

IL SENSO SMARRITO DEL PUBBLICO SERVIZIO

*di Domenico LOMAZZO**

Sommario: 1. Premessa. 2. L'elefante burocratico. 3. I vani tentativi di riforma della P.A.. 4. Conclusioni.

1. Premessa

Il rapporto di lavoro pubblico (tradizionalmente e ricorrentemente definito anche "pubblico impiego"), regolato dalla Costituzione, dalle leggi e dai contratti collettivi nazionali, è da più di qualche lustro soggetto a numerosi mutamenti e trasformazioni.

La disciplina del rapporto di pubblico impiego è regolata dalle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, contenute nel decreto legislativo n. 165 del 2001, più volte modificata ed integrata con le diverse norme giuridiche succedutesi nel tempo, volte soprattutto a collocare il lavoro pubblico in prossimità del lavoro privato, generando una dottrina e una giurisprudenza nel diritto del lavoro, senza mai, però, emanciparsi da quello amministrativo. Infatti, con l'introduzione della contrattualizzazione nel lavoro pubblico si è affermata l'esigenza di applicare anche al rapporto di pubblico impiego i principi propri del diritto del

lavoro¹, con il vagheggiante immaginifico obiettivo determinato dall'idea che l'assimilazione contrattuale al rapporto di lavoro privatistico avrebbe prodotto, *sic et simpliciter*, slancio, produttività, efficienza ed efficacia nell'azione pubblica.

La nostra Pubblica Amministrazione, invece, imballata in una situazione di stallo e irretita nelle burocratiche pastoie della lugubre formalità procedimentale, continua a necessitare di snellezza, maggior celerità nei processi decisionali, affrancandoli dalla superflua convenzionalità, a favore di nuovi investimenti anche sul capitale umano per stare al passo con i tempi in continua trasformazione, che la rendano competitiva in uno scenario economico e sociale abbastanza complicato e indefinito, liberandola da inutili zavorre del passato, in modo da consentirle di camminare senza alcun tipo di condizionamento.

E' nella mente di chi scrive, ma lo sarà certamente anche in quella del lettore e di molti attenti cittadini, che tutte le

* Funzionario statale.

¹ P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Giuffrè, Milano, 2000, 3.

produzioni normative, atte a riformare la pubblica amministrazione del “Bel Paese”, hanno contenuto più le litanie del ceto politico, sempre affamato di consenso elettorale, quindi proclive a difendere a destra e a manca rendite di posizione elettorale conseguite pro e contro la difesa d’ufficio del pubblico dipendente, che precetti normativi idonei a implementare gli strumenti del lavoro pubblico, per rinvigorirne l’attività e la funzione, e stimolare il pubblico impiegato.

2. L’elefante burocratico

L’amministrazione pubblica italiana è un fenomeno imponente, visto che la forza lavoro pubblico ha una considerevole incidenza percentuale sia sulla forza lavoro totale, che sul prodotto interno lordo del Paese. I riflettori sempre accesi sul malaffare della burocrazia italiana tra sperpero, inefficienze e corruzione impongono una riflessione ad ampio raggio, soprattutto alla luce della riforma che, tra annunci reiterati ed aspettative disattese, il governo dovrebbe a breve varare.

In questi tempi di crisi, si invocano politiche pubbliche in grado di innescare la ripresa o almeno di fermare il declino, si chiede con forza alla pubblica amministrazione di supportare azioni innovative, sperimentare con convinzione il lavoro agile, meglio conosciuto come smart working, e quindi essere efficiente, snella, rapida nelle azioni ed efficace nelle soluzioni, a fronte di un elefante burocratico, che non appare più in grado di accompagnare i processi economici e sociali con soluzioni lungimiranti ai nuovi bisogni di cittadini e delle imprese.

Tutti sostengono che l’amministrazione pubblica italiana deve correre, incitandone efficienza ed efficacia a suon di premi e con la paura di

punizioni, ma non le tolgono la pesante zavorra che non le consente neanche di camminare.

Due le principali categorie di pesi: una bulimia di norme e procedure che regolano, sin nei particolari, la gestione delle amministrazioni, lasciando pochissimo spazio al management, e un affastellamento di castelli di carte, o di bit, spesso simulacri di azioni non compiute e obiettivi mai raggiunti.

Una tumida amministrazione pubblica invasa di piani che ne regolamentano l’azione più nella forma che nella sostanza: il piano per la trasparenza, il piano per le performance, il piano della valutazione, il piano della sicurezza, il piano dell’anticorruzione, il piano per l’accessibilità, il piano per la continuità operativa, ecc..

Tutti aspetti normati da leggi e regolamenti succeduti, ripetuti, duplicati e in parte contraddetti negli ultimi lustri, da legislatori e regolatori che non si sono accorti, nel frattempo, del senso smarrito del pubblico servizio di una P.A. che ha nella sua rete informativa e di funzioni front office, il suo più grande punto di forza che, se posto al servizio dell’economia e della società civile, rappresenterebbe uno straordinario strumento di rilancio economico oltre che di un funzionante apparato burocratico (nel senso buono del termine) del Paese.

3. I vani tentativi di riforma della P.A.

E’ dalla legge n. 241/1990 che si tenta di avviare un tentativo serio di riforma della nostra p.a. volto, come dimostra anche la successiva norma, introdotta dal decreto legislativo n. 29/1993, a razionalizzare il pubblico impiego in un’ottica di semplificazione dei procedimenti e di emancipazione della dirigenza pubblica dal ceto politico,

separando le funzioni e le responsabilità amministrative da quelle politiche.

Si attende così ad una visione nuova, della gestione dell'amministrazione pubblica, non più abbarbicata su stessa ed autoreferenziale, ma concepita come strumento al servizio dei cittadini/utenti. Per questo cominciano a prendere piede termini come efficienza, efficacia e qualità dei servizi. E ancora, nella seconda decade degli anni '90 con le cc.dd. leggi Bassanini di rafforza il concetto di semplificazione, di trasparenza e, mutuandolo dal diritto europeo, si introduce il principio di sussidiarietà che, con la successiva riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, assurgerà a principio e norma di rango costituzionale.

Questo nuovo modello introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 ha generato più confusione tra i vari livelli istituzionali, Stato, Regioni e Comuni, anche con riferimento all'amplificazione prodotta dei conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato, tra Stato e Regioni o tra le stesse Regioni, che efficiente ed efficace ripartizione di competenze tra i centri di potere centrale e locale, al fine di snellire la funzione pubblica, rendere più celeri i procedimenti amministrativi, bandire l'idea del carrozzone pubblico inidoneo, per sua natura, a rispondere alle istanze dei cittadini.

Poi ancora, l'idea punitiva e vessatoria nei confronti del dipendente pubblico, classificato come inetto e fannullone, introdotta alla fine degli anni 2000, con il governo Berlusconi IV e, in ultimo, la riforma Madia che è alla prova dei fatti.²

In realtà tutte queste riforme seppur intrise dal comune interesse di dare slancio e produttività alla P.A. hanno

ancora una volta dimostrato una evidente inconsistenza dal punto di vista dell'implementazione del sistema. E' la visione di una PA tesa alla razionalizzazione, al contenimento dello sperpero, al rigido controllo e alla punizione del pubblico dipendente. Una visione ancora molto centralistica del nostro sistema pubblico, ancora gestito dal centro e calato dall'alto, mentre continuano a persistere sovrapposizioni di funzioni e competenze, che non permettono, con chiarezza, di evidenziare il reale decisore di una determinata politica pubblica, o ancora, l'incapacità di garantire standard minimi di servizio, in alcuni casi, oppure lo svolgimento di analisi basate su questioni più formali che sostanziali.

E intanto norma su norma, il legislatore imperterrito continua a normare, modificare, riformare il sistema della pubblica amministrazione che di tutto necessita, tranne che di nuove norme, nuove prassi, nuovi procedimenti, nuovi piani.

Sarebbe stato opportuno, invece, mettere in atto sistemi e strutture idonee ad aiutare i funzionari a fare scelte ottimali, specialmente quando devono affrontare decisioni complicate, pregne di senso etico e morale, definendo senza equivoci la soglia di accettazione/non accettazione di un'attività; valutare realmente i contesti all'interno dei quali si svolge l'attività pubblica; assegnare a dirigenti e operatori un ruolo attivo, sperimentare nuove forme di coinvolgimento del pubblico dipendente nell'obiettivo da raggiungere, emanciparsi dal gerarchico e piramidale assetto organizzativo del personale per

² 25 anni di riforme della P.A. troppe norme, pochi traguardi, sta in FPA, Collana ricerche, Indagine coordinata da Carlo Mochi Sismondi e curata da Valentina Piersanti, Dicembre 2016, sul sito della Fondazione Astrid (Fondazione per l'Analisi, gli

Studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sulla innovazione nelle amministrazioni pubbliche), in www.astrid-online.it.

facilitarne i rapporti di collaborazione e integrazione.

4. Conclusioni

E' da più di cinque lustri che si cerca di metter mano al pubblico impiego per rendere efficiente ed efficace l'attività dell'amministrazione pubblica, ma ad onor del vero, tutte le riforme praticate hanno inciso più sulla forma estetica del lavoro pubblico che nella sostanza. Anzi, in alcuni casi i provvedimenti adottati hanno svilito, quasi mortificato, alcuni dei fattori di eccellenza del settore pubblico a favore di sterili e roboanti annunci di azioni punitive nei confronti dei dipendenti, che si sono puntualmente rilevate un bluff. Ne consegue, inevitabilmente, un mondo del pubblico impiego demotivato, un lavoratore pubblico incapace di riconoscersi nella funzione pubblica al servizio della comunità, con effetti deleteri sull'attività amministrativa, paralizzata anche dagli innumerevoli interessi particolari promossi dalla politica che continua a concepire la p.a. più al proprio servizio che a quello del Paese. Per questo, appare urgente e necessario accentuare la separazione tra la sfera della politica e quella dell'amministrazione, facendo in modo che l'unica cinghia di trasmissione tra queste due sfere di competenza sia il merito, attraverso l'individuazione di nuovi metodi di valutazione delle performance per chi è già all'interno dell'amministrazione e di nuove modalità di selezione per chi, invece, ambisca ad entrarci e, nello stesso tempo, occorre investire in capitale umano, formazione e tecnologia, promuovendo un complessivo ripensamento degli ambiti di intervento dei pubblici poteri e delle modalità di azione ritenute più idonee al perseguimento degli interessi pubblici. Ma questa operazione non sarebbe

sufficiente, considerato che la separazione tra politica e amministrazione è stata sancita già dal lontano 1993, con il già citato decreto legislativo n. 29, poi abrogato dal d.lgs. n. 165/2001, se non fosse accompagnata da un nuovo contesto lavorativo all'interno del quale il dipendente pubblico si senta pienamente coinvolto in un'unica grande rete di competenze e conoscenze poste in sinergia, per uno scopo comune e dall'introduzione di nuove regole e buone prassi in grado di ridurre le ipotesi di esercizio della discrezionalità da parte dei funzionari pubblici, al fine di garantire certezza del diritto ed evitare ingiustificate disparità di trattamento.

Diventa inevitabile, quindi, ripensare il sistema dei controlli e le verifiche interne, per infondere una nuova cultura del rispetto delle regole ed una maggiore attenzione al risultato conseguito, piuttosto che alla procedura.

Per recuperare il senso del pubblico servizio, oltre gli strumenti messi a disposizione dal diritto, è indispensabile promuovere e sostenere un'inversione di tendenza culturale etica e morale non solo da parte degli amministratori, dei politici, dei funzionari pubblici, ma anche di tutti i cittadini senza distinzione, perché anche la cittadinanza ha delle responsabilità non irrilevanti nei confronti della pubblica amministrazione, in relazione alle distorsioni dell'apparato burocratico. E' innegabile, infatti, che spesso dirigenti e funzionari si trovino a dover, loro malgrado, compiacere il politico "di turno" a cui si rivolge il cittadino per un qualsivoglia trattamento di favore, che può attenerne anche ai tempi di evasione di una istanza.

Ora, invece, l'unica riforma possibile sarebbe quella capace di alimentare e contraddistinguere una nuova organizzazione del sistema pubblico, ridisegnato su un cambiamento di natura culturale, basato sul fine pubblico da

conseguire e sul bene comune da realizzare. Non si tratta di costruire una nuova “mission” della P. A., ma bensì di una nuova “vision” del pubblico servizio. Una vision innovativa, generativa e inclusiva, dalla quale ogni amministrazione possa far derivare ogni azione strategica efficiente ed efficace per i cittadini utenti.

La migliore riforma della pubblica amministrazione deve passare inesorabilmente anche e soprattutto da un cambio di mentalità di tutte le parti in gioco e dovrebbe riguardare pure tutti i cittadini, in quanto essi rivestono un ruolo fondamentale, quasi imprescindibile, nel contribuire a ricomporre il senso di trasparenza e imparzialità del lavoro pubblico, riconoscendone l'importanza quale erogatore di servizi per la cittadinanza, assicurando efficienza ed efficacia nell'azione amministrativa.

Il recupero di una identità professionale e di una cultura del lavoro pubblico rappresentano il miglior volano della crescita complessiva del sistema economico, culturale e sociale, in termini di modernizzazione e miglioramento dei rapporti tra apparato burocratico da un lato e cittadini e imprese dall'altro.

Dunque, l'unico obiettivo auspicabile di un'altra eventuale novella riforma non può essere quello di liberarci e disfarci dell'amministrazione pubblica, come blatera qualche pseudo liberista nostrano, perché la macchina pubblica è da sempre unica garanzia di imparzialità, di diritti e pari opportunità per tutti, soprattutto per le fasce più deboli, e di attenzione ai beni comuni. La ratio della novella normativa, invece, deve risiedere nella volontà di liberare la PA dai suoi pesi e dalle sue pastoie, che sono state comode per un triste consociativismo di interessi, che ora veramente non si può più tollerare.

Solo una politica capace di farsi davvero classe dirigente e non mero megafono di interessi particolari, di proporre politiche inclusive, ragionando non più solo in termini di tagli, di minacce e di annunci, potrebbe ravvivare nei tanti lavoratori del settore pubblico quell'orgoglio di essere al servizio esclusivo del Paese che rappresenta la molla di qualsiasi buona riforma della Pubblica amministrazione e la chiave per restituire ai milioni di impiegati pubblici la dignità del proprio lavoro.

Abstract

L'autore tratta, nel contributo, del tema del senso smarrito del pubblico servizio, evidenziando come le riforme attuate sulla pubblica amministrazione non abbiano prodotto il risultato sperato. La P.A. italiana si presenta ancora come un elefante burocratico pregno di pedanti procedure e formalismi che ne rallentano l'attività, oltre a far perdere di vista il fine ultimo dello stesso agire pubblico. Secondo l'autore, la migliore riforma della pubblica amministrazione è quella che passa da un cambio di mentalità per tutti.

In the contribution, the author deals with the theme of the lost sense of the public service, highlighting how the reforms implemented on the public administration have not produced the desired result. The P.A. Italian still presents itself as a bureaucratic elephant full of pedantic procedures and formalisms that slow down its activity, in addition to losing sight of the ultimate goal of public action itself. According to the author, the best reform of the public administration is that which involves the change of the employees mentality.