semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa. "1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2,

sportello unico, la carta di identità elettronica, ecc.) ed infine quella relativa all'**ottimizzazione della gestione** attuabile attraverso la realizzazione di progetti tesi a migliorare la gestione tecnico-organizzativa.

In particolare si ricorda che :

" La riforma è articolata su quattro punti fondamentali:

Decentramento:

delega al governo ad emanare uno o più decreti legislativi per conferire a regioni ed enti locali funzioni e compiti amministrativi dello Stato;

- Il trasferimento di compiti e funzioni dall'Amministrazione Centrale alle regioni e agli enti locali avviene attraverso un procedimento completamente nuovo rispetto alle operazioni analoghe previste in passato: invece di individuare quali attribuzioni occorre trasferire, la delega specifica quali sono le funzioni che restano allo Stato.

- Lo spostamento di compiti e funzioni verso la periferia, che viene delineato attraverso questo percorso, attua il cosiddetto "federalismo a costituzione invariata" basato prevalentemente sul decentramento amministrativo.

Riorganizzazione:

delega al governo ad emanare uno o più decreti legislativi su:

1. razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del consiglio dei Ministri e dei ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione dei ministeri;

della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, il Governo adotta misure per la semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa. Le Commissioni si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine il decreto è emanato anche in mancanza del parere ed entra in vigore novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale..... 3. Il regolamento si conforma, oltre che ai principi contenuti nell'articolo 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai seguenti criteri e principi direttivi:

a) eliminazione o riduzione dei certificati o delle certificazioni richieste ai soggetti interessati all'adozione di provvedimenti amministrativi o all'acquisizione di vantaggi, benefici economici o altre utilità erogati da soggetti pubblici o gestori o esercenti di pubblici servizi;"

2. riordinare gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza;

3. riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni Pubbliche;

4. riordinare e razionalizzare gli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica, nonché gli organismi operanti nel settore stesso.

Completamento privatizzazione del lavoro pubblico:

delega al Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del Codice Civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa;

Semplificazione:

autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione di 112 procedimenti amministrativi.

Inoltre, nella legge "Bassanini 1" sono previste alcune deleghe speciali per la disciplina delle attività economiche e del trasporto pubblico locale (in base alle quali sono stati tra l'altro introdotti principi di liberalizzazione nel settore commerciale e in quello del trasporto pubblico locale), oltre a norme per l'autonomia scolastica e universitaria."¹⁶

L'intento di raggiungere un buon decentramento è ravvisabile nell'idea di ottenere uno **Stato leggero e snello**. La legge di riforma prevede di definire le funzioni che rimarranno e invece di dismettere tutte le altre attraverso l'**assegnazione ai privati** e conservando allo Stato l'autorità di regolazione, promozione, coordinamento.

¹⁶ Cfr. . www.palazzochigi.it/approfondimenti/convegno_pa/federalismo.it.

Occorre verificare, che questo trasferimento di funzioni dallo Stato alle amministrazioni locali produca realmente l'agognato miglioramento nell'efficacia nelle azioni delle azioni pubbliche. Infatti il concetto di decentramento include in sé oltre che un passaggio di poteri anche un trasferimento di responsabilità non risulta certo utile il fenomeno spesso diffuso delle "guerre di competenze", delle opposizioni, dei divieti che ostacolano la collaborazione tra i vari enti pubblici: "C'è la necessità di nuovi comportamenti istituzionali e amministrativi, che né la previsione normativa delle riforme, né nuove forme di investitura elettorale possono garantire di per sé".¹⁷

Il decentramento amministrativo fa riferimento al concetto di **sussidiarietà**, nella duplice concetto di *sussidiarietà orizzontale* e *verticale*: la sussidiarietà verticale riguarda un rapporto nuovo tra il centro e la periferia e sussidiarietà orizzontale invece riguarda il rapporto le funzioni pubbliche e le attività dei privati, e per quanto concerne i rapporti economici riguarda il criterio di equilibrio tra le esigenze del mercato con quelle della solidarietà sociale.

Va ricordato che il concetto di sussidiarietà non appartiene alla nostra tradizione giuridica; "Il dizionario giuridico di Gerard Cornu ne parla solo sotto l'aggettivo <sussidiario> di cui dà la seguente definizione:< ciò che ha vocazione a presentarsi in secondo luogo (a titolo suppletivo, sostitutivo, di rimedio, di garanzia) nel caso in cui ciò che è principale, primordiale venisse a mancare>...".¹⁸

Il decreto legislativo del 18 agosto 2000 affronta di nuovo il tema della sussidiarietà e all'art.5 recita testualmente:

"I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali. "

¹⁷ Cfr.Laimer Armuzzi:, "*La riforma e il decentramento della Pubblica Amministrazione*", in *Quale Stato*, Trimestrale CGIL, Roma, n..3/2000, pag.203.

Il diritto comunitario invece, all'art.3 B del Trattato di Maastricht, oltre ad illustrare il concetto di sussidiarietà stabilisce che questo divenga un principio fondamentale nell'ordinamento dell'Unione Europea.

"...Nella prospettiva dell'Unione europea un'amministrazione pubblica efficiente ed efficace è condizione fondamentale per esercitare appieno il diritto di cittadinanza europea. Lo stesso Trattato di Maastricht in più punti, infatti, fa riferimento a tale condizione come imprescindibile per il concreto esplicarsi dell'esercizio di questo diritto. Essere cittadini europei significa, infatti, godere delle stesse opportunità e dei medesimi diritti su tutto il territorio dell'Unione a prescindere dal paese di appartenenza e di residenza. Un forte squilibrio della qualità delle pubbliche amministrazioni tra i diversi Stati membri metterebbe, perciò, in crisi l'idea stessa di cittadinanza europea".¹⁹

La Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali istituita per cambiare la seconda parte della nostra Costituzione (segnata però da un insuccesso in quanto non è stata portata a compimento per i soliti giochi politici di comodo di entrambi gli schieramenti di centro-destra e centro-sinistra) recepiva anche il concetto di *sussidiarietà* "in virtù del quale i diversi soggetti che compongono la Repubblica esercitano i loro poteri nell'intendimento di valorizzare l'Ente più vicino al cittadino e di soccorrerlo con l'Ente più grande, laddove il più piccolo non riesca, con le proprie forze a soddisfarne le esigenze. Il principio ha valenza orizzontale (enti pubblici e iniziativa privata sono sullo stesso piano) e verticale (le competenze sono ripartite fra loro dal basso verso l'alto). Ai Comuni, che sono gli enti più vicini al cittadino, spettano potestà regolamentari e amministrative generali. Alle Regioni spetta la potestà legislativa su tutte le materie non riservate alla Costituzione dello Stato. Si tratta di una inversione del principio contenuto nell'attuale Costituzione che individua,

¹⁸ Cfr. M. Balducci, *"Managerialità e sussidiarietà: due sfide per il governo locale"*, Franco Angeli edit., 1996, pag.221.

¹⁹ Cfr.Laimer Armuzzi:, "La riforma e il decentramento della pubblica...", op. cit. pag.196.

all'art.117, le materie di competenza legislativa delle Regioni e lascia allo Stato tutte le altre²⁰.

Il concetto della sussidiarietà orizzontale è impostato, quindi, secondo un principio di equilibrio tra i bisogni di autonomia degli individui e della società per regolare le necessità del mercato con quelle della solidarietà sociale, abbattendo nei fatti sia la funzione della PA in quanto erogatrice di servizi non destinabili alla vendita, cioè di servizi che non rispondono alla logica e alla domanda di mercato, sia smantellando i principi di universalismo dei diritti tipici del Welfare State.

A questo proposito la legge 127/97 facilita la costituzione di società miste che gestiscano i servizi pubblici locali; sempre nell'ambito del rispetto dei principi di efficienza, economicità ed efficacia si cerca di adattare le regole imprenditoriali delle imprese private a queste nuove società miste, e alla logica regolatrice dell'attività della PA.

Il principio della sussidiarietà verticale, invece, vuole essere un criterio di equilibrio tra le necessità di autonomia ed autogoverno territoriale, distorcendo nei fatti quella che può essere una giusta richiesta di modernizzazione delle funzioni statali e della PA in un'ottica di equilibrato decentramento federalista.

Per quanto riguarda la "semplificazione amministrativa" si continua a rilevare che è necessario non solo migliorare l'*efficienza* della Pubblica Amministrazione, anche se si vuol far intendere che trattasi di un'efficienza temperata in quanto deve essere collegata alla necessità di conservare adeguate garanzie ai cittadini, in quanto possano realizzare i loro interessi legittimi. E' chiaro, quindi, che ad ipotetica parità di garanzie risulta essere più efficiente quel procedimento che consente di realizzare minori costi complessivi per la collettività per l'amministrazione e per i riceventi l'intervento laddove l'analisi costi benefici dismette completamente la sua funzione sociale assumendo del tutto la logica del profitto a connotati tipici dell'impresa privata. Ne segue che, ad esempio, con riguardo alla quantità di tempo

²⁰ Cfr. G.V. Lombardi, "L'ordinamento degli....", op. cit. pag.30.

di lavoro impegnato ed alla durata dell'atto è necessario valutare quantitativamente il tempo di attesa del destinatario per la conclusione del programma stesso, cioè in teoria dal punto di vista del cittadino-utente, va contabilizzato il periodo di tempo necessario all'ottenimento del procedimento. Tali dati determinano i "costi di transazione", che rappresentano "l'area fondamentale di intervento per il recupero di efficienza della Pubblica Amministrazione" e a questi costi ci si deve riferire per comprendere quanto sia importante la realizzazione delle norme rivolte alla "semplificazione" delle procedure, anche se in realtà ciò significa un particolare irrigidimento nella disciplina e nell'organizzazione del lavoro del dipendente pubblico senza che questo abbia risvolti positivi salariali e di normativa per il lavoratore²¹. La ricaduta è stata la riduzione dei costi del personale. Per esempio sono ormai tanti anni, che non c'è assolutamente il ricambio, è bloccato il turn-over nella pubblica amministrazione, sono ferme le assunzioni. Altro dato, riguarda gli investimenti pubblici, quindi un piano di sviluppo sul modello keynesiano, basato cioè sull'allargamento della spesa pubblica che nel nostro paese è completamente bloccato; abbandonando così definitivamente la logica dello Stato interventista e dello Stato occupatore in un questo modello di economia mista, cioè di un'economia privata e di un'economia pubblica, nella quale, al di là di quelli che poi erano i fenomeni di distorsioni e di corruzione pubblica, si garantiva però comunque un'espansione della domanda, si garantivano da parte dello Stato livelli di occupazione adeguati allo sviluppo nell'Amministrazione Pubblica, venivano garantiti gli investimenti pubblici. Tutti questi meccanismi di economia pubblica oggi vengono a mancare in maniera definitiva per le politiche orientate al consolidamento definitivo del Profit State attraverso i percorsi della Federal Business Revolution.

Per quanto riguarda la generale riorganizzazione del Governo al fine di una **ottimizzazione della gestione** vanno ricordati i diversi decreti legislativi approvati nel luglio del 1999 per attuare il Capo II delle legge 59/1997; si tratta di una

²¹ Cfr. www.palazzochigi.it/approfondimenti/convegno_pa/federalismo.it.

riorganizzazione dei ministeri e dell'istituzione di 11 Agenzie (ottenute dalla trasformazione delle diverse strutture dei ministeri).

Le Agenzie sono :Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, Agenzia per la protezione civile, Agenzia del Territorio, Agenzia per le normative ed i controlli tecnici, Agenzia del demanio, Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, Agenzia per i trasporti terrestri e le infrastrutture, Agenzia Industrie Difesa, Agenzia per la Formazione e l'istruzione professionale, Agenzia per la proprietà industriale.

Per quanto riguarda i ministeri invece²² restano immutati i ministeri tradizionali degli affari esteri, dell'interno, della giustizia e della difesa, mentre vengono istituiti due ministeri economici; in specifico è previsto l'accorpamento dei ministeri delle finanze e del tesoro in un unico ministero : il ministero dell'economia e delle finanze; invece il ministero dell'industria, delle comunicazioni e del commercio con l'estero si riuniscono in un unico ministero : il ministero delle attività produttive e delle comunicazioni. I ministeri del territorio invece sono accorpati in tre strutture. Vi è poi un ministero unico che riunisce il ministero del lavoro, il ministero della sanità e il dipartimento della solidarietà sociale della Presidenza del Consiglio.

Sono previsti infine il ministero delle politiche agricole e le attività forestali, il ministero per i beni e le attività culturali, un unico ministero dell'istruzione , dell'università e della ricerca che accorpa i ministeri della pubblica istruzione con quello della ricerca e dell'università

Sono previsti in sostanza 12 ministeri in luogo dei 18 attuali.

Di seguito si mostra una tabella che confronta la situazione attuale con quella prevista dalla riforma.

²² A questo proposito cfr. www.palazzochigi.it/approfondimenti/riforma_pa/governo_intro.html.

Tab.Pubblica Amministrazione²³

Situazione Attuale	Dopo la Riforma
Ministero degli Affari Esteri	Ministero degli Affari Esteri
Ministero dell'Interno	Ministero dell'Interno <ul style="list-style-type: none"> • Agenzia di Protezione Civile
Ministero di Grazia e Giustizia	Ministero della Giustizia
Ministero della Difesa	Ministero della Difesa <ul style="list-style-type: none"> • Agenzia Industria Difesa
Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica	Ministero dell'Economia e delle Finanze <ul style="list-style-type: none"> • Agenzia Industria Difesa • Agenzia delle Dogane • Agenzia del Territorio • Agenzia del Demanio
Ministero delle Finanze	
Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato	Ministero delle attività produttive e comunicazioni Agenzia per le Normative ed i Controlli Tecnici
Ministero del Commercio con l'estero	<ul style="list-style-type: none"> • Agenzia per la proprietà Industriale
Ministero delle Comunicazioni	
Ministero del Turismo	
Ministero dell'Ambiente	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio <ul style="list-style-type: none"> • Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici
Ministero dei Lavori Pubblici	
Ministero dei Trasporti	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti <ul style="list-style-type: none"> • Agenzia dei Trasporti terrestri e delle Infrastrutture
Dipartimento per le Aree Urbane	
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali
Ministero della Sanità	
Dipartimento degli Affari Sociali	
Ministero della Pubblica Istruzione	Ministero dell'Istruzione, della Università e della Ricerca
Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica	
Ministero per i Beni e le attività Culturali	Ministero per i Beni e le attività Culturali
Ministero per le Politiche Agricole e Forestali	Ministero per le Politiche Agricole e Forestali

²³ Cfr. www.palazzochigi.it/approfondimenti/riforma_pa/governo_intro.html.

3. Liberalizzazione dei servizi pubblici e politiche d'efficienza d'impresa

Nell'ambito della grande riforma della Pubblica Amministrazione ovviamente diventano strategici i cambiamenti anche nell'ambito del settore dei servizi pubblici locali gestiti in precedenza prevalentemente da enti locali attraverso gestioni " in economia" o con la istituzione di "aziende speciali". La prima cosa che si può individuare è che si parla di riforma dell'amministrazione periferica dello Stato che ha come fine la soppressione di alcune autonomie determinando questa contraddizione: nel momento in cui si tagliano delle autonomie si vuole dare un peso maggiormente autonomista allo Stato stesso. Se l'autonomia significa allargare la democrazia di base, allargare la democrazia partecipativa, invece quello che sembra emergere da questa riforma è una logica accentratrice, una logica "autoritaria", sia a fini istituzionali che a fini economici.

Va ricordato che l'ente locale è un ente pubblico che agisce in un territorio circoscritto per attuare obiettivi in prevalenza locali.²⁴ Questi enti hanno autonomia giuridica e politica e possono amministrare i propri interessi in maniera diretta.²⁵

²⁴ Per questi argomenti cfr. G.V. Lombardi, "L'ordinamento degli...", op. cit.

²⁵ Gli enti locali possono essere territoriali (come ad es. il comune, la provincia, le aree metropolitane, le comunità montane, ecc.) o non territoriale (come ad es. gli ordini professionali, le ASL, ecc.; in questo caso non è rilevante l'ampiezza del territorio). La nostra Costituzione all'art.1 stabilisce che lo Stato è l'unico Ente munito di sovranità che "appartiene al popolo"; la Regione invece è un ente territoriale con potere legislativo (le materie sono stabilite dall'art.117), mentre i Comuni e le Province sono Enti autonomi con norme regolate da leggi ordinarie. Gli enti locali sono forniti di autonomia di indirizzo politico-amministrativo che si può differenziare in : autonomia organizzativa, nel senso che l'ente può avere una propria organizzazione con disposizioni apposite, autonomia normativa perché l'ente può promulgare leggi (anche se secondarie e se formalmente si tratta di atti amministrativi) per regolare il proprio funzionamento, ed infine autonomia contabile e finanziaria perché ha la possibilità di gestire le proprie risorse finanziarie ottenute anche attraverso i tributi. Inoltre l'ente deve approvare il bilancio. Gli enti pubblici locali possono anche avere la possibilità di svolgere una attività amministrativa allo stesso livello della amministrazione statale varando atti giuridici. Gli enti locali sono, quindi, dotati oltre che dell'autonomia anche di autarchia ossia " L'autarchia è, in buona sostanza, la capacità di agire per il conseguimento dei propri fini, mediante l'esercizio di una attività amministrativa, con le stesse potestà che caratterizzano l'amministrazione dello Stato.....come nello Stato

Si sostiene che : "Gli Enti locali rappresentano il crocevia dei bisogni e delle esigenze dei cittadini; dell'assetto e delle trasformazioni economiche del territorio; dei servizi pubblici che affrontano la loro riorganizzazione in base al decentramento dei poteri; delle Regioni che, con la definizione dei nuovi statuti e, in virtù dell'autonomia finanziaria, potranno determinare non solo gli indirizzi programmatori dello sviluppo, ma, intervenire direttamente nella sua gestione".²⁶

A questo proposito infatti va ancora ricordata la legge (legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'Ordinamento delle autonomie locali, modificata dall'art. 274 del T.U. enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che all'art.22 recitava testualmente:

"I comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. 2. I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge. 3. I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;

si distinguono i tre poteri fondamentali legislativo, esecutivo e giurisdizionale, negli altri enti substatali, sforniti dell'attributo della sovranità si rinvencono tre analoghe potestà l'autonomia, l'autarchia e l'autotutela". Cfr. G.V. Lombardi, "L'ordinamento degli....", op. cit., pag.41,42.

²⁶ Cfr. Pagliarini G., " Contrattazione nazionale e contrattazione collettiva nelle autonomie locali", in Quale Stato, Trimestrale CGIL, Roma, n..3/2000, pag.139

e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati".

Ormai si va verso il totale superamento di tale impostazione in quanto si fa prevalere la logica dell'efficienza di impresa, quindi le leggi del mercato e del profitto, nella gestione dei servizi pubblici locali, attuando processi di liberalizzazione e privatizzazione che avendo rilevanza imprenditoriale trasformano il servizio pubblico in un vero complessivo business locale. Il superamento delle precedenti normative ed impostazioni è nei fatti²⁷., già partire dal nuovo ruolo assegnato alla complessiva riorganizzazione generale che ha visto l'attuarsi di una sfrenata liberalizzazione dei servizi pubblici nell'ambito di un sempre più diffuso ricorso alla "privatizzazione" delle aziende che sono diventate "società per azioni" e quindi soggette in tutto alla legge del mercato, alla concorrenza, alla "globalizzazione", applicando gli stessi principi di flessibilità in uso nel privato.

"Il termine flessibilità sembra ormai diventato uno slogan che si riferisce a pressoché qualunque cosa le imprese ritengano utile per accrescere la propria competitività e a qualunque ricetta per combattere la disoccupazione.....La

²⁷ **"La gestione in economia**, per il suo carattere generico rispetto alle altre forme specificatamente previste, è da considerarsi residuale. Essa è attivabile per i servizi pubblici di modeste dimensioni....per l'assunzione del servizio con la gestione in economia è necessaria l'adozione di un'apposita deliberazione del consiglio comunale....

La **concessione dei servizi a terzi** ha carattere eccezionale nel senso che può essere rilanciata per particolari ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale.....La struttura del rapporto concessionario fa sì che l'Ente locale resti il dominus del rapporto giuridico, in ragione della supremazia che, in qualche modo, è insita nel soggetto pubblico che ha il potere di rilasciare la concessione.....

L'azienda speciale...assicura la gestione dei servizi che abbiano rilievo economico e imprenditoriale. L'azienda diventa, in tal modo, un Ente strumentale dell'Ente locale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio Statuto....

L'Istituzione..... è dotata di autonomia gestionale e i relativi funzionamento e ordinamento sono disciplinati dallo Statuto e dai regolamenti dell'Ente locale dal quale dipende.....

La **società per azioni o a responsabilità limitata** a prevalenza pubblica locale.....serve a gestire quei servizi per i quali si renda necessario il concorso associativo dei privati".Cfr. G.V. Lombardi, "L'ordinamento degli.....", op. cit. pag.112,113.

flessibilità numerica si riferisce alla possibilità di adeguare il numero di lavoratori occupati alle fluttuazioni della domanda (EIRR 1985:26) o all'innovazione tecnologica.....La flessibilità funzionale si riferisce invece alla possibilità di adeguare le mansioni svolte dai dipendenti ai mutamenti della domanda (EIRR 1985:26). Ciò significa che deve essere abbastanza agevole spostare un dipendente da una mansione all'altra o da un reparto all'altro, oppure variare il contenuto della mansione stessa.....La flessibilità salariale riguarda la misura in cui il management è libero di variare i salari e le strutture retributive in risposta ai mutamenti nel mercato del lavoro o nelle condizioni di concorrenza; ovvero di applicare livelli salariali diversi da quelli stabiliti dagli accordi collettivi o, in taluni paesi dalla legislazione. Questo tipo di flessibilità può essere verso l'alto, come nel caso degli incentivi, o verso il basso, quando non esistono minimi salariali stabiliti dalla legge o dalla contrattazione, o quando sono ammesse deroghe per particolari gruppi occupazionali, aree geografiche, ecc.....Infine la flessibilità temporale riguarda la possibilità di adattare l'ammontare totale di forza lavoro utilizzata ai mutamenti ciclici o stagionali della domanda, variando il numero di ore lavorate in un giorno, settimana o anno anziché il numero di persone occupate (Adam e Canziani, 1997). Gli esempi più noti sono quelli del lavoro straordinario, il part-time, e i vari accordi per fare fronte alle punte di produzione ricorrendo a riposi compensativi.”²⁸

La legge di riforma del pubblico impiego ratifica l'idea di conformare le norme di gestione del personale pubblico a quello privato, rimuovendo il formalismo burocratico e cambiando il concetto di pianta organica con quello della dotazione organica, per ottenere una maggiore flessibilità nella gestione del rapporto di lavoro. Il personale pubblico diviene un fattore di produzione e quindi diventa rimovibile a seconda dei cambiamenti nell'organizzazione e nelle strategie dell'ente. Considerato che viene prevista la revisione periodica delle dotazioni organiche, è chiaro che si abbandona qualsiasi tipo di schematismo rigido (come se fosse possibile considerare

²⁸ M.Regini, “Modelli di capitalismo.....”, op. cit., pag.56,57,58.

schematismo rigido la sicurezza di un posto di lavoro!). I lavoratori diventano quindi , come nel caso del rapporto di lavoro privato, passibili di essere sottoposti a normative ma anche a compiti e logiche che rispondono a finalità di efficienza produttiva orientata all'ottimizzazione del rapporto costi/benefici in ambiti di incrementi di produttività come nel caso dei datori di lavoro privati.

Il termine "efficienza " in genere in un'azienda privata è il risultato di una serie di rapporti e di parametri basati su un'entità di costi a numeratore e su un'entità di ricavi a denominatore; un rapporto tra input e output. Il ragionamento dell'imprenditore è: a fronte di un determinato risultato che voglio raggiungere, quali sono i costi che posso sopportare. Considerato che già ci troviamo in una società terziarizzata quale è la nostra –le ultime proiezioni di più di un anno fa davano nel 2010 una società italiana con il 70% dell'occupazione nel terziario (fino a pochissimi anni fa questo 70% era nell'industria); una società in assoluta trasformazione, una società che ha visto un intenso processo evolutivo in termini di assetto produttivo, che anche sul piano culturale e sociale è cambiata moltissimo in questi ultimi 10-15 anni e continua a trasformarsi in chiave prettamente terziaria, dove un ruolo fondamentale ancora, in questo terziario lo dovranno avere i servizi pubblici. In una società fortemente terziarizzata qualsiasi analisi statistica, qualsiasi studio statistico-economico, rivela una grandissima difficoltà nell'andare a determinare la produttività del lavoro. In tutte le relazioni di riforma della Pubblica Amministrazione si parla di incremento di efficienza e di produttività e quindi si ha il problema: quali sono i costi che si andranno a tagliare, e questo è il primo problema, perché non si può determinare da subito un incremento di profitto per quanto riguarda i servizi pubblici proprio per la loro natura. Quindi in quegli indicatori di efficienza di cui si scriveva prima probabilmente non è tanto l'aumento del profitto, quanto l'obiettivo della riforma è la riduzione dei costi, in particolare di quelli del lavoro. E così si arriva al problema della produttività. Un coefficiente di produttività qualsiasi si determina facendo un rapporto tra valore aggiunto, per esempio, e costo del lavoro oppure numero degli occupati o

numero delle ore lavorate. Il valore aggiunto nella costruzione di una penna è immediatamente rilevabile come il prezzo della penna, quindi il valore delle vendite potenziali della penna e da questo si tolgono i costi intermedi, i costi per le materie prime, per esempio, per i beni e servizi, che sono all'interno di questa penna, di natura intermedia; appunto la differenza dà il valore aggiunto. Questo valore aggiunto diviso per il costo del lavoro, oppure per il numero di ore lavorate, o per il numero dei lavoratori, ci fornisce la produttività del lavoro. Se è facile rilevare il valore aggiunto di una penna è estremamente difficile rilevare il valore aggiunto di un qualsiasi servizio. Qual è il valore aggiunto di una visita medica, qual è il valore aggiunto di una lezione di un docente, qual è il valore aggiunto di un servizio effettuato da un portantino all'interno di un ospedale? Per esempio, per qualsiasi servizio a forte contenuto di conoscenza, di know-how, di apprendimento, ecc., è difficile calcolare l'introito di capacità di know-how, di conoscenze, di informazione, di preparazione, di professionalità del lavoratore. E' ancora più difficile la rilevazione per i servizi della Pubblica Amministrazione in quanto proprio come definizione non hanno un prezzo di mercato; la Pubblica Amministrazione fornisce dei servizi senza una controprestazione immediata in denaro. Cioè da un punto di vista statistico-economico il servizio prestato è gratuito, è gratuito perché non c'è una domanda immediata di mercato, il servizio viene "pagato" nel momento in cui a posteriori c'è l'imposizione fiscale e quindi ci sono le entrate nel bilancio dello Stato. Per cui il primo problema che ci poniamo immediatamente qual è? Manca il primo parametro, cioè il valore aggiunto perché non è determinabile facilmente per i servizi in genere. Inoltre di fatturato della Pubblica Amministrazione, in effetti, non si può parlare, quindi non solo non è determinabile facilmente il valore aggiunto di un servizio, ma in particolare per un servizio pubblico non è neppure rilevabile il prezzo di mercato. Per cui se già la determinazione del valore aggiunto e quindi del prodotto lordo, diciamo come ragionamento generale, è difficilmente determinabile per il terziario in sé, allora diventa ancora più difficile per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione proprio

perché non c'è, diversamente per quanto avviene per il servizio privato, un prezzo di mercato, e quindi la determinazione del valore aggiunto può avvenire solo per via indiretta. E allora, quando si parla in queste relazioni del quadro di riforma della modifica dei ministeri con un criterio di accorpamento in modo da rendere i servizi più efficienti e nello stesso tempo si parla di maggiore efficacia e di quindi maggiore produttività di quale produttività si parla? Significa aumento della produttività ma ciò è ottenibile solo attraverso la riduzione del denominatore del rapporto di produttività cioè del costo del lavoro quindi il "taglio delle teste", cioè meno occupazione: a fronte della riduzione dei ministeri, si avrà uno scorporo del 40-50% forse anche di più di manodopera e quindi di lavoratori. Cioè significa tagliare fortemente il costo del lavoro diretto. Ci sono forme di taglio anche di costo di lavoro in forma indiretta, per esempio l'aumento dei carichi di lavoro, l'aumento dei ritmi, per esempio, e l'incremento di una produttività che è comunque difficilmente misurabile. Un esempio semplice per capire questo passaggio: nella produzione delle penne se un operaio invece di produrre in un'ora due penne produce dieci penne è più produttivo, e quindi è più efficiente per l'impresa. Portare questo stesso criterio con gli stessi parametri nella Pubblica Amministrazione, facciamo l'ipotesi dell'infermiere o del portantino, significa che l'infermiere o il portantino che nella giornata riesce ad accudire invece che due malati dieci malati, è più efficiente ed è più produttivo. Lo sarà per l'impresa Italia di chi vuole fare questo tipo di scelte di privatizzare la funzione pubblica, non lo è sicuramente per il lavoratore e non lo è sicuramente per il povero malato che sicuramente ha un minor livello di attenzione e di cure. Quando si trasferiscono in maniera immediata i parametri dell'azienda privata, della produttività del mercato, nell'azienda pubblica, bisognerebbe prestare particolare attenzione. Tranne che, non si voglia fare anche del pubblico un gran mercato privato, con regole del privato e quindi logiche di profitto, logiche di profitto che stanno passando anche all'interno del Welfare State nella trasformazione verso il Profit State.

4. Il dirigente-manager: il nuovo "padroncino imprenditore" nell'impresa del business pubblico

La riforma del pubblico impiego avvicina anche il settore della dirigenza a quello dei dirigenti privati.

Il vecchio tipo di rapporto di pubblico impiego, basato su gerarchie e formalità su ruoli assicurati dal giudice amministrativo è ora sostituito da un modello diverso, basato sulla cosiddetta "flessibilità e "mobilità e verso un'idea dell'azienda -Stato come impresa della "Federal Business Revolution"

L'art.51 bis della legge 142/90 stabilisce la possibilità per i comuni con più di 15.000 abitanti, di nominare un direttore generale che deve sovrintendere la gestione del comune cercando di raggiungere i migliori livelli di efficienza e efficacia. Infatti la legge 127/97 recita : "10. Dopo l'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è inserito il seguente:

Art. 51-bis - Bassanini bis - (Direttore generale). - 1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dalla lettera a) del comma 2 dell'articolo 40 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 11 del predetto decreto legislativo n. 77 del 1995. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia.

2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.

3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati."

Ora il nuovo art.22 della legge 142 del 1990 stabilisce che "Gli enti locali, nell'esercizio delle funzioni di loro competenza, provvedono ad organizzare i servizi pubblici, o segmenti di esse, con le modalità di cui al presente articolo, ove il relativo svolgimento in regime di concorrenza non assicuri la regolarità la continuità l'accessibilità la economicità e la qualità dell'erogazione in condizioni di uguaglianza....".²⁹

Ed allora è lecito chiedersi quali qualità specifiche deve avere in generale il dirigente dell'azienda-Stato?

Gli art. 16 e 17 del d.lgs.n.29/93 stabiliscono la distribuzione dei compiti e delle funzioni, sia dei dirigenti degli uffici dirigenziali generali sia di quelli degli altri uffici dirigenziali³⁰. Si stabilisce, tra l'altro, che ai dirigenti spetta la responsabilità della

²⁹ Cfr. A.Quadro Curzio, M.Fortis (a cura di), "Le liberalizzazioni ...", op. cit., pag.44.

³⁰ Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29

Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego:

Art. 16 - Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali

1. I dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 3 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

a) formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro, nelle materie di sua competenza;
b) curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni; definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali;
c) adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale;
d) adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi ed esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti;

gestione in modo totale, comprendendo anche il potere di utilizzare provvedimenti amministrativi non espressamente riservati agli organi politici. I dirigenti possono fare delle proposte all'organo politico anche attraverso l'adozione di programmi e piani definiti dal Ministro. Quest'ultimo, infatti, controlla l'operato dei dirigenti attraverso nuclei di valutazione composti da esperti tecnici; il Ministro comunque non può revocare o riformare le azioni proposte dai dirigenti se non in caso di annullamenti dovuti a motivi di legittimità o di annullamento straordinario. Vi è inoltre una ulteriore forma di controllo degli atti dei dirigenti, ossia quella esercitata dal Parlamento sull'attività del governo, dalla Magistratura (in merito alla legittimità e dalla Corte dei Conti (controllo della contabilità pubblica).

Il dirigente statale, in sostanza, diventa nei rapporti con il personale come il datore di lavoro dei rapporti privati, un nuovo dirigente-manager con il ruolo di padroncino-imprenditore. Infatti,³¹ in sostanza, mentre i politici emanano gli atti

e) dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'articolo 21;

f) promuovono e resistono alle liti ed hanno il potere di conciliare e di transigere, fermo restando quanto disposto dall'articolo 12, comma 1, della legge 3 aprile 1979, n. 103;

g) richiedono direttamente pareri agli organi consultivi dell'amministrazione e rispondono ai rilievi degli organi di controllo sugli atti di competenza;

h) svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro;

i) decidono sui ricorsi gerarchici contro gli atti e i provvedimenti amministrativi non definitivi dei dirigenti;

l) curano i rapporti con gli uffici dell'Unione europea e degli organismi internazionali nelle materie di competenza secondo le specifiche direttive dell'organo di direzione politica, sempreché tali rapporti non siano espressamente affidati ad apposito ufficio o organo.

³¹ Lart.4 della legge 59/97 - Bassanini 1.decreta infatti: "Anche al fine di conformare le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, alle disposizioni della presente legge e di coordinarle con i decreti legislativi emanati ai sensi del presente capo, ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, possono essere emanate entro il 31 dicembre 1997. A tal fine il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi, si attiene ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a partire dal principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, nonché, ad integrazione, sostituzione o modifica degli stessi ai seguenti principi e criteri direttivi:

normativi, definiscono gli obiettivi, i programmi, e hanno la possibilità di fare delle nomine ed assegnare degli incarichi, i dirigenti amministrativi dovranno gestire il personale stimolandolo e coordinandolo al meglio ed inoltre hanno il compito di gestire finanziariamente, tecnicamente e amministrativamente organizzando anche le risorse umane e le strutture, anche attraverso una regolazione delle spese nell'ambito delle risorse economiche attribuite; i dirigenti devono anche organizzare gli uffici le attività di controllo e i rapporti con i sindacati. Si vede, in questo senso, chiaramente il ruolo fondamentale da parte del dirigente-manager soprattutto nello svolgere nuove funzioni di controllo coercitivo nei confronti del personale, con logiche di gestione di rilevanza imprenditoriale in una complessiva impresa del business pubblico. Infatti anche l'efficienza di un dirigente si valuta se riesce a raggiungere il massimo risultato, con la migliore produttività e la massima efficienza.

Inoltre al dirigente amministrativo è richiesta anche, la "giusta economicità dell'azione.....La PA ed i suoi dirigenti, che ne effettuano il decision taking, sono insomma tenuti ex lege, ossia in base a regole immodificabili e tendenzialmente

-
- a) completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa; estendere il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali ed equiparati delle amministrazioni pubbliche, mantenendo ferme le altre esclusioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29;
 - b) prevedere per i dirigenti, compresi quelli di cui alla lettera a), l'istituzione di un ruolo unico interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, articolato in modo da garantire la necessaria specificità tecnica;
 - c) semplificare e rendere più spedite le procedure di contrattazione collettiva; riordinare e potenziare l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) cui è conferita la rappresentanza negoziabile delle amministrazioni interessate ai fini della sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, anche consentendo forme di associazione tra amministrazioni, ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e direttiva all'ARAN per i contratti dei rispettivi comparti;
 - d) prevedere che i decreti legislativi e la contrattazione possano distinguere la disciplina relativa ai dirigenti da quella concernente le specifiche tipologie professionali, fatto salvo quanto previsto per la dirigenza del ruolo sanitario di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, e stabiliscano altresì una distinta disciplina per gli altri dipendenti pubblici che svolgano qualificate attività professionali, implicanti l'iscrizione ad albi, oppure tecnico-scientifiche e di ricerca;.....".

permanenti, allo svolgimento di attività legittime, eque e aperte alla partecipazione, che pervengano, quindi, alla giusta efficacia³².

Cioè la conferma di affidare le funzioni pubbliche ad una figura di manager che risponde ad una logica di mercato e ad una logica di profitto incentrata sul taglio degli stipendi e taglio dell'occupazione, quindi riduzione del costo del lavoro, politiche di efficienza e di produttività privatistica all'interno della Pubblica Amministrazione con agenzie che cominciano ad essere delle "sottoaziende" private ancora compresenti nella struttura pubblica, ma che poi dovranno sostituire interamente la struttura pubblica. Le attività dello Stato vengono suddivise in missioni di business, cioè l'insieme delle missioni dei ministeri costituisce i compiti dello Stato che sostituiscono il ruolo di regolatore dei conflitti, come sovranità che dovesse essere al di sopra delle parti, per regolare parti che in una società normalmente sono in conflitto; cioè uno Stato che doveva fungere da regolatore per mettere davanti gli interessi dei più bisognosi, dei meno abbienti, dei lavoratori salvaguardando le fasce emarginate, quelle fasce marginali che appunto il mercato non può assolutamente soddisfare. Oggi si supera questo tipo di logica e si entra in un contesto assolutamente privatistico; le missioni allora sono dei compiti che vengono a coordinare delle funzioni, che sono funzioni però di uno Stato che si fa parte e non sopra le parti. Siamo, cioè, al passaggio dal "Welfare State", cioè lo Stato che doveva fare gli interessi anche dei più deboli e quindi si doveva occupare anche delle politiche di benessere, al "Profit State", cioè lo Stato che non è più regolatore, non è più sopra le parti, ma diventa la lunga mano della Confindustria, la lunga mano degli interessi del grande capitale, la lunga mano degli interessi finanziari di questo Paese e dei grandi gruppi di potere economico-finanziario internazionali. Quando si comincia a parlare di missioni con potere di vigilanza che rispettino dei criteri di bilancio comparati alla logica di mercato, allora significa che si è fatta una scelta o si sta facendo una scelta

³² Cfr. S. Russo, "Il management amministrativo...", op. cit., pag.185,186.

all'interno della Pubblica amministrazione, che è quella del profitto, delle compatibilità di mercato.

5. Privatizzazioni centrali e locali: la "Federal Busienss Revolution" invade il sociale

Nell'ottica della trasformazione della Pubblica Amministrazione si è visto che le nuove normative prevedono la dismissione da parte dello Stato di una grande parte di imprese pubbliche che gestivano in precedenza la maggior parte dei settori di grande interesse collettivo (acqua, elettricità trasporti, sanità istruzione, ecc.), anche a carattere di servizi pubblici locali.

Va innanzitutto ricordato che il programma di privatizzazioni³³ prende definitiva forma nel nostro Paese negli anni '80 e si realizza seguendo tipologie diverse, soprattutto per tentare di rispondere a logiche macro di politica-economica a connotati di liberismo puro, e a logiche micro legate a modalità produttive e finalità gestionali adatte al tipo di azienda considerata.

In Italia, a differenza degli altri paesi europei, non è stata promulgata inizialmente alcuna legge, né si è svolto alcun tipo di dibattito politico o sindacale sul processo di privatizzazione. Questa situazione ha permesso ai grandi gruppi privati di diventare i maggiori acquirenti delle imprese da cedere ed ha relegato i piccoli risparmiatori al ruolo di spettatori ai margini del processo di privatizzazione.

Per quanto concerne i **servizi pubblici a livello locale** (ci si riferisce al trasporto, alla luce, al gas, ai rifiuti urbani, alla sanità alla gestione di parchi e giardini), va ricordato che la formula di solito adottata nel passaggio dalla gestione pubblica a quella privata, è stata quella dell'appalto ad imprese private. Sono stati, cioè, affidati i compiti di erogazione dei servizi ad aziende private che vengono

³³ Cfr. in tema di privatizzazioni i numeri di Proteo 1/1998 e 2/1998.

direttamente o indirettamente finanziate dall'autorità locale, la quale si riserva di operare solo una sorta di controllo e di direzione dei lavori.

Lo stimolo alle privatizzazioni é stato - soprattutto negli ultimi dieci anni - la necessità di risanare le finanze pubbliche, anche a seguito delle pressioni derivanti dal processo di unificazione europea, e dei conseguenti parametri di Maastricht di vero "soffocamento di ogni compatibilità sociale"

Il primo grande smobilizzo di attività nel sistema delle Partecipazioni Statali si è avuto negli anni '80 con oltre 70 casi di dismissione dei principali enti di gestione (39 attribuibili all'IRI, 15 all'EFIM e 21 all'ENI). Nel triennio successivo (1986-89) si rafforzano le tendenze decisionali più di natura politica che di necessità economico-gestionale, in modo da iniziare a coinvolgere nel processo di privatizzazione aziende e marchi simbolo dell'economia italiana, coinvolgendo nei processi di cessione tutti e tre i maggiori enti di gestione (IRI, ENI, EFIM,

Negli anni '90 si è verificato in Italia il vero e proprio processo di privatizzazione con l'intento di ridimensionare la presenza pubblica nell'intero sistema produttivo del Paese. Le azioni del governo di questi anni confermano la volontà di attuare un programma completo di dismissione delle aziende pubbliche per risolvere i problemi produttivi ed economici dell'Italia.

Questo processo si è avviato in concomitanza alla costituzione del Mercato Unico Europeo (1992). Gli intensi processi di globalizzazione dell'economia a livello mondiale hanno portato il nostro Paese a cercare una ipotetica soluzione dei problemi della concorrenza internazionale con la cessione ai privati di interi settori di attività ritenuti inefficienti, con l'obiettivo di risanare in questo modo una situazione ormai compromessa.

E' a partire dal 1990 con la costituzione di una Commissione Ministeriale (Commissione Scogamiglio), seguita poi da altri programmi di governo (Governo

Andreotti 1991) che si è dato l'avvio a una serie di interventi legislativi atti a delineare un programma di privatizzazione delle imprese pubbliche.

Con la legge del 1992 n.35 erano state previste due fasi; nella prima si attuava la trasformazione delle Aziende Autonome e degli Enti pubblici in società per azioni; nella seconda fase invece si procedeva alla vendita delle azioni pubbliche. Questo programma ha presentato però molte difficoltà dovute soprattutto al fatto che le imprese presentavano realtà molto diverse tra loro.

Con il "programma di riordino delle partecipazioni statali" della legge **359/92** si stabilisce che occorre:

- valorizzare le partecipazioni con la previsione di cessione di attività settori d'azienda, con gli scambi di partecipazioni e con le fusioni, incorporazioni ed ogni altro atto necessario al riordino;
- quotare le società partecipate e definire il ricavo destinato alla *diminuzione del debito pubblico*;
- favorire *l'azionariato diffuso* con premi di fedeltà azionaria e agevolazioni fiscali, evitando assetti proprietari instabili;
- *limitare le dismissioni di attività considerate strategiche sotto il profilo pubblico*;
- favorire la nascita di *nuovi investitori istituzionali*.

Il Governo Amato ha dato l'avvio effettivo alle operazioni proposte in precedenza (legge dell'8 Agosto 1992, n.359) con la privatizzazione dell'IRI, dell'ENEL, dell'ENI e dell'INA, trasformate in società per azioni.

A legittimare definitivamente gli strumenti nel nostro ordinamento per un indiscriminato ricorso alle privatizzazioni, è stato il decreto legge 389 del 27 settembre 1993, reiterato in novembre, con il quale il Governo Ciampi, ha impresso una brusca accelerazione al processo di definizione del quadro istituzionale in cui si collocano le strategie di privatizzazioni. Dopo un primo incerto tentativo con il decreto legge del dicembre 1991, questo processo aveva conosciuto un avvio più deciso con

il decreto 333 dell'11 luglio 1992, poi convertito con modifiche nella legge 359 dell'8 agosto 1992.

Quel provvedimento disponeva, con effetto immediato, la trasformazione di IRI, ENI, ENEL, e INA in società per azioni, semplificava più in generale la procedura di trasformazione in S.p.A. degli enti pubblici economici, e individuava nel Ministero del Tesoro l'azionista unico delle nuove società

Sempre in base alla legge 359/1992, il Ministero del Tesoro era tenuto a sottoporre al Parlamento un " Piano di riordino e privatizzazione delle partecipazioni dello Stato", rispetto al quale le Commissioni Parlamentari competenti dovevano esprimere un parere non vincolante.

Se si prendono in esame i singoli settori del servizio pubblico si ricorda che ad esempio per quanto riguarda il settore idrico si è avuta una quasi totale trasformazione delle aziende pubbliche in società per azioni (ad esempio a Roma l'ACEA); anche nel settore del gas è stata varata una legge che prevede la liberalizzazione del mercato.

Si comprende quanto ha inciso in questa situazione la progressiva trasformazione di quasi tutte le aziende municipalizzate in società per azioni (processo iniziato nel nostro paese dalla seconda metà degli anni '90; tra i gruppi principali che hanno investito nelle imprese municipalizzate si ricorda l'ENI, l'AEM ecc.).

Per quanto riguarda i rapporti che si instaurano tra erogatore e committente va rilevato che il nostro Paese, seguendo l'esempio dei paesi anglosassoni, ha introdotto i cosiddetti "Contratti di servizio" che servono a gestire il rapporto tra la pubblica Amministrazione e l'azienda appaltatrice del servizio, mentre la "Carta dei servizi" serve per regolare i rapporti tra i cittadini (gli utenti) e l'azienda erogatrice del servizio. Per regolare la Carta dei servizi vi è una direttiva conosciuta come Direttiva Ciampi (del 1994) che determina le regole da seguire per l'erogazione dei servizi.

E' interessante sottolineare che i principali principi in cui si struttura la direttiva :

"a) enunciazione dei principi fondamentali cui devono attenersi i soggetti che erogano un servizio pubblico:

- eguaglianza: parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti;
- imparzialità divieto di ingiustificate discriminazioni dei soggetti erogatori nei confronti degli utenti;
- continuità erogazione continua, regolare e senza interruzioni;
- diritto di scelta: tra i diversi soggetti che erogano il servizio;
- partecipazione: del cittadino alla prestazione del servizio (il c.d diritto di accesso);
- efficienza ed efficacia: sia in termini assoluti che in termini relativi.

b) adozione degli standard di qualità e quantità del servizio.....

c) semplificazione delle procedure relative agli atti concernenti la prestazione di servizio pubblico....

d) informazione degli utenti circa le modalità di prestazione dei servizi;

e) verifiche sulla qualità e l'efficienza dei servizi prestati;

f) rimborso nei casi in cui il servizio è inferiore, per qualità e tempestività agli standard pubblicitari;

g) procedure di reclamo dell'utente...

h) sanzioni per la mancata osservanza della Direttiva....".³⁴

Anche se con questa direttiva si dichiara di tutelare i cittadini è chiaro che la sostituzione delle aziende pubbliche (che dovrebbero tutelare gli interessi della collettività) con aziende private che hanno come fine ultimo il profitto non può che recare ed accentuare i disagi già esistenti di larghe fasce della popolazione.

³⁴ Cfr. A.Quadro Curzio, M.Fortis (a cura di), "Le liberalizzazioni e le....", op. cit. pag.110,111,112.

Il processo di liberalizzazione e privatizzazione della erogazione e produzione dei servizi pubblici in sostanza sta operando un sostanziale mutamento nel ruolo dello Stato che si ritrova a "regolare" e non più "amministrare" i servizi pubblici. I cittadini instaurano così un diverso rapporto con lo Stato e soprattutto con le imprese che gestiscono i servizi. Di qui i cittadini che diventano "utenti" e "clienti" nelle due direzioni sia rispetto ai processi di privatizzazioni in atto delle imprese sia in quelli relativi al Welfare.

Qual è la considerazione finale? In effetti, se si confrontano le linee di intervento che si propone questa riforma della Pubblica Amministrazione si nota che l'unico modo per raggiungere l'efficienza e quello di arrivare ad una veloce privatizzazione di interi comparti e di interi settori dell'Amministrazione Pubblica e di tagliare il costo del lavoro e diminuire l'occupazione nel pubblico impiego. Ciò passa sia per il taglio del Welfare State, e quindi scuola, sanità formazione, lavoro, passaggio ai fondi pensioni, quindi obbligo di tagli pensionistici e ricorso ai fondi privati, e con la mancanza assoluta di compatibilità delle politiche keynesiane. Questa riforma dell'organizzazione della Pubblica amministrazione usa come criterio di privatizzazione selvaggia non soltanto quello del taglio diretto del costo del lavoro e quindi il blocco delle assunzioni, ma anche il taglio indiretto, taglio indiretto significa ricorso alle agenzie private, delocalizzazione produttiva anche per quanto riguarda i servizi pubblici; una parte dei beni necessari per i servizi pubblici dovranno, cioè, essere prodotti all'estero, significa che ci sarà una riduzione del personale e del costo complessivo del lavoro e quindi dei contributi versati per la sanità e per le pensioni. Fino a qualche anno fa nel nostro paese erano compatibili le politiche keynesiane, e ciò significava, quindi, profitto ma parallelamente sviluppo; oggi lo sviluppo non è più possibile, non è più compatibile perché non è bastato raggiungere i parametri di Maastricht, ma ora "le lacrime e il sangue" dovranno continuare per mantenere quella sorta di parametrizzazione finanziaria a danno della spesa sociale e degli investimenti pubblici. Questa è comunque la filosofia, l'impostazione e le

scelte insite nella complessiva riforma della Pubblica amministrazione che si configura come passaggio dal Welfare State al Profit State nella più generale "Federal Business Revolution".

Bibliografia essenziale

Ainis M., *Beni culturali : il decentramento possibile*, in Aedon - Rivista di Arti e Diritto On Line, (<http://www.aedon.mulino.it>), il Mulino, Bologna, n. 1/98

Alvaro G., *Contabilità Nazionale e Statistica Economica*, Cacucci edit. , Bari, 1999

Anello W., Caprio G., *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città - autonomie locali e Conferenza unificata*, in Le istituzioni del federalismo, 1998

Antonello M., *Tra decentramento e federalismo*, in Decentrare!, Quaderni di CentroVeneto, Quadrimestrale dell'Associazione CentroVeneto, Vicenza, 1997, n. 2

AA. VV., *Artigianato e riforma Bassanini*, Atti del convegno, Confartigianato , Roma 4-5 giugno 1998, Supplemento al n. 63 di Impresa Artigiana, 1 giugno 1998

AA.VV., *Decentramento amministrativo: il ruolo degli Enti Locali*, Atti della Terza Conferenza nazionale sulla misurazione dell'azione amministrativa, CNEL, Roma, giugno 1997

AA.VV., *Il federalismo in corso - Vademecum 1998*, Materiali per il 12° rapporto sullo stato dei poteri e dei servizi locali 1998, predisposto da Consorzio SUDGEST, CNEL, Roma, giugno 1998

AA.VV., *Il nuovo modello di autonomie territoriali, commento al decreto legislativo n. 112 del 1998*, coordinatore M. Stipo, Maggioli, 1998

AA.VV., *La giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale (1991-1992)* (atti del seminario di aggiornamento Consiglio regionale della Toscana, Firenze, aprile 1993), Maggioli, Rimini, 1993

AA.VV., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Forum CNR - ISR, Roma, febbraio 1998

AA.VV., *Le istituzioni del federalismo, commento al decreto legislativo n. 112 del 1998*, in Regione e Governo Locale, bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna, Maggioli, luglio - agosto 1998

AA.VV., *Le risorse finanziarie e gli interventi di settore delle regioni - anno 1993*, RGS, Roma, 1996

AA.VV., *Questioni di federalismo: linee di riflessione, interventi di S. Billè - G. Nervo*, in Le Regioni, 1997.

AA.VV., *Regionalismo, federalismo, welfare state* Atti del convegno CNR, Roma, maggio 1996, Giuffrè, Milano, 1997

AA.VV., *Legge Bassanini: le nuove autonomie delle regioni e degli enti locali*, in Guida al diritto, Il Sole 24 Ore, 1997, dossier mensile n. 3

Balboni E., *Il federalismo amministrativo: ovvero verso un pieno e maturo autonomismo regionale e locale*, in Nuove autonomie, 1998.

Balboni E., *I principi di innovazione del decreto Bassanini*, Impresa & Stato, Rivista della Camera di Commercio di Milano, Milano, bimestrale n° 44-45, aprile - giugno 1998

Baldrati U., *La legge 241/90 : come applicarla*, Azienda Pubblica, 1, 63, 1993

M Balducci, E. Forni, *L'incentivazione della produttività e i nuovi contratti collettivi del comparto enti locali*; Maggioli ed., Rimini, 1996.

Balducci M., *Managerialità e sussidiarietà: due sfide per il governo locale*, Franco Angeli edit., 1996

Balducci M., Colinet C., *La Carta europea delle autonomie locali ed il federalismo all'italiana*, in Il nuovo governo locale, 1997

Barca F., *Allocazione e riallocazione della proprietà e del controllo delle imprese: ostacoli, intermediari, regole.*, Temi di discussione n°194, Banca d'Italia, Roma, 1993

Barca F., *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*. Progetti Donzelli, Roma, 1997

Benedini B., *Una nuova P.A. per le imprese*, in *Impresa & Stato*, Rivista della Camera di commercio di Milano, Milano, bimestrale n.° 44-45, aprile - giugno 1998

Berchi R., *La semplificazione dei processi aziendali. Primo passo verso la qualità totale*, ETAS Libri, Milano, 1991

Bettini R., *Norme e organizzazione : intuitive, partecipate o razionali ?*, Rivista Trimestrale di Scienze dell'Amministrazione, 3, 99, 1995

Bianco M., *Il controllo nella public company*. Temi di discussione n°195, Banca d'Italia, Roma, 1993

Bianco M. Trento S., *Capitalismi a confronto: i modelli di controllo delle imprese*. Stato e Mercato n.1, Aprile 1995

Billia G., Di Stefano G., *Inps : L'organizzazione possibile*, L'Impresa, 2, 1993

Bobbio L., *Il decentramento amministrativo: i beni e le attività culturali, commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA, Milano, 1998, n. 9

Bramezza I., Pancheri S., *Politiche di decentramento nel Veneto: Per accelerare il processo di infrastrutturazione*, in *Decentrare!*, Quaderni di CentroVeneto, Quadrimestrale dell'Associazione CentroVeneto, Vicenza, 1997, n. 2

Brandon Joel, *Ripensare il business : il BPR dal pensiero all'azione*, Sperling & Kupfer Editori, 1993

Brunello A. (a cura di), *Un percorso di lettura sulla Bassanini I*, in *Decentrare!*, Quaderni di CentroVeneto, Quadrimestrale dell'Associazione CentroVeneto, Vicenza, 1997, n. 2

Cammelli M., *Il decentramento difficile*, in *Aedon - Rivista di Arti e Diritto On Line*, (<http://www.aedon.it>), il Mulino, Bologna, n. 1/98

Caravita B., Cerulli Irelli V., Chiti V., Frattini F., Mariucci L., Massaro M., Urso A., *Le Regioni e la riforma dello Stato in senso federale*, (interventi alla Tavola rotonda), Atti del FORUM P.A., 4-8 maggio 1998, Roma

Chiarante G., *La tutela e la valorizzazione dei Beni culturali dopo le "leggi Bassanni": ipotesi di riforma*, (intervento), Atti del FORUM P.A., 4-8 maggio 1998, Roma

Cici L., *Il decentramento amministrativo: industria, sportello unico per le imprese, camere di commercio, commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA, Milano, 1998, n. 9

Contropiano, *Gli Sciamani del federalismo*, Novembre 2000, pag. 1.

Corbetta G., *The evolutionary phases of the family run enterprises and the chances in Institutional Structures*

Corbetta G., *The italian case between family and market capitalism*, EGEA, Milano, 1995

Corti P., *La legislazione sanitaria motore del cambiamento*, *L'Impresa*, 5, 36, 1994

Davis R. J., *Framework for managing process improvement: a guide to the methodology*, 1994

De Martin G. C., *Per prendere sul serio la riforma del "federalismo amministrativo": la questione del personale*, in *Regione e Governo Locale*, 1997, n. 3

Enciclopedia dell'Economia Garzanti, Garzanti editore, 1992

Falcon G., *Federalismo all'italiana?*, in *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1996

Finocchi R., *Il decentramento amministrativo: i principi della riforma delle politiche sociali, commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA, Milano, 1998, n. 9

Fonderico F., *Il decentramento amministrativo: ambiente, risorse idriche e difesa del suolo, commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA, Milano, 1998, n. 9

Francario F., *Il decentramento amministrativo: miniere e risorse geotermiche, commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA, Milano, 1998, n. 9

Gaspari O., *L'attività della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Una scheda informativa*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998.

Ghigo E., *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali dopo le "leggi Bassanini": ipotesi di riforma*, (intervento), *Atti del FORUM P.A.*, 4-8 maggio 1998, Roma

Gilli L., *Trasferimento alle regioni delle competenze sulle attività produttive*, in *Nuova fase - Quaderni di cultura politica e sociale*, 1998, n. 4

Hammer M.I and Champy J., *Reengineering The Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, HarperCollins, New York, 1993

Harrington H. J., *A primer on Process Reengineering*, *The Public Manager*, primavera 1995

La Falce M. G., *La Conferenza Stato-Regioni: organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 27 Laterza E., *Commento al d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 - titolo II* - in *Gazzetta Giuridica ItaliaOggi*, Giuffrè, 1998, n. 34

Lombardi G.V., *L'ordinamento degli enti locali*, il Sole24 ore, 2000, Milano.

Longhi D., *La rete camerale e il decentramento amministrativo*, in *Impresa & Stato*, *Rivista della Camera di Commercio di Milano*, Milano, bimestrale n. 44-45, aprile - giugno 1998

Mancini F., *Il decreto legislativo 29/1993. Pregi e limiti di un modello di privatizzazione*, *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, 1, 147, 1994

Mariucci L., Bin R., Cammelli M., Di Pietro A., Falcon G., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia.*, il Mulino, Bologna, 1996

Mastrobuono L., *Il federalismo amministrativo: il nuovo ruolo delle regioni e degli enti locali, il nuovo ruolo dello Stato* (intervento) *Atti del FORUM P.A.* 4-8 maggio 1998, Roma

Melegari P. D., *Le Camere di Commercio e le istituzioni locali*, in Rivista della Camera di Commercio di Milano, Milano, bimestrale n. 44-45, aprile - giugno 1998

Merloni F., *Il federalismo amministrativo: il nuovo ruolo delle regioni e degli enti locali, il nuovo ruolo dello Stato*, (intervento), Atti del FORUM P.A. 4-8 maggio 1998, Roma

Orlando A., *Il decentramento amministrativo: il trasferimento di funzioni in materia di fiere, commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in Giornale di diritto amministrativo, IPSOA, Milano, 1998, n. 9

Pagliarini G., *Contrattazione nazionale e contrattazione collettiva nelle autonomie locali*, in Quale Stato, Trimestrale CGIL, Roma, n.3/2000,

Panettoni M., *Il federalismo amministrativo: il nuovo ruolo delle regioni e degli enti locali, il nuovo ruolo dello Stato*, (intervento), Atti del FORUM P.A. 4-8 maggio 1998, Roma

Parker D., *Privatization in the European Union: theory and policy perspectives.*, Routledge, Londra, 1998

Pellizzer F., *Il decentramento amministrativo: opere pubbliche, commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 9*, in Giornale di diritto amministrativo, IPSOA, Milano, 1998, n. 9

Piazza A., *Il decentramento amministrativo: la tutela della salute, commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in Giornale di diritto amministrativo, IPSOA, Milano, 1998, n. 9

Proteo n.1 e 2 1998

Quadro Curzio A., Fortis M. (a cura di), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna, 2000

Rodinò di Miglione A., *Il decentramento amministrativo: istruzione scolastica e formazione professionale*, commento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in Giornale di diritto amministrativo, IPSOA, Milano, 1998, n. 9

Russo S., *La legge 358 del 29/10/1991 ed il decreto legge 29 del 3/2/1993 : due sistemi organizzativi a confronto*, Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione, 1, 113, 1994

Russo S., *Il management amministrativo. Ruolo unico, controllo e responsabilità*, Giuffrè edit., Milano 2000.

Sangalli C., *Il decentramento del sistema amministrativo*, in *Impresa & Stato*, Rivista della Camera di Commercio di Milano, Milano, bimestrale n. 44-45, aprile - giugno 1998

Staderini F., *La riforma Bassanini e il regime cooperativo tra regioni ed enti locali* (Prime valutazioni sul D.L.vo n. 112/1998), in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, Firenze, agosto 1998, n. 16

Terzi R., *Un disegno sistematico per riformare la P.A.*, in *Impresa & Stato*, Rivista della Camera di Commercio di Milano, Milano, bimestrale n. 44-45, aprile - giugno 1998

www: palazzochigi.it/approfondimenti/convegno_pa/federalismo.it.

Zampi V., *Proprietà e governo delle imprese*, il Mulino, Bologna, 1995

Zorzoli A., *Riorganizzare lo Stato con le regioni*, in *Impresa & Stato*, Rivista della Camera di Commercio, Milano, bimestrale n. 44-45, aprile - giugno 1998.

