



DIRIGENZA PUBBLICA E P.A.

I tormenti del lavoro pubblico

di Alessandro Bellavista

Docente di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Palermo

Cambiano i Governi e, purtroppo, in Italia, le cose restano uguali. Questa non è una facile battuta, ma la constatazione di un'amara realtà specie se si concentra la visuale sulle questioni concernenti le dinamiche del settore del lavoro pubblico, della dirigenza e, più in generale, della ricerca di strumenti atti a migliorare l'efficienza complessiva delle pubbliche amministrazioni. Anzitutto, e per fortuna, il tempo ha dato ragione a chi, nonostante le imperanti narrazioni di stampo neoliberista, ha sempre sostenuto l'importanza della presenza di un ramificato apparato pubblico di erogazione di servizi, per sostenere lo sviluppo del Paese, per mantenere la coesione sociale, per soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini e per contribuire alla diffusione dell'educazione e della civiltà.

Il problema concreto è, al momento, diventato, infatti, più che la riduzione dello spazio pubblico (di cui in sostanza non si parla più, visto che s'è accertato che il "privato" spesso non è bello come appare nelle favole), di aumentare la capacità di risposta delle pubbliche amministrazioni alle esigenze della società e quindi di incrementare ciò che si definisce come efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Purtroppo, a questo proposito, i *policy makers*, in modo *bipartisan*, continuano a pensare e, soprattutto, a diffondere, con tecniche vetuste di *marketing*, l'idea che le cose possano cambiare a colpi di mere riforme legislative, senza curarsi effettivamente di svolgere azioni di governo nella direzione auspicata. Così, ormai, è prassi abituale che ogni Governo, all'atto del suo insediamento, annunci la necessità di una riforma epocale della Pubblica Amministrazione.

Di conseguenza, il discorso pubblico è stato dominato dal cosiddetto mito della riforma della Pubblica Amministrazione. Certo, vi sono differenze sostanziali tra i vari periodi temporali. Fino agli anni novanta del secolo scorso, gli interventi si sono ridotti, in concreto, a piccoli ritocchi dello stato giuridico ed economico del personale, e anzi sono stati fortemente influenzati dalle esigenze di quest'ultimo soprattutto nell'applicazione pratica. E anche l'importante provvedimento che ha istituito nel 1972 la dirigenza pubblica statale, è stata in sostanza travolta nei fatti (*rectius*, dalle forze e dagli



interessi che si opponevano alla trasformazione); in quanto, come ebbe a dimostrare magistralmente Sabino Cassese, si instaurò immediatamente uno scambio tra potere e sicurezza tra organi politici e dirigenza, a seguito del quale la dirigenza rinunciò a svolgere i compiti affidatigli dalla legge in cambio della garanzia della conservazione della sua posizione privilegiata. I percorsi riformatori avviati a partire dagli anni novanta del secolo scorso sono stati alquanto più radicali dei precedenti e hanno cercato, invero, di risolvere i problemi manifestatisi in passato, tenendo conto di un'importante quantità di studi e di ricerche sul campo. Tuttavia, da allora fino ad oggi, si continua a commettere lo stesso errore. L'innovazione è progettata dall'alto, spesso (ma non sempre) è tecnicamente ben costruita, però si dimentica di creare gli appositi strumenti volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefigurati. E' mancata e manca cioè la capacità di governo, in concreto (*day to day*), nella direzione dell'effettivo cambiamento. Il che presuppone, come dimostra tutta la letteratura più importante, soprattutto il coinvolgimento attivo delle persone lungo la traiettoria riformatrice. Coinvolgimento che può essere realizzato attraverso una costante opera di formazione del personale, di costruzione della cosiddetta etica del servizio pubblico, di valorizzazione reale della professionalità e del merito. Si tratta cioè di creare un ambiente organizzativo in cui tutti i dipendenti si sentano veri attori. Le persone dovrebbero essere in grado di introiettare, nella loro azione giornaliera, gli obiettivi fondamentali della rispettiva organizzazione, in modo tale che la soddisfazione delle esigenze del cittadino diventi anche gratificazione dello stesso lavoratore. Invece, proprio negli ultimi anni, s'è raggiunto il picco del fallimento. Ciò quando con la cosiddetta riforma Brunetta s'è instaurata una sorta di moderna caccia alle streghe, etichettando i pubblici dipendenti come fannulloni da stanare e da obbligare a lavorare con gli antichi metodi da caserma del bastone e della carota. E' evidente che con un atteggiamento del genere era impossibile trovare un minimo di condivisione da parte delle maestranze; e infatti tale progetto è stato boicottato in tutti i modi fino a costringere lo stesso Brunetta a repentine marce indietro e a congelare *sine die* gli istituti più esasperati.

Anche in tempi recenti l'azione politica ha manifestato tutta una serie di ambiguità. Il governo Renzi aveva lanciato, con un'ampia pubblicità su tutti i media e con un ingente schieramento di forze d'assalto, una vastissima campagna riformatrice di ogni settore della Pubblica Amministrazione che ancora, al di là della mutazione formale di alcune regole, proprio sul piano della realtà effettuale non ha prodotto alcun effetto. Per giunta, la revisione della dirigenza pubblica è stata bloccata dalla Consulta a causa di un grave errore procedurale del Governo che non aveva raggiunto, con le Regioni, l'accordo preventivo sul testo da varare definitivamente. Al momento la questione della dirigenza è



ferma al palo, perché la delega è scaduta. Mentre sono in fase di definizione finale i decreti concernenti la modifica della disciplina del lavoro pubblico e del sistema di valutazione.

Orbene, non è questa la sede per soffermarsi sui dettagli tecnici dei provvedimenti *in itinere*, ma è necessario svolgere alcune considerazioni essenziali.

L'impressione generale è quella che il Governo si stia muovendo in una direzione, in sostanza, influenzata dal soffio del vento delle incipienti elezioni (stante che la legislatura volge comunque al termine e si parla costantemente di elezioni anticipate). E quindi l'operazione sembra quella di tentare di recuperare il consenso perduto, nel settore del lavoro pubblico, e specie presso le grandi organizzazioni sindacali, di cui la sconfitta referendaria dello scorso dicembre ne è un chiaro esempio.

D'altra parte, il Governo ha rallentato il più possibile la riapertura della contrattazione collettiva per il rinnovo della parte economica degli accordi (ormai bloccata dal 2010), nonostante la censura della Consulta, e ha cominciato (sorprendentemente!), in concreto a porre in essere i primi passi, appena prima del referendum costituzionale, con un apposito accordo ai massimi livelli, con l'ulteriore promessa di restituire all'azione sindacale alcune competenze sottratte dalla precedente riforma Brunetta.

In quest'ottica di scambio politico, possono essere lette le novelle normative volte a consentire alla contrattazione collettiva di recuperare spazio di azione rispetto alla legge e ai poteri unilaterali della dirigenza pubblica. Con ciò però si dimentica che una vera contrattazione collettiva nel mondo del lavoro pubblico (che non sia collusiva e a danno degli interessi dei cittadini) può esistere solo se effettivamente lì ci sia un vero datore di lavoro, che sia in conflitto d'interessi con la controparte e possa quindi realmente contrattare. Ma dove è il datore di lavoro pubblico? L'attuale disciplina dei rapporti tra politica e amministrazione rende la dirigenza ostaggio del potere politico e quindi subalterna ai suoi voleri. Lo schema di riforma della dirigenza cassato dalla Consulta avrebbe peggiorato le cose, perché la dirigenza sarebbe divenuta ancora più precaria e quindi più debole. E una dirigenza debole non è in grado di agire con autonomia e responsabilità, di affermare le superiori esigenze degli interessi pubblici nei confronti dei lavoratori, delle loro organizzazioni e dello stesso potere politico.

La verità è che, come dimostra la lunga storia dei tormentati rapporti tra politica e amministrazione, il potere politico non può tollerare una dirigenza veramente autonoma e imparziale, perché essa sarebbe di ostacolo alla perversa tendenza del primo di invadere l'amministrazione e di



usarla a proprio uso e consumo; e quindi di raccogliere consenso elettorale e, sul piano delle relazioni di lavoro, di colludere con i lavoratori e le rispettive organizzazioni. Pertanto, è indispensabile iniziare dalla testa e non dai piedi del sistema.

Va ripetutamente sottolineato che la questione dei rapporti tra politica e amministrazione è il problema dei problemi di ogni serio tentativo di riforma dell'intero sistema delle pubbliche amministrazioni. Ma, come si vede, questa imprescindibile consapevolezza non trova ascolto nelle sedi decisionali, dove invece vengono adottate scelte del tutto contrarie.

Un'ultima osservazione. La stessa ossessione governativa sui cosiddetti furbetti del cartellino può essere letta in termini di pura strategia di *marketing* elettorale. In pratica, il potere politico necessita di sedurre gli elettori, scontenti delle inefficienze di alcuni uffici delle pubbliche amministrazioni e comunque colpiti dagli effetti della crisi che mette in dubbio tante certezze esistenziali. In questo modo, parlando degli assenteisti e della propria volontà di colpire chi non vuole lavorare, il Governo distoglie l'attenzione del pubblico sui reali problemi della società italiana che forse proprio lo stesso Governo non vuole o non può risolvere. In effetti, anche prima di tutte le novelle degli ultimi tempi, licenziare gli assenteisti era estremamente facile, purché lo si fosse voluto effettivamente.

Ma chi ha protetto (e non è detto che non continui a farlo) gli assenteisti? La risposta è facile: il potere politico che ha la guida delle amministrazioni e, molto difficilmente, tende a mettersi contro i suoi elettori più facilmente conquistabili.