

Dopo il Decreto Brunetta: dov'è la riforma? Chi sono i riformatori?

di Pietro Barrera

relazione al seminario della Fondazione Luoghi Comuni

Roma, 27 gennaio 2010

Sono passati ormai più di due mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150: senza dubbio il testo più significativo, il più organico ed ambizioso, del percorso di riforma avviato dal Ministro per la funzione pubblica fin dai primi giorni della legislatura.

E' un testo complesso, con luci e ombre (poche luci e molte ombre?), e sarà necessario molto tempo per comprenderne appieno tutte le implicazioni. A volte perché è lo stesso decreto a fissare una "road map" scandita nel tempo; in ogni caso, perché è comunque difficile – forse impossibile – imporre con tratto di penna regole e modelli organizzativi uniformi ad amministrazioni tanto diverse tra loro, costruite negli anni in rapporto a specificità funzionali e a particolari contesti normativi. Numerosi sono i dubbi e le difficoltà interpretative, anche tra gli amministratori chiamati a dare attuazione alla riforma. Nel bene e nel male, gli interrogativi si scioglieranno un po' per volta, magari suscitando nuove preoccupazioni ed evidenziando problemi nuovi, che abbiamo finora sottovalutato. Interverranno le singole amministrazioni, i giudici amministrativi e del lavoro, forse la stessa Corte costituzionale, se sarà chiamata a pronunciarsi in via di azione o incidentale.

Per questo, in un'assemblea di esperti, di addetti ai lavori, non mi sembra utile tentare l'ennesima lettura analitica dei nuovi principi regolatori del lavoro pubblico: com'erano stati anticipati nei provvedimenti all'inizio della legislatura (anzitutto il decreto legge 112/2008, che lanciò la prima sfida mediatica contro i lavoratori pubblici "fannulloni e assenteisti"), e come sono stati declinati nella legge delega approvata dal Parlamento nel marzo scorso e nel decreto legislativo di ottobre. Già altri provvedimenti si sono aggiunti – penso alla fragile e contraddittoria "azione collettiva" a disposizione dei cittadini verso amministrazioni e servizi pubblici – ed altri ancora sono in cantiere: il giuramento, la buona educazione imposta per legge, l'efficienza affermata per decreto. Un'analisi punto per punto ci porterebbe via troppo tempo, e rischieremmo di perdere lo sguardo d'insieme. Soprattutto, limitandoci a "chiosare" il decreto Brunetta, finiremmo per esercitare un ruolo solo subalterno, di controcanto difensivo.

Mi sembra piuttosto necessario mettere in evidenza alcuni snodi simbolici del decreto, vere e proprie "cartine di tornasole" che aiutano ad illuminare il senso complessivo di un quadro normativo, altrimenti frammentato e disomogeneo. Da questi elementi, potremo e dovremo muoverci per indicare non una trincea di resistenza – pure doverosa, in molti casi, e affidata agli strumenti del conflitto sociale e dell'azione nelle sedi giurisdizionali – ma un diverso orizzonte di innovazione e di riforma. Perché non saremo certo noi a negare che le pubbliche amministrazioni italiane hanno bisogno di grandi cambiamenti per essere più giuste, più efficaci, capaci di rispondere alle attese dei cittadini.

La prima "carta di tornasole" va proprio al cuore della riforma, al ruolo della contrattazione, al sistema delle relazioni sindacali.

Non c'è dubbio – né parlerà con più competenza di me il prof. Garilli - che il legislatore abbia voluto ridurre gli ambiti della contrattazione collettiva, nella convinzione che troppe volte avesse travalicato gli argini, imponendo una sorta di paralizzante cogestione degli uffici pubblici. Per questo in altre occasioni abbiamo parlato di "rivincita della legge sul contratto": una micidiale azione concentrica, da un lato con la sottrazione di intere materie alla disciplina contrattuale o addirittura – ed è cosa diversa e più insidiosa – consentendo la contrattazione "*negli esclusivi limiti*

previsti dalle norme di legge"; dall'altro con la protezione delle fonti normative unilaterali dalle deroghe contrattuali e la qualificazione di un ampio ventaglio di disposizioni legislative come "inderogabili e immediatamente precettive", e per questo capaci di imporsi di forza sugli ordinamenti contrattuali ai sensi degli articoli 1339 e 1419 del codice civile.

Tutto questo è noto. Può preoccuparci, può persino offendere chi con la contrattazione ha tentato in questi anni di modernizzare tratti importanti dell'amministrazione; ma è chiaro. Questa era la volontà del legislatore. Era altrettanto vero, però, che il Parlamento aveva confermato l'obiettivo della *"convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento alle relazioni sindacali"*, e che lo stesso decreto ribadisce che spetta alla contrattazione collettiva determinare *"i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali"*. Gli esperti dell'una e dell'altra parte si interrogano e si interrogheranno sull'esatta nozione di "diritti e obblighi direttamente pertinenti", e gli studiosi si domandano e si domanderanno se, sulla strada della "convergenza" tra lavoro pubblico e lavoro privato, abbiamo fatto passi avanti o all'indietro.

Temo, invece, che il cuore del problema sia altrove. E' celato, a mio avviso, in due disposizioni apparentemente secondarie. Nella disposizione, dal titolo accattivante, per la "tutela retributiva dei dipendenti pubblici", che consente di anticipare unilateralmente gli incrementi contrattuali decorsi 60 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria (art.47 bis/165), e in quella – ancor più esplicita e brutale - secondo cui, *"qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo"* (art.40.3 ter). In altre parole: nel primo caso, decorso un termine fissato dalla legge (tecnicamente incompatibile con la tabella di marcia della contrattazione nazionale), il cuore del contratto – il trattamento economico – diventa oggetto di decisione unilaterale, appena attenuata da una cortese telefonata ai leader sindacali. Nel secondo caso sarà il CCNL a stabilire il tempo assegnato alla contrattazione decentrata integrativa, ma anche qui – suonata la campanella – le parti, come recita pudicamente la legge, *"riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione"*.

Ebbene: qui non stiamo parlando di ambiti più o meno limitati per la contrattazione collettiva. Non stiamo parlando di norme imperative, di punti fermi che i contratti non potranno ignorare o derogare. Stiamo nel campo delle decisioni che la legge – questa legge – affida alla contrattazione, ma che nel volgere di pochi giorni potranno essere "riconquistate" unilateralmente dalle parti datoriali. La mia prima riflessione – alla luce di qualche esperienza personale di contrattazione svolta sempre dal versante datoriale – è che queste norme, lungi dal prevedere casi eccezionali per superare situazioni di stallo – muteranno alla radice la natura delle relazioni sindacali, cambieranno la mentalità, l'atteggiamento culturale e strategico delle parti pubbliche. La contrattazione si ridurrà ad un rito cortese, con una parte consapevole di poter giocare sul tempo, attendere immobile sulle proprie posizioni di partenza per imporre comunque la sua volontà. E l'altra parte – le organizzazioni e le rappresentanze sindacali – saranno anch'esse sospinte ad un cambiamento di cultura e di strategie. Accertata la vacuità della sede contrattuale, alcune preferiranno l'obliquo, e assi poco trasparente, percorso del negoziato politico, o forse si acconceranno ad accettare un contratto qualsiasi, purchessia, per evitare una brutale dimostrazione di impotenza. Altri saranno tentati dal conflitto senza regole. Per il sindacato delle piattaforme e dei contratti, del confronto – anche teso e duro – proiettato alla ricerca di un giusto punto di equilibrio tra le esigenze dei lavoratori e quelle dell'amministrazione pubblica, quelle due "norme eccezionali" suonano come una minaccia definitiva. Non a caso il legislatore, con assoluta sincerità, ha cancellato il principio cardine della contrattualizzazione (*"non un euro, non un centesimo fuori dal contratto"*). La nuova formulazione dell'art.2, comma 3, del d.lgs. 165 così recita: "l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire (= *dovrebbe avvenire, ndr.*) esclusivamente mediante contratti collettivi (o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali)", ma sono salvi i casi, quei due casi, in cui è prevista e ammessa (forse auspicata?) la decisione unilaterale delle amministrazioni.

Meno contrattazione e (probabilmente) più consociazione politica: è così che l'amministrazione italiana ritroverà la via dell'efficienza? Il punto – del resto – è quello centrato dal legislatore quando, già con la legge 15, volle capovolgere l'altro assunto simbolico della contrattualizzazione, dichiarando che leggi, statuti e regolamenti che intervengano sulla disciplina del lavoro pubblico, anche per singole categorie o piccoli gruppi di dipendenti, non potranno più essere derogati dai contratti collettivi, salvo espressa previsione di legge. Non si tratta, com'è evidente, di “proteggere” la legge con la “L” maiuscola da improbabili scorribande contrattuali, ma di mettere al riparo ogni leggina micro settoriale o clientelare, il regolamento di un piccolo Comune o di una qualche altra amministrazione, dalla rete riequilibratrice dei contratti nazionali. Sarebbe bene un piccolo esercizio di memoria: oggi ci parlano dei guasti consociativi del quindicennio della contrattazione. Problemi ce ne sono stati, errori ne sono stati commessi. Ma prima, prima del '92, non c'era l'età dell'oro: c'erano le “leggi provvedimento”, i “protettorati”, il lobbismo parlamentare. C'era il “sistema ibrido”, con una quasi-contrattualizzazione interpolata da leggi settoriali, corporative, altrettanto “negoziate”, ma in sedi e forme opache e con interlocutori non facilmente identificabili. Con i risultati in termini di efficienza dell'amministrazione e di contenimento della spesa pubblica che dovremmo ricordare a molti smemorati.

In tema di relazioni sindacali – anzi, di libertà e diritti di tutti e di ciascuno – c'è un altro “pacchetto” di disposizioni su cui è bene accendere i riflettori. Il legislatore si è infatti preoccupato, in più parti del decreto, di precludere l'accesso a posizioni rilevanti nell'organizzazione amministrativa a quanti abbiano (o abbiano avuto), a suo giudizio, relazioni troppo strette con partiti e sindacati. Così, non faranno parte della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi nei tre anni precedenti (art.13.3/150). Le porte saranno chiuse anche per gli organismi indipendenti di valutazione da istituire in ciascuna amministrazione (art.14.8/150: ma in questo caso, come nei casi che citerò di seguito, l'ostracismo è rivolto anche a chi abbia o abbia avuto rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza “con le predette organizzazioni”). Il periodo di quarantena si allunga a cinque anni per chi voglia assumere incarichi di responsabilità nell'Aran (art.46.7 bis), ed è infine limitato a due anni per il conferimento di incarichi dirigenziali “di strutture deputate alla gestione delle risorse umane” (art.53.1 bis).

L'intendimento è chiaro, ma sono (dovrebbero essere) chiare anche le implicazioni, con seri dubbi di costituzionalità, per il rispetto dei diritti politici e sindacali individuali consacrati dagli articoli 3, 39, 49 e 98 della Carta fondamentale. Parlando dinanzi ai dirigenti di un'organizzazione che molti anni fa promosse l'uscita dei rappresentanti sindacali dai consigli di amministrazione, so bene che nessuno ambisce ad improprie confusioni, a “fare due parti in commedia”. Per questo – ad esempio – non abbiamo mai avuto nulla a che ridire per la disposizione che vieta di far parte delle commissioni di concorso ai “rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni e organizzazioni sindacali o professionali”. Qui il punto è diverso: estremamente generica e ampia è la gamma delle “frequenzazioni disdicevoli” (che potrebbero riguardare anche un modesto incarico in un circolo di quartiere di un partito politico, o una collaborazione scientifica a titolo gratuito con una fondazione sindacale!), e altrettanto generica è la descrizione degli incarichi tabù. Cosa si intende per “strutture deputate alla gestione del personale”? a rigore, ogni dirigente – salvo i titolari di incarichi di studio o di ricerca – ha la responsabilità della gestione di risorse umane. Proprio il decreto Brunetta, assai opportunamente, lo sottolinea in ogni sua parte. Ecco allora che, dietro a disposizioni che sembrano dirette a rafforzarne l'imparzialità, fa capolino un'idea di amministrazione apparentemente apolitica e a-sindacale, e proprio per questo più subalterna al comando della politica.

Mi spiego. Se l'art.98 della Costituzione consente alla legge di precludere l'iscrizione ai partiti politici solo per quattro specialissime categorie di dipendenti pubblici – magistratura, forze armate e di polizia, corpo diplomatico e consolare (dove l'immagine di imparzialità è importante quanto la sostanza) – evidentemente prospetta per tutti gli altri casi, cioè per la generalità delle

amministrazioni pubbliche, un assetto in cui possano convivere e collaborare organi politici espressione della sovranità popolare e dirigenti, funzionari, dipendenti pubblici che, nella pienezza dei propri diritti politici individuali, sono però chiamati ad attuare con lealtà e imparzialità l'indirizzo politico ricevuto. Qui sta il fondamento costituzionale della distinzione tra indirizzo e gestione amministrativa consolidata nella legislazione degli anni '90. Qui c'è un'idea – moderna e difficile – di un'amministrazione al tempo stesso sempre più “politica” e sempre più imparziale, rispettosa del principio democratico e del principio di uguaglianza tra i cittadini. Se si insinua un'idea opposta – quella secondo cui chiunque abbia o abbia avuto ruoli anche modesti in un partito o un sindacato è di per sé incapace di imparzialità – ci si avvia su un piano inclinato senza fine. Si dice: il dirigente con una nota appartenenza politica o sindacale non può gestire il personale, perché non sufficientemente imparziale; ma allora, perché dovrebbe poter rilasciare concessioni o autorizzazioni ai cittadini? perché dovrebbe poter controllare le dichiarazioni dei redditi? perché dovrebbe poter erogare contributi a famiglie ed imprese? La via del sospetto è lunga, e non ammette sconti. Ma forse è semplicemente una scorciatoia per non affrontare seriamente, sul piano organizzativo e normativo, il nodo dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

Questo del resto – a mio avviso – è il limite culturale più evidente, dell'intero disegno riformatore. Tutto il decreto è ispirato ad una convinzione: il male dell'amministrazione sta nei comportamenti individuali inadeguati. I dipendenti fannulloni, i dirigenti pavidetti o incapaci, i capi del personale politicizzati o sindacalizzati, gli amministratori attenti al quieto vivere interno piuttosto che alla promozione dei diritti e degli interessi dei cittadini. A tutto ciò si vuole porre rimedio premendo l'acceleratore sulla c.d. “performance individuale”, sulla responsabilità disciplinare, sulla selettività dei sistemi premianti e il rigore delle disposizioni punitive.

Intendiamoci, il successo di una organizzazione è anche il frutto della somma dell'impegno individuale. Guai a dimenticare che le squadre sono fatte di persone, e che spesso sono le persone a fare la differenza. Ma è altrettanto e forse più pericolosa l'estremizzazione opposta. Tra le righe del decreto emerge una concezione che potremmo chiamare “cadornista”: un esercito che dovrebbe raggiungere il successo solo grazie al coraggio individuale, all'abnegazione dei singoli, ai fanti mandati all'arma bianca contro le trincee nemiche. La storia e una sterminata letteratura nelle scienze sociali ci dicono che le cose non stanno così. Il successo è anche organizzazione, logistica, strategie lungimiranti, progettualità condivisa, formazione e coinvolgimento.

Per questo è sbagliato oscillare in modo schizofrenico tra la sottovalutazione delle responsabilità dei singoli e la loro rozza “assolutizzazione”, a discapito di ogni altro valore. Ad esempio, è sbagliato affermare – come fa l'art.54 del decreto – che i contratti decentrati debbono destinare alla “performance individuale” la parte prevalente delle risorse decentrate: così si riducono al lumicino le risorse per compensare le diverse posizioni di lavoro (rischio, disagio, reperibilità, specifiche responsabilità), privando le amministrazioni di un'importante leva organizzativa, e si riducono simmetricamente anche le risorse per premiare la produttività collettiva, quella che il decreto chiama ormai “performance organizzativa”.

E' un errore di prospettiva, che produrrà danni per tutti, per le amministrazioni, per i lavoratori e per i cittadini. Per le amministrazioni, costrette ad organizzare complessi sistemi di misurazione e valutazione delle prestazioni individuali, anche per migliaia di persone, anche per dipendenti assegnati a mansioni semplici, ripetitive (una volta si sarebbe detto: “d'ordine”), comunque legati all'amministrazione più da una “obbligazione di adempimento” (far bene, con serietà e professionalità, il proprio compito) piuttosto che da una “obbligazione di risultato”. Alla fine sarà inevitabile domandarsi se il gioco vale la candela: quanto “costa” in termini di energie organizzative, finanziarie e professionali la pretesa di misurare la “produttività individuale” di ciascun dipendente, a prescindere dai suoi compiti e dal suo ruolo nell'amministrazione.

Quel modello ovviamente farà male ai lavoratori, costretti (almeno nelle amministrazioni statali) a stare al gioco ingiusto ed immorale, secondo cui un quarto è per definizione incapace o fannullone, mentre solo un altro quarto potrà ambire al “premio di produzione” (quali che siano i riscontri del tanto auspicato sistema di valutazione, con buona pace dei principi di imparzialità e

buon andamento). E farà male ai cittadini – sì, proprio ai cittadini tanto spesso evocati a sproposito, ai destinatari delle prestazioni pubbliche, ai veri “padroni dell’amministrazione” – che non sono interessati alla distribuzione di premi e castighi tra i dipendenti pubblici, ma alla concreta oggettività dei risultati raggiunti.

Insisto su questo punto, a mio avviso decisivo. Solo un buon sistema di “performance organizzativa” – cioè di incentivi alla produttività collettiva – può restituire credibilità e prestigio all’amministrazione nei confronti dei cittadini. Nel decreto ci sono alcuni spiragli, lo voglio dire apertamente; si tratta di aprirli, valorizzarli, farne il centro dell’innovazione. Non si tratta di recuperare la “produttività a pioggia”, gli ingiusti e ingiustificati automatismi. Al contrario: si tratta di porre obiettivi seri e sfidanti ad ogni ufficio, servizio, gruppo di lavoro. Piena trasparenza sulla programmazione e sulla determinazione dei traguardi da raggiungere, e coinvolgimento dei cittadini – certamente ne parlerà il prof. Cotturri – sul monitoraggio continuo dell’azione pubblica, sulla misurazione dei risultati, sulla valutazione della quantità e qualità delle prestazioni rese alla collettività. La “parte buona” del ciclo della performance descritta nel Titolo II del decreto sta proprio in questa scommessa che le amministrazioni possono giocare insieme ai lavoratori e alle loro organizzazioni sindacali, nel patto che insieme possono stipulare con i cittadini. E’ giusto che in tale contesto si lavori anche per la difficilissima comparazione tra amministrazioni simili per compiti e assetti normativi, e terribilmente diverse per efficienza e qualità dei risultati: non tutte le Asl sono uguali, non tutte le sedi regionali dell’Inps o dell’Agenzia del territorio hanno lo stesso livello di efficienza (o inefficienza), non tutti i Comuni sanno far fruttare allo stesso modo le risorse organizzative e finanziarie che gli hanno affidato i cittadini. Certo, le comparazioni sono difficili, perché debbono tener conto dei contesti ambientali, dei fattori di produzione, dei mezzi a disposizione. Bisogna tener conto del punto di partenza di ogni amministrazione. Ma per questo, a dispetto di quanto pensa il legislatore, sono necessarie relazioni sindacali più forti e più mature; non si può fare a meno di organizzazioni sindacali nazionali, autorevoli e unitarie; è indispensabile il coinvolgimento organizzato dei dipendenti; è necessario poter investire risorse significative sul risultato raggiunto con il gioco di squadra (il “premio partita”, il “premio campionato”), affidando ad altri strumenti la pur giusta distinzione tra i singoli, secondo l’apporto di ciascuno. Del resto, solo così è possibile dar voce ai cittadini: non certo coinvolgendoli sulla valutazione, o sul dilleggio, del singolo dirigente o dipendente, chiamato così a fare piuttosto da capro espiatorio per le inefficienze di sistema. E’ troppo facile, troppo sleale inchiodare l’autista del bus sul banco degli imputati per i disservizi del trasporto pubblico, il netturbino per la città più sporca, il medico o l’infermiere per le liste di attesa troppo lunghe. Capovolgiamo il sistema: si parli apertamente – amministratori, lavoratori, cittadini – degli obiettivi da raggiungere e delle risorse disponibili. Gli impegni siano pubblici; le verifiche obiettive e inesorabili.

Per sfuggire al rischio di autoreferenzialità, che ci costringe a leggere le dinamiche del lavoro pubblico come partita chiusa solo tra due “parti” – le amministrazioni e i lavoratori dipendenti - è insomma necessario, a mio avviso, accettare la sfida del coinvolgimento dei cittadini. Del resto il sindacato confederale non si è mai tirato indietro, ed anzi ha posto con coraggio questo nodo nel “memorandum sul lavoro pubblico” del 2007, nella convinzione che solo così si potesse rimontare il clima di sfiducia e diffidenza che ha poi creato le basi di consenso dell’offensiva mediatica del 2008 contro “assenteisti” e “fannulloni”.

Proprio per questo, però, voglio concludere concentrando l’attenzione sul momento più simbolico del rapporto tra società, insieme dei cittadini, e lavoro pubblico. Mi riferisco al reclutamento dei dipendenti pubblici, al sistema dei concorsi, al momento in cui migliaia di ragazze e di ragazzi, di donne e di uomini, si candidano ad essere i lavoratori pubblici di domani.

Sappiamo tutti che il precetto costituzionale del concorso pubblico come via privilegiata e normale per il reclutamento del personale è una diretta e immediata conseguenza dei due principi-valori fondativi dell’ordinamento amministrativo, l’imparzialità e il buon andamento:

- imparzialità, come metodo di selezione, per la parità di trattamento dovuta a quanti vogliono accedere ad un impiego nelle amministrazioni (principio di uguaglianza);
- ma imparzialità anche come finalità della selezione (selezionare in modo imparziale per avere un apparato professionale imparziale);
- buon andamento, come finalità della selezione (il concorso per individuare i “migliori”);
- ma buon andamento anche come metodo di selezione (rapidità, razionalità, efficienza).

L'esperienza ci dice però che – salvo rare eccezioni – la pratica concreta smentisce drammaticamente tutti questi presupposti. Probabilmente non siamo lontani dal vero se affermiamo che il concorso è l'istituto più screditato dell'intero “edificio amministrativo” (in ogni ambito istituzionale, ad ogni latitudine e – purtroppo – in amministrazioni di diverso colore politico). E' l'emblema di un degrado di valori, prima ancora che di regole, dell'amministrazione pubblica: di un sistema talmente squalificato da provocare sorpresa o incredulità quando ci si imbatte (eppure accade!) in positive eccezioni:

- è il regno della raccomandazione, della clientela, del favoritismo;
- mostra una strutturale incapacità di selezionare i più capaci, i più adatti a ricoprire il ruolo atteso, i più meritevoli;
- carica tuttavia l'amministrazione di costi (organizzativi, finanziari, umani) inaccettabili;
- in particolare si sviluppa lungo tempi biblici, così da “giustificare” scorciatoie ed elusioni (il precariato, le esternalizzazioni a società *in house*, l'abuso dello *spoils system* e degli incarichi fiduciari, ecc.).

Non abbiamo a che fare con uno dei (tanti) mali dell'amministrazione italiana, ma con il paradigma della sua inefficienza e ingiustizia, che trascina con sé gravissime conseguenze. Probabilmente non sono in pochi a pensare che in fin dei conti si tratta di un “peccato veniale” del sistema-Italia (“*ho raccomandato solo povera gente*”, ha detto recentemente un noto ex ministro) o di un circolo vizioso, magari deprecabile, ma impossibile da spezzare (quanti altri si sono giustificati dicendo di aver “sostenuto” solo “ragazzi meritevoli”, altrimenti destinati a soccombere per le raccomandazioni altrui?). E l'alternanza di maggioranze di governo diverse ha portato nuovi argomenti per perpetuare il sistema (oggi “*tocca a noi*”!). Eppure il concorso lento, inefficiente e “manovrato” scava nel profondo della coscienza di milioni di persone: i giovani (e meno giovani) che partecipano ai concorsi, i loro amici e le loro famiglie, e con loro milioni di cittadini perdono fiducia nella credibilità di ogni regola giuridica, nella “legittimità sostanziale” delle istituzioni pubbliche, nell'affidabilità dei valori fondativi dello Stato di diritto. Questo vale per gli sconfitti, per gli esclusi, di chi si vede chiusa ogni porta perché “non ha santi in paradiso”. Ma per gli altri, per i vincitori dei concorsi addomesticati? Spesso si tratta di bravi ragazzi, preparati, desiderosi di rimboccarsi le maniche: ma quali valori testimonieranno nella loro attività amministrativa? quanto terranno a cuore il principio di imparzialità? e quanto si sentiranno piuttosto legati ad un “debito di gratitudine” per chi gli ha agevolato l'accesso all'agognato “posto pubblico”?

A fronte di tutto ciò, la formidabile offensiva normativa, organizzativa e culturale per “ottimizzare la produttività del lavoro nelle pubbliche amministrazioni” ancora non ha prodotto nulla. Sappiamo che qualcosa bolle in pentola, e lo attendiamo con sincero interesse, ma ad oggi, nei tasselli della “riforma” giunti in porto, troviamo solo frammenti, qualche ipotesi bizzarra (il corso concorso pubblico per accedere alle posizioni di vertice delle aree o categorie contrattuali), e una sola vera novità, grave, immorale, incostituzionale, contraddittoria rispetto ai “mali” del reclutamento pubblico, e in grado di aggravarli tutti.

Mi riferisco all'articolo 51 del decreto, rubricato “territorializzazione dei concorsi pubblici”, secondo cui “*il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti,*

quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato". Il riferimento alla "parità delle condizioni per l'accesso" sembra proprio la classica *excusatio non petita*, per una disposizione che afferma l'esatto contrario, consentendo - sulla base di argomentazioni fantasiose - di limitare la partecipazione ad un concorso pubblico ai residenti nel territorio di una determinata regione o provincia, o addirittura di un Comune (e perché no di un quartiere, magari per assumere un "vigile di prossimità" o un operatore sociale "radicato nella sua comunità"?). E' doloroso constatare che né la Conferenza unificata né le Commissioni parlamentari (e prima ancora le Camere, in sede di approvazione della legge 15) – pur impegnate in un serrato esame dello schema di decreto legislativo, non privo di toni polemici – abbiano dedicato alcuna attenzione a questa disposizione: è un "pensar male" l'ipotesi che molti – anche assai lontani dai proclami "etnici" di sapore razzista, propri di una sola forza politica – abbiano colto l'occasione di "concorsi mirati", apprezzabili dai diretti interessati (cioè dai propri elettori), grati nel futuro a chi riserverà loro l'accesso all'impiego pubblico?

E' evidente che quel meccanismo va in netta collisione con il principio di imparzialità, come con quello di buon andamento, nella misura in cui – fotografando *ex ante* i fortunati predestinati – preclude l'accesso ad altri concorrenti, più meritevoli e capaci. Immagino (spero, attendo) che la Corte sia investita della questione, in relazione ai principi stabiliti dagli articoli 51 e 97, ma anche ai valori fondamentali proclamati negli articoli 3, 4 e 5, e al limite insuperabile posto alle autonomie territoriali dal primo comma dell'articolo 120. Personalmente non vedo l'ora che sia bandito un concorso con quelle regole: presenterò la domanda, che naturalmente sarà respinta, ricorrerò al giudice amministrativo; chiederò di sollevare la questione di legittimità costituzionale. Mi piacerebbe che molti altri, nel sindacato, si muovessero in questa direzione.

Il reclutamento pubblico ha bisogno di riforme di segno diametralmente opposto, per rafforzare l'imparzialità, promuovere davvero i migliori, restituire fiducia ai cittadini e prestigio ai lavoratori pubblici. Mi sono permesso di portare in questa sede una proposta articolata, come contributo della Fondazione Luoghi Comuni alla riflessione e al lavoro della Funzione pubblica della Cgil. Nulla di particolarmente originale, per carità, ma con l'intenzione di accettare la sfida delle riforme, di porre in questa sede, al più grande sindacato del lavoro pubblico, l'ambizione di una innovazione radicale, là dove gli altri hanno timore, prudenza, incertezza, o propongono rimedi peggiori del male.

L'ipotesi – ne cito solo i capitoli essenziali – prevede un più ampio ricorso alla chiamata dalle liste dei centri per l'impiego, e un sistema di periodici concorsi su base regionale, per i profili professionali più complessi (quelli per i quali è prevista la laurea, o "presidiati" da collegi e ordini professionali, o legati a specifiche leggi di settore), da cui tutte le amministrazioni potranno "attingere" secondo le proprie esigenze: sarà più facile assicurare trasparenza e imparzialità ai procedimenti concorsuali, "sotto il fuoco dei riflettori"; i giovani avranno la possibilità di giocare le proprie carte con più semplicità, senza dover "rincorrere" i posti di lavoro comune per comune, provincia per provincia; le amministrazioni risparmieranno moltissimo tempo e molto denaro (il tempo e le risorse necessari per bandire un proprio concorso; le assunzioni si faranno con una semplice "chiamata"). Non sono idee originali: altri l'hanno autorevolmente suggerita molto prima di me – da Mario Rusciano, allo stesso Rapporto Giannini - e richiama esplicitamente le regole per il reclutamento del personale delle "collettività territoriali" in Francia.

La proposta prevede regole ulteriori e specifiche per il reclutamento dei dirigenti (dove non può mancare una valutazione da parte della singola amministrazione), una nuova attenzione allo sviluppo di carriera all'interno delle amministrazioni, qualche idea per le innovazioni "micro", per superare la diffusa convinzione secondo cui il concorso deve necessariamente essere una macchina infernale, un percorso di guerra tra quiz preselettivi, lunghi esercizi letterari per le prove scritte, titoli da valutare, colloqui di sapore scolastico, domande, verbali ed altre carte che girano vorticosamente, trabocchetti formali in cui anche la commissione più avvertita può sempre cadere.

Certo, non possiamo oggi, e in questa occasione, esaminare tutti i dettagli di un'ipotesi di lavoro comunque complessa e irta di implicazioni problematiche. Rinvio per questo al testo scritto,

e ad una riflessione più ampia e distesa. Mi piacerebbe però che, su questo fronte cruciale per il rapporto tra cittadini e lavoro pubblico, non si giocasse di rimessa, non fossimo costretti ancora una volta a replicare, con qualche difficoltà, alle aggressioni demagogiche di altri. Perché poi il nodo di fondo è sempre lo stesso. Si pensò, qualche anno fa, di proteggere i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento nei concorsi pubblici escludendo dalle commissioni persone impegnate in partiti e sindacati: era una norma legittima, saggia, ben scritta (a differenza delle nuove incompatibilità imposte oggi a largo raggio dal decreto Brunetta). Ma, com'è evidente, il cancro dei concorsi maneggiati e interminabili non è stato espantato. E' sbagliato agire solo sul profilo delle persone preposte a determinate funzioni, piuttosto che sui modelli organizzativi e procedurali. E' sbagliato pensare che l'efficienza e l'efficacia (e l'imparzialità) dell'amministrazione pubblica siano l'immediata conseguenza (solo) della somma dell'impegno e della correttezza professionale dei singoli dirigenti e dipendenti. Non è così: servono – è ovvio – persone consapevoli, competenti, rigorose, ma servono anche (e soprattutto: nessuna regola può escludere il rischio di comportamenti individuali scorretti) procedimenti ed assetti organizzativi costruiti per modernizzare l'amministrazione e renderla ogni giorno più attenta agli interessi del paese e ai diritti di ogni cittadino.