

D I R E R

FEDERAZIONE NAZIONALE DEI DIRIGENTI E DEI QUADRI DIRETTIVI DELLE REGIONI - ADERENTE ALLA CONFEDIR

CENTRO STUDI

IL COORDINATORE

LA RIFORMA BRUNETTA ED I FENOMENI CORRUTTIVI NELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE - ANALISI DELLE SUE LACUNE, POSSIBILI RIMEDI.

La nostra organizzazione sindacale già nel mese di marzo 2008 aveva lanciato un allarme sulla lacunosità ed inadeguatezza del sistema di controlli che operano nella pubblica amministrazione, in funzione anti - corruzione; ciò in particolare dopo la modifica del titolo quinto, parte seconda, della Costituzione, e nei riguardi degli apparati regionali e locali.

Per la stretta attualità di quell'intervento, a cui purtroppo non è seguita una rigorosa analisi delle cause a cura dei competenti organismi istituzionali, né un adeguato intervento legislativo di contrasto e di rimedio, riteniamo quindi opportuno riproporre alcune di quelle considerazioni, confidando in una più felice stagione di rinnovamento e di palingenesi degli uffici più esposti alle tentazioni corruttive, in ragione del potere redistributivo di rilevanti risorse economiche e di altre utilità, loro delegato da leggi e regolamenti.

Anche la recente riforma Brunetta (decreto legislativo n. 150/2009, emanato in forza della legge delega 4 marzo 2009 n. 15) nella specifica materia ha del tutto fallito l'obiettivo; limitandosi, come vedremo appresso, a delineare una pubblica amministrazione polarizzata sugli eccessi: dalla visione di una esasperata oligarchia aristocratica, al confermato feudalesimo di oltre novemila enti ed aziende dotati di particolari ed intoccabili autonomie, che costituiscono il terreno di coltura di sprechi, inefficienze, corruzione.

1) Il sistema dei controlli sull'operato della pubblica amministrazione, dopo la modifica del Titolo quinto - parte seconda - della Costituzione, e la conseguente, riscontrabile carenza di specifiche ed organiche disposizioni di rilievo costituzionale nell'ordinamento giuridico. Quali disfunzioni nella attualità, quali attese per il futuro.

E' di palmare evidenza che in ogni struttura operativa, sia essa pubblica o privata, la esistenza e la adeguatezza dei controlli sono essenziali per il raggiungimento delle finalità

istituzionali; anzi, la percezione, dall'interno come dall'esterno, della esistenza e della adeguatezza di un organico e funzionale sistema di controlli contribuisce essa stessa al migliore e più efficace attingimento degli obiettivi perseguiti.

Premesso che alle maggiori complessità della azione deve corrispondere un più sofisticato sistema di controlli, e che l'interesse collettivo, limitatamente alle azioni poste in essere dalla pubblica amministrazione, si persegue meglio ogni qual volta risulta evidente la distinzione di ruolo tra controllati e controllori, appare utile approfondire alcune categorie logico-giuridiche atte a rappresentare concettualmente sia il termine "controllo", sia il termine "sistema", sempre avendo presenti i capisaldi costituzionali desumibili dal testo letterale dell'art. 97 della nostra Carta, che garantisce per i pubblici uffici le note peculiari del buon andamento e della imparzialità, a loro volta mutate dalle millenarie esperienze della nostra civiltà giuridica, di stretta derivazione romanistica; da qui anche i successivi e discendenti canoni della efficienza, della efficacia, della economicità della azione pubblica.

Con il corollario di un attuale ordinamento degli uffici pubblici in cui sono predeterminate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari; infine, con una garanzia collettiva che accompagna l'accesso a tutti i pubblici impieghi, mediante concorso selettivo ed a base meritocratica (salvo i casi e le eccezioni stabiliti per legge).

Controllo quindi inteso come operazione logica e fattuale, esercitabile a priori o in itinere, oppure a posteriori, che viene condotta su una azione o comportamento altrui, per verificarne la rispondenza e la congruenza rispetto ad un modello prestabilito, in via preventiva, generale, ed astratta; e sistema di controlli quindi inteso come un insieme di principi e di regole note e vincolanti per gli operatori controllati così come per i controllori: un sistema a matrice giuridica, retto da procedure di garanzia, dotato di conseguenze rilevanti (a valenza sia interna che esterna), non modificabile a cura delle parti interessate (sia nella fase detta procedimentale, che in quella del merito, ovvero del rito e delle valutazioni).

Controlli interni e controlli esterni.

Il controllo interno si fonda essenzialmente sui poteri di gerarchia e di sovraordinazione, di autonomia e di autotutela, che appaiono connaturati in ogni istituzione di rilevanza costituzionale; così che ogni ente pubblico dotato di una propria sfera di autonomia ed al suo interno gerarchicamente strutturato può svolgere una serie di controlli preventivi di legittimità e di merito, mentre al tempo stesso può attivare a posteriori la azione di autotutela, finalizzata a ristabilire - nel proprio interesse, prima ancora che per accedere a richieste e sollecitazioni di terzi - una condizione legalitaria compromessa da errori, difetti di valutazione, arbitri sanabili.

Esso è una diretta conseguenza della amministrazione attiva, ed appare come una sorta di controllo di prossimità, di norma esercitato dai vertici dell'ente; mira ad utilizzare al meglio le risorse disponibili (di uomini, di mezzi, di finanze, di procedure), ed in ultima analisi tutela in via

principale e diretta gli interessi primari e vitali dell'ente: la continuità, la efficienza-efficacia, l'esonero da responsabilità oggettive e oggettive, la minimizzazione dei rischi gestionali.

Il controllo esterno si distingue in dottrina in: equiordinato, e sovraordinato; il primo ha la sua più conosciuta e diffusa caratterizzazione nelle attività esercitate attualmente dal Dipartimento ministeriale della Ragioneria Generale dello Stato, nei confronti di tutte le altre amministrazioni pubbliche; il secondo viene svolto di norma da organismi terzi, e spesso è attivato dagli stessi organi del controllo interno; è perseguito in via neutrale, avendo come scopo ultimo le finalità dell'interesse generale, cioè quelle, aventi rilevanza costituzionale, del buon andamento e della imparzialità della azione pubblica.

Una ulteriore distinzione è conosciuta in dottrina tra: controlli su atti, e controlli su attività; i primi, per verificare la conformità a leggi, regolamenti, disposizioni a valenza generale; i secondi, per trarre valutazioni di ordine giuridico, economico, tecnico, gestionale sulla condotta delle pubbliche amministrazioni, nonché di enti ed aziende partecipate con capitali pubblici; sempre in relazione a criteri precostituiti di convenienza, di opportunità, nonché di produttività.

Risultato dei controlli: se preventivi, consentono la emanazione dell'atto sottoposto a controllo; se contemporanei, vi attribuiscono efficacia; se successivi, ne possono impedire gli effetti attesi, ovvero rimuoverli (c.d. rifiuto di visto - annullamento).

La Costituzione, dopo le modifiche al “Titolo V - parte seconda”, e le attuali carenze di adeguate disposizioni organiche, di rilievo costituzionale, in materia di controlli sulla Pubblica Amministrazione.

Tre norme della Carta costituzionale si occupavano in principio dei controlli sull'operato della pubblica amministrazione, segnatamente: l'art. 100 - comma 2; gli articoli 125 - comma 1, e 130; ma dopo la modificazione disposta in forza della Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 - art. 9, risultano abrogate le norme già contenute nell'art. 125 - comma 1 e nell'art. 130; con la conseguenza che nella attualità le sole norme di rilevanza costituzionale che dispongono e disciplinano i controlli sulla P.A. sono quelle dell'art. 100 - comma 2; ed esse concernono solo l'operato e le garanzie della Corte dei Conti, le sue prerogative, funzioni, attività; che vengono espletate per le forme del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e del controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato; essa partecipa altresì, nei casi e con le forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; da ultimo, essa riferisce direttamente alle Camere, sui risultati dei riscontri eseguiti.

Mancano così oggi, del tutto, specifiche, organiche disposizioni di rilevanza costituzionale sui controlli interni ed esterni applicabili all'operato pubblico in generale, mentre restano ambigui ed incerti i confini stessi e la nozione di pubblica amministrazione, stante la diffusione abnorme, negli ultimi due decenni, di svariate forme di partecipazione di capitali pubblici in società miste; con un doppio ordine di conseguenze nefaste per la tenuta dei conti dello Stato e degli Enti territoriali: il primo, legato a limitazioni funzionali sempre più invasive per l'operato della Corte dei Conti, indotte dalla legislazione ordinaria e da quella regionale; che, in forza del disposto dell'art. 4 - comma 10 e dell'art. 20 del Decreto Lgs. 28/3/2000 n. 76, nonché dell'art. 147 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267 (unitamente alle paritetiche discipline che guidano l'operato di controllo degli uffici della Ragioneria Generale dello Stato, dei Servizi ispettivi, degli Organi di revisione) dovrebbe - almeno in teoria - esercitare a tutto campo un diffuso e generalizzato controllo di regolarità amministrativa e contabile, ma che nella pratica può solo attivarsi su campionature disorganiche o su segnalazioni di disfunzioni che abbiano già raggiunto portata macroscopica.

Più in particolare, per quanto attiene al Ministero della Economia e Finanze, le verifiche sono condotte in forza dell'art. 11 del Decreto pr. 20 aprile 1994 n. 367, e dagli artt. 9 e 10 del D.P.R. 20 febbraio 1998 n. 38. Ma nella prassi non è dato riscontrare, neppure in detto campo, operazioni di portata organica e diffusa tali da rispondere ai principi dottrinali ed ai più consolidati indirizzi giurisprudenziali, per una materia così strategica sotto il profilo della tenuta e governabilità dei conti dello Stato e pubblici in generale, e del necessario, adeguato contrasto a tante prassi elusive di amministrazioni e di società partecipate da enti pubblici.

Limitando la nostra attenzione ai soli enti territoriali, risulta ben noto che viene loro imposto in via generale ed in forza di legge un sistema di revisione economico-finanziaria facente perno su un organismo di revisione eletto dal Consiglio dell'ente, e composto da tre membri (ma uno solo qualora l'ente considerato abbia una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti: vedi art. 234 del Decreto Lgs. 18 aprile 2000 n. 267, ed art. 1 - comma 73 - della Legge 27 dicembre 2006 n. 296); una seconda tipologia sistemica viene denominata "controllo interno di gestione", e si occupa di perseguire una relazione ottimale tra i costi ed i risultati, suggerendo in materia ogni utile correttivo; ciò per l'art. 1 - comma 1 - lett. b) ed art. 4 del Decreto Lgs. n. 286/1999.

Anche la valutazione delle prestazioni dirigenziali, per una parte prevalente della dottrina amministrativa, sarebbe riconducibile tra i sistemi di controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni: ad imporne i canoni ed i vincoli (di processo e di risultato) è l'art. 5 del Decreto Lgs. 30 luglio 1999 n. 286 (con frequenza annuale, per le forme del contraddittorio di garanzia, e per gli effetti previsti dai CCNL e da eventuali CCDI - contratti collettivi nazionali di lavoro e contratti collettivi decentrati integrativi); qui le ricadute e le conseguenze sono minutamente ed organicamente previste da una ragnatela di normative generali e territoriali, di portata legislativa e regolamentare; ma, con riferimento limitato agli enti locali, da più parti e da tempo ormai si invoca una urgente riforma dell'art. 153 del TUEL - testo unico per gli enti locali - che, ancora oggi e dopo il varo da oltre un decennio del Decreto Lgs. n. 77/1995, appare incoerente e privo di una adeguata strumentazione di garanzia finalizzata ad assicurare un forte presidio nei controlli di regolarità e nelle revisioni contabili - amministrative di detti enti; esso infatti poggia principalmente sull'operato della ragioneria interna, poco tutelata sotto i profili della indipendenza, della autorevolezza e della specifica professionalità (mancano gli albi nazionali, le carriere separate, gli aggiornamenti obbligatori e ricorrenti); e la soggiacenza ai vertici politico-dirigenziali degli enti si rispecchia nel loro operato.

Con una recente posta di aggravamento funzionale: la legge finanziaria 2007 ha eliminato la collegialità negli organi di revisione dei Comuni sotto i 15.000 abitanti, lasciandone la responsabilità ed i connessi doveri ad un unico tecnico esperto, ora più esposto ad incertezze di ruolo e di comportamenti.

Conclusione: è auspicabile che nel porre mano a nuovi interventi di lifting costituzionale, da più parti politiche invocati e persino già programmati, anche il residuale disposto dell'art. 100 - comma 2) della Costituzione, che in materia di controlli affida alla Corte dei Conti l'immane compito di tutelare i conti pubblici, venga affiancato e corroborato da un più organico insieme di norme, atte a costituire sistema, e finalizzate ad indirizzare il legislatore ordinario

(e così quello regionale) nella delicata e strategica materia dei controlli sull'operato della pubblica amministrazione e sulla contabilità dello Stato; contrastando, con la più forte tutela di livello costituzionale, ogni deprecabile impulso a sottrarre talune materie contabili ed amministrative all'operato di indirizzo e giurisdizionale della Corte dei Conti; ed a definire nuovi

scenari per i controlli interni della P.A., compatibili con la prevista realizzazione di più ampie forme di autonomia federalista all'interno dello Stato.

2) La Riforma Brunetta

Dal decreto legislativo che opera l'attuazione della legge delega 4 marzo 2009 nr. 15, il Ministro proponente e lo stesso Governo si attendono una vera e propria rivoluzione copernicana in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni; anche se al momento appare del tutto arbitrario il solo accennare agli effetti che si produrranno (e che la stessa norma pone come successivi al 2011), si può almeno tentare di mettere in evidenza il pacchetto di disposizioni che appaiono più innovative (in positivo, ma anche in negativo) rispetto all'ordinamento vigente; ed anche evidenziarne il graduale impatto sull'operato delle pubbliche amministrazioni, sui singoli suoi operatori, in specie se dirigenti, e sulla collettività.

Non trascurando una premessa di ordine generale: la profonda crisi che attualmente ci colpisce e le diffuse attese di incisive riforme strutturali dello Stato in tutte le sue espressioni (da quelle fiscali, a quelle autonomistiche; dalla solidarietà sociale, alla sicurezza; dallo sviluppo economico, alla riduzione del disavanzo pubblico e del debito consolidato) accendono i fuochi fatui del dibattito politico e delle promesse pre-elettorali, ma sono destinate a perpetui rinvii attuativi, in parte per le oggettive difficoltà del paese, ma in parte anche per le contraddittorie ricette messe in campo dai tanti esperti, aspiranti risanatori della cosa pubblica.

Ma almeno sui mali di cui soffriamo ci dovrebbe essere concordanza di vedute: la ipertrofia degli apparati burocratici; il costo immotivato e crescente della politica; gli adempimenti ossessivi imposti ai cittadini; il peso fiscale e parafiscale insostenibile; le liberalizzazioni mai realizzate; il coefficiente familiare di sostegno ai redditi medio-bassi, sempre sbandierato e mai introdotto.

Ciò evidenziato, nella "riforma" che ci accingiamo ad approfondire, abbiamo solo riscontrato – a sua premessa e giustificazione – una mera elencazione di principi e di evidenze costituzionali e legislative sui quali non si può che convenire, tanto sono ovvii, ma nessuna analisi o semplice rilevazione delle emergenze che la hanno determinata, e meno che mai del più complesso ed articolato disegno riformatore che dovrebbe accompagnarla; e ci riferiamo a tutte quelle relazioni tra Stato e Cittadino che andrebbero rivisitate, delimitando le sfere operative degli apparati pubblici, valorizzando le libertà individuali; nell'anno finanziario che sta per concludersi la quota del PIL (prodotto interno lordo) aggiudicata allo Stato nel suo complesso ha superato il 50%; e non occorrono altri commenti.

Con un tale contesto istituzionale, la "riforma" si pone quale semplice pomatina o cerotto sulle brucianti emergenze del Paese; non toglie infatti un solo euro alla spesa certificata delle oltre novemila amministrazioni pubbliche, per destinare risorse a migliori cause; anzi, introduce il dubbio che i tanti, nuovi riferimenti a Commissioni, Comitati, Consulenti ed Esperti possano aggiudicarsi ulteriori percentuali di quella "quota" sopra accennata, che è dell'ordine di 800 miliardi di euro.

Ma passiamo ora ad una ragionata sintesi del compendio normativo che con 74 articoli, distinti in 5 Titoli, e relativi Capi, ha la pretesa di rivoltare come un calzino la Pubblica Amministrazione:

Titolo 1* - Si occupa di principi generali; un unico articolo, che nel suo primo comma delinea lo scenario: il rapporto con la contrattazione collettiva; che, come poi si vedrà più in dettaglio, riduce questa ultima ad uno scheletro, pur continuando a definirla materia vivente; quindi la valutazione obbligatoria di strutture e di personale, terreno dal quale vengono da ora allontanati quanti sono, o sono stati nel trascorso biennio, in odore di sindacato, di politica, e di relative relazioni consulenziali; poi la valorizzazione del merito, con fasce precostituite e vincolanti di eccellenza, di ordinarietà, di esclusione; infine, la dirigenza, e la responsabilità disciplinare in tutte le sue implicazioni.

Al secondo comma, ribadisce il primato assoluto della legge sulla contrattazione collettiva; poi enuclea gli standard di qualità ed economici per le funzioni ed i servizi; fissa le carriere, di tipo selettivo e concorsuale; ed introduce i nuovi poteri-doveri della dirigenza, miranti a combattere il lassismo, l'assenteismo, la carenza di legalità.

Titolo 2* - Si occupa di "performance" in tutte le sue declinazioni; dai cicli di gestione, agli obiettivi ed agli indicatori, alla introduzione di Piani e di Relazioni, triennali ed annuali; così la trasparenza diviene obbligo indiscusso, e sono creati: Commissioni, Organismi indipendenti, Organi di indirizzo politico-amministrativo; ed i dirigenti sono gli officianti del nuovo rito.

La nuova normativa, avente carattere dichiaratamente imperativo, obbliga alle discendenti variazioni ordinamentali le Regioni (per sé, per i propri enti, per il SSN); quindi le Autonomie locali; termine ultimo per gli adeguamenti il 31 Dicembre 2010.

Titolo 3* - Si occupa di meriti e di premi; tutto il personale va distribuito su almeno tre livelli di performance: un dipendente su quattro potrà, in forza di legge, ottenere il riconoscimento di "eccellente", e così vedersi attribuita la metà delle risorse correlate al merito e disponibili; due dipendenti su quattro diventano "normali", e verrà loro riconosciuta l'altra metà delle risorse; all'ultimo dei quattro non spetterà nulla, anzi si vedrà collocato in una lista dei reprobati, che può costituire anticamera del licenziamento, se vi si manterrà per più di tre anni; per la dirigenza, le risorse in parola sono quelle della retribuzione di risultato.

PREMI - sono diversi, anche sostanziosi, ma sempre indirizzati ad una minoranza; le relative risorse sono in buona parte tratte dalla "contrattazione collettiva": bonus delle eccellenze; premio innovazione; progressioni economiche; incarichi e responsabilità; solo la progressione in carriera ne prescinde, infatti viene attuata mediante concorsi pubblici, con consentite riserve a favore degli interni, ma non superiori al 50% dei posti a bando; e vengono presi in debita considerazione gli eventuali tre anni pregressi, e consecutivi, di collocazione nella alta fascia di merito; ovvero cinque anni pregressi ma non consecutivi.

ORGANIZZAZIONI SINDACALI - *Gli articoli dal 33 al 36 compiono un passo decisivo nella direzione, già da tempo intrapresa per la verità, della più completa emarginazione delle OO.SS. da tutti i campi propri della “gestione” della amministrazione pubblica; ma non deve ritenersi ciò un fatto del tutto negativo, ove si pensi che, da ora innanzi, la classe politica si assume in via esclusiva ogni responsabilità (unitamente alla dirigenza di vertice) per quanto di buono o di cattivo si potrà addebitare alla Pubblica Amministrazione; e non si potrà più affermare che ogni difetto funzionale è colpa del sindacato, visto che assume le forme del convitato di pietra, al quale resta dovuta la semplice “informazione” su quel che succede negli uffici pubblici, e ciò pur limitato ai soli fatti ancora previsti dai vigenti contratti collettivi (e non ancora omologati).*

La privatizzazione della “gestione” è così conclusa, mediante norme definite come imperative, e perciò stesso estensibili a tutti i sistemi burocratici, centrali o periferici, civili o militari; così le determinazioni sulla organizzazione, e le misure di gestione dei rapporti di lavoro vengono assunte in via esclusiva dagli “organi” della amministrazione, con i poteri del privato datore di lavoro; utilizzando quindi solo il Codice civile; e programmando ogni tre anni i fabbisogni di personale, nonché i profili necessari per potere svolgere i compiti di istituto; in tale contesto le OO.SS. non vengono più neppure nominate, solo accennandosi eufemisticamente a vaghi “istituti di partecipazione”, ma senza ritagliare ruoli, funzioni, poteri, o diritti-doveri di quella che un tempo veniva definita la “controparte” di ogni Pubblica Amministrazione.

DIRIGENZA - La prima preoccupazione del Capo II – art. 37 è quella di introdurre un innovativo sistema duale, chiamato a reggere i pubblici Uffici: gli organi di vertice (per pudore non chiamati con i loro veri nomi, con i quali la collettività li riconosce), ed i dirigenti apicali; la dirigenza semplice viene menzionata solo per affermare che “le disposizioni del presente Capo modificano la disciplina della Dirigenza pubblica”; quindi viene passata in rassegna la pregressa disciplina del D.Lgs. n. 165/2001, con le tante modificazioni finalizzate ad enucleare la nuova figura del dirigente pubblico, al quale vengono tolte varie tutele, quale quella dell’art. 2103 del Codice civile, che salvaguardava le mansioni di fatto svolte, spesso superiori a quelle formali; ed i principi relativi alla ordinaria carriera verticale; oppure limitando ad una semplice “comunicazione” (seppur motivata) e ad un “preavviso” la nuova modalità della revoca dell’incarico dirigenziale per processi di riorganizzazione; od infine correlando alla età del vicino pensionamento ogni futuro incarico, ora possibile con durate più corte dei canonici tre anni. Anche il primo conferimento di un incarico di prima fascia segue tali maggiori vincoli.

Deve invece ritenersi valida la nuova disposizione che obbliga ad una previa ricognizione interna delle professionalità disponibili PRIMA di conferire incarichi a dirigenti esterni; così per le ora vincolanti certificazioni di almeno 5 anni pregressi di esperienze lavorative, che si ritiene possano risparmiare alla P.A. le avventurose, diffuse casistiche di prestigiosi dirigenti chiamati dalle professioni e dagli insegnamenti, ma totalmente carenti di conoscenze tipiche del funzionamento della P.A., che tanto daffare hanno procurato a chi li aveva sponsorizzati.

RECESSO - La penalizzazione per il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati da ogni P.A. così come la non osservanza di direttive formali, risulta essere quella del mancato rinnovo degli incarichi dirigenziali; mentre il difetto di vigilanza su strutture e personale comporta, a carico del dirigente, una sensibile riduzione della retribuzione di risultato, che potrà così essere limata sino all’80%, in relazione ai disattesi, ma vincolanti standard quantitativi e qualitativi.

GARANTI - La scelta del Comitato dei garanti si fa più rigorosa, con procedure normative; i suoi componenti durano in carica tre anni, non rinnovabili, e sono prelevati da veri albi di esperti, come

la Corte dei conti, le professioni giuridico-economiche, i Dirigenti generali; essi non fruiscono di retribuzioni aggiuntive, ma mantengono quelle eventuali dei ruoli di provenienza, seppur con posizione di temporaneo fuori ruolo.

RETRIBUZIONE ACCESSORIA - Dall'anno 2010 in avanti, gradualmente, e dopo la obbligatoria introduzione dei sistemi di valutazione, essa non potrà più essere inferiore al 30% di quella complessiva; ma con la esclusione per i dirigenti del SSN.

ACCESSO ALLA DIRIGENZA DI PRIMA FASCIA - Il concorso pubblico selezionerà il 50% dei concorrenti; l'altro 50% vedrà l'accesso da forme di contratto a tempo determinato, ma con soli tre anni di durata; sempre con 5 anni almeno di certificati, pregressi servizi di livello dirigenziale, oltre ai titoli di studio, per tutti obbligatori.

PASSAGGI DIRETTI TRA AMMINISTRAZIONI - Dopo avere introdotto una clausola generale di mobilità inter-comparto, e definito future tabelle di equiparazione tra differenti livelli di inquadramento - vedi art. 48 - si introduce l'istituto della cosiddetta "cessione di contratto", che per le imprese private è meglio noto come passaggio diretto; una forma innovativa del vecchio trasferimento di ruolo, sia a domanda individuale, che per modalità indotte.

RESPONSABILITA' ERARIALE PER ECCEDENZE DI PERSONALE - L' art. 50 eleva al rango della responsabilità erariale, a carico del dirigente, la mancata individuazione di eccedenze di personale, e conseguenti spese improduttive.

CONCORSI E TERRITORIO - Da segnalare il riferimento - art. 51 - al luogo di residenza quale eventuale, consentita condizione per l'accesso agli uffici pubblici, pur temperata da motivazione circa la rilevata strumentalità rispetto a servizi altrimenti non attuabili, o difficilmente attuabili (come da bando).

DIRIGENZA APOLITICA ED ASINDACALE - Divieto assoluto per quanti abbiano ricoperto ruoli pregressi in politica o nel sindacato nei due anni che precedono ogni casistica di incarico di funzione dirigenziale nel campo della gestione del personale; ad evitare possibili inciuci, il controllo è demandato al Dipartimento della Funzione pubblica, ed ai Servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato.

CONTRATTAZIONE NAZIONALE ED INTEGRATIVA - L'art. 54 precisa che nessun atto di contrattazione collettiva può riguardare la "organizzazione degli Uffici, ed il conferimento, la modifica e la revoca di incarichi dei Dirigenti"; e viene delimitato agli stretti ambiti normati ogni eventuale coinvolgimento delle OO.SS. in materia disciplinare.

Vengono poi riconosciuti 4 Comparti di contrattazione collettiva, con altrettante aree per la dirigenza; sono altresì previste specifiche Sezioni distinte per professionalità.

Deve farsi coincidere la durata e la vigenza triennale sia per la disciplina giuridica che per quella economica; il CCDI (contratto collettivo decentrato integrativo) utilizza le risorse dei trattamenti accessori complessivi, ed in quota prevalente; nel caso di mancato o ritardato rinnovo del CCNL, ogni Pubblica Amministrazione può agire in piena autonomia per supplirvi, pur se in via provvisoria, su tutte le materie oggetto di accordo.

I controlli sui CCDI sono rigorosi; è obbligatoria una Relazione e relativa allegazione degli atti alla Funzione pubblica, al Ministero della economia, nonché la loro pubblicazione sul sito della Amministrazione interessata; quindi il loro invio ad ARAN ed in copia al CNEL.

COMITATI DI SETTORE E CONTRATTI DEFINITIVI - Gli artt. Dal 56 al 60 trattano la materia dei poteri di indirizzo nei confronti di ARAN, finalizzati alla stipula dei CCNL pubblici; poteri che sono riconosciuti:

- * alla Conferenza delle Regioni, integrata da un rappresentante governativo;
- * all'ANCI; all'UPI; ad UNIONCAMERE (ed alla prima si accordano i Segretari degli enti);
- * al Presidente del Consiglio (che agisce attraverso i Ministri della Pubblica Amministrazione e della Economia) per il comparto statale.

ARAN - Esce rafforzata dalla riforma; ma a condizione di tenere fuori dal suo Collegio di indirizzo e controllo ogni genere di attuali o passati (negli ultimi 5 anni) soggetti politici, sindacali, e loro consulenti ed esperti; il Presidente è nominato con la forma del Decreto del Presidente della Repubblica, dopo una complessa consultazione istituzionale.

Il procedimento di formazione di un CCNL è laborioso, articolato; ogni bozza deve ottenere il placet della Corte dei Conti, mentre il Governo si riserva in materia una facoltà di osservare e formulare pareri; i testi definitivi vanno poi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, e così anche per ogni eventuale, successiva interpretazione autentica, oltre che sul sito della Agenzia: nelle more della formazione di un CCNL l'Amministrazione può riconoscere e liquidare incrementi stipendiali provvisori, poi soggetti a conguaglio.

MANSIONI E PROFILI - Deciso il rifiuto a riconoscere legalmente eventuali mansioni svolte di fatto da dipendenti o dirigenti; nel comparto debbono essere almeno TRE le aree funzionali, mentre le progressioni economiche tra le differenti aree seguono le modalità concorsuali, con eventuali riserve a favore degli interni, ma limitate al 50% dei posti disponibili; vi fanno eccezione la scuola e la dirigenza; sono rilevanti ai fini di cui sopra le valutazioni di merito ottenute negli ultimi 3 anni, sia per le progressioni che per le riserve.

NEGOZIAZIONE ED ORDINAMENTI PUBBLICISTICI - Ne trattano gli artt. da 63 a 66 - omissis -

SANZIONI DISCIPLINARI E RESPONSABILITA' - Profonde ed incisive appaiono le innovazioni nel campo; premessa la forma pubblica obbligatoria per tutti gli atti, e la garanzia del contraddittorio, viene attribuita in via esclusiva ai dirigenti (o al responsabile di struttura, ove essi manchino), nonché ad un Ufficio che espressamente va costituito per la materia, non solo il diritto-dovere di avviare i relativi procedimenti (a mezzo di comunicazioni a mezzo fax, o posta certificata, o raccomandata con ricevuta di ritorno) ma anche di concluderli, anche se in presenza di avvenuti trasferimenti o dimissioni dei soggetti coinvolti; la incolpazione segue il dolo o la colpa grave nei fatti che sono accertati.

Il procedimento disciplinare marcia in autonomia ed in parallelo con l'eventuale procedimento penale, e ne viene condizionato solo a posteriori, dopo una sentenza definitiva di assoluzione o di condanna, che su di esso influisce in ogni tempo. L'art. 55 - dal quater al septies - appare di estremo rigore e gravità per i dipendenti pubblici; ne prevede il licenziamento, per tutta una serie di comportamenti ed atti: dal falso documentale, alle assenze non giustificate, al rifiuto di ottemperare al trasferimento, al reiterato insufficiente rendimento sul lavoro, alle condanne penali definitive; addirittura il licenziamento è senza preavviso per talune ipotesi più gravi (vedi lett. a-d-e-f); ed estende la sua efficacia penale a carico di medici o funzionari compiacenti, con una prevista reclusione da 1 a 5 anni ed una multa da 400 a 1600 euro; infine è anche accollato ai dipendenti

infedeli l'obbligo a risarcire alla Pubblica Amministrazione l'eventuale danno patrimoniale e di immagine.

Ovviamente, a carico dei dirigenti su cui grava l'obbligo specifico di condurre a termine i procedimenti di cui sopra, si introducono ulteriori sanzioni civili, oltre a quelle erariali e contabili; mentre viene individuato l'INPS quale struttura deputata ad accertare ogni eventuale abuso nelle certificazioni mediche; sia che provengano da strutture pubbliche o convenzionate, sia da medico del SSN; l'invio all'INPS delle certificazioni viene curato per via telematica; sono sanzionate le assenze non giustificate, anche se di un solo giorno; altresì sono sanzionati i sanitari che omettono o ritardano gli adempimenti posti a loro carico.

La non idoneità psico-fisica agli impieghi comporta la risoluzione del rapporto di lavoro; poi la identificazione mediante targhe e cartellini è obbligatoria.

Stante la complessità e la delicatezza dei descritti procedimenti, viene al contempo ampliata la sfera dei poteri ispettivi già in parte riconosciuta agli addetti del Dipartimento della Funzione pubblica, alla Guardia di Finanza, ai funzionari dei dicasteri di economia ed interno; e tutti restano vincolati a segnalare alla Corte dei Conti ogni anomalia registrata.

Infine: cessano di avere vigore le pregresse normative che consentivano la impugnativa di sanzioni disciplinari innanzi ai Collegi arbitrali, notoriamente già costituiti con composizioni miste.

3) POSSIBILI RIMEDI

Come è noto, l'art. 102 della Costituzione consente la "partecipazione diretta del popolo" all'amministrazione della Giustizia; taluni cittadini, purchè dotati di un adeguato bagaglio culturale, ed in assenza di precedenti penali, possono essere chiamati ad affiancare i giudici professionali nei procedimenti penali svolti nelle Corti di Assise di primo e di secondo grado; cioè a decidere su materie che destano il maggiore allarme sociale, e che costituiscono un reale pericolo per la collettività e la stessa democrazia.

Essi vengono quindi inclusi in speciali elenchi formati e tenuti dalla Autorità giudiziaria, periodicamente aggiornati e rinnovati per evitare ogni possibile fonte di inquinamento esterno, od il coinvolgimento in pratiche anti giuridiche, in ragione delle decisioni in cui sono coinvolti.

Nulla di simile, purtroppo, ha previsto la nostra Costituzione nelle scarse disposizioni che reggono l'agire delle amministrazioni pubbliche: il Titolo III – sez. seconda - artt. 97 e 98; ed il Titolo V - artt. 118 e 119; cosicché la gestione degli affari e degli uffici pubblici resta incardinata in un monco passaggio costituzionale: "nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari"; da qui un difetto congenito di controllo popolare, una diffusa auto-referenzialità, una gerarchia vissuta come fardello da taluni e come sovrastruttura da altri; con la conseguenza che disfunzioni ed inadeguatezze sono proiettate verso il basso della forza lavoro, e non toccano i vertici.

Nel frattempo la corruzione è dilagata nelle moderne istituzioni pubbliche, per il fatto che oggi manovrano ingentissime risorse, non solo di tipo finanziario, ma più ancora di tipo concessorio (appalti, incarichi), e non sono chiamate a risponderne né al cittadino, né al contribuente, bensì solo alle gerarchie interne; questo il limite costituzionale alla responsabilità erariale; e la corruttela ha assunto forme subdole e quasi insospettabili, tanto da non temere più

alcun tipo di giustizia, amministrativa o penale; la nuova moneta non è più il vile denaro, ma lo scambio di favori, in un contesto di amplissima discrezionalità e di sostanziale impunità.

Una seria riforma della pubblica amministrazione dovrebbe partire proprio da qui; da quello scarno ed ormai inadeguato accenno costituzionale alle competenze, attribuzioni, responsabilità dei funzionari, da correlare invece in forme più rigorose ed incisive ai doveri verso la collettività, che tutti gli apparati pubblici mantiene e foraggia, con spesa crescente e fuori controllo.

Un moderno sistema di controlli e di vincoli, mutuato da quelli che reggono gli apparati giudiziari, di certo non immuni da pecche, disfunzioni e devianze, ma in percentuale enormemente meno inquinato dalla corruzione in denaro ed in favori, e con molto minore dispendio di personale inutile e dequalificato; ricordiamo soltanto che la Costituzione si è occupata di giustizia in ben 13 articoli (dal 101 al 113); ed ha trattato di pubblica amministrazione in soli 4 articoli (97-98; 118-119).

Le materie sensibili che maggiormente appaiono esposte al rischio di contaminazione corruttiva per i pubblici funzionari sono essenzialmente quelle correlate al maneggio delle risorse finanziarie e delle altre utilità economiche; ci riferiamo in particolare a:

- appalti e forniture;
- concessioni e partecipazioni;
- gestione del personale;
- gestione del bilancio.

Ma una connotazione genetica che predetermina un potenziale maggiore rischio per le gestioni pubbliche è rappresentata dalle procedure di spesa, piuttosto che da quelle della entrata; cosicché mentre tutti i cittadini appaiono uguali nella loro veste di contribuenti, sono poi molto diversificati nella loro veste di destinatari di talune provvidenze ed utilità economiche, erogate dalla mano pubblica; con un secondo e molto meno conosciuto corollario, che i pubblici funzionari guadagnano molto di più se sono adibiti a funzioni di spesa, piuttosto che a funzioni di entrata.

Ove venisse introdotto un principio, a rilevanza costituzionale, per il quale ogni procedimento di spesa pubblica debba ottenere l'avallo di un rappresentante del popolo, estratto da elenchi simili a quelli in uso per formare le giurie popolari in assise (come da art. 102 della Costituzione), con periodica rotazione, senza alcuna forma di retribuzione che non sia un indennizzo per il tempo dedicato all'incarico, si otterrebbe un miracoloso e sostanziale abbattimento degli oneri impropri che oggi gravano su tutti i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

La "trasparenza", di cui tanti oggi si riempiono la bocca, non sarà mai garantita da alcun vertice burocratico o giurisdizionale, meglio ed a minor costo di quanto non possa assicurare un semplice rappresentante popolare, in un semestre della sua vita partecipativa all'operato delle strutture burocratiche, ed accanto ai funzionari meglio conosciuti come responsabili di procedimento; in nome del corpo sociale, e senza alcuna mediazione interessata.

Purtroppo nulla di simile oggi consente la nostra Costituzione, che presenta scarse disposizioni in materia di gestione della pubblica amministrazione; tanto che agli affari pubblici è dedicato solo un monco passaggio ordinamentale, come sopra descritto (quattro articoli, di vaga descrizione, e non vincolanti).

Troppo poco per contrastare e battere la corruzione nelle moderne burocrazie, che manovrano ingentissime risorse finanziarie, e dispensano benefici di ogni tipo, con regolamentazioni autoreferenziali, e nella più totale assenza di un controllo popolare diretto ed incisivo.

Sul tema è mancata del tutto anche la recente riforma Brunetta, al pari di quelle che l' hanno preceduta; mentre si dovrebbe ripartire dal dettato costituzionale, e renderlo più vincolante e penetrante; non solo quindi una asettica elencazione di tipo notarile (competenze, attribuzioni, responsabilità) ma un raccordo con il popolo sovrano, che in ultima analisi tutto paga e nulla controlla.

Dott. Luigi GORI