

Prefazione

Continua con questo volume la serie dei contributi alla collana di Diritto dei Lavori diretta da chi scrive e destinata ad una platea, come più volte si è avuto occasione di esplicitare ampiamente sulla nostra rivista telematica omonima, il Diritto dei Lavori, più ampia appunto di quella dei tradizionali addetti ai lavori, giuslavoristi accademici e operatori del mondo del diritto del lavoro, subordinato e autonomo.

Anche questo volume è infatti destinato non tanto e non solo ai giuslavoristi, agli avvocati, ai magistrati, agli studenti ma a tutti coloro che si interessano, per collocazione sociale o professionale o per semplice sensibilità ai grandi fenomeni della società moderna, al tema del ruolo della Pubblica Amministrazione e della dirigenza operante al suo interno.

La tematica non è nuova, ma appare anzi antica, visto che di funzionari pubblici, di grand commis, può parlarsi fin dai tempi della corte di Luigi XIV. È notorio infatti che il Re Sole, oltre ad essere promotore e sponsor di una grande vita di Corte, nella quale relegò sempre più la nobiltà spogliandola di poteri effettivi nella società abilmente sospinto da grandi consiglieri (primo fra tutti il Cardinal Mazzarino che gli segnalò il grande Colbert, col quale ebbe inizio una politica ministeriale – che prese il suo nome da allora, il colbertismo – di protezione ed incentivo allo sviluppo della borghesia che muoveva i primi passi verso il capitalismo e l'industrialismo), ebbe la grande intuizione di creare le premesse per una prima burocrazia statale all'interno e a supporto di ministeri che, con lui, iniziarono a segnare la vita degli Stati moderni. Dalle finanze alla guerra, alla gestione interna dei rapporti fra autonomie locali e Corte, in tema di imposizione ed esazione di tributi, tutto un apparato burocratico si formò attorno al Re Sole.

Si ponevano così in nuce, anche attraverso l'opera successiva di un altro grande statista, il Turgot, sotto il regno di Luigi XV, le premesse per la grande storia della pubblica amministrazione francese, non a caso madre e figlia, ancor oggi, di una grandissima e gloriosa Scuola di formazione, l' ENA, di cui non si ha pari nella storia, e anche nell'attualità, in nessun altro paese europeo, men che meno in Italia.

Il nostro Paese ha una storia di Pubblica Amministrazione che sostanzialmente parte con la seconda metà del secolo XIX, cioè dal 1865 in poi, dopo la prima configurazione dello Stato unitario. E la storia della Pubblica Amministrazione è costituita da un intreccio continuo tra dipendenti pubblici "vocati", attra-

verso nomine ad personam o, come sarebbe avvenuto dagli ultimi decenni di quel secolo a tutt'oggi, attraverso concorsi, a "servire lo Stato" o, forse più esattamente, a servire le classi dominanti espresse dalle maggioranze parlamentari o dalla Corona o, ancor meglio o peggio, nel Ventennio fascista, dal potere autoritario del tempo.

In Italia, molto più che in altri Paesi europei, i pubblici dipendenti sono stati sempre scelti come interlocutori privilegiati dallo Stato o, lo si ribadisce, dalle maggioranze governative e dalle lobbies di potere fonte ed espressione di queste: il fascismo è stata l'espressione massima di questo intreccio fra Pubblica Amministrazione e potere dell'esecutivo, in un processo affatto diverso rispetto ad altri Paesi che, come nel caso del Regno Unito o, al di là dell'Atlantico, degli Stati Uniti, sceglievano come interlocutori i managers dell'industria, i sindacati, in una parola il sistema capitalistico, con la sua dialettica interna fra datori di lavoro e lavoratori, propria di una società produttiva di beni e servizi di carattere privato. Non così in Italia, dove le istituzioni si sono rette per decenni non tanto attraverso il dialogo e la dialettica con le classi produttive, capitalisti e lavoratori e, per loro i rispettivi sindacati liberi, ma attraverso i servitori della P.A., i pubblici dipendenti appunto, con un costante allineamento, anche politico, espresso attraverso il consenso elettorale. Si spiega così lo stretto intreccio tra ruolo pubblico degli operatori dell'Amministrazione e gestione del potere politico-parlamentare o, come nel Ventennio, autoritario e dittatoriale.

Emblematica di quel periodo è la scelta del Regime di creare un nesso inscindibile con gli insegnanti, in particolare quelli delle scuole primarie, le elementari. D'altronde va notato che una delle poche grandi riforme di respiro operate dal Fascismo, fu proprio quella della scuola, con la realizzazione del disegno di Giovanni Gentile così come per anni restato valido ed applicato.

Si spiega così anche il profondo scollamento tra valori propri del sistema capitalistico, così come rilevati dalla cultura degli economisti dell'800 e, sia pure in dialettica alternativa, dal marxismo o, ancora, nelle profonde analisi di sociologi ed economisti del secolo scorso, primo fra tutti Max Weber, che vedevano nel rapporto tra classi produttive, capitalisti imprenditori e lavoratori subordinati dell'industria in particolare da un lato, e strutture statuali dall'altro, la radice dello Stato moderno. In Italia, viceversa, lo si ripete, il ruolo e la funzione dei pubblici dipendenti-servitori dello Stato, pur nelle varie rilevanze, storicamente datate, all'interno del potere politico e nelle maggioranze di governo, apparivano, e sono restate fino a tutti i primi anni Novanta del secolo scorso, cioè fino alle riforme Bassanini, totalmente avulse dalla valutazione della produttività sociale, della economicità, di beni e servizi forniti, stravolgendo i principi validi per gli altri Stati a capitalismo maturo, restando vincolate da un matrimonio "contro natura" con le istituzioni dello Stato, a loro volta causa ed effetto dell'elefantiacca, costosa ed improduttiva, quanto garantita, macchina burocratica pubblica.

In Italia, come in nessun altro paese, "pubblico" ha voluto dire, sino a 15 anni orsono, qualcosa di diverso e alternativo a "privato", quest'ultimo come valore di equilibrio volta a volta cangiante, tra interessi, quelli dei datori di lavoro e quelli dei lavoratori, dialetticamente ma costruttivamente contrapposti, valo-

re comunque volto a garantire lo sviluppo dell'intero sistema sociale, economico ed istituzionale.

Nel nostro Paese nell'ultimo ventennio del secolo XIX e per tutto il secolo scorso, prima, durante e dopo il fascismo, l'asse portante del rapporto fra società ed istituzioni rappresentative, cioè poteri centrali e decentrati dello Stato, si è identificato nella pubblica amministrazione, sempre criticata per la sua improduttività, totalmente distaccata se non alternativa al sistema economico-produttivo privato o, per oltre un trentennio, perfino a quello a partecipazione di capitali dello stesso Stato, soffocandolo e portandolo al fallimento in un perfido e corrotto connubio con le forze politiche.

Una enclave, dunque, quella della Pubblica Amministrazione, che restava sottratta a valutazioni di efficienza, economicità, funzionalità rispetto all'intero assetto socio-economico a cui finiva col contrapporsi sistematicamente.

E questo in nome di una quasi sacrale autonomia del "pubblico", con le sue regole, magari da violare e violentare nella quotidianità, addirittura con una sua giustizia, discussa e discutibile (con TAR e Consiglio di Stato), giustamente e duramente criticata da quello che è stato forse il più sensibile giurista del settore pubblicistico, Massimo Severo Giannini, sin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Questo volume di Amendolito e Caputo studia e propone alcune interessanti riflessioni sugli ultimi 30-35 anni della Pubblica Amministrazione. E l'opera viene compiuta prendendo in considerazione la punta di questo iceberg così come prima sinteticamente presentato: la dirigenza. L'analisi entra in medias res, impietosamente, talvolta con giudizi opinabili, ma che comunque fanno pensare, sulla crisi della dirigenza e sulla profonda, quanto originale e ancora da attuare completamente, sua riforma, attraverso le "Bassanini", espressa da una serie di interventi che vedono il loro momento di sintesi soprattutto nella legge 165/2001.

È difficile presentare articolatamente e con un disegno coerente, anche in questa prefazione, il contributo di Amendolito e Caputo. La difficoltà sta nel fatto che ancor più difficile è ricostruire ruolo e funzioni del dirigente attraverso l'intervento articolato di novelle legislative volte ad introdurre elementi di valore "privato", se così può scriversi, in una landa dove si era totalmente perso, nel fisico connubio, spesso innaturale, così come prima descritto, tra politica, ideologia, poteri statuali e governativi, e funzione di grand commis dello Stato.

Le leggi Bassanini hanno finalmente rotto la regola del queta non movere che dal 1865 fino ai primi anni '90 del secolo scorso aveva retto il "matrimonio morganatico" fra potere politico e dirigenza pubblica.

L'analisi di Amendolito e Caputo porta a riflettere, come nel caso del capitolo 4 sulla effettiva separazione tra diritto "politico" e Amministrazione pubblica e ruolo dei dirigenti pubblici o ancora, sempre nello stesso capitolo, sul tema delicato del concorso al "policy making".

Soprattutto interessante è l'invito a leggere le regole per il conferimento degli incarichi dirigenziali nella Pubblica Amministrazione, la convivenza delle stesse con i principi propri dello Statuto dei lavoratori e, in esso, del diritto a categorie e mansioni superiori acquisite per professionalità o per carriera, o, soprattutto, lo

spunto sullo spoils system all'italiana. Su questo tema molto si è detto e scritto ma ancor di più andrebbe detto e scritto alla luce di un immediato confronto tra le politiche di spoils system nei Paesi anglosassoni (pur con alcuni abusi, specie recenti) o del Nord Europa e l'applicazione caricaturale e gravemente lesiva del rispetto delle istituzioni, così come avvenuta nel nostro Paese. A questo proposito è necessario far riferimento, in chiusura di questa Prefazione ad un "valore" che ci sembra attualmente smarrito e da dover recuperare con immediatezza e con grande impegno.

Si tratta del valore (di recente ricordato a chi scrive da persona, impegnata e delusa, operante nella P.A.) che può identificarsi nella "sacertà delle Istituzioni". Nel campo del diritto del lavoro, ma anche e soprattutto nell'intero assetto del sistema normativo del nostro Paese e, in un senso più ampio, per un attimo invitando tutti a rileggere Weber, in tutto il sistema socio-economico, è forse opportuno riflettere sul valore positivo costituito dal ruolo, dalle funzioni essenziali e dalla grande rilevanza, come polo d'attrazione per tutti gli attori della vita sociale del nostro Paese, della Istituzione-Stato, in tutte le sue forme.

La dirigenza pubblica e, in senso più ampio, la Pubblica Amministrazione, nel momento stesso in cui mostrano rispetto, riescono ad incarnare e ad esprimere, nella loro attività quotidiana, le loro finalità, e cioè la garanzia della sopravvivenza e del rilancio dell'Istituzione-Stato, in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche, possono svolgere un ruolo essenziale, simile (e maggiore forse) a quello ancor oggi svolto in Francia o nei Paesi scandinavi, a supporto di una barcollante società civile quale la nostra, che vede una profonda e, almeno apparentemente, irreversibile crisi delle organizzazioni rappresentative tradizionali, i partiti prima di tutto, e delle stesse istituzioni parlamentari, o ancora delle amministrazioni locali, regioni, province e comuni, travolte dalla cura del particolare, con un totale scollamento rispetto alle aspettative, ai bisogni (e sogni) di tutti, giovani e vecchi, occupati, disoccupati e pensionati, uomini e donne.

Tutti questi cittadini hanno visto nei decenni addietro e continuano – sempre più, quasi impotenti ed insieme fatalisticamente rassegnati – ad assistere al progressivo degrado delle istituzioni così come prodotte dalla Istituzione-Stato, intrecciate con l'abbruttimento della dialettica politico-partitica, con un processo sempre meno controllabile dall'opinione pubblica e dalla critica, anche massmediatica, così come sempre più difficile appare la prospettiva, a breve, di un effettivo mutamento di rotta.

La riforma della dirigenza pubblica letta, ed anche talvolta proposta, da Amendolito e Caputo va ulteriormente approfondita: la riforma stessa deve avere maggior vita e più chiari obbiettivi e metodi.

Il processo di "privatizzazione" e, a monte dello stesso, la contrattualizzazione dei rapporti di pubblico impiego e, per essi, della dirigenza in particolare, costituiscono il Rubicone per uno Stato diverso, per una nuova realizzazione dei valori istituzionali, in una parola per un Rinascimento delle Istituzioni. Il tutto nel più ampio respiro di un vero decollo della più alta istituzione sovranazionale, per ora quella della Unione Europea allargata.

Se ...alea iacta est con il processo riformatore Bassanini del decennio passa-

to, si tratta di vedere se finalmente si riesce a bloccare il ...trucco dei dadi. Non si può riformare la dirigenza pubblica se non si crede di nuovo o, forse per la prima volta, non si pongono le premesse di un Bene comune di cui la Pubblica Amministrazione può essere espressione come, ormai tanto tempo fa, Luigi XIV intuì, con le sue riforme, aprendo le prospettive di uno Stato moderno.

L'imbarbarimento dei valori può trovare la sua alternativa, nella dirigenza pubblica, in una effettiva verifica dei concetti di efficienza, economicità ed efficacia. E questo, quando la politica, fatto un passo indietro, avrà riconosciuto che buona gestione della cosa pubblica è insieme buona politica e, dall'altra parte, buona politica non può che vivere attraverso una dirigenza pubblica che sappia servire di nuovo il Bene comune.

L'opera è un primo passo per alcune riflessioni, qualche timida proposta e, soprattutto, un invito a discutere insieme e ad approfondire ulteriormente.

Gaetano Veneto