

## Le esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni: intervista all'avvocato Andrea Danilo Conte

Grazia Asta

Antonella Lamberti

*Mentre in molti settori dei servizi e delle strutture comunali sono presenti figure professionali di ruolo di riferimento come assistenti sociali, geometri, architetti, geologi, e altre e per il loro rinnovo vengono svolti periodicamente concorsi, nel settore della cultura invece, e in particolare delle biblioteche, non avviene lo stesso. Perché, secondo lei, da molti Comuni sembra sia stata accantonata l'idea di attivare concorsi per bibliotecari?*

Perché, in generale, nel nostro paese si ritiene che la cultura sia poco importante. In passato abbiamo addirittura avuto un ministro che ha sostenuto che “con la cultura non si mangia”. Da noi c'è anzitutto un clima culturale che non favorisce l'idea di spendere nel mondo della cultura e della ricerca. Viviamo un tempo in cui il pensiero dominante tende a sbeffeggiare la cultura e la scienza: una sorta di ribellione populista contro i saperi, spesso carica di rancore gratuito. Credo che questo si spieghi con il clima politico generale del nostro tempo e non è cosa che riguarda solo il nostro Paese. Nell'epoca dei populismi occorrono risposte semplici che parlino direttamente alla pancia delle persone ed ecco che quindi tutto ciò che è complessità, ricerca, articolazione che comporta del distinguo, delle sfumature, viene ritenuto vecchio, superato, fuori dal tempo. Pensate alla strisciante riforma della scuola. Si cerca da tempo di trasformare la scuola da luogo della cultura e della formazione del cittadino a luogo di mera introduzione nel mondo del lavoro. L'ambizione più o meno nascosta di privatizzare la scuola pubblica, la retorica sulle competenze e sulla meritocrazia, le prove Invalsi, l'alternanza scuola/lavoro, sono tutti tasselli di un progetto che tende a ridisegnare l'orizzonte costituzionale della scuola pubblica attribuendogli esclusivamente un ruolo di preparazione e di introduzione al mercato del lavoro, una prova generale della selezione spietata che il mercato del lavoro compirà dopo.

*Poiché le biblioteche sono servizi pubblici di base, cioè per tutti, noi riteniamo che sia fondamentale a livello almeno di indirizzo, di linee guida e di controllo, la presenza diretta dell'amministrazione pubblica a garanzia della democrazia stessa della cultura.*

*Purtroppo assistiamo invece a una situazione nella quale le biblioteche, in particolare in questa fase di emergenza, rappresentano istituzioni residuali agli occhi dei politici. Lei cosa ne pensa?*

È la logica conseguenza di quanto dicevo. Non ho mai creduto che i politici siano migliori o peggiori della società che li esprime. Anche chi governa o amministra respira l'aria che c'è nel Paese. Soprattutto, i politici non hanno più "pensieri lunghi" come diceva Enrico Berlinguer, non sono attratti da investimenti politici di lungo respiro che darebbero magari i loro frutti fra qualche anno, o con le future generazioni, in termini di relazioni sociali, crescita della cultura, formazione del cittadino alla democrazia. Pensano sempre più al sondaggio immediato, a seguire le emergenze del momento, per non perdere consenso elettorale. Investire nelle biblioteche "paga" meno che investire nel nuovo stadio o nel decoro cittadino pattugliando le strade. Questo spiega l'attenzione residuale di cui voi parlate.

*A chi giova secondo lei il sistema delle esternalizzazioni? Pur senza essere grandi esperti, appare abbastanza evidente che non c'è un risparmio per le amministrazioni, già che queste devono pagare, oltre al personale, anche una sede e una gestione diversa da quella interna al Comune e ai dipendenti in outsourcing, e che inoltre ai dipendenti in outsourcing non sono garantiti gli stessi diritti dei lavoratori strutturati.*

La mia opinione è che alla lunga il sistema delle esternalizzazioni non giovi a nessuno. Nell'immediato, ma in un'ottica che definirei miope, le esternalizzazioni rendono un'amministrazione pubblica più snella. Si tratta però poco più di una condizione psicologica, mentre sul piano dei costi concordo con voi. Non ho mai ritenuto che le esternalizzazioni facessero risparmiare davvero. E la recentissima sentenza della Corte di Giustizia Europea dello scorso 14 ottobre 2020 in materia di lavoro somministrato conferma questa tesi. Abbiamo attraversato una fase storica della quale, spero, si

intraveda la fine, in cui le esternalizzazioni hanno costituito un vero e proprio assunto ideologico e, in quanto tale, indiscutibile. Ma io sfido chiunque a indicarmi quale servizio pubblico sia migliorato dopo essere stato esternalizzato. E dunque, a mio parere, le esternalizzazioni non giovano alle amministrazioni perché queste dovrebbero avere come obiettivo principale il miglioramento dei servizi al cittadino.

*Nello specifico delle esternalizzazioni in biblioteca, e in particolare nella forma della cooperativa, quali sono i vantaggi - se ve ne sono - e gli svantaggi che lei individua per i lavoratori e per l'amministrazione? E per quanto riguarda le in house, che in alcuni casi hanno sostituito la società partecipata o la cooperativa, o la forma Istituzione, quale miglioramento rappresentano per le amministrazioni? E per le condizioni di stabilità dei lavoratori? Quale pericolo invece possono rappresentare per loro?*

Ho già detto quello che penso riguardo al vantaggio delle amministrazioni. Per i lavoratori e le lavoratrici ci sono solo svantaggi. I lavoratori delle cooperative dei servizi in generale e anche quelli delle biblioteche dipendenti di cooperative vivono in una condizione di perenne precarietà, che mette in discussione il posto di lavoro a ogni cambio di appalto. È vero che esistono le cosiddette clausole sociali, tendenti a garantire il passaggio dei dipendenti da una cooperativa a un'altra, ma voi capite bene che non è la stessa cosa, non c'è la stessa stabilità che ci sarebbe per quei lavoratori e quelle lavoratrici se fossero dipendenti pubblici. Quindi il primo problema per lavoratrici e lavoratori attiene alla stabilità del posto di lavoro, alla garanzia che il contratto venga loro confermato al cambio di appalto, che venga confermato il numero delle ore, il part time, il full time, la turnazione ecc... Il secondo problema attiene alla retribuzione, normalmente più bassa. Ma oltre a questi effetti negativi, che sono quelli più percepibili e immediati da comprendere, ce ne sono altri erroneamente ritenuti secondari, e ai quali invece io attribuisco grande importanza. Si pensi per esempio alla sindacalizzazione. È dimostrato che, nei settori che si connotano con un continuo cambio di appalti, la sindacalizzazione dei lavoratori è sempre più difficile di quella che possiamo avere laddove c'è la stabilità del posto di lavoro. Ed è facilmente comprensibile il perché. A mio parere la desindacalizzazione del mondo del lavoro è un fenomeno in continua crescita, molto dannoso per la perdita dei diritti che esso comporta. Al di là dell'opinione anche molto

critica che si può avere nei confronti dei sindacati, occorre ricordare che nel corso del Novecento le battaglie per i diritti sociali sono state sempre battaglie collettive. La desindacalizzazione dei lavoratori non porta a niente di buono se non a un aumento della frammentazione sociale.

Per quanto riguarda le società *in house*, si tratta di società ibride che rientrano tra le partecipate pubbliche e che hanno suscitato nel corso degli anni un vivace dibattito in dottrina e giurisprudenza sulla loro natura prevalentemente pubblicistica o privatistica. Il tema è complesso e in costante evoluzione, ma per quello che qui interessa io le ho sempre interpretate come una conseguenza della timidezza del legislatore e di chi ha funzioni di governo. Appaiono come una sorta di presa d'atto (incompiuta) che il modello delle privatizzazioni e delle esternalizzazioni è fallito, ma mancante del coraggio di ritornare a un assetto dichiaratamente pubblico. I problemi per i lavoratori non si differenziano molto da quelli descritti nel caso delle cooperative, salvo che gli appalti delle società *in house* sono solitamente connotati da una maggiore stabilità.

*Un'altra forma che inquadra il lavoro esternalizzato nei settori culturali è quello della Fondazione. Può essere ritenuta una forma più sicura per i lavoratori?*

Il lavoro presso le fondazioni meriterebbe invece un discorso a sé. Normalmente non se ne fa un uso paragonabile a quello delle cooperative, e solitamente esse sono connotate da maggior stabilità interna. È vero però che si tratta di un mondo molto variegato con grandi differenze: un conto è la Scala, un altro una piccola fondazione culturale. Il vero problema è che all'interno delle grandi fondazioni si ripetono spesso esattamente le stesse dinamiche delle esternalizzazioni a cooperative: lavoro precario (si pensi al martoriato mondo delle fondazioni liriche dove abbiamo spesso professori d'orchestra precari da decenni), appalti di servizi, ecc... Anche per le fondazioni valgono quindi le stesse considerazioni fatte rispetto ad altre forme di esternalizzazione.

*Ci sembra che in alcune realtà il rapporto esternalizzato si riduca a 'somministrazione di manodopera'. Ci potrebbe spiegare meglio in quali casi esattamente si delinea questa situazione?*

Giuridicamente si può parlare di 'somministrazione di manodopera' solo nelle ipotesi in cui un soggetto si avvalga del personale dipendente delle cosiddette agenzie di somministrazione. Il rapporto funziona così: l'utilizzatore (il termine è bruttissimo, ma è definito così dalla legge) impiega presso di sé personale assunto da un altro soggetto (appunto l'agenzia di somministrazione), che paga il lavoratore per farlo lavorare dall'utilizzatore. Ovviamente non si tratta di un regalo. L'utilizzatore ha concluso precedentemente un contratto commerciale con l'agenzia per comprare questo servizio. Spesso si parla di lavoro interinale per definire lo stesso fenomeno, ma è solo una questione terminologica: il lavoro interinale è stato l'antesignano di quello somministrato che lo ha sostituito. La recentissima sentenza della Corte Europea, che citavo, ha stabilito che il personale in somministrazione ha diritto alla medesima retribuzione del personale dipendente del soggetto utilizzatore. Allora mi chiedo: perché tutto questo se non per un'adesione a un principio ideologico?

*In questi anni, in effetti, le amministrazioni comunali sono apparse quasi orgogliose di risparmiare sugli organici, mostrando di condividere una sorta di 'pensiero unico' che faceva apparire conveniente l'outsourcing laddove ora sembra invece che si stia superando questa visione tornando a scelte di gestione pubblica e di internalizzazione. Al di là delle nostre considerazioni quali sono state le leggi che hanno permesso o giustificato la scelta nel primo caso?*

Le leggi che hanno consentito le esternalizzazioni sono state appunto le leggi sul lavoro interinale (cosiddetta Legge Treu), la legge sul lavoro somministrato, un uso ideologico della normativa sugli appalti e, più a monte, a livello macroeconomico, le leggi sul pareggio di bilancio, sulla *spending review*. Come dicevo, più di tutto ha potuto un pensiero diffuso, un'ideologia priva di riscontri concreti e soprattutto dilagante, senza un pensiero alternativo, perché chi la pensava diversamente o è rimasto succube e privo di coraggio o è stato marginalizzato.

*A livello legislativo esistono delle indicazioni per procedere a internalizzazioni oppure vi sono degli ostacoli? In tempi recentemente passati, gli Enti Pubblici si appellavano a vincoli di bilancio, patto di stabilità ecc., anche quando avevano le risorse.*

Occorre soprattutto una volontà politica a livello nazionale. Le internalizzazioni sono possibili e il Governo Prodi nel biennio 2007/2008 aveva avviato un timido piano di stabilizzazione che, seppur incompleto e troppo timido, non teneva conto delle innumerevoli forme di precariato e di esternalizzazione, e superava il vaglio degli organi giurisdizionali come possibile percorso per una internalizzazione dei servizi pubblici. Un altro tentativo è stato poi compiuto dalla legge Madia. Ma il limite di questi due interventi legislativi è stato quello di limitarsi a prevedere una facoltà cui le singole amministrazioni potevano aderire o meno. E senza una forte volontà politica, senza una spinta dall'alto o una pressione dal basso, hanno prodotto poco. Ci sono stati anche alcuni coraggiosi tentativi sostenuti da pochi sindacati, che hanno consentito di incrinare l'unanimità di cui parlavamo prima. Ma soprattutto sono state le grandi crisi economiche, l'aumento della povertà e della precarizzazione, una certa presa di coscienza del peggioramento dei servizi pubblici e ora la crisi pandemica a mettere in luce che tutte queste privatizzazioni hanno peggiorato i servizi e hanno ridotto i diritti a danno dei beni comuni prioritari per la democrazia e il benessere.

*In una ipotetica battaglia, forse utopistica, per capovolgere questa situazione, quali potrebbero essere gli elementi di forza? Quali sono i soggetti che ancora perseguono questa battaglia?*

Gli elementi di forza di questa battaglia sono rilevabili nella consapevolezza che le ragioni a sostegno delle esternalizzazioni sono perdenti e 'spuntate'. Oggi è possibile un confronto più aperto senza i dogmi dell'ideologia liberista, che delle esternalizzazioni costituisce il fondamento economico, con coloro i quali hanno sempre sostenuto queste politiche per dire loro che, dopo un trentennio di privatizzazioni ed esternalizzazioni, i

risultati sono sotto gli occhi di tutti: minori servizi ai cittadini e lavoratori sfruttati e senza diritti. Vedo però purtroppo poche forze politiche, se non marginali e minoritarie, disposte a portare avanti questa battaglia. E poi ci sono alcuni sindacati, non tutti.

*Quali domande secondo lei mancano in questa intervista?*

Manca una domanda a cui si risponde con una domanda. Se ci chiedessero “perché investire nel mondo della cultura?” dovremmo rispondere, domandandoci a nostra volta “quale modello di società vogliamo costruire, quale modello di sviluppo? che idea abbiamo del benessere e delle relazioni umane e sociali? Nella risposta a queste domande troveremo, io credo, anche le ragioni per evidenziare l’importanza del patrimonio bibliotecario e della cultura.

Andrea Danilo Conte

Avvocato giuslavorista – Centro Studi Diritti & lavoro  
[daniilocontestudio@gmail.com](mailto:daniilocontestudio@gmail.com)

Grazia Asta

Direttrice di Bibelot  
Vicepresidentessa CER AIB Sezione Toscana  
[grazia.asta@aib.it](mailto:grazia.asta@aib.it)

Antonella Lamberti

Commissione nazionale AIB Biblioteche per ragazzi  
IFLA Standing Committee Children's Libraries  
[antonella.lamberti@aib.it](mailto:antonella.lamberti@aib.it)