

Mobbing di Stato:

la riforma della dirigenza pubblica.

Sono decenni che la riforma del sistema pubblico è iscritta nell'agenda politica del Paese. Niente di nuovo, si direbbe, ogni esecutivo propone la propria riforma della macchina pubblica consegnandole il compito di guarire i mali del sistema amministrativo, compito che con puntualità cronometrica, fallisce. Da qualche anno, però, il dibattito sulla riforma della pubblica amministrazione è caratterizzato da una sovraesposizione mediatica in cui è facile riconoscere i tratti di una sottile, ma efficiente strategia di marketing politico che punta a costruire rappresentazioni semplificate della macchina pubblica, ma allo stesso tempo potenti e contagiose, come dimostra la straordinaria diffusione di un nuovo vocabolario alquanto rozzo del quale il termine "fannullone" ha rappresentato la sintesi più efficace, generando e consolidando perfino la convinzione generalizzata di una "diversità antropologica" del dipendente pubblico. Il sistema pubblico, ovvero l'insieme dei servizi che qualificano la cittadinanza, di questo si tratta. Eppure il dibattito pubblico sul tema è dominato da qualunquismo e approssimazione, più consone ad un talk show che a un serio dibattito sulle istituzioni del Paese. Amartya Sen ci ha insegnato che la democrazia coincide con la discussione pubblica, ergo la qualità della democrazia dipende dalla qualità del dibattito pubblico e purtroppo in questi tempi la discussione pubblica è ostaggio dei centoquaranta caratteri di *twitter*. Ma ciò non impedirà di esprimere un punto di vista su alcuni aspetti preoccupanti della riforma in materia di dirigenza pubblica che qui si identificano e che in seguito si proveranno a analizzare e criticare.

- a) E' una riforma che non serve ai cittadini, serve alla politica;
- b) E' una riforma che produrrà situazioni di mobbing generalizzato è propedeutica a licenziamenti e produrrà un contenzioso esponenziale.
- c) E' una riforma che genera più inefficienza, aumenta i costi e non produce affatto l'auspicata mobilità dirigenziale, al contrario ingesserà ancor di più il sistema

a) E' una riforma che non serve ai cittadini, serve alla politica

La riforma introduce un micidiale meccanismo (questo sì, burocratico) con cui si possono spostare, confinare e infine costringere alla decadenza senza alcuna motivazione e/o valutazione dirigenti pubblici di carriera che esercitano le loro funzioni in virtù dell'applicazione di un principio cardine dell'intero impianto costituzionale in materia di pubblica amministrazione: l'accesso per pubblico concorso, che viene totalmente disattivato. La riforma determina, infatti, lo snaturamento della funzione

pubblica della dirigenza e lo scivolamento della categoria verso caratteristiche libero-professionali (nonostante essa svolga funzioni non commisurabili a criteri di mercato) e preordina le condizioni per la sottoposizione totale delle strutture di vertice dello Stato alla maggioranza politica. L'effetto è quello di generare una dirigenza pubblica che perde definitivamente la sua autonomia tecnica e diventa un corpo totalmente asservito alla politica, dunque "parziale" per definizione. I principi costituzionali di meritocrazia nell'accesso, imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 disegnano l'amministrazione pubblica come tecnostuttura neutra rispetto all'avvicinarsi delle maggioranze politiche (i costituenti li avevano immaginati anche perché memori del fatto che prima della fondazione della Repubblica si lavorava nella pubblica amministrazione solo se si possedeva la tessera del partito fascista). Secondo il quadro costituzionale, infatti, l'amministrazione pubblica è di tutti i cittadini e non "di proprietà" del Governo, non a caso un altro articolo della Costituzione, l'articolo 98, recita: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione", della nazione non della maggioranza politica che esprime il Governo. Infatti l'amministrazione pubblica è una struttura che, nel sistema costituzionale italiano e nella maggior parte degli stati europei, sopravvive al Governo. La sua organizzazione e la sua azione ne sono ovviamente influenzate, la prima attraverso lo *spoils system* dei soli incarichi di vertice, la seconda attraverso le direttive generali sull'azione amministrativa di competenza degli organi di direzione politica. Ma la struttura tecnico-operativa deve restare autonoma rispetto alla politica e i suoi avvicendamenti, proprio per evitare da una parte la "politicizzazione" dei provvedimenti amministrativi e, dall'altra, per assicurare la continuità dell'azione amministrativa rispetto al cambiamento degli organi politici. La riforma trasforma invece il dirigente pubblico in uno *yes man* il cui posto di lavoro e l'esercizio delle sue funzioni sono totalmente dipendenti dal vertice politico, generando una distorsione del rapporto tra organi che indirizzano e controllano e organi che gestiscono e organizzano, le cui funzioni devono rimanere ben distinte. Rilevanti inoltre gli effetti organizzativi. Con la scomparsa del "diritto a lavorare" (diritto all'incarico) del dirigente di carriera in realtà si sta precostituendo un piccolo "*esercito industriale di riserva*" (Bauman), destinato a riempirsi e svuotarsi a seconda dell'espandersi o meno dell'intervento pubblico al quale l'agenda di Governo decide di dare, o meno, impulso. L'istituzione della Commissione per la dirigenza statale, che dovrebbe governare le procedure del conferimento degli incarichi dirigenziali, è la classica foglia di fico: in realtà è tutta di nomina governativa e per gli incarichi di maggior rilevanza fungerà da camera di compensazione nella ieratica indicazione agli organi di direzione politica di una terna di dirigenti idonei alla nomina, che resta comunque riservata a quest'ultimi senza alcun obbligo di motivazione. Le strutture dello Stato, divenute, oramai scatole vuote, in quanto le dotazioni organiche saranno prive dei

dirigenti di riferimento (oramai tutti parcheggiati nel ruolo unico), permetteranno la riorganizzazione degli uffici secondo criteri e logiche esclusivamente politiche e consentiranno, inoltre, l'assottigliamento delle funzioni amministrative, la probabile mortificazione della responsabilità sociale della leva pubblica, il minor impiego di dirigenti e, a cascata, di funzionari, generando una sorta di patente di irresponsabilità per un esecutivo non più tenuto ad illustrare al Paese le motivazioni dell'innescò del più grande processo di *downsizing* della sfera pubblica.

b) E' una riforma che produrrà situazioni di mobbing generalizzato è propedeutica a licenziamenti e produrrà un contenzioso esponenziale

La riforma prevede che i circa 30 mila dirigenti siano organizzati in 3 Albi (Ruoli centrale, regionale, locale) perfettamente osmotici tra di loro, all'interno dei quali le amministrazioni identificano, a valle di una procedura para-concorsuale (interpello), i dirigenti ai quali conferire incarichi quadriennali. In attesa di incarico il dirigente è collocato "a disposizione", cioè in un limbo in cui non esercita funzioni e viene retribuito con il solo trattamento economico fondamentale. E' un sistema non solo illegittimo ma anche inefficace in quanto presuppone un farraginoso meccanismo burocratico destinato a incepparsi. E' illegittimo in quanto i dirigenti sono stati assunti con contratto a tempo indeterminato mentre il meccanismo ipotizzato nel decreto legislativo sostanzialmente muta unilateralmente la natura di quel rapporto. In sostanza il dirigente non avrebbe più un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'amministrazione che lo ha assunto ma solo una iscrizione d'imperio ad un albo professionale abilitante al conferimento di un incarico, che tuttavia rimarrebbe solo eventuale. Inoltre il datore di lavoro (in questo caso l'amministrazione) è obbligato dal contratto a consentire lo svolgimento della prestazione di lavoro da parte del dirigente, mentre la collocazione in disponibilità di fatto impedisce l'esecuzione della prestazione. Tale sistema genererà, quindi, un'alluvione di ricorsi al giudice del lavoro con relative richieste di risarcimento del danno e conseguenti scrutini di costituzionalità della Consulta. E' già successo con il vecchio ruolo unico (molti non sanno che la riforma reintroduce un sistema già sperimentato e risultato fallimentare) il cui contenzioso è ancora in corso dopo più di quindici anni. E', inoltre, inefficace perché il sistema previsto dalla riforma ruota intorno a una sconclusionata procedura di conferimento degli incarichi caotica e inapplicabile. Simulando per comodità che la scadenza degli incarichi sia equamente distribuita nel quadriennio, ogni anno scadrebbero 7.500 incarichi dirigenziali appartenenti ai tre ruoli. Consideriamo che ogni dirigente partecipi almeno a 10 interPELLI (la norma ne prevede almeno cinque obbligatori ma data l'incertezza complessiva del sistema prospettato è ragionevole che ogni dirigente

partecipi a molti di più). Il risultato è che ogni anno dovranno essere vagliate dal sistema pubblico settantacinquemila domande di incarico relative allo spostamento (orizzontale e verticale) di dirigenti su tutti i livelli di *governance*, attraverso una sorta di concorsone annuale, con tutte le conseguenze del caso: criticità nella definizione di criteri e procedure di valutazione comparativa, contenziosi, pressioni politiche e quant'altro. Consideriamo che solo al livello di Ruolo statale (che conta 6.500 dirigenti) ogni anno dovranno essere vagliate 16.000 domande/curricula, cioè 64 al giorno! E' fin troppo facile prevedere che la "meccanica" di questo sistema entrerà in crisi per le fisiologiche difficoltà di gestione delle procedure ed è del tutto ragionevole che non potrà essere assicurata la continuità degli incarichi, ovvero il rinnovo o il passaggio ad altro incarico senza soluzione di continuità. Ci saranno moltissimi dirigenti che giocoforza si troveranno nel limbo previsto dall'art. 7 della riforma ("*...alla scadenza di ogni incarico, il dirigente resta iscritto nel relativo ruolo ed è collocato in disponibilità fino al conferimento di un nuovo incarico dirigenziale...*"), con una riduzione dello stipendio di circa il 40% ("*...ai dirigenti privi di incarico viene erogato il trattamento economico fondamentale...*"). E poi, che vuol dire restare "*a disposizione*" dell'amministrazione? E' un'espressione oscura, ambigua, per certi versi angosciante. La verità più plausibile è che il dirigente resterà a disposizione a casa propria, percependo metà stipendio e passando le sue giornate su internet alla ricerca di interpellanti per avere un nuovo incarico. In sostanza perderà il suo luogo di lavoro, i suoi colleghi, il suo ufficio, la sua dignità, in attesa che squilli il telefono o arrivi una mail che gli comunichi una proposta di incarico. Si tratta di *mobbing*¹ ed è stato addirittura istituzionalizzato in una norma di legge: *chapeau!* Il quadro descritto, unito agli effetti delle ristrutturazioni e dei tagli delle strutture tendenzialmente riorganizzate con uffici e servizi assegnati a solo dirigenti fiduciari del vertice politico renderà concretamente difficile per i dirigenti in disponibilità non segnalati dalla politica ottenere un incarico. Si determinerebbero così le condizioni per una deriva di tipo tribale, in cui nell'organizzazione e nella nomina dei posti di responsabilità delle strutture pubbliche conterranno sempre di più le appartenenze, i clan, le cordate. Il collocamento a disposizione sarà il cimitero degli elefanti di dirigenti non sufficientemente coperti (o non graditi) dalla politica ai quali dopo due anni sarà offerto un incarico qualsiasi in un ente geograficamente remoto o totalmente distante dalla propria competenza o dalla propria esperienza il che costringerà molti dirigenti a rinunciare all'incarico e, di conseguenza, a essere licenziati senza nessuna valutazione di merito, ma solo per l'applicazione di un meccanismo burocratico di strisciante epurazione, altro che mercato

¹ L'espressione è ormai entrata nell'immaginario collettivo, ma vale la pena ricordare come la giurisprudenza lo ha qualificato: il "mobbing" è il comportamento consistente in una serie di atti (anche se singolarmente considerati eventualmente leciti) che hanno lo scopo di perseguitare un lavoratore per emarginarlo e spingerlo a presentare le dimissioni. Il mobbing, in altre parole, non è che un processo sistematico e voluto di cancellazione della figura del lavoratore che viene portato avanti attraverso una continua eliminazione dei mezzi e dei rapporti interpersonali che sono necessari al lavoratore per svolgere la sua normale attività lavorativa.

della dirigenza pubblica! La verità è che, in questa riforma, le uniche cose mutate dal mercato sono la precarizzazione del personale e il mobbing.

c) E' una riforma che genera più inefficienza, aumenta i costi e non produce affatto l'auspicata mobilità dirigenziale, al contrario ingessa ancor di più il sistema

I sostenitori della riforma dicono che essa aumenterà l'efficienza dei servizi pubblici e consentirà consistenti risparmi. Piuttosto che annunciare slogan sarebbe opportuno che spieghino quanto costa al sistema pubblico in termini di perdita di competenza, adeguamento delle strutture, disordine nel conferimento degli incarichi, contenziosi e risarcimento dei danni, interruzione della continuità dell'azione amministrativa dovuta all'avvicinarsi dei dirigenti con il farraginoso meccanismo dei ruoli. Il giro di valzer di settemila e cinquecento dirigenti dei tre ruoli che ogni anno devono ricollocarsi non ha forse un costo? In base a quali canoni di efficienza si ritiene opportuno conferire un incarico di direzione di un ufficio o un servizio della Ragioneria generale dello Stato al dirigente di un Comune? In quale think tank di economisti-aziendalisti² è stata partorita la geniale idea che sia opportuno mandare ad occuparsi di infrastrutture stradali un dirigente che si è sempre occupato di cancellerie dei tribunali? Il Governo pensa di fare cassa pagando per mesi metà della retribuzione ai dirigenti in disponibilità e costringendo qualcuno al licenziamento per mancato incarico, il che è semplicemente vergognoso, ma, in ogni caso, la quantità di risorse sprecate dall'inefficienza complessiva del sistema dei ruoli sarà molto maggiore dei presunti risparmi. Inoltre la riforma organizzata per ruoli osmotici e interscambiabili preconizza un dirigente generico, per nulla professionalizzato e dunque totalmente antistorico. L'amministrazione pubblica è un mondo differenziato e multiforme non solo dal punto di vista della regolamentazione giuridica dei rapporti di lavoro ma anche delle professionalità esistenti, e tale differenziazione riguarda saperi tecnici, cultura, sensibilità, abilità, capacità relazionali. Non a caso Massimo D'Antona coniò l'espressione "*personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*" frase in cui la declinazione al plurale aveva il compito di sottolineare la natura diversificata e multiforme della galassia pubblica, ma nella poltiglia qualunque dei post sui social network (purtroppo è così che si forma oggi il consenso) non c'è posto per le raffinatezze di un intellettuale. Sul piano organizzativo un sistema così congegnato aumenterà il senso di precarietà complessiva dei dirigenti e dunque le spinte a mantenere e a riconfermare gli attuali incarichi. Invece che favorire la mobilità

² Il privato non funziona così. D'altro canto ci risulta che gli economisti ispiratori della riforma sono insigni professori universitari di economia ma nella loro agenda telefonica non troverete nemmeno un numero del capo del personale di un'azienda. Delle loro ricette, tutte teoriche, ne discutono nei convegni e in altri consessi accademici, ma la maggior parte di essi non ha mai varcato i cancelli di un'azienda e non ha nessuna idea di come in realtà questa sia organizzata.

dirigenziale e lo scambio di esperienze la riforma produrrà l'effetto contrario: un'amministrazione impaurita e timorosa che tenderà a chiudersi e a conservare piuttosto che a innovare, generando le condizioni emotive e culturali peggiori per avviare e attuare l'ennesimo processo di riforma della macchina pubblica. La verità è che questa riforma complica invece di semplificare, ingessa invece di fluidificare, deprime le competenze invece di valorizzarle, fa aumentare i costi invece di generare risparmi e rischia di paralizzare per mesi le strutture pubbliche.

In conclusione, la pubblica amministrazione va riformata, non deformata, ci sarebbero temi ben più importanti per mettere a valore la macchina: ristrutturare i processi produttivi, lanciare sul serio un'agenda digitale pubblica, riconvertire interi settori a bassa produttività. Inoltre, dopo venticinque anni di tendenziale privatizzazione e considerati gli scarsi risultati ottenuti con le ricette ispirate dal credo neoliberista, è doveroso interrogarsi sull'opportunità di cambiare rotta magari ripubblicizzando il rapporto di lavoro e riducendo al minimo l'ingerenza della politica sulle scelte tecniche, organizzative e gestionali (un'amministrazione basata sul pubblico concorso, poco condizionabile nell'organizzazione e totalmente autonoma nella gestione sarebbe un utile contrappeso istituzionale a sistemi politici sempre meno rappresentativi e sempre più autoreferenziali). Ma al di là delle possibili ricette alternative sull'innovazione del sistema pubblico emerge una sensazione di fondo: forse l'obiettivo inconfessabile della riforma è contribuire al superamento dei corpi intermedi³ (sindacati, organismi sociali, stampa, magistrature, dirigenza di carriera della pubblica amministrazione e, non ultimo, intellettuali, oramai sostituiti dal chiacchiericcio qualunque del web) considerati sempre di più come ingombranti cespiti ereditari della democrazia del novecento. Infatti la rappresentanza, la mediazione istituzionale, il sistema dei pesi e contrappesi, la distribuzione orizzontale dei poteri, sono sempre di più interpretati come categorie vetuste, incompatibili con la velocità sociale richiesta dalle nuove entità che hanno in mano i dispositivi del potere (i mercati, le istituzioni internazionali, i soggetti economico-finanziari globali) ai quali abbiamo ceduto pezzi di sovranità e ai quali sempre di più rispondono i Governi invece che ai cittadini. Se collocata in questo quadro la riforma della pubblica amministrazione appare non solo una riforma di settore che interessa gli addetti ai lavori, ma uno dei tasselli di un preoccupante disegno complessivo iperliberista ed autoritario che riguarda tutti.

Dirigente pubblico anonimo.

Ottobre 2016

³ Vedi il pensiero di Giuseppe De Rita <http://www.eticapa.it/eticapa/giuseppe-de-rita-una-politica-debole-senza-una-dirigenza-pubblica-forte/> e di Massimo Cacciari <http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-cacciari-la-formazione-della-elite-burocratica/>