

Il Decreto Legislativo 150/2009: un salto indietro di 20 anni per la burocrazia italiana

di Vincenzo Patricelli

Intervento al Convegno organizzato dalla CGE il 3 dicembre 2009

Introduzione

Dopo aver ascoltato gli interventi del dott. Talamo e del Prof. Tarasco - entrambi importanti perché ci hanno descritto il contesto politico in cui è maturato il decreto Brunetta (Talamo) e l'assoluta volontà di punire i dipendenti pubblici ma non lo Stato (Tarasco), si è accresciuta in me un'antica convinzione: fino a che il personale del pubblico impiego sarà gestito esclusivamente da economisti e giuristi non si farà mai un passo avanti sulla strada del miglioramento dei servizi ai cittadini.

I giuristi infatti, vedono i problemi solo dal punto di vista della produzione di norme; gli economisti trattano la cosa pubblica solo come centro di spesa. Concetti quali motivazione, coinvolgimento, senso di appartenenza, che da almeno 30 anni fanno parte del vocabolario corrente delle letterature internazionale di organizzazione aziendale, sociologia dell'organizzazione e policy making, non hanno alcun diritto di cittadinanza in chi si occupa di personale e di pubblico impiego in Italia.

La FLP, sin dall'insediamento del Ministro Brunetta, ha tentato di confrontarsi - com'è ovvio per qualunque sindacato che deve misurarsi con gli interlocutori che volta per volta la politica gli assegna - sul terreno del merito delle questioni.

Siamo convinti che sia possibile diminuire l'assenteismo nel pubblico impiego e che ci sia spazio per recuperi di produttività e, soprattutto, siamo convinti che sia possibile coniugare le due cose. Proprio per questo la prima cosa da chiedersi di fronte a questo Decreto Legislativo - che com'è noto è l'ultimo di una lunga serie di provvedimenti - è se vi sono possibilità che riesca in qualche modo a raggiungere gli obiettivi che sono enunciati nelle premesse del decreto e se è questa la maniera per aumentare la produttività e diminuire l'assenteismo.

Aumentare la produttività contro i lavoratori?

Il titolo del decreto recita: Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Riguardo alla ottimizzazione della produttività, avete mai visto un datore di lavoro che aumenta la produttività per decreto? Un datore di lavoro che aumenta la produttività insultando i propri dipendenti ogni giorno come ha fatto il ministro Brunetta, che in una trasmissione domenicale ha detto di "...aver dato in mano ai cittadini una clava per fare un mazzo così ai dipendenti pubblici"? Sapete perché non l'avete mai visto? Perché è risaputo - ed è una legge fondamentale di economia del lavoro, che un economista avvertito qual Brunetta dovrebbe conoscere - che laddove il datore di lavoro cerca di ridurre forzatamente i salari partendo dal presupposto che i lavoratori cercano di frodarlo, i lavoratori prendono le contromisure e rispondono diminuendo la produttività così che l'equilibrio si raggiunge a un livello in cui ci sono bassi salari e bassissima produttività; esattamente il contrario di ciò che serve per migliorare la qualità dei servizi resi nel pubblico impiego.

Invece il ministro Brunetta continua con questo decreto la strada già intrapresa con la Legge 133/2008, che prevedeva in caso di malattia, l'arresto domiciliare e la decurtazione del salario fondamentale, non quello accessorio come in malafede ha affermato il ministro attaccandosi ad una interpretazione meramente nominale. È indubbio che i bassi salari e l'impossibilità di rinunciare a quote di salario reale abbiano provocato la diminuzione delle assenze - adesso nel pubblico impiego si

va a lavorare anche quando si è ammalati – ma con un impatto sulla motivazione dei lavoratori che deprime ancor di più la produttività.

Il Decreto Legislativo 150/09 inoltre, sottraendo alla concertazione con le Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU) l'organizzazione del lavoro, toglie l'unica possibilità di partecipazione dei lavoratori degli uffici - che si esplicava appunto attraverso le RSU - facendoli diventare meri esecutori, cancella le possibilità di carriera in quanto per partecipare alle progressioni verticali non sarà più sufficiente un certo numero di anni di servizio nei quali si è dimostrato di fare bene il proprio lavoro e superare un concorso interno.

I concorsi interni sono cancellati e per fare carriera bisogna obbligatoriamente partecipare ad un concorso esterno e possedere il titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno, il che vuol dire che non sarà più possibile per un lavoratore in possesso del diploma accedere all'area dei funzionari (la terza o la quarta a seconda dei comparti del pubblico impiego) come non sarà più possibile l'applicazione dell'articolo 52, comma 6 del D.LGS 165/2001 che prevedeva, in casi particolari, l'inquadramento superiore a seguito dello svolgimento di mansioni superiori.

La parte relativa ai procedimenti disciplinari risulta ancor più punitiva di quella risultante dagli ultimi contratti collettivi, con i quali già venivano inasprite le sanzioni; a questo si aggiunga che la legge delega ha abolito i collegi arbitrali e fatto divieto alla contrattazione collettiva di istituirne di nuovi, rendendo così più onerosa l'impugnazione di eventuali provvedimenti disciplinari.

La chicca è però la pena prevista per le false attestazioni di presenza in ufficio: da uno a 5 anni di reclusione, più o meno come un omicidio colposo. È chiaro che con queste premesse e la demotivazione conseguente sarà difficile aumentare senso di appartenenza e abnegazione nei confronti di chi ti tratta da delinquente.

Trasparenza e miglioramento dei servizi

Questo per quanto riguarda la produttività, ma non andrà meglio riguardo alla trasparenza e al miglioramento dei servizi, che risentiranno, oltre che del calo di produttività conseguente al trattamento riservato ai dipendenti pubblici, delle misure contenute nel decreto che ci fanno tornare indietro di vent'anni, a un sistema burocratico orientato più a rispettare la norma che a soddisfare il bisogno di servizi da parte della cittadinanza.

Per fare un breve excursus, ricordiamo che fino a una ventina di anni fa la burocrazia era ancora di impronta weberiana, improntata al rispetto delle norme e non al soddisfacimento dei bisogni. Alla fine degli anni '80 si iniziò a parlare dell'esigenza di passare da una burocrazia law-oriented ad una market-oriented cioè da una orientata alla legge ad una orientata al cliente.

Per fare ciò, si disse, bisognava sburocratizzare la pubblica amministrazione. Si arrivò così alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, alla piena contrattualizzazione e a norme che permettessero l'affermarsi della managerialità nella pubblica amministrazione. Quale sia stato poi l'uso del Decreto legislativo 29/93 a delle norme a esso collegate sono un altro paio di maniche che esula dalla nostra trattazione odierna.

Successivamente, alla fine degli anni '90, grazie anche ai progressi della letteratura specializzata, ci fu la presa di coscienza che non bastava la sburocratizzazione e non erano sufficienti le norme per migliorare la pubblica amministrazione ma che bisognava mettere al centro del cambiamento gli uomini ed era fondamentale quindi il coinvolgimento dei lavoratori nel cambiamento.

Nei primi anni 2000 ci furono diverse pubblicazioni, curate dalla Funzione Pubblica, che raccomandavano la piena partecipazione dei lavoratori al miglioramento dei servizi, anche attraverso esperienze come il bilancio sociale, cioè l'analisi dell'impatto dell'azione della pubblica amministrazione sulla sua comunità di riferimento.

Oggi sembrano lontanissimi i tempi in cui la Funzione pubblica, guidata da un ministro della medesima estrazione politica di Brunetta e cioè Franco Frattini, raccomandava il coinvolgimento dei dipendenti pubblici nelle attività svolte per accrescere la produttività, teorizzava la necessità dello Stato, in tutte le sue accezioni, di essere proattivo nei confronti dei bisogni della popolazione e,

recepando le raccomandazioni dell'OCSE, commissionava studi in tal senso auspicando la circolazione delle best practices.

Infatti, con il Decreto 150, si torna alla burocrazia pura, più attenta al rispetto delle norme che ai bisogni dei cittadini, nonostante i proclami del ministro dicano il contrario. Quando si trasformano i dirigenti da manager in guardiani del personale attraverso una serie di minacciose misure che arrivano a prevedere la sanzione fino a tre mesi di retribuzione per la mancata attivazione di procedimenti disciplinari o la valutazione della responsabilità per il danno erariale nel caso di mancata individuazione delle eccedenze di personale, è chiaro che si torna a una fase in cui il dirigente (ma anche i lavoratori) subordinerà l'efficacia dei servizi resi ai cittadini al ferreo rispetto della norma, il cui mancato rispetto potrebbe portare a sanzioni gravi o gravissime.

Il sistema di valutazione secondo Brunetta

E che dire del sistema di valutazione? Brunetta pretende di risolvere il problema della produttività introducendo una pleora di organismi di valutazione, predeterminando i risultati del sistema di valutazione - al 25% di lavoratori niente salario accessorio, al 50% qualcosa, al restante 25% ricchi premi e carriera - senza coinvolgere in nessuna sua fase né i reali valutatori, i dirigenti, né i valutati.

Affinché sia chiaro sin dall'inizio il nostro pensiero, noi rivendichiamo il diritto di essere valutati al fine di sostituire all'arbitrio del principe, che oggi accompagna valutazioni nascoste che comunque vengono fatte in ogni organizzazione, criteri certi e trasparenti, ancorati a parametri comunicati preventivamente a tutti gli attori, in modo che si sappia in base a cosa si è valutati.

Senza valutazione non c'è crescita, ma se la valutazione è soltanto un metodo burocratico e sottintende un retro pensiero punitivo sarà rigettata dai valutati e finanche dai valutatori - i dirigenti - che nel decreto delegato non sembrano affatto coinvolti nel sistema di valutazione, decretandone il suo fallimento.

Non si può dire, a prescindere, che una percentuale dei lavoratori devono essere inseriti nella fascia bassa ed essere esclusi dal salario di produttività. La valutazione non è un momento catartico ma un serio processo culturale. E i risultati di un processo serio di valutazione non sono predeterminabili, salvo che non si voglia sviluppare un rifiuto preconcepito in tutta l'organizzazione.

In sostanza, ciò che vogliamo dire è che non è con la frusta che si aumenterà la produttività dei lavoratori pubblici ma attraverso un investimento culturale e anche economico che porti al coinvolgimento e alla crescita attraverso il processo di valutazione delle prestazioni e la valorizzazione di altri processi legati alla riqualificazione ed alla formazione;

Una valutazione seria mette in discussione tutti e pone le premesse per una crescita uniforme di tutti e tutto, in primo luogo dei servizi offerti all'utenza, laddove la valutazione postulata dal ministro della Funzione Pubblica nel suo decreto altro non è che il giudizio che un burocrate dà di altri burocrati di livello inferiore e che ha come unica conseguenza il ritorno alle Note di qualifica, abbandonate oltre 20 anni fa, e alle dinamiche di doppia appartenenza allo stato e a corporazioni politico-sindacali o, peggio, a sodalizi con interessi economici indicibili al fine di procurarsi non già una valutazione equa ma il giudizio migliore.

Cattivo sindacato o cattiva politica?

E a proposito di doppie appartenenze, il ministro preferisce dire che la colpa del mancato cambiamento è del cattivo sindacato e della cattiva politica e per questo sottrae materie alla contrattazione facendo diventare quasi un orpello il contratto nazionale e introducendo una misura che svuota la contrattazione oltre ogni misura - mutuata pari pari dal Disegno di legge a firma dei senatori del PD Ichino, Zanda, Finocchiaro, Nerozzi, Passoni, - ovvero la previsione che per qualunque contratto, se non si raggiunge un accordo l'amministrazione può provvedere autonomamente a regolare la materia.

Ma cosa fa contro la cattiva politica? Nulla. Non è stata modificata la legge sullo spoil-system. Negli ultimi dieci anni si sono succedute quattro maggioranze governative – due di centro-sinistra e altrettante di centro-destra – ma il pubblico impiego anziché essere considerato bene comune e come tale non piegabile a logiche di parte è stato oggetto di eccessive “attenzioni” che hanno portato al cambiamento, a ogni cambio di governo, di dirigenza centrale e periferica minando la stabilità e la continuità amministrativa di cui la pubblica amministrazione ha assolutamente bisogno per funzionare. Tutti gli esecutivi che si sono succeduti non si sono accontentati di fissare gli indirizzi politici e controllare che questi fossero attuati correttamente ma hanno stimolato il nascere e il consolidarsi di logiche di appartenenza politica negli strati più alti dell’apparato burocratico, che a loro volta l’hanno trasmessa agli strati inferiori.

Per questo è fondamentale un ripensamento profondo di questo decreto, che riporti la politica al suo ruolo naturale d’indirizzo e lasci la gestione nelle mani di manager capaci, e non di dirigenti nominati in virtù delle appartenenze, coadiuvati da un apparato burocratico forte che sia partecipe del cambiamento e del miglioramento dei servizi attraverso procedure non burocratiche e condivise.

Un apparato burocratico – non lo diciamo noi ma Howlett e Ramesh, esperti internazionali di policy – per essere forte deve avere un mandato chiaro, un’etica professionale marcata e godere dell’appoggio, senza subire le interferenze, dei politici nell’attività quotidiana. L’autonomia della burocrazia dai politici e dai gruppi della collettività contribuisce alla sua forza ed efficacia nel policy making.

È fondamentale difendere il nostro ruolo di dipendenti pubblici, sempre più debole economicamente, sempre più svilto dalle scorribande della politica e dagli insulti di questo ministro della pubblica amministrazione.

E se dobbiamo difenderci lo faremo con la forza delle nostre proposte, per cambiare questo decreto che, come abbiamo visto, non assicura né la crescita della produttività né tanto meno il miglioramento dei servizi; abbiamo tempo fino al 31 dicembre 2010 per adeguare i nostri contratti integrativi alle previsioni normative. Ebbene, prima di applicare questa norma iniqua e dannosa per il paese cercheremo di prenderci tutto il tempo che essa ci ha concesso.

Nel frattempo, usiamo questo tempo per riscrivere il decreto 150/2009 con la forza delle idee e del confronto.