



COME CAMBIARE LA PA IN OTTO MOSSE

dopo oltre 100 interventi sulla riforma
base di 20 anni fa (D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)

**Martedì 10 giugno 2014 - ore 11.00 - Roma - Sala Cristallo dell'Hotel Nazionale
Piazza di Montecitorio 131**

Una P.A. indipendente assicura il rispetto delle leggi e delle regole democratiche.

Avanza e si consolida sempre più il concetto che i Governi, nella loro azione, non debbano trovare intralci né di carattere burocratico, né di carattere legale. Tende, così, a costituirsi (un passo dopo l'altro) un concetto di potere "extra ordinem", giustificato dal sistema elettorale, in grado di agire senza ostacoli istituzionali. La prima pietra di questa edificazione è stata posta con lo smantellamento della burocrazia: la frattura della carriera direttiva e la nascita della dirigenza pubblica, la privatizzazione del pubblico impiego, la riduzione dei controlli interni con particolare riferimento a quelli esercitati dalla Ragioneria generale dello Stato, la costituzione di enti e agenzie in regime privatistico o para-privatistico. Ciò che potrebbe verificarsi in un secondo tempo è già perfettamente ipotizzabile.

Venendo meno il ruolo della P.A. e la garanzia di controlli autonomi e preventivi tutto il peso della gestione delle regole è ricaduta sulla magistratura (contabile, amministrativa, civile e del lavoro, tributaria, penale e costituzionale). Da questo fatto è derivata una sorta di ipertrofia del potere giudiziario e, quindi, la richiesta "unanime" di un suo ridimensionamento.

Ciò premesso,

la DIRPUBBLICA presenta oggi delle proposte elaborate sull'attuale assetto e quindi molto più impegnative di altri interventi suscetibili da una giustificata nostalgia del passato. Tali progetti nascono, non da un'elaborazione dottrinarica, accademica e in quanto tale distaccata dalla realtà operativa, neppure da un'esperienza giurisdizionale incentrata sul caso singolo o su un'analisi scientifica di carattere eziologico, ma dal disagio di quei cittadini italiani che lavorano nelle istituzioni con professionalità e fede costituzionale, per i quali sono tangibili gli ostacoli al "Buon andamento" e alla "Imparzialità" delle Amministrazioni e altresì sono ben evidenti le soluzioni al problema. Essi, però, non hanno voce sia perché il sistema della rappresentanza è inceppato, sia perché è completamente venuto meno quell'essenziale grado di autonomia che "il servizio esclusivo alla Nazione" necessariamente richiede. A tutto ciò si deve aggiungere che la plurigenerazionale campagna mediatica diffamatoria del pubblico impiego ha paradossalmente favorito i "pessimi" e disabilitato gli "ottimi".

DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085
www.dirpubblica.it - info@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

I TRE PILASTRI

nel medio-lungo termine

| 1. Apertura delle carriere | 2. Predirigenza | 3. Autogoverno della dirigenza pubblica |
|---|---|---|
| <p><i>Nel lavoro, l'esigenza di una carriera rientra nel più ampio bisogno di progresso che, a sua volta, costituisce una delle caratteristiche dell'essere umano. Questa avvertita necessità, perciò, non può continuare ad essere negata al pubblico impiegato (dirigente o non dirigente). Il percorso di carriera deve essere predefinito e astratto, difficile ma possibile, rispondente al binomio: "CARRIERE FORTI-RESPONSABILITÀ FORTI". Il concetto è che i migliori possano porsi in movimento, gli altri possano fermarsi senza rimpianti. Il processo deve riguardare tutti (come accennato) senza escludere i dirigenti proibendo, in assenza di "incidenti di percorso" la <i>reformatio in peius</i>.</i></p> <p>Per mezzo della carriera:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>si risolve il problema della mobilità;</i> b) <i>si giustifica la valutazione che, così, diventa necessaria, credibile, possibile ed efficace;</i> c) <i>si stimola un sistema di formazione continua.</i> | <p><i>È una zona nella quale si può giungere (per carriera o per pubblico concorso esterno) e dalla quale si può uscire (verso la dirigenza). È un ambito destinato alla maturazione etica della personalità dirigenziale attraverso l'esercizio di attività predirigenziali intervallate nel tempo e nello spazio, in un succedersi di eventi migliorativi; mediante l'utilizzo costante delle risorse formative e lo scambio di esperienze con il management interno-comunitario-estero, pubblico e privato. Predirigenza, quindi, come unico percorso genetico della dirigenza pubblica.</i></p> | <p><i>Una simile dirigenza autogena, punto d'incontro della volontà di progresso del lavoratore pubblico e della capacità progettuale delle Amministrazioni, è forte e autorevole e merita rispetto e considerazione. Il ruolo che riveste nell'Ordinamento e l'essere "... al servizio esclusivo della Nazione" richiede, però, indipendenza da qualsiasi condizionamento. Da qui l'esigenza di un organismo elettivo perfetto di autogestione della dirigenza pubblica deputato non solo a contenere entro giusti limiti i poteri di scelta delle autorità politiche, ma anche a svolgere funzioni supreme sulla valutazione dell'attività dirigenziale, sulla disciplina e la gestione della mobilità.</i></p> |

DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085
www.dirpubblica.it - info@dirpubblica.it – dirpubblica@pec.it
 C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

4. Applicazione dell'articolo 39 della Costituzione

L'articolo 39 Cost. è un motore che può essere riavviato: la libertà sindacale, il pluralismo, la proporzionalità e l'erga omnes sono bilanciati e garantiti dalla registrazione e quindi dal riconoscimento, dalla personalità giuridica e dagli obblighi che ne conseguono, dalla democraticità degli statuti. Tutto questo condurrebbe ad un altro scenario sindacale rispetto a quello attuale: democrazia interna e ordine contabile; libera concorrenza; rappresentanza unitaria e ripartizione delle prerogative in proporzione agli iscritti, separazione fra politica e sindacato e realizzazione degli interessi dei lavoratori.

Oggi, invece, sono stati cancellati dalle leggi i diritti ma sono aumentati i doveri, gli obblighi e gli oneri. I primi sono stati affidati alla contrattazione collettiva la quale, però, essendosi posta fuori dal dettato costituzionale, non dà alcuna garanzia. La ragione risiede nel fatto che la funzione paralegislativa che è assegnata ai soggetti stipulanti un contratto collettivo non è controbilanciata dalle garanzie previste dall'articolo 39 della Costituzione che non è mai stato applicato. Del resto i negoziati ARAN/Sindacati hanno abbondantemente dimostrato di non essere in grado di gestire il pubblico impiego, né di garantirgli il ruolo che la Costituzione gli ha assegnato.

LE POSSIBILI SOLUZIONI IMMEDIATE

- **Nell'ambito della Quarta mossa**

- 4a) Impugnabilità degli Statuti dei sindacati da parte di chiunque ne abbia interesse per base democratica carente;
- 4b) riconoscimento delle libertà sindacali di base (convocazione delle Assemblee, informazione, permessi e distacchi non retribuiti) a tutte le Organizzazioni con Statuti a base democratica (a prescindere dalla rappresentatività);
- 4c) **ammissione** al tavolo delle trattative **per stadi**; sindacati rappresentativi a livello nazionale; a livello di contrattazione integrativa; a livello "aziendale". In questo modo un sindacato non rappresentativo a livello nazionale potrebbe esserlo a livello locale e viceversa (come nei partiti).

5. Valutazione responsabile.

In luogo degli astrusi parametri che la contrattazione si sforza di predisporre lasciando tutti scontenti, si può e si deve predisporre un sistema di incentivazioni legato alla valutazione del proprio lavoro in un ambito ove sia possibile, per dirigenti e per non dirigenti, andare avanti. A sua volta, la valutazione (in disparte i fallimentari "organi terzi" e/o "nuclei di valutazione") deve essere uno degli ambiti di azione dell'organo di autogoverno della dirigenza pubblica e più in generale essa deve essere effettuata sotto la personale responsabilità del superiore gerarchico (ovvero il diretto destinatario dell'attività svolta dal pubblico impiegato - dirigente o non). La valutazione deve essere non solo responsabile, ma anche professionale, dettagliatamente motivata e integralmente trasparente (ovvero pubblica). Dopo una sorta di reclamo interno la valutazione diventa definitiva aprendo la strada al contenzioso del lavoro con conseguenze importanti per la parte soccombente (che non può considerarsi tale soltanto l'Amministrazione, ma in solido il valutatore). In questo modo il sistema è perfetto perché il valutatore che si astiene nella valutazione va in conflitto con le parti controinteressate (i colleghi del valutato) e il valutatore del valutatore, che terrà conto sia delle ingiustificate mitezze, sia delle procurate soccombente. In questo ambito non può intimorire il concetto di discrezionalità, che per antonomasia è sorretto dalla motivazione, bensì l'arbitrio che si realizza anche quando la motivazione è esistente, ma incompleta e/o non pertinente.

DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085
www.dirpubblica.it - info@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

6. Ripartizione logica della giurisdizione.

Assegnare al Giudice del lavoro tutte le controversie concernenti gli aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro (stipendi e indennità) nonché quelle concernenti le vicende del rapporto di servizio connotate da elementi di illiceità delle condotte (illeciti disciplinari, mobbing, etc.), riconducendo alla giurisdizione amministrativa quelle controversie in cui sia prevalente l'interesse pubblico all'individuazione dei soggetti migliori ai quali conferire incarichi dirigenziali o di responsabilità (conferimento, revoca e conferma degli incarichi dirigenziali o di responsabilità, progressioni di carriera), secondo criteri di efficienza, trasparenza e legittimità della scelta sulla base delle risultanze del sistema di valutazione (v. punto 2) ed in relazione ad altri criteri rigorosamente oggettivi e predeterminati.

Per ciò che concerne la giurisdizione, è stata realizzata una vera e propria sottrazione di tutela. Di fatto è preclusa al pubblico impiegato una tutela piena e certa dell'interesse legittimo che, invece, dovrebbe essere garantita sulla base dell'articolo 24 della Costituzione. Il pubblico impiegato, infatti, è il solo lavoratore che dipende da un Ente pubblico ed in tale qualità è titolare di un interesse legittimo la cui tutela (in generale) è demandata al Giudice amministrativo. L'art. 63 del D.Lgs 165/2001 devolve, però, tutte le controversie relative al rapporto di lavoro pubblico al Giudice del Lavoro il quale, storicamente, è giudice dei diritti e non degli interessi. D'altro canto il concetto solo dottrinario di "interesse legittimo di diritto privato" non solo non ha applicazione concreta, ma è anche sostanzialmente diverso da quello classico, essendo svincolato dai vizi propri dell'atto amministrativo.

7. Sistema sanzionatorio

Il sistema sanzionatorio per il pubblico impiego non può essere affidato ai contratti, ma deve essere stabilito per legge. Come per le norme penali, le sue caratteristiche debbono essere, dunque: **legalità, tipicità e tassatività.**

Stupisce il fatto che per il Personale contrattualizzato sono stati emanati (dal 1994 ad oggi) ben 6 provvedimenti tutti ricchi di fattispecie e particolari, mentre per gli altri pubblici impiegati sottratti alla privatizzazione (che nella logica della riforma privatistica degli anni '90 sarebbero maggiormente esposti) le disposizioni assurgono a "principi di comportamento"; per magistrati e avvocati dello Stato sono "... gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti ...". Nell'ordinamento diplomatico si applica il DPR del 1957. Perché? Si tratta di funzioni più importanti e/o più delicate di quelle fiscali o di quelle dell'amministrazione giudiziaria o di quelle scolastiche? Oppure è più agevole gestire le prime in un modo e le altre diversamente? Abbiamo avuto dei buoni risultati? Tutta la disciplina ha connotati repressivi che, lungi dal debellare i difetti, affligge le virtù. Eppure il D.Lgs 165/2001 esplicita nel suo titolo il concetto della "razionalizzazione".

8. Statuto delle pubbliche funzioni.

In tutto questo quadro d'insieme si rende necessaria una norma di completamento dove siano stabiliti i Doveri, ma anche i Diritti, gli oneri e le facoltà e che segni i limiti della contrattazione, tenendo, in ogni caso, ben distinta la disciplina del rapporto dalla disciplina della funzione pubblica.

COROLLARIO DI TUTTO QUESTO È IL CAMBIAMENTO DELLA MENTALITÀ POLITICA: DA UN'IMPOSTAZIONE DEMOLITORIA A UN'OTTICA DI COSTRUZIONE (O RICOSTRUZIONE); DA RIFORME RAFFAZZONATE E A "COSTO ZERO", A UNA CONTRORIFORMA CHE IMPIEGHI CAPITALI, MEZZI E UOMINI; DAI FACILI LUOGHI COMUNI, ALLE IDEE ILLUMINATE E ALLA COMPETENZA POLITICA E GIURIDICA.

DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085
www.dirpubblica.it - info@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004