

Responsabilità disciplinare, licenziamenti individuali e mobilità collettiva nel lavoro pubblico: riflessioni alla luce dell'intesa tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni sindacali¹.

Pietro Barrera, 4 giugno 2012

1. Nella intesa sottoscritta il 6 maggio scorso da Governo (Ministro per la PA), Regioni, Anci, Upi e oo.ss. torna a far capolino la materia disciplinare. E' necessario un nuovo intervento normativo – a giudizio di quanti hanno sottoscritto l'intesa – per **“riordinare la disciplina dei licenziamenti per motivi disciplinari, fermo restando le competenze attribuite alla contrattazione collettiva nazionale”** e per **“rafforzare i doveri disciplinari dei dipendenti prevedendo al contempo garanzie di stabilità in caso di licenziamento illegittimo”**. Le stesse espressioni sono ripetute nello schema di disegno di legge per una nuova delega legislativa in materia di lavoro pubblico, circolato negli ultimi giorni².
2. E' noto a tutti che l'attenzione al tema della responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici (che, mi sembra, non era finora stata ragione di particolare inquietudine quotidiana, né tra gli stessi dipendenti né tra le parti datoriali) trae origine e spiegazione dalle nuove regole previste dal c.d. “ddl Fornero” in materia di licenziamenti individuali. In qualche modo, il contestato ddl sul mercato del lavoro costituisce così la ragione e il fondamento (o forse il pretesto) per un nuovo intervento legislativo³, che del resto appare pressoché obbligato, dato che **“la legge 20 maggio 1970, n.300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle p.a. a prescindere dal numero dei dipendenti”**⁴, anche in virtù del principio generale della contrattualizzazione del lavoro pubblico, secondo cui **“i rapporti di lavoro dei dipendenti delle p.a. sono disciplinati ... dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni”**⁵. Cioè, salvo esplicite, necessarie e motivate eccezioni. E' insomma ovvio che la riforma del mercato del lavoro interPELLI anche il mondo del lavoro pubblico, ed è altrettanto ovvio che siano necessari specifici adattamenti, per rispettarne i vincoli costituzionali e le esigenze funzionali.
3. Tuttavia, a meno di tre anni dal d.lgs. 150/2009, appare discutibile tornare a legiferare in materia disciplinare senza una riflessione attenta su quanto è accaduto (o non accaduto!) dopo la contestata “riforma Brunetta”. Anticipo già una qualche diffidenza: il legislatore del 2009 (prima la legge delega – 15/2009 – poi il decreto legislativo) ritenne di risolvere per via normativa problemi e difficoltà che avevano probabilmente altra origine, e postulavano per questo altri rimedi (almeno in parte). Non vorrei che si perseverasse nell'errore: una nuova legge per superare i limiti di un'altra legge, quando invece si dovrebbe agire per altre strade e con altri strumenti.
4. Avendo già avuto occasione di ragionare più volte sulle innovazioni del d.lgs. 150/209 in materia disciplinare⁶, mi permetto di essere sommario, dando per scontate molte (troppe?) cose. Resto ai temi di stretta attualità. Alla diffusa convinzione – esplicita nell'intesa e nel conseguente disegno

¹ Contributo per il seminario della Fondazione Astrid **“Riforma P.A., lavoro pubblico, dirigenza, valutazione delle performance e relazioni sindacali nelle amministrazioni pubbliche”**, Roma, 4 giugno 2012

² In una nota analitica pubblicata sul sito istituzionale del Dipartimento FP, il proposito è ancora più chiaro: **“l'accordo prevede un riordino della normativa, con il rafforzamento dei doveri disciplinari dei dipendenti ... Il dipendente pubblico è infatti soggetto ad un complesso di vincoli ed obblighi non paragonabile a quelli cui è soggetto il dipendente privato e che trovano la propria ratio nella tutela dell'interesse pubblico e, quindi, indirettamente nella stessa Costituzione (artt.97 e 98) ... I doveri disciplinari e le sanzioni espulsive continueranno ad essere previste prevalentemente in legge, a differenza che nel privato, e sarà sempre la legge a individuare il sistema delle tutele”**.

³ Nel testo approvato al Senato il 31.5.2012, si legge infatti: (art.1,c.7): **“Le disposizioni della presente legge, per quanto da esse non espressamente previsto, costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pp.aa. di cui l'art. 1, c.2., del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in coerenza con quanto disposto dall'art. 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo. Restano ferme le previsioni di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo”**. Il successivo comma 8 aggiunge: **“Al fine dell'applicazione del comma 7, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle pp.aa.”**

⁴ Art.51, d.lgs. 30.3. 2001, n.165

⁵ Art.2c.2, d.lgs. 30.3.2011, n.165

⁶ Mi permetto in particolare di rinviare al capitolo **La responsabilità disciplinare (e le altre responsabilità)**, in **Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione**, a cura di P.Barrera e G.Canossi, Giappichelli editore, Torino 2010, p.195 ss., e al contributo **Responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici**, in **La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi**, a cura di F.Merloni e L.Vandelli, Passigli editori, Firenze 2010, p.245 ss.

di legge delega di riforma del lavoro pubblico, ma non meno evidente nel c.d. “ddl anticorruzione” (AC4434) – di poter far leva sulla responsabilità disciplinare di dirigenti e dipendenti per promuovere comportamenti adeguati alle attese dei cittadini e alle sfide che la crisi impone a ogni pubblica amministrazione. Condivido la scommessa, per il “valore sociale” che tali comportamenti assumono, ben prima della soglia estrema della legge penale, per ricostruire o rinsaldare il patto tra cittadini e istituzioni, ma anche per il potenziale effetto preventivo e deflattivo sulle giurisdizioni: valga, come prova di saggezza, l’opportuna sostituzione, stabilita dalla “legge di stabilità 2012” per la ricognizione annuale degli organici degli uffici, di un improbabile richiamo alla responsabilità erariale con un riferimento, più efficace e pertinente, alla responsabilità disciplinare⁷. E’ però vero che è urgente evitare un corto circuito circa la cosiddetta “applicabilità dell’art.18 agli statali” (!), e capire perché nell’intesa si sia ritenuto di affidare (nuovamente) alla legge il compito di “rafforzare i doveri disciplinari” dei dipendenti pubblici.

5. Un passo indietro. A partire dal d.lgs. 29/1993, non c’è dubbio che la responsabilità disciplinare abbia fondamento contrattuale, anche per i lavoratori pubblici. Conseguentemente, per oltre un quindicennio il legislatore si è limitato a proporre solo alcune sintetiche disposizioni di principio, rinviando pressoché per intero la materia – il codice disciplinare propriamente inteso (illeciti/sanzioni), la compiuta declinazione dei procedimenti disciplinari, e persino il rapporto tra procedimento disciplinare e azione penale - ai singoli contratti collettivi nazionali (e riconoscendo, ovviamente, la giurisdizione ordinaria sulle controversie disciplinari). Si comprende peraltro – e il dibattito parlamentare che ha preceduto la legge 15 ne reca traccia – la diffusa insoddisfazione, in questo specifico ambito, sugli esiti della “stagione della contrattualizzazione”.
6. In sintesi, a me pare che fossero quattro le ragioni di insoddisfazione: la sostanziale elusione del rinvio ai CCNL disposto dall’art.21 del d.lgs. 165/2001 in tema di responsabilità disciplinare dei dirigenti (con conseguenze paradossali e di obiettiva ingiustizia); l’applicazione lacunosa, ineguale, a macchia di leopardo (e spesso fin troppo “bonaria”) dei pur severi codici disciplinari stabiliti dai contratti per gli altri dipendenti; l’irrazionale regolazione del rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale; infine, l’inadeguatezza degli strumenti per il contrasto di quella che, nel clima del momento, sembrava la principale patologia della pubblica amministrazione italiana: il “non lavoro”, combinato disposto di “assenteisti” e “fannulloni”.
7. Dovremmo partire da questo. Dalle quattro ragioni di insoddisfazione, dai rimedi proposti con il d.lgs. 150, e dal bilancio di trenta mesi di sperimentazione delle nuove regole. Ma anticipiamo una riflessione sull’ultimo punto richiamato: la priorità vistosamente assegnata dal legislatore all’azione di contrasto dell’assenteismo. Oggi – faticosamente e tra mille resistenze – lo stesso legislatore si accorge che negli uffici pubblici ci sono anche, non meno gravi, patologie. C’è chi è presente, molto presente, e lavora pure troppo, ma non per l’interesse pubblico ... Vedremo a quale esito approderà il ddl anti-corruzione, ma comunque ci aiuta, in questo percorso di riflessione, a riequilibrare il “messaggio” troppo schematico e unilaterale del 2009. Per aprire un altro fronte: non è forse sempre più importante pretendere dai funzionari pubblici comportamenti adeguati – cortesi ed efficaci – nei confronti dei cittadini che si rivolgono loro? Nel capolavoro di Francesco Rosi sul “caso Mattei”, si ricorda come il manager Eni pretendesse addirittura il sorriso dai dipendenti delle stazioni di servizio ...
8. Restiamo alla proposizione (a mio avviso) centrale nell’intesa del 6 maggio: *rafforzare i doveri disciplinari dei dipendenti pubblici*. Continua infatti a sembrarmi fuorviante (e “debole”) una riflessione concentrata sulle conseguenze dei licenziamenti illegittimi, piuttosto che sui casi e le modalità per licenziare (legittimamente) chi se lo merita davvero. Il d.lgs. 150/2009 – con uno “strappo” alla centralità della regolazione contrattuale della responsabilità disciplinare, appena velato dal gioco di rimandi degli artt. 1339 e 1419 del codice civile – ha già previsto alcune fattispecie necessariamente sanzionate con il licenziamento disciplinare, con e senza preavviso. Nella stessa stagione, e in provvedimenti successivi (vistoso è l’esempio dell’art.6 del dl 78/2010), il legislatore è intervenuto di nuovo sulla disciplina sostanziale, con una tecnica assai più incerta e

⁷ La previsione è al c.3 dell’art.33 del d.lgs. 30.3.2001, n.165: la legge 12.11.2011 n.183, ha modificato il precedente riferimento alla “responsabilità erariale”, introdotto dall’art.50 del d.lgs. 27.10.2009, n.150.

discutibile, semplicemente affermando, qua e là, che determinati comportamenti espongono dirigenti e dipendenti pubblici a responsabilità disciplinare (e, di solito, erariale).

9. La domanda è duplice. Sul piano delle regole: è coerente con il precetto secondo cui *“la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro”* (parole del decreto Brunetta!) il continuo intervento della legge per precisare gli “obblighi”, e addirittura prevedere le sanzioni per la loro violazione? Sul piano della sostanza: gli illeciti disciplinari che il d.lgs. 150 ha voluto punire con il licenziamento erano già previsti, con la medesima sanzione, da quasi tutti i contratti collettivi dei settori pubblici. Parola più, parola meno. Il punto (la ragione dell’insoddisfazione) non era dunque la mancata previsione dell’illecito, o l’inadeguatezza della sanzione, ma qualcos’altro.
10. Qualche esempio: nel CCNL del comparto regioni ed enti locali, la sanzione del licenziamento senza preavviso era già prevista, tra le altre ipotesi, nei casi in cui *“l’impiego (sia stato) conseguito mediante la produzione di documenti falsi, o comunque fraudolenti”*⁸ (leggiamo nel d.lgs. 150: *“falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell’instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera”*⁹). Il licenziamento con preavviso era invece comminato anche per *“ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall’ente per riconosciute e motivate esigenze di servizio”* (nel 150: *“ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall’amministrazione per motivate esigenze di servizio”*)¹⁰.
11. La stessa crociata contro i “fannulloni” proclamata con largo consenso dall’allora Ministro Brunetta non ha saputo produrre nulla di diverso di quanto non fosse già previsto dai contratti: troviamo ora nella legge l’illecito consistente in una *“prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l’amministrazione di appartenenza formula, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell’amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento”*. Una norma di faticosa lettura, ma non troppo diversa, nella sostanza, da quanto molti anni prima aveva previsto il contratto (*“continuità nel biennio dei comportamenti rilevati attestanti il perdurare di una situazione di insufficiente rendimento o fatti, dolosi o colposi, che dimostrino grave incapacità ad adempiere adeguatamente agli obblighi del servizio”*)¹¹. Anzi, la normativa contrattuale sembrava più puntuale e un po’ meno “garantista” del precetto legislativo (per il doveroso richiamo, in quest’ultimo, ai nuovi sistemi di valutazione delle performance).
12. Eccoci di nuovo al punto. Se i codici contrattuali non hanno consentito la prevenzione-repressione di comportamenti gravi, inaccettabili per la p.a. e – soprattutto – per i cittadini, era per un deficit di previsione degli illeciti, o per qualche altra ragione? Ovviamente ogni disposizione normativa può essere scritta meglio, e i codici disciplinari non brillavano (non brillano) per chiarezza e precisione (la stessa tipizzazione degli illeciti è spesso assai carente). Tuttavia non è questo il nodo centrale. E in qualche modo se ne era reso conto anche il legislatore del 2009 perché, accanto alla proclamazione enfatica di (alcune) fattispecie sanzionate con il licenziamento disciplinare, si era più saggiamente preoccupato della effettività del binomio potere/responsabilità disciplinare, con le disposizioni volte a sanzionare l’inerzia del dirigente, la non collaborazione di altri dipendenti, i profili di responsabilità risarcitoria conseguenti all’errato uso del potere disciplinare¹².
13. Come già detto, non è questa la sede per tornare a riflettere sui molti profili problematici dell’attuale normativa in tema di responsabilità: sulle luci e le ombre della “riforma Brunetta”. Vado al sodo. Sono convinto che la chiave interpretativa del “decreto Brunetta” – più che nella descrizione di alcuni illeciti e delle correlate sanzioni – sia nel concetto di effettività: riportare sulla terra le

⁸ Art.25 CCNL 22.1.2004

⁹ Art.55 *quater* del d.lgs. 165/2001, come introdotto dall’art.69 del d.lgs. 150/2009

¹⁰ Valgono i medesimi riferimenti delle due note precedenti

¹¹ *Idem*

¹² Mi riferisco alle disposizioni oggi contenute nell’art.55 *sexies*, c.3, nell’art.55 *bis*, c.7 e nell’art.55 *sexies* c.4 del d.lgs. 165/2001, come innovato dal d.lgs. 150/2009

previsioni contrattuali (spesso) rimaste sulle nuvole, ridurre la distanza siderale tra il “codice formale” e il “codice reale”. Lo strumento principe di questa “strategia dell’effettività” era nel riconoscimento di un rilevante potere disciplinare monocratico in capo a ciascun dirigente, a cui si accompagnavano le norme di “responsabilizzazione” cui abbiamo fatto cenno.

14. Domanda obbligata (e impertinente: mi piacerebbe potesse rispondere l’ex Ministro): il meccanismo ha funzionato? È cresciuto significativamente il numero delle sanzioni irrogate (o, meglio ancora, la loro concreta minaccia ha ridotto l’area dei comportamenti “devianti”)? Senza alcuna base statistica affidabile, ma solo sulla base di percezioni raccolte in un buon numero di amministrazioni, mi sembra che la risposta sia sconfortante. Non è cambiato gran ché, e ci troviamo oggi a riproporre gli stessi interrogativi: come favorire un clima di lavoro più rigoroso e “appropriato” in tutte le amministrazioni pubbliche? come contrastare la sensazione (forse più di una sensazione ...) che precetti identici o simili sono sanzionati severamente nelle imprese private e banalizzati in (alcune? molte?) pp.aa.? Senza reticenze: se non affrontiamo con rigore ed efficacia questo nodo, continuerà a trovare alimento la spinta irrazionale alla “decontrattualizzazione” del lavoro pubblico, si continuerà a gridare demagogicamente che “occorre licenziare gli statali”, ragioneremo male e “in contropiede” sulla applicazione integrale dello Statuto dei lavoratori (art.18 compreso) ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.
15. Ma, appunto, non credo che la questione centrale sia il rigore del “codice sostanziale” (illeciti/sanzioni), e ancor meno lo è la “veste legislativa” di precetti altrimenti (solo) contrattuali. Altri sono i nodi, alcuni normativi, altri di ben altro genere. Cominciamo dall’impianto normativo, con alcune domande:
 - a) Funziona un impianto organizzativo rigido e uniforme per tutte le amministrazioni? Com’è noto, questo è uno dei limiti culturali di fondo dell’impostazione brunettiana, ma è particolarmente grave in questo ambito; le disposizioni procedurali degli artt. 55 e seguenti del d.lgs. 165/2001 sono evidentemente “cucite” sull’ordinamento ministeriale (di alcuni ministeri); si adattano (abbastanza) bene ad uffici regionali o locali o ad enti pubblici “amministrativi”; diventano palesemente irrazionali in tutte le amministrazioni dove convive personale contrattualizzato e non contrattualizzato, nelle amministrazioni dove il potere datoriale è spesso affidato a profili tecnici specialistici assai diversi dalla nozione generica di “dirigente pubblico” (penso alla sanità), nelle piccole amministrazioni, e così via.
 - b) In particolare, la regola – che, lo dico subito, ho capito ed apprezzato – di “distribuire” il potere disciplinare tra tutti i dirigenti, concentrando negli UPD (ufficio procedimenti disciplinari) solo i casi più gravi, ha prodotto il risultato sperato? Si voleva (giustamente) un dirigente davvero “capo”, *leader* dei propri collaboratori, armato di carota e di bastone (valutazione, premialità, potere disciplinare); poi gli abbiamo tolto la “carota” (la crisi, il decreto 78/2010, il blocco sostanziale di ogni retribuzione incentivante; persino il dimezzamento della formazione, formidabile leva – se ben usata – per motivare i dipendenti) e gli abbiamo chiesto (sottovoce) di usare il bastone. Naturalmente non l’ha fatto.
 - c) Forse non lo ha fatto (non tutti, non abbastanza) anche per un’altra ragione. Avvicinare così tanto il potere sanzionatorio e il comportamento illecito vuol dire mettere di fronte due persone, abituate a convivere in uno spazio operativo ristretto, coinvolte in legami relazionali (diretti e di contesto) molto complessi. Sembrava una cosa saggia, ma forse è stata una scelta controproducente, per comprensibilissime ragioni. Penso agli oltre 5.000 piccoli Comuni, dove c’è tantissimo impegno e “passione civica”, ma ci sono anche aree di degrado (magari figlie di remote assunzioni clientelari). Perché molti cominciano a pensare che sia utile organizzare in forma associata, tra più Comuni, l’esercizio del potere disciplinare (che negli enti privi di dirigenza è concentrato nell’UPD)? Per efficienza, certo, ma soprattutto per “distanziare” un po’ la decisione sanzionatoria dal sanzionato.
 - d) Quanto alla responsabilità disciplinare dei dirigenti – vera e importante novità della riforma (anche se, per la verità, il CCNL del comparto regioni - enti locali stava già muovendosi in quella direzione) – la sua concreta declinazione organizzativa ha contribuito a complicare le

cose. Il principio della “responsabilità a cascata” (il dirigente risponde non solo dei propri comportamenti individuali, ma anche della mancata “repressione” degli illeciti commessi dai propri collaboratori) è il perno del principio di effettività. Buon esempio, e responsabilità del “capo”. Se quel perno viene meno, cede tutto l’edificio. Eppure si è lavorato poco e male sulla responsabilità dei dirigenti; una circolare ministeriale ha complicato le cose (in particolare circa l’individuazione del titolare dell’azione disciplinare nei confronti dei dirigenti), e molte amministrazioni hanno di fatto rinunciato ad occuparsene.

16. Torniamo al tema della “distanza”. Si potrebbe replicare che il dirigente è titolare di un potere sanzionatorio monocratico solo per gli illeciti minori (sanzionati fino alla sospensione per un massimo di dieci giorni). Dunque, la “distanza” si recupera per i casi davvero gravi. Ma qui c’è un altro nodo delicatissimo, più gestionale che normativo. L’enfasi sui licenziamenti, sulle sanzioni esemplari, sui casi gravissimi, ha prodotto un atteggiamento bizzarro e, di nuovo, contraddittorio e controproducente. Il disinteresse (il lassismo?) per le sanzioni lievi (ma la sospensione non è poi così lieve ...), e il rigore per il “caso limite”. Ottima ricetta: così il singolo dirigente si sente più tranquillo, e di nuovo rinvia la palla all’UPD. In un corso di formazione, mi è capitato di dire che questo sembra l’atteggiamento di certi genitori, che lasciano correre su ogni capriccio o piccola malefatta del pargoletto e poi, quando perdono la pazienza, lo riempiono di botte! Il dott. Spock ci ha spiegato (e con lui tutti i pedagogisti) che questo è il modo più stupido per tentare di educare un figlio.
17. Nel modo del lavoro – pubblico o privato – il problema è ancora più grave. Rinunciare ad esercitare il potere disciplinare “soft” (o “mediamente forte”) per attendere che sia superata una alta soglia di gravità produce tre effetti devastanti: una generale banalizzazione delle regole comportamentali, difficilissima da recuperare; un “sentimento di ingiustizia” del sanzionato (“*per una volta che...*”; “*io, che per tanti anni ...*”); una comprensibilissima resistenza del giudice a convalidare la sanzione, a fronte di un pregresso professionale immacolato. Dal giudice – perché dopo un licenziamento disciplinare, si va dal giudice! – dovremmo arrivarci con un copioso e argomentato fascicolo, che dimostri come passo dopo passo, episodio dopo episodio, il rapporto sia giunto al punto di rottura. Insomma, il principio della gradualità nell’esercizio del potere disciplinare non è sintomo di inaccettabile lassismo; al contrario, è intrinsecamente funzionale all’efficacia di questo particolarissimo strumento di “governo del personale”.
18. C’è un altro tabù – da tutti condiviso – che forse potremmo cominciare a mettere in discussione. Finora la materia disciplinare ha accettato solo una regolazione nazionale: quasi esclusivamente contrattuale, fino al 2009, ed ora un mix di norme legislative e contrattuali. Ma è davvero assurdo pensare che la contrattazione decentrata possa, entro limiti ben definiti dal CCNL, declinare e “personalizzare” i codici disciplinari nei diversi contesti? Penso alla scommessa (purtroppo mai coltivata) dell’art.54/165 sui codici etici - il codice di comportamento pubblicato sulla Gazzetta ufficiale e (la possibilità di) “*uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione*” – assai opportunamente riproposta dal Ministro della PA nel ddl “anti-corrruzione”. Un esempio. Il codice contrattuale dei dipendenti del comparto regioni - enti locali fatica a “fotografare” i possibili illeciti di una specialissima componente di quel personale: gli operatori della polizia locale, in specie nei Corpi delle grandi città. Non sarebbe meglio responsabilizzare tutti – amministrazioni e organizzazioni sindacali – per mettere a fuoco le regole, gli illeciti e le sanzioni nel concreto contesto operativo, ambientale o professionale? L’alternativa, si badi bene, è l’estrema genericità delle norme contrattuali, con buona pace del principio di tipizzazione di illeciti e sanzioni (e dunque delle garanzie, sia della parte datoriale che dei lavoratori). Nota al margine: questa strada, ovviamente, è percorribile solo per via contrattuale; spero che nessuno immagini codici disciplinari dettati unilateralmente dal singolo datore di lavoro; è un motivo in più per ragionare bene sulla complicata miscela di disposizioni legislative e contrattuali che si è determinato a partire dal 2009. Al tempo stesso, la strada che qui si suggerisce potrebbe avere il pregio di consentire – con il coinvolgimento dei sindacati, cittadini ed utenti – una riflessione ampia e partecipata sui comportamenti che è giusto pretendere dai dipendenti pubblici, sulla “percezione di gravità” dei diversi illeciti disciplinari, su un profilo di etica pubblica finalmente condiviso dagli operatori così come dai destinatari delle prestazioni pubbliche.

19. L'ultima battuta ci riporta all'attualità. La convinzione (sensazione) che sia necessario colpire il non-lavoro nelle pp.aa. Se finalmente sono energiche (mi pare di sì) le norme "anti-assenteismo", il problema è l'altra fattispecie, quella sanzionata dalle disposizioni legislative e contrattuali che abbiamo già richiamato ("insufficiente rendimento"). Ma cosa si vuole di più? La licenziabilità senza valutazione, senza standard di "produttività" predeterminati, senza verifica delle responsabilità individuali? Quale giudice accetterebbe questa pretesa? Oppure si vorrebbe ridurre il "tempo di osservazione" (non un biennio, ma un anno solo? magari sei mesi, o tre settimane?). Temo, di nuovo, che la questione sia un'altra. E' difficile "licenziare i fannulloni" in una amministrazione poco organizzata, che non affida agli uffici e ai propri dipendenti obiettivi chiari, con traguardi precisi e misurabili, che non sa valutare i comportamenti (le ragioni di un eventuale mancato raggiungimento dei traguardi indicati), che vive alla giornata. Ed è difficilissimo colmare questo vuoto con sistemi barocchi e complicati di misurazione delle performance individuali se non ci si concentra anzitutto sui risultati concreti e oggettivi che i cittadini si attendono da ogni amministrazione, da ogni ufficio pubblico. Ha perfettamente ragione l'intesa (e il Ministro) quando mette l'accento sulla c.d. "performance organizzativa". Non per trascurare comportamenti individuali, ma perché quella è la sfida prioritaria, la premessa indispensabile per chiamare tutti ad una responsabilità condivisa e per "colpire" – se è il caso – chi non partecipa al gioco di squadra. Ed è la sola strada – altro che gli *emotikon!* – per fare entrare in campo, con forza ed efficacia, la voce dei cittadini, dei destinatari di ogni prestazione pubblica.
20. Alcune recentissime dichiarazioni del Ministro Elsa Fornero impongono una postilla. *Licenziabilità dei dipendenti pubblici, applicazione, anche a loro, del tormentato articolo 18*: in una chiacchierata tra amici si può pure capire il senso di queste frasi, in specie in tempi di drammatica crisi economica e sociale. Uguali diritti e uguali doveri per tutti i lavoratori: non eravate proprio "voi dei sindacati" a reclamare l'unificazione del mondo del lavoro? Ma dovremmo provare ad andare un po' oltre le battute e le facili emozioni. Di quali licenziamenti parliamo? Immagino non dei licenziamenti discriminatori. Dei licenziamenti disciplinari abbiamo già detto. Resta il licenziamento per motivi economici. C'è già, ed è stato previsto di recente, con la formulazione dell'art.33/165 disposta dalla "legge di stabilità 2012", che appunto include la "situazione finanziaria" (accanto alle "esigenze funzionali") tra i presupposti della dichiarazione di eccedenza del personale, da cui derivano le procedure di mobilità collettiva e, in tempi piuttosto rapidi, la messa in disponibilità e, alla fine, anche la risoluzione del rapporto di lavoro.
21. In altra occasione ho già segnalato il vizio di origine di quella norma, ultimo frutto del pregiudizio brunettiano, secondo cui le inadeguatezze della p.a. italiana derivavano tutte da un eccesso di presenza ("potere") sindacale. La mobilità collettiva obbligatoria, con conseguente "cassa integrazione" (mi si perdoni la vulgata giornalistica) e licenziamento dei dipendenti in esubero, era prevista fin dal d.lgs. n.80 del 1998, con risultati pressoché nulli. Colpa di un eccessivo coinvolgimento delle organizzazioni sindacali? Non scherziamo: mai i sindacati hanno avuto un potere di veto. Quella norma non è mai stata utilizzata perché mancavano le strategie, una chiara individuazione delle priorità e dei parametri di riferimento: in altre parole, perché nessuno ha preso l'iniziativa. E forse non l'ha presa anche perché si rendeva conto che – al di là del procedimento formale e delle relazioni sindacali – c'erano scogli assai aspri da superare, per il costo delle abitazioni e dei trasporti, la rigidità dei servizi scolastici, il ruolo di supplenza che le famiglie (le donne anzitutto) sopportano per le carenze dei sistemi di *welfare*. Insomma, ammesso e non concesso che sia auspicabile il licenziamento di molti dipendenti pubblici "per motivi economici", il nodo – come per i licenziamenti disciplinari – non è affatto normativo. Attiene piuttosto alle strategie e alla concreta comprensione dei problemi. Assai più saggio sembra l'atteggiamento del Ministro Paola Severino che, a proposito di amministrazione della giustizia, indica la prospettiva di una ragionata redistribuzione degli organici, secondo le vere esigenze di servizio.
22. Proprio per questo, però, hanno ragione da vendere i sottoscrittori dell'intesa. Grandi operazioni di mobilità collettiva si possono realizzare (si debbono realizzare) solo con un formidabile impegno di convergenza e condivisione. Tra più amministrazioni del medesimo territorio, e tra le amministrazioni e le organizzazioni sindacali. La pretesa unilaterale non è (solo) ingiusta: è illusoria, è destinata al fallimento.

23. Infine, mi sia permessa un'ultima battuta polemica. Per licenziare, occorre il "licenziatore". E nella p.a. dovremmo avere a cuore l'imparzialità almeno quanto l'efficienza. Da un lato perché, ci ricorda la Costituzione, l'imparzialità nella vita degli uffici pubblici e nell'esercizio dell'attività amministrativa è presupposto e garanzia dell'uguaglianza dei cittadini; dall'altro perché la politicità delle amministrazioni democraticamente legittimate le espone inevitabilmente al rischio di comportamenti partigiani. Più di quanto avvenga nell'impresa. Due ragioni fondamentali, a mio avviso insuperabili, per circondare con sufficienti cautele l'esercizio del "potere ultimo" del datore di lavoro pubblico: la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro con chi è stato assunto a seguito di un concorso pubblico. Ci sono altri ottimi motivi per dubitare della possibilità di introdurre anche nella p.a. meccanismi risarcitori in luogo del reintegro del dipendente illegittimamente licenziato: non fosse altro per il fatto che i denari di cui si tratta sono "cosa pubblica", patrimonio della collettività e non dell'imprenditore. Ma, lo ripeto ancora una volta, non discutiamo di ipotesi fuorvianti: la legge, il contratto e le capacità gestionali (cioè la formazione) dei dirigenti debbono servire a scongiurare i licenziamenti illegittimi, in un contesto di potere disciplinare energico e corretto, piuttosto che ad attenuare le conseguenze della pronuncia giudiziale di illegittimità!