



Università degli Studi
Di Bari



CONVEGNO

La responsabilità sociale della Pubblica Amministrazione: etica ed efficienza.

BARI – 24 giugno 2008 ore 17-20
Università di Bari, Aula Aldo Moro - Piazza Cesare Battisti

Ore 17,00 registrazione dei partecipanti

Ore 17,30 - Introduce e presiede i lavori:

Roberto Confalonieri - Presidente CONFEDIR-MIT

Indirizzi di saluto:

Pietro Pepe – Presidente del Consiglio Regionale della Puglia

Ennio Triggiani – Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bari

Michele Emiliano – Sindaco di Bari

Deodato Maccari – Segretario Regionale Dipartimento PA Confedir-Mit

Interventi:

Il rapporto di lavoro nel pubblico impiego

Stefano Morzilli - Capo Segreteria Tecnica CONFEDIR-MIT

Dirigenza dello Stato e Costituzione

Giancarlo Barra - Segretario Generale Federazione DIRPUBBLICA

Il Formez nella valorizzazione delle risorse umane

Carlo Flamment - Presidente del Formez

L'evoluzione normativa nella PA: riflessioni sul tema

Alberto Stancanelli

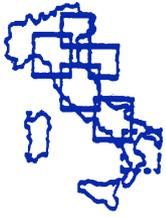
Dirigente Generale Presidenza del Consiglio dei Ministri

Gaetano Veneto

Ordinario di Diritto del Lavoro - Università degli Studi di Bari

Conclusioni

Roberto Ruocco – Consigliere Regionale – Commissione Riforme Istituzionali



Confedir  Mit

Università degli Studi
Di Bari



La CONFEDIR-MIT e l'Università degli Studi di Bari – Facoltà di scienze Politiche – hanno organizzato il Convegno “La responsabilità sociale della Pubblica Amministrazione: etica ed efficienza”.

Il Convegno si svolgerà a Bari, il 24 giugno 2008 (dalle 17,30 alle 20) presso l'Aula Magna “Aldo Moro”, dell'Università degli Studi di Bari (Piazza Cesare Battisti) come da programma allegato.

I lavori saranno preceduti da una Conferenza Stampa – fissata per le ore 17,00 – presso la stessa aula, in cui il Prof. Roberto Confalonieri, Presidente di CONFEDIR-MIT, illustrerà le linee programmatiche della Confederazione, alla luce della recente fusione con MANAGERITALIA ed, unitamente agli altri relatori, si soffermerà sulle finalità dell'iniziativa.

Il disagio avvertito da cittadini ed imprese nei confronti della P.A. è certamente diffuso ed impone la necessità di restituire credibilità all'intero comparto.

Se la situazione odierna sia dovuta al mancato completamento delle “riforme Bassanini” o, se sia stata determinata proprio dalla opzione prescelta di equiparare a tutti i costi il “lavoro pubblico” al “lavoro privato” è questione, ancora, largamente aperta.

In tale contesto ed alla luce delle posizioni espresse dal Ministro della “Funzione Pubblica” – che ha annunciato radicali interventi sulla normativa che disciplina il pubblico impiego per “migliorare l'efficienza e l'efficacia della P.A.”, la CONFEDIR-MIT è impegnata nel concorrere a segnalare utili, specifiche opzioni.

L'Unione Europea, con lo specifico “Statuto del Funzionario Pubblico” – sistematicamente aggiornato ed applicabile ai diversi Paesi membri – sembra prediligere, per la Pubblica Amministrazione, un percorso rivolto non solo ad assicurare migliori risultati in termini di efficienza e di efficacia ma, anche, a salvaguardare l'imparzialità nei confronti sia dei cittadini che delle imprese.

E tanto impone un approfondimento, di non poco conto, sul come coniugare il “buon andamento e l'imparzialità”, di cui all'articolo 97 della Costituzione, con un “rapporto di natura privatistica” aperto anche al comparto della P.A.

Il Convegno – attraverso l'impegno dei relatori, che appartengono al mondo accademico ed a quello della dirigenza della P.A. – si propone di fornire utili riflessioni su temi di particolare importanza per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Documenti ufficiali dei relatori:

Stefano Morzilli - *Capo Segreteria Tecnica CONFEDIR-MIT*

IL RAPPORTO DI LAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO
appunti liberi

Gaetano Veneto - *Ordinario di Diritto del Lavoro - Università degli Studi di Bari*

L'EVOLUZIONE NORMATIVA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
relazione

IL RAPPORTO DI LAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO

appunti liberi

IL PERCORSO STORICO

Il precedente ordinamento statale (dpr 3/1957) era un sistema solido ed in equivoco ma incapace di adeguarsi alle nuove necessità della società moderna; occorreva rinnovare ed aggiornare strumenti operativi e gestionali rivedendo la struttura ordinamentale e ridefinendo i livelli di responsabilità dei dirigenti e dei funzionari.

La privatizzazione del rapporto di lavoro è stato un tentativo per responsabilizzare la classe dirigente rendendo la valutazione del dirigente esplicita e formale anziché implicita e sostanziale com'era prima.

Tuttavia, la riforma ha destrutturato l'intero sistema del pubblico impiego spaccando, tra l'altro, la carriera direttiva in due settori distinti, destinatari di contratti di lavoro completamente diversi nonostante la comune origine del personale coinvolto.

I funzionari di qualifica più elevata sono stati inquadrati in una qualifica dirigenziale ed hanno oggi un contratto particolare (adatto a compiti e responsabilità assunte) negoziato con i rappresentanti della propria categoria.

I funzionari di livello iniziale della medesima carriera direttiva, al contrario, sono stati declassati ad impiegati ed inseriti nel contratto di lavoro comune a tutto il rimanente personale, negoziato dalle organizzazioni generaliste, rendendo quindi impossibile la correlazione professionalità/compiti/responsabilità che era alla base del precedente ordinamento.

In tal modo i funzionari (laureati) sono stati inquadrati nelle qualifiche VIII e VII assieme al personale della carriera di concetto (diplomati) ed hanno ricoperto posizioni fungibili, con il conseguente annichilimento delle responsabilità e, quindi, della professionalità.

Inoltre, gli strumenti di valutazione che potevano essere introdotti o, meglio, perfezionati, in regime di diritto pubblico sono stati legati alla privatizzazione del rapporto di lavoro, sottraendo al dirigente l'autonomia e l'indipendenza dal potere politico richiesta dalla Costituzione.

IL RAPPORTO FIDUCIARIO

Il cosiddetto *spoils system* rappresenta soltanto la parte esplicita e pubblica del problema ma è di difficile soluzione l'aspetto più latente che riguarda la natura del rapporto tra dirigente e politico come pure tra dirigente e dirigente sopraordinato. Quando il soggetto politico o il dirigente sopraordinato è deputato a decidere o meno il rinnovo di un incarico o può interromperlo anzitempo, è chiaro che esiste un rapporto di sudditanza e quindi una impossibilità a svolgere il proprio compito in modo professionale, con imparzialità ed indipendenza.

A nulla vale l'affermazione che la revoca di un incarico o la mancata conferma deve essere sostenuta da una valutazione negativa dell'operato del dirigente, perché esperienza ormai pluriennale ha dimostrato la scarsa oggettività ed obiettività dei sistemi di valutazione e l'esistenza di diversi strumenti per eludere completamente questo vincolo. Basti pensare alle riorganizzazioni fittizie, alla sottrazione graduale di competenze, agli incarichi impossibili da sostenere, ecc.

La gestione del personale affidata al dirigente è divenuta, inoltre, una telenovela: il dirigente non ha strumenti di gestione di natura strutturale o anche solo economica; è stato esautorato dei suoi poteri ma ha mantenuto la responsabilità sostanziale del proprio personale.

Il dirigente, infatti, non ha alcun ruolo nella definizione del trattamento economico dei propri dipendenti e tanto meno può intervenire sul suo percorso di carriera. Questi istituti sono ormai preda della contrattazione decentrata, gestita dai sindacati, di cui l'amministrazione è succube con gravi conseguenze anche economiche.

Ciò che si rileva, in ultima analisi, è una sempre crescente demotivazione del personale che subisce l'assoluto appiattimento degli stipendi ed il mancato riconoscimento della professionalità.

La PA diviene così un brodo di coltura di incompetenti e svogliati impiegati.

LE CONSEGUENZE

A chi fa comodo questa situazione ? Ai politici che possono intervenire ed interferire in un sistema giuridicamente permeabile perché "privatizzato", dove la separazione del potere politico dalla gestione amministrativa è rimasta una semplice affermazione di principio che viene usata come costante premessa in ogni iniziativa legislativa e politica che, poi, si indirizza in modo opposto.

Il sistema politico di ministeri, enti locali, sanità è in grado di decidere le nomine di vertici dirigenziali che, se anche non dirigono uffici, determinano a loro volta le nomine dei dirigenti operativi che, quindi, risultano legati al politico.

Eventuali difficoltà a pilotare il gruppo dirigente possono essere superate ricorrendo alla esternalizzazione dei servizi con la scusa che il soggetto privato opera con maggior efficienza ed efficacia di quello pubblico ed anche se non esiste un soggetto privato "amico" può sempre essere costituita una società o un consorzio privato, con capitale anche pubblico, da affidare ad una gestione fedele.

In questo scenario il sindacato generalista trova proficua collocazione in quanto interessato essenzialmente a redistribuire le scarse risorse economiche al personale, anche tramite continui scivolamenti di livello verso le posizioni apicali che ormai non sono più costituite dai funzionari ma sono sature di impiegati che non sono assolutamente in grado di assumersi le responsabilità richieste dalla qualifica raggiunta.

Per nascondere questa contraddizione, allora, nei contratti collettivi di lavoro sono state introdotte le "aree funzionali" A, B, C, ecc. che hanno consentito di affermare che le ex qualifiche VII, VIII e IX hanno un unico organico, sono fungibili e la sola differenza è di tipo economica.

In questo modo il sindacato fidelizza i propri iscritti garantendo progressioni economiche basate non più su una legittima e trasparente progressione di carriera (com'era una volta) ma su un gioco di scatole cinesi costituite dal continuo mutamento formale dell'ordinamento gestito dai sindacati tramite i contratti collettivi nazionali (in ogni contratto si inseriscono modifiche di assetto) a cui seguono le contrattazioni decentrate – ancora più gestite dai sindacati – tramite le quali si individuano i soggetti più "meritevoli" di una riqualificazione, di uno slittamento, di un reinquadramento, ecc. e, quindi, di una cinquantina di euro in più alla fine del mese.

Questa situazione può essere affrontata solo con molto coraggio politico al fine di determinare un'inversione di tendenza e restituire:

- autonomia e professionalità ai dirigenti;
- dignità e responsabilità ai funzionari direttivi;
- motivazione e funzionalità al personale.

LE CONTRADDIZIONI DELLA NORMA

Il d.lgs 165/2001 ha subito moltissimi interventi di integrazione e modifica nel corso degli anni ma non è stato mai condotto un serio monitoraggio sul funzionamento sociale delle riforme del 1991: le modifiche legislative sono state tutte realizzate per aggiustare situazioni di comodo di interesse dei vari soggetti politici e sindacali.

Il cosiddetto Testo unico (d.lgs 165/2001) è involuto e contraddittorio e viene applicato nel modo che fa più comodo ai soggetti politici e sindacali in quel momento più forti.

Nel fumoso sistema delle relazioni sindacali, ad esempio, possono notarsi queste situazioni:

- 1) la legge stabilisce che le Confederazioni rappresentative siano quelle presenti in 2 o più comparti o aree con loro federazioni, ma sono le confederazioni stesse a definire, tramite uno specifico accordo, numero e dimensione dei comparti; in questo modo, dividendo il pubblico impiego in un numero elevato di comparti si consente a molte Confederazioni di essere considerate rappresentative mentre, definendo comparti più grandi che comprendano più settori diventa più difficile raggiungere la soglia del 5% di rappresentatività e si diminuiscono le organizzazioni e le Confederazioni considerate rappresentative. Si tratta, in buona sostanza, di un perfetto meccanismo autoreferenziale dei sindacati maggiori..
- 2) La legge dispone che la rappresentatività si calcoli sempre facendo la media tra il numero di iscritti ed il numero di voti riportati nelle elezioni per le RSU ma, per la dirigenza, le RSU possono non essere costituite e la situazione rimane ambigua (per individuare le ooss rappresentative della dirigenza è stato necessario chiedere un parere al Consiglio di Stato ma ancora oggi alcune ooss pretendono che si debbano realizzare le RSU anche per la dirigenza).
- 3) La legge prevede che le controversie sulla rappresentatività vengano sottoposte ad un comitato paritetico ARAN/sindacati ma tale comitato è stato costituito in modo affatto paritetico in quanto in fase deliberativo le Confederazioni presenti dispongono di voti diversi: CGIL 5, CISL 5, UIL 4, CONFSAL 2 e le altre confederazioni (compresa la CONFEDIR) solo un voto e ciò anche per decisioni inerenti le qualifiche dirigenziali. Il Comitato Paritetico, quindi, non è garanzia di nulla.

Per quanto riguarda la semplice osservanza delle stesse disposizioni di legge, si rileva che la legge 150/2000 sugli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni è rimasta inattuata, così come la Vicedirigenza (art. 17/bis) e le disposizioni particolari per le elevate professionalità individuate nell'art. 40. Inoltre è totalmente disatteso il comma 2 dell'art.15 sempre del 165 che preclude ai dirigenti amministrativi la gestione della ricerca negli enti pubblici quali il CNR, l'Istituto superiore di sanità, l'ISTAT, ecc.; in questi casi la dirigenza che gestisce la ricerca (fondi, personale, ecc.) dovrebbe essere la dirigenza scientifica (ricercatori dei vari livelli) ma ciò è impedito dai sindacati generalisti che hanno imposto il trasferimento dei ricercatori da un contratto di natura dirigenziale ad contratto dei tecnici e degli impiegati.

Per evitare che sindacati e singoli dipendenti pubblici potessero ottenere giustizia dalla magistratura, nella riforma del pubblico impiego è stato previsto il trasferimento delle competenze giudiziarie dal giudice amministrativo al giudice del lavoro perdendo, di fatto, la possibilità per i dipendenti pubblici di tutelare il proprio "interesse legittimo"; inoltre il ricorso al giudice è stato complicato dall'obbligatorietà di un tentativo di conciliazione presso il ministero del lavoro che le amministrazioni interessate sistematicamente disattendono causando un mero rallentamento di una

già estenuante procedura giudiziaria. Inoltre, le procedure di arbitrato introdotte con uno specifico Contratto interconfederale si sono rivelate assolutamente inutili.

LA PROPOSTA

A riprova della **necessità di un'inversione di tendenza** o, quanto meno, di un approfondimento sul funzionamento complessivo del sistema attuale, abbiamo assistito negli ultimi anni alle controriforme del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco che hanno ricondotto il personale di tali amministrazioni pubbliche in un ambito di lavoro pubblicistico, abbandonando il sistema privatistico dei contratti.

Ci sarebbe da chiedersi come mai settori delicati come il penitenziario e la sicurezza non possano rimanere in regime privatistico: forse sono settori delicati, come qualcuno sostiene.

Se così fosse, tuttavia, significherebbe che i settori della sanità, della scuola e della gestioni degli uffici sono considerate dalla politica servizi di serie B.

Appare indispensabile realizzare una riforma in controtendenza, che restituisca credibilità alle amministrazioni e restituisca fiducia dei cittadini ed ai dipendenti pubblici. In particolare è necessario ottenere, tramite specifici interventi legislativi:

1. **individuazione dettagliata delle materie oggetto di contrattazione nazionale** (cioè competenze della legge e limiti operativi della contrattazione collettiva che non possono essere superati);
2. **professionalità ed imparzialità della dirigenza** (contemperare la valutazione dei dirigenti con l'indipendenza dai poteri politici utilizzando anche organismi di valutazione ai quale partecipano le organizzazioni di rappresentanza);
3. **scenari contrattuali** (ridefinizione degli ambiti contrattuali come Area di gestione per dirigenza e predirigenza, Area della dirigenza professionale e scientifica, Area del personale e dei quadri; solo in tal modo sarà possibile costruire rapporti di lavoro adeguati per le categorie professionali senza rimanere ostaggi di sindacati generalisti);
4. **procedure di contrattazione** (snellimento delle procedure e dei tempi, ridefinizione di ruoli e competenze dell'ARAN con particolare riferimento alle autonomie regionali);
5. **rappresentanza e rappresentatività** (semplificazione dell'individuazione delle organizzazioni sindacali rappresentative nel rispetto delle garanzie costituzionali; oggi si stipulano contratti con organizzazioni censite anche 8 anni prima!);
6. **reclutamento del personale e carriere** (definizione di criteri generali dei concorsi dall'esterno e delle selezioni interne ed individuazione di strumenti idonei a valutare capacità, professionalità e competenze; i cosiddetti corsi di riqualificazione sono serviti solo per distribuire denaro ad alcuni "fortunati" ma non hanno avuto alcuna utilità funzionale per le amministrazioni ed non ulteriormente demotivato il personale);
7. **reclutamento della dirigenza** (ridefinire un modello di rotazione tra concorsi pubblici e concorsi speciali interni per l'area predirigenziale dove si formano funzionari di grande esperienza e capacità);
8. **valorizzazione delle risorse interne** (costante analisi delle competenze ed impulso alla formazione continua e formazione permanente);

9. **limitazione all'utilizzazione di professionalità esterne alla PA** (individuazione di specifici protocolli per acquisire prestazioni lavorative di soggetti esterni solo in casi assolutamente necessari e per brevi periodi di tempo, controlli sulle procedure e sanzioni per violazioni);
10. **limitazione delle esternalizzazioni** (definizione di criteri generali per consentire l'esternalizzazione di servizi ausiliari e non istituzionali ed individuazione di linee di attività per le quali non è consentita l'esternalizzazione);
11. **limitazione lavoro precario** (definizione dei criteri generali per ricorrere alle flessibilità del lavoro, individuazione delle situazioni che escludono il ricorso a flessibilità);
12. **mobilità** (criteri generali per incentivare la mobilità volontaria utilizzando anche strumenti economici e sviluppo di carriera);
13. **valutazione di tutto il personale** (definizione degli strumenti a disposizione del dirigente per una completa gestione del personale);
14. **correlazione stipendio/prestazioni** (criteri generali per correlare la retribuzione complessiva del personale con i risultati conseguiti e la reale produttività individuale).

L'EVOLUZIONE NORMATIVA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE *relazione*

Nel Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla quale gli era stato commissionato, nel 1993 attraverso il Dipartimento della funzione pubblica, Massimo Saverio Giannini scriveva che i rapporti tra “politica” ed amministrazione pubblica, o, più esattamente, tra direzione politica e gestione amministrativa della cosa pubblica, sono complessi e difficilmente predefiniti, e soprattutto, predefinibili.

Pur dovendo necessariamente convivere, politica e pubblica amministrazione si trattava, a parere di Giannini, di individuare un “principio” come basato sul riconoscimento che: “in via generale, agli organi di direzione politica (ministri, organismi di vertice di enti pubblici, funzionari, titolari elettivi di amministrazioni locali) sia attribuita la determinazione degli obiettivi, dei programmi, delle direttive in materia di organizzazione e funzionamento degli apparati, e che ai dirigenti spetti la gestione amministrativa, tecnica, finanziaria”.

Parole chiare ma, malgrado l'apparente possibilità di distinguere le due aree, nella pratica quotidiana gli ostacoli che già allora Giannini, nello stesso Rapporto individuava si ritenevano e si rilevavano significativi. Egli scriveva che “il principio entra in contraddizione con le norme contenute nell'art. 95 della Costituzione, laddove si prevede che i ministri sono responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri”. Ancora nel Rapporto si leggeva che “nei titolari degli organi di direzione politica e nei loro collaboratori personali si registra la persistenza di una attitudine al micro government cioè ad una continua interferenza nell'attività di minuta gestione degli apparati burocratici”.

Ancora nelle pagine del Rapporto si può poi ritrovare e leggere una felice, geniale previsione di cosa sarebbe avvenuto a seguito della promulgazione proprio nel 1993 del Decreto n. 29, quello dal quale sostanzialmente prende le mosse la grande “riforma Bassanini”. “La bipartizione (così come scelta nella lettera e nello spirito del Decreto 29/93) fra i dirigenti generali, regolati dalla legge, e i dirigenti, sottoposti alla contrattazione, non giova all'unità di corpo della dirigenza pubblica ...” e infine, ancora con geniale lettura ed insieme addolorata premonizione: “la distinzione (tra dirigenti generali e, per essi, alta dirigenza “politica” e dirigenza medio bassa, quella che dovrebbe essere sottratta al condizionamento ed alla gestione “politica”) ... è stata dalle leggi tracciata in modo rozzo, assimilando tutte le amministrazioni pubbliche ...”. E infine: “la formazione culturale dei dirigenti è ferma al vecchio modulo” mentre la dirigenza, quale che sia il suo livello, esige “la conoscenza delle esperienze aziendali private, soprattutto dei grandi gruppi imprenditoriali”. Ieri come oggi, a proposito di Alte Scuole di Formazione, sempre più cenerentole quanto necessarie, invece, specialmente nel più ampio Mercato Unico Europeo delle Comunità di Stati e popoli. Il Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni licenziato alle stampe nel 1993 da M.S. Giannini si chiudeva poi, in una sintesi di politica del diritto e di un messaggio di necessaria buona amministrazione pubblica, con queste parole: “la distinzione tra indirizzo politico e gestionale richiede che, da un lato, il sistema politico esprima le scelte relative ai bisogni della collettività e assegni le relative risorse, e che, dall'altro, le pubbliche amministrazioni si assumano la responsabilità di conseguire i risultati impiegando le risorse assegnate”.

Da questo ampio stralcio del Rapporto Giannini possono ricavarsi in anticipo tutti i messaggi che oggi vengono lanciati, ogni volta che si parla di riforma della dirigenza pubblica, insieme ai problemi che quotidianamente si pongono e che, proprio dalle riforme Bassanini ad oggi, cioè in

questi ultimi 15 anni si ripropongono quotidianamente in attesa di essere risolti dai Governi avvicendatisi nelle passate legislature.

Dai temi della autonomia della dirigenza pubblica, e pertanto della sua doverosa “imparzialità”, a quelli del necessario coordinamento dell’alta dirigenza con la gestione politica della cosa pubblica, così come giustamente individuata dall’art. 95 della Costituzione, dai principi della bipartizione tra dirigenti senza stabilità del rapporto e di nomina “fiduciaria”, con conseguente revoca, a quelli della tutela del dirigente pubblico in generale, limitando il recesso datoriale ai casi di “giustificatazza”, ecco i temi che da tre lustri attendono approfondimenti e risposte.

Preliminarmente non può che segnalarsi tutta l’importanza, la gravità, purtroppo per il nostro Paese sempre più palese, dell’istituto dello spoils system introdotto dalla legge 145 del 2002 ma già letto e previsto nel Rapporto Giannini e nell’esperienza dei secondi anni 90 attraverso i Decreti Bassanini con le modifiche introdotte anche nella Finanziaria 2007, e con una attenta analisi della giurisprudenza costituzionale degli ultimissimi anni fino ai giorni nostri.

E’ noto che spoils system è terminologia ricavabile da un’esperienza anglosassone, in particolare americana, vecchia di quasi due secoli. Letteralmente spoils system altro non è che una trasposizione molti secoli dopo di antiche tradizioni cosiddette “barbare”, pur se su questo termine, come ben si sa da tempo ormai si riflette con attenzione, dalla lettura della Anabasi di Senofonte così come proposta da Calvino¹ si è ormai ben capito da tutti che “l’ipocrisia colonialista” era già estranea a questo grande storico. Senofonte pur parlando di “barbari” verso i quali manifesta il distacco e l’avversione dell’ “uomo civile”, è ben cosciente d’essere alla testa di un’orda di predoni in terra straniera, sa che la ragione non è dalla parte dei suoi ma da quella dei “barbari invasori”.

E’ un po’ come leggere con attenzione oggi il pericolo di utilizzare lo spoils system così come avviene nel nostro Paese e, come si vedrà in appresso, per fortuna la Corte Costituzionale, specialmente nelle sentenze 103 e 104 del 2007 e 161 del 2008, ha cercato di ridurre. Spoils system era ed è il “sistema delle spoglie”, cioè la presa e la spartizione delle spoglie da parte del vincitore in battaglia. Tutti i vincitori delle elezioni politiche nazionali, regionali, comunali, provinciali (e, perchè no?, circoscrizionali o di quartiere, se continua questo mal vezzo tutto italiano), si dividono e attribuiscono il potere eliminando vecchi dirigenti e introducendone dei nuovi, magari lasciando però ai vecchi uno stipendio, una sine cura, e svendendoli, quindi professionalmente.

Spoils system rappresenta il potere in capo ad ogni nuova compagine di governo, centrale o locale, e pertanto in capo allo schieramento di maggioranza dopo una consultazione elettorale, di sostituire l’ “alta” (ma fin dove arriva questa alta?) dirigenza nominata dalla maggioranza di governo precedente, collocando all’interno dell’apparato burocratico (che così viene smembrato e ricomposto d’un sol colpo) alcuni nuovi “fiduciari” politici o, comunque, persone, professionisti di più o meno acclarata professionalità, marcati e selezionati per una propria appartenenza politica.

Ma negli Stati Uniti e successivamente in Europa tra la metà dell’Ottocento e la fine di quel secolo, lo spoils system aveva un significato perchè la pubblica amministrazione era marginale e ridotta, perchè gli Stati centrali avevano spesso funzioni di cornice lasciando alle autonomie locali i più ampi poteri e riservando a se stessi solo alcune attività come la scuola, la salute e la difesa attraverso l’esercito, e se soprattutto gli alti dirigenti erano per lo più “volontari” che collaboravano gratuitamente con i governanti centrali del tempo. Mentre le amministrazioni pubbliche, comunque snelle, pian piano si articolavano attraverso una burocrazia formata nelle scuole (si pensi alla nascita della ENA in Francia) era evidente che a quei tempi il pubblico impiego non era una vera professione perchè era una occupazione “di passaggio” collegata ai governanti del tempo ed ai partiti che li esprimevano e che pertanto, nelle forme più alte, scompariva quando cambiavano maggioranza di partiti e governi.

¹ Introduzione di I. Calvino in Senofonte, Anabasi, Rizzoli, Milano 1978 pagg. 5 - 10

Deve segnalarsi che a seguito delle riforme intervenute fra il 1992 e il 1993 (in particolare il Decreto Legislativo n. 29 del 1993 anche se per gli enti locali già c'era la legge 142 del 1990, poi integrata dalla legge 127 del 1997) si poneva chiara l'esigenza della separazione tra funzione di governo e quindi funzione politica, a cui venivano devolute competenze solo di indirizzo e controllo, e alta funzione pubblica (o come sul dirsi funzione amministrativa stricto sensu) a cui venivano devolute tutte le competenze di gestione, al fine di garantire ed insieme permettere il controllo di un maggiore rendimento e responsabilizzazione dei dirigenti. Nel 1998 con Decreto Legislativo 80 e con D.P.R. successivo n. 150 del 1999, all'interno della regolamentazione del ruolo unico della dirigenza statale si cominciarono ad apporre dei limiti per gli incarichi dirigenziali (fra 2 e 7 anni) ed anche in termini di percentuali dei posti riservabili a personale di alta professionalità, esterno alla pubblica amministrazione e pertanto fuori dalla regola del pubblico dipendente comunque vincitore di concorso pubblico. Infine in quegli anni con normativa ad hoc si cominciò a parlare di "cessazione" del rapporto di lavoro degli alti incarichi dirigenziali (40 persone predefinite) non confermati entro novanta giorni dal voto di fiducia al governo subentrato dopo le elezioni politiche. Nel 2002 infine, con la riforma centrale sul quale questo lavoro spende alcune pagine, si prevede che gli incarichi dei dirigenti generali, e anche "non generali" potessero essere attribuiti ad altri entro novanta giorni e che gli alti incarichi (i 40 prima citati) dirigenziali, insieme ai segretari generali dei ministeri, e ai capi dipartimento e dirigenti di livello equivalente, cessassero dalla carica dopo novanta giorni dal voto di fiducia quand'anche l'incarico assegnato dal governo precedente non fosse scaduto in relazione alla durata del contratto così come stipulato. E di qui si è poi sviluppato il vezzo, o mal vezzo, di dirigenti "sostituiti" ma non licenziati, giacché gli stessi sono stati destinati e continuano ad esserlo ad altri incarichi, magari meramente formali, o di studio senza alcun controllo, con ogni garanzia di trattamento economico.

Da quel momento ad oggi la dottrina si è divisa su due grandi filoni.

Il primo filone dottrinario, estremamente critico, mette in evidenza il grave rischio che il quadro normativo introdotto dal 1998 fino al 2002 ha proposto: sarebbe un sistema sostanzialmente basato su un progressivo svuotamento dell'amministrazione, indebolita dal sostanziale asservimento alla volontà politica del momento e pertanto esposta a scelte proprie della maggioranza del tempo, con tutta la discrezionalità e, molto spesso, in totale alternativa a tutto quanto fatto fino al momento prima dell'insediamento della nuova maggioranza. Il tutto anche con una palese ed incontrollata discrezionalità per i nomi da collocare a guidare la pubblica amministrazione, senza alcuna garanzia concorsuale. Così proprio il clientelismo che le riforme Bassanini con l'introduzione dei parametri di efficienza economicità e responsabilità della pubblica amministrazione finivano con l'essere ribaltate in un modello prettamente clientelare che si era cercato di superare e che invece si riaffermava garantendo alle maggioranze del tempo fedeltà dell'alta burocrazia ed asservimento alle finalità, spesso private e non certo proprie del "bene comune" proprio della società.

Viceversa altra parte della dottrina, in un filone che, purtroppo, non di rado si è rivelato maggioritario se non con coraggiose dichiarazioni, nei fatti, ha ritenuto che le scelte normative dal 1998 al 2002 siano state corrette e coerenti proprio con i principi di efficienza, economicità ed efficacia della pubblica amministrazione, nonchè con il sistema parlamentare di governo e con il principio della responsabilità politica del potere esecutivo rispetto a quello legislativo, nonchè con il rapporto fiduciario sottostante.

Questo sulla base di una lettura, fin troppo letterale, dell'art. 95 della Costituzione che, base ed essenza della democrazia basata sul voto popolare, attribuisce la responsabilità piena davanti al Parlamento, o a ogni forma elettiva locale, ai governanti, centrali o locali. Così, secondo questa dottrina, il potere politico resta responsabile dei progetti e delle proposte offerte all'elettorato e che dovrà appunto nell'attuazione del suo programma concretizzare attraverso vertici burocratici "fedeli" che possano appunto rendere concreto il messaggio elettorale vincente.

In caso contrario, sostiene questa dottrina, si creerebbe una amministrazione non legittimata dall'investitura popolare, non responsabile, e comunque non garante verso i cittadini che esprimendo una certa maggioranza hanno dato fiducia ai programmi della stessa e ne chiedono una certa e sicura attuazione.

In realtà, ma qui il discorso diventa più ampio e complesso e, certamente, necessita di scelte di fondo, si tratta di distinguere fra diversi sistemi di spoils system, innanzitutto fra un sistema "ordinario" e un sistema *una tantum*².

Ci si deve fermare, per ora, a riflettere su cosa è, o non è l'attuale nostro Stato, nella sua burocrazia e su cosa è, o deve essere, la nostra dirigenza pubblica, specialmente nelle sue garanzie in tema di cessazione del rapporto di lavoro contro abusi e prepotenze, scavalcando la corretta revisione dei poteri, tra esecutivo e legislativo, e per quest'ultimo, il politico, mettendo così a rischio le basi stesse dello Stato, insieme garantista e democratico. Ciò rischierebbe di abbrutire, portandolo indietro, il sistema delle garanzie che ha permesso lo sviluppo della società moderna.

Ma quest'ultimo è un discorso tutto da sviluppare e che ci porterebbe, indubbiamente, al di là del tema oggi allo studio.

La Corte Costituzionale aveva posto un primo stop allo spoils system "automatico e generalizzato degli incarichi dirigenziali interni" con la sentenza n. 103 del 2007: dichiarava incostituzionale l'art. 3 comma 7 della L. 145 del 2002, apriva la via per una selezione ed un ridimensionamento dello spoils system, riconducendolo al rispetto della legge.

Il potere politico aveva già cercato di scavalcare, anticipando ed aggirando i prevedibili effetti delle sentenze 103 e 104 del 2007, con un Decreto, il n. 262 del 2006 che, concernendo la possibilità di utilizzare "dirigenti esterni provenienti da altra amministrazione pubblica" e nello stesso tempo reintroducendo lo spoils system con il meccanismo invertito del "potere di conferma" entro 60 giorni, alla scadenza dei quali il dirigente decadeva automaticamente, dopo l'insediamento del nuovo esecutivo politico, sostanzialmente ridava libera iniziativa nella gestione dell'avvicendamento dei dirigenti "politici" della P.A. .

La Corte Costituzionale, sempre leggendo in modo rigoroso gli artt. 97 e 98, concernenti rispettivamente il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ed il ruolo degli impiegati "al servizio esclusivo della nazione", ha però reagito con la recente sentenza 161 del 20 maggio 2008 nella quale si legge che anche per i dirigenti "esterni", quelli cioè provenienti da altra amministrazione o, come si vedrà inseriti in enti pubblici a controllo politico, "il rapporto di lavoro deve essere connotato da specifiche garanzie", così da permettere "la tendenziale continuità dell'azione amministrativa" e, riprendendo ancora una volta quanto già espresso con le sentenze precedenti, "una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico – amministrativo e quelli di gestione". Per la Corte infatti se di regola l'attività del Governo "è ... legata alle impostazioni di una parte politica, espressione della maggioranza", viceversa deve affermarsi con chiarezza che l'azione amministrativa "è vincolata ... ad agire senza distinzioni di parti politiche e dunque al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.) al fine del perseguimento delle finalità pubbliche".

In questa sentenza la Corte Costituzionale afferma che "la natura esterna dell'incarico non diversifica in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale" perchè lo stesso non può che restare tipizzato dal principio di una "chiara separazione tra attività di indirizzo politico amministrativo e funzioni gestorie".

² Su questo si rinvia ad un saggio di estremo interesse di Carlo D'Orta su la voce info del 21/5/2007 dove si introduce anche una attenta analisi della giurisprudenza costituzionale 2007, sentenze 103 e 104.

A parere della Corte il “potere di conferma” presentato dal Decreto Legge 262/06 finisce col ridurre lo spazio di iniziativa e autonomia funzionale del dirigente, così da ridurlo a soggetto privo di ogni garanzia, così da farlo decadere perfino per “d’inerzia” del potere politico, senza alcuna possibilità di tutela e controllo di carattere giurisdizionale.

Infine la Corte, con la stessa sentenza del 20 maggio scorso, ha esplicitamente rilevato le carenze dell’attuale disciplina legislativa. A parere della Consulta “la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti” nel quale si misurino le ragioni dell’amministrazione per la sua insoddisfazione, con conseguente potere di “liberarsi” del dipendente, e il diritto alla difesa di un dirigente sottoposto alla “spartizione delle spoglie” va garantita comunque, in quanto rispondente all’esigenza di “motivare” il provvedimento espulsivo che potrà essere sottoposto successivamente al vaglio giurisdizionale.

Nella motivazione della sentenza ultima della Corte deve infine evidenziarsi l’importanza del riferimento agli incarichi “non apicali”, quegli incarichi attribuiti spesso a “persone di particolare e comprovata qualificazione professionale”.

Nella sentenza si pone l’esigenza che venga volta per volta analizzata l’effettiva “apicalità” di questi incarichi per dirigenti spesso transitati da una ad altra amministrazione pubblica.

Infine, riprendendo gli spunti delle sentenze 103 e 104 dell’anno precedente, la Corte rimette in discussione il troppo facile gioco di enti regionali (nel caso della sentenza 103/07 si trattava della Regione Lazio) ed enti locali e, soprattutto aziende a controllo pubblico come la RAI (per la quale vi è il giudicato del 20 maggio scorso con la sentenza 161) ad usare, superando ogni limite di garanzia per il dipendente, lo strumento dello spoils system.

Chiuso questo ampio excursus sullo spoils system come forma largamente abnorme di risoluzione o cessazione del rapporto tra dirigente ed amministrazione, è necessario concentrare il nostro interesse sulla responsabilità del dirigente pubblico e sulla possibilità di risoluzione del rapporto, per controllo e conseguente eventuale sanzione connessa, in caso di responsabilità accertata del dirigente pubblico.

Due sono le forme di responsabilità specifica del pubblico dipendente, del dirigente nella specie, rispettivamente quella disciplinare che vale per tutti i dipendenti subordinati, e la seconda, ed è la più importante per il dirigente, quella appunto “dirigenziale”, prevista già dal D.P.R. 748 del 1972, successivamente assumendo una profondamente diversa natura giuridica a seguito della privatizzazione e/o “contrattualizzazione” del rapporto di lavoro pubblico.

La responsabilità disciplinare, propria di tutti i rapporti di lavoro subordinati viene richiamata puntualmente negli artt. 21 e 55 del Decreto Legislativo 165/2001.

L’art. 21 individuando le misure applicabili in caso di responsabilità dirigenziale lascia salva “l’eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo”. Questo chiaramente indica che questa formulazione, anche dopo la L. 145/2002, esplicitamente individua in capo al dirigente pubblico anche l’altra forma disciplinare quella dirigenziale. Infatti l’art. 55 del Decreto Legislativo 165/2001 (sanzione disciplinare e responsabilità) si applica a tutti i dipendenti, compresi i dirigenti.

In sostanza i dirigenti pubblici privatizzati sono destinatari della norma concernente l’esercizio del potere disciplinare e l’individuazione delle responsabilità, secondo le regole proprie dell’articolo innanzi citato e nel rispetto del principio dettato dall’art. 55, in parte con procedura diversa rispetto all’art. 7 dello Statuto dei Lavoratori. La contrattazione collettiva della dirigenza statale ha configurato come unica misura sanzionatoria il licenziamento, distinguendo, secondo i principi privatistici, recesso con preavviso e recesso per giusta causa. Ben diversa è l’altra forma di responsabilità, quella dirigenziale, da individuarsi con la sua qualificazione di responsabilità privatistica “aggiuntiva” rispetto a quella disciplinare e, per sua natura, dotata della sua “specificità”, in relazione alla categoria dei lavoratori interessati.

Sin dalla legge delega 421/1992, nel concludere la parabola con la legge promulgata 10 anni dopo, la 145 del 2002 sia nei lavori preparatori che nello stesso dettato legislativo può notarsi la centralità di questa responsabilità “aggiuntiva” del dirigente pubblico. Per essa, applicando i sistemi e le garanzie dell’art. 5 del Decreto Legislativo 286/1999, sono applicabili, ai sensi dell’art. 21 del Decreto Legislativo 165/2001 delle sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi e l’inosservanza delle direttive imputabili al dirigente.

Tre sono, come è noto, le misure applicabili come sanzioni, modulate in proporzione alla gravità dei fatti: la prima consiste nella impossibilità di rinnovare l’incarico attribuito ed è collegata alla lieve responsabilità del dirigente, la seconda, attraverso l’individuazione della media responsabilità, consiste nella revoca dell’incarico e nel collocamento nel ruolo dirigenziale del dipendente interessato, la terza infine, in caso di grave responsabilità del dirigente, si identifica nel recesso così come disciplinato dal contratto collettivo.

Sulla base della previsione dell’art. 22 del Decreto Legislativo 165/2001 i provvedimenti innanzi individuati, tutti e tre, possono essere adottati solo sentito il parere di un Comitato dei garanti.

Diverse sono le posizioni in dottrina e giurisprudenza sulla vincolatività di questo parere e sulle conseguenze di un recesso preso in eventuale discordanza rispetto al parere stesso.

La posizione prevalente comunque è che il parere sia obbligatorio ma che possa soltanto condizionare gli effetti del recesso sul piano risarcitorio o di reintegrazione sul posto di lavoro.

Con questo criterio di responsabilità aggiuntiva si è potuto sostenere che l’incarico attribuito *intuitu personae* sostanzialmente trasformi l’obbligazione di mezzi del lavoro subordinato, così come base di tutti i contratti di lavoro, in obbligazione di “risultato”, stante la specificità del cosiddetto “rapporto aggiuntivo”. Questo, dando colore e finalità a un rapporto già di per sé esistente e sottoposto alla responsabilità disciplinare e generale, introduce un secondo parametro valutativo che, fisiologicamente applicato, e sottoposto ad ogni forma di controllo e garanzia, riporterebbe lo spoils system nei suoi giusti confini e nel suo valore di fondo, quello della simbiosi e necessaria correlazione e coordinamento tra direttive politiche e alta amministrazione, correttamente gestita per direttive emanate nell’interesse della collettività.

Si pone qui il problema dell’intreccio tra responsabilità giuridica ed etica dell’esercente lo spoils system e, dall’altra, dell’alto amministratore che cerca di gestire correttamente il mandato conferitogli di applicare valori nuovi rispetto ai precedenti nella gestione della cosa pubblica, attraverso nuove maggioranze.

Last but not least, come usa dirsi in questi casi, il tema dell’intreccio tra responsabilità giuridica ed etica da tempo coinvolge studiosi del diritto e della scienza dell’organizzazione dei sistemi sociali complessi. E’ ormai opinione diffusa e consolidata che le organizzazioni dei gruppi sociali, in particolare impegnati in attività di lavoro, sia esso privato o pubblico, abbiano al loro interno regole “etiche”, consolidate da prassi o introdotte da messaggi morali nuovi con potenzialità unificante, capaci di sovrapporsi, intrecciarsi e, talvolta anticipare regole giuridiche disposte per legge o contratto (individuale o collettivo che sia).

Così i codici etici o deontologici si aggiungono e, volutamente o meno, coloriscono o stemperano norme giuridiche che regolano i rapporti di lavoro.

Particolarmente significativa è la responsabilità morale per un dirigente, disciplinata o meno da “regole etiche”, nel momento in cui, gestendo la cosa pubblica e collaborando con i “poteri forti” della politica, si aggiunge e rafforza la valutazione della responsabilità del dipendente, per sua natura realmente apicale, già sottoposto alla responsabilità disciplinare scaturente dal contratto di lavoro.

Il discorso diventa ancor più ampio quando le stesse regole etiche del vivere degli uomini vengono sottoposte, come oggi si lamenta, ad una facile “relativizzazione” che rischia di scalfire valori generali condivisi. Se è pur vero che anche l’etica fa i conti con la storia, ma qui dovremmo

ritornare a principi kantiani o hegeliani, per non andar ancor più indietro, non v'è dubbio che etica dello Stato ma insieme coscienza individuale e sociale possono e devono qualificare una attività, quella del dirigente pubblico che quotidianamente opera all'interno dei valori della società ed in funzione del rispetto di regole generali, scritte e non.

Così, per dare valore e significato all'impegno dell'alto dirigente pubblico, si potrà riprendere la lezione di Calvino che nel suo saggio su "I capitani di Conrad", riprendendo la lezione di un grande umanista, pur se ateo e conservatore come Conrad, scrive che la lezione di quest'ultimo sul piano dei doveri morali "può essere appresa appieno solo da chi ha fiducia nelle forze dell'uomo, da chi riconosce la propria nobiltà nel lavoro, da chi sa che quel "principio di fedeltà" su cui egli soprattutto teneva, non può essere rivolto solo al passato".

E' forse la più bella lettura, per il passato, il presente ed il futuro del lavoro del dirigente pubblico, nobile e "fedele" alle istituzioni ed ai suoi valori giuridici, sociali e morali, al di sopra e al di là della transeunte gestione politica da parte delle maggioranze politiche, volta a volta, consolidatesi nel governo centrale o locale, del "bene collettivo".

Sia permesso concludere con una considerazione che aiuti a smentire il pessimismo che spesso si annida nella valutazione del non felice intreccio tra politica ed amministrazione della cosa pubblica. Pascal, nei suoi Pensieri, scrive pessimisticamente: "Bisogna che (il popolo) non si renda conto della verità dell'usurpazione: essa è stata introdotta a suo tempo senza alcuna ragione, poi è diventata ragionevole; bisogna far sì che sia vista come autentica, eterna, e nascondere il momento iniziale se non si vuole che rapidamente finisca".

Ribaltando questa considerazione, amara quanto spesso confermata dalla storia della *mala gestio* della cosa pubblica da parte del potere politico, si tratta di affermare che resta essenziale l'esigenza di diffondere la "verità del consenso pubblico", attraverso la democratica gestione della politica e l'altrettanto democratico principio di tutela della amministrazione, espressa da alti funzionari impegnati nei valori della stessa cosa pubblica, con ogni tutela insieme ad ogni controllo. Così il Pensiero di Pascal rovesciato, può contribuire a smentire "l'usurpazione", affermando viceversa la legittimazione ed il consenso di cui tanto abbisogna il nostro Paese e, per esso, ognuno di noi, per il proprio ruolo e responsabilità.