

LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO OVVERO LA DOPPIA FACCIA DELLA MEDAGLIA

di Roberto Romei
17 luglio 2009

La riforma del rapporto di lavoro pubblico firmata dal Ministro Brunetta non ha trovato in genere una buona accoglienza. La riforma si propone obiettivi ambiziosi ed anche condivisibili in linea di massima, ma la sua realizzazione presenta più di un aspetto discutibile. La freddezza se non l'ostilità che si è attirata sono dunque giustificate, ma ai difensori dello status quo occorrerebbe dire che….

Il Governo dunque si appresta a varare l'ennesima Grande Riforma del lavoro pubblico, a firma dell'ineffabile Ministro Brunetta, che si propone con un unico provvedimento di riformare, incentivare, moralizzare e rendere infine trasparente l'elefantico mondo del lavoro pubblico. Per questo vara una riforma - al gusto per molti di controriforma - del rapporto di lavoro e della dirigenza, e che finora ha attirato più che adesioni, dissensi, ironie e forti obiezioni. Sono davvero giustificati gli uni e le altre, o sono solo il frutto di una preconcepita ostilità, se non a volte di antipatia, verso il Ministro? Difficile dirlo in poche righe, e con un provvedimento ancora in itinere: qualche osservazione, molto semplice e molto banale, però può già essere formulata.

La bozza di decreto soffre innanzitutto del vizio tipico di chi ha scarsa dimestichezza con la gestione di organizzazioni di lavoro complesse. È il vizio di chi crede che un risultato possa essere tanto più facilmente raggiunto se è la legge a governare, il più analiticamente possibile, ogni passaggio che conduce all'obiettivo; e che sia sufficiente che un precetto sia scritto nella legge perché sia poi anche effettivamente osservato. Si spiega allora il ruolo così pervasivo che la bozza del decreto assegna alla legge, a tutto scapito, poi, di quella autonomia della dirigenza che invece vorrebbe assicurare.

Due esempi per tutti: ha davvero senso imporre che i processi di valutazione riguardino tutti, ma proprio tutti, i dipendenti? O non è meglio, oltre che più realizzabile, limitare la valutazione alla sola fascia medio alta, lasciando al singolo dirigente la decisione sul se e quanto estendere la sfera degli interessati. Va da sé che poi il dirigente sarà valutato anche su questo tipo di scelta.

Ancora: ha davvero senso imporre la obbligatorietà dell'azione disciplinare? Il potere disciplinare non è solo un mezzo di reazione all'inadempimento, nella realtà dei fatti è anche e soprattutto un mezzo di gestione del personale. Si pensi a comportamenti certamente illegittimi, ma che vengono di fatto tollerati dall'Amministrazione. Adottare una sanzione meno grave di quanto sarebbe possibile o non adottarlo affatto, se accompagnato da un forte segnale nel senso che nel futuro certe condotte non saranno più tollerate, può essere un ottimo strumento di gestione. Specie a fronte delle insidie che in tali casi presenta la difesa in giudizio del provvedimento sanzionatorio, proprio a motivo della tolleranza strisciante serbata dalla Amministrazione che rende claudicanti le difese e alte le probabilità di un insuccesso, con intuibili ricadute sul piano gestionale.

Ed inoltre: è davvero necessario predisporre una regolamentazione del potere disciplinare e del procedimento così analitica ed a forte rischio di contenzioso giudiziale?

A meno che la scelta non di ripubblicizzare il rapporto di lavoro, come spesso si legge, ma di rilegificarlo non nasconda la convinzione che la contrattazione collettiva (e dunque le organizzazioni sindacali del settore) non possa(no) che giocare un ruolo secondario nel processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Si arriva così ad uno dei nodi del rapporto di lavoro pubblico.

Il ruolo così importante assegnato nel passato alla contrattazione collettiva ubbidiva al duplice obiettivo di omogeneizzare il rapporto di lavoro pubblico a quello privato, e di evitare il proliferare di "leggine" a scopo puramente elettorale a vantaggio di questo o quell'altro gruppo di dipendenti.

Ma non è che la contrattazione collettiva in questi anni abbia dato proprio buona prova di sé, estendendosi oltre misura ed aggredendo materie e territori che le erano invece preclusi; oppure scavalcando regolarmente l'Aran a vantaggio di intese dirette con il Governo in sede di redazione della finanziaria (ed anche oltre: di qui i patologici ritardi dei rinnovi contrattuali). I risultati non sono stati esaltanti: retribuzioni prive di controllo, aumenti a pioggia, passaggi di carriera incontrollati e generalizzati, onnipresenza delle organizzazioni sindacali nella concreta gestione degli uffici. Dunque, non c'è da stracciarsi le vesti se già la legge delega (la n. 15/2009) ha riportato i rapporti tra legge e contratto collettivo al loro alveo naturale, ripristinando la normale gerarchia della prima sul secondo. È un ridimensionamento, anche se a volte brutale, del ruolo delle organizzazioni sindacali appare coerente con una distinzione dei ruoli e funzioni tra queste ultime ed il management.

Ed ancora, e per tornare agli esempi di prima: è innegabile che molto spesso la dirigenza non faccia buon uso (nel senso che non lo usa affatto) del potere disciplinare che le spetta: ed è corretto dunque sanzionare i casi di macroscopico disinteresse. Ma chiunque si sia addentrato nei labirinti che presiedono all'esercizio del potere disciplinare nel settore del pubblico impiego sa che la cura è la semplificazione e non la sostituzione di

una disciplina complicata con un'altra appena meno farraginosa. E sa benissimo che il vero nodo è dotare la dirigenza degli effettivi poteri di un datore di lavoro privato, garantendone l'autonomia innanzitutto verso il potere politico, distinguendo ad esempio una fascia di nomina strettamente politica - soggetta al sistema dello spoils system - da una fascia le cui prerogative e la cui posizione vanno garantite al di là delle mutevoli coalizioni di governo; ma su questo versante la bozza di decreto mostra più di una timidezza.

Insomma, il disegno di riforma è animato da buone intenzioni, che sono però realizzate in maniera davvero meccanica, spesso farraginosa, talvolta inutilmente punitiva. Basti pensare alla dirigenza, che il disegno di legge considera come un corpo unitario e monolitico, e cioè tutto il contrario di quello che in realtà è. O alla cura contro l'assenteismo: la normativa già in vigore (probabilmente incostituzionale) avrà pure diminuito i tassi di assenteismo, ma non assicurato una proficua presenza sul posto di lavoro. O alla abrogazione del diritto al part time: condivisibile in astratto, ma realizzata con troppa rigidità.

Il pubblico impiego è un mondo difficile e tortuoso, ed una sicura volontà riformatrice richiede pazienza, senso della complessità, umiltà nell'approccio ai problemi, che vanno risolti con soluzioni anche molto radicali, ma semplici e di sicura attuazione. Insomma, tutto il contrario di una pervicace volontà di stupire.