

Dalla “selva oscura” alla trasparenza Etica, lavoro e Pubblica Amministrazione

Umberto Buratti

Scuola Internazionale di Dottorato in “Formazione della Persona e Mercato del Lavoro”
Università di Bergamo

Abstract

The article provides an examination of ethics in the Italian Public Sector, whose management is often problematic due to a number of reasons (its extent, its diversity and new and old stereotypes characterizing public workers). Words describing the Public Sector arena provides a significant contribution to raise awareness of main aspects of such field disclosing relevant ethical tensions and issues useful to take cognizance of its full significance.

Anche per il lavoro pubblico il problema cardine è quello dell'organizzazione del lavoro in modo *razionale*: non solo nel senso della razionalità strumentale, cioè della funzionalità e produttività, ma anche e soprattutto in quello della ragione valutante e quindi della giustizia e degli obiettivi e delle finalità, delle loro priorità e della distribuzione di oneri e vantaggi.

C. M. Martini, *Educare al servizio. Per un'etica nella pubblica amministrazione*

La Pubblica Amministrazione è un luogo tipico in cui si presentano conflitti tra attori diversi con fini il più delle volte diversi, dove emergono i classici problemi di natura organizzativa di qualsiasi organizzazione complessa, e (quello che qui più interessa) diventa la sede in cui si manifestano dilemmi morali che si presentano nel momento delle decisioni.

N. Pasini, *Etica e pubblica amministrazione: analisi critica di alcune esperienze straniere*

Pubblica amministrazione: una selva oscura

Fissare lo sguardo sul lavoro pubblico non è cosa semplice. Tutti i giorni, infatti, si ha a che fare con la Pubblica Amministrazione, tuttavia, proprio una simile familiarità non è di aiuto nel momento in cui è necessario fare uno sforzo di analisi ulteriore. L'oggetto – vista la sua vicinanza – si sfoca, rimanendo avvolto da una certa indeterminatezza che sembra aumentare ogni qual volta si cerchi di penetrare entro le fitte maglie del sistema amministrativo italiano.

Il velo di oscurità che avvolge la Pubblica Amministrazione dipende da

diversi fattori: le dimensioni quantitative del lavoro pubblico italiano, l’eterogeneità delle mansioni che esso racchiude, il suo linguaggio e quello che lo descrive.

Porre lo sguardo sulla Pubblica Amministrazione significa addentrarsi in questa “selva oscura” di dantesca memoria, attraversarla, per fare emergere quell’*ethos* che le è proprio e che spesso rimane imbrigliato e nascosto.

Pubblica Amministrazione: una questione quantitativa e qualitativa

La Pubblica Amministrazione italiana conta quasi tre milioni e mezzo di dipendenti, una quota destinata a crescere intorno ai quattro o cinque milioni di persone se si tiene conto anche di coloro che rivestono una carica elettiva o prestano servizio presso qualche società partecipata.¹ Un vero e proprio “esercito” o, come spesso viene detto, la “più grande impresa italiana”. Tuttavia non sono unicamente le dimensioni numeriche a rendere la Pubblica Amministrazione un’organizzazione difficile da analizzare, poiché il problema si ripresenta anche dal punto di vista qualitativo.

Il lavoro pubblico è formato da tanti “lavori pubblici”: si va dai medici e gli infermieri degli ospedali, agli insegnanti di ogni scuola di ordine e grado, passando dalle forze dell’ordine e da coloro che svolgono una mansione amministrativa a livello nazionale, regionale o locale. L’Amministrazione Pubblica, quindi, non è un tutt’uno, al contrario, è un insieme di professionalità distinte tra di loro, il più delle volte accomunate dal solo fatto di condividere un medesimo contratto di lavoro pubblico.²

Attraversare la “selva oscura” amministrativa significa dar voce ed espressione a tutte le eterogenee realtà particolari che la compongono, evitando, un’omologazione ed un appiattimento che renderebbe la ricerca sicuramente più semplice, ma, al contempo, sterile.

Il contratto: condizione necessaria, ma non sufficiente

Una soluzione possibile, per orientarsi all’interno dell’Amministrazione Pubblica italiana e restituirla così come essa è nella realtà, sembra poter consistere nella lettura dei diversi contratti che disciplinano i molti lavori pubblici. Attraverso un’analisi dettagliata delle mansioni, degli inquadramenti, degli obblighi e dei diritti contrattuali, infatti, il lavoro alle pubbliche dipendenze potrebbe emergere con chiarezza e precisione tanto nella sua eterogeneità quanto nella sua omogeneità.

Una simile operazione, tuttavia, pone qualche dubbio. Il lavoro, infatti, è

¹ B. G. Mattarella, *Le regole dell’onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 7. Secondo i dati OCSE/PUMA 2002 in Italia ci sono 54 dipendenti pubblici ogni 1000 abitanti.

² La stessa comunanza derivante dal contratto di lavoro non è del tutto omogenea. Vi sono, infatti, lavoratori il cui rapporto negli anni Novanta del secolo scorso è stato “contrattualizzato”, seguendo logiche simili a quello in essere nel settore privato, e vi sono, invece, lavoratori il cui rapporto è rimasto soggetto a norme di diritto pubblico – magistrati, forze dell’ordine, professori universitari – così come si evince dagli articoli 2 e 3 del d. lgs. 165/2001.

sempre qualcosa in più rispetto al contratto che lo disciplina, anche se quest'ultimo assume, in particolar modo nel pubblico impiego, un valore quasi sacrale che va ben oltre il dettato dell'articolo 1371 del codice civile per cui: «Il contratto ha valore di legge tra le parti».

La sacralità delle prescrizioni contenute nel contratto di lavoro emerge dal continuo riferirsi ad esso in ogni situazione da parte dei dipendenti pubblici, talvolta addirittura forzandone in maniera distorta il valore, come testimonia un'esperienza riportata dal professor Ichino nel suo libro «I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica»:

Professore, senta questa. Nella scuola è molto radicata l'idea che sia normale che ogni insegnante faccia 30 giorni di malattia ogni anno. Una collega che a fine anno ne aveva fatti ancora solo 10 mi dice che è incerta sul come utilizzare gli altri 20 che le “avanzano”. Mi vede un po' perplessa; in effetti, un po' perplessa sono perché io vedo lei sana come un pesce; e allora mi dice: “Ma gli altri 20, che dovrei farne? Regalarglieli?”³.

La sporgenza del lavoro sul contratto fa sì che la “fredda” lettura di questo sia condizione necessaria, ma non di per sé sufficiente per percorrere la Pubblica Amministrazione italiana. Il contratto rimane sullo sfondo, come strumento fondamentale, ma pur sempre parziale.

Si è ancora alle soglie della “selva oscura” e gli ingressi possibili appaiono molti. Occorre compiere una scelta.

La Pubblica Amministrazione come sistema amministrativo

La fitta presenza contestuale di molteplici lavori all'interno della Pubblica Amministrazione obbliga ad una scelta metodologica, onde evitare il duplice rischio di perdersi in un'eterogeneità che sconfinava nella confusione oppure di sacrificare e schiacciare una simile eterogeneità in una “comoda” omogeneità.

Di fronte ai “mille lavori” del lavoro pubblico occorre tener presente che molte professioni – medici, insegnanti, tecnici, professionisti legali – sono divenute “pubbliche” solo in un secondo momento, quando lo Stato ha vocato a sé compiti in precedenza propri del settore privato, dando vita a quel sistema di *welfare* caratterizzante la seconda metà del secolo scorso. Si tratta di professionalità che possiedono, e spesso custodiscono gelosamente, una propria consolidata tradizione, un *ethos* lavorativo storico sedimentato nel tempo, che solo marginalmente viene intaccato dal fatto di essere parte di un sistema pubblico. Ciò appare con maggiore chiarezza nell'epoca attuale, caratterizzata dalla crisi del sistema di *welfare* tipico del Novecento. Lo Stato inizia a “ritirarsi” da molti settori che aveva inglobato in precedenza, lasciando nuovamente spazio all'impresa privata, secondo il noto principio di sussidiarietà. Da una simile contrazione statale queste professioni sono, ancora una volta, toccate solo marginalmente, per tal motivo, esse sono in grado di rivelare solo in modo molto limitato le tipicità proprie del lavoro alle pubbliche dipendenze.

³ P. Ichino, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra Amministrazione Pubblica*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 2006, p. 94.

La molteplicità dei lavori del settore pubblico obbliga, quindi, a concentrarsi primariamente sulle professionalità più rappresentative che coincidono con il sistema amministrativo in quanto tale, che sorge con il sorgere dello Stato e perde di senso senza di esso.

Di fronte alla “selva oscura” e ai suoi mille possibili ingressi occorre optare per il sentiero principale che attraversa la Pubblica Amministrazione in quanto complesso sistema amministrativo che gestisce e organizza lo Stato, mediante un’articolazione piramidale fatta di uffici che dal centro giungono fino alla periferia.

Un linguaggio ambiguo

Le fitte maglie della Pubblica Amministrazione paiono, un po’ alla volta, diradarsi lasciando emergere un possibile sentiero di ricerca percorribile. Tuttavia, l’indeterminatezza che avvolge il pubblico impiego pare alimentata da un altro elemento, troppo spesso lasciato in secondo piano: il linguaggio.

Le parole che raccontano il lavoro alle pubbliche dipendenze appaiono, infatti, molto poco innocenti. Esse non si limitano a descrivere il fenomeno, ma nella descrizione stessa sono portatrici – inconsapevolmente o meno – anche di un giudizio di valore. Lo stesso aver parlato della Pubblica Amministrazione nei termini di “selva oscura” è indice dell’ambiguità strutturale del linguaggio che oscilla continuamente tra la semplice descrizione e il giudizio.

Se è vero in generale che: «l’idea di lavoro è sempre culturalmente qualificata, dipendendo comunque da modelli filosofico-culturali, religiosi e sociali»⁴ e che: «le precomprensioni religiose e filosofiche, in particolare, portano con sé una serie di questioni vivaci e dibattute, che si ripresentano in tutta la loro attualità»⁵, questo sembra valere con maggior forza per il settore del lavoro pubblico.

Da qualunque lato si voglia osservare la Pubblica Amministrazione e in qualunque modo si voglia parlarne sembra impossibile evitare il ricorso a parole ambigue che a loro volta alimentano giudizi e pregiudizi intorno al lavoro pubblico.

Basta porre attenzione ai sinonimi come “apparato amministrativo”, “macchina amministrativa” e “burocrazia” utilizzati al posto di Amministrazione Pubblica per rendersi conto dell’impossibilità di uscire da un dire che è già, in parte, un giudicare.

L’apparato amministrativo

L’espressione “apparato amministrativo” rimanda all’idea di un organismo complesso nel quale ogni parte svolge automaticamente e ripetitivamente la propria funzione che non ha valore in sé stessa, ma solo in quanto membro di

⁴ F. Riva, *Idoli della felicità. Lavoro, festa e tempo libero*, Città Aperta Edizioni, Troina, 2006, p. 27. Cfr. anche F. Riva, *La Bibbia e il lavoro: prospettive etiche e culturali*, Edizioni Lavoro, Roma, 1997.

⁵ *Ibidem*.

un tutto più ampio e onnicomprensivo. Appare allora evidente che, così come nell'apparato digerente ciascun elemento ha senso unicamente in funzione della digestione, allo stesso modo all'interno dell'apparato amministrativo ogni lavoratore ha senso solo in funzione del procedimento amministrativo.

La mera funzionalità della parte rispetto al tutto è, quindi, il messaggio sotteso all'espressione, apparentemente innocente e neutra, "apparato amministrativo". Entro i confini di questa strumentalità viene a esaurirsi il senso e il significato del lavoro pubblico e dei suoi dipendenti. Una Pubblica Amministrazione simile ha nell'utilitarismo l'orizzonte di riferimento attorno cui misurare e considerare tanto il lavoro quanto i lavoratori.

La macchina amministrativa

Un altro sinonimo, utilizzato di frequente per indicare la Pubblica Amministrazione, è l'espressione "macchina amministrativa". L'origine di questo epiteto risale alla fine dell'Ottocento, fu lo stesso Cavour nel 1853, infatti, a parlare di "rotismi amministrativi durante il dibattito intorno alla legge che dava vita all'Amministrazione sabauda e poi italiana."⁶

Dietro ad una simile idea non è difficile intravedere molti elementi tipici tanto del positivismo quanto dell'organizzazione tayloristica del lavoro. Se l'Amministrazione è una macchina i lavoratori non sono null'altro che parti meccaniche da muovere a comando e più si riesce a "far girare" il motore, maggiore sarà il risultato finale. Ottimizzare il lavoro significa, in questo caso, eliminare tutto ciò che non permette ai meccanismi di funzionare "a pieno regime".

Accanto alla visione strumentale/funzionale propria dell'espressione "apparato amministrativo" si aggiunge, così, una fredda concezione meccanicistica del lavoro che considera l'elemento umano e personale proprio di ogni lavoratore come un fattore contingente, se non addirittura, ostile al buon funzionamento complessivo della macchina. La "variabile umana", infatti, può in alcuni casi incidere negativamente sul ciclo meccanico di lavoro.

La freddezza strumentale non è l'unico elemento che emerge da una simile interpretazione della Pubblica Amministrazione, accanto ad essa si impone anche un necessario dirigismo. I "rotismi" non girano da soli, ma necessitano di un capo che li metta in funzione e li guidi, senza cui il motore rimarrebbe spento. L'Amministrazione Pubblica, concepita come macchina, porta così contemporaneamente ad una progressiva deresponsabilizzazione dei singoli lavoratori, che senza un *input* esterno non sono tenuti a "mettersi in moto", ed alla consegna dell'intero sistema amministrativo nelle mani di un "conducente".

Di queste potenzialità nascoste nell'ideale meccanicistico del lavoro pubblico si era accorto lo stesso Benito Mussolini che ebbe a dire:

La burocrazia è sempre migliore di quello che si dipinge. È una forza continua e quotidiana dello Stato, che va sapientemente secondata con amore e senza falsi

⁶ AA. VV., *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1997, a c. di A. Varni, G. Melis, p. 10.

disprezzi. È come un motore gigantesco, il quale, nei primi anni del suo funzionamento, ha un ritmo regolare e fervido, che è suscettibile di un improvviso arresto... Allora intervengo io. Spingo una leva ed il motore che si era arrestato oppure girava a folle, sotto l'impulso di quella leva si ingrana e il ritmo ripiglia regolare.⁷

Dietro all'apparente innocenza dell'espressione “macchina amministrativo” si nasconde quindi un denso sostrato culturale e valoriale che, ancora una volta, rende complesso ogni discorso sul lavoro nella Pubblica Amministrazione.

La burocrazia

Un'ultima espressione usata quale sinonimo di Amministrazione Pubblica è il termine burocrazia. Essa appare sia tecnicamente sia etimologicamente – dal francese *bureau* e dal greco *kràtos* ovvero insieme degli impiegati dell'Amministrazione Pubblica – la locuzione più “neutrale” e “innocente” nel descrivere il lavoro alle pubbliche dipendenze.

Nel corso del tempo, tuttavia, l'evoluzione e l'involuzione della Pubblica Amministrazione ha fatto sì che la parola burocrazia perdesse parte della propria neutralità per assumere una polivocità di significati tra cui spicca quello di “mala amministrazione”.⁸

Nel linguaggio comune al termine “burocrazia” o “burocratico” viene associato spesso un valore negativo, coincidente con qualcosa di non funzionante, lento, incapace a svolgere la propria funzione in modo produttivo ed efficace. Si riproduce una spersonalizzazione che, in questo caso, avviene attraverso una generalizzazione indebita verso il basso, per cui se la burocrazia è un qualcosa di inefficiente, allora coloro che ne fanno parte sono tutti a loro volta nullafacenti o fannulloni, come spesso si sente dire.

Il termine burocrazia possiede in sé stesso anche un'altra possibile degenerazione in quanto inteso in senso strettamente etimologico quale: “potere degli uffici”. In questo caso l'insieme burocratico diviene qualcosa di chiuso, autoreferenziale che ha il proprio “senso compiuto” solo dentro di sé, slegandosi completamente dall'esterno.

Un simile rischio è divenuto – almeno in l'Italia – una realtà concreta: una Pubblica Amministrazione talmente chiusa in sé stessa da creare una sorta di “meta-linguaggio”, il cosiddetto “burocratese”, che necessita di veri e propri “manuali di traduzione”.⁹ La Pubblica Amministrazione ridotta a “universo parallelo” provoca una seconda spersonalizzazione che nasce dall'incomunicabilità e dall'impossibilità di dialogo con il mondo esterno che diviene estraneo.

⁷ G. Melis, *Uomini e scrivanie. Personaggi e luoghi della pubblica amministrazione*, Editori Riuniti, Roma, 2000, p. 15. Il testo originale si trova in B. Mussolini, *Opera Omnia*, vol. XX, Firenze, 1956, p. 24.

⁸ A. Panebianco, *Burocrazie pubbliche*, in «Manuale di scienza della politica», a c. di G. Pasquino, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 386.

⁹ Cfr, Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche. Proposta e materiali di studio*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993; A. Fioritto, *Manuale di stile: strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Si dà nuovamente una spersonalizzazione del senso e del significato del lavoro alle pubbliche dipendenze più difficile da estirpare, rispetto le precedenti, perché si origina nella rottura della parola che non riesce più a comunicare, dividendo la comunità degli uomini.

Dentro le ambiguità

Le ambiguità del linguaggio che racconta e descrive la Pubblica Amministrazione sembrano infittire ancora una volta la “selva oscura” che appare davanti quando si affronta la questione del lavoro pubblico.

L’aver esplicitato parte dei sottesi spesso dimenticati e sui quali di rado si pone attenzione non ha come scopo la ricerca e la creazione di nuovi neologismi “più puri” e svincolati da condizionamenti culturali, cosa che appare impossibile. Il mito della purezza del linguaggio, infatti, ha già affascinato la comunità degli uomini, ma non è giunto al risultato sperato, forse proprio perché purificare il linguaggio significa spogliarlo dell’umanità che gli è propria ed è proprio questa umanità che si sta cercando e, se si nasconde nelle pieghe del linguaggio, è da lì che occorre partire.

La “selva oscura” si dipana, allora, non purificando, ma al contrario, mantenendo nella sua ambiguità e attraversando il linguaggio che la descrive, per far emergere con chiarezza le visioni di uomo e di lavoro che si celano dentro di esso.

Le espressioni “apparato amministrativo”, “macchina amministrativa”, “burocrazia”, e i miti che alimentano diventano, così, la via d’accesso all’interno della “selva oscura” che è l’Amministrazione Pubblica. In essi, ancora più che nei contratti di lavoro, pare possibile rinvenire il sentiero che porta all’autentico del lavoro pubblico e al suo *ethos* sotteso.

I MITI DEL PUBBLICO IMPIEGO

La letteratura e la cinematografia nazionale presentano diversi esempi di racconti in “presa diretta” che descrivono l’Amministrazione Pubblica italiana.¹⁰ Questi, nel tempo, hanno contribuito a costruire una vera e propria mitologia del lavoro pubblico. Si tratta, il più delle volte, di narrazioni che si muovono sul sottile confine tra il tragico e il comico e che raccontano il mondo amministrativo con un certo malcelato disincanto e distacco, quasi fosse una realtà “altra” e “misteriosa” rispetto al quotidiano e ai suoi ritmi.

Fin dall’origine – la prima commedia sull’Amministrazione Pubblica è la

¹⁰ Cfr. M. Serao, *Telegrafi di Stato*, 1885; E. De Marchi, *Demetrio Pianelli*, Vallecchi, Firenze, 1970, a c. di L. Baldacci, I ed. 1890; L. A. Vassallo, *La famiglia de Tappetti*, Treves, Milano, 1917, I ed. 1903; P. Jahier, *Resultanze in merito alla vita e al carattere di Gino Bianchi: con un allegato*, Libreria della “Voce”, Firenze, 1915; C. Montella, *Incendio al Catasto*, Vallecchi, Firenze, 1956; S. Ambrogi, *I burosauri: commedia in due tempi*, G. Feltrinelli, Milano, 1963; V. Cerami, *Un borghese piccolo piccolo*, Garzanti, Milano, 1976. A livello cinematografico: M. Soldati, *Le miserie del signor Travet*, 1945; Steno e M. Monicelli, *Totò cerca casa*, 1949; A. Lattuada, *Il cappotto*, 1952; M. Soldati, *Policarpo ufficiale di Scrittura*, 1959; G. Puccini, *L’impiegato*, 1960; E. Olmi, *Il posto*, 1961; M. Monicelli, *Un borghese piccolo piccolo*, 1977.

pièce teatrale di Vittorio Bersezio «Le fatiche ‘d Monsù Travet», scritta e messa in scena nel 1863 a Torino, neonata capitale di Italia – i diversi autori, nell'enfatizzare i personaggi e i fatti della quotidiana vita lavorativa, hanno voluto metter in evidenza le contraddizioni e le tensioni che si nascondono all'interno del lavoro pubblico.¹¹ La forza di tali racconti fa sì che l'impiegato di oggi, alle prese con la Riforma Brunetta, condivide molte delle difficoltà e delle (deboli) speranze del dipendente pubblico dell'appena sorto Regno di Italia, descritto da Bersezio.

I miti che riguardano la Pubblica Amministrazione sembrano, così, possedere una valenza “sovra-storica”, ma soprattutto hanno una forte valenza di critica politica che spesso viene dimenticata. Recuperare il valore di denuncia del mito permette di smascherare l'ipocrisia di chi piega il racconto mitologico, depotenziandolo della sua forza di denuncia, a manifesto e slogan da usare pro o contro qualcuno. Dentro ai miti, infatti, si nasconde spesso una carica di denuncia che non chiede di essere strumentalizzato - come nel caso del dibattito precedente alla Riforma Brunetta, tutto incentrato sul mito del pubblico dipendente quale “fannullone”, attorno cui si sono schierati due fazioni opposte che hanno impedito un vero e proprio dialogo – ma, al contrario di essere ascoltato.

Attraversare i racconti mitologici - mettendo idealmente in dialogo il Monsù Travet di Bersezio con il Nullafacente raccontato dal professor Ichino - significa far emergere quell'*ethos* sotteso al lavoro pubblico spesso soffocato e che riesce a trovare espressione solo nella parodia e nella commedia.

L'eterna lotta tra pubblico e privato

Uno dei miti caratterizzanti l'intera letteratura sulla Pubblica Amministrazione è quello che riguarda il rapporto tra pubblico e privato. I due mondi sono posti, sin dall'origine, in una tensione dialettica e in uno stato di conflitto permanente. Tra Pubblica Amministrazione e mondo del lavoro privato sorge, così, un'“eterna lotta” per la reciproca supremazia.

Le origini

Il mito dell'“eterna lotta” tra settore pubblico e settore privato sorge con la nascita dell'Amministrazione stessa ed è presente già con forza all'interno della commedia di Bersezio.

Il buon lavoratore pubblico, fedele servitore dello Stato, non può accettare, infatti, che la propria figlia si sposi con un “umile” uomo del commercio. L'impiegato del Regno gode, almeno esteriormente, di uno *status sociale* distinto e superiore rispetto a chi si “sporca le mani” operando nell'industria, e poco importa se una simile supremazia sia più di facciata che di sostanza, visti i magri stipendi, le scarsissime possibilità di carriera e un lavoro poco o nulla gratificante.

La commedia del Bersezio ruota interamente attorno alla caricatura del

¹¹ V. Bersezio, *Le miserie 'd Monsu Travet*, Centro Studi Piemontesi, Torino, 2001, ed. critica a c. di G. Rizzi e E. Malerba.

dipendente pubblico che sente su di sé il peso di questa superiorità per difendere la quale è disposto è impegnare i propri affetti personali al monte di pietà pur di permettere alla moglie una toeletta decorosa, un vestito nuovo o pur di avere a disposizione la cameriera per le faccende domestiche.

Nei ripetuti dialoghi tra Monsù Travet e il fornaio - il Signor Giacchetta - lo scontro passa, però, dal semplice piano della difesa dell'onorabilità dell'impiego pubblico a quello dell'opposizione di due concezioni di lavoro e mondo che paiono tra loro inconciliabili.

GIACCHETTA: Vi si offrì un posto nel commercio! Ma sì, voi eravate figlio di un magro impiegato che a vostra madre non aveva lasciato altro che una sottile pensione, e vi pareva di degradarvi! Bene! Dopo esser corso a raccomandarvi al terzo e al quarto, siete entrato volontario in un ufficio; finalmente, dopo un bel po' di anni e lambicchi, vi fu fatta grazia di passar a stipendio. In trentadue anni di servizio, guardate ora a qual punto siete ridotto!

TRAVET: Ma...

GIACCHETTA: Io non isdegnai di entrare presso un fornaio per tenergli i conti e scrivergli le lettere. Mi sono applicato con tutto lo zelo. [...] Ora che quel brav'uomo è morto, io sono per metà socio di suo figlio. [...] La nostra è una delle botteghe meglio avviate, e c'è il gruzzoletto. Quanto a me ho nel mondo quella posizione che venti buone mila lire di rendita procurano, io sono libero, indipendente; non superiori che mi guatino di stracciasacco; faccio quanto mi pare e piace; non fo' di cappello a nessuno, poiché io non ho bisogno d'alcuno, e se sono quel che sono non lo debbo che al mio lavoro.

TRAVET: Voi siete stato fortunato! Io invece toccai ogni disgrazia. Quanto più sgobbo a lavorare meno avanzo. Adesso poi, pel colmo, mi perseguita il Capo-Sezione, un animale ringhioso. [...] Da qualche anno aspetto una promozione che m'è dovuta, e non viene mai! Pazienza! Ma ora spero che ogni cosa sia per mutare. Mia moglie vuol raccomandarmi al Direttore generale!¹²

Il dialogo tra i due protagonisti mostra come la posta in palio non sia solamente la presunta supremazia del settore pubblico su quello privato, ma vada molto più profondità, giungendo alle radici stesse del senso e del valore del lavoro.

Monsù Travet accusa il fornaio di svolgere una mansione – che seppur redditizia - è umile in quanto implica lo “sporcarsi le mani”. Nelle parole dell'impiegato pubblico riecheggia con forza l'antichissima svalutazione del lavoro manuale a favore di quello intellettuale. Dalla sua, infatti, Monsù Travet ha il prestigio di servire direttamente il Regno e di svolgere una mansione di “intelletto, anche se spesso, nella pratica quotidiana, questa si riduce all'attività di copista. Dall'altro lato, il Signor Giacchetta rivendica, con altrettanta forza, la propria indipendenza, il non aver barattato la propria libertà in cambio di un misero stipendio e di un prestigio sociale che nasce non dall'interno, bensì è dovuto unicamente dal far parte di un'organizzazione. Una posizione quella espressa dalle parole del fornaio che sembra coincidere del tutto con l'opinione di Bersezio che nella presentazione della propria commedia attaccava direttamente la (finta) borghesia degli impiegati pubblici che: «vedeva nella carriera degli impieghi una illustrazione per suoi figli, onde venivano per così dire elevati al di sopra del ceto dei trafficanti e bottegai».¹³

All'inizio della storia dell'Amministrazione italiana lo scontro pubblico e privato sembra, quindi, riproporre in modo aggiornato l'antica separazione,

¹² V. Bersezio, *Le miserie “d Monsu Travet*, cit. pp. 248-249.

¹³ *Id.*, p. 241.

anche gerarchica, tra arti liberali e arti meccaniche.

Il fondamento dell'*ethos* del lavoro pubblico dipende, infatti, più che da ragioni intrinseche, da fattori estrinseci e culturali: l'esser servitore diretto dello Stato e del Re, unitamente allo svolgere una mansione intellettuale, per lo meno sulla carta. Al contrario, il lavoro privato – come mostrano le riflessioni dell'“umile” fornaio - trova il proprio fondamento in se stesso, nell'autodeterminazione che esso presuppone e nella libertà, intesa come indipendenza e mancata subordinazione, che essa determina. Occorre domandarsi, infatti, se le parole di Giacchetta: «non fo' di cappello a nessuno, poiché io non ho bisogno d'alcuno, e se sono quel che sono non lo debbo che al mio lavoro»¹⁴ potrebbero essere poste in bocca anche a Monsù Travet.

Dentro ai dialoghi tra i due protagonisti sorge un interrogativo: se l'*ethos* del proprio lavoro – come nel caso di Monsù Travet - dipende primariamente da fattori esterni, una volta che questi vengono meno che ne è di quello? In altre parole, la fine sia del valore dell'esser servitore dello Stato sia la fine della superiorità del lavoro intellettuale quali conseguenze hanno sull'*ethos* del lavoro pubblico?

Dalla fine del periodo fascista agli anni Novanta

Un *ethos* del lavoro pubblico fortemente incentrato su fattori estrinseci rischia di comprometersi nel momento in cui questi perdono la loro centralità e superiorità ed è ciò che è accaduto progressivamente dal Secondo Dopoguerra ad oggi, con il successivo venir meno dell'ideale del “servitore dello Stato”.

L'evoluzione della Pubblica Amministrazione negli ultimi sessant'anni è alquanto complessa: essa ha ampliato i suoi compiti, includendo servizi dapprima propri del settore privato o mutualistico, e, al contempo, ha aumentato vertiginosamente il numero dei suoi membri. Nel periodo fascista si pongono le basi del successivo sviluppo del sistema amministrativo italiano, durante il Ventennio si assiste al progressivo esaurirsi dei lavoratori pubblici formati nel periodo post-unitario e liberale e l'avvento di forze nuove. L'ingresso all'interno della Pubblica Amministrazione, soprattutto negli Enti di nuova generazione, avviene più per fedeltà al Regime che per spirito di servizio. Un simile fatto, che può apparire un dettaglio, in realtà, alla lunga mina alla base uno dei presupposti fondamentali dell'*ethos* del lavoro pubblico: l'idea di essere un servitore dello Stato o come recita l'articolo 98 della Costituzione Repubblicana del 1948 di agire: «nell'interesse esclusivo della Nazione». Nel Secondo Dopoguerra prevale l'atteggiamento per cui si entra nella Pubblica Amministrazione mediante un'idea distorta e degenerata di servizio: il servilismo nei confronti di un particolare partito politico.¹⁵

L'erosione progressiva dello “spirito di servizio” si accompagna al detrimento del lavoro intellettuale ritenuto superiore e più nobile rispetto al lavoro manuale. Il Novecento – tanto sul versante socialista/comunista quanto su quello liberale/liberista - è il secolo dell'esaltazione del lavoro che “gode” del frutto delle proprie mani. Il saper fare supera nella scala gerarchica il mero

¹⁴ Id., p. 248.

¹⁵ Cfr. G. Melis, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 64.

conoscere per conoscere. Il lavoro intellettuale perde la propria centralità e presunta superiorità. A questo si aggiunge lo smascheramento del lavoro pubblico in quanto lavoro d'intelletto. Le mansioni intellettuali di cui era fortemente geloso e orgoglioso il Monsù Travet di Bersezio mostrano il loro carattere di monotonia e ripetitività. Il lavoro “intellettuale” pubblico si scopre improvvisamente meccanico e manuale e il dipendente si mostra per quello che è ovvero un copista dotato di: «quella abilità automatica che acquista la mano di chi scrive molto, che sa andare da sé e quasi ragionare da sé, anche quando il cervello è assente».¹⁶

La frattura diviene non solo teorica, ma anche sociale. Il Nord del Paese segue la via delineata dal Signor Giacchetta e si tuffa nel commercio e nell'industria; il Sud, al contrario, segue le orme di Monsù Travet preferendo la sicurezza offerta dalla Pubblica Amministrazione, all'indipendenza del libero mercato.

L'eterna lotta tra pubblico e privato sembra assestarsi su un'equa separazione di competenze. Il mito della superiorità del lavoratore pubblico lascia spazio ad una mal celata indifferenza e a una reciproca “mal-sopportazione”.

La vittoria del Signor Giacchetta?

Negli anni Novanta l'eterna lotta tra pubblico e privato conosce una nuova fase. Il mito della superiorità del lavoro pubblico rispetto a quello privato subisce un'ulteriore sconfitta. Una serie di scandali mette in luce uno scenario fortemente degradato di una Pubblica Amministrazione che ha confuso l'«agire nell'interesse esclusivo della Nazione» con l'«agire nell'interesse esclusivo della classe politica».

Il servilismo supera i livelli di guardia, facendo esplodere i costi e non fornendo un servizio adeguato. Il sentimento pubblico di indifferenza nei confronti della Pubblica Amministrazione lascia sempre più spazio ad un desiderio di “risanamento” non solo finanziario, ma anche morale del lavoro alle pubbliche dipendenze.

Il Signor Giacchetta sembra vincere nei confronti del Monsù Travet, in quanto la rinascita dell'*ethos* del lavoro pubblico sembra possibile solo grazie all'ausilio dell'*ethos* lavorativo proprio del settore privato. La parola d'ordine diviene: «privatizzare la Pubblica Amministrazione», poiché solo la competizione propria del libero mercato stimola verso il meglio, permettendo ai lavoratori di ritrovare il senso del proprio lavorare. È un susseguirsi di proposte e riforme – da Bassanini a Brunetta – che vedono nell'introduzione lenta, ma progressiva di meccanismi del settore privato la via di uscita per recuperare quell'*ethos* lavorativo perduto. Accadere come nel finale della commedia di Bersezio nel quale Monsù Travet, stanco dell'ennesima ingiustizia e sconfitta lavorativa, lascia il proprio ufficio pubblico per mettersi a lavorare con il Signor Giacchetta.

In una sorta di eterogenesi dei fini sembra quasi che la catarsi

¹⁶ G. Melis, *The frontier innovation on Public Administration*, in «www.caimea.org», p. 8.

dell'Amministrazione non possa avvenire se non attraverso il passaggio attraverso l'*ethos* del lavoro privato. La lotta per la supremazia pare concludersi, quindi, con il “risanamento morale” del lavoro pubblico mediante l'etica propria del lavoro privato.

Oltre il manicheismo

Il rapporto conflittuale, emerso dal dialogo tra Monsù Travet e il Signor Giacchetta, tra Pubblica Amministrazione e mondo dell'economia privata si regge su un principio di netta separazione che assume tinte quasi manichee. Se, infatti, pubblico e privato vengono interpretate come realtà distinte che hanno poco o nulla in comune, allora appare quasi necessario che il loro rapporto possa delinearci solo nei termini di una costante conflittualità, ripresentando una versione moderna dell'antica lotta tra il mondo della Luce e il mondo dell'Oscurità. Tuttavia, è necessario chiedersi se davvero sia legittima, tanto teoricamente quanto concretamente, una simile separazione.

Dal punto di vista della scienza politica la distinzione netta tra Amministrazione e mondo economico privato è stata a lungo teorizzata, con lo sviluppo nel secolo scorso del *Welfare State*, però, sono stati molti gli studiosi che hanno evidenziato come tra i due mondi non è possibile tracciare una linea di confine una volta per tutte.¹⁷ Amministrazione e settore privato non solo hanno molto in comune, ma tendono, nel corso del tempo, a convergere progressivamente e questo si riscontra tanto nel vissuto quotidiano quanto nella riflessione politologica. L'Amministrazione Pubblica si “sporca” sempre più spesso le mani con il tessuto produttivo ed economico e questo, ampliando le proprie dimensioni, spesso ingloba dentro di sé una vera e propria struttura burocratica chiamata a interloquire con quella statale.

Se la separazione tra pubblico e privato corrisponde più a un modello teorico che ad una descrizione in presa diretta della realtà, perché è continuamente con forza riproposta?

Sembra di essere nuovamente di fronte ad una ipocrisia. Mantenere il rapporto tra Amministrazione Pubblica e mondo privato in un perenne stato di lotta non appare un'operazione del tutto innocente. Per prima cosa, infatti, una simile separazione semplifica ogni ragionamento intorno al problema, riducendo la questione ad una semplice presa di posizione. O da una parte o dall'altra. O con Monsù Travet o con il Signor Giacchetta, *tertium non datur*. Una simile semplificazione spinge, così, ogni discorso (anche di riforma) verso l'orizzonte della mera rivendicazione o restaurazione: quella antica, sociale e di prestigio dell'impiegato post Unità di Italia, quella, odierna, economica e produttiva del mondo privato. Il dialogo tra i due mondi, alla fine, risulta essere solo immaginario poiché non riesce uscire dalle logiche dualistiche e di reciproca supremazia. Dentro a un simile manicheismo, il confronto è soffocato sul nascere, ma è proprio questo impedimento ad essere sospetto: a chi conviene un dialogo fittizio? A ben vedere la convenienza è reciproca e a turno può essere piegata o sul lato del lavoro pubblico o sul lato del lavoro privato.

¹⁷ A. Panebianco, *Burocrazie pubbliche*, cit., p. 383.

Spezzare l'ipocrisia del manicheismo costituisce il primo passo per la ricostruzione di un vero dialogo tra pubblico e privato. Dialogo che, tenendo conto delle specificità di entrambi i settori, non li schiaccia su due poli contrapposti, ma al contrario li tiene insieme, in una tensione dialettica che si risolve nel non risolversi. È in questo "stare-insieme" che mondo pubblico e mondo privato superano le reciproche logiche rivendicazioniste, restituendo un tessuto non solo lavorativo, ma anche sociale autentico, in cui la logica dell'*aut* – *aut* appare come un espediente – pericoloso - del pensiero, più che un'immagine della realtà.

Solo all'interno di una simile dialettica, mai piegata solo su uno dei due poli, si apre la possibilità di un progetto riformatore, che può assumere anche tinte di (necessaria) austerità, ma non è mai volto contro qualcuno, bensì costruito con qualcuno, in vista del bene di tutti.

Una volta smascherata l'ipocrisia sottesa alla separazione netta tra pubblico e privato, il tessuto sociale nel quale i lavori si svolgono si mostra nella sua pluralità irriducibile, dentro di essa è finalmente possibile ripensare tanto il primo quanto il secondo. In un'unità che non è omologazione, in una eterogeneità che non è separazione.

Un posto tranquillo

Il secondo mito che sorge con il costituirsi dell'Amministrazione stessa è quello del lavoro pubblico inteso come un "posto tranquillo", una tranquillità che si manifesta in molti modi: nella nullafacenza, nella "raccomandabilità" e nell'inamovibilità sia spaziale che temporale.

Dolce fare niente

L'idea che il lavoro pubblico coincida con un luogo desiderabile in quanto luogo di non-lavoro emerge con forza da diversi personaggi della commedia di Bersezio che fanno loro questo principio di vita. Il pretendente della donna di servizio di Monsù Travet, il Signor Barbarotti, e diversi colleghi del protagonista dell'intera vicenda si affaccendano vuoi per entrare in questa sorta di "paradiso in terra" che è l'Amministrazione Pubblica vuoi per mantenere il proprio *status* di nullafacenti.

Nel dialogo del Signor Barbarotti con Monsù Travet il desiderio di divenire un pubblico dipendente per godere di un posizione di lavoro tranquilla emerge con chiarezza:

SIGNORA TRAVETTI: Credo, Travetti, che il signor Barbarotti sia venuto per parlarti.

BARBAROTTI: Sì, signora, appunto.

SIGNORA TRAVETTI: Io vi lascio....

BARBAROTTI: No, no; resti anche lei, signora, a lei pure voglio raccomandarmi.

SIGNORA TRAVETTI: A me?

BARBAROTTI: Lei sa, signor Travetti, che io sono stanco di fare lo scrivano-procuratore.

TRAVETTI: Sì; me lo ha detto parecchie volte.

BARBAROTTI: C'è troppo da sgobbare. Voglio essere anche io impiegato governativo, ed ho giusto avanzato domanda per entrare nel medesimo ministero.

TRAVETTI: Sul serio?

BARBAROTTI: Certo.

TRAVETTI: E lei credo si lavori meno negli uffici governativi! Ma non sa che vi sono impiegati che ci danno dentro come martiri?

BARBAROTTI: Sì, ma io mi sforzerò d’essere degli altri.¹⁸

La scena della commedia di Bersezio mostra come dentro alla Pubblica Amministrazione sia possibile camaleonticamente nascondersi per godere di un salario, seppur basso, ma comunque garantito. La ricerca del pubblico impiego trova la propria *ratio* in questo mito della nullafacenza.

Si assiste, così, ad una sconfitta del senso del lavoro in quanto tale, sconfitta che diviene ancora più intollerabile quando è la stessa Amministrazione a promuovere un simile atteggiamento, come racconta un dipendente pubblico nel libro del professor Ichino. È il caso di un gruppo di dipendenti inutilizzati al Ministero dei Trasporti e trasferiti al Ministero delle Finanze che:

Poiché [...] sono inutilizzabili per difetto di preparazione specifica e di qualsiasi loro disponibilità ad acquisirla, il direttore, dispone informalmente che essi alla mattina timbrino il cartellino, se ne vadano e tornino al pomeriggio a timbrare a fine orario.¹⁹

Il “dolce fare niente” assume nell’Amministrazione Pubblica, talvolta, un significato ulteriore: il non avere nulla da fare. È sempre la vicenda di Monsù Travet a svolgere il ruolo di apripista. Di fronte all’arrivo di un nuovo impiegato, infatti, sorge l’imbarazzante domanda su cosa fargli fare. La risposta di Monsù Travet è comica e tragica al medesimo tempo:

PAOLO: Che cosa farò adunque?

TRAVETTI: Sieda e legga i giornali.

PAOLO: Ma allora è inutile che io mi fermi qui.

TRAVETTI: Non è mai inutile. La metà degli impiegati viene tutto l’anno a non far altro.²⁰

La scena descritta con ironia nella commedia di Bersezio coincide, nuovamente, con un racconto inviato al professor Ichino da una giovane neo-assunta presso l’Amministrazione Pubblica che si è sentita rivolgere all’incirca le medesime parole.²¹

A ben vedere, però, la condizione del “non aver nulla a che fare” spezza il senso del lavoro due volte: in quanto un lavoro senza lavoro perde significato e in quanto rende legittima la “nullafacenza” quale principio “laborativo”.

Una buona raccomandazione

La commedia di Bersezio in più occasioni mostra come la tranquillità nel pubblico impiego passi, spesso, attraverso una buona raccomandazione.

¹⁸ V. Bersezio, *Le miserie ‘d Monsu Travet*, cit. p. 254.

¹⁹ P. Ichino, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra Amministrazione Pubblica*, cit., p. 54-55.

²⁰ V. Bersezio, *Le miserie ‘d Monsu Travet*, cit., p.302.

²¹ Cfr. P. Ichino, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra Amministrazione Pubblica*, cit., pp. 74-75.

Mediante una trama fittissima fatta di conoscenze amicali e non solo, ogni personaggio cerca di assicurarsi o l'ingresso nell'Amministrazione oppure la conferma del proprio ruolo o, ancora, la promozione. Per ammissione dello stesso Monsù Travet esiste una vera e propria legge non scritta per cui: «le raccomandazioni si fanno agli eguali e agli inferiori, non mai ai superiori...»²²

Dentro a una simile immagine così triste e, in parte, ancora così attuale si racchiude quella che qualcuno ha chiamato l'“Italiotta” che coincide con l'incapacità di uscire da quella “zona grigia” sospesa tra lecito e illecito, che caratterizza molti contesti lavorativi e che ha una particolare concentrazione nella Pubblica Amministrazione.

Il senso del lavoro viene ancora una volta a rompersi sul lato del mero individualismo che costituisce la radice ultima di ogni richiesta di raccomandazione. La socialità sottesa al lavoro si infrange contro la ricerca del solo utile personale in una spirale di cui, come mette ben in evidenza la commedia di Bersezio, è difficile vedere la fine.

Inamovibilità nello spazio

Il mito dell'inamovibilità “spaziale” è uno degli elementi più caratterizzanti del lavoro presso la Pubblica Amministrazione e, ancora una volta, la commedia di Bersezio ne è, in qualche modo, precorritrice.

Sul volgere della vicenda, infatti, Monsù Travet rischia di esser trasferito in Sicilia a causa dell'ennesimo scontro con il suo Capo-Sezione e di una serie di raccomandazioni non andate a buon fine. La notizia è un vero e proprio shock – in parte comprensibile perché il trasferimento al sud nell'Italia appena riunificata equivaleva ad un vero e proprio esilio forzato – tuttavia la reazione di Monsù Travet è esemplificativa di un certo modo di pensare.

TRAVETTI: Vogliono mandarmi in Sicilia! Ma vale lo stesso che mi gettino subito sul lastrico, e che mi dicano che io crepi là come un cane... Ho trentadue anni di servizio onorato, e ho sempre sacrificato la promozione alla residenza. [...] Fuori di qui io sono come un pesce senz'acqua. [...] Che non m'avanzino, che non mi diano la gratificazione, pazienza! Ma almeno mi lascino morire nel mio paese, qui sulla mia scrivania.²³

Il legame con il proprio luogo fisico di lavoro, esemplificato dal “voler morire sulla propria scrivania”, assume nel pubblico impiego un valore quasi sacrale e questo si evince anche dal fatto che, se pur negli ultimi anni la mobilità ha perso il carattere punitivo per assumere quello di una vera e propria promozione premiante, essa continua ad esser vista con sospetto ed evitata.

L'articolo 26 del d. lgs. 150/2009 prevede per i lavoratori meritevoli la possibilità di partecipare a percorsi di alta formazione o a esperienze lavorative di particolare prestigio presso istituzioni pubbliche o private, nazionali o internazionali. Ancora prima della Riforma Brunetta, diverse leggi hanno promosso una mobilità “formativa”, tuttavia i suoi esiti sono stati doppiamente negativi. Da un lato, pochi lavoratori vi hanno aderito, dall'altro, alcune ricerca

²² V. Bersezio, *Le miserie 'd Monsu Travet*, cit., p. 302.

²³ Id., p. 336.

mostrano come, al ritorno dopo l'esperienza di formazione, il riconoscimento delle nuove competenze professionali acquisite sia stato scarso, se non addirittura nullo. Nel Rapporto Clenad Italia 2009, infatti, si legge come il 27% degli Esperti Nazionali Distaccati intervistati abbia affermato che l'esperienza oltrefrontiera sia stata o poco valorizzata o per niente. Un 23% ha dichiarato che le competenze apprese in Europa sono state abbastanza valorizzate, il 15% molto e solo un esiguo 8% moltissimo. Dati significativi che evidenziano come questa enorme potenzialità non venga adeguatamente promossa: una volta rientrato, il 62% degli esperti non ha ottenuto infatti avanzamenti di carriera.

Nel rifiuto di ogni mobilità a scopo formativo e nel suo mancato riconoscimento si concentra una duplice sconfitta del senso del lavoro. Dietro all'inaMOVibilità spaziale si nasconde, infatti, in maniera mal celata, l'idea di una inamovibilità formativa per cui una volta riusciti ad entrare nella Pubblica Amministrazione non è più necessario aggiornare la propria professionalità. La dinamicità intrinseca ad ogni lavoro viene in qualche modo bloccata sul nascere, ma è proprio in un simile tentativo di "immobilizzare" e "ipostatizzare" l'esperienza lavorativa che questa perde il suo senso. Dall'altro lato, il mancato riconoscimento professionale e di carriera di chi opta per la mobilità formativa legittima un certo ideale "statico" del lavoro, ideale che, però, coincide più con una ipocrita astrazione che con la realtà lavorativa quotidiana.

Inamovibilità nel tempo

Accanto all'inaMOVibilità spaziale, nella Pubblica Amministrazione ci si imbatte in un altro mito forse più forte e penetrante del precedente: l'inaMOVibilità temporale, ovvero l'idea mitica del contratto di lavoro a tempo indeterminato.

L'impiego pubblico affascina perché permane con forza il mito per cui una volta superato il faticoso ostacolo dell'ingresso nella Amministrazione il "posto di lavoro" è finalmente garantito a vita, indipendentemente dal proprio impegno lavorativo o dalla propria professionalità. Per comprendere la radicalità di questo ideale, occorre riprendere l'accusa di terrorismo sociale mossa al professor Ichino solo per aver proposto il licenziamento dei lavoratori della Pubblica Amministrazione risultanti gravemente inadempienti:

Il prof. Ichino è un terrorista volgare e astuto, perché ingenera un senso di terrore vago e mai precisato: per esempio nella sua ultima crociata contro i fannulloni del settore pubblico si guarda bene dal fornire qualunque dato concreto, qualsiasi definizione, evita accuratamente ogni dato, ogni critica di produttività. Il suo è un odio viscerale contro chi lavora (un bersaglio non combattente) e ogni suo atto è diretto a terrorizzare (uno su cento? avrà salva la vita se denuncia qualcun altro? pare di aver già sentito queste tristi parole).²⁴

Il mito del lavoro pubblico a tempo indeterminato è ricco di conseguenze: da un lato, implica una falsità, dall'altro, smentisce e al contempo ricerca il senso del lavoro.

²⁴ P. Ichino, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra Amministrazione Pubblica*, cit., p. 85.

I dati e le statistiche indicano che l'idea mitica dell'impiego pubblico a vita sia in realtà falsa, la precarietà, infatti, si annida più nel settore pubblico che in quello privato. Anzi il perpetuarsi dell'equazione: Lavoro nell'Amministrazione = Lavoro Garantito, contribuisce ad alimentare un circolo vizioso, più che virtuoso. L'illusione, infatti, continua nel tempo, generando aspettative di stabilizzazione e alimentando logiche clientelari e di raccomandazione:

Nella Pubblica Amministrazione [infatti] la sequenza degenerativa che determina ampie sacche di lavoro precario è invece particolarmente evidente e si realizza secondo una linea di sviluppo che mette in secondo piano il principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione e, con esso, la regola dell'accesso al lavoro pubblico mediante concorso. Al blocco delle assunzioni si reagisce, per prassi, attraverso un ampio impiego di processi impropri di esternalizzazione (appalti, lavori coordinati e continuativi) e di forme di lavoro flessibile o temporaneo. Là dove la reiterazione nel tempo della prestazione di lavoro flessibile o temporanea e la inoperatività della sanzione della conversione del rapporto temporaneo illegittimo danno poi luogo a una istanza politico-sindacale di stabilizzazione che, pur trascinandosi per anni, raramente viene poi disattesa.²⁵

La falsità e le sue ricadute sociali non sono le uniche conseguenze del mito dell'impiego a vita nella Pubblica Amministrazione. Nella sua persistenza, infatti, esso si dà contemporaneamente sia come smentita che come ricerca del senso del lavoro.

Se il lavoro pubblico viene, infatti, ricercato non per il suo valore in sé e per ciò che rappresenta, ma solo in quanto garanzia di un posto tranquillo a vita, l'*ethos* sotteso all'impiego nell'Amministrazione Pubblica perde il proprio senso, venendo smentito e spezzato in quanto tale. Dall'altro lato, però, la persistenza del mito del lavoro a tempo indeterminato e la sua ricerca ad ogni costo – anche a quello di svolgere un lavoro per il quale non si nutre alcuna reale aspirazione – è indice di una tensione continua verso il senso di lavoro che la precarietà sembra aver frantumato in mille pezzi.

UN *ETHOS* SPEZZATO

L'analisi dei miti del pubblico impiego ha permesso l'ingresso nella “selva oscura” della Pubblica Amministrazione italiana, restituendo, anche se forse in maniera non del tutto esaustiva, il lavoro pubblico così come esso è, come viene percepito e raccontato.

L'immagine che se ne ricava è quella di un'identità del lavoro fortemente messa in discussione, di un *ethos* percepito, ma spezzato continuamente e che ricerca una ricomposizione.

Una domanda di senso che solo in superficie può apparire come contingente, ma in realtà tocca le radici stesse dell'uomo e della sua umanità, una domanda che:

È in qualche modo prototipo di tutti gli interrogativi, perché in essa risuonano dimensioni molteplici e circolari nelle quali, a seconda delle risposte, il lavoro può trovarsi valorizzato o relativizzato, con i rischi simmetrici e contrari. Il lavoro esprime l'essenza dell'uomo?

²⁵ M. Tiraboschi, *Intraprendere nel lavoro e nell'impresa*, in «www.settimanesociali.it», pag. 9.

Ne indica una realizzazione? Quanto deve occupare dell’esistenza? Che relazione ha con gli altri tempi della vita?»²⁶

Quello a cui si assiste nella Pubblica Amministrazione è una doppia rottura dell’identità del lavoro: verso l’esterno e verso l’interno. Il lavoro pubblico, a causa della dialettica posta in termini meramente conflittuali con il mondo produttivo privato, fatica ad avere una propria identità riconosciuta e valorizzata all’esterno. Al contempo, questa difficoltà emerge anche dentro la Pubblica Amministrazione, le *bad practices* che spesso caratterizzano il funzionamento del lavoro pubblico italiano alla lunga, infatti, soffocano e rompono l’*ethos* sotteso al lavoro stesso.

Non sorprende, quindi, la tensione quasi escatologica che sgorga dalle parole di un dipendente pubblico inviate al professor Ichino dopo aver letto la sua proposta di risanamento dell’Amministrazione:

Una posizione come quella espressa da Pietro Ichino sulle pagine del “Corriere della Sera” ha il sapore del sogno ad occhi aperti e al contempo il gusto straordinario di un sogno che si avvera. I grandi cambiamenti avvengono attraverso piccoli graduali mutamenti che consentono nel tempo vere rivoluzioni. Chiamare le cose (e le persone) col loro vero nome vuol dire cercare la verità, e come è stato detto, “la verità rende liberi”.²⁷

La ricomposizione dell’identità perduta e dell’*ethos* sotteso al lavoro pubblico si dà come compito irrinunciabile, che parte dalla dimensione lavorativa e che sembra giungere ben oltre.

Come ricomporre, dunque, l’*ethos* pezzato?

Una questione organizzativa

La frattura del senso del lavoro, che i miti della Pubblica Amministrazione hanno restituito, evidenzia come il pubblico impiego soffra per un riconoscimento, sia esterno sia interno, che manca, ma da dove partire per ricucire un simile strappo che ha lacerato l’*ethos* del lavoro pubblico?

Se si scorrono i processi riformatori che si sono susseguiti dagli anni Novanta del secolo scorso fino ai giorni nostri, l’elemento che emerge con maggior chiarezza è il tentativo di una ricostruzione di identità che passa in primo luogo da una riorganizzazione dell’Amministrazione. Il ragionamento sotteso è quello per cui se l’*ethos* del lavoro pubblico si è rotto, la ricucitura passa attraverso un suo ripensamento organizzativo dal di dentro. Ridisegnare l’Amministrazione pubblica assumendo elementi propri del mondo produttivo privato – il rapporto di lavoro contrattualizzato con la Riforma Bassanini e il ciclo delle performance con la Riforma Brunetta – sembra, infatti, poter contemporaneamente ridare unità al senso del lavoro pubblico.

Un pubblico impiego che “interiorizza” i tratti tipici del lavoro privato pare così restituire un orizzonte di senso al lavoro e ai lavoratori e, al contempo,

²⁶ F. Riva, *Idoli della felicità. Lavoro, festa e tempo libero*, cit., pp. 24-25.

²⁷ P. Ichino, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra Amministrazione Pubblica*, cit., p. 79.

ridurre le distanze tra l'Amministrazione e il mondo esterno. La “purificazione” catartica del pubblico attraverso modelli organizzativi privati ricomponesse sia all'interno sia all'esterno l'*ethos* del lavoro nell'Amministrazione. La questione etica e identitaria del lavoro pubblico viene a risolversi, quindi, in una questione organizzativa e gestionale.

L'etica come organizzazione?

La riduzione del problema della ricerca di una ricomposizione dell'*ethos* sotteso al lavoro pubblico ad una questione gestionale ed organizzativa pone diverse problematiche sia dal punto di vista storico-empirico che dal punto di vista teorico.

Gli interventi riformatori degli ultimi venti anni non sono stati in grado di restituire senso e identità al pubblico impiego sia verso l'esterno sia verso l'interno. Si tratta di un semplice errore nella scelta dei modelli organizzativi adottati di volta in volta o vi è qualcosa in più?

Appare evidente come la corsa alla “privatizzazione” - intesa in senso lato come conformazione al modello economico privato - della Pubblica Amministrazione, in realtà, ha semplificato la questione ben più complessa dell'*ethos* del lavoro. Da un punto di vista teorico, infatti, ha riproposto l'antico ideale dell'Amministrazione quale macchina, per cui se il lavoro pubblico si è “rotto”, basta ripararlo, ri assemblando le parti che lo formano, introducendo nuovi sistemi organizzativi, nella certezza che con un po' di tempo si rimetterà in marcia. I “rotismi” amministrativi di cavouriana memoria vanno semplicemente rinnovati.

Tuttavia, proprio il non aver abbandonato del tutto il meccanicismo sotteso all'idea dell'Amministrazione intesa come macchina sembra essere il motivo per cui si siano prodotte buone riforme solo “sulla carta”. L'*ethos* spezzato nella Pubblica Amministrazione, infatti, non è un motore in panne o un semplice meccanismo rotto, poiché dietro di esso non vi è una macchina, ma una persona che lavora e che nel suo lavoro non si riconosce e non trova riconoscimento. Ciò che occorre ascoltare non è, in ultima analisi, un rumore metallico, bensì una voce umana che cerca ascolto. Se non supera, l'ideale dell'Amministrazione quale macchina e il relativo meccanicismo, difficilmente pare possibile ricomporre l'unità e l'identità di senso perduta. Non si tratta, infatti, di ricomporre i pezzi di una macchina, bensì i frammenti di vita lavorativa vissuta.

L'*ethos* spezzato all'interno del lavoro pubblico non risolvendosi in una mera questione gestionale, richiede uno sforzo ulteriore. Ripensare il senso pubblico impiego, spinge a ripensare il senso della Pubblica Amministrazione in quanto tale e al suo ruolo nella società. Solo recuperando un orizzonte di senso più ampio, infatti, sembra possibile ricucire quello strappo interno al lavoro pubblico.

Selva oscura e macchina amministrativa

L'esigenza di una ricomposizione dell'*ethos* sotteso al lavoro pubblico porta ad un ripensamento stesso del ruolo e del fine della Pubblica Amministrazione, tuttavia una simile operazione è possibile solo se prima si ritorna alle sorgenti dell'ideale meccanicistico, fino ad ora dominante, e se ne vagliano i presupposti.

L'idea dell'Amministrazione quale apparato/macchina fu analizzata da Max Weber all'inizio del secolo scorso. Per il padre della sociologia contemporanea il sistema amministrativo costituisce il secondo elemento che il “politico di professione” ha e deve avere a propria disposizione per poter realizzare la propria “vocazione-professione” (*Beruf*). Il potere politico, infatti, necessita tanto di una legittimazione – che può essere tradizionale-sacrale, carismatica, o basata su un principio di legalità – quanto di un'efficiente Amministrazione capace di eseguire le decisioni che vengono assunte. La macchina amministrativa diviene, in questo modo, la macchina esecutrice, seguendo una rigida separazione di competenze per cui la politica decide l'amministrazione esegue.

Dentro ad una simile subalternità e strumentalità tanto il lavoro quanto l'Amministrazione trovano il proprio senso e il proprio compimento. Il buon funzionario, infatti:

Deve svolgere le proprie funzioni “*sine ira et studio*”, “senza ira né pregiudizi”. [...] Quando l'autorità a lui preposta insiste, nonostante le sue obiezioni, su un ordine che a lui sembra sbagliato, l'onore del funzionario consiste nella capacità di eseguirlo, come se esso corrispondesse a una sua personale convinzione: senza questa disciplina morale nel senso più alto della parola e senza questa abnegazione l'intero apparato andrebbe completamente a pezzi.²⁸

È indubbio che la riflessione weberiana abbia influenzato la costituzione di molte Amministrazioni Pubbliche e non solo quella italiana. Tuttavia, appare evidente come dentro un simile modello si nasconda in potenza il rischio di una trasformazione del sistema amministrativo in una “selva oscura”. Il punto nevralgico dell'ideal-tipo weberiano, infatti, è la stretta connessione tra la politica e l'Amministrazione: un rapporto di tipo duale vhe ha come ragion d'essere il potere e il suo esercizio.

La nascita del sistema amministrativo, come mostra Weber, coincide con la nascita dell'Assolutismo politico di epoca moderna che ha come obiettivo un dominio reale ed efficiente sul popolo e l'Amministrazione costituisce lo strumento per rendere effettivo questo maggior “controllo” sociale.²⁹ Appare evidente che l'autoritarismo connesso alla funzione assegnata all'Amministrazione fa sì che questa tenda “naturalmente” a chiudersi in se stessa e a divenire autoreferenziale. L'immagine della “selva oscura”, quindi, sorge come possibilità con il sorgere con dell'Amministrazione intesa e strutturata in quanto macchina.

La difesa della macchina amministrativa

²⁸ M. Weber, *La politica come professione*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 2006, p. 80.

²⁹ A. Panebianco, *Burocrazie pubbliche*, cit., p. 393.

L'analisi dell'ideal-tipo amministrativo weberiano permette di compiere un ulteriore e decisivo passaggio. In precedenza è emerso come sia proprio l'incapacità di superare l'idea della Pubblica Amministrazione intesa quale macchina a impedire una ricomposizione del senso del lavoro pubblico, ciò nonostante un simile modello sembra tornare in molti processi riformatori.

È lo stesso ideal-tipo weberiano a mostrare come dietro una simile riproposizione possa nascondersi una certa ipocrisia. Il politico di professione, secondo Weber, ha bisogno dell'Amministrazione per rendere concrete le proprie decisioni, ma è proprio questa strumentalità ad essere ambigua, qual è, infatti, il confine tra un uso “buono” ed un uso “cattivo” del sistema amministrativo? L'insistenza con cui la classe politica spinge solo sul miglioramento del funzionamento della macchina amministrativa, sembra, spesso, andar di pari passo con l'altrettanta dimenticanza con cui non affronta il tema del ruolo “politico” della macchina amministrativa stessa. Non sono pochi, infatti, coloro che parlano di fenomeni di neo-feudalesimo in cui il potere politico torna ad utilizzare il sistema amministrativo, posto legittimamente nelle sue mani, come uno strumento distorto di potere personale. Una simile stortura provoca nuovamente una duplice smentita interna ed esterna dell'*ethos* sotteso alla Pubblica Amministrazione, il lavoro pubblico deviato per fini politici-personali, infatti, perde il suo senso, così come l'utilizzo personale del lavoro pubblico spezza il significato dell'Amministrazione in quanto tale.

Superare l'ideal-tipo weberiano si impone come compito irrinunciabile, gli stretti confini del modello meccanicistico non solo, infatti, non restituiscono senso all'*ethos* del lavoro pubblico, ma anche sembra insufficienti a delineare il significato stesso dell'Amministrazione in quanto tale.

Al vertice della riflessione sul lavoro pubblico si apre un orizzonte inatteso che tocca l'*ethos* stesso della convivenza politica.³⁰

VERSO LA TRAPARENZA

Il superamento del modello weberiano richiede uno sforzo di pensiero ulteriore, ma verso quale direzione? E come? Un primo passo possibile e imprescindibile è un ritorno al dettato costituzionale per vedere se in esso non si presenti qualche possibilità.

Politica, Amministrazione, Cittadinanza

Gli articoli della Costituzione della Repubblica che disciplinano in modo particolare il lavoro presso la Pubblica Amministrazione sono il numero 97 e 98. Il primo recita:

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante

³⁰ Cfr. F. Benvenuti, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato contemporaneo*, in «Jus. Rivista di scienze giuridiche», Numero III, 1987, Vita e Pensiero, Milano.

concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Il secondo, invece:

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Dalla rilettura del dettato costituzionale appare evidente come la Pubblica Amministrazione nel suo stesso sorgere sia posta al centro di una relazione non solo con la classe politica (art. 97), ma anche e soprattutto con la cittadinanza (art. 98). L'assolutismo del modello binomico weberiano politica-amministrazione sembra, quindi, spezzarsi sin dall'origine verso una rapporto trilaterale politica-amministrazione-cittadinanza che non si dà a posteriori come conseguenza, bensì è presupposto a priori come premessa. Il significato pubblico della Pubblica Amministrazione sta nel suo essere al «servizio esclusivo della Nazione» che significa essere posta al «servizio esclusivo della cittadinanza».

Il principio secondo cui il cittadino è inizio e fine di ogni azione amministrativa ha una duplice conseguenza. La prima consiste nel fatto che la subordinazione alla classe politica da parte dell'Amministrazione non è assoluta, bensì relativa, in quanto funzionale a svolgere un servizio per “altri”. Una simile constatazione mostra, ancora una volta, l'ipocrisia nascosta ad una certa difesa del modello meccanicistico da parte della classe politica, emersa in precedenza.

La seconda conseguenza tocca il ruolo stesso del cittadino. Molto spesso la contrapposizione manichea pubblico-privato è stata la base per un atteggiamento diffuso o di indifferenza o di (ipocrita) ostilità nei confronti della Pubblica Amministrazione, raramente, invece, il cittadino ha sentito su di sé una responsabilità verso il sistema amministrativo. Tuttavia, se la cittadinanza è l'origine e il fine di ogni azione dell'Amministrazione appare evidente che tanto il disinteresse quanto l'opposizione verso di essa perdono la loro plausibilità. Il cittadino con il proprio voto, infatti, sceglie la classe politica che a sua volta imposta il lavoro pubblico che, in ultima istanza, incide sulla vita del cittadino stesso. La responsabilità della cittadinanza non solo non è diminuita, ma al contrario risulta aumentata.

Un *ethos* ricomposto

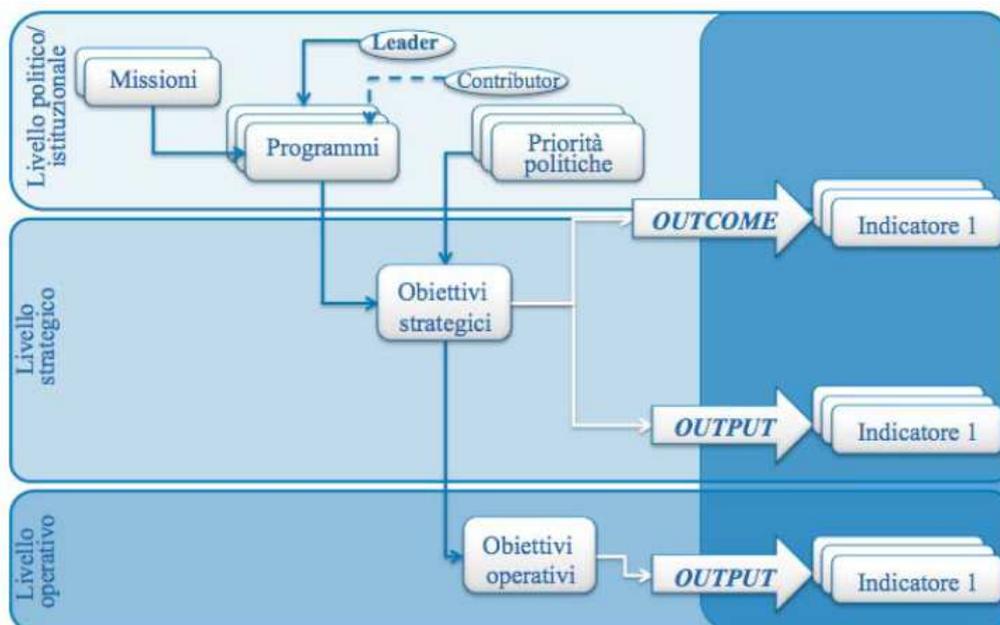
Il superamento del modello binomico weberiano sembra permettere, finalmente, la ricomposizione dell'*ethos* sotteso al lavoro pubblico.

Il chiarirsi del ruolo della Pubblica Amministrazione all'interno della società nella direzione di un “servizio alla cittadinanza” fa sì che essa possa venire riconosciuta all'esterno per quella che è, senza per questo dover imitare o inseguire le tipicità del settore privato. Essere l'elemento cardine per la trasformazione dei bisogni dei cittadini in servizi concreti, infatti, dona alla

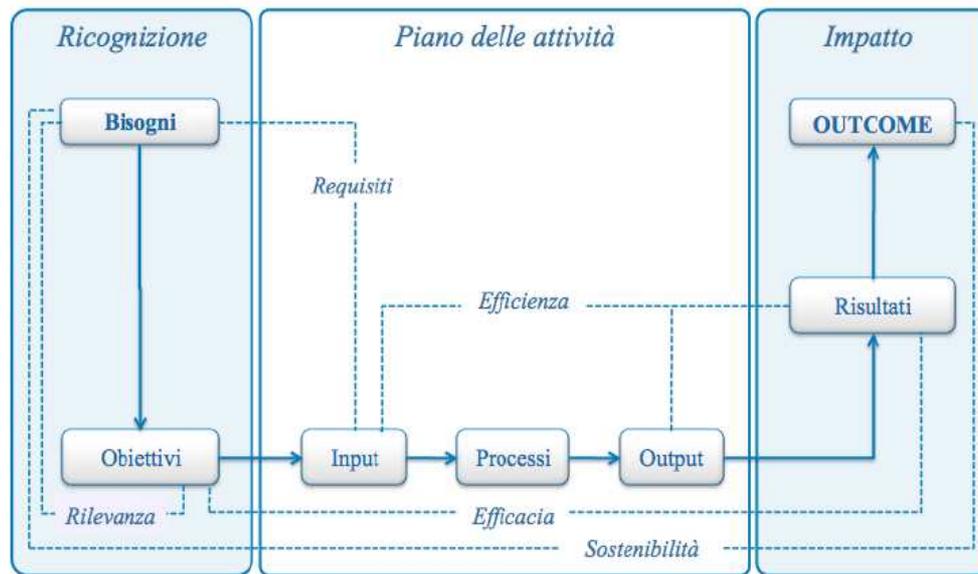
Pubblica Amministrazione un senso e un significato, diverso da quello delle imprese private, ma di ugual valore e dignità.

Allo stesso tempo una simile riscoperta, ricompone l'*ethos* spezzato del lavoro pubblico. La mera strumentalità subordinata al potere politico lascia spazio alla logica del servizio per altri. Il lavoro in vista della cittadinanza riacquista senso e significato. Quando alla logica procedurale di mera esecuzione delle pratiche burocratiche si sostituisce il volto umano dei cittadini che si nascondono dietro di esse, il “gusto” stesso dell’attività lavorativa risulta trasformato.

Di recente la Commissione per l’Integrità, la Valutazione e la Trasparenza nella Pubblica Amministrazione ha nuovamente riportato al centro del sistema amministrativo il cittadino e le sue esigenze, esemplificando in due schemi quale debba essere il ciclo virtuoso del lavoro pubblico.³¹



³¹ CiVIT, *Delibera n. 89/2010*, in «www.civit.it».



Dietro al termine tecnico *outcome*³² - proprio dell'ingegneria gestionale – si cela, ancora una volta, l'idea del ruolo dell'Amministrazione Pubblica e dei suoi lavoratori quali promotori attivi di un servizio per la cittadinanza.

Lavoro, trasparenza, democrazia

Il ciclo cittadinanza-politica-amministrazione-cittadinanza e il superamento definitivo del modello binomico weberiano appare oggi realmente possibile attraverso l'uso e la diffusione delle nuove tecnologie informatiche. La “selva oscura” un poco alla volta sembra diradarsi, poiché il principio della trasparenza amministrativa – l'idea di una amministrazione intesa quale “casa di vetro” già ipotizzata all'inizio del Novecento³³ – non è più irrealizzabile, ma, al contrario, concretamente percorribile grazie l'avvento dell'era digitale.

Il ruolo attivo del cittadino, la sua responsabilità nei confronti dell'Amministrazione Pubblica diviene oggi possibile, facendo cadere l'ultimo sostegno alla diffidenza o all'ostilità nei confronti del sistema amministrativo. L'obbligo da parte della Pubblica Amministrazione di garantire una trasparenza intesa come:

«Accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità».

³² Per *outcome* si intende: «Impatto, risultato ultimo di un'azione. Nella misurazione della *performance* ci si riferisce agli *outcome* per indicare la conseguenza di un'attività o un processo dal punto di vista dell'utente del servizio». Cfr. CIVIT, *Delibera n. 89/2010. Appendice A*, in «www.civit.it»

³³ Cfr. AA. VV., *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, a c. M. Tiraboschi e F. Verbaro, p. 261.

Si spezza la lontananza tra cittadino e Amministrazione, che spesso è sfocia in una vera e propria deresponsabilizzazione. Alimentare una simile trasparenza amministrativa significa impedire che il procedimento amministrativo ridiventi una questione con due soli interlocutori, la politica e l'Amministrazione. Al contempo questo comporta la rottura, almeno in via di principio, di ogni tentativo assolutistico da parte della classe politica.

Il principio trasparenza nella sua concretezza sostiene e rafforza il principio di convivenza democratica, diventandone un cardine imprescindibile, come dimostra il documento alla base del processo di riforma della Commissione Europea:

The openness of an administration is an essential sign of its confidence and trust in its employees and in those to whom it is accountable. Transparency within the Commission's own administration is a vital prerequisite for the greater openness towards the outside world required in the Treaty. This means transparency internally in terms of communicating effectively at all levels, showing receptiveness to new ideas and taking a positive attitude to criticism; and externally as an organisation fully open to public scrutiny.³⁴

Una trasparenza – intesa come apertura – è divenuta anche uno dei principi cardine del “buon governo” europeo nella convinzione che le Istituzioni devono operare in modo più aperto e:

Devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.³⁵

Mediante la trasparenza il «servizio esclusivo della Nazione» inteso come «servizio esclusivo della cittadinanza» può diventare oggi l'orizzonte concreto della Pubblica Amministrazione italiana, facendo sì che il Monsù Travet del Nuovo Millennio si veda, finalmente, restituita quell'identità e quella dignità a lungo ricercata.

La ricomposizione dell'*ethos* dell'impiego pubblico, avendo superato gli stretti confini dell'etica del lavoro e avendo portato alle soglie dell'etica della convivenza democratica, mostra, ancora una volta, che è:

La trasformazione dell'Amministrazione in senso democratico che costituisce il punto di forza dello Stato in senso egualmente democratico».³⁶

³⁴ Commissione delle Comunità Europee, *Reforming the Commission. A White Paper – Part one*, Bruxelles, COM (2000) 200 final/2, p. 8. Da questo documento è stato tratto anche il *Codice di buona condotta amministrativa. Il rapporto con il pubblico*, in «GU L 267, 20.10.2000».

³⁵ Commissione delle Comunità Europee, *La Governance Europea. Un libro bianco*, Bruxelles, COM(2001) 428 definitivo/2. La trasparenza è stata oggetto anche di un apposito documento il *Libro verde. Iniziativa europea per la trasparenza*, Bruxelles, COM(2006) 194 definitivo. In una simile direzione si stanno spingendo tanto il Governo Britannico quanto l'Amministrazione Statunitense che hanno dato vita a due siti internet dove monitorare passo dopo passo le spese sostenute dal sistema amministrativo. Cfr. <http://data.gov.uk/> - <http://www.data.gov/>

³⁶ F. Benvenuti, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato contemporaneo*, cit, p. 290.