

CARTA SUL PUBBLICO IMPIEGO

Il **12 novembre 2003**, durante il Convegno *“Pubblica Amministrazione? Parliamone seriamente”*, tenuto presso il VISCONTI PALACE HOTEL in Roma avemmo l’opportunità di elencare ben 33 integrazioni e modifiche al d.lgs 03/02/1993, n. 29 (dal d.lgs 19/07/1993 al d.lgs 30/03/2001, n. 165) e 9 integrazioni e modifiche al d.lgs 30/03/2001, n. 165 (dal d.l. 07/09/2001 alla L. 29/07/2003, n. 229). Si trattava, allora, di **42** integrazioni e modifiche con una media di **4,2** interventi legislativi all’anno. Successivamente, abbiamo abbandonato il lavoro di ricerca, ma vi sono fondati motivi per ritenere che il *trend* non sia mutato per cui ad oggi (stante la validità della media riscontrata) potremmo contare ben **71** norme dopo la riforma del 1993. Questo è un dato da considerare prima ancora di fare approccio ad un nuovo lavoro.

Un altro elemento di cui si avverte la mancanza è il riferimento alla cultura giuridica nazionale che, invece, è ben presente nella Costituzione. Tale mancanza, infatti, costituisce un fattore di aggressione ai principi costituzionali. Non si deve dimenticare, infatti, che la Pubblica Amministrazione e i suoi appartenenti sono contemplati in un’apposita Sezione (la seconda del Titolo III) della parte II della Costituzione che tratta dell’ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA (oltre ciò che è previsto in altre parti). Ciò per dire che quando s’interviene sulla P.A. e sui suoi appartenenti ci s’inserisce nelle parti fondamentali dello Stato e che, quindi, ciò dovrebbe generare un’esigenza di grande cautela. Parallelamente, non dovrebbero trascurarsi anche le molteplici interferenze che interventi sulla P.A. ed i suoi appartenenti comportano nel CONTESTO SOCIALE ITALIANO. Ancora oggi, nonostante gli interventi legislativi degli ultimi trenta anni, la P.A. costituisce una sofferenza, un motivo di disaffezione del cittadino verso lo Stato, un pretesto per campagne denigratorie da parte della cattiva politica della cosiddetta *“seconda repubblica”*.

Ciò premesso, riteniamo che, in luogo di una ricognizione delle norme attuali sul pubblico impiego (impiegati e dirigenti) che potrebbe apparire necessaria per riprendere il discorso sulla P.A., potrebbe essere più utile (e forse più rapido) riflettere su cosa manca nell’ordinamento attuale per renderlo *“costituzionalmente orientato”* e quindi competitivo con quello del lavoro privato e delle professioni.

Cosa manca, dunque, nell’ordinamento (leggi e contratti) e che attende di essere riscoperto?

1. AVANZAMENTO PROFESSIONALE - Non può continuare ad essere negata al Personale pubblico (di base e di vertice) la capacità di percorrere *autonomamente* un cammino *predefinito* che realizzi la speranza (tipica della specie umana) di un progresso professionale, giuridico ed economico. Tale evoluzione (difficile e incerta quanto si vuole, ma possibile) può farsi dipendere da diverse variabili quali l’aggiornamento professionale, l’attitudine all’assunzione di maggiori

responsabilità, la disponibilità alla mobilità e (perché no) l'anzianità. Questo ultimo elemento, infatti, se non guastato da eventi infausti, deve poter produrre effetti positivi.

2. PREDIRIGENZA - Al di là della “*burla*” dell’articolo 17/bis del d.lgs 165/2001 (*e successive norme, numerose quanto inutili, che hanno reso inapplicabile l’istituto della vicedirigenza*) si deve riflettere su una **realtà di collegamento** fra le professionalità di base e la dirigenza, ove avvenga la **formazione** della personalità dirigenziale, affinché veda la luce un nuovo soggetto guida, solare nell’ordinamento e punto di riferimento all’interno e all’esterno delle varie Amministrazioni. In quest’ambito, si realizza, anche l’esigenza di cui al n. 1), in quanto nell’area predirigenziale si entra (per rigorosa selezione interna e/o esterna) e si esce, con la qualifica e i caratteri del nuovo dirigente pubblico: cultura, legalità, autonomia, imparzialità, **autorità**. Non più, quindi, un semplice vincitore di gare ai vertici delle amministrazioni e niente più concorsi per accedere alla dirigenza (spesso un esame da terza liceo per giovani ultracinquantenni) dovendosi limitare tale strumento all’accesso nella predirigenza (sia dall’interno, sia dall’esterno).

3. AUTONOMIA DELLA DIRIGENZA PUBBLICA - Inutile dire che questo è il punto fondamentale; la mancanza di autonomia dirigenziale, la sostanziale soggezione della dirigenza al potere politico è la *mater tenebrosa* dell’attuale stato di **forte indebolimento** dalla P.A. e dell’**infedeltà diffusa alla Costituzione**. È chiaro che, per uscire dal tunnel, la dirigenza deve dotarsi di un organismo ad elezione perfetta d’autogestione. Una “*cosa*” che, non solo, sia in grado di esercitare un provvidenziale bilanciamento del potere politico (soprattutto in fatto di nomine dei vertici amministrativi), ma sia anche assegnataria di specifiche funzioni di gestione della dirigenza, quali la valutazione, la mobilità, la disciplina, la progressione in carriera. Non deve più essere consentita, infatti, la pratica attuale, molto diffusa, della *reformatio in peius* del trattamento dirigenziale in assenza di giustificati motivi. Anche una mobilità verticale verso il basso che si rendesse necessaria per cause oggettive (es.: soppressione di un posto), debbono comportare, in ogni caso, un ristoro economico per il soggetto interessato. Ciò nella visione generale che ognuno possa sempre ragionevolmente aspirare al meglio e poterlo ottenere.

LA GIURISDIZIONE SUL PUBBLICO IMPIEGO.

L’articolo 24 della Costituzione, al 1° comma, così recita: “**Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi**”. Si evince subito dalla lettura del presente articolo che i cittadini italiani che lavorano nelle pubbliche amministrazioni non sono destinatari di tale norma in quanto, avendo come “*datore di lavoro*” un ente pubblico, non possono agire per tutelare i propri interessi legittimi derivanti dal rapporto di lavoro. Ciò stante l’attuale legislazione riformata.

Cosa fare, nell’immediato? La risposta più ovvia sarebbe: innestiamo la marcia indietro! Ma questo nella Storia non è mai stato possibile e quando qualcuno ci ha provato è stato poi sopraffatto dagli



eventi. Riteniamo che possano essere scritte poche norme chiare su uno **STATUTO DELLE PUBBLICHE FUNZIONI** che:

- a. realizzi le prime tre esigenze sopra elencate segnando i limiti della contrattazione e tenendo ben evidenziate, la disciplina del rapporto dalla disciplina della funzione pubblica, ma applicando, per ciò che resta, integralmente il codice civile;
- b. assegni al Giudice del Lavoro la giurisdizione esclusiva sul pubblico impiego con competenza piena per i diritti e gli interessi con competenza piena sui vizi tipici dell'atto che viene sottoposto alla sua potestà (incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere);
- c. riveda le norme sui concorsi pubblici, tenendo a mente che la Costituzione parla di **“accesso”** al pubblico impiego (art. 97, 3° comma) e non di progresso nel pubblico impiego e che servono norme particolari sia per gestire esigenze minimali (es.: 1 posto da direttore dell'Ufficio anagrafe del Comune di ...), sia per gestire macro realtà (dove la partecipazione dei candidati supera le mille unità).

FEDERALISMO.

Questa proposta è liberamente ispirata a FISCO FEDERALE che questo Sindacato elaborò dopo il Congresso di Siena del 1998, presentandolo, nello stesso anno, al Ministro delle Finanze, Vincenzo Visco, quale valida alternativa al progetto di costituzione delle Agenzie Fiscali.

Ecco, fatti i dovuti aggiornamenti e modifiche, come potrebbe essere concepita una vera riforma federalistica, in campo fiscale. Attualmente, parlare di Federalismo significa cambiare tutto per non cambiare nulla, solo se si considera la quantità di tempo trascorso da quando se ne è parlato la prima volta (epoca Craxi). Da una parte, infatti, ci si è sforzati di costituire un più o meno accentuato decentramento; dall'altra si è tentato di realizzare una vera secessione dallo Stato unitario. Già la locuzione *“Federalismo fiscale”* trascina ad un *“non senso”*, irrealizzabile per sua natura e non realizzato di fatto. Come dire: *“europeismo scolastico”* oppure *“cristianesimo legale”* o ancora *“socialismo partitico”*. Ed infatti, sono accettabili concetti esattamente contrari poiché è il meno che sta nel più: è la scuola che può essere europea; è la legge che può essere ispirata alla dottrina cristiana; è il partito che può essere socialista. Allo stesso modo è il FISCO che può (e dovrebbe) essere federale, in quanto attinente ad uno Stato federale. FISCO FEDERALE, nel significato maturato nell'esperienza sindacale, non è quello riconducibile al novellato articolo 119 della Costituzione, bensì quello che può ipotizzarsi considerando una signoria piena delle Regioni sulla propria fiscalità. Regioni, in pratica, che applicano le imposte e gli altri tributi, li accertano e li gestiscono, riversando un loro proprio contributo allo Stato Federale. Uno Stato federale che si rispetti, infatti, non è più debole di quello unitario, ma nel gioco delle autonomie vere, esso sostiene un ruolo forte di percettore delle imposte dalle Regioni e di arbitro delle loro corrette relazioni (evitando, ad esempio, che proprio con la leva tributaria, si attui una concorrenza sleale fra Autonomie). In questa visuale il flusso delle risorse non sarà più **CONTRIBUENTE → STATO → REGIONI**,

DIRPUBBLICA

(Federazione dei Funzionari, delle Elevate Professionalità, dei Professionisti e dei Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni e delle Agenzie)

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma

Tel.: 06/5590699; Fax: 06/5590833 - Web Site: www.dirpubblica.it - E-Mail: info@dirpubblica.it

C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004



ma CONTRIBUENTE→REGIONI→STATO, dove le Regioni sono, al tempo stesso, Ente impositore e accertatore (nei confronti dei Cittadini e degli altri soggetti passivi tributari) e contribuente a sua volta (nei confronti dello Stato federale). Un cittadino diventa veramente maggiorenne e perfettamente responsabile quando è padrone delle proprie risorse, percettore di redditi e dispensatore di spese (abbia o non abbia raggiunto i 18 anni); allo stesso modo le Regioni saranno maggiorenti quando, riscrivendo l'articolo 119 della Costituzione, eserciteranno una potestà tributaria completa a fronte di una speculare responsabilità. In questo modo anche la spesa politica regionale si ridimensionerà e con essa la corruzione regionale; sprechi e corruzione sono fattori che frequentemente si azionano nel caso in cui i soggetti non attingono a risorse proprie. In tale visione, il Corpo Amministrativo Tributario apparterrà alle Regioni le quali avranno propri Uffici fiscali, ma funzionari e dirigenti dovranno essere autonomi dall'Autorità Regionale al fine di poter garantire - *in primis* - il rispetto della Costituzione e dei trattati comunitari, quindi delle leggi dello Stato e delle leggi regionali. Per questo è ipotizzabile un albo nazionale dei Funzionari e dirigenti tributari regionali (eventualmente tenuto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri), con un proprio ruolo ed un ordinamento pubblicistico governato dalla legislazione statale. Tale idea, è ovvio, presuppone una completa riscrittura della Costituzione e delle Autonomie con il presupposto della scomparsa delle Regioni a Statuto speciale, che avevano una ragion d'essere all'indomani della fondazione della Repubblica, per affievolire le tensioni autonomiste, ma che oggi sono soltanto un fattore di discriminazione e di concorrenza sleale fra le Regioni (in specie nel settore del Turismo).

Possono essere elaborati progetti simili per l'Amministrazione Giudiziaria, per quella del Lavoro e i Beni Culturali, per la Scuola e l'Università ed altro ancora. In tale ottica si può, anche, prevedere la riunificazione delle forze di Polizia in due sole entità: una Polizia Urbana ed una Guardia Nazionale.

LA GIUSTIZIA.

Il problema della Giustizia in Italia non è una questione di magistrati, bensì una questione di Amministrazione giudiziaria. L'attuale Amministrazione, così com'è concepita e così com'è trattata, costituisce un **alibi per i cattivi magistrati** ed un ostacolo per quelli onesti e laboriosi. Basti solo pensare che non esiste, in tale settore, un ricambio generazionale; non esiste una pur larvata possibilità di progressione in carriera, neanche nelle forme spurie attuate in altre Amministrazioni dello Stato. In buona sostanza si può dire che il Personale dell'Amministrazione giudiziaria è in via d'estinzione.

Anche in questo caso DIRPUBBLICA ha elaborato una serie di proposte.

- 1) Sono necessari **forti investimenti** nell'Amministrazione giudiziaria, non solo recuperando gli sprechi regionali e nazionali (evidenti e sotto gli occhi di tutti i Cittadini), ma canalizzando verso detta Amministrazione i "prodotti" finanziari che essa realizza. Ci riferiamo ad esempio ai contributi unificati per l'iscrizione a ruolo dei procedimenti, ma si può anche pensare ai risultati delle confische o ancora ai proventi derivabili dalla cosiddetta "volontaria

DIRPUBBLICA

(Federazione dei Funzionari, delle Elevate Professionalità, dei Professionisti e dei Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni e delle Agenzie)

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma

Tel.: 06/5590699; Fax: 06/5590833 - Web Site: www.dirpubblica.it - E-Mail: info@dirpubblica.it

C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

giurisdizione”, ed altro ancora di esistente e/o concepibile. Debbono essere fatte nuove assunzioni, a tutti i livelli e reclutati nuovi dirigenti, anche intervenendo con lo sblocco di vecchie procedure paralizzate e/o facendo scorrere le graduatorie ancora in vigore.

- 2) L’attuale dualismo di governo degli Uffici (magistrati/dirigenti) è la causa più grave ed evidente d’inefficienza. Si tratta, certamente, di un retaggio del passato, esistente anche in altre realtà sebbene con effetti molto meno danneggianti (ad esempio diplomatici e dirigenti del Ministero degli affari esteri, Militari e dirigenti del Ministero della difesa, Prefetti e dirigenti contrattualizzati nel Ministero degli interni). Ma è proprio nell’Amministrazione giudiziaria che il dualismo è forte e paralizzante, per questo va corretto assegnando al dirigente amministrativo la competenza piena nella gestione dell’Ufficio giudiziario.
- 3) Un ulteriore intervento consiste nell’attribuzione della volontaria giurisdizione ai direttori amministrativi oltre al riconoscimento della natura amministrativa di altre competenze finora attribuite dalla legge ai magistrati; si tratta di attività, il cui l’ambito di discrezionalità è notevolmente ridotto, sostanziandosi in un mero controllo sull’esistenza dei presupposti di legge. Del resto, tali compiti sono già svolti dai medesimi soggetti che accollandosi l’istruzione delle procedure di cui sopra e la predisposizione dei relativi provvedimenti, vanno poi a sottoporre la sola firma, al magistrato competente. Di questo lavoro, svolto da sempre, da molti direttori amministrativi non resta traccia, né viene attribuita alcuna gratifica, perché nella previsione normativa è, ad ogni effetto, attività propria del giudice. Introducendo, quindi, una modifica al codice di procedura civile, viene trasferita ai direttori amministrativi (necessariamente più numerosi, come detto al punto 1), la competenza di una grande mole di lavoro, alleggerendo il carico del giudice, e consentendogli di dedicare tutte le energie e l’attenzione all’attività propriamente giurisdizionale.

Roma, 11 novembre 2010.