UNIVERSITÀ DI TORINO
MEMORIE DEL DIPARTIMENTO
DI SCIENZE GIURIDICHE
SERIE V - MEMORIA LVI

JEAN LUDOVIC SILICANI

LIBRO BIANCO SULL'AVVENIRE DEI FUNZIONARI PUBBLICI

PER LA FRANCIA DEL DOMANI

Prefazione all'edizione italiana e traduzione a cura di
ROBERTO CAVALLO PERIN e BARBARA GAGLIARDI

LIBRO BIANCO SULL'AVVENIRE DEI FUNZIONARI PUBBLICI
J.L. SILICANI

ISBN
9 788824 320399

€ 28,00

JOVENE EDITORE - NAPOLI 2011

LIBRO BIANCO SULL'AVVENIRE DEI FUNZIONARI PUBBLICI

PER LA FRANCIA DEL DOMANI

JEAN LUDOVIC SILICANI

LIBRO BIANCO SULL'AVVENIRE DEI FUNZIONARI PUBBLICI

PER LA FRANCIA DEL DOMANI

Prefazione all'edizione italiana e traduzione a cura di
ROBERTO CAVALLO PERIN e BARBARA GAGLIARDI

Annotazione a cura di
BARBARA GAGLIARDI e BARBARA PALLISCO

JOVENE EDITORE
NAPOLI 2011

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI
© Copyright 2011

ISBN 978-88-243-2039-9

JOVENE EDITORE
Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87
web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

La ricerca dei caratteri comuni ai funzionari pubblici in Europa è stata sollecitata dall'intelligenza critica di Saverio Chiappero, alla cui memoria si dedica questo lavoro.

INDICE SOMMARIO

R. Cavallo Perin, *Verso una professionalità e cultura comune ai funzionari pubblici in Europa* ..... p. XI

B. Gagliardi, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi* .... » XXVII

Prefazione ..... » 1

Introduzione ..... » 5

PRIMA PARTE

I *SERVICES PUBLICS* IN FRANCIA:
UNA COMPLESSITÀ FONDATA SU VALORI
E PRINCIPI COMUNI

1. *Settore pubblico,* service public*, enti pubblici,* fonction publique*: cosa si intende?* ..... » 16
   1.1. Che cos'è un *service public*? ..... » 20
      1.1.1. L'identità del *service public* francese ..... » 20
      1.1.2. La pluralità di missioni del *service public* ..... » 29
      1.1.3. Le visioni francese ed europea del *service public*: due approcci compatibili? ..... » 33
      1.1.4. I *services publics* in cifre ..... » 37
   1.2. Qual è la situazione degli agenti incaricati del *service public* amministrativo? ..... » 45
      1.2.1. I funzionari ..... » 45
      1.2.2. Gli agenti sotto contratto ..... » 52
      1.2.3. Gli agenti degli altri enti incaricati di un *service public* amministrativo ..... » 56
      1.2.4. Le recenti evoluzioni straniere (Germania, Canada, Spagna, Italia, Portogallo, Regno Unito, Svezia) ..... » 59

2. *I valori del* service public *e della* fonction publique: *un corpo comune in evoluzione* ..... » 70
   2.1. I valori al cuore della riforma della *fonction publique* e del *service public* ..... » 70

2.1.1. Dei valori da riaffermare e rinnovare in Francia ..... p. 70
2.1.2. Il ruolo centrale svolto dai valori all'estero nelle riforme di *services publics* e *fonction publique* ..... » 73
2.1.3. Alcuni recenti esempi francesi ..... » 76
2.2. L'origine dei valori del *service public* e della *fonction publique* in Francia ..... » 78
2.3. I valori attuali del *service public* e della *fonction publique*: valori tradizionali ed emergenti ..... » 85
2.3.1. I valori repubblicani ..... » 86
2.3.2. I valori professionali ..... » 90
2.3.3. I valori umani ..... » 102

SECONDA PARTE

DIAGNOSI E INDICAZIONI: TRASFORMARE I *SERVICES PUBLICS* E LA *FONCTION PUBLIQUE* IN *ATOUTS* PER LA FRANCIA

1. *La necessità di valori espliciti e condivisi per orientare il cambiamento* ..... » 112
1.1. Diagnosi: dei valori insufficientemente rispettati e talvolta difficili da conciliare nel funzionamento quotidiano del *service public* e della *fonction publique* ..... » 113
1.1.1. Le difficoltà nell'applicazione effettiva dei valori ..... » 113
1.1.2. L'insufficiente affermazione dei valori emergenti ..... » 119
1.1.3. La difficile conciliazione dei conflitti di valore ..... » 120
1.2. Orientamento strategico n. 1: precisare, diffondere e far vivere i valori del *service public* e della *fonction publique* ..... » 121
1.2.1. Enunciare i valori scegliendo i supporti appropriati ... » 121
1.2.2. Diffondere i valori presso gli agenti del *service public*, gli utenti e i *partner* dell'amministrazione ..... » 124
1.2.3. Istituire un'istanza nazionale per vigilare sul rispetto dei valori, risolverne gli eventuali conflitti e farli vivere » 127

2. *Chiarire le missioni e gli obiettivi del* service public *per rinforzarne l'efficienza* ..... » 128
2.1. Diagnosi: le missioni imprecise e la *governance* ineffettiva ..... » 128
2.2. Orientamento strategico n. 2: chiarire le missioni del *service public* e rinnovare il *management* della *fonction publique* ..... » 130
2.2.1. Conservare al *service public* un ambito esteso ..... » 130
2.2.2. Chiarire le missioni degli attori del *service public* ..... » 131

2.2.3. Modernizzare la *governance* e il *management* pubblici nell'ambito di un dialogo sociale rinnovato ..... p. 141

3. *Istituire una* fonction publique *"*de métiers*" che sia un "*atout*" per la Francia* ..... » 148
3.1. Diagnosi generale e problematica: da una *fonction publique* di carriera parcellizzata, impersonale e poco responsabile, ad una *fonction publique* attraente e professionalizzante..... » 148
3.1.1. Il contesto ..... » 148
3.1.2. La diagnosi generale ..... » 149
3.1.3. Gli obiettivi da raggiungere ..... » 154
3.1.4. Le risposte che possono essere ideate ..... » 155
3.1.5. Una riforma attesa ..... » 159
3.2. Orientamento strategico n. 3: rifondare e semplificare l'organizzazione pubblica generale per costruire una *fonction publique* "*de métiers*" ..... » 159
3.3. Orientamento strategico n. 4: migliorare il ruolo e la natura del contratto nella *fonction publique* ..... » 167
3.4. Orientamento strategico n. 5: rendere più attraente e professionalizzante la carriera degli agenti delle tre *fonctions publiques* passando negli enti pubblici ad una vera e propria gestione delle risorse umane..... » 179
3.4.1. Disciplinare ..... » 179
3.4.2. Assumere ..... » 183
3.4.3. Impiegare ..... » 191
3.4.4. Valutare ..... » 200
3.4.5. Promuovere ..... » 204
3.4.6. Retribuire ..... » 209
3.4.7. Formare ..... » 217
3.4.8. Informare ..... » 221
3.5. Orientamento strategico n. 6: migliorare la direzione generale della *fonction publique* ..... » 223
3.6. Come condurre e realizzare con successo la riforma della *fonction publique?* ..... » 230
3.6.1. La preparazione della riforma ..... » 230
3.6.2. Il voto della riforma ..... » 231
3.6.3. L'applicazione della riforma ..... » 232
3.6.4. Gli effetti della riforma ..... » 233

Conclusione ..... » 234

Allegati (scaricabili sul sito *www.ius-publicum.com/librobianco*)
1. Le quaranta proposte del libro bianco
2. Lista dei membri della *Conférence nationale*

3. Persone sentite da Jean-Ludovic Silicani
4. Sintesi del dibattito pubblico
5. Lo statuto e la carriera dei funzionari
6. Gli agenti sotto contratto degli enti pubblici
7. L'attuazione dei valori: perché e come? di Sylvie Trosa, professore incaricato presso l'Istituto di Studi politici di Parigi
8. Bilancio delle conferenze sociali

VERSO UNA PROFESSIONALITÀ E CULTURA COMUNE AI FUNZIONARI PUBBLICI IN EUROPA

1. È con sommo piacere che si presenta questa trattazione sull'avvenire della *fonction publique* che è l'esito della *Conférence Nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique* ed è stata redatta da Jean Ludovic Silicani, già Presidente della IV Sotto-sezione del *Conseil d'État* in Francia e attuale Presidente dell'*Autorité de régulation des communications electroniques et des postes* (A.R.C.E.P.)[1].

La traduzione è parsa utile non tanto per superare questioni linguistiche ma soprattutto perché è noto che i concetti abbisognano di una mediazione culturale che travalica di gran lunga le prime. Si è così offerta al lettore di diversa nazionalità una scelta, a cominciare dal titolo, ove compare nella versione originale l'enunciato *fonction publique* che in Italia contraddistingue l'attività e quasi mai l'organizzazione o talune sue parti[2].

La locuzione *fonction publique* indica quasi sempre in Francia i funzionari che sono dipendenti pubblici (cfr. art. 54, c. 2; Cost.), sicché a tale conclusione si è allineata la traduzione del solo titolo, preferendosi l'uso della lingua originale nella restante parte del libro e così si è proceduto per il binomio *service public.*

---

[1] V. *www.arcep.fr*.

[2] Il riferimento precipuo è al Dipartimento per la funzione pubblica costituito dal 1979 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: D.P.R. 20 giugno 1984, n. 536, *Regolamento concernente il Dipartimento della funzione pubblica*, poi abrogato dal D.P.C.M. 11 novembre 1993, n. 597, *Regolamento recante norme sulle competenze e sull'organizzazione del Dipartimento della funzione pubblica*; in tema v. F.S. SEVERI, voce *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VII, Torino, Utet, 1991, p. 71, ove si definisce tale denominazione «del tutto estranea alla tradizione ed all'elaborazione culturale del settore», frutto di un «gallicismo del tutto estemporaneo» che ha determinato l'opzione per un «termine inconsueto ed oscuro».

Quest'ultimo in Francia – sin dall'*arrêt Blanco* (1873) – indica indifferentemente sia ciò che il lessico giuridico italiano definisce *pubblico servizio* sia quell'attività che è detta *pubblica funzione*.

La traduzione inoltre intende non solo facilitare la divulgazione, favorendo la conoscenza di esperienze a noi culturalmente vicine, ma anche dare nuovo avvio ad una circolazione delle idee che era normale nella scienza giuridica di diritto pubblico e tra le Corti d'Europa sino alla prima guerra mondiale.

È una trattazione completa su ciò che appare d'interesse per l'analisi dell'organizzazione pubblica in Francia e che vale per tutti paesi di cultura occidentale, in particolare quella continentale europea, che in diversi modi deriva dall'originaria riorganizzazione amministrativa napoleonica.

La trattazione intende rispondere ad un'unica domanda: se vi è ancora la necessità di sottoporre coloro che esercitano funzioni pubbliche ad una disciplina speciale, in ragione di un carattere che appare peculiare a quell'organizzazione di appartenenza che denominiamo amministrazione pubblica.

La risposta del *Libro Bianco* è positiva, non come affermazione d'orgoglio, ma come esito di un'approfondita inchiesta lanciata con la *Conférence Nationale* che ha offerto una dettagliata ricognizione degli elementi oggettivi e soggettivi dell'amministrazione pubblica francese e del suo contesto sociale di riferimento, favorendo un'analisi critica dei punti di debolezza e di forza dell'organizzazione pubblica in Francia, più precisamente di quella parte dell'organizzazione denominata *fonction publique*.

La risposta positiva è precisamente condizionata alla capacità dei governanti di oggi e di domani di saper superare gli elementi di crisi che il *Libro Bianco* enuncia con minuzia di particolari, nelle varie parti di una trattazione che resta d'impianto unitario.

In alcuni passaggi il *Libro Bianco* pare assumere i toni forti che sono propri di un contributo tecnico rivolto ad un futuro programma di governo, con il quale s'intenda valorizzare, non umiliare o rendere residuale, l'amministrazione pubblica e i suoi funzionari, che invece si vuole autorevoli – e perciò non autori-

tari – poiché ora più che mai risulta essenziale la credibilità di un'azione di governo.

Più precisamente è indispensabile l'effettività dell'amministrazione pubblica, nel senso giuridico più preciso del termine che è dato dall'*osservanza degli amministrati*, poiché l'attività d'amministrazione pubblica è capace di dare normale soddisfazione ai bisogni sociali, governando, sfruttando o anche solo provocando su larga scala grandi innovazioni tecnologiche o sociali.

Il sostegno offerto dal *Libro bianco* alle ragioni del *service public* e dunque della *fonction publique* s'identifica tuttavia senza equivoci con una trasformazione di essi, in difetto della quale sono avviati entrambi ad un declino inevitabile.

Sul piano metodologico si afferma che la risposta a queste domande non deve derivare né da *a priori* ideologici, né dall'applicazione di vulgate sui vincoli normativi e giurisprudenziali posti dall'Unione europea.

Trasformazione dunque che deve seguire l'analisi critica promossa dalla *Conférence Nationale* e non supporre modelli orientati, poiché l'amministrazione pubblica rispetto all'impresa privata è inevitabilmente altro, nell'unico aspetto che per definizione non volgare distingue nella tradizione i due tipi d'organizzazione.

"In un mondo in cui dominano sempre più valori economici e finanziari e in cui la competitività costituisce la condizione stessa di sopravvivenza delle imprese c'è ancora posto per attività di interesse generale che certo debbono obbedire a un principio di efficienza ma non hanno ciò nonostante uno scopo di lucro?"

"Le attività d'interesse generale devono limitarsi alle c.d. "regalie" in senso stretto, cioè principalmente all'esercizio di prerogative di pubblico potere, oppure possono ancora ricomprendere prestazioni di servizio con fini di solidarietà o di realizzazione di un ambiente favorevole alla creazione di beni materiali o in immateriali?"

Ancora: da quali tipi d'organizzazioni e da quali agenti devono essere assicurati tali attività d'interesse generale?

L'idea è che il modello europeo si caratterizzi per la ricerca congiunta di "solidarietà ed efficienza", senza perseguire l'una a

discapito dell'altra. Il fondamento dell'equilibrio è ritrovato nel modello sociale europeo che è stato costruito intorno ad una classe media molto estesa, sicché il consenso verso i governanti è mantenuto solo ove questi sappiano saggiamente ed abilmente amministrare le disuguaglianze, le quali debbono tuttavia essere mantenute entro *ragionevoli* limiti di guardia.

Il *Libro Bianco* è consapevole che altri – un tempo soprattutto gli Stati Uniti, ora i grandi paesi emergenti delle regioni asiatiche, ma anche mediorientali e nord africane – hanno al contrario accettato da tempo e continuano a mantenere disuguaglianze anche molto forti tra la popolazione, con possibilità di fruire in ambito lavorativo ed economico di ampi margini di competitività rispetto alle economie europee.

Ciò si riflette inevitabilmente sulla diversa cultura pubblica che si afferma in Europa rispetto a tali paesi emergenti: il *service public* è per noi il luogo in cui si ritrovano tutti i cittadini, là l'azione pubblica si concentra sui più deboli; il primo è da un secolo associato al concetto di solidarietà e coesione, la seconda a quello di compassione umana individuale.

L'obiettivo del *Libro Bianco* è fare del *service public* e della *fonction publique* degli *atouts* per l'equilibrio sociale, lo sviluppo economico e l'influenza nel mondo dei valori che sono della Francia e degli altri Stati che hanno accettato il modello europeo di società.

Sennonché, se si considera adeguato il modello di società scelto dalla gran parte dei paesi membri dell'Unione europea, occorre trarre alcune conseguenze sui valori e le missioni del *service public*, o ancora sul ruolo della *fonction publique*, assumendo in massima considerazione le attese concrete degli utenti e dei funzionari e dei *services public*s così come emerse dall'inchiesta lanciata dalla *Conférence Nationale*.

Chiarito l'ambito dell'analisi e gli scopi della stessa, la prima parte si sforza di offrire una messa a punto della definizione di *service public*, con un primo paragrafo dedicato alla straordinaria varietà e a volte complessità del panorama offerto dai *services publics* in Francia, presentandone al tempo stesso il filo d'insieme,

con la descrizione dei valori e dei principi comuni a *service public* e *fonction publique*, secondo un approccio che appare nuovo in Francia e che costituisce l'apporto essenziale della *Conférence Nationale*.

La seconda parte è dedicata invece alla diagnosi e alla formulazione delle proposte per ognuno dei tre temi che hanno impegnato a fondo la *Conférence Nationale*, cioè i *valori*, le *missioni* e le *professionalità* necessarie al *service public* e alla *fonction publique*, segnalando elementi di forza e debolezza di ciascuno di essi, individuando le relative cause e le riforme necessarie.

La valutazione largamente positiva del *Libro bianco* si afferma a prescindere dalla condivisione delle singole considerazioni o proposte, dalle quali ciascuno può dissentire senza nulla togliere al pregio della trattazione, la quale colpisce invece per l'individuazione puntuale dei principali punti di crisi delle amministrazione pubbliche in cui possono riconoscersi la gran parte dei paesi europei, per la precisa presa di posizione in ordine a ciascuno di essi.

2. L'Italia non è giunta – come la Francia – a costruire un modello di *service public*, elevato all'inizio del secolo scorso a rango di dottrina di Stato, determinando forti attese nei cittadini francesi per i quali i *services publics* sono un fondamento costituzionale della coesione sociale (*fraternité*).

Ciò non implica tuttavia che *l'intervento degli enti pubblici nella prestazione di servizi* non abbia dato origine ad una teorizzazione giuridica italiana[3], basti pensare alle trattazioni sistematiche che dai primi del XX secolo raggiungono gli anni settanta tra cui Guido Zanobini, Arnaldo De Valles, Giovanni Miele, Mario Nigro, Renato Alessi, Umberto Pototschnig, Erminio Ferrari, cui è seguito dopo gli anni ottanta un vero profluvio di contributi giuridici sul tema[4]. Tutto ciò senza contare coloro che proprio al-

[3] *Infra*, Prima parte, cap. 1 § 1.1.3.

[4] Per un'analisi sistematica dei lavori monografici sui servizi pubblici in Italia: *http://www.ius-publicum.com/pagina.php?lang=it&pag=area&id=52*.

l'inizio del secolo scorso hanno dato il primo fondamento giuridico al superamento dello Stato di diritto e all'affermazione di quello che è stato chiamato lo Stato sociale, indicando la *rilevanza giuridica delle prestazioni degli enti pubblici agli utenti* in modo affatto separato dalla teoria sulla validità degli atti amministrativi[5], che sono stati sorprendentemente accompagnati sempre in Italia dai primi tentativi di indicare le prestazioni che debbono essere riservate al produttore pubblico, cioè dei limiti giuridici che debbono presiedere alle vicende di esternalizzazione[6]. I passi teorici successivi assumono a presupposto la distinzione fra "atti e attività giuridica"[7] come passaggio essenziale per l'elaborazione di una teoria intorno alle prestazioni pubbliche agli utenti, che è il fondamento per la separazione delle organizza-

[5] Santi ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, Società Editrice Libraria, 1906, p. 421; G. VACCHELLI, *I servizi pubblici comunali e l'industria per l'illuminazione elettrica*, in *Riv. dir. comm.*, 1906, I, p. 209; G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. giur.*, 1933, poi in *Scritti Giuridici*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 135 ss.

[6] E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Roma, Athenaeum, 1920, p. 332: «Non per tutti i servizi pubblici (…) è possibile ricorrere al sistema di gestione per concessione. Ciò è possibile soltanto nel caso dei servizi pubblici, nei quali concorrano i seguenti caratteri: a) che abbiano carattere economico (…). Non si ricorrerà mai alla gestione per concessione riguardo al servizio pubblico della pubblica istruzione, a quello della sanità pubblica, ecc.». Si veda inoltre da ultimo R. CAVALLO PERIN - B. GAGLIARDI, *Le prestazioni riservate alla organizzazioni pubbliche e gli oggetti possibili dei contratti a terzi in sanità*, in *Oltre l'aziendalizzazione del servizio sanitario*, a cura di A. Pioggia, M. Dugato, G.M. Racca, S. Civitarese Matteucci, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 261 ss.

[7] La distinzione si ritiene introdotta dalla dottrina di diritto pubblico (C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova, Cedam, 1934, p. 352) poi utilizzata da quella di diritto commerciale (T. ASCARELLI, *Lezioni di diritto commerciale*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 96). Si vedano E. CASETTA, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 293 ss.; G. AULETTA, voce *Attività (diritto privato)*, dell'*Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, p. 981 ss.; più di recente: F. ROVERSI MONACO, *L'attività economica pubblica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. I, Padova, Cedam, 1977; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, p. 71 ss.; E. CASETTA, voce *Attività amministrativa*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, vol. I, Torino, Utet, 1987; M. CASANOVA, voce *Atti di commercio*, in *Digesto (discipline priv: sez. diritto commerciale)*, vol. I, Torino, Utet, p. 518 ss.

zioni pubbliche chiamate a svolgere una comune attività d'impresa da quelle che invece sono destinate a erogare servizi pubblici[8].

3. L'avvento dell'Unione europea ha obbligato ad affinare l'analisi sulle organizzazioni pubbliche e sulla distinzione da quelle private, che pur mantenendo la definizione delle amministrazioni tradizionali – Stato, Regioni, Province, Comuni – ha dovuto confrontarsi con enunciazioni nuove che sono risultate necessarie all'applicazione della disciplina sovranazionale europea.

Dalla fine degli anni '80 del XX secolo diventano ineludibili i principi comunitari e poi dell'Unione europea che riguardano sia la disciplina sulla concorrenza tra imprese, sia la compatibilità della concorrenza con la missione affidata ad enti monopolisti o incaricati di svolgere attività di interesse generale (art. 106, Tfue), sia le norme sul divieto di aiuti di Stato (art. 107, Tfue). La disciplina sulla concorrenza che riguarda la pubblica amministrazione ha come oggetto principale gli appalti ed i servizi pubblici statali, regionali, provinciali e comunali e degli enti da essi derivati (consorzi, associazioni, organismi di diritto pubblico e in *house providing*) o tra essi convenzionati.

La creazione di un mercato comune e l'applicazione delle regole di tutela della concorrenza incontrano il limite dei rap-

[8] V. Ottaviano, voce *Impresa pubblica*, dell'*Enciclopedia del diritto*, vol. XX, p. 671 ss.; S. Valentini, *L'impresa pubblica*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 46 ss.; G. Vignocchi, *Aspetti pubblicisti del servizio del credito*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 555 ss.; Id., *Servizi pubblici resi da soggetti privati (con particolare riferimento al servizio del credito)*, in *Arch. giur.*, 1965, p. 15 ss.; Id., *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Milano, Giuffrè, 1968; F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli* enti di *gestione*, Milano, Giuffrè, 1964; S. Cassese, *Corporazioni ed intervento pubblico nelle economica*, in *Quaderni storici della Marche*, 1968, p. 402 ss.; M.S. Giannini, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Studi Romano*, vol. II, Padova, Cedam, 1940, p. 705 ss.; Id., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, p. 105 ss.; S. Cassese, *Legge di riserva e art. 43 della Costituzione*, in *Giur. cost*., 1960, I, p. 344; S. Cassese, A. Massera, *Le imprese pubbliche in Italia*, in AA.VV., *L'impresa pubblica*, Milano, Franco Angeli, 1977, p. 95 ss.; M.T. Cirenei, *Le imprese pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 562 ss., spec. 567; M. Casanova, *Imprese e aziende*, Torino, Utet, 1974; G. Miele, *In tema di costituzionalità di attività economiche dello Stato*, in *Il diritto dell'economia*, 1958, p. 1133.

porti che debbono essere considerati interni all'organizzazione pubblica[9], che ricadono nella capacità degli Stati membri di definire autonomamente il governo e l'articolazione della pubblica amministrazione. Così l'*in house providing*[10] ha segnato il limite entro il quale è salvaguardata l'identità dell'amministrazione pubblica come insieme unitario, in tutta analogia con la teoria dei *gruppi societari*[11].

Ad essere sottratte alle norme a tutela della concorrenza non sono invece le organizzazioni pubbliche, ma unicamente le attività (*funzioni* o *servizi*) che partecipino «sia pure occasionalmente all'esercizio di pubblici poteri» (art. 51, Tfue), al pari dei «servizi di interesse economico generale» nella misura strettamente necessaria a non ostacolarne l'erogazione (art. 106, Tfue)[12].

---

[9] C. giust. CE, 11 gennaio 2005, C-26/03, *Stadt Halle e TREA Leuna*, § 48 e Concl. Avv. Gen. J. Kokott, 1 marzo 2005, causa C-458/03, *Parking Brixen GmbH*, § 42, 71 e 80, C. giust. CE, 11 marzo 2003, C-186/01, *Dory*; Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514 e Id., sez. V, 18 settembre 2003, n. 5316; R. Cavallo Perin, D. Casalini, *L'*in house providing: *un'impresa dimezzata*, in *Dir. amm.*, 2006, p. 51 ss.; R. Cavallo Perin, *Il modulo "derogatorio": in autoproduzione o in* house providing, in *L'affondamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, a cura di H. Bonura e M. Cassano, Torino, Giappichelli, 2011, p. 119; P. Wang - R. Cavallo Perin - D. Casalini, *Addressing purchasing arrangement between public sector entities*, in S. Arrowsmith, R.D. Anderson (ed.), *The WTO Regime on Government Procurement. Challenge and Reform*, Cambridge University Press, 2011, p. 252 ss.; R. Caranta, *The In-House Providing: The Law as It Stands in the EU*, in M. Comba and S. Treumer (eds.), *The in House Providing in European Law*, DJØF, Copenhagen, 2010; M. Comba, *In-House Providing in Italy: the circulation of a model*, *ivi*; F. Cassella, *In-House providing - European regulations vs. national systems*, *ivi*; D. Casalini, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione* in house, Napoli, Jovene, 2003.

[10] Commissione CE, 30 aprile 2004, *Libro verde sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario dei contratti pubblici e delle concessioni*, COM(2004) 327 def., § 63 (su cui v. anche G. Marchegiani, *Alcune considerazioni in tema di diritto comunitario concernente le concessioni ed i c.d. «affidamenti in house»*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 945 ss.), ma cfr. già Comunicazione della Commissione 20 novembre 2007 sui *Servizi di interesse generale, inclusi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno per l'Europa*, COM(2007) 725 def.

[11] C. giust. CE, Terza Sezione, 13 novembre 2008, causa C-324/07, *Coditel Brabant SA v. Commune d'Uccle, Région de Bruxelles-Capitale* § 26; C. giust. CE, 15 ottobre 2005, C-458/03, *Parking Brixen GmbH* c. *Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG*, § 62.

[12] In tal senso anche R. Ursi, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali a*

L'organizzazione pubblica osserva la disciplina sulla concorrenza sia svolgendo al suo interno (gruppo) un'attività d'impresa o d'interesse economico generale o di servizio pubblico, sia chiedendo a terzi di assumere l'obbligazione avente ad oggetto un'attività precedentemente da essa definita, ove i creditori possono essere l'amministrazione stessa (servizi all'ente, es. di informatica) oppure gli utenti (servizio pubblico, es. di trasporto locale).

L'amministrazione pubblica può invece semplicemente onerare o condizionare l'attività altrui per un fine di interesse generale con i c.d. obblighi di servizio pubblico, oppure anche con incentivi compatibili con il divieto di aiuti alle imprese. In tale configurazione giuridica non si chiede ai terzi di assumere un'obbligazione verso l'amministrazione o gli utenti, ma unicamente a chi intenda svolgerla s'impongono determinate modalità (oneri), oppure si favorisce tale attività offrendo in cambio determinati vantaggi (incentivi oggetto di obbligazione del solo proponente).

Correttamente perciò il *Libro bianco* afferma che l'attività di servizio pubblico debba – *a fortiori* – essere riconosciuta come attività d'interesse economico generale verso la quale le deroghe alla concorrenza sono assoggettate agli stretti limiti posti dalla sopra indicata disciplina del Trattato, ogni qualvolta l'amministrazione abbia inteso rivolgersi al mercato varcando i limiti della sua identificazione come gruppo pubblico (*in house providing*).

La corretta prospettazione di un rapporto di specie (servizio pubblico) a genere (attività di interesse economico generale) non consente tuttavia di concludere per una totale identificazione della disciplina giuridica dei due tipi di attività, poiché le vicende giuridiche cui si vuole dare luogo sono tutt'affatto diverse anche solo nell'ambito delle prestazioni di servizi.

---

rilevanza economica tra outsourcing *e* in house providing, in *Dir. amm.*, 2005, p. 208; E. SCOTTI, *Organizzazione pubblica e mercato: società miste,* in house provoding *e partenariato pubblico privato*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 938 ss.; L. AMMANNATI, *La forza espansiva del modello di affidamento in house. Il settore del gas tra assimilazione alla disciplina generale dei servizi pubblici locali e incertezze del modello comunitario*, in *Riv. it. dir. pub. com.* 2005, p. 1709 ss.; ora si veda il d.P.R. 7 settembre 2010 n. 168, art. 2.

4. La rilevazione di limiti assoluti e relativi all'esternalizzazione di funzioni e servizi pubblici è il punto teorico di almeno altri tre temi del *Libro bianco*.

L'analisi si sofferma anzitutto sull'importanza di procedere a una redazione scritta in Codici di *soft law* di valori che presiedono tuttora al tipo di gestione pubblica di funzioni e servizi. I valori essenziali del *service public* e della *fonction publique*[13] e i principi secondo cui devono operare gli agenti caratterizzano la struttura pubblica delle organizzazioni.

Occorre rivitalizzare i valori e principi *tradizionali*, ma anche precisare e diffondere quelli che risultano *emergenti*, che derivano dal mutamento dei *rapporti sociali* tra autorità ed amministrati. Il crescere dell'individualismo caratterizza il nostro tempo e richiede prestazioni sempre più rispondenti ai bisogni degli individui, cioè personalizzate in ragione dell'andamento tecnologico e culturale. Ciò suppone un'organizzazione capace di ascoltare i destinatari dell'azione amministrativa, favorendone la partecipazione attiva all'amministrazione.

Valori che derivano dalla *Révolution* del 1789, anzitutto la libertà, l'uguaglianza, l'imparzialità e la laicità, infine la *fraternité* che fonda il ruolo della gestione pubblica a garanzia della coesione sociale.

Specifici valori di tipo professionale caratterizzano la gestione pubblica: la legalità anzitutto, di cui il funzionario è in permanenza garante, ma anche l'*efficacia*, che ha come corollari la *responsabilità*, la *qualità*, la *trasparenza* e l'*autonomia* nello svolgimento delle funzioni e nell'erogazione dei servizi.

Sono del pari ritenuti *professionali* i valori sia dell'adattabilità alle mutevoli necessità – che ha come corollario la capacità di anticipare i fenomeni naturali ed istituzionali (riforme) e di valutazione del relativo impatto – sia della continuità nell'approvvigionamento dei beni vitali alle persone, sia infine della probità ed esemplarità degli agenti pubblici, secondo un costrutto che in Italia trova un riferimento di rango costituzionale nel dovere di

[13] Cfr. *Examens de l'OCDE sur la gestions des ressources humaines dans l'administration publique: Belgique*, Paris, 2007, p. 156.

coloro che sono chiamati a funzioni pubbliche di svolgerle con disciplina ed onore (art. 54, c. 2°, Cost.)[14].

La disposizione precisa il principio di imparzialità e buon andamento (art. 97, Cost.)[15] con riferimento agli individui che compongono l'organizzazione pubblica, prevedendo il *modus* d'incaricato di pubbliche funzioni, *più direttamente i doveri o gli obblighi* di questi di «adempierle con disciplina e onore»[16].

L'«*onore*» richiama un vincolo particolarmente qualificato di «devozione» nei confronti della Repubblica italiana, in nome del quale le funzioni pubbliche sono esercitate e che offre fondamento ai molteplici doveri o obblighi definiti ogni qualvolta dall'ordinamento[17].

La «*disciplina*» fonda il relativo potere dell'amministrazione pubblica[18] ed ancora prima il dovere di *legalità*[19] e di *autocontrollo* dell'incaricato di pubbliche funzioni. Oltre agli obblighi di obbedienza, riservatezza, del segreto d'ufficio, di residenza, di non denigrare l'amministrazione o i superiori[20], impone la dili-

[14] R. Cavallo Perin, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in *Al servizio della Nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di F. Merloni e R. Cavallo Perin, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 147 ss. Cfr. G. Peces Barba Martinez, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, vol. XXIII, Torino, Utet, 1990, p. 158. Una particolare imparzialità e fedeltà (art. 98 Cost., c. 3°) è per i magistrati, i militari, gli agenti diplomatici e consolari, gli agenti di polizia: P.C. Davigo, *Violazione dei doveri di fedeltà ed imparzialità. Quantificazione degli effetti dannosi nelle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. Corte conti*, 1999, n. 2, p. 156.

[15] Ludovico Mazzarolli, *Art. 54*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 545.

[16] L. Ventura, *Commento all'art. 54*, in G. Branca, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1994, p. 90-91.

[17] G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967.

[18] L'esercizio del potere disciplinare si esplica nell'ambito di un procedimento presidiato da talune garanzie rivolte a tutelare il diritto di difesa del dipendente incolpato e che può condurre all'irrogazione della sanzione disciplinare: su tali questioni si veda S. Ponzio, *Il procedimento disciplinare e le sanzioni*, in *Al servizio della Nazione*, cit., p. 266 ss.

[19] A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1982, p. 268 ss.

[20] Cfr. M. Longo, *Incompatibilità del funzionario pubblico, principio di gerarchia e obblighi di collaborazione*, in *Al servizio della Nazione*, cit., p. 206 ss.

genza e un'impronta di "decoro"[21], che vale buona condotta civile e morale in attività anche estranee al servizio.

La *diligenza* è l'obbligo di adempiere ai propri compiti «con puntualità, cura, impegno e ordine»[22], mentre la *perizia* obbliga all'aggiornamento professionale; sono casi di *negligenza* le assenze, i ritardi, l'inerzia, la trascuratezza, l'ostruzionismo, salvo rappresentino l'esercizio di un diritto del dipendente (ferie, congedi parentali, sciopero, ecc.)[23].

L'*imparzialità* richiede la rinuncia del funzionario ad ogni forma di *partigianeria* nell'assolvimento dei propri compiti, in particolare per gli addetti agli uffici che attendono alla fase conoscitiva o esecutiva delle scelte degli organi di governo degli enti pubblici[24].

La *buona condotta civile e morale – o rettitudine* – richiama il modo di essere di un individuo, la sua dirittura morale, che impone di comportarsi con onestà e probità, mentre l'*obbedienza* si afferma come vincolo in senso proprio dei soli rapporti gerarchici, invece in senso lato è manifestazione del carattere subordinato del rapporto di lavoro di pubblico impiego.

Proprio gli indicati caratteri peculiari alla gestione della cosa pubblica hanno fondato in Francia come in Italia la differenza tra regime di diritto pubblico e regime contrattuale del rapporto

---

[21] R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1978, p. 105; Santi ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, *Principî generali*, Padova, Cedam, 1937, p. 108 e ID., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1940, p. 116 e 82, ove i doveri del funzionario sono qualificati come «doveri di funzione o funzionali», su cui Corte cost., 23 marzo 2007, n. 103, commentata da F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione*, in *Le Regioni*, 2007, p. 836 ss.

[22] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1967, p. 507 s. Sulla diligenza nell'adempimento degli obblighi di servizio si vedano M. CONSITO, *Il comportamento in servizio del funzionario: l'utilizzazione delle risorse e l'imparziale svolgimento di funzioni e servizi*, in *Al servizio della Nazione*, cit., p. 162 ss. e B. GAGLIARDI, *Adempimento della prestazione e obblighi accessori del dipendente*, *ivi*, p. 180 ss.

[23] Cfr. B. GAGLIARDI, *op. ult. cit*.

[24] R. CAVALLO PERIN, *Il riformismo e le privatizzazioni in Italia*, in *Meridiana*, 2004, p. 170.

di lavoro con le amministrazioni pubbliche, la cui degenerazione è sottoposta a severa critica dal *Libro bianco*.

Il rimedio pare ritrovato nella tendenza attuale verso una progressiva contrattualizzazione dei rapporti di lavoro in Francia, secondo un generoso giudizio alimentato da quelle *tipiche* speranze *ex ante* di efficienza, di responsabilità ecc. che il diritto privato ed il contratto di lavoro vorrebbero assicurare e che tuttavia l'esperienza italiana non è riuscita normalmente a convalidare.

L'idea che ha sospinto le privatizzazioni negli anni novanta del XX secolo appare a distanza di quasi vent'anni come la risposta inadeguata a problemi reali, il tentativo di liberarsi con una soluzione rapida ed unitaria di questioni difficili, poiché al tempo si riteneva che se l'economia italiana era depressa occorreva riformare il pubblico impiego, privatizzare i servizi pubblici, esternalizzare le produzioni necessarie al funzionamento dell'amministrazione pubblica, infine liberare da autorizzazioni, controlli e quant'altro possa ostacolare un'immediata attività d'impresa.

La "privatizzazione" del pubblico impiego non ha raggiunto lo scopo, anzitutto perché appare singolare invocare il modello delle organizzazioni d'impresa, dei relativi rapporti giuridici e delle conseguenti relazioni sindacali quando le stesse sono all'evidenza in crisi, non hanno generalmente dato prova di una particolare attenzione verso gli utenti, sono agli inizi di un'esperienza di partecipazione delle associazioni dei consumatori nella definizione dei servizi e non hanno un dovere istituzionale di imparzialità. Il mercato quando riesce a sanzionare le imprese spesso vi giunge con ritardo e – nei servizi con pronunciate asimmetrie informative – le *authorities* colpiscono di rado e con scarsa effettività i comportamenti anticoncorrenziali, o scorretti verso i consumatori o utenti.

Non si può negare che il fascino per le privatizzazioni possa essere il sintomo di una facile e fuggevole conclusione, che rivela l'insufficienza degli studi giuridici, economici, storici, politologici, verso l'elaborazione di nuovi strumenti, forse meno radicali, ma relativamente più utili. Si deve abbandonare definitivamente l'idea di un taumaturgico passaggio al privato e rassegnarsi al più

difficile compito di trovare soluzioni anche solo relativamente efficaci, come quelle che il *Libro bianco* offre in modo puntuale nella seconda parte della trattazione.

Oltre ai problemi propri di ogni organizzazione complessa, le amministrazioni pubbliche soffrono gravemente di questioni che sono ad esse peculiari. Perché continuano ad esercitare poteri pubblici che per definizione non hanno concorrenti e che costituiscono parte essenziale di un sistema costituzionale di rilevanza europea e in taluni casi globale, che ridefinisce inevitabilmente gli assetti istituzionali degli Stati nazionali e delle autonomie locali, con spostamenti di competenza verso le organizzazioni maggiori. Perché producono in gran parte servizi e talvolta beni che sono meno esposti alla concorrenza e verso i quali dunque il mercato non è così efficiente nel sanzionare i comportamenti devianti. Perché negli ultimi quarant'anni è aumentata esponenzialmente la quantità e la qualità dei servizi pretesi dagli utenti verso gli enti territoriali o loro enti strumentali senza toccare sostanzialmente la capacità produttiva degli stessi, anzi verso i quali si è predicata la *devolution* come atto taumaturgico di democrazia e partecipazione, che ora sta investendo organizzazioni pubbliche ancor meno adeguate a svolgere ulteriori nuovi compiti istituzionali e verso le quali l'apporto della finanza pubblica è destinata a diminuire.

La critica del *Libro bianco* investe infine le vicende tipiche del rapporto di lavoro, a partire dai sistemi di assunzione e relative eccezioni al principio concorsuale, i tipi di prova d'esame, il periodo di prova, ecc., suggerendo una globale riorganizzazione, con gestione comune a più amministrazioni per "*cadres d'emplois*" o "*cadres statutaires*", con una diversificazione delle prove (casi di studio o simulazioni) e somma attenzione a una formulazione in ragione delle diverse culture d'immigrazione della popolazione residente, ormai alla terza generazione, infine con una straordinaria rivalutazione del periodo di prova che diviene indispensabile per verificare una compatibilità non solo assoluta, ma soprattutto relativa tra agente e uffici di destinazione.

La scelta implica una gestione delle carriere orientata alla riorganizzazione per "*cadres statutaires*" distinti secondo filiere professionali, trasversali a più amministrazioni e comuni alle tre *fonctions publiques*, con articolazione per livelli corrispondenti ai cicli di formazione superiore, che a sua volta impone un'indagine su tutto il pubblico impiego, capace di utilizzare "repertori degli impieghi" che censiscano mansioni e posti d'ogni *fonction publique*. Completa la riorganizzazione, volta a facilitare la mobilità tra uffici e tra enti pubblici, la "*bourse de l'emploi public*" che agevola il confronto tra le esperienze, dunque la crescita professionale e la motivazione degli agenti anche in vista di gradite progressioni di carriera.

Formazione, valutazione e retribuzione del personale completano l'analisi con proposte talora note, talora singolari, ove tuttavia l'aspetto di originalità è dato dalla lettura d'insieme che il *Libro bianco* continua ad offrire al lettore, ove i principi giuridici non oscurano affatto l'analisi critica, ma la valorizzano offrendo alla stessa una o più vie di soddisfazione.

Roberto Cavallo Perin

LA *FONCTION PUBLIQUE* FRANCESE DAL LIBRO BIANCO A OGGI

Le molteplici e ricche indicazioni del *libro bianco* sono state recepite in alcune riforme all'apparenza di scarso impatto ma che, a un esame più attento, rivelano un unico e coerente filo conduttore. Due sono le leggi, molti di più i decreti attuativi e le circolari di interpretazione, che si inseriscono in un processo di riforma "per tappe" o piccoli passi destinati a mutare significativamente e progressivamente l'assetto della "*fonction publique à la française*".

L'intento comune agli interventi realizzati è segnato da una volontà di "modernizzazione" della *fonction publique*, con innesto in particolar modo degli strumenti della "gestione delle risorse umane" nota alla cultura imprenditoriale, cui una certa tradizione riconduce la *personalizzazione* delle carriere, la valorizzazione dei *meriti* individuali e collettivi, la *flessibilità*…[1], sfruttando tutte le potenzialità insite nello "*statut*" senza tuttavia tradirne lo spirito[2].

Altri vi legge l'attuazione – ancora timida e parziale – di un intento di "privatizzazione" della *fonction publique*[3], sulla falsa

---

[1] Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Politiques et pratiques 2009-2010*, vol. 2, Paris, La documentation française, 2010, p. 65 ss.; O. Dord, *La loi Mobilité ou l'adaptation du statut par une gestion rénovée des personnels*, in *Actualité juridique Droit administratif* (AJDA), 2010, p. 193; in chiave critica: C. Moniolle, *Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines: entre complémentarité et opposition*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2010, p. 234.

[2] M. Pochard, *L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique*, in *Revue française d'administration publique* (RFAP), n. 132, 2009/4, p. 689 ss.

[3] E. Marc - Y. Struillou, *Droit du travail et droit de la fonction publique: des influences réciproques à l'émergence d'un «droit de l'activité professionnelle»?*, in *Revue*

riga di quanto avvenuto in Italia nel 1992-1993[4], pur se una piena assimilazione tra le due esperienze è impossibile perché l'Italia dell'inizio degli anni '90 era caratterizzata da una «crisi politica, sociale e morale», unitamente alla «scarsa efficienza della *fonction publique* (…) e, più in generale, al deficit di legittimazione dello Stato e dei suoi funzionari», elementi tutti che hanno facilitato l'accettazione della riforma da parte del corpo sociale. Nulla di simile in Francia, ove la «*fonction publique* gode globalmente di un riconoscimento effettivo e gli agenti hanno, almeno dal 1946, profondamente interiorizzato le specificità del loro regime»[5].

Privatizzazione che taluno preferisce chiamare "*laburizzazione*"[6] o sinanco "*banalizzazione*"[7] del diritto della *fonction publique*, cogliendovi il definitivo e irrimediabile superamento del modello francese del pubblico impiego, per tradizione fondato sulla disciplina unilaterale di diritto pubblico dei rapporti di servizio, su un sistema di carriera, per cui si entra nella *fonction publique* per trascorrervi tutta la propria vita professionale, sul principio di partecipazione dei funzionari alla gestione dei rap-

---

française de droit administratif (RFDA), 2009/4, p. 1169; G. Jeannot, L. Rouban, *Changer la fonction publique*, in *Revue française d'administration publique* (RFAP), n. 132, 2010, p. 666; D. Jean-Pierre, *La privatisation du droit de la fonction publique*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 29, 15 Juillet 2003, 1672, p. 973.

[4] Con la l. 23 ottobre 1992, n. 421, *Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale*, art. 2 e il d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*, oggi trasfuso nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Testo unico sul Pubblico impiego*.

[5] Conseil d'État, *Perspectives pour la fonction publique, Rapport public 2003*, Paris, La documentation française, 2003, p. 317.

[6] M. Touzeil-Divina, *"Travaillisation" ou "privatisation" des fonction publiques?*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2010, p. 228.

[7] Da ultimo S. Bazile, *La loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels: entre modernisation et banalisation de la fonction publique*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2010, p. 116; J. Bourdon, *Vers une banalisation du droit de la fonction publique?*, *ivi*, novembre-décembre 2005, p. 284; J.M. Le Moyne de Forges, *Exigences communautaires et exigences managériales se rejoignent-elles?*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2003, p. 1918; contrario M. Pochard, *Les implications de la libre circulation: plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique*, *ivi*, 2003, p. 1906.

porti di lavoro per il tramite delle commissioni paritarie e su quello di eguaglianza di trattamento di coloro che si trovano in una medesima condizione per *corps* e *grade* di appartenenza[8].

È di interesse peraltro notare come sia ormai recessiva la tendenza che riconduceva tale processo all'influenza preponderante del diritto comunitario, cui si ricollegava una logica dell' "impiego"[9], avulsa rispetto a un ordinamento viceversa fondato sulla nozione di "*corps*" e di "*grade*" e sul sistema di carriera[10].

Non è stato invece dato seguito, almeno sino ad oggi, alle pur copiose e interessanti indicazioni fornite sui "valori" della *fonction publique*, di cui si auspicava in particolare la raccolta in un'apposita "carta" da diffondere e utilizzare quale strumento di "riarmo intellettuale" degli agenti[11].

Il primo e più significativo passo nell'attuazione delle riforme suggerite dal *libro bianco* è rappresentato dalla c.d. "*loi mobilité*" del 2009[12], che realizza una serie di interventi raggruppabili in tre sottoinsiemi omogenei: il primo investe il tema della

[8] Da ultimo: D. JEAN-PIERRE, *Une fonction publique sans fonctionnaires?*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 17, 26 avril 2011, p. 2170.

[9] J.M. LEMOYNE DE FORGES, *Quelle influence communautaire sur l'avenir du modèle français de fonction publique?*, in *Revue française d'administration publique* (RFAP), 2010, p. 702, secondo cui il diritto comunitario sarebbe un vettore di penetrazione dei «valori» del *new public management*; F. KAUFF-GAZIN, *L'influence des concepts de droit communautaire sur le droit de la fonction publique ou comment le droit communautaire opère la réduction du champ du droit public…*, in G. ECKERT - Y. GAUTIER - R. KOVAR - D. RITLENG, *Incidences du droit communautaire sur le droit public français*, Strasbourg, Presse Universitaire de Strasbourg, 2007, p. 203 ss.; H. OBERDOFF, *L'influence du droit communautaire sur la fonction publique*, in *Droit administratif européen*, sous la direction de J.B. Auby et J. Dutheil de la Rochère, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1041 ss.; C. FERRARI-BREEUR, *La loi du 26 juillet 2005 ou le droit communautaire cause réelle et prétexte à une modification du droit français de la fonction publique*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 35, 29 Août 2005, p. 1305; M. POCHARD, *Le droit de la fonction publique au risque du droit communautaire*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2003, p. 1906.

[10] In tema si veda *infra*, p. 72.

[11] Vedi *infra*, p. 1218.

[12] Loi n. 2009-972 du 3 août 2009 *relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique*.

mobilità dei funzionari con l'elaborazione di istituti finalizzati a incoraggiarne e facilitarne l'esercizio, cogliendo un'indicazione cara all'autore del *libro bianco*[13]; il secondo riguarda il ricorso al contratto quale alternativa al regime di diritto pubblico e il terzo riunisce una serie di strumenti di modernizzazione dei rapporti che vanno dall'informatizzazione dei fascicoli personali dei dipendenti all'apertura dei concorsi interni ai funzionari degli altri Stati membri della Comunità europea.

La mobilità, che sia all'interno della *fonction publique*, tra *fonctions publiques* diverse o verso il suo esterno, è intesa quale strumento di valorizzazione dei percorsi professionali oltre che di motivazione e realizzazione personale dei funzionari. Un ostacolo preminente alla sua effettiva attuazione è stato individuato nell'eccessiva frammentazione dei *corps* e dei regimi giuridici loro applicabili, di cui ben dà conto l'autore del *libro bianco*[14]. Al fine di porvi rimedio la *loi mobilité* realizza un passo non trascurabile verso l'apertura di *corps* e *cadres d'emplois* e la semplificazione del sistema: si afferma infatti un principio generale di accessibilità di tutti i *corps* e *cadres d'emplois* mediante *détachement*[15] – eventualmente seguito da integrazione – o mediante integrazione diretta, con automatico superamento delle discipline speciali di segno contrario (loi n. 2009-972 du 3 août 2009, art. 1[16]). L'accesso è ovviamente condizionato all'appartenenza a una categoria e livello "comparabili"[17], oltre che al possesso degli eventuali ulteriori requisiti richiesti per l'esercizio delle mansioni nel *corps* o *cadres d'emplois* di destinazione (titolo di studio); l'apertura è estesa alla mobilità da e verso l'amministra-

---

[13] Vedi *infra*, p. 194 ss.

[14] Vedi *infra*, p. 162 ss.

[15] Vedi *infra*, p. 156.

[16] Di modifica degli art. 13 e ss. della Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires.*

[17] Per la definizione dei criteri utili a valutare la comparabilità tra *corps* e *cadres d'emplois* differenti: Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, circulaire du 19 novembre 2009 *relative aux modalités d'application de la loi n. 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique*.

zione militare; fanno eccezione i *corps* che comportano l'esercizio di funzioni giurisdizionali.

Al fine di assicurare l'effettività del diritto, il potere di diniego dell'amministrazione è circoscritto alle «necessità del servizio» o all'ipotesi di parere contrario della commissione deontologica incaricata di vegliare sui casi di "*pantouflage*" (passaggio dal pubblico al privato)[18], con un meccanismo di silenzio-assenso nel caso di inerzia dell'autorità incaricata dell'autorizzazione (loi n. 2009-972 du 3 août 2009, art. 4[19]).

La mobilità è altresì incoraggiata mediante la previsione del nuovo strumento dell'integrazione diretta (art. 2[20]) e di incentivi finanziari agli enti locali e ospedalieri nei cui confronti sia disposta la "*mise à disposition*" di un funzionario statale (sospensione dell'obbligo di rimborso verso l'amministrazione statale per un anno: art. 6[21]). Si prevede inoltre un trattamento particolarmente favorevole nei confronti dello stesso funzionario, che ne benefi-

---

[18] B. GAGLIARDI, *L'etica pubblica in Francia*, in F. MERLONI - R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 357 ss.; J.M. PASTOR, *La commission de déontologie unique de la fonction publique rend son premier rapport d'activité*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2008, p. 1740; O. DORD, *Pantouflage: des règles simplifiées pour un contrôle renforcé*, *ivi*, 2007, p. 516; D. JEAN-PIERRE, *La modernisation des cumuls d'activités des agents publics*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 12, 19 mars 2007, p. 2068; B.G. MATTARELLA, *Il «pantoflage» in Francia: i rapporti di attività delle «Commissions de déontologie delle fonctions publiques»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 623; ID., *La Commission de déontologie et le pantouflage dans la fonction publique territoriale*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 24, 10 Juin 2003, 1579, p. 793; J.M. AUBY - J.B. AUBY - D. JEANPIERRE - A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, 2002, p. 312; R. PIASTRA, *Du pantouflage*, in *Revue Droit Public* (RDP), 2000, p. 121; B.G. MATTARELLA, *Nomine pubbliche e «pantouflage»: il caso Beaufret*, nt. a Conseil d'État, n. 167502, 6 dicembre 1996, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 927.

[19] Che inserisce l'art. 14 *bis* nella Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, cit.

[20] Che modifica gli art. 13 e ss. della Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, cit., e inserisce l'art. 63 *bis* nella Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'État*, l'art. 48-1 nella Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale*, l'art. 58-1 nella Loi n. 86-33 du 9 janvier 1986 *portant dispositions statutaires relative à la fonction publique hospitalière.*

[21] Che modifica l'art. 42 nella Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, cit.

cia in termini di carriera – attribuzione al momento del rientro nell'amministrazione di origine del grado e scaglione più alto tra quello raggiunto nell'amministrazione di destinazione e in quella di origine (art. 5[22]) – e in termini di retribuzione con previsione di un' "indennità di accompagnamento" alla mobilità, ove la stessa sia stata disposta per ragioni di riorganizzazione dell'amministrazione (art. 6, al. 2[23]).

Ulteriori strumenti già descritti nel *libro bianco*[24] facilitano la mobilità dei funzionari, consentendo una gestione delle risorse umane di tipo "dinamico": il "repertorio interministeriale dei mestieri" (R.I.M.E.)[25], le 22 piattaforme regionali di sostegno interministeriale alla gestione delle risorse umane, finalizzate a consentire politiche di aggregazione tra enti nella gestione del personale a livello regionale, le borse regionali interministeriali del pubblico impiego, il "dizionario interministeriale delle competenze dello Stato", ecc.[26]

Una disciplina particolare investe la "*réorientation professionnelle*" dei funzionari di cui sia stato soppresso l'impiego: la finalità perseguita è quella di un accompagnamento individualizzato che ne faciliti il ricollocamento in senso alla pubblica amministrazione (o al suo esterno…), pubblica amministrazione che è tenuta a elaborare insieme all'interessato un "progetto personalizzato di evoluzione professionale", che contempli gli impieghi che potrà occupare oltre alle necessarie azioni di formazione e riqualificazione professionale (loi n. 2009-972 du 3 août 2009, art. 7 e ss.[27]).

La preoccupazione in tal senso trova fondamento nell'estesa politica di riorganizzazione dell'amministrazione statale – specie

---

[22] Che modifica l'art. 45 della Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, cit.; gli artt. 66-67 della Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984, cit.; gli artt. 55 e 57 della Loi n. 86-33 du 9 janvier 1986, cit.

[23] Che inserisce l'art. 64 *bis* nella Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, cit.

[24] Vedi *infra*, p. 194 ss.

[25] Vedi J. LAPIN, *Performance et fonction publique de l'état: les récentes réformes*, in *Revue française d'administration publique* (RFAP), n. 131, 2009, p. 610 ss.

[26] V. 5ème Conseil de modernisation des politiques publique, *Rapport RGPP*, mars 2011, *Un État moderne et innovant*, in *www.rgpp.modernisation.gouv.fr*.

[27] Che inserisce gli artt. 44 *bis* e ss. nella Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, cit.

periferica – con significativi accorpamenti delle articolazioni territoriali dei ministeri al livello regionale e dipartimentale[28], con cui si è determinata la soppressione di molti impieghi e la conseguente necessità di trovare una nuova collocazione per i funzionari che li occupavano, con incentivo specialmente alla mobilità verso la *fonction publique* territoriale in ragione dei trasferimenti di competenze effettuati nel 2004 (loi n. 2004-809 du 13 août 2004 *rélative aux libertés et responsabilités locales*).

Nel caso in cui il processo di *réorientation* non conduca ad una nuova utilizzazione del funzionario per il rifiuto da questi opposto a tre successive proposte di impiego «ferme e precise, corrispondenti al suo grado e al suo progetto personalizzato di evoluzione professionale e che tengano conto della sua situazione familiare e del suo luogo di residenza abituale», si innesca un articolato meccanismo: previo collocamento in posizione di "*disponibilité*" a tempo indeterminato[29], esito finale può esserne il pensionamento o il licenziamento, con previsione che è stata da molti accolta con sospetto, poiché minerebbe la stabilità dell'im-

[28] V. décret n. 2009-1484 du 3 décembre 2009 *relatif aux directions départementales interministérielles*; décret n. 2009-1540 du 10 décembre 2009 *relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale*; décret n. 2009-1377 du 10 novembre 2009 *relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi*; décret n. 2009-235 du 27 février 2009 *relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement*; Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, cit., p. 16 ss.; in tema v. anche Compte-rendu n. 94 de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale du mardi 17 juin 2008, 3, citato in S. BAZILE, *La loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels: entre modernisation et banalisation de la fonction publique*, cit., secondo cui la R.G.P.P., ove correttamente attuata, dovrebbe consentire la soppressione o fusione di circa cinquanta direzioni o strutture equivalenti dell'amministrazione statale; D. JEAN-PIERRE, *La nouvelle organisation départementale des administrations de l'État*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 1, 4 janvier 2010, p. 2005.

[29] Sulla *disponibilité* v. *infra*, nt. 102; in tema: M. TOUZEIL-DIVINA, *"Travaillisation" ou "privatisation" des fonctions publiques?*, cit., ove si rileva come l'agente in posizione di *disponibilité*, a differenza dei dipendenti di diritto privato, che possono essere licenziati, «non ha diritto a niente», né all'indennità di disoccupazione, né ovviamente alla retribuzione.

piego propria della pubblica amministrazione che, non sempre si ricorda, trova fondamento nell'esigenza di garantire l'imparzialità dei funzionari innanzi agli organi politici. Tanto più che la previsione in esplicito della possibilità di licenziamento è stata prevista non nella *loi mobilité*, ma nel suo decreto di attuazione[30]…

La politica di riorganizzazione dell'amministrazione statale, unitamente alla volontà di riduzione del personale, trova inoltre espressione nella fusione dei *corps* con creazione di più ampli *corps* interministeriali[31] e nel programma di riduzione del *turn over* (soppressione di un posto su due)[32]. Quest'ultimo in particolare è altresì alla base delle previsioni che facilitano l'abbandono della *fonction publique* per creare o riprendere un'impresa (art. 33)[33], o che consentono il cumulo di due impieghi in diverse amministrazioni pubbliche (art. 14) o in imprese private (art. 34)[34].

[30] Décret n. 2010-1402 du 12 novembre 2010 *relatif à la situation de réonrientation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat*, art. 10; in tema: P. BOUTELET, *La nouvelle disponibilité d'office, instrument du licenciement pour suppression d'emploi*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2010, p. 60; F. MELLERAY, *Un "plan de sauvegarde de l'emploi" qui ne dit pas son nom*, *ivi*, p. 60; D. JEAN-PIERRE, *La réforme de l'Etat vue du côté de l'emploi des fonctionnaires: réorientation professionnelle, disponibilité d'office et licenciement*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 3, 17 janvier 2011, p. 2023.

[31] La creazione di *corps* interministeriali non contrasta con alcuna disposizione di legge o principio generale: Conseil d'État, Ass. gén., n. 382741, 28-29 mai 2009. La R.G.P.P. prevede un piano di riduzione di 150 *corps* entro il 2015; n. 292 *corps* sono stati fusi tra 2007 e 2011: M. POCHARD, *L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique*, in *Revue française d'administration publique* (RFAP), cit. V. anche Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Politiques et pratiques 2009-2010*, vol. 2, cit., p. 44 e ss.

[32] Loi n. 2010-1657 du 29 décembre 2010 *de finances pour 2011*. Per la previsione della soppressione di 97.000 posti nel pubblico impiego nel periodo compreso tra 2007 e 2011: M. POCHARD, *L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique*, cit.

[33] Che modifica l'art. 25, al. 1, della Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, cit. Per l'attuazione v. décret n. 2011-82 du 20 janvier 2011 *modifiant le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat*. In tema: D. JEAN-PIERRE, *Extension du domaine du cumul d'activité dans la fonction publique: la consécration du fonctionnaire auto-entrepreneur*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 7, 14 Février 2011, p. 2065.

[34] Che modifica l'art. 25, al. 4, della Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, cit.

Da contraltare fanno le previsioni relative alla commissione di deontologia incaricata della verifica dei casi di abbandono della *fonction publique* per il settore privato, con un rafforzamento di poteri (facoltà di auto investirsi delle decisioni) ed estensione delle competenze ai funzionari di staff del Presidente della Repubblica e dei gabinetti ministeriali (art. 17)[35].

Nella stessa prospettiva occorre infine richiamare la disciplina delle conseguenze sugli agenti nel caso di trasferimento di attività da un ente pubblico a un altro, da un'impresa privata a un ente pubblico o da un ente pubblico a un'impresa privata (artt. 23-24-25[36]).

La riforma ha avuto notevole risonanza anche e soprattutto per le modifiche introdotte in tema di utilizzazione del contratto, accogliendo anche qui il suggerimento dell'autore del *libro bianco* di procedere ad una razionalizzazione delle ipotesi di ricorso agli agenti contrattuali[37].

Il tema del contratto quale alternativa allo "*statut*" di diritto pubblico è uno dei più ricorrenti e al tempo stesso di difficile gestione nella riforma della *fonction publique*. La sottoposizione a un regime statutario di diritto pubblico è considerata uno dei più pregnanti elementi di identificazione dei funzionari, che vi hanno dimostrato a più riprese uno strenuo attaccamento. Al contrario i sostenitori delle più recenti riforme colgono nel contratto un utile strumento di individualizzazione dei rapporti, idoneo a consentire una gestione più flessibile e rispondente alle attese tanto dei datori di lavoro che degli agenti.

Un elemento di indubbia "flessibilità" si rinviene nel reclutamento degli agenti contrattuali che nell'ordinamento giuridico francese è lasciato alla piena discrezionalità dell'amministra-

---

[35] Che modifica l'art. 87 della Loi n. 93-122 du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*.

[36] Che inseriscono l'art. 14 *ter* nella Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, cit., l'art. L 1224-3-1 nel *code du travail* e modificano l'art. L 1224-3.

[37] Vedi *infra*, p. 155 ss.

zione, senza che si imponga l'osservanza del principio concorsuale, che è al contrario un essenziale *pendant* del regime di diritto pubblico, secondo un (per noi insolito) binomio "funzionario-concorso" "agente contrattuale-reclutamento libero"[38]. Il concorso stesso è stato peraltro investito da numerose critiche anche nel *libro bianco* per le lungaggini procedimentali e per il carattere eccessivamente accademico delle prove[39], con indicazioni che l'amministrazione sta via via accogliendo e generalizzando all'insieme dei funzionari[40].

La *loi mobilité* estende il ricorso agli agenti sotto contratto a tutti i casi in cui occorra disporre la sostituzione temporanea di un funzionario autorizzato a esercitare le sue mansioni a tempo parziale, o assente per malattia, maternità, congedi parentali, per effettuare il servizio civile o nel caso di vacanza di un impiego cui non si possa nell'immediato provvedere (art. 20[41]).

Nelle stesse ipotesi è possibile ricorrere al lavoro interinale: l'innovazione è qui di impatto non trascurabile e va da sé che abbia suscitato perplessità nella maggior parte dei commentatori, che vi hanno talora colto un attacco al principio secondo il quale i *services publics* amministrativi devono essere erogati da agenti pubblici[42], o ancora un tentativo di precarizzazione degli impieghi nell'ambito della *fonction publique* e di ulteriore complicazione del panorama degli agenti pubblici, già caratterizzato dalla giustapposizione di funzionari, agenti sotto contratto di diritto

---

[38] C. DESFORGES - J.G. DE CHALVRON, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général des concours d'accès à la fonction publique d'État*, Paris, La documentation française, janvier 2008, p. 37.

[39] Vedi *infra*, p. 184 ss.

[40] Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, cit., p. 72 ss.; per un esempio: décret n. 2009-756 du 22 juin 2009 *fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux*; in tema: D. JEAN-PIERRE, *Décret fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 29, 13 juillet 2009, act. 860; ID., *La professionnalisation des concours de la fonction publique*, *ivi*, n. 42, 13 octobre 2008, p. 2236.

[41] Che modifica l'art. 3 della Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, cit. e l'art. 25 della Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984, cit.

pubblico e agenti sotto contratto di diritto privato. Gli agenti interinali, assunti per garantire il principio di continuità del servizio pubblico, si trovano in effetti in una situazione per molti versi ibrida: disciplinati dal *code du travail* e dal contratto stipulato con l'impresa di somministrazione, sono ciononostante soggetti agli obblighi propri di ogni agente pubblico, costitutivi di una parte cospicua di quei *valeurs* che rappresentano la specificità del *service public* e cui il libro bianco dedica tanta attenzione[43]; beneficiano inoltre della protezione – giudiziaria e materiale – accordata agli agenti pubblici per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni e le controversie che riguardano i loro rapporti con la pubblica amministrazione sono di competenza del giudice amministrativo (art. 21[44]).

La *loi mobilité* non delimita in modo particolarmente significativo le ipotesi di ricorso al lavoro interinale, poiché le uniche esclusioni attengono agli impieghi suscettibili di esporre gli agenti al delitto di "*prise illégale d'intérêt*" e a quelli per i quali sia necessaria una particolare formazione preliminare. Tuttavia, anche se durante l'esame parlamentare è stato rigettato l'emendamento con cui si volevano escludere tutti gli impieghi comportanti l'esercizio di funzioni di autorità ("*prérogatives de puissance publique*")[45], il governo sembra volerne scoraggiare un'applicazione pervasiva, non foss'altro per i costi aggiuntivi che una tale opzione comporta.

---

[42] E. MARC - Y. STRUILLOU, *Droit du travail et droit de la fonction publique: des influences réciproques à l'émergence d'un «droit de l'activité professionnelle»?*, cit.; v. anche M. TOUZEIL-DIVINA, *"Travaillisation" ou "privatisation" des fonction publiques?*, cit., secondo cui con l'introduzione del lavoro interinale il legislatore sarebbe arrivato al "parossismo" in materia di contrattualizzazione e privatizzazione del pubblico impiego.

[43] Vedi *infra*, p. 70 ss.

[44] Che inserisce l'art. 3 *bis* nella Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, cit.; l'art. 3-1 nella Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984, cit.; l'art. 9-3 nella Loi n. 86-33 du 9 janvier 1986; gli artt. L 1251-60 - L 1251-63 nel *code du travail*.

[45] L'eccezione ricompare però nella circolare interpretativa emanata dal Ministro del lavoro, della solidarietà e della *fonction publique*, che sottolinea inoltre il carattere eccezionale e residuale dell'istituto: circulaire du 3 août 2010 *relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique*. Rileva come la circolare dimostri «un certo malessere dell'amministrazione rispetto al lavoro interinale poiché scoraggia i suoi destinatari dall'aver ricorso a una tale procedura con diverse osservazioni»: D. JEAN-PIERRE, *Une fonction publique sans fonctionnaires?*, cit.

Taluno riconduce inoltre ad una logica di estensione del contratto la norma relativa alla valutazione dei funzionari, con generalizzazione del "colloquio individuale" quale sistema valutativo al posto della tradizionale "*notation*"[46]: il colloquio intende consentire un momento di confronto diretto tra funzionario e superiore gerarchico su obiettivi prefissati e risultati raggiunti, sulle difficoltà riscontrate, sui bisogni di formazione emersi ecc., favorendo una valutazione più congrua e personalizzata, che possa costituire un elemento effettivamente utile ai fini della valorizzazione del merito mediante l'erogazione di premi o indennità (art. 35[47]). Taluno tuttavia vi coglie i caratteri di una vera e propria negoziazione degli obiettivi tra agente e amministrazione, secondo una logica che si vuole ancora una volta estranea alla *fonction publique* "*à la française*"[48].

Infine la *loi mobilité* reca una serie di disposizioni eterogenee, per lo più estranee all'originaria proposta di legge governativa e costitutive di veri e propri "*chévaliers législatifs*", pur se in una logica di modernizzazione degli strumenti di gestione del personale e di flessibilità[49].

---

[46] V. *infra*, p. 200 ss. L'introduzione sperimentale dell' "*entretien professionnel*" nella *fonction publique* statale si deve in origine al décret n. 2002-682 du 29 avril 2002 *relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat* e alla Loi n. 2007-148 du 2 février 2007 *de modernisation de la fonction publique*. Per il prolungamento della sperimentazione disposta dalla *loi mobilité* nella *fonction publique* territoriale e in quella ospedaliera: Loi n. 2010-751 du 5 juillet 2010 *relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique*, art. 44. Per l'attuazione della disciplina: décret n. 2010-716 du 29 juin 2010 *portant application de l'article 76-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*; décret n. 2010-888 du 28 juillet 2010 *relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat*.

[47] Che modifica gli artt. 55 e 55 *bis* della Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, cit. e l'art. 65-1 della Loi n. 86-33 du 9 janvier 1986, cit.

[48] D. Jean-Pierre, *L'entretien professionnel peut remplacer la notation dans la fonction publique territoriale*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 29, 19 juillet 2010, act. 572; Id., *Une fonction publique sans fonctionnaires?*, cit.

[49] Per la disamina analitica di tutte le disposizioni della *loi mobilité* v. D. Jean-Pierre, *La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans*

Si ricordano così l'informatizzazione del fascicolo personale dell'agente (art. 29[50]), l'eliminazione dei requisiti di età massima anche per gli impieghi subordinati a una formazione preliminare almeno biennale, e quindi in particolare per l'accesso all'E.N.A. (art. 27[51]), la semplificazione del procedimento di adozione dei c.d. "*statuts particuliers*" con soppressione del parere obbligatorio del *Conseil d'État* (art. 31[52]), l'apertura dei concorsi interni ai funzionari di altri Stati membri della Comunità europea (art. 26[53]).

Nel 2010 il processo di riforma "per piccoli passi" ha avuto un seguito con l'adozione della c.d. "*loi sur le dialogue social*"[54]

---

la fonction publique, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 40, 28 septembre 2009, p. 2232.

[50] Che modifica l'art. 18 della Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, cit.

[51] Che modifica l'art. 6 della Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, cit.

[52] Che modifica l'art. 8 della Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, cit. e l'art. 6 della Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984, cit.

[53] Che modifica l'art. 19 della Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, cit.; l'art. 36 della Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984, cit.; l'art. 29 della Loi n. 86-33 du 9 janvier 1986, cit. La previsione è stata attuata con il décret n. 2010-311 du 22 mars 2010 *relatif aux modalités de recrutements et d'accueil des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans un corps, un cadre d'emplois ou un emploi de la fonction publique française*; v. anche décret n. 2010-629 du 9 juin 2010 *relatif au fonctionnement de la commission d'accueil des ressortissants de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans la fonction publique*; in tema: G. ALBERTON, *Recrutement des Européens dans la fonction publique française. Le décret du 22 mars 2010 est-il vraiment "accueillant"?*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2010, p. 1984; C. FERRARI-BREEUR, *Recrutement et accueil des ressortissants de l'Union européenne dans la fonction publique française: des modalités améliorées mais encore perfectibles*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 19, 10 mai 2010, p. 2166; per una sintesi della vicenda relativa all'accesso dei cittadini comunitari alla *fonction publique*, cui ha dato stura il noto "*arrêt Burbaud*" (CJCE, 9 septembre 2003, C-285/01, *Burbaud c. Ministère de l'Emploi et de la solidarité*) si veda: R. CAVALLO-PERIN - B. GAGLIARDI, *La liberté de circulation des travailleurs dans l'Union européenne et les modèles italien et français de recrutement dans la fonction publique*, in Actes du Colloque «*Droit du travail & des fonctions publiques*», Paris, 30 septembre-1er octobre 2011, in corso di pubblicazione, e dottrina e giurisprudenza ivi citate.

[54] Loi n. 2010-751 du 5 juillet 2010, *relative à la rénovation du dialogue sociale et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.* Per una prima serie di commenti: E. MARC - Y. STRUILLOU, *La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du*

che accoglie non tanto le indicazioni del *libro bianco*, quanto quelle del "*Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*" di poco precedente[55].

Anche in questo caso la disciplina contiene previsioni suddivisibili in tre sotto-insiemi omogenei: un primo gruppo di norme investe diritti e rappresentatività delle organizzazioni sindacali, con l'obiettivo di ampliare il ventaglio dei sindacati rappresentati in seno alle istituzioni paritarie e non e di migliorare le condizioni dei rappresentanti sindacali ai fini della carriera nell'amministrazione di appartenenza; un secondo gruppo di norme riforma i vari organi paritari presenti nelle amministrazioni pubbliche con funzioni prevalentemente consultive, all'insegna dell'avvicinamento alle analoghe commissioni esistenti nell'ambito delle imprese e del superamento di quello che sinora è stato il loro carattere essenziale, la paritarietà[56]. Infine un terzo gruppo di norme introduce previsioni disparate ma che riprendono il *fil rouge* della modernizzazione e personalizzazione della gestione delle risorse umane.

Pochi profili attirano in modo particolare l'attenzione dell'osservatore straniero. Il primo è sicuramente l'ampliamento degli oggetti di negoziazione con i sindacati, che si estendono ormai da quelli più tradizionali attinenti a retribuzioni e tutela del potere d'acquisto, ad aspetti sinora formalmente esclusi, seppur

---

dialogue sociale dans la fonction publique: une mutation inachevée du système de relations professionnelles, in *Droit administratif* (DA), n. 11, Novembre 2010, étude 20; F. Melleray, *La loi relative à la rénovation du dialogue sociale dans la fonction publique. Première étape d'une réforme profonde*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2010, p. 2045; D. Jean-Pierre, *La rénovation du dialogue sociale dans la fonction publique*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 38, 20 septembre 2010, p. 2284.

[55] J. Fournier, *Le dialogue social dans la fonction publique: livre blanc*, Paris, La documentation française, janvier 2002.

[56] Per l'attuazione delle disposizioni sugli organi paritari: décret n. 2011-183 du 15 février 2011 *modifiant le décret n. 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires*; décret n. 2011-184 du 15 février 2011 *relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État*; in tema: E. Marc - Y. Struillou, *La réforme des institutions participatives dans la fonction publique de l'État*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2011, p. 1015 ss.

spesso dibattuti dalle istanze concertative, come organizzazione del lavoro, carriere e sistemi di promozione, formazione professionale, previdenza complementare, igiene, sicurezza e condizioni di lavoro, ecc. (loi n. 2010-751 du 5 juillet 2010, art. 1[57]). Ad essere di interesse è la definizione puntuale delle condizioni di *validità* degli accordi (firma da parte delle organizzazioni che abbiano raccolto almeno il 50% dei voti alle ultime elezioni), oltre che l'articolazione di un sistema gerarchico piramidale dei rapporti tra accordi nazionali e accordi attuativi stipulati ai livelli inferiori. Tale puntuale definizione interviene tuttavia in un assetto in cui gli accordi sono sprovvisti di una qualsiasi efficacia vincolante, inducendo taluno a parlare di un vero e proprio "ossimoro giuridico", dato dalla disciplina delle condizioini di validità di atti sprovvisti di effetti giuridici. Il fine precipuo dell'operazione sarebbe quello di fornire un'anticipazione di tale efficacia vincolante precedendo una riforma che si vuole prossima, in modo da evitare un effetto *choc* sui cittadini sin d'ora abituati al linguaggio proprio della negoziazione collettiva ad effetti obbligatori[58].

Si segnalano all'attenzione anche alcune norme inserite in quel *corpus* disomogeneo di disposizioni relative alla *fonction publique* che compare in coda alla legge: innanzi tutto la delega per la codificazione della normativa di rango legislativo con portata meramente ricognitiva dell'esistente (art. 43).

È di interesse anche l'autorizzazione a istituire premi correlati alle *performance* collettive dei servizi (art. 40[59]), con norma che consente di richiamare un altro degli argomenti cari all'autore del *libro bianco*, la riforma e modulazione delle retribuzioni

[57] Che modifica l'art. 8 e inserisce l'art. 8 *bis* nella Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, cit.

[58] E. MARC - Y. STRUILLOU, *La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue sociale dans la fonction publique: une mutation inachevée du système de relations professionnelles*, cit.

[59] Che modifica l'art. 88 della Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984, cit. e introduce l'art. 78-1 nella Loi n. 86-33 du 9 janvier 1986, cit. Sull'*intéressement collectif* si veda: M. DIEFENBACHER, *Rapport sur* l'*intéressement collectif dans la fonction publique*, Assemblée nationale, mai 2009.

tenendo conto in modo preponderante – o quanto meno più accentuato rispetto all'esistente – di carichi di lavoro e meriti individuali[60].

Il tema è quello della valutazione della *performance*, che ha visto di recente impegnato anche il legislatore italiano[61], e che ha conosciuto alcune prime attuazioni e sperimentazioni già all'indomani della pubblicazione del *libro bianco*[62]. La *loi sur le dialogue social* tenta un ulteriore avvicinamento al mondo dell'impresa poiché introduce nella *fonction publique* un sistema premiale tipico di quest'ultima e commisurato alle *performance* delle *équipes* di lavoro, pur se dubbi sull'efficacia motivazionale di tali incentivi continuano a essere segnalati anche nelle sedi più autorevoli[63]. È curiosa innanzi tutto la denominazione di tale premio, detto "*intéressement collectif*", con una scelta che taluno ha ritenuto persino emblematica del tramonto di un'epoca caratterizzata da una *fonction publique* disinteressata e dedita anzi al perseguimento di un solo interesse, quello pubblico[64].

Barbara Gagliardi

---

[60] Vedi *infra*, p. 210 ss.

[61] D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, c.d. riforma Brunetta.

[62] Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Politiques et pratiques 2009-2010*, vol. 2, cit., 142 ss.; v. décret n. 2009-1211 du 9 octobre 2009 *relatif à la prime de fonctions et de résultats des chefs de service, des directeurs adjoints, des sous-directeurs, des experts de haut niveau et des directeurs de projet*; décret n° 2010-258 du 12 mars 2010 *relatif à la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires nommés dans un emploi de direction de l'administration territoriale de l'Etat*. In tema si veda: F. LERIQUE, *La rémunération à la performance*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 4, 19 janvier 2009, p. 2017.

[63] O.C.D.E, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, Paris, OCDE, 2005, 68 ss.; ID., *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, in *Synthèses*, août 2005, p. 5.

[64] D. JEAN-PIERRE, *L'intéressement collectif dans la fonction publique: propositions et interrogations du rapport Diefenbacher*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A), n. 28, 6 juillet 2009, p. 2284.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Ministre du Budget, des Comptes Publics
et de la Fonction publique

Le Secrétaire d'Etat
chargé de la Fonction Publique

Paris, le 20 SEP. 2007

Monsieur le Président,

Une fonction publique de carrière structurée autour des valeurs du service de l'intérêt général est un bien collectif ainsi qu'un élément de l'identité et de la cohésion de la France. L'exigence renouvelée de performance des administrations et l'évolution des attentes de la société et des agents publics nous invitent cependant à revisiter, à grande échelle, les perspectives d'avenir de la fonction publique française.

Le Président de la République a souhaité à cet effet un débat large et ouvert. Il s'agit d'établir un constat aussi partagé que possible concernant la place et le rôle du service public ainsi que les missions et métiers des fonctionnaires, afin de refonder le lien qu'ils entretiennent avec la nation. Nous souhaitons proposer aux fonctionnaires une nouvelle ambition pour le service public.

Nous ouvrirons donc le 1er octobre prochain, en présence du Premier ministre, une conférence nationale qui débattra des valeurs, des missions et des métiers de la fonction publique. Cette réunion inaugurale lancera un cycle de débats et de consultations, qui s'achèvera en mars 2008.

En termes d'organisation, cette conférence nationale sera composée de membres permanents qui se réuniront périodiquement, sous notre présidence, en séance plénière. Les membres permanents se répartiront en trois collèges : un collège des organisations syndicales qui représentent les personnels au sein des trois conseils supérieurs de la fonction publique, un collège des employeurs publics, ainsi qu'un collège de personnalités qualifiées qui pourront apporter leur regard et leur expérience sur les évolutions du service public et les attentes des fonctionnaires et de la société civile.

Par ailleurs, afin de doter cette conférence de la représentation la plus large possible, seront conviés, en tant qu'observateurs, des représentants des organismes appartenant à la commission nationale de la négociation collective.

La conférence s'appuiera également sur les contributions au débat public émanant des fonctionnaires, des citoyens et des forces vives de la nation qui auront souhaité s'exprimer. Un

Monsieur Jean-Ludovic SILICANI
Conseiller d'Etat
Président de sous-section
1, place du Palais-Royal
75100 Paris Cedex 01

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

appel public à contribution sera lancé le 1er octobre en ce sens et un effort sans précédent d'animation et de communication sera conduit afin que chacun soit en mesure de participer à ce débat national.

S'agissant des résultats attendus, les travaux de la conférence devront aboutir à l'élaboration d'un livre blanc sur l'avenir de la fonction publique et le service public de demain. Ce document-cadre restituera, sous la forme d'un état des lieux problématisé, ces mois de débats et de consultations. Il dégagera également des orientations précises sur la réforme de la fonction publique.

En vue de la rédaction de ce livre blanc, nous souhaitons désigner un rapporteur général, grand connaisseur des sujets relatifs à la fonction publique française. Il lui sera adjoint un rapporteur scientifique, disposant d'une connaissance fine des expériences menées à l'étranger en matière de réforme des services publics et d'une approche centrée sur les attentes des citoyens. Afin que le livre blanc soit le fruit d'un travail collectif, le rapporteur général, assisté du rapporteur scientifique, animera une équipe projet constituée des représentants des principales directions en charge du pilotage de la fonction publique.

Cette équipe projet participera à l'animation des réunions de la conférence. Elle pourra apporter des contributions écrites ou orales au débat et conduire des auditions et des recherches complémentaires. Par ailleurs, avec les concours techniques adéquats, elle exploitera et analysera les résultats des contributions publiques recueillies parallèlement, sur le site Internet de la conférence, ainsi que les enseignements des sondages d'opinion qui accompagneront la démarche. Elle assurera, au sein du livre blanc, la restitution et la synthèse des contributions, ainsi que la fonction de modérateur du site Internet pour la mise en ligne des contributions au débat.

S'agissant des informations techniques nécessaires à ses travaux, le rapporteur général et le rapporteur scientifique pourront naturellement solliciter les services de l'Etat concernés. La qualité, la richesse et l'originalité des apports du rapporteur général et de l'équipe projet, de même que leur capacité à prendre en compte des contributions pluralistes, sont les gages de réussite de cette conférence.

Nous connaissons votre très grande expérience et votre connaissance des enjeux relatifs à la réforme de l'Etat et à la fonction publique en France. C'est pourquoi nous souhaitons vous confier les fonctions de rapporteur général.

Nous vous remercions de nous tenir régulièrement informés de l'avancement de vos travaux. Le livre blanc devra nous être remis au mois de mai 2008 pour être ensuite rendu public.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Avec mes remerciements

Eric WOERTH

A vous

André SANTINI

PREFAZIONE

Venticinque anni dopo l'entrata in vigore dell'attuale Statuto generale della *fonction publique*[1] le autorità pubbliche hanno voluto che fosse condotta una riflessione d'insieme sull'avvenire della *fonction publique*.

Nel corso di questo periodo il nostro paese si è notevolmente trasformato in un contesto europeo e mondiale esso stesso in profondo cambiamento. L'accresciuta esigenza di efficienza delle amministrazioni ma anche l'evoluzione delle attese della società, e in particolare degli stessi agenti pubblici, il cui livello di formazione e di qualificazione è sensibilmente aumentato, pongono la necessità di interrogarsi sull'adeguatezza dell'attuale regime della *fonction publique* e sulla sua evoluzione. Ciò è tanto più urgente alla luce della considerazione che nei prossimi dieci anni occorrerà sostituire circa un terzo degli effettivi della *fonction publique*. Nessuno contesta l'utilità di una tale riflessione.

Tuttavia, salvo ridurla ad un esercizio manageriale o giuridico, utile ma insufficiente, una tale riflessione sulla *fonction publique* non poteva essere condotta senza essere integrata in un approccio più ampio in cui siano compresi i *services publics*, tema che coinvolge e interessa la società tutta intera.

È in questo contesto che è stata inaugurata dal Primo Ministro il 1° ottobre 2007 la "*Conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publi-*

---

[1] Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, *Portant droits et obligations des fonctionnaires*; loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*; loi n. 84-53 du 26 janvier 1984, *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*; loi n. 86-33 du 9 janvier 1986, *Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.*

que". I lavori della *Conférence*, durati sei mesi, si concludono con la pubblicazione di questo libro bianco.

Il dibattito ha preso forme numerose e diverse, coinvolgendo, oltre agli specialisti della *fonction publique*, le organizzazioni sindacali, i dirigenti pubblici, i funzionari e gli utenti, a Parigi, in provincia e all'estero. Ogni mese per dibattere le importanti questioni poste e per fare il punto sull'avanzamento dei lavori si è riunita un'istanza consultiva collegiale presieduta da Eric Woerth, Ministro del bilancio, dei conti pubblici e della *fonction publique* e da Andrea Santini, segretario di Stato incaricato della *fonction publique* e composta da otto sindacati rappresentativi della *fonction publique*, dai datori di lavoro delle tre componenti della *fonction publique* – Stato, enti locali e ospedali – e da personalità di spicco.

I Ministri, accompagnati dai relatori della *Conférence nationale,* hanno incontrato a Berlino e a Londra i loro omologhi per confrontare le iniziative intraprese in Francia, in Germania e in Gran Bretagna. Si sono altresì recati nelle Province (Rennes, Poitiers, Strasbourg, Metz, etc.) per partecipare a conferenze-dibattito organizzate dalle scuole della *fonction publique* con la partecipazione di giovani funzionari e utenti. Hanno incontrato più o meno una cinquantina di parlamentari per conoscerne analisi e proposte.

Io stesso in qualità di relatore generale della *Conférence nationale* ho ascoltato e incontrato più di un centinaio di persone, francesi o straniere, provenienti dagli ambienti più diversi, e in particolare più volte i responsabili di ognuna delle organizzazioni sindacali della *fonction publique*, oltre che alcune confederazioni nazionali dei dipendenti delle imprese o degli imprenditori.

Cinque tavole rotonde tematiche aperte al pubblico relative rispettivamente ai valori del *service public*, alle esperienze straniere di riforma della *fonction publique*, ai *services publics* e l'Europa, agli utenti del *service public* e ancora al *management* delle organizzazioni, hanno fornito l'occasione di confrontare il punto di vista degli esperti, dei funzionari e degli utenti.

Un forum internet permanente aperto in ottobre ha consentito di raccogliere punti di vista e proposte di funzionari e utenti: più di trecentocinquantamila internauti hanno partecipato al dibattito, più di ventimila hanno lasciato un contributo scritto. Sono stati inoltre realizzati diversi sondaggi di opinione – ventimila persone interrogate in totale – sui valori della *fonction publique* e sulla percezione delle riforme in corso e di quelle che verranno. Utenti e funzionari hanno scambiato punti di vista e attese su temi importanti, come l'uguaglianza, la mobilità, il *management*, la qualità del servizio nell'ambito di una sessantina di gruppi di lavoro. Dal 4 al 7 febbraio 2008 si è tenuta una "settimana della *fonction publique*" che ha consentito una prima sintesi dell'insieme dei lavori.

Infine i dibattiti della *Conférence nationale* sono stati utilmente arricchiti dai lavori di tre conferenze sociali in cui dall'autunno si sono riuniti i ministri in carica della *fonction publique* e i partner sociali intorno ad alcuni temi chiave (potere d'acquisto, dialogo sociale, percorsi professionali).

Il libro bianco è l'esito di tutti questi lavori, da cui sono emersi due tratti salienti: un forte attaccamento di tutti – agenti pubblici e cittadini – al modello francese di *service public*, elemento di identità e coesione nazionale, ma anche un'eccezionale attesa di modernizzazione dei *services publics* e della *fonction publique* perché sappiano rispondere meglio ai bisogni della Francia di oggi e di domani.

Ho cercato di ripercorrere il più fedelmente e completamente possibile questi sei mesi di dibattito e di riflessione in un documento accessibile che spieghi, analizzi e proponga una conclusione, ma mi è anche accaduto a volte – su temi meno condivisi – di fare delle scelte secondo la mia inclinazione e coscienza, illuminate entrambe dalla mia esperienza di gestione e direzione di diverse amministrazioni ed enti pubblici. L'ho fatto senza tabù né provocazioni, con franchezza, ma evitando di urtare e rispettando chi potrebbe non condividere la mia opinione, con la doppia e profonda convinzione che i *services publics* e la *fonction publique* possano essere degli importanti *atouts* per la Francia, ma

solo se, e soltanto se, saranno capaci di rinnovarsi in profondità. Questa convinzione trova senza dubbio la sua origine – al di là della mia esperienza professionale e di questo vasto dibattito durato sei mesi, che mi ha insegnato molto – nell'esempio datomi dai miei maestri, funzionari al tempo stesso rigorosi e innovativi, all'ascolto permanente di allievi e colleghi in ogni posizione, il che per loro era l'essenza e finalità stessa del *service public*.

Per la redazione di questo libro bianco ho ricevuto il prezioso sostegno, oltre che di tutte le amministrazioni e in particolare della direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique*, di Catherine Fieschi, relatore scientifico, di Philippe Barbat e di Fabrice Benkimoun, relatori aggiunti. Li ringrazio vivamente.

Questo libro bianco, che non vincola sicuramente né i Presidenti dell'istanza consultiva collegiale, cioè i Ministri, né i suoi componenti, costituisce ora uno strumento di lavoro accessibile a tutti, perché i pubblici poteri e le organizzazioni sindacali della *fonction publique* possano impegnarsi in una nuova fase, quella della concertazione e della negoziazione sull'avvenire della *fonction publique* francese.

Aprile 2008

Jean-Ludovic Silicani

INTRODUZIONE

I services publics costituiscono in Francia un essenziale pilastro del patto nazionale e ciò per diverse ragioni: il nostro paese all'epoca dell'*Ancien Régime* come dopo la Rivoluzione si è costituito principalmente attorno allo Stato, uno Stato unitario, con un esecutivo forte, in grado di garantire la coesione di una nazione diversa per territori, comunità, individui. Ma la passione francese per il principio di uguaglianza ha anche costituito un terreno fertile per lo sviluppo dei *services publics* che ne sono lo strumento privilegiato di attuazione.

Secondo alcuni in tale contesto il service public *sarebbe ormai da molti secoli l'archetipo dell'eccellenza francese*: quella dei nostri ingegneri civili che hanno creato a partire dal XIX secolo una rete moderna di infrastrutture[1], dei nostri militari, amministratori e giuristi all'epoca della Rivoluzione e sotto l'Impero, dei nostri maestri nella Terza Repubblica[2], dei nostri medici e chi-

[1] Nel testo originale sono gli ingegneri del prestigioso «*corps des Ponts et Chaussées*» formati dall'omonima *École administrative* fondata nel 1747 da Trudaine, in seguito all'istituzione del corpo degli ingegneri con Decreto reale del 1716. Ne fu direttore Jean-Rodolphe Perronet il quale partecipò all'elaborazione dell'Enciclopedia di D'Alembert e Diderot. Durante la Rivoluzione la scuola fu criticata per il carattere autoritario e il monopolio nel settore delle costruzioni. Nel 1795 fu creata l'*école Polythecnique* che riunisce tutt'oggi *Ponts*, *Mines* e *Génie*, pur mantenendosi l'*école des Ponts et Chaussées* come scuola di applicazione (si ved. *http://www.enpc.fr/fr/enpc/historique/histoire_ecole.htm*). Sua finalità istitutiva è la formazione iniziale e continua di ingegneri forniti di competenze scientifiche, tecniche e generali di alto livello e capaci di ricoprire ruoli di responsabilità nei settori di pianificazione, costruzione, trasporti, industria e ambiente (décret n. 93-1289 du 8 décembre 1993). In tema si vedano: J.M. DE FORGES, *Droit de la Fonction Publique*, Paris, PUF, 1997, p. 62; A. BRUNOT - R. COQUAND, *Le corps des ponts et chaussées*, Paris, CNRS, 1982; G. GRUNBERG, *L'école Polytechnique et "ses" grands corps*, in *Annuaire international de la Fonction publique*, 1973/1974, p. 383.

[2] La «*Troisième République*» coincide con il periodo dal 1870, anno della di-

rurghi degli ospedali pubblici a partire dalla seconda guerra mondiale, dei nostri progettisti e costruttori di centrali nucleari o di treni ad alta velocità, per non dire degli inventori francesi della fiscalità moderna (imposta sul reddito o sul valore aggiunto), o dei grandi strateghi e riformatori pubblici dei "Trenta Gloriosi"[3], come Michel Debray, Jean Monnet, Paul Delouvrier o Pierre Laroque. È lunga e citata di frequente la lista dei successi francesi, spesso esportati per quanto riguarda l'amministrazione o i *services publics*. Per chi si attiene a una tale visione converrebbe mantenere il sistema esistente, oppure rimettere in discussione le recenti evoluzioni nella gestione dei *services publics* per ritornare all'"età dell'oro" del *service public*.

*Per altri questa concezione del "*service public à la française*" sarebbe colpita da due "tare" irrimediabili*: non è più che una facciata che nasconde male realtà molto differenti, non è più adatta al mondo moderno e costituisce persino un fardello schiacciante per la Francia e per i francesi. A sostegno di questa tesi, difesa da molti in Francia come a livello europeo e internazionale, sono proposti i seguenti argomenti: il notevole peso, nettamente superiore alla media degli altri paesi sviluppati, delle imposte obbligatorie e delle spese pubbliche, senza che l'obiettivo di redistribuzione, che ne è la giustificazione principale, sia correttamente raggiunto; l'importanza e consistenza di disoccupazione e precarietà in un paese ciononostante globalmente ricco (quinta po-

---

sfatta di Sedan, al 1940, con la delegazione dei pieni poteri al *Maréchal* Pétain. In tema si vedano per tutti: M. DE GUILLENCHMIDT, *Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789*, Paris, Economica, 2000, p. 241 ss.; P.C. TIMBAL - A. CASTALDO, *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Paris, Précis Dalloz, 1993, p. 299 ss.; P. MIQUEL, *La troisième république*, Paris, Fayard, 1989; P BOUJU, *La troisième république*, Paris, Que sais-je?, 1995; A. DUMAS, *Histoire du droit français, Librairie de l'Université*, Aix-en-Provence, 1950, p. 256 ss.

[3] L'espressione «*les Trentes Glorieuses*» indica il periodo di crescita economica attraversato da alcuni paesi membri dell'O.C.S.E. dalla fine della seconda guerra mondiale sino alla crisi petrolifera del 1973. Elaborata dall'economista Jean Fourastié (1907-1990), intende richiamare le "*Trois Glorieuses*", cioè le tre giornate rivoluzionarie (27, 28, 29 luglio 1830) che provocarono l'abdicazione al trono di Carlo X. In tema: J. FOURASTIE, *Les trentes glorieuses*, Paris, Pluriel, 2004; P. DALLENNE, *Des Trentes Glorieuses à la nouvelle économie*, Paris, Ellipses, 2000.

tenza economica mondiale); la mediocre efficacia del nostro sistema educativo, tanto per l'istruzione di base che per l'inserimento professionale; il costo elevato e crescente del nostro sistema sanitario; l'inadeguatezza dello Statuto della *fonction publique*. Per la maggior parte delle persone che si limitano ad una tal prospettiva, la soluzione può essere soltanto ridurre fortemente il perimetro dei *services publics*, sottoporne una porzione crescente al regime della concorrenza e mettere in discussione l'esistenza stessa della *fonction publique*, con l'obiettivo di ridurre lo Stato e i *services publics* ad una dimensione minima.

Si tratta di due visioni di una stessa realtà percepita in entrambi i casi come insoddisfacente: l'una rispetto a quello che sarebbe stata nel passato e l'altra a quello che dovrebbe essere nel futuro. Se molti dei dati offerti dai sostenitori delle due contrapposte tesi sono esatti, altri sono per contro parziali ovvero di parte e le opposte conclusioni che ne sono tratte non sono di conseguenza affatto adeguate ad un paese come la Francia in questo inizio di terzo millennio.

A dire il vero non è possibile fornire una diagnosi corretta e formulare proposte soddisfacenti riguardo ai services publics *e alla* fonction publique *senza tener conto degli straordinari cambiamenti che ha conosciuto il nostro paese a partire dalla Liberazione, epoca in cui è stato disegnato il panorama dei* services publics *francesi, o anche solo nell'ultimo quarto di secolo (lo Statuto attuale della* fonction publique *risale al 1983).*

Nel corso di questo periodo l'economia e la società francese si sono profondamente trasformate. La produzione di beni e di servizi si è moltiplicata per sei, il livello di vita della popolazione, che è passata da 40 a 64 milioni di abitanti, si è moltiplicato per quattro: su tali parametri la Francia arriva al primo posto tra i grandi paesi europei, anche se il ritmo di crescita non ha cessato di rallentare. Paese ancora fortemente rurale nel 1945, la Francia si è dotata in mezzo secolo di un'industria di cui diverse imprese sono *leaders* mondiali ed è ormai una grande potenza nella produzione dei servizi. Ne sono derivati spostamenti significativi

della popolazione sul territorio. L'organizzazione sociale e gli stili di vita si sono inoltre profondamente trasformati. Le attese e le esigenze della popolazione – e dunque degli utenti come dei funzionari – si sono fortemente accresciute.

È intervenuto un altro capovolgimento fondamentale: nel 1946 e forse ancora in parte nel 1983 era possibile concepire i *services publics* e la *fonction publique* ad un livello puramente nazionale. Ma negli ultimi vent'anni, in un mondo divenuto globale, la competizione – che ce ne si rallegri o lo si deplori – è divenuta totale: non riguarda soltanto le imprese, ma anche i sistemi di amministrazione pubblica o ancora gli ordinamenti giuridici. Ogni paese è "valutato" e "quotato" e i suoi "vantaggi comparativi" sono soppesati. L'efficienza del *service public* e della *fonction publique* sono più che mai fattori determinanti di investimenti internazionali e sviluppo economico, quindi di occupazione e potere di acquisto. A tale riguardo il nostro paese gode ancora di una buona immagine, ma alcune classifiche internazionali assai mediatizzate, dalla metodologia certo spesso opaca e contestabile, ci piazzano mediocremente. Bisogna dunque non soltanto continuare, ma accelerare la modernizzazione dei nostri *services publics* e della *fonction publique*.

Si può infine rilevare che la parte del prodotto interno lordo destinata dal nostro paese alle retribuzioni degli agenti pubblici, cioè il 13% circa, è da vent'anni la più elevata dei paesi del G7. Bisogna sottolineare la crescita significativa (+ 25%) degli effettivi della *fonction publique* in un quarto di secolo, con un tasso che è sensibilmente più elevato di quello dell'aumento della popolazione francese attiva nello stesso periodo. Una buona parte di tale aumento degli effettivi deriva dalla sovrapposizione di strutture e livelli di amministrazione nazionale e locale, conseguenza dell'assenza di vere scelte, in particolare a seguito del decentramento[4]. Deriva altresì dal complicarsi e aumentare delle

[4] La "*décentralisation*" consiste nel trasferimento di alcuni poteri dello Stato a enti pubblici che, seppur dotati di autonomia (anche finanziaria), sono mantenuti sotto la tutela statale. Si distingue la "*décentralisation territoriale*" che riguarda gli enti locali dalla "*décentralisation technique*" rivolta ad agenzie specializzate con personalità

norme giuridiche di cui soffrono tanto gli agenti che devono imporne l'applicazione che i cittadini e le imprese cui sono applicate. Ciò in parte spiega l'immagine offuscata dell'amministrazione.

In questo triplice contesto i services publics *e la* fonction publique *dovevano anch'essi trasformarsi, nell'organizzazione, nei metodi e nella gestione, e l'hanno fatto. Ma l'hanno fatto sufficientemente? Dovevano limitarsi a seguire – di buon grado o malgrado – questi cambiamenti, o piuttosto precederli, ovvero condurli, come è avvenuto nei gradi momenti della nostra storia?*

Indipendentemente da tali profondi cambiamenti non può essere eluso un problema intrinseco ai *services publics* e alla *fonction publique*: il notevole scarto tra principi e valori proclamati e realtà. Tale situazione conduce a interrogarsi sulla loro adeguatezza e provoca svariate delusioni, nel personale e negli utenti. Evochiamo qualche caso tipico.

Non si può che condividere – ci ritorneremo – l'idea che il *service public* si distingua fondamentalmente dagli altri servizi

---

giuridica. La politica di *décentralisation* ha subito un'accelerazione con la Loi n. 82-213 du 2 mars 1982, *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Loi Defferre)* che ha in special modo incrementato i poteri delle Regioni. In tema v. per tutti: AA.VV., *Les collectivités territoriales: trente ans de décentralisation*, in *Cahiers français*, n. 362, mai-juin 2011; P. COMBEAU, *Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration*, in *Revue Française de Droit Administratif* (RFDA), 2010, p. 1011; H. ALCARAZ, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003*, in *Revue Française de Droit Administratif* (RFDA), 2009; J.B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, Paris, L.G.D.J., 2006; J.L. BOEUF - M. MAGNAN, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, La documentation française, 2006, p. 154; L. BENOIT, *Décentralisation et développement économique: la nouvelle répartition des compétences*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), n. 34/2005, p. 1878-1885; X. GREFFE, *La décentralisation*, Paris, Collection Repères, 2005; C. BRUNET-LECHENAUL, *La décentralisation et le citoyen*, Conseil Economique et Social (CES), 2000; P. DEFRESNE, *La décentralisation fonde la spécificité de la fonction publique territoriale*, in *Pouvoirs Locaux*, n. 37, 1998, p. 81; J.M. OHNET, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale française, 1996; J. CHEVALLIER, *Décentralisation et politiques publiques*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), Hors série, 1992, p. 120.

perché deve essere facilmente accessibile a tutti coloro che in condizioni simili ne hanno bisogno. Oggi, in tema di sicurezza, missione che è il cuore stesso del *service public*, è giocoforza constatare che ineguaglianze di mezzi e risultati sono lampanti a seconda che si abiti nel centro di Parigi, nel mondo rurale o in alcune periferie delle grandi agglomerazioni. Il rispetto del principio di eguaglianza implicherebbe in questi casi l'importante dispiego di risorse umane. L'uguaglianza è inseparabile dalla capacità di adattamento del *service public*.

Un'altra specificità dell'azione pubblica è la capacità di prevedere e mobilitare importanti mezzi al servizio di obiettivi di lungo termine, il che non sempre riesce all'iniziativa privata. Ora, per esempio nella manutenzione della rete ferroviaria, o nel settore universitario, il nostro investimento è decisamente scarso. Ciononostante la risposta non può essere l'aumento del livello complessivo di spesa pubblica, perché essa è già superiore a quella registrabile nei paesi europei comparabili alla Francia. La realizzazione degli obiettivi del *service public* necessiterebbe di un sostanziale ripensamento dell'utilizzazione delle risorse finanziarie tra le differenti politiche pubbliche.

Veniamo ora ai principi di equità e di giustizia che del pari ispirano i valori del *service public* e animano numerosi agenti della *fonction publique*. Sono oggi rispettati in un sistema che per quello che concerne le assunzioni si fonda legittimamente sul merito, ma che per lo svolgimento della carriera, i percorsi professionali e la retribuzione degli agenti lo prende in conto in modo così insufficiente? Questa situazione è individualmente giusta?! È collettivamente efficiente?!

Prendiamo un altro esempio: anche se le missioni della *fonction publique* – lo sappiamo – necessitano generalmente di una qualificazione di livello superiore alla media di quella dell'insieme dei dipendenti privati, non si può che essere colpiti dal fatto che la *fonction publique* oggi è per molte persone sempre meno accessibile, in particolare per quelle senza diploma, e tende ad essere meno rappresentativa della società francese sul

piano culturale e sociale in ragione principalmente dei suoi modi di reclutamento[5]. L'accesso uguale all'impiego pubblico affermato solennemente dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino è in queste condizioni assicurato effettivamente?!

Bisogna ancora segnalare l'ipocrisia delle modalità di gestione della *fonction publique*: le regole adeguate e costantemente riaffermate dallo Statuto ("*séparation du grade et de l'emploi*"[6], promozione secondo il merito professionale degli agenti, semplicità e chiarezza dei regimi di retribuzione) sono nei fatti regolarmente disconosciute dai datori di lavoro pubblici.

Queste gravi disfunzioni, di cui soffrono allo stesso modo agenti e utenti dei *services publics*, ma anche i contribuenti, sono principalmente dovute a errori di previsione, di diagnosi, di strategia e di metodo la cui responsabilità incombe essenzialmente sui decisori pubblici. Da diversi decenni non hanno voluto, non hanno potuto o non hanno saputo condurre le riforme necessarie, manifestando così, come è stato sottolineato più volte, una *gover-*

---

[5] Il reclutamento nella *fonction publique* francese può avvenire per concorso esterno (categorie A, B, C per candidati che non appartengono alla *fonction publique*), concorso interno (candidati che lavorano già nella *fonction publique*), reclutamento senza concorso (si veda per es. la Loi n. 2007-148 du 2 février 2007 *relative à la modernisation de la fonction publique* che ha modificato la Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, art. 22, consentendo il reclutamento senza concorso per il primo grado della categoria C). In tema si vedano: R. GRÉGOIRE, *La Fonction Publique*, Paris, Dalloz, 2003, p. 173 ss.; L. DERBOULLES, *Fonction publique d'état et Fonction publique territoriale: comparabilité et recrutements*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 76 ss.; S. VALLEMONT, *Le concours de recrutement dans les trois fonctions publiques - droits, organisations et procédures*, Paris, Berger - Levrault, 1998, p. 67; A. CLAISSE - M.C. MEININGER, *Fonctions publiques en Europe*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 61 ss.; P. PERRIN, *Les voies ordinaires d'accès à la fonction publique territoriale*, in *Rev. adm* (RA), 1989, p. 125; P. ESCOUBE, *Les grands corps de l'état*, Paris, Que sais-je?, 1976, p. 109 ss.; P. SADRAN, *Le régime juridique des concours de la fonction publique*, in *Revue Française d'Administration Publique* (RFAP), 1977, p. 53; M. WALINE, *Les concours de recrutement dans la fonction publique en France*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives* (RISA), 1957, p. 281.

[6] Sulla *séparation du grade et de l'emploi* (Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983 artt. 12 e 13) v. *infra*, cap. 1, par. 1.2.1.

nance e un *management* pubblici mediocri e disconoscendo il valore supremo di ogni grande organizzazione pubblica o privata: l'esemplarità del vertice. Al di là, senza dubbio, di errori individuali, una tale situazione è innanzi tutto il risultato della scarsa capacità di adattamento dell'apparato pubblico nel suo insieme.

Riforme profonde sono dunque necessarie e sono ormai state avviate: occorre che abbiano successo perché ne va dello stesso futuro dei services publics. *Sostenere la causa dei* services publics *deve significare battersi per la loro trasformazione. Aggrapparsi allo* status quo *porterebbe a indebolirli significativamente.*

Bisogna quindi "gettare il bambino con l'acqua sporca"? Possiamo e dobbiamo fare *tabula rasa* di storia, usi o successi dei *services publics*? Dobbiamo andare verso il "migliore dei mondi possibili" in cui la concorrenza regna sovrana su tutte le attività umane e le leggi del mercato sono l'alfa e l'omega?

In un mondo in cui dominano sempre più i valori economici e finanziari e la competitività costituisce la condizione stessa di sopravvivenza delle imprese c'è ancora posto per attività di interesse generale che certo devono obbedire a un principio di efficienza ma non hanno ciononostante uno scopo di lucro? Le attività di interesse generale devono limitarsi alle c.d. "prerogative" in senso stretto, cioè principalmente all'esercizio di funzioni di autorità, o possono ancora ricomprendere prestazioni di servizio con fini di solidarietà o di realizzazione di un ambiente favorevole alla creazione di beni materiali o immateriali? Da quali organizzazioni e da quali agenti devono essere assicurate tali attività di interesse generale? La risposta a queste domande non deve derivare né da *a priori* ideologici, né, come alcuni osservano, dall'applicazione automatica di norme o giurisprudenza provenienti dalle sole istanze dell'Unione europea. Margini di manovra nazionale esistono; sono confermati dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007. Occorre farne ancora uso.

Queste domande, cui cercherò di offrire delle risposte, pongono una volta ancora la questione dell'adeguatezza del modello europeo di società, coesistente con quello proprio degli Stati Uniti, o ancora con quello dei grandi paesi emergenti. Il modello

europeo si caratterizza, lo sappiamo, per la ricerca congiunta di solidarietà ed efficienza, senza perseguire alcuno di questi due obiettivi a discapito dell'altro. La politica di ricostruzione dei *services publics* condotta nel Regno Unito negli ultimi anni dimostra l'attualità e l'interesse di questo modello. Il modello sociale europeo è costruito intorno ad una classe media molto estesa e a un consenso su disuguaglianze ragionevoli. Altri modelli come gli Stati Uniti e frequentemente anche i grandi paesi emergenti accettano al contrario disuguaglianze più forti; nel primo il *service public* è il luogo in cui si trovano tutti i cittadini[7], nel secondo l'azione pubblica si concentra sui più deboli[8]. Il primo è da un secolo associato al concetto di solidarietà, il secondo a quello di compassione.

Se si considera adeguato il modello europeo di società, come è emerso dai dibattiti preparatori del libro bianco e coerentemente con gli auspici di una larga maggioranza dei cittadini, occorre ricavarne una serie di conseguenze sui valori e le missioni del service public*, o ancora sul ruolo della* fonction publique*. Oggetto di questo libro bianco è l'identificazione di questi valori e missioni, tenendo nella massima considerazione le attese concrete di funzionari e utenti dei* services publics *così come emerse nei dibattiti della* Conférence nationale*. Più spesso di quanto si pensi esse sono convergenti.*

Le molteplici iniziative e riforme avviate negli ultimi anni dalle amministrazioni in materia di gestione delle risorse umane testimoniano la disponibilità al cambiamento degli attori della *fonction publique*. Bisogna facilitare e accelerare questo movimento, dandogli un senso e una dimensione nuovi.

L'obiettivo centrale che si propone il libro bianco è di fare del service public *e della* fonction publique *degli atouts per la Fran-*

---

[7] Per la cittadinanza dell'Unione v.: art. 20 ss. TFUE, *ex* art. 17 ss. TCE.

[8] Nel primo il riferimento è al principio di universalità, nel secondo al principio di beneficenza (c.d. *charity*); in tema si vedano: A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, 1848, p. 214; J. RIFKIN, *Il sogno europeo*, Milano, Mondadori, 2004, p. 34-38; C. ZOLLMANN, *American Law of Charities*, Milwaukee, 1924, *passim*; da ultimo: M. CONSITO, *Accreditamento e terzo settore*¸ Napoli, Jovene, 2009.

cia, per il suo equilibrio e realizzazione sociale, per il suo sviluppo economico, la sua influenza nel mondo e la diffusione dei suoi valori. Si tratta in definitiva di proporre degli elementi di un patto rinnovato tra nazione, services publics *e* fonction publique*. Si tratta infine di contribuire, con un'enunciazione chiara di valori, missioni e mestieri dei* services publics *e degli agenti che li impersonano, secondo l'espressione di Marcel Gauchet, al "riarmo intellettuale" di una Francia riconciliata con la modernità e pronta ad accoglierne tutte le sfide.*

I concetti di service public *e di* fonction publique *sono intuitivamente noti a chiunque, ma ciascuno ne dà una definizione abbastanza imprecisa, il che spesso conduce a confusione, falsi dibattiti e di conseguenza false soluzioni. È parso dunque necessario cominciare il libro bianco con una descrizione breve ma sufficiente del "panorama dei* services publics *in Francia", riunendovi dati che, senza offrire in questa fase un giudizio, consentano di comprendere contemporaneamente la straordinaria varietà e a volte complessità di questo panorama, ma anche quello che ne è il filo conduttore d'insieme, i valori e i principi comuni. Il lettore che ha familiarità con tali questioni potrà percorrere più rapidamente il primo paragrafo di questa prima parte. Per contro il secondo paragrafo offre – parrebbe per la prima volta – una presentazione sintetica dei valori del* service public *e della* fonction publique*, con un approccio abbastanza nuovo in Francia che costituisce un apporto essenziale della* Conférence nationale*. Dopo la presentazione nella prima parte di tutti questi dati, la seconda parte stabilisce una diagnosi e formula delle proposte per ognuno dei tre temi della* Conférence nationale*: valori, missioni e mestieri del* service public *e della* fonction publique*. Quali ne sono forze e debolezze, quali le cause e quali riforme bisogna introdurre?*

PRIMA PARTE

I *SERVICES PUBLICS* IN FRANCIA: UNA COMPLESSITÀ FONDATA SU VALORI E PRINCIPI COMUNI

SOMMARIO: 1. *Settore pubblico,* service public*, enti pubblici,* fonction publique*: cosa si intende?* – 1.1. Che cos'è un *service public*? – 1.1.1. L'identità del *service public* francese. – 1.1.2. La pluralità di missioni del *service public*. – 1.1.3. Le visioni francese ed europea del *service public*: due approcci compatibili? – 1.1.4. I *services publics* in cifre. – 1.2. Qual è la situazione degli agenti incaricati del *service public* amministrativo? – 1.2.1. I funzionari. – 1.2.2. Gli agenti sotto contratto. – 1.2.3. Gli agenti degli altri enti incaricati di un *service public* amministrativo. – 1.2.4. Le recenti evoluzioni straniere (Germania, Canada, Spagna, Italia, Portogallo, Regno Unito, Svezia). – 2. *I valori del* service public *e della* fonction publique: *un corpo comune in evoluzione*. – 2.1. I valori al cuore della riforma della *fonction publique* e del *service public*. – 2.1.1. Dei valori da riaffermare e rinnovare in Francia. – 2.1.2. Il ruolo centrale svolto dai valori all'estero nelle riforme di *services publics* e *fonction publique*. – 2.1.3. Alcuni recenti esempi francesi. – 2.2. L'origine dei valori del *service public* e della *fonction publique* in Francia. – 2.3. I valori attuali del *service public* e della *fonction publique*: valori tradizionali ed emergenti. – 2.3.1. I valori repubblicani. – 2.3.2. I valori professionali. – 2.3.3. I valori umani.

I *services publics* e i loro agenti sono parte della vita quotidiana dei francesi. Utilizzare i trasporti pubblici, affidare agli insegnanti l'educazione dei propri figli o pagare le tasse, sono tutte esperienze condivise dall'insieme dei nostri concittadini. Tali regolari contatti tuttavia non consentono necessariamente agli utenti una visione d'insieme del mondo ricco e complesso dei *services publics*. All'inizio di questo libro bianco e prima di pro-

porre le riforme di *services publics* e *fonction publique* è dunque essenziale spiegare al lettore che cos'è il *service public*, quali sono le sue missioni e qual è la condizione di coloro che vi lavorano. Occorre inoltre stilare il quadro di principi e valori che conferiscono unità e coerenza a un insieme così variegato.

1. *Settore pubblico,* service public*, enti pubblici,* fonction publique*: cosa si intende?*

Dai dibattiti della *Conférence nationale* emergono possibili incertezze sul perimetro dei *services publics* e della *fonction publique*. Per sostenere alcune critiche sulla qualità dei *services publics* erogati dai funzionari, nell'ambito di una tavola rotonda alcuni giovani utenti hanno citato esperienze negative vissute agli sportelli della S.N.C.F.[1] o dell'A.S.S.E.D.I.C.[2], ove tuttavia è con agenti in regime contrattuale di diritto privato che hanno avuto a che fare. Per illustrare i progressi del *service public* gli stessi utenti richiamano la qualità delle prestazioni della banca postale che non esercita missioni di *service public*.

Sarebbe oltre modo presuntuoso ironizzare su imprecisioni che derivano da un sistema in cui settore pubblico, *service public* e *fonction publique* spesso si aggrovigliano in modo particolar-

[1] La S.N.C.F. (*Société Nationale des Chemins de Fer)* è l'ente pubblico gestore del servizio di trasporto ferroviario e della relativa rete. Creato il 1° gennaio 1938 in forma di società di capitali a partecipazione maggioritaria statale (51%), è trasformato in ente pubblico (E.P.I.C.: cfr. nt. 3) dal 30 dicembre 1982 con la Loi n. 82-1153 du 30 décembre 1982 (c.d. *Loi Loti).* In tema si vedano: R. REMOND, *Une entreprise publique pendant la guerre: la SNCF 1939-1945*, Paris, PUF, 2001; AA.VV., *Le patrimoine de la SNCF et des chemins de fer français*, Paris, Flohic, 2000.

[2] L'A.S.S.E.D.I.C. (*Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*) è l'ente di previdenza incaricato in via principale delle prestazioni a sostegno della disoccupazione. Con la fusione di A.S.S.E.D.I.C. e A.N.P.E. (*Agence Nationale Pour l'Emploi*) è stato creato nel 2008 il "*Pôle Emploi*" cui sono affidate funzioni di sostegno della disoccupazione, anche mediante il versamento di contributi economici, supporto nella ricerca dell'impiego, analisi del mercato del lavoro e consulenza delle imprese nelle assunzioni (Loi n. 2008-126 du 13 février 2008 *relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi*).

mente complesso: così *La Poste* – esempio frequentemente richiamato dagli utenti che si sono espressi nell'ambito dei dibattiti della *Conférence nationale* per valutare il *service public* – eroga contemporaneamente il *service public* degli invii postali, alcuni servizi concorrenziali di trasporto della corrispondenza tramite la filiale *Chronopost* e attività bancarie e di assicurazione che non hanno niente a che fare con il *service public*. Ambiguità delle missioni ma anche dello statuto di coloro che le esercitano: il *service public* degli invii postali è oggi frequentemente assicurato da postini sotto contratto di diritto privato.

Si potrebbe obiettare che è nella natura stessa di un ente pubblico industriale e commerciale (E.P.I.C.)[3] come *La Poste* mischiare *service public* e attività commerciali, funzionari e agenti in regime di diritto privato. Ma allora cosa dire dell'esercente una professione sanitaria autorizzato per contratto ad esercitare un'attività liberale nello stesso ente pubblico ospedaliero dove

[3] Gli E.P.I.C. sono enti pubblici incaricati della gestione dei "*services publics industriels et commerciaux*", caratterizzati a loro volta dall'erogazione alle medesime condizioni «*qu'un industriel ordinaire*» e dalla solo parziale soggezione ad una disciplina di diritto pubblico; le norme di diritto privato si applicano in particolare a personale, contratti, contabilità e regime fiscale: v. Tribunal des Conflits, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest Africain*, in *Dalloz* (D), 1921, n. 3, p. 1 ss. Per tradizione l'identificazione di un *établissement public* avviene mediante il ricorso a tre criteri: personalità giuridica e autonomia; soggezione al controllo dello Stato o degli enti locali; specializzazione in un determinato settore: Conseil d'État, 4 juin 1954, *ENA*. In particolare sugli E.P.I.C. si vedano: J. Morand Deviller, *Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 2009, p. 585; F. Lichere, *Les EPIC dans tous leurs états. Quel régime juridique et quel avenir pour les EPIC?* in *La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales* (JCP A), 2009, p. 47-48; M. Karpenschif, *Les EPIC dans tous leurs états*, in *La Semaine Juridique - Administration et Collectivités territoriales* (JCP A), 2009, n. 31, p. 18-22; J. Rivero - J. Waline, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2004, p. 173-174; R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Paris, Montchrestien, 2001, p. 354 ss.; J.C. Douence, *Le régime des services publics industriels et commerciaux*, in *F.P. Benoit Collectivités Teritoriales*, t. VI, Paris, Dalloz, 1997, p. 6123-1; J.C. Douence, *Le choix du mode de gestion des services publics locaux*, *ivi*, p. 6133-1; J. Rivero, *Les deux finalités du service public industriel et commercial*, in *Les Cahiers Juridiques de l'Electricité et du gaz* (CJEG), 1994, p. 375; J.B. Auby, *Le déclin de la spécificité juridique des services publics industriels et commerciaux locaux,* in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 1981, p. 508.

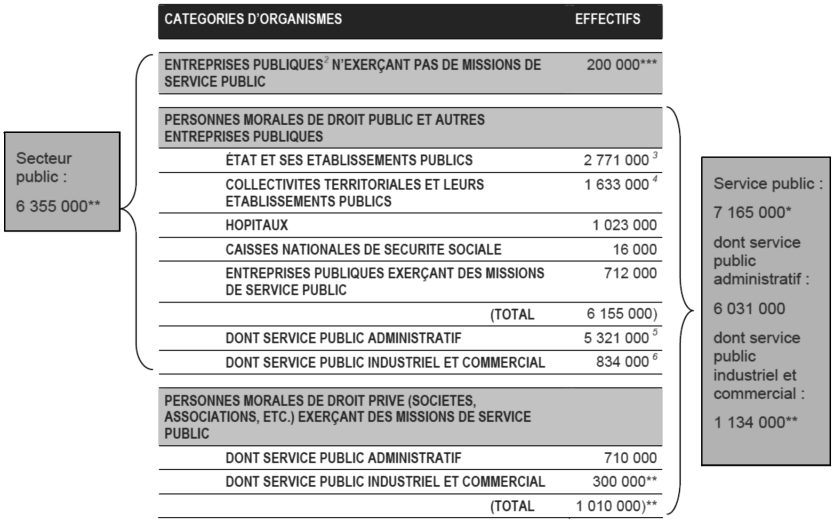
lavora abitualmente? O della possibilità offerta agli ospedali pubblici o agli esercenti la professione liberale di gestire in comune dei blocchi operatori nell'ambito dei gruppi di cooperazione sanitaria[4]? Il paziente operato in tale contesto può legittimamente domandarsi se l'intervento che ha subito rientri nel *service public* ospedaliero o nella medicina liberale.

Questi pochi esempi dimostrano che le incertezze sono possibili e che è necessario di conseguenza precisare di cosa e di chi si parla quando si evocano le nozioni di settore pubblico, *service public* e *fonction publique*.

[4] Possibilità aperta dal décret n. 2005-1681 du 26 décembre 2005 e dalla Loi n. 2009-879 du 21 juillet 2009 relativa ai *groupements de coopération sanitaire* di modifica del *code de la santé publique*, art. L. 6133-1 (*N.d.A.*). I "*groupement de coopération sanitaire*" hanno per missione istituzionale la realizzazione di investimenti, l'acquisto di forniture e/o servizi, l'individuazione di obiettivi funzionali alla prestazione di servizi sanitari di prossimità e qualità adeguati agli specifici bisogni della popolazione (Artt. L6133-1-4, *Code de la Santé Publique*). In tema si vedano: C. Esper, *Le groupement de coopération sanitaire: actualité et limites*, in *Revue de droit sanitaire et social*, p. 117-125; J.M. De Forges, *Le groupement de coopération sanitaire*, in *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales* (JCP A), 2004, p. 755-759.

Effettivi del settore pubblico e del service public *in Francia nel 2005*[*]

Le cifre di questa tabella sono commentate e analizzate alle pp. 37 ss.



CATEGORIES D'ORGANISMES	EFFECTIFS
ENTREPRISES PUBLIQUES[2] N'EXERÇANT PAS DE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC	200 000***
PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC ET AUTRES ENTREPRISES PUBLIQUES	
ÉTAT ET SES ETABLISSEMENTS PUBLICS	2 771 000[3]
COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS ETABLISSEMENTS PUBLICS	1 633 000[4]
HOPITAUX	1 023 000
CAISSES NATIONALES DE SECURITE SOCIALE	16 000
ENTREPRISES PUBLIQUES EXERÇANT DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC	712 000
(TOTAL	6 155 000)
DONT SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF	5 321 000[5]
DONT SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL	834 000[6]
PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVE (SOCIETES, ASSOCIATIONS, ETC.) EXERÇANT DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC	
DONT SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF	710 000
DONT SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL	300 000**
(TOTAL	1 010 000)**

[*] I dati riportati nella tabella sono stati ottenuti da raggruppamenti effettuati sulla base di elementi tratti dal rapporto annuale sullo stato della *fonction publique*.

[**] Stima[5].

Legenda:

1. *Entreprises publiques n'exerçant pas de missions de services public*: imprese a partecipazione pubblica maggioritaria che non svolgono attività di interesse generale.

2. *Personnes morales de droit public et autres entreprises publiques*: persone giuridiche di diritto pubblico e altre imprese pubbliche

[5] La stima è relativa a due insiemi – effettivi delle imprese pubbliche che non esercitano missioni di servizio pubblico ed effettivi delle persone giuridiche di diritto privato che esercitano missioni di servizio pubblico industriale e commerciale – che non costituiscono pubblici impieghi nel senso prescelto dall'*Observatoire de l'emploi public*. Per dati più recenti si veda Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres 2009-2010*, vol. 1, La documentation française, Paris, 2010, p. 13, secondo cui a fine 2008 lavoravano nella *fonction publique* in senso stretto 5,277 milioni di persone, cui vanno a sommarsi 95.500 beneficiari di "*emplois aidés*"; vedi anche République française, *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunerations, Annexe au projet de loi de Finances pour 2011*, in *www.fonction.publique.gouv.fr.*

La cifra riferita a «*État et ses établissements publics*» equivale alla somma degli effettivi di *fonction publique* statale (2.543.000), E.P.I.C. dello Stato escluse le imprese pubbliche (39.000), «*emplois aidés*» (125.000)[6], camere di commercio e «*groupements d'intérêt public*» (64.000)[7]. Le ultime due categorie di enti sono tradizionalmente ricondotte allo Stato e assimilate ai suoi enti strumentali.

La cifra riferita a «*collectivités territoriales et leurs établissements publics*» equivale alla somma degli effettivi di *fonction publique* territoriale (1.613.000) ed E.P.I.C. locali (20.000).

La cifra riferita al «*service public administratif*» equivale alla somma degli effettivi delle tre *fonctions publiques* (5.180.000), «*emplois aidés*» (125.000) e casse nazionali di sicurezza sociale (16.000).

La cifra riferita al «*service public industriel et commecial*» equivale alla somma degli effettivi di imprese pubbliche (712.000), E.P.I.C. dello Stato escluse le imprese pubbliche (39.000), E.P.I.C. locali (20.000), camere di commercio e dell'industria e «*groupements d'intérêt public*», per convenzione assimilati alle prime.

1.1. *Che cos'è un* service public*?*

Per buona parte dei nostri concittadini il *service public* è rappresentato da un alcune istituzioni di diversa natura che vanno dalla polizia nazionale all'*Électricité de France* (E.D.F.), passando per gli ospedali pubblici, il cui carattere comune è la soddisfazione di una missione di interesse generale. Affermare che queste istituzioni sono incaricate di missioni di *service public* è esatto, ma l'enumerazione esaustiva di tutte le organizzazioni che esercitano tali missioni darebbe un'immagine eccessivamente dispersiva del *service public*, da cui sarebbe arduo trarre una visione di insieme. Per definire il *service public*, bisogna dunque situarsi a monte della sua esecuzione da parte di questa o quell'istituzione e identificare gli elementi che lo caratterizzano.

1.1.1. *L'identità del* service public *francese.*

a) *Il coinvolgimento di un ente pubblico: dalla gestione diretta al semplice controllo*

Per l'esistenza di un *service public* occorre innanzi tutto il coinvolgimento di un ente pubblico, che si tratti dello Stato, di

[6] Cfr. *infra*, nt. 58.
[7] Cfr. *infra*, nt. 62.

un ente locale o di un altro ente pubblico. Questo elemento è importante perché consente di distinguere tra le attività di prestazione di servizi quelle che possono essere definite di *service public* da quelle che non coinvolgono alcun ente pubblico e di conseguenza non possono essere ritenute tali.

Tale coinvolgimento può assumere diverse forme che si distinguono tra di loro secondo il livello di intervento dell'ente pubblico. Quest'ultimo è al massimo grado nel caso della "*régie*", che individua la gestione diretta di un *service public* da parte dell'amministrazione. La difesa nazionale, gli affari esteri o l'amministrazione delle imposte sono degli esempi di *régie*[8]. Tale

[8] Le tradizionali forme di gestione dei servizi pubblici nell'ordinamento giuridico francese sono *régie*, *établissement public* e *concession*: come anticipato nel testo, la prima consente l'erogazione del servizio direttamente da parte dell'amministrazione, con la variante della *régie personnalisée* che comporta l'attribuzione di personalità giuridica agli organi incaricati delle prestazioni; la seconda determina la costituzione di un ente strumentale cui è affidata la missione di servizio pubblico, mentre l'ultima consente di avvalersi di un'organizzazione terza, privata o a carattere misto, previo espletamento di una procedura ad evidenza pubblica (J. MORAND DEVILLER, *Droit administratif*, cit., 577 ss.; J. RIVERO - J. WALINE, *Droit administratif*, cit., 318 ss.; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, cit., 636 ss.). Sono tradizionalmente considerati delle *régies*: difesa, polizia e giustizia; in tema si vedano: Conseil d'État, n. 12841 du 1er mars 1989, *Société d'équipement de la Gironde*; Conseil d'État, n. 284736 du 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*; Conseil d'État, 6 avril 1985, *Deshayes*; sulle *régies* in particolare: J.C. DOUENCE, *La gestion en régie directe du service public local*, in *F.P. Benoit Collectivites Territoriales*, t. VI, Paris, Dalloz, 1998, p. 6143-1; ID., *Les régies locales*, *ivi*, 1996, p. 6223-1; J. VIGUIER, *Les régies des collectivités locales*, Paris, Economica, 1992, p. 91 ss.). Da ultimo il legislatore ha introdotto le "*sociétés publiques locales*" consentendo agli enti locali l'istituzione di società in mano pubblica totalitaria per la gestione dei servizi pubblici (Loi n. 2010-559 du 28 mai 2010 *pour le développement des sociétés publiques locales*, in tema da ultimo: B. GAGLIARDI, *Le* sociétés publiques locales *e l'*in house providing *alla francese*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 692 ss.). Sono in tal modo ripresi i caratteri della nozione di organizzazione *in house* elaborata dalla giurisprudenza comunitaria a partire dal noto caso *Teckal* (C.G.C.E., 18 novembre 1999, C-107-98, *Teckal s.r.l. c. Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia*). In tema da ultimo: P. WANG - R. CAVALLO PERIN - D. CASALINI, *Addressing purchasing arrangement between public sector entities*, in S. ARROWSMITH - R.D. ANDERSON (ed.), *The WTO Regime on Government Procurement. Challenge and Reform*, Cambridge University Press, 2011, p. 252 ss.; R. CARANTA, *The In-House Providing: The Law as It Stands in the EU*, in M. COMBA and S. TREUMER

forma di gestione ha registrato tuttavia una tendenza a perdere di importanza negli ultimi vent'anni. Così *France Télécom*, oggi società commerciale di cui lo Stato possiede soltanto il 27.4% del capitale, era fino al 1990[9] una *régie* in forma di direzione centrale ministeriale al pari della Direzione generale della Polizia nazionale.

Lo Stato e gli enti locali possono anche affidare l'esecuzione di un *service public* ad un ente pubblico, cioè ad un'organizzazione pubblica dotata di personalità giuridica e di autonomia finanziaria; pur disponendo di ampia discrezionalità nell'esercizio delle proprie missioni, l'ente è ciononostante posto sotto la tutela di un altro ente pubblico che ne determina gli obiettivi, partecipa al consiglio di amministrazione, controlla la gestione finanziaria. In realtà il livello del controllo da parte dello Stato e degli enti locali sugli enti pubblici strumentali è molto variabile: è elevato nel caso degli "*établissements publics locaux d'enseignement*", come scuole medie e licei[10], è molto più ridotto quando la struttura dell'ente è vicina a quella di una società commerciale.

(eds.), *The In House Providing in European Law*, DJØF, Copenhagen, 2010; M. COMBA, *In-House Providing in Italy: the circulation of a model*, *ivi*; F. CASSELLA, *In-House providing - European regulations vs. national systems*, *ivi*; M.G. PULVIRENTI, *Recenti orientamenti in tema di affidamenti in house*, in *Foro amm. - C.d.S.*, 2009, 108 ss.; G. CORSO - G. FARES, *Crepuscolo dell'in house?*, in *Foro it.*, 2009, I, p. 1319; H. SIMONETTI, *Il modello delle società in house al vaglio della corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2009, I, p. 1314; G. PIPERATA, *La corte costituzionale, il legislatore regionale ed il modello «a mosaico» della società in house*, in *Regioni*, 2009, p. 651; D. CASALINI, *Concessionario, organismo di diritto pubblico o gestore* in house*: chi sopporta il rischio economico della gestione delle autostrade?*, in *Urb. app.*, 2009, p. 882-889.

[9] Con la riforma di *Poste & Télégraphe & Téléphone* (P.T.T.) nel 1990 sono istituiti due enti pubblici denominati rispettivamente "*La Poste*" e "*France Télécom*", entrambi posti sotto la tutela del Ministro delle poste e telecomunicazioni (Loi. n. 90-568 du 2 juillet 1990 *relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom*, art. 1). In tema: J. BARREAU: *La réforme des PTT. Quel avenir pour le service public?*, Paris, Editions La Découverte, 1995, p. 276.

[10] «*Les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale sont des établissements publics locaux d'enseignement*» (art. L421, *Code de l'éducation*): i primi sono a carico dei dipartimenti (art. L213-2, *Code de l'éducation*), i secondi delle regioni (art. L216-6). I "*collèges*" – similmente alle nostre scuole medie – accolgono «*tous les élèves ayant suivi leur scolarité élémentaire*» (Art. D332-1, *Code de l'éducation).*

Ente pubblico dal 1946, E.D.F. disponeva di un'ampia autonomia nei confronti dello Stato molto prima della sua trasformazione in società di capitali nel 2004[11].

Gli enti pubblici possono inoltre scegliere di affidare la gestione di un *service public* in concessione ad un privato ("*délégation de service public*"[12]). È un'abitudine assai risalente che è stata confermata dalla l. 6 febbraio 1992 sull'«*administration territoriale de la République*» e ripresa dalla l. 29 gennaio 1993 sulla «*prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques*» (c.d. *Loi Sapin*). La *délégation de service public* si definisce oggi come un contratto tramite il quale una persona pubblica affida la gestione di un *service public* di cui

---

[11] Art. 24 della loi n. 2004-803 du 9 août 2004 *relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*. (*N.d.A.*).

[12] Ove interpretato in senso ampio, il significato dei termini "*délégation*" e "*concession*" è il medesimo: R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, cit., p. 561.; D. SOLDINI, *La délégation de service public, sa fonction, ses critères*, in *Revue Française de Droit Administratif* (RFDA), 2010, p. 1114-1123; F. BRENET, *Concession domaniale et délégation de service public*, in *Droit Administratif* (DA), 2010, p. 31-36; G.J. GUGLIELMI - G. KOUBI, *Droit du service public*, Paris, Montchrestien, 2009, p. 400; M. LE ROY, *L'imperfection croissante des critères d'identification de la délégation de service public*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2008, p. 2268-2272; P. PÉRÉON, *La délégation de service public administratif*, *ivi*, 2004, p. 1449; E. DELACOUR, *La délégation de service public. Evolution depuis 10 ans*, in *Coll. Terr.*, 2003, n. 7; A. SEVINO - A. GAUTHIER, *La notion de rémunération substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation: le cas de la régie intéressée*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2003, p. 828; M. UBAUD-BERGERON, *Loi MURCEF: la définition legislative des délégations de service public*, in *La Semaine Juridique* (JCP), 2002, p. 125; G. GLENARD, *La notion de délégation dans le droit de la délégation de service public*, in *Droit Administratif* (DA), 2002, chron. 3, 6; J.D. DREYFUS, *La définition légale des délégations de service public*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2002, p. 38; N. SYMCHOWICZ, *La notion de délégation de service public*, *ivi*, 1998, p. 195; J.C. DOUENCE, *La délégation contractuelle du service public local*, in *F.P Benoit Collectivités territoriales*, t. VI, Paris, Dalloz, p. 6153-1; J.B. AUBY, *Délégation de service public, comment reconnaitre ces conventions?*, in *Mon. TP*, 8 novembre 1996, p. 50; J.B AUBY - C. MAUGUÉ, *La notion et le régime de la délégation de service public. Quelques précisions du Conseil d'Etat*, in *La Semaine Juridique* (JCP), 1996, p. 3941; M. PAILLET, *De la Loi Sapin au nouveau Code Pénal. Transparence et controle des activités publiques*, in *Les Petites Affiches* (LPA), 1995, n. 110, p. 3.

ha la responsabilità a un concessionario pubblico o privato[13]. Il contratto è accompagnato da un capitolato d'oneri con cui l'amministrazione impone al concessionario obblighi relativi all'organizzazione e al funzionamento del *service public* concesso. Il concessionario è remunerato attraverso i canoni versati dagli utenti il cui importo è fissato dal contratto di concessione del *service public*. Sono gestiti da società private nel quadro di concessioni di *service public* le autostrade e in molti casi la distribuzione dell'acqua potabile o la depurazione.

Accade infine che siano la legge o la giurisprudenza a stabilire che un privato è incaricato della gestione di un *service public*. In questo caso il coinvolgimento dell'ente pubblico può prendere due forme: può controllare l'attività dell'organizzazione privata indicata dalla legge o dalla giurisprudenza sottomettendola ad esempio ad una procedura di autorizzazione, come nel caso delle federazioni sportive, la cui autorizzazione da parte del Ministro incaricato dello Sport è subordinata all'adozione di Statuti comprensivi di certe disposizioni obbligatorie e di un regolamento disciplinare conforme ad un regolamento tipo[14]. L'ente pubblico può inoltre imporre ai privati di condividere gli obiettivi di interesse generale che definisce e di cui controlla l'applicazione: così le organizzazioni sanitarie private cui la legge affida il *service public* ospedaliero possono soddisfare tale missione solo ove abbiano un piano organizzativo compatibile con gli obiettivi dello schema di organizzazione sanitaria deliberato dal direttore

[13] La definizione riportata nel testo è quella fornita dall'art. L1411-1 del codice generale degli enti locali (*Code général des collectivités territoriales*), ma può applicarsi alle concessioni di *service public* affidate da tutti gli enti pubblici, che si tratti dello Stato, di un ente locale o di un altro ente pubblico (*N.d.A.*). La disciplina delle *délégations de service public* è stata investita a più riprese da riforme: si ricordano in particolare la c.d. *Loi Sapin, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* (Loi n. 93-122 du 29 janvier 1993) e la c.d. *Loi Murcef* (Loi n. 2001-1168 du 11 décembre 2001) recante *mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier*. Per la definizione in sede comunitaria (sostanzialmente coincidente con quella di diritto interno): v. Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario del 12 aprile 2000.

[14] *Code du sport*, art. L 131-8 del (*N.d.A.*).

dell'Agenzia regionale ospedaliera[15]. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha da parte sua affermato che sono incaricate della gestione di un *service public* organizzazioni private come federazioni sportive[16], organismi di cooperazione agricola[17] o ancora ordini professionali[18].

Al contrario la partecipazione di un ente pubblico alla gestione di un'attività non comporta sempre la possibilità di definirla come service public*.* Il fatto che l'impresa Renault o numerose banche e compagnie di assicurazione siano state di proprietà statale non ha avuto come conseguenza di fare della costruzione di automobili, della concessione di prestiti bancari o della stipulazione di polizze assicurative delle attività di *service public*. Così le attività del settore pubblico includono contemporaneamente attività di *service public* e altre che non presentano affatto tale carattere.

Secondo l'I.N.S.E.E.[19] le imprese pubbliche, cioè quelle di cui lo Stato controlla il capitale direttamente o indirettamente e in via maggioritaria, al 31 dicembre 2006 erano 845 e impiegavano 833.500 dipendenti. Tale cifra non ha cessato di diminuire con il processo di privatizzazioni avviato nel 1986: nel 1996 si contavano ancora 2300 imprese pubbliche, il che dimostra la continuità della tendenza. Sulle 21 imprese da privatizzare, se-

---

[15] *Code de la santé publique,* artt. L6112-2, 6121-3 e 6161-6 (*N.d.A.*). Per una descrizione in chiave comparata del sistema sanitario francese da ultimo: A. Pioggia - S. Civitarese Matteucci - G.M. Racca - M. Dugato, *I servizi sanitari: organizzazione, riforme e sostenibilità. Una prospettiva comparata*, Rimini, Maggioli, 2011.

[16] Conseil d'État, 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport* (*N.d.A.*).

[17] Conseil d'État, 28 juin 1946, *Morand* (*N.d.A.*).

[18] Conseil d'État, 2 avril 1943, *Bouguen* (*N.d.A.*).

[19] L'*Institut national de la statistique et des études économiques* (direzione generale del Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria) è incaricato di produzione, analisi e diffusione delle statistiche ufficiali in Francia, oltre che di fornire i dati raccolti a Eurostat, ente europeo di statistiche. Di recente è stata creata l'*Autorité de la statistique publique*, autorità amministrativa indipendente cui è affidato il controllo sul «*respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites*» (Loi n. 51-711 du 7 juin 1951 modificata dalla Loi n. 2008-776 du 4 aout 2008 *de modernisation de l'économie*; v. *www.insee.fr*).

condo la lista allegata alla l. 19 luglio 1993 di privatizzazione, una sola, la *Caisse centrale de réassurance*, è ancora oggi controllata maggioritariamente dallo Stato.

Le successive ondate di privatizzazioni avviate dal 1986 hanno dunque avuto per effetto di riavvicinare sensibilmente il perimetro del settore pubblico e quello – in principio più ristretto – del *service public*. Oggi le grandi imprese pubbliche, presenti principalmente nel settore dell'energia (60% del totale) e dei trasporti (25% del totale) sono per la maggior parte incaricate di missioni di *service public*, che si tratti di E.D.F., di *La Poste*, o ancora di S.N.C.F. Ve ne sono tuttavia altre, come Areva[20], che non esercitano missioni di questo tipo. Si può stimare a 200.000 il numero di dipendenti che lavorano in imprese pubbliche non incaricate di missioni di *service public*.

b) *Il carattere di interesse generale dell'attività esercitata*

Il *service public* non può riguardare che un'attività di interesse generale: il fatto che un'organizzazione pubblica eserciti un'attività che persegue un interesse che oltrepassa gli obiettivi personali di un singolo individuo sembra andare da sé. Ma d'altro canto anche associazioni come *Emmaus France*, *ATD Quart Monde* o ancora la *Fondation de France*[21] soddisfano missioni di interesse generale, senza perciò solo partecipare al *service public*, consideratane l'indipendenza nei confronti degli enti pubblici. Gli enti pubblici non hanno perciò il monopolio dell'interesse generale, anche se gli autori del codice civile nel loro liberalismo integralista avevano orrore di una tale "mescolanza di generi", il

[20] Impresa creata il 3 settembre 2001 che opera nel settore dell'energia (spec. nucleare ed energie rinnovabili) con una diffusa presenza a livello internazionale (*www.areva.com*).

[21] *Emmaus France*, nota organizzazione fondata nel 1947 dall'Abbé Pierre, ha per finalità la lotta all'esclusione sociale e alle cause della povertà (*www.emmaus-france.org*); persegue finalità analoghe anche *ATD Quart Monde*, con un'azione tuttavia prevalentemente radicata nei paesi in via di sviluppo (*www.atd-quartmonde.org*); la *Fondation de France* infine finanzia e sostiene progetti a carattere filantropico, educativo, scientifico, sociale o culturale (*www.fondationdefrance.org*).

che li aveva spinti a sottomettere il "mostro" rappresentato per loro dalla fondazione, ente di diritto privato incaricato di una missione di interesse generale, ad una lunga e pesante procedura di riconoscimento dell'utilità pubblica con un decreto emanato "*en Conseil d'État*"[22]. Si può ciononostante affermare che tutte le attività di interesse pubblico sono attività di interesse generale.

Rientrano ovviamente in questa categoria le prerogative dello Stato, come la difesa nazionale, la diplomazia, la giustizia, la riscossione delle imposte o la sicurezza pubblica. Vi si aggiungono missioni riconosciute tradizionalmente come necessarie al mantenimento dell'equilibrio sociale e al benessere collettivo come l'educazione, la sanità o ancora la realizzazione di un ambiente che favorisca la creazione di beni materiali o immateriali, la ricerca, la protezione del patrimonio, il sostegno all'innovazione, ecc. Tali attività possono avere un carattere individuale, come ad es. il rilascio di un permesso di costruire, o collettivo, come la difesa nazionale o l'emanazione di norme di livello legislativo o regolamentare aventi una portata generale. Possono consistere in una prestazione in denaro, sotto forma ad es. di una sovvenzione o di un sussidio, o in natura, come nel caso dell'educazione o della salute.

Al di fuori da questi settori l'esistenza di un interesse generale si impone con meno evidenza: si tratta infatti di una nozione in ampia misura tributaria del contesto intellettuale e politico di un paese, il cui perimetro non può dunque che evolvere nel tempo, motivo per cui è spesso necessaria l'interpretazione autentica della legge o quella della giurisprudenza per individuare le attività cui sia riferibile un interesse generale, come nel caso delle organizzazioni private incaricate di una missione di *service public*. Così il *code de l'action sociale et des familles* riferisce il perseguimento di un interesse generale ad attività assai diverse, come la protezione dei disabili, le cure palliative o ancora l'inserimento attraverso attività economiche[23]. La legge riconosce

[22] Loi n. 87-571 du 23 juillet 1987, *sur le développement du mécénat*, art. 18. Sui decreti emanati "*en Conseil d'État*" v. *infra*, nt. 85.

[23] Art. L311-1 (*N.d.A.*).

ugualmente tale carattere alle politiche di edilizia popolare[24], all'attività delle società di economia mista locale[25] o ancora alla promozione dello sviluppo di attività fisiche e sportive per la collettività[26]. La giurisprudenza dal canto suo ha ritenuto che un teatro municipale risponda ad un interesse pubblico locale[27].

c) *La soggezione a un regime spesso in deroga al diritto comune*

La partecipazione di un ente pubblico e l'esistenza di un interesse generale danno al *service public* una specificità nei confronti delle altre attività di prestazione di servizi che possono essere esercitate nel paese. Tale specificità può comportare l'applicazione di un regime giuridico di diritto pubblico, avente per conseguenza, per esempio, che gli agenti di tali servizi sono sottoposti al diritto della *fonction publique*, che i beni da essi detenuti appartengono al demanio pubblico, o ancora che gli atti tramite i quali si esercita il *service public* sono provvedimenti[28] o contratti amministrativi[29].

---

[24] Loi n. 91-662 du 13 juillet 1991 *d'orientation pour la ville*, art. 3: «La realizzazione di abitazioni sociali è di interesse generale» (*N.d.A.*).

[25] *Code général des collectivités territoriales*, art. L1521-1 (*N.d.A.*).

[26] *Code du sport*, art. L100-1 (*N.d.A.*).

[27] Conseil d'État, 21 janvier 1944, *Sieur Léoni* (*N.d.A.*).

[28] Nel testo: "*décision*"; il termine indica una manifestazione di volontà idonea a produrre effetti giuridici, o in altri termini, un atto in cui la manifestazione di volontà dell'autore «*se traduit par l'édiction d'une norme destinée à modifier l'ordonnancement juridique ou bien, au contraire, à le maintenir en l'état*» (R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, cit., 502-503). Si distinguono le c.d. *décisions exécutoires réglementaires* a carattere generale e impersonale dalle *décisions individuelles* aventi uno o più destinatari determinati o o determinabili. In tema si vedano: J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, cit., p. 373, A. DE LAUBADERE - Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif,* Tome 1, *Droit administratif général: l'administration, la juridiction administrative, les actes administratifs, les régimes administratifs*, Paris, LGDJ, 2001, p. 918.

[29] In diritto francese sono detti "*contrats admnistratifs*" e assoggettati ad una disciplina speciale in linea di massima tutti i contratti conclusi tra pubbliche amministrazioni e privati ove contengano clausole «*exorbitantes du droit commun*», abbiano un particolare oggetto (esecuzione di lavori pubblici, occupazione del demanio pubblico ed organizzazione ed esecuzione di un servizio pubblico) o alcuni altri particolari che la legge assoggetta a un «*régime exorbitant du droit commun*»: v. R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, cit., 544 ss.; Conseil d'État, n. 331837 du 19 novembre 2010,

Tale regime derogatorio non si applica a tutte le attività di *service public*: non riguarda i *services publics* erogati nel settore industriale o commerciale, come l'energia o i trasporti[30], che il gestore sia un ente pubblico o un privato, né i privati incaricati dell'erogazione di un *service public*, quando tale attività non implichi l'esercizio di prerogative di pubblico potere, esorbitanti cioè dal diritto comune, come il potere di emanare atti unilaterali, far sorgere obblighi o adottare sanzioni[31].

> *Partecipazione di un ente pubblico, carattere di interesse generale dell'attività, regime giuridico in alcuni casi in deroga al diritto comune: queste sono le caratteristiche cumulative che permettono di distinguere i* services publics *dagli altri tipi di servizi forniti alla collettività. Le organizzazioni più diverse, dalle amministrazioni centrali dello Stato ad alcune imprese private, partecipano a questo vasto insieme che non si suddivide in funzione dello status giuridico delle sue componenti. Altri criteri permettono per contro di stabilire distinzioni al suo interno.*

1.1.2. *La pluralità di missioni del* service public.

Il *service public* si suddivide in due sottoinsiemi costituiti dai *services publics* amministrativi e dai *services publics* industriali e commerciali.

a) *I services publics amministrativi*

Producono prestazioni che si distinguono per natura e modalità di fruizione da quelle fornite dalle organizzazioni aventi scopo di lucro. Sono finanziati principalmente attraverso l'impo-

---

Office national des forêts c. Monsieur Girard-Mille. Contrat d'occupation du domaine privé et clauses exorbitantes du droit commun, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2011, n. 65, p. 41-42; B. Dacosta - J. Moreau, *Précision sur la notion de "clauses exorbitantes de droit commun" et sur la gestion du domaine privé des personnes publiques*, in *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales* (JCP A), 2011, p. 16-22.

[30] A partire dalla pronuncia capostipite del Tribunale dei conflitti del 22 gennaio 1921, *Société commercial de l'Ouest africain* (*N.d.A.*).

[31] Conseil d'État, 28 juin 1963, *Sieur Narcy* (*N.d.A.*).

sizione fiscale e non con un corrispettivo pagato dagli amministrati. L'erogazione di norma è affidata allo Stato e agli enti locali, ma anche ad altri enti pubblici, agli enti del servizio sanitario[32], come «*centres hospitaliers*» e «*hôpitaux locaux*»[33] o ancora agli istituti pubblici di insegnamento come scuole medie e licei[34], oppure ad organismi di diritto privato come le istituzioni e le organizzazioni private che accolgono i minori nell'ambito della protezione giudiziaria dell'adolescenza[35]. Tali servizi sono in generale gratuiti, come l'insegnamento pubblico, o parzialmente a pagamento, come i musei.

L'ambito di intervento dei *services publics* amministrativi comprende tre settori: innanzi tutto soddisfano missioni di pubblica autorità corrispondenti a settori generalmente di competenza statale, come la difesa nazionale, la giustizia, gli affari esteri e la polizia. In secondo luogo intervengono in attività che contribuiscono a garantire la coesione sociale e il benessere collettivo, come l'insegnamento, l'assistenza sociale o la sanità. Tali due prime categorie costituiscono i c.d. *services publics* "fondamentali" la cui esistenza è prevista dalla stessa Costituzione[36]. Ciò implica che non essi possono costituire l'oggetto di una privatizzazione[37], ma non esclude né che le attività estranee al loro nucleo essenziale – costruzione di infrastrutture, manutenzione, ge-

[32] *Code de la santé publique*, art. L6141-1 (*N.d.A.*).

[33] Sono detti "*centres hospitaliers*" «*les établissements publics de santé qui ne figurent ni sur la liste des centres hospitaliers régionaux ni sur les listes d'hôpitaux locaux*» (*Code de la santé publique*, art. R 6141-16); gli «*hôpitaux locaux*» sono collocati nelle zone rurali e svolgono attività a bassa specializzazione ed essenzialmente di tipo geriatrico, cioè di accoglienza e cura delle persone anziane, generalmente per soggiorni di lunga durata (M. DUPONT - C. BERGOIGNAN-ESPER - C. PAIRE, *Droit Hospitalier*, Paris, Dalloz, 2007, p. 211-212).

[34] *Code de l'éducation*, art. L421-1(*N.d.A.*).

[35] Ordonnance n. 45-174 du 4 février 1945, art. 15 (*N.d.A.*).

[36] Trattandosi, ad esempio, dell'insegnamento pubblico, l'art. 13 del preambolo della Costituzione del 1946 dispone che «l'organizzazione dell'insegnamento pubblico gratuito e laico in tutti i gradi è un dovere dello Stato» (*N.d.A.*).

[37] Conseil Constitutionnel, DC 88-207 du 25-26 juin 1988, considerando 53 (*N.d.A.*).

stione delle risorse – possano essere delegate ad un prestatario privato, né che siano erogati, oltre che da enti pubblici, *anche* da organizzazioni private. In terzo luogo vi sono alcuni servizi amministrativi che non trovano fondamento in alcuna disposizione costituzionale e forniscono prestazioni in settori diversi da quelli richiamati.

I *services publics* amministrativi sono il settore di intervento principale della *fonction publique*. Pur se funzionari e agenti in regime di diritto pubblico possono essere coinvolti e indotti a partecipare eccezionalmente all'esecuzione di prestazioni del *service public* industriale o commerciale, è senz'altro nel legame tra *service public* amministrativo e *fonction publique* che si è costruito il modello francese di *fonction publique* ed è per questo motivo che *il libro bianco tratta essenzialmente dei funzionari e altri agenti degli enti locali che esercitano un'attività nell'ambito di un* service public *amministrativo. È questa la definizione di* fonction publique *che sarà di riferimento in tutto il libro bianco.*

b) *I services publics industriali e commerciali*

Presentano due caratteristiche: innanzi tutto hanno ad oggetto l'acquisto, la vendita o la produzione di beni o servizi, il che ne rende l'attività omogenea a quella di un'impresa privata. In secondo luogo devono essere remunerati almeno in via principale dall'utilizzatore (cliente o utente). Gli operatori per antonomasia del *service public* industriale o commerciale sono quelli che la legge o la giurisprudenza hanno definito "*enti pubblici industriali e commerciali*" (E.P.I.C.)[38]. È il caso ad esempio de *La Poste*[39], della S.N.C.F.[40] o dell'ufficio nazionale delle Foreste[41]. Questi servizi possono essere affidati anche a imprese private mediante una concessione di *service public*, come accade di frequente per il ser-

[38] Vd. *supra*, nt. 3.
[39] Loi n. 90-568 du 2 juillet 1990, art. 25 (*N.d.A.*).
[40] Loi n. 82-1153 du 30 décembre 1982, art. 18 (*N.d.A.*).
[41] *Code forestier*, art. L121-1 (*N.d.A.*).

vizio di depurazione dell'acqua, di raccolta dei rifiuti domestici o ancora della distribuzione dell'elettricità o del gas[42].

Seppur esercitata nel settore industriale e commerciale, l'attività di questi operatori pubblici o privati non è per ciò solo sottratta ad *obblighi di servizio pubblico*. Consacrati dal diritto comunitario e poi trasposti nel diritto nazionale, tali obblighi riguardano in particolare il settore dell'energia. Così nel settore del gas, mercato aperto alla concorrenza[43], gli obblighi di servizio imposti agli operatori sono relativi specialmente a sicurezza di persone e istallazioni, qualità e prezzo di prodotti e servizi forniti, protezione dell'ambiente, sviluppo equilibrato del territorio o ancora fornitura del gas naturale a una tariffa speciale di solidarietà per le persone aventi un reddito modesto[44]. Poste e telecomunicazioni si caratterizzano d'altro canto per la nozione, vicina a quella precitata, di *servizio universale.* Tale nozione è stata elaborata in diritto comunitario al fine di accompagnare l'apertura alla concorrenza di questi due settori: nelle telecomunicazioni il servizio universale impone la fornitura a tutti di un servizio telefonico di qualità ad un prezzo abbordabile, il che implica per esempio l'inoltro gratuito delle chiamate urgenti o in caso di mancato pagamento il mantenimento per un anno di un servizio ristretto che assicuri in particolare la possibilità di ricevere chiamate[45]. Nel settore postale, che sarà totalmente aperto alla concorrenza il 31 dicembre 2010 in applicazione della terza direttiva postale del 31 gennaio 2008[46], il servizio universale garantisce in maniera permanente a tutti gli utenti sull'intero territorio nazionale servizi postali ad un prezzo abbordabile e rispondenti a determinate norme di qualità.

---

[42] *Code général des collectivités territoriales*, artt. L2224-1 - 2224-35 (*N.d.A.*).

[43] Loi n. 2003-8 du 3 janvier 2003, *relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie*, art. 1 (*N.d.A.*).

[44] Loi n. 2003-8 du 3 janvier 2003, cit., art. 16 (*N.d.A.*).

[45] *Code des postes et des communications électroniques*, art. L35-1 (*N.d.A.*).

[46] Direttiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008, *che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.*

1.1.3. *Le visioni francese ed europea del* service public*: due approcci compatibili?*

Questa parte del libro bianco è stata redatta tenendo in particolare considerazione i dibattiti della tavola rotonda sul tema «I services publics *e l'Europa» presieduta il 20 dicembre 2007 a Strasburgo da Nöelle Lenoir, ex ministro e componente dell'istanza collegiale della* Conférence nationale*.*

In origine la costruzione europea è scarsamente incentrata sui *services publics*. La realizzazione di un mercato comune fondato sul libero scambio di beni non riguardava infatti direttamente tali servizi e d'altra parte la comunità doveva tenere conto delle diverse nozioni di servizio pubblico in uso negli Stati membri. Se alcuni di essi non ignorano i *services publics*, sono assai variabili il ruolo che è loro attribuito e l'importanza dei settori in cui intervengono. Così la Francia ha costruito un vero e proprio *modello di service public*, erede di una storia in cui lo Stato ha sempre ricoperto un ruolo di preminenza anche in campo economico e sociale, elevato al rango di dottrina all'inizio del secolo scorso dai giuristi della scuola del *service public*[47] e che suscita forti attese nei francesi, per i quali i *services publics* costituiscono – secondo la formula di Renaud Denoix de Saint Marc – «un fondamento della coesione della società»[48].

Nulla di simile ad esempio in Italia, paese la cui organizzazione giuridica e amministrativa è ciononostante vicina alla nostra, ma dove la nozione di *service public* non ha mai dato origine

[47] Le due scuole di pensiero più importanti per il diritto amministrativo francese sono l'"*école du service public*", fondata da Léon Duguit (1859-1928), Preside della facoltà di giurisprudenza di Bordeaux, e dall'"*école de la puissance publique*", fondata da Maurice Hauriou (1856-1929), Preside della facoltà di giurisprudenza di Toulouse. La prima individua il tratto caratterizzante del diritto amministrativo nelle finalità di interesse generale perseguite dalle attività disciplinate (*services publics*), che determina altresì la giurisdizione del giudice amministrativo; secondo la seconda sono gli strumenti impiegati a determinare la disciplina pubblicistica e la giurisdizione amministrativa: v. R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, cit., p. 3-4: P. DELVOLVÉ, *Le droit administratif*, Paris, Dalloz-Sirey, 2010, p. 160.

[48] R. DENOIX DE SAINT MARC, *Le service public, Rapport au Premier Ministre*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 14 (*N.d.A.*).

ad una teorizzazione giuridica, poiché l'intervento degli enti pubblici nella prestazione dei servizi è stato determinato essenzialmente da occasioni e circostanze concrete[49].

La progressiva estensione del perimetro del mercato comune ha tuttavia portato ad assoggettare al diritto comunitario i *services publics* industriali e commerciali come i servizi postali, l'energia, le telecomunicazioni e i trasporti, cui si è ormai fornito uno specifico quadro giuridico comunitario. Il crescente incrociarsi della materia dei *services publics* con il diritto comunitario ha reso dunque necessaria una chiarificazione dottrinale della posizione delle istituzioni europee. Iniziata con il libro bianco del 2004 sui servizi d'interesse generale[50], quest'opera di definizione è stata portata a compimento con il *protocollo n. 9 sui servizi pubblici d'interesse generale* allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) adottato a Lisbona il 13 dicembre 2007 e commentato da una comunicazione della Commissione del 20 novembre 2007[51].

Se il diritto e la prassi comunitaria non utilizzano la nozione di *service public*, ricorrono per contro a quella di «*servizi d'interesse generale*» che possono, secondo la Comunicazione della Commissione europea citata sopra, definirsi «come i servizi – economici e non – che le pubbliche autorità qualificano d'interesse generale e sottomettono a specifici obblighi di servizio pubblico».

Nell'ambito dei servizi d'interesse generale si distinguono due sottoinsiemi: i servizi di interesse economico generale, menzionati all'art. 14 TFUE[52], che secondo la definizione del libro bianco del 2004 sono «i servizi di natura economica che gli Stati membri o gli enti locali sottomettono a degli obblighi specifici di servizio pub-

[49] Vedi Presentazione p. XVI.

[50] Libro bianco sui servizi di interesse generale, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 12 maggio 2004 (*N.d.A.*).

[51] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *I servizi d'interesse generale, ivi compresi i servizi sociali d'interesse generale: un nuovo impegno europeo*, Bruxelles, 20 novembre 2007 (*N.d.A.*).

[52] Trattato istitutivo delle Comunità europee, *ex* art. 16 (*N.d.A.*).

blico in ragione di un criterio di interesse generale». Rientrano ad esempio in questa categoria, oltre ai servizi postali, l'energia, le telecomunicazioni e i trasporti, tutti già citati, la radiodiffusione audiovisiva, la fornitura di acqua o ancora la gestione dei rifiuti.

I servizi non economici d'interesse generale menzionati all'art. 2 del Protocollo n. 9 possono definirsi come quelli soggetti a obblighi di servizio pubblico ma privi di carattere economico. Essi comprendono in particolare le prerogative dello Stato e i sistemi giuridici di sicurezza sociale.

Al di là delle differenze di vocabolario tale struttura è abbastanza vicina al sistema francese: è forte la corrispondenza tra la nozione comunitaria di servizio d'interesse generale e la nozione francese di *service public*, tra i servizi d'interesse economico generale e i *services publics* industriali e commerciali, infine tra i servizi non economici d'interesse generale e i *services publics* amministrativi.

Le eventuali difficoltà di conciliazione tra la nozione francese di *service public* e quella comunitaria non derivano dunque da una differente concezione, ma possono nascere per contro dalla definizione propria dei due ordinamenti dei confini dei *services publics* amministrativi e dei *services publics* industriali e commerciali o – per adeguarsi alla terminologia comunitaria – dei servizi d'interesse non economico generale e dei servizi d'interesse economico generale[53]. In diritto comunitario la posta in gioco è sulla taglia: l'inserimento di un'attività in quest'ultima categoria ne comporta conseguentemente la soggezione alle regole del mercato unico sulla concorrenza, le quali pongono in particolare il principio del divieto di aiuti di Stato[54], cioè del finanzia-

[53] La Corte di giustizia delle Comunità europee ha per esempio ritenuto che un ufficio pubblico per l'impiego, attività che in Francia rientrerebbe nel *service public* amministrativo, dovesse essere considerato un servizio d'interesse economico generale (23 avril 1991, *Höfner et Elser c/ Macrotron GmbH*) (*N.d.A.*).

[54] TFUE, art. 17 (Trattato istitutivo delle Comunità europee, *ex* art. 87): «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza» (*N.d.A.*).

mento pubblico di attività economiche. Tale principio è di certo attenuato ove il finanziamento sia destinato ad obblighi di servizio pubblico, poiché la Corte di giustizia delle Comunità europee ha affermato che non sono vietate le compensazioni accordate a corrispettivo di obblighi di servizio pubblico e il cui ammontare non superi quanto necessario per l'esecuzione degli stessi[55]. Un tale ammontare tuttavia deve essere notificato alla Commissione europea ove superi una certa soglia, perché ne verifichi la corrispondenza al costo di esecuzione degli obblighi di servizio pubblico. Il finanziamento di un operatore da parte di un ente pubblico è dunque più complesso ove alla sua attività sia riferibile la definizione di servizio d'interesse economico generale piuttosto che in caso contrario. La questione si pone in particolar modo in materia di servizi sociali e sanitari di cui la Commissione ha proposto l'inserimento nella categoria dei servizi d'interesse economico generale nella Comunicazione del 20 novembre 2007, mentre in Francia queste attività sono pacificamente ricomprese tra i *services publics* amministrativi.

Devono essere tuttavia sottolineati *tre elementi di convergenza* tra la nozione francese e quella comunitaria di *service public*: in primo luogo il diritto comunitario ha sempre affermato l'esistenza di obblighi di servizio pubblico nell'ambito del *service*

---

[55] C.G.C.E., 24 giugno 2003, *Altmark*, 87-93 *(N.d.A.)*; vedi inoltre C.G.C.E., 3 luglio 2003, cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P, *Chronopost SA, La Poste e Repubblica francese c. Ufex e a.* con nota di D. CASALINI, *Aiuti di stato alle imprese, servizi di interesse economico generale e criterio dell'investitore privato in economia di mercato*, in *Foro amministrativo - C.d.S.*, 2003, 2732-2750; in tema si vedano inoltre per tutti: A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di stato*, in *www.astrid-online.it*; O. PORCHIA, *Aiuti di stato*, in *Dig. disc. pubbl.* agg. 2010, Utet, Torino, p. 1; V. SQUARATTI, *Gli aiuti pubblici alle imprese: obbligo di recupero, aiuti alla ristrutturazione e criterio del creditore privato,* in *Dir. pubbl. comp. eur*., 2008, p. 467; B. TRAVAGLIA, *Gli obblighi dello stato in materia di aiuti pubblici alle imprese*, in *Contr. e impr.-Eur*., 2008, p. 822; M. AULENTA, *Il recupero degli aiuti di stato*, Bari, Cacucci, 2007; G. FONDERICO, *Aiuti alle imprese*, in *Il diritto-Enc. giur*., Milano, 2007, vol. I, p. 238; G. FRANSONI, *Aiuti di stato (diritto dell'Unione europea)*, *ivi*, Milano, 2007, vol. I, p. 248; E. FONTANA, *Aiuti di stato e diretta efficacia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006; O. PORCHIA, *La giurisprudenza comunitaria in materia di aiuti pubblici alle imprese*, in *Dir. pubbl. comp. eur*., 2006, p. 818; V. SQUARATTI, *Gli aiuti pubblici alle imprese: ricognizione della giurisprudenza comunitaria*, *ivi,* 2007, p. 761.

public industriale e commerciale, consentendo di salvaguardare, anche in un mercato aperto alla concorrenza, gli obiettivi di equilibrio territoriale e di solidarietà nei confronti delle categorie svantaggiate cui il nostro paese tiene molto. Il nostro diritto nazionale come il diritto comunitario lascia inoltre alle pubbliche autorità *libertà di scelta sulle forme di gestione del service public*, sia che decidano di fornire loro stesse il servizio sia che ne affidino l'esecuzione ad altre organizzazioni, pubbliche o private. Infine la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce il *diritto di accesso ai servizi d'interesse economico generale*[56], il che implica che l'accesso ai *services publics* deve effettuarsi senza alcuna discriminazione, principio perfettamente analogo a quello che prevale in Francia. L'art. 14 TFUE ha innovato prevedendo un nuovo fondamento giuridico che consente l'adozione di discipline che stabiliscano principi e condizioni – in particolare economiche e finanziarie – sul funzionamento dei servizi d'interesse economico generale. Per tale via questi ultimi sono rafforzati a fronte dei rischi di indebolimento cui avrebbe potuto condurre un'applicazione senza discernimento delle regole di concorrenza.

> *In conclusione le nozioni francese e comunitaria di* service public *– quale che ne sia la denominazione – sono oggi se non identiche almeno sufficientemente compatibili da lasciare ad ogni Stato un significativo margine di valutazione nel definire la propria organizzazione.*

1.1.4. *I* services publics *in cifre.*

a) *In Francia circa 7 milioni di persone occupano un impiego nel* service public

La nozione di *impiego nel service public* comprende l'insieme degli impieghi che partecipano all'esecuzione di un *service public* amministrativo o industriale e commerciale, quale che sia la personalità giuridica del datore di lavoro e lo *status* dei dipendenti.

Per il *service public amministrativo* sono ovviamente inclusi i

[56] Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 36 (*N.d.A.*).

5.180.000[57] agenti impiegati da enti di diritto pubblico a carattere amministrativo, cui si aggiungono i 125.000 beneficiari di "*emplois aidés*"[58] impiegati con contratti di diritto privato (contratti "*emploi solidarité*" (C.E.S.) e contratti "*emploi consolidé*" (C.E.C.)[59], oggi soppressi, contratti "*d'aide à l'emploi*" (C.A.E.), contratti "*d'avenir*" (C.A.V.) e "*emplois-jeunes*"[60]), cioè in totale

[57] Salvo precisazioni di segno contrario, i numeri che seguono sono estratti dal Rapporto annuale sullo stato della *fonction publique*, 2006-2007, realizzato dal Ministro *del budget, dei conti pubblici e della fonction publique,* e corrispondono alla situazione al 31 dicembre 2005 (*N.d.A.*). Per un aggiornamento: MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ETAT, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2009-2010, cit.

[58] Contratti "*emploi-solidarité*", "*emploi-consolidé*", "*emploi jeune*", di "*accompagnement dans l'emploi*" e "*d'avenir*" (*N.d.A.*). Si tratta in tutti i casi di contratti in deroga al diritto del lavoro, per i quali il datore di lavoro beneficia di sovvenzioni che possono consistere in finanziamenti all'atto dell'assunzione, nell'esonero di contributi e oneri sociali o in finanziamenti per la formazione. Si rivolgono di norma a destinatari selezionati, come le persone "in difficoltà sul mercato del lavoro" o i giovani. Sono prevalentemente stipulati da enti locali, imprese pubbliche o associazioni (v. *www.insee.fr*). In tema si vedano: J. PELISSIER - A. SUPIOT - J. JEAMMAUD, *Droit du travail*, Paris, Précis Dalloz, 2006, p. 261 ss., 315 ss.; E. DOCKES, *Droit du travail: relations individuelles*, Paris, Dalloz, 2005, p. 189 ss., 275 ss.; J.C. JAVILLIER, *Droit du travail*, Paris, LGDJ, 1999, p. 219 ss., 283 ss.; G. LYON-CAEN - J. PELISSIER - L. SUPOT, *Droit du travail*, Paris, Précis Dalloz, 1996, p. 23 ss., 187-233, 267-313; J.M. VERDIER, *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 1990, p. 147 ss., 176 ss.

[59] I contratti "*emploi-solidarité*" (C.E.S.) e *"emploi consolidé*" (C.E.C.) erano rivolti l'uno a disoccupati con particolari difficoltà nell'accesso all'impiego e l'altro a persone "in difficoltà sul mercato del lavoro" (es. già destinatari di più contratti "*emploi-solidarité*"). Si trattava in entrambi i casi di contratti a tempo determinato e per numero ridotto di ore settimanali (20 per i primi e 30 per i secondi), parzialmente finanziati da contributi statali. Ne è stata disposta la soppressione con la Loi n. 2005-32 du 18 janvier 2005, *dite de programmation pour la cohésion sociale*.

[60] I contratti "*d'aide à l'emploi*" (*rectius* "*d'accompagnement dans l'emploi*") e i contratti "*d'avenir*" sono stati sostituiti dal 1° gennaio 2010 dal contratto unico "*d'insertion dans le non-marchand*" (C.U.I.-C.A.E.; v. *Code du travail*, art. L5134-19-1, inserito dalla Loi n. 2008-1249 du 1er décembre 2008, art. 21). Entrambi erano contratti a tempo determinato, con durata massima pari a due anni, destinati a facilitare l'inserimento professionale di disoccupati in situazioni di particolare difficoltà sociale o professionale (es. disabili, genitori soli, ecc.). La stipulazione determinava per il datore di lavoro una serie di benefici, quali l'esonero dai contributi, il finanziamento di parte delle retribuzioni, ecc. I contratti "*emploi jeune*" (C.E.J.) sono destinati specificamente ai giovani disoccupati sino a 26 anni (in alcuni casi l'età massima è spostata a 30). Mirano alla soddisfazione di bisogni sociali e possono essere stipulati in particolare da istituti scolastici, polizia nazionale, enti locali, altri enti pubblici e associazioni. Lo

cinque milioni e 305.000 persone. Sono altresì ricompresi i 16.000 impieghi delle Casse nazionali di sicurezza sociale, enti pubblici amministrativi che assumono personale di diritto privato e infine i 710.000 agenti impiegati da enti di diritto privato che partecipano all'esecuzione del *service public* amministrativo, tra cui i 154.000 maestri degli istituti di insegnamento privato sotto contratto, che sono agenti pubblici, le 202.000 persone che lavorano per le associazioni incaricate di missioni di *service public*, i 224.000 impiegati delle casse locali di sicurezza sociale, che, contrariamente alle casse nazionali, sono persone giuridiche private, e i 130.000 agenti degli ospedali privati che partecipano al *service public*. In totale *lavorano per i* services publics *amministrativi in Francia circa 6 milioni di persone*.

Per quanto riguarda i *services publics industriali e commerciali*, sono impieghi di *service public* in primo luogo quelli negli *enti pubblici industriali e commerciali* (E.P.I.C.): 39.000 negli enti nazionali, 20.000 in quelli locali. Tali impieghi sono inoltre forniti dalle *imprese pubbliche*, categoria che include quelli tra gli E.P.I.C. di cui più della metà delle risorse provenga dall'attività commerciale, come la S.N.C.F. o *La Poste*[61], e le società commerciali incaricate di missioni di *service public* di cui lo Stato detiene la maggioranza del capitale, come E.D.F. o *Gaz de France*, per un totale di 712.000 impieghi. Sono compresi infine in questa categoria gli impieghi nelle società private nel cui capitale lo Stato non detiene alcuna partecipazione o una partecipazione minori-

---

Stato contribuisce al finanziamento delle retribuzioni e la durata massima è pari a 60 mesi. Dal 2002 l'assunzione con tali contratti è limitata alla sostituzione su posti già esistenti (non possono essere creati nuovi posti). In tema si vedano.: S. CANADAS-BLANC, *La Loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail: un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité,* in *Les Petites Affiches* (LPA), 2009, p. 3-10; C. MINET-LETALLE, *La modernisation du marché du travail en perspective*, in *Tourisme et droit*, 2008, p. 12-15; M. DEL SOL, *Le contrat de travail: instrument de flexibilité et / ou de résistance?*, in *Bulletin social Francis Lefebvre*, n. 5, 2002, p. 269-280; F. GAUDU - R. VATINET, *Les contrats de travail, contrats, conventions et actes unilatéraux*, 2001, Paris, Traités LGDJ, p. 828.

[61] Sulla trasformazione de *La Poste* in società commerciale dal 1° marzo 2010: Loi n. 2010-123 du 9 février 2010, *relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*.

taria, ma cui sono affidate missioni di *service public* dalla legge o in concessione, il cui numero può essere stimato a circa 300.000. In totale circa un milione di persone lavorano per il *service public* industriale e commerciale in Francia.

Devono infine essere richiamati gli agenti di quei due tipi particolari di enti incaricati di missioni di *service public* che sono gli organismi "consolari" come le Camere di commercio e di industria, le Camere di agricoltura o le Camere "dei mestieri" (di artigianato), che costituiscono un tipo specifico di enti pubblici e impiegano 54.000 persone, e i "*groupements d'intérêt public*" strutture di diritto pubblico in cui possono associarsi organizzazioni pubbliche e private e che comprendono 10.000 impieghi[62].

Si può così stimare che *al 31 dicembre 2005 più di sette milioni di persone occupavano un impiego di service public in Francia*, cioè più del 28% degli occupati totali[63].

b) *Più di 5 milioni di persone occupano un impiego in enti pubblici incaricati di* services publics *amministrativi*

Nel 2005 gli agenti del *service public* amministrativo impiegati in enti di diritto pubblico (che costituiscono l'oggetto del li-

[62] Si tratta di enti pubblici creati per l'esercizio di attività di interesse generale e senza scopo di lucro (ricerca scientifica, istruzione superiore, educazione fisica e sport, valorizzazione della montagna, protezione dei minori, formazione continua, ecc.) e soggetti ad un controllo pubblico in fase di creazione (visto ministeriale sulla convenzione istitutiva) e gestione (partecipazione di un commissario del governo): v. R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, cit., p. 189-190; 351-353; W. ZIMMER, *Prise en charge par un groupement d'intérêt public d'activités relevant du secteur public*, in *Contrats et Marchés publics*, 2011, p. 20-21; F. LENICA, *Le groupement d'intéret public, la liberté du commerce et de l'industrie et les principes de la commande publique*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2010, p. 2380-2384; R. TINIERE, *Eléments de définition d'un standard commun aux groupements d'intérêt public*, *ivi*, 2007, p. 840-846; B. JORION, *Les groupements d'intérêt public: un instrument de gestion du service public administratif*, *ivi*, p. 305 ss.; P. DEMAYE, *Une nouvelle catégorie de personne morales de droit public: les groupements d'intérêt public*, in *Les Petites Affiches* (LPA), 24/07/2001, n. 146, p. 9-21; R. MUZELLEC - V. NGUYEN QUOC, *Les groupements d'intérêt public*, Paris, Economica, 1993.

[63] L'occupazione totale è data dalla somma dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi in Francia. Contrariamente alla popolazione attiva non include i disoccupati (*N.d.A.*).

bro bianco) erano 5.321.000, compresi gli "*emplois-aidés*", cioè il 21% del totale degli occupati in Francia. Rispetto al totale i funzionari sono in tutto 4.013.000 (75,4%), gli agenti sotto contratto 1.092.000 (20,5%), gli altri agenti – operai di Stato, assistenti delle scuole materne degli enti locali e medici degli ospedali pubblici, cui si applicano discipline speciali – coincidono con la differenza (circa il 4%).

Circa la metà di tali effettivi, esclusi gli "*emplois-aidés*" (2.543.000 agenti, cioè il 49% del totale), appartengono alla *fonction publique* statale[64], il 31% appartiene alla *fonction publique* locale (1.613.000 agenti) e il 20% alla *fonction publique* ospedaliera (1.024.000 agenti).

L'evoluzione del personale delle tre *fonctions publiques* nel periodo 1984-2005 è tracciata nella tabella sottostante[65].

	Fonction publique de l'état	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total	Emploi total (salarié et non salarié)	%Emploi public dans l'emploi total
1984	2.278.000	1.104.000	747.000	4.129.000	21.339.000	19
1990	2.398.000	1.166.000	783.000	4.258.000	22.371.000	19
1994	2.336.000	1.232.000	812.000	4.410.000	22.091.000	20
2005	2.543.000	1.613.000	965.000	5.122.000	24.870.000	21
Évolution 1984/1994	+3,7%	+10,4%	+8%	+6,4%	+3,4%	
Évolution 1994/2005	+7,5%	+31,0%	+18,8%	+16,1%	+12,6%	
Évolution 1984/2005	+11,6%	+46,2%	+29,1%	+24,0%	+16,5%	

[64] Tale predominanza si spiega principalmente in ragione della consistenza molto numerosa dei *corps* dei funzionari dello Stato che lavorano al Ministero dell'educazione nazionale, cioè specificamente 303.000 professori "di scuola", 232.000 professori "certificati", 70.000 professori di licei professionali e 55.000 professori "aggregati". In totale l'educazione nazionale impiega da sola 1.200.000 agenti insegnanti o non insegnanti dello Stato (*N.d.A.*).

[65] Per ragioni di discontinuità nelle serie statistiche, le cifre non tengono in considerazione gli "*emplois-aidés*", i lavoratori disabili e, per quanto riguarda la *fonction publique* ospedaliera, gli agenti non titolari retribuiti sulla base di crediti acquisiti mediante sostituzioni, cioè in totale circa 184.000 persone (*N.d.A.*).

Negli ultimi venti anni l'impiego nelle tre *fonctions publiques* è dunque aumentato del 24%, con una crescita superiore a quella dell'occupazione totale, che è cresciuta soltanto del 16%. Di conseguenza nel 2005 l'impiego nelle tre *fonctions publiques*, che nel 1984 costituiva in Francia il 19% dell'occupazione totale, era pari al 21%. L'aumento è stato relativamente moderato nel periodo 1984-1994, per poi accentuarsi fortemente nel decennio successivo. Esso riguarda principalmente, ove si consideri il periodo unitariamente, la *fonction publique* territoriale, i cui agenti sono aumentati di circa il 50% in vent'anni. Se la crescita della *fonction publique* ospedaliera è stata ugualmente sostenuta nel periodo in esame, posto che sfiora il 30%, la *fonction publique* statale è cresciuta meno velocemente – del 12% – rispetto all'occupazione totale, ma anche una tale crescita rimane notevole nel contesto di decentralizzazione che da più di vent'anni ha determinato il trasferimento di competenze statali verso gli enti locali[66]. Per la *fonction publique* statale deve essere tuttavia rilevata un'importante inversione di tendenza, poiché i suoi effettivi sono in diminuzione costante dal 2004, mentre continuano a crescere quelli delle due altre *fonctions publiques*.

Per quanto riguarda lo *status* degli agenti, si rileva una certa stabilità nella distribuzione tra titolari e agenti sotto contratto, poiché tra il 1994 e il 2005 il numero di questi ultimi – esclusi gli "*emplois aidés*" – è cresciuto allo stesso ritmo di quello dei funzionari, cioè dell'1,5% all'anno. Ma la situazione non è identica nelle tre *fonctions publiques*: mentre la proporzione degli agenti sotto contratto confrontata al numero totale degli effettivi diminuiva nella *fonction publique* statale (12,6% nel 1994 contro il 12% del 2005) e nella *fonction publique* locale (23% nel 1994 contro 20,2% nel 2005), nello stesso periodo aumentava significativamente nella *fonction publique* ospedaliera, passando dall'8% nel 1994 al 13,4% nel 2005.

Nel complesso si rileva da vent'anni una forte crescita dell'occupazione nelle tre fonctions publiques*, pur interrottasi dal 2004*

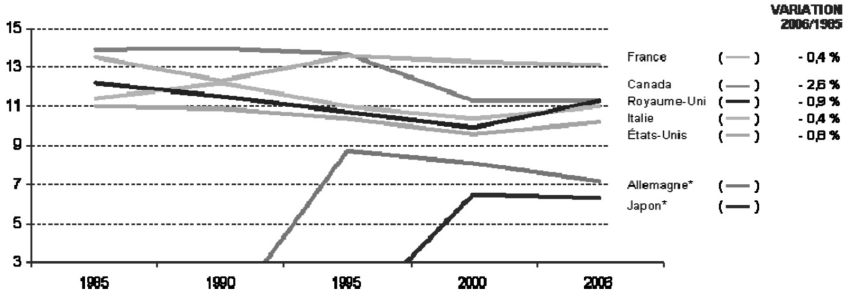
[66] Vedi *supra*, nt. 4, p. 8.

nella fonction publique *statale, cui si accompagna una certa stabilità nel ricorso dei datori di lavoro pubblici a funzionari titolari e agenti sotto contratto.*

c) I costi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche

– Livello della massa salariale degli agenti delle amministrazioni pubbliche in percentuale sul prodotto interno lordo (fonte O.C.S.E.).

Per "agenti dell'amministrazione pubblica" si intendono principalmente gli agenti impiegati dagli enti pubblici, cui si aggiungono gli agenti impiegati dagli enti di sicurezza sociale[67]. I dati relativi alla Francia sono messi a confronto con quelli di altri sei paesi che presentano un livello di sviluppo economico e sociale comparabile (paesi membri del G7). La massa salariale dipende ovviamente da due fattori: il numero di agenti e il livello medio di retribuzione per agente.



* Per Germania e Giappone non sono disponibili i dati per una parte del periodo considerato.

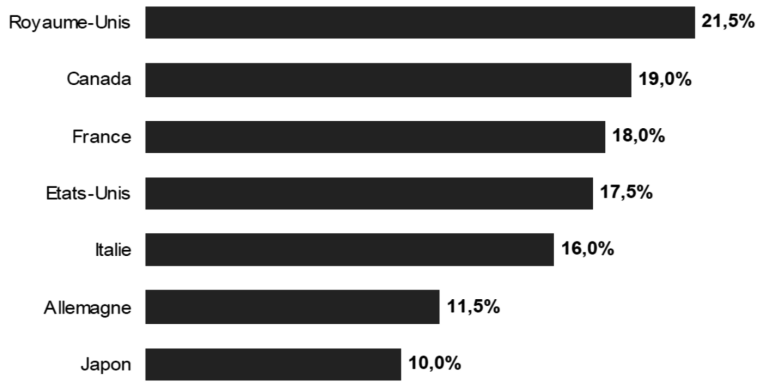
[67] L'espressione "*agent public*" ricomprende in generale tutte le persone che lavorano nel settore pubblico: sia il personale in regime di diritto pubblico o "*statutaire*" – i c.d. *fonctionnaires*, che sono considerati "*titulaires du statut*" – sia quello sotto contratto, di diritto privato o pubblico (*http://www.fonction-publique.gouv.fr*). In tema si vedano: O. DORD, *Droit de la fonction publique*, Paris, PUF, 2007, p. 16 ss.; G. GLENARD, *La notion d'agent public entre vie et trépas*, in *Droit Administratif* (DA), n. 8, p. 7; R. GRÉGOIRE, *La Fonction Publique*, Paris, Dalloz, 2005, p. 72 ss.; J.M. AUBY - J.B. AUBY - D. JEAN-PIERRE - A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique,* cit., p. 36 ss., p. 440 ss.; H. LE BERRE, *Réflexions sur la définition du fonctionnaire*, in *Cahiers de la Fonction Publique*, 2003, p. 4; D. JEAN-PIERRE, *L'éthique du fonctionnaire civil*, Paris,

Dei setti paesi paragonati nella tabella la Francia è quello che nel 2006 utilizzava la parte più importante del suo prodotto interno lordo per la retribuzione degli agenti delle amministrazioni pubbliche, cioè il 13,1%. Tale cifra è rimasta relativamente costante dal 1985 nonostante oscillazioni in ribasso (12,3% nel 1990) e in rialzo (13,6% nel 1995). Solo un paese, il Canada, ha visto la massa salariale degli agenti pubblici confrontata al prodotto interno lordo diminuire fortemente nel complesso del periodo, con una tendenza determinata dalla soppressione di impieghi e dal congelamento degli stipendi dei funzionari stabilito dal 1994 e su cui si ritornerà nel quadro delle comparazioni internazionali[68]. Come la Francia l'Italia si caratterizza per una certa stabilità ma ad un livello più basso (intorno all'11%), occorrendo d'altra parte rilevare come la grande riforma dell'impiego pubblico italiano della metà degli anni '90, con cui la grande maggioranza dei funzionari è passata da uno statuto di diritto pubblico al contratto (su cui ritorneremo), non ha avuto un effetto determinante sul costo del pubblico impiego, potendosene persino osservare un aumento tra il 2000 e il 2006. Il Regno Unito è il paese dopo il Canada in cui si rileva la diminuzione più significativa in tutto il periodo, seppur con una netta risalita a partire dal 2000 in coincidenza con il secondo mandato di Tony Blair. Infine due paesi si caratterizzano per un tasso nettamente al di sotto del 10%: si tratta del Giappone (6,3% nel 2006), ove la causa va rinvenuta nello scarso numero di agenti delle pubbliche amministrazioni, e della Germania (7,2% nel 2006), con una spiegazione che come per il Giappone risiede in parte nel numero relativamente limitato degli agenti e in parte nelle incertezze contabili derivanti senza dubbio dal regime degli organismi di sicurezza sociale.

LGDJ, 1999, p. 3 ss.; A. DE LAUBADERE - J.C. VENEZIA - Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif: La fonction publique*, Paris, LGDJ, 1998; J. DE SOTO, *Les fonctionnaires contractuels*, in *Mélanges Mestre*, 1956, p. 493; A. BRIMO, *Les fonctionnaires contractuels*, in *Revue de Droit Public* (RDP), 1944, p. 106; M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1933, p. 730.

[68] Cfr. *infra*, p. 68.

– Spese di funzionamento (massa salariale e altre spese di funzionamento, esclusi i crediti di intervento e di investimento) delle amministrazioni pubbliche confrontate al prodotto interno lordo per l'anno 2005.



La Francia si trova in una situazione mediana in confronto agli altri paesi. Il Regno Unito, che ha fatto la scelta di ricorrere fortemente all'esternalizzazione dei *services publics*, è il paese in cui il costo globale di funzionamento dell'amministrazione pubblica è il più elevato. Un tale sistema di gestione può dunque rivelarsi oneroso, pur avendo consentito in tale paese il rapido miglioramento della qualità dei *services publics* negli ultimi dieci anni, dopo il profondo degrado registrato nel periodo precedente.

1.2. *Qual è la situazione degli agenti incaricati del* service public *amministrativo?*

1.2.1. *I funzionari.*

a) *Lo Statuto generale*

Dal punto di vista giuridico i funzionari si distinguono dagli altri dipendenti per il fatto che le differenti tappe della loro carriera professionale sono definite da norme speciali fissate dallo Statuto della *fonction publique* in deroga al diritto del lavoro. In quanto strumento di intervento dei pubblici poteri nella vita del

paese, il *service public* obbedisce a esigenze particolari e a valori propri, la cui attuazione può giustificare la sottoposizione degli stessi agenti ad un regime specifico.

Lo Statuto generale si compone di 4 leggi: la legge n. 83-634 del 13 luglio 1983 relativa ai diritti e agli obblighi dei funzionari che costituisce il titolo I dello Statuto e si applica a tutti i funzionari[69], la legge n. 84-16 dell'11 gennaio 1984 recante disposizioni statutarie relative alla *fonction publique* statale, che costituisce il titolo II dello Statuto, la legge n. 84-53 del 26 gennaio 1984 recante disposizioni statutarie relative alla *fonction publique* locale, che costituisce il titolo III dello Statuto e la legge n. 83-33 del 9 gennaio 1986 recante disposizioni statutarie relative alla *fonction publique* ospedaliera, che costituisce il titolo IV dello Statuto.

b) *Le peculiarità della carriera dei funzionari*

L'applicazione dello Statuto generale conferisce alla carriera dei funzionari quattro caratteristiche principali: innanzi tutto il rapporto professionale tra funzionario e datore di lavoro *non è retto da un contratto*. Mentre le condizioni di impiego dei dipendenti delle imprese sono determinate da un contratto soggetto alle disposizioni del codice del lavoro, quelle dei funzionari sono fissate unilateralmente dal datore di lavoro pubblico che può modificarle nell'interesse del servizio senza che essi possano invocare un qualunque diritto quesito al mantenimento della regolamentazione previgente[70].

In secondo luogo l'attività professionale dei funzionari è retta dalla *separazione del grado e dell'impiego*[71]: mentre i dipendenti

[69] Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, art. 3 (*N.d.A.*).

[70] V. per esempio Conseil d'État, 24 décembre 1937, *Sieur de la Bigne de Villeneuve* (*N.d.A.*).

[71] Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, art. 12: «Il grado è distinto dell'impiego» (*N.d.A.*). Il «*grade*» è definito come «*le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspond*» e si differenzia dall'«*emploi*» a sua volta identificato con «*le support juridique de la carrière*». In tema si vedano: O. Dord, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 97 ss.; M.L Onnée-Abbruciati - C. Fernandes-Leal, *Le fonctionnaire est-il un salarié comme les autres?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 24; J.M. Auby - J.B. Auby - D. Jean-Pierre - A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 126 ss. e 214 ss.; A. Claisse - M.C. Meininger, *Fonctions publiques en Europe*, Paris, Mont-

delle imprese sono assunti per un impiego preciso, specificato dal contratto di lavoro, i funzionari sono reclutati in "*corps*" e "*cadres d'emplois*"[72], i cui componenti hanno vocazione ad occupare diversi tipi di impiego, cioè ad esercitare mansioni diverse, secondo le necessità definite dal datore di lavoro pubblico. L'appartenenza a un *corps* attribuisce dunque al funzionario la titolarità di un grado, ma non ne implica la nomina in un impiego preciso.

In terzo luogo la *fonction publique* francese si fonda sul sistema della *carriera* che implica che chi accede alla *fonction publique* vi resti in principio sino alla fine della sua vita professionale. In contropartita il datore di lavoro pubblico assicura al funzionario un impiego per tutta la carriera.

In quarto luogo i funzionari sono soggetti a un regime particolare di *diritti e obblighi* fissati dal capitolo II della l. 13 luglio 1983[73]. Secondo tali disposizioni i funzionari beneficiano di garanzie nel novero delle quali compaiono la libertà di opinione, il

---

chrestien, 1994, p. 45 ss.; P. ALBERTINI, *Grade, emploi, fonction: séparation et correspondance*, in *Rev. adm.* (RA), 1982, p. 143; R. SAVY, *Le grade et l'emploi*, in *Dalloz (D). chron*. 1968, p. 131; B. SANTOLINI, *La distinction du grade et de l'emploi dans le droit positif et la coutume administrative*, in *Rev. adm.*, 1962, p. 152; P. COUTANT, *Grade et emploi dans la fonction publique*, *ivi*, 1959, p. 508; V. SILVERA, *La distinction du grade et de l'emploi dans la fonction publique*, in *Actualités Juridiques* (AJ), 1959, p. 9.

[72] La nozione di "*corps*" è fondamentale nel sistema francese di carriera dei funzionari pubblici: secondo la definizione legislativa i *corps* «*regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation au même grade*» (Loi du 11 janvier 1984, art. 29); la correlazione tra *corps* e "*statut particulier*" non è peraltro assoluta, potendosi avere uno stesso *statut particulier* per diversi *corps*. I funzionari appartenenti a un medesimo *corps* hanno accesso a una medesima carriera. La nozione di "*cadre d'emplois*" sostituisce il *corps* nella *fonction publique* territoriale*,* ove è stabilito che un *cadre d'emplois* «*regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois*» (Loi du 26 janvier 1984, art. 4). L'utilizzazione di una terminologia specifica per la *fonction publique territoriale* è intesa a sottolineare le prerogative gestionali attribuite a ciascun ente locale che fanno dei *cadres d'emplois* dei «*corps éclatés*», gestiti autonomamente e con un coordinamento minimo da parte di ciascun datore di lavoro locale (F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 184-185). In tema v. *infra*, parte II, par. 3.2; R. GRÉGOIRE, *La Fonction Publique*, cit., p. 133 ss.; Conseil d'État, *Perspectives pour la fonction publique, Rapport public 2003*, Paris, 2003, p. 272 ss.; J.M. AUBY - J.B. AUBY - D. JEAN-PIERRE - A. TAILLEFAIT, *op. cit.*, p. 67 ss.; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 2, cit., p. 126 ss.

[73] Artt. 6-11 *bis* A (*N.d.A.*).

principio di non discriminazione tra i sessi, i diritti sindacali, il diritto di sciopero. I servizi di interesse generale implicano del pari la soggezione a certi obblighi particolari ricordati nel capitolo IV del titolo I della l. 13 luglio 1983[74]: il divieto di esercitare un'attività professionale a scopo di lucro, l'obbligo di segreto e di "riserbo"[75] o ancora di obbedienza gerarchica, salvo il caso in cui l'ordine dato sia manifestamente illegale e di natura tale da compromettere gravemente un interesse pubblico[76].

---

[74] Artt. 25 e 31 (*N.d.A.*). Tra i doveri del *fonctionnaire* assume particolare rilevanza l'"*obligation de loyauté*" da cui deriva la possibilità di revoca per qualsiasi atto o parola "sleale" nei confronti delle istituzioni democratiche e repubblicane (Conseil d'État, 15 février 1935, *Defrance*; Corte Europea dei diritti dell'uomo, 26 janvier 1995, *Vogt c/ Allemagne*). Va inoltre ricordata l'"*obligation de neutralité*", principio a valore costituzionale, corollario del principio di *égalité*, che legittima la restrizione della libertà di opinione politica o religiosa dei *fonctionnaires* per preservare la neutralità del *service public* e che ha ha avuto particolare risonanza in relazione alla c.d. questione del "*voile islamique*" (cfr. *infra*, nt. 134). In tema si vedano: J. Wolikow, *Fonctionnaires et salariés: différences, convergences*, in *Actualité Juridique Fonctions Publiques* (AJFP), 2010, p. 172-179; O. Dord, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 211 e 257 ss.; V. Saint-James, *La liberté d'expression des opinions religieuses du fonctionnaire*, Paris, Politeia, 2006, p. 237-250; C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Paris, Dalloz, 2006, *passim*; R. Grégoire, *La Fonction Publique*, cit., p. 169 ss.; D. Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civils*, Paris, L.G.D.J., 1999, *passim*; A. di Stefano, *L'Obligation de loyalisme*, in *Cah. français*, 1980, n. 194, p. 75; F. Rigaux - F. Delperre, *Le loyalisme constitutionnel*, in *Journal des Tribunaux*, 28 mai 1977, p. 353-358.

[75] L'"*obligation de réserve*", di elaborazione giurisprudenziale (Conseil d'État, 15 janvier 1935, *Bouzanquet*), impone ai funzionari di esprimere le loro opinioni – anche al di fuori del servizio e specie se giuridiche – in maniera "prudente e misurata" astenendosi da qualsiasi manifestazione che possa nuocere all'amministrazione; in particolare tale dovere vieta al funzionario di fare della propria funzione «*l'instrument d'une propagande quelconque*». In tema si vedano: B. Gagliardi, *L'etica pubblica in Francia*, in *Al servizio della Nazione*, a cura di F. Merloni e R. Cavallo Perin, Milano, 2009, p. 349; Tribunal Administratif de Besançon, n. 0501712 du 6 février 2007, in *Actualité Juridique Fonctions Publiques* (AJFP), 2007, p. 146; C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, cit., p. 385 ss.; F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 338; J.M. Auby - J.B. Auby - D. Jean-Pierre - A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 379; J. Rivero, *Sur l'obligation de réserve*, in *Actualité Juridique Droit administratif*, (AJDA), 1977, p. 580; M. Reydellet, *L'Obligation de réserve des agents publics*, Thèse Aix-Marseille, 1977; Mme Bréchon-Moulenes, *Obligation de réserve et liberté syndicale*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 1973, p. 342; R. Bourdoncle, *De l'obligation de réserve qui s'impose aux fonctionnaires français*, in *Recueil Dalloz* (D), 1960, p. 80.

[76] Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, art. 28 (*N.d.A.*).

I *corps* e i *cadres d'emplois* sono divisi in tre categorie[77] che corrispondono al livello di formazione degli agenti e ad un certo tipo di competenze: gli agenti che appartengono a *corps* e *cadres d'emplois* di categoria A possiedono un livello di istruzione superiore e hanno vocazione a esercitare funzioni dirigenziali. I *corps* e *cadres d'emplois* di categoria B corrispondono ad un'assunzione al livello del diploma e a competenze intermedie. Infine quelli che appartengono alla categoria C corrispondono a mansioni esecutive esercitate da agenti in possesso di un diploma di scuola media inferiore[78].

c) La pluralità di Statuti

Lo Statuto generale non può disciplinare integralmente la situazione professionale di tutti i funzionari. Le peculiarità di ogni impiego giustificano la previsione di regole particolari, fissate da statuti autonomi e da statuti speciali.

Molte categorie sono disciplinate da *statuti autonomi*, il che significa che nei loro confronti non si applica lo Statuto generale[79], ma norme speciali: oltre ai militari, il cui statuto è fissato dal *code de la défense*[80], sono i magistrati dell'ordine giudiziario, il cui statuto è posto da una legge organica (artt. 34 e 64 Cost.)[81], i fun-

[77] Loi 11 janvier 1984, n. 84-16, art. 29, per la *fonction publique* statale; Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984, art. 5, per la *fonction publique* locale; Loi n. 86-33 du 9 janvier 1986, art. 4, per la *fonction publique* ospedaliera (*N.d.A.*).

[78] Il *Brevet d'études du premier cycle du second degré* (B.E.P.C.) – citato nel testo originale – è stato sostituito nel 2005 dal *Diplome National du brevet* (D.N.B.) (Loi n. 2005-380 du 23 avril 2005 *d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école,* che modifica il *Code de l'éducation*, art. L332-6), corrispondente in Italia al diploma di scuola media inferiore. L'esito dell'esame non è idoneo a precludere l'accesso alle scuole superiori: quest'ultimo può infatti essere condizionato solo dalle valutazioni espresse dai docenti in ragione dell'andamento scolastico durante l'anno (*décision d'orientation*), valutazioni che non condizionano quella espressa in sede di esame dalla commissione dipartimentale che procede all'attribuzione del diploma, il cui fine è la mera attestazione del possesso di alcune "conoscenze di base comuni" (*http://www.education.gouv.fr/cid2619/le-diplome-national-du-brevet.html*).

[79] L'art. 2, Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, esclude espressamente dall'ambito di applicazione dello statuto i militari (la legge si applica ai soli funzionari civili), i funzionari parlamentari e i magistrati dell'ordine giudiziario (*N.d.A.*).

[80] *Code de la défense,* artt. L4111-1 - 4144-1 (*N.d.A.*).

[81] Ordonnance n. 58-1270 du 22 décembre 1958, recante la *legge organica* relativa allo Statuto della magistratura (*N.d.A.*).

zionari parlamentari, il cui statuto è emanato dall'ufficio di ciascuna assemblea previo parere delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale[82] e gli esercenti le professioni sanitarie, il cui statuto è nel *code de la santé pubblique*[83].

Altre, e sono la maggior parte, sono soggette a *statuti speciali* richiamati dallo Statuto generale[84], statuti che sono normalmente posti con decreti emanati "*en Conseil d'Etat*"[85], ma possono esserlo anche con legge quando occorra derogare ad alcune disposizioni dello Statuto generale per garantire l'indipendenza di una funzione: è il caso dei magistrati dei tribunali amministrativi e delle corti amministrative d'appello[86] e dei magistrati delle camere regionali dei conti[87]. Deroghe allo Statuto generale possono essere altresì previste da semplici decreti emanati *en Conseil d'État* per alcuni funzionari statali come quelli selezionati tramite l'*Ecole Nationale d'Administration*, gli insegnanti, il personale della ricerca e certe professioni tecniche o della *fonction publique* locale, come i vigili del fuoco; l'elaborazione di questi statuti necessita tuttavia del parere rispettivamente del Consiglio superiore della *fonction publique* statale e del Consiglio superiore della *fonction publique* locale[88].

---

[82] Conformemente all'art. 8 dell'ordonnance n. 58-1100 du 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari (*N.d.A.*).

[83] Artt. R6152-1 - 6151-711 (*N.d.A.*).

[84] Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, art. 13 (*N.d.A.*).

[85] L'espressione intende richiamare il procedimento di adozione di norme regolamentari previo parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Sulla semplificazione della procedura di modifica degli statuti speciali: Loi n. 2009-972 du 3 août 2009 *relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique*, art. 31; v. *supra* B. GAGLIARDI, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXXIX.

[86] *Code de justice administrative*, artt. L231-1 - L236-3 (*N.d.A.*). Sull'articolazione dei gradi di giurisdizione amministrativa in Francia si vedano: J. MORAND DEVILLER, *Droit administratif*, cit., p. 24 ss:, Y. GAUDEMET, *Tratié de droit administratif*, t. 1, LGDJ, Paris, 2001, p. 351 ss.; R. CHAPUS, *Droit adminitif général*, t. 1, cit., p. 74; G. PALEOLOGO, *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1998.

[87] *Code des juridictions financières*, artt. L 220-1 - 233-11 (*N.d.A.*).

[88] Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, art. 10, per la *fonction publique* statale; Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984, artt. 49 e 117, per la *fonction publique* locale (*N.d.A.)*; Conseil d'Etat, *Perspectives pour la fonction publique, Rapport public 2003*, cit., p. 354 ss.; J.F KESLER, *l'ENA, la société, l'Etat*, Paris, Berger-Levrault, 1985.

d) *L'accesso dei cittadini comunitari alla* fonction publique *francese*

L'art. 5 della l. 13 luglio 1983 pone il principio secondo cui possono divenire funzionari solo i cittadini francesi. L'estensione di tale norma è stata tuttavia attenuata sotto l'effetto della costruzione europea: se infatti l'art. 45 TFUE esclude gli impieghi pubblici dal principio di libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha precisato che bisogna intendere per impieghi pubblici solo quelli che comportino una partecipazione diretta o indiretta all'esercizio del pubblico potere, oltre alle funzioni che hanno ad oggetto la salvaguardia di interessi generali dello Stato e degli altri enti pubblici[89]. In altre parole gli impieghi pubblici che non presentano queste caratteristiche sono aperti ai cittadini comunitari. In attuazione di tale giurisprudenza il legislatore francese ha modificato la l. 13 luglio 1983 affermando il principio secondo il quale i cittadini degli Stati membri della Comunità europea e dello spazio economico europeo[90] hanno accesso alla *fonction publique* alle condizioni previste dallo Statuto generale, *ad eccezione degli impieghi le cui attribuzioni sono inseparabili dall'esercizio della sovranità, oppure comportano la partecipazione diretta o indiretta all'esercizio delle prerogative di pubblico potere dello Stato o degli altri enti pubblici*[91]. Alcuni decreti *en Conseil d'Etat* sono intervenuti a precisare ministero per ministero e servizio per servizio la lista degli impieghi aperti a tali cittadini; secondo i dati più recenti del Ministero della funzione pubblica l'86% degli impieghi delle tre *fonctions publiques* è separabile dall'esercizio della sovranità e non partecipa all'esercizio delle prerogative di pubblico potere: è quindi aperto ai cittadini comunitari. Il restante 14%, cioè

[89] Corte di giustizia delle Comunità europee, 17 dicembre 1980, *Commissione c/Belgio* (*N.d.A.*).

[90] Ovvero, oltre agli Stati membri dell'Unione europea, l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia (*N.d.A.*).

[91] Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, art. 5 *bis* come risultante dalla riforma di cui alla Loi n. 2005-843 du 26 juillet 2005 (*N.d.A.*).

674.000 impieghi, rimane riservato ai soli francesi e si trova essenzialmente nella *fonction publique* statale che comprende la maggior parte delle funzioni di sovranità[92].

L'effettività dell'accesso agli impieghi della *fonction publique* francese pone la delicata questione dell'equivalenza dei diplomi ottenuti nel proprio paese dai cittadini comunitari a quelli richiesti in Francia per l'esercizio di tali impieghi. Nell'assenza di una disciplina *ad hoc* tale questione è attualmente risolta dalla giurisprudenza[93].

Per una presentazione dettagliata della carriera dei funzionari, si veda l'allegato n. 5, «Lo Statuto e la carriera dei funzionari»[94].

1.2.2. *Gli agenti sotto contratto.*

L'art. 3 della l. 13 luglio 1983 pone il principio secondo il quale gli impieghi del *service public* amministrativo sono occupati da funzionari. Lo stesso art. 3 autorizza contemporaneamente deroghe, previste dalla legge, a tale principio. Nello spirito dello Statuto attuale l'impiego di funzionari è quindi la regola e il ricorso ad agenti sotto contratto l'eccezione. Ma il fatto, già richiamato, che un agente pubblico su cinque sia in regime

---

[92] In tema si vedano R. CAVALLO-PERIN - B. GAGLIARDI, *La liberté de circulation des travailleurs dans l'Union européenne et les modèles italien et français de recrutement dans la fonction publique*, in Actes du Colloque «*Droit du travail & des fonctions publiques*», Paris, 30 septembre-1er octobre 2011, in corso di pubblicazione, e dottrina e giurisprudenza ivi citate.

[93] V. C.G.C.E., 9 settembre 2003, *Isabel Burbaud c/ Ministro dell'impiego e della solidarietà*. La signora Burbaud, di nazionalità portoghese, era stata ammessa alla Scuola nazionale di sanità pubblica di Lisbona e aveva esercitato per più di sei anni le funzioni di amministratore pubblico ospedaliero nella *fonction publique* portoghese. Le era stata rifiutata l'integrazione nel *corps* dei direttori ospedalieri della *fonction publique* francese in ragione del fatto che la nomina in tale *corps* è subordinata al superamento del concorso di accesso all'*école nationale de la santé publique*. Adito in via pregiudiziale dalla Corte amministrativa d'appello di Douai, il giudice comunitario ha ritenuto che il possesso da parte della signora Burbaud di un diploma portoghese analogo a quello rilasciato dall'*école nationale de la santé publique*, impedisse che le fosse imposto di superare il concorso di accesso a quest'ultima per la nomina in qualità di direttore ospedaliero in Francia (*N.d.A.*).

[94] Pubblicato in *www.ius-publicum.com/librobianco.*

contrattuale, prova che il contratto ha preso nel pubblico impiego un posto molto più importante di quello che si prefiguravano gli autori dello Statuto. Tale constatazione dimostra che i datori di lavoro pubblici necessitano del contratto per far funzionare il *service public* amministrativo: certo la grande maggioranza dei contratti in questione sono contratti di diritto pubblico retti non dal codice del lavoro, ma da speciali disposizioni di legge e regolamento. Cionondimeno resta salvo che gli agenti sotto contratto non sono in principio destinati a lavorare per il *service public* amministrativo per tutta la loro carriera, contrariamente ai funzionari. Dalla l. 26 luglio 2005, tuttavia la durata dei contratti a tempo determinato conclusi in via successiva non può superare i sei anni, pena la trasformazione alla scadenza in contratti a tempo indeterminato.

Oggi sono numerose le ipotesi in cui la legge autorizza l'assunzione di agenti sotto contratto ed è molto difficile individuare una linea direttrice in una tale varietà (vd. Tabelle).

Il censimento effettuato in queste tabelle, pur non esaustivo in maniera assoluta, mostra quanto le ipotesi di ricorso ad agenti sotto contratto siano numerose e diverse. L'allegato n. 6, «Gli agenti sotto contratto degli enti pubblici», offre una presentazione dettagliata della situazione di tali agenti[95].

Ipotesi di ricorso ad agenti sotto contratto comuni alle tre fonctions publiques.

	FONCTION PUBLIQUE STATALE	*FONCTION PUBLIQUE* TERRITORIALE	*FONCTION PUBLIQUE* OSPEDALIERA
IMPIEGHI PERMANENTI A TEMPO PIENO, qualora non esista un *corps* di funzionari idoneo a svolgere le mansioni corrispondenti o lo giustifichino la natura delle mansioni o i bisogni del servizio	*Code de la fonction publique*, Titre II, art. 4 (loi n. 84-16 du 11 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 3 (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre IV, art. 9 (loi n. 86-33, du 9 janvier 1986)

[95] Pubblicato in *www.ius-publicum.com/librobianco.*

IMPIEGHI DELLA DIRIGENZA SUPERIORE (direttori di amministrazione centrale, prefetti, ambasciatori, rettori, direttori dei servizi regionali e dipartimentali, di regioni e comuni al di sopra di 80.000 ab., direttori dei più importanti ospedali)	*Code de la fonction publique*, Titre II, art. 3 e 25 (loi n. 84-16 du 11 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 47 (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre IV, art. 3 (loi n. 86-33, du 9 janvier 1986)
IMPIEGHI CORRISPONDENTI A BISOGNI STAGIONALI OD OCCASIONALI	*Code de la fonction publique*, Titre II, art. 6 (loi n. 84-16 du 11 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 3 (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre IV, art. 9-1 (loi n. 86-33, du 9 janvier 1986)
ASSUNZIONE DI DISABILI**,** con contratto finalizzato ad una successiva stabilizzazione con riserva della verifica di idoneità dell'interessato	*Code de la fonction publique*, Titre II, art. 27 (loi n. 84-16 du 11 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 38 (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre IV, art. 27 (loi n. 86-33, du 9 janvier 1986)
ASSUNZIONE DI GIOVANI TRA I 16 E I 25 ANNI NELL'AMBITO DEL "*PARCOURS D'ACCÈS AUX CARRIÈRES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, HOSPITALIÈRE ET DE L'ÉTAT*" (PACTE)**,** con contratto finalizzato ad una successiva stabilizzazione con riserva della verifica di idoneità dell'interessato	*Code de la fonction publique*, Titre II, art. 22 *bis* (loi n. 84-16 du 11 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 38 *bis* (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre IV, art. 32-2 (loi n. 86-33, du 9 janvier 1986)
"*MISE À DISPOSITION*"[96] DI PERSONALE DI DIRITTO PRIVATO IN POSSESSO DI UNA QUALIFICA TECNICA SPECIALIZZATA	*Code de la fonction publique*, Titre II, art. 43 (loi n. 84-16 du 11 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 61-2 (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre IV, art. 49-1 (loi n. 86-33, du 9 janvier 1986)
"EMPLOIS AIDÉS" (contratti "*emplois-jeunes*", "*d'accompagnement dans l'emploi*", "*d'avenir*")[97]	*Code du travail*, artt. L 5134-1 - 5134-53	*Code du travail*, artt. L 5134-1 - 5134-53	*Code du travail*, artt. L 5134-1 - 5134-53

[96] Cfr. *infra*, nt. 100.
[97] Cfr. *supra*, nt. 58.

Casi di ricorso ad agenti sotto contratto specifici a ciascuna fonction publique.

	FONCTION PUBLIQUE STATALE	*FONCTION PUBLIQUE* TERRITORIALE	*FONCTION PUBLIQUE* OSPEDALIERA
IMPIEGHI PERMANENTI A TEMPO PIENO per garantire la sostituzione di un funzionario in congedo o per occupare, per un periodo limitato, un impiego vacante cui non può provvedersi nell'immediato	Ipotesi non prevista, ma di futura introduzione (v. disegno di legge sulla mobilità e i percorsi professionali all'esame del Parlamento)[98]	*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 3 (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984)	*Code de la fonction publique*, Titre IV, art. 9-1 (loi n. 86-33, du 9 janvier 1986)
IMPIEGHI PERMANENTI A TEMPO PARZIALE	*Code de la fonction publique*, Titre II, art. 6 (loi n. 84-16 du 11 janvier 1984), per un tempo non superiore al 70% di un servizio a tempo pieno	*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 3 (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984), ma soltanto nei comuni al di sotto dei 1.000 ab. e nei "*groupements*" di comuni scarsamente abitati, per un tempo non superiore al 50% di un servizio a tempo pieno	*Code de la fonction publique*, Titre IV, art. 9 (loi n. 86-33, du 9 janvier 1986), per un tempo non superiore al 50% di un servizio a tempo pieno
IMPIEGHI PRESSO ALCUNI ENTI PUBBLICI AMMINISTRATIVI E ISTITUZIONI AMMINISTRATIVE SPECIALIZZATE DELLO STATO	*Code de la fonction publique*, Titre II, art. 3 (loi n. 84-16 du 11 janvier 1984)		
IMPIEGHI IN QUALITÀ DI PERSONALE DOCENTE E RICERCATORE PRESSO ENTI DI ISTRUZIONE SUPERIORE E RICERCA	*Code de la fonction publique*, Titre II, art. 5 (loi n. 84-16 du 11 janvier 1984)		
IMPIEGHI PERMANENTI – A TEMPO PIENO O NO – IN QUALITÀ DI SEGRETARIO DEL SINDACO NEI COMUNI AL DI SOTTO DEI 1.000 AB.		*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 3 (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984)	
IMPIEGHI CORRISPONDENTI A FUNZIONI RIPRESE A CARICO DELLE AMMINISTRAZIONI O CHE NECESSITANO DI CONOSCENZE TECNICHE ALTAMENTE SPECIALIZZATE			*Code de la fonction publique*, Titre IV, art. 9 (loi n. 86-33, du 9 janvier 1986)

[98] V. *supra* B. GAGLIARDI, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXXVI.

IMPIEGHI CORRISPONDENTI A MANSIONI TECNICHE DI CATEGORIA A O A COMPITI DI INSEGNAMENTO E RICERCA	*Code de l'éducation*, art. L 954-3		
IMPIEGHI DI UFFICIALE, SOTTUFFICIALE E VOLONTARIO NELLE FORZE ARMATE	*Code de la défense,* artt. L 4132-5 - 4132-12		
IMPIEGHI IN CASO DI SOSTITUZIONE DI UN VIGILE DEL FUOCO PROFESSIONISTA O CORRISPONDENTI A UNA NECESSITÀ STAGIONALE OD OCCASIONALE DI UN SERVIZIO DIPARTIMENTALE DI INCENDIO E SOCCORSO		*Code de la fonction publique*, Titre III, art. 3-1 (loi n. 84-53 du 26 janvier 1984)	

1.2.3. *Gli agenti degli altri enti incaricati di un* service public *amministrativo.*

I datori di lavoro di tali "altri" agenti sotto contratto sono persone giuridiche private incaricate di una missione di *service public*, che si tratti di imprese private, di associazioni o di altri enti non a scopo di lucro. Per principio generale tali agenti sono *sotto contratto di diritto privato* disciplinato dal diritto del lavoro e dai contratti collettivi. Tuttavia possono lavorare presso tali persone giuridiche private anche *funzionari*, ma esclusivamente per partecipare all'esercizio delle missioni di *service public* loro affidate. Questi ultimi possono così essere posti in "*détachement*" presso tali persone giuridiche (possibilità prevista per i soli agenti della *fonction publique* territoriale[99]), oppure essere collo-

[99] Il "*détachement*" di un funzionario è possibile solo nei casi tassativamente previsti con decreto. Solo il décret n. 86-68 du 13 janvier 1986, relativo al *détachement* degli agenti della *fonction publique* territoriale, prevede all'art. 2, c. 5, il *détachement* presso un'impresa privata che eserciti una missione di interesse generale (*N.d.A.*). L'agente in posizione di *détachement* è «*placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite*» (Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, art. 45, décret n. 85-986 du 16 septembre 1985 mod. dal décret n. 93-1052 du 1er septembre 1993); per il resto la sua situazione è disciplinata interamente dalle norme applicabili all'impiego occupato in ragione del *détachement* (v. Conseil

cati in posizione di "*mise à disposition*"[100], ipotesi a lungo limitata agli E.P.I.C. o alle associazioni dichiarate di utilità pubblica,

---

d'État, 1er février 1952, *Martin*). L'istituto può essere utilizzato per andare a ricoprire impieghi nell'ambito della *fonction publique* o al suo esterno in imprese pubbliche, organizzazioni internazionali e sinanco imprese private. È possibile chiedere il *détachement* per un periodo ridotto (6 mesi massimi non rinnovabili, v. Conseil d'État, 4 octobre 1972, *Delle Baudot*) o viceversa per uno più lungo (5 anni massimi rinnovabili, v. décret du 16 septembre 1985, artt. 14-34). Il *détachement* è disposto dall'autorità competente su richiesta del *fonctionnaire* interessato. Oltre a conservare i diritti alla carriera e alla pensione nel suo *corps* di provenienza, il *fonctionnaire* permane soggetto all'autorità dei relativi superiori gerarchici e al corrispondente potere disciplinare. Alla conclusione del periodo è obbligatoriamente reintegrato nel *corps* di origine e l'amministrazione è tenuta ad assegnargli mansioni adatte al suo *grade.* In tema si vedano: F. COLIN, *Droit de la fonction publique: Notion de fonction publique, carrière du fonctionnaire, droits et obligations du fonctionnaire*, Paris, LMD, Lextenso, 2010; F. BERGUIN, *Le détachement des fonctionnaires, une voie de mobilité en passe de contournement?*, in *Actualité Juridique Fonctions Publiques* (AJFP), 2008, p. 34-41; O. DORD, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 140 ss.; F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 139; R. GRÉGOIRE, *La Fonction Publique*, cit., p. 216 ss.; J.M. AUBY - J.B. AUBY - D. JEAN-PIERRE - A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 184 ss.; C. LEBIGOT, *Le champs du détachement pour les fonctionnaires d'État*, in *Actualité Juridique Fonctions Publiques* (AJFP), 1999; M. CHEMILLIER - GENDREAU, *Le détachement dans la fonction publique,* in *Revue de Droit Public* (RDP) 1967, p. 647; A. MATHIOT, *Le détachement des fonctionnaires*, in *Revue de Droit Public* (RDP), 1938, p. 457.

[100] La "*mise à disposition*" è «*la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce des fonction hors du service où il a vocation à servir*» (Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, art. 41 e décret n. 2007-1542 du 26 octobre 2007, art. 1-13); può essere utilizzata, con l'accordo del funzionario interessato, per maturare esperienze in altre amministrazioni o nel settore privato. La retribuzione e il potere disciplinare continuano a essere esercitati secondo la disciplina del *corps* di provenienza, mentre sono stabilite dal *corps* ospitante le ulteriori condizioni della prestazione (v. Conseil d'État, 25 juillet 2001, *Mme de Bosson*: il *corps* ospitante può versare un complemento di retribuzione al *fonctionnaire*). Alla conclusione del periodo di *mise à disposition*, l'agente, ove non possa essere assegnato alla sua posizione di origine, deve essere comunque integrato in un posto di lavoro corrispondente al suo *grade* ed equivalente a quello precedentemente occupato. In tema si vedano: D. JEAN - PIERRE, *La mise à disposition de personnels dans les collectivités territoriales*, in *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales* (JCP A), 2008, p. 33-38; O. DORD, *op. cit.*, 2007, p. 139 ss.; N. DOROSZ, *La réforme de la mise à disposition des fonctionnaires de l'état*, in *Courrier Juridique des finances et de l'industrie* (CJFI), 2007, p. 272-275; E. GLASER, *Mise à disposition du fonctionnaire*, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2007, p. 40-41; P. LAGRANGE, *La réforme des mises à disposition:*

ma che la l. 2 febbraio 2007 di modernizzazione della *fonction publique* ha esteso a tutti gli enti che contribuiscono all'attuazione di una politica dello Stato, gli enti locali o i loro enti strumentali (per l'esercizio delle sole missioni di *service public*)[101], o ancora optare per la "*disponibilité*"[102].

---

nouvelle étape vers une fonction publique ouverte?, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA*)* 2007, p. 524; F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 273; F. BUOLU, *La mise à disposition dans la fonction publique*, in *La Semaine Juridique Administration et collectivités territoriales* (JCP A), 2004, p. 1209; F. FAWZAT FARHET, *La mise à disposition et la modernisation administrative*, in *Revue de Droit Public* (RDP), 1997, p. 487; J.C. SAVIGNAC, *De la mise à disposition*, in *Rev. adm.* (RA), 1985, p. 480. Nell'ordinamento italiano pare corrispondere in larga misura alla "*mise à disposition*" l'istituto del *comando – o distacco – presso altre amministrazioni* (d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 56 ss.; in tema: R. LASCA, *Le novità per mobilità e comando*, in *Guida al pubblico impiego*, 2010, fasc. 11, p. 22 ss.; F. SANTINI, *Comando e distacco*, in *Enc. giur.*, Roma, vol. XVII, 2008; M. GARATTONI, *Comando, distacco e altri strumenti di mobilità temporanea nel pubblico impiego tra organizzazione ed esigenze di flessibilità*, in *Lavoro p.a.*, 2006, p. 845 e ss.; P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 155 ss.; R. ALESSE, *Comando (diritto pubblico)*, in *Enc. giur.*, Roma, vol. VI, agg. 1999).

[101] Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, art. 4, c. 1, num. 4 per la *fonction publique* statale: Loi n. 84-53 du 26 janvier 1984 (*N.d.A.*).

[102] La "*disponibilité*" è la «*position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite*» (Loi n. 84-16 du 11 janvier 1984, art. 51). Si individuano 3 tipi di *disponibilité*: la "*disponibilité d'office*" disposta in caso di inabilità fisica temporanea – una volta esauriti i diritti a congedo per malattia – per una durata massima di un anno rinnovabile due volte. La reintegrazione nel posto di lavoro consegue di diritto alla richiesta del *fonctionnaire*, da formularsi prima della conclusione del periodo di *disponibilité* (Conseil d'État, 11 juillet 1975, *Said*; Conseil d'État, n. 78786, 4 mai 1990, *Centre hospitalier de Chauny*, in assenza di richiesta di reintegrazione o proroga della *disponibilité* il *fonctionnaire* è legittimamente licenziato). L'amministrazione è tenuta a proporgli i primi posti di lavoro vacanti; ove il *fonctionnaire* ne rifiuti consecutivamente tre diversi, se ne legittima il licenziamento (Conseil d'État, 4 mai 1990, *Centre hospitalier de Chauny*). La "*disponibilité sur demande*" è concessa su richiesta dell'interessato e a discrezione del servizio, previo accordo delle commissioni paritarie (v. Conseil d'État, n. 94858, 9 janvier 1991, *Schonbachler*); la durata massima è pari a due anni ove sia richiesta al fine di creare o subentrare in un'impresa (décret n. 95-168 du 17 février 1995 *relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires placés en disponibilité ou ayant cessés définitivement leurs fonctions et aux commissions*), di tre anni rinnovabili e per un periodo massimo complessivo di dieci anni lungo tutta la carriera ove sia motivata da ragioni personali. Infine la "*disponibilité sur demande*

1.2.4. *Le recenti evoluzioni straniere (Germania, Canada, Spagna, Italia, Portogallo, Regno Unito, Svezia).*

Questa parte del libro bianco è stata redatta tenendo in particolare considerazione i dibattiti della tavola rotonda del 25 gennaio 2008 sul tema «Gli insegnamenti da trarre dagli esempi stranieri di riforma», quelli della seduta del 21 gennaio 2008 dell'istanza collegiale della Conférence nationale *e infine il bilancio delle missioni a Londra e a Berlino.*

La comparazione del sistema francese di *fonction publique* con quello di sette paesi con un livello di sviluppo comparabile al nostro e che sono legati ad esso da forti vincoli storici, economici e culturali, consente innanzi tutto di relativizzare la linea di separazione tra funzionari e agenti sotto contratto nell'ambito del *service public* amministrativo. Persegue anche l'obiettivo di mettere in evidenza le diverse conseguenze risultanti dall'applicazione ai funzionari di un regime di diritto pubblico. Infine è l'occasione di analizzare gli obiettivi delle più importanti riforme introdotte negli ultimi anni nella *fonction publique*.

---

accordée en droit" consegue di diritto al determinarsi di alcuni specifici presupposti, come la necessità di prestare cure al convivente (purché la coppia sia almeno in regime di "*Pacte civil de solidarité*", c.d. P.A.C.S., o abbia un figlio), o nel caso di incidente o malattia grave, o per curare un figlio di meno di otto anni, per una durata massima di tre anni rinnovabili (décret n. 85-986 du 16 septembre 1985 modificato dal décret du 12 mai 2010, artt. 47-49). In tema si vedano: O. DORD, *op. cit.*, p. 143 ss.; F. MELLERAY, *op. cit.*, p. 175; J.M. AUBY - J.B. AUBY - D. JEAN-PIERRE - A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 190 ss. L'istituto della "*disponibilité*" pare trovare un corrispondente nell'ordinamento italiano nell'*aspettativa* per infermità fisica o per motivi di famiglia (d.P.R. n. 3 del 1957, cit., art. 66; in tema per tutti M. SICHETTI, *Pubblico impiego: aspettativa e pari opportunità* (commento alla l. 4 novembre 2010 n. 183 - Collegato lavoro), in *www.ilquotidianogiuridico.it*, 2010; L. CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2004; D. CIRIOLI, *Congedi parentali*, Milano, Ipsoa, 2002; C. CARDARELLO, *Le assenze nel rapporto di lavoro subordinato*, Milano, Giuffrè, 2002; P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, cit., p. 158 ss.; N. ASSINI, *Aspettativa nel pubblico impiego*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, vol. III). Nonostante l'omonimia, l'istituto non va confuso con la *disponibilità,* la quale è prevista «per soppressione di ufficio o per riduzione di ruoli organici, qualora non si possa far luogo alla utilizzazione presso altra amministrazione statale» (d.P.R. n. 3 del 1957, cit., art. 72).

a) *Il "posto" del* service public *amministrativo*

La nozione di *service public* amministrativo è familiare a tutti i paesi dell'Europa occidentale, includendo ovviamente le prerogative dello Stato come la difesa, la giustizia, la polizia o la diplomazia, ma anche l'educazione, i servizi sociali e quelli sanitari, in cui i pubblici poteri sono andati a sostituirsi progressivamente e in ampia misura agli istituti di insegnamento e carità fondati dalle chiese cristiane. Il sistema di assicurazioni sociali realizzato da Bismarck in Germania a partire dal 1880 e il ruolo della lotta contro la povertà, la disoccupazione e la malattia attribuito allo Stato nel Regno Unito da Beveridge nel suo libro bianco del 1942 hanno largamente contribuito in tutto il mondo occidentale a far emergere una concezione comune del *service public* amministrativo[103]. Le differenze riscontrabili tra la Francia e i suoi vicini non riguardano tanto la definizione del *service public* amministrativo, quanto le modalità della sua gestione. Da questo punto di vista possono essere identificate tre linee di demarcazione.

In primo luogo a seconda dei paesi possono cambiare gli *operatori* incaricati di erogare i *services publics* amministrativi. In Francia sono essenzialmente lo Stato e gli enti locali, con un incremento costante delle competenze di questi ultimi dalle leggi di decentramento del 1982-1983, in particolare per assistenza sociale ed educazione. In altri paesi di tradizione decentrata come la Germania, la maggior parte dei *services publics* diversi da

[103] L'"*État Providence*" francese è considerato un compromesso tra i due modelli storicamente contrapposti: il c.d. "*État Providence Bismarckien*" (Germania, 1880) basato su assicurazioni sociali previo versamento contributivo; il c.d. *"État Providence Beveridgien" o "Welfare State"* (Inghilterra, 1942) ove sono fornite prestazioni uniformi a tutti i membri della società finanziate mediante prelievo fiscale. Tradizionalmente si contrappone all'"*État Providence*" il c.d. "*l'État gendarme*", le cui funzioni sono concentrate sulle prerogative (polizia, esercito e giustizia). Taluno stempera la contrapposizione ritenendo che l'"*État Providence*" sia in realtà "*une extension et un approfondissement de l'État gendarme*" (P. ROSANVALLON, *La crise de l'état Providence*, Paris, Poche, 1992). In tema si vedano: R. PELLET, *L'Europe et "la privatisation des Etats-Providence*", in *Droit Social*, 2001, p. 199-207; AA.VV., *Vers la fin de l'état Providence*, in *Problèmes économiques*, 2011, n. 3012).

quelli di prerogativa è di titolarità dei *Länder* e degli altri enti locali. Il Regno Unito e la Svezia, per quanto li riguarda, ricorrono normalmente ad agenzie dotate di autonomia giuridica e finanziaria per l'esercizio dei singoli *services public*s. Se nel primo di questi due paesi il sistema delle agenzie è stato sviluppato nell'ambito della politica di ispirazione liberale attuata una ventina di anni fa, nel secondo le stesse sono tradizionali operatori della gestione pubblica e coesistono con un sistema da sempre dominato dallo Stato provvidenza[104].

In secondo luogo, si riscontra un differente approccio ove si tratti di stabilire se gli operatori del *service public* amministrativo debbano operare in situazione di monopolio o in concorrenza, questione che non si pone più per i *services publics* industriali e commerciali, poiché il diritto comunitario ha proceduto alla relative liberalizzazioni. Per contro gli operatori del *service public* amministrativo sfuggono ancora oggi al diritto della concorrenza, anche se, come si è già detto, nel 2007 la Commissione europea ha manifestato la volontà di mettere fine all'eccezione di cui gode in materia la sanità. Nel Regno Unito la messa in concorrenza dei diversi operatori del *service public* amministrativo per l'ottenimento di finanziamenti concessi dallo Stato e dagli enti locali si è ampiamente sviluppata dopo la metà degli anni '80, ma alcuni oggi ne sottolineano le negative conseguenze sulla solidarietà tra i diversi attori del *service public.*

In terzo luogo, e questo punto investe in maniera particolare le considerazioni che seguiranno, lo Statuto applicabile agli agenti incaricati dell'esecuzione del *service public* amministrativo non è necessariamente di diritto pubblico. Con la Spagna la Francia è il solo paese dell'Europa occidentale in cui gli agenti impiegati da enti pubblici per l'esecuzione del *service public* amministrativo sono disciplinati quasi esclusivamente da un regime di diritto pubblico. Niente di simile in Italia, nel Regno Unito e, in una mi-

[104] Secondo uno studio dell'OCSE la Svezia era nel 2005 il paese membro che dedicava la parte più importante del suo PIL alla produzione di beni e servizi pubblici, cioè quasi il 30% (*N.d.A.*).

sura minore in Germania, dove la maggior parte degli agenti è disciplinata dal diritto comune del lavoro e dai contratti collettivi.

Le modalità di organizzazione del *service public* amministrativo si caratterizzano dunque per significative differenze secondo i paesi considerati e bisogna guardarsi dal vedere in queste differenze il semplice segnale di divergenze ideologiche. Certo, quando l'Italia e il Portogallo scelgono di modificare, come vedremo, il loro modello di organizzazione della *fonction publique* facendo passare gli agenti dallo Statuto al contratto di diritto privato, l'influenza liberale pare innegabile. Ma, oltre al caso della Svezia, che unisce un forte attaccamento al *service public* alla soggezione degli agenti al diritto comune e al ricorso alle agenzie, le radicali riforme liberali attuate dal Regno Unito all'inizio degli anni '80 non devono nascondere che il *public service*, e in particolare il servizio sanitario nazionale (*National Health Service*), è ancora oggi per un buon numero di cittadini britannici un elemento essenziale della "*Britishness*", o dell'identità nazionale.

b) *Il regime giuridico applicabile agli agenti*

– I paesi cui è tradizionalmente riferito un modello di *fonction publique* di diritto pubblico: Spagna, Italia, Portogallo.

La Spagna è per tradizione dotata di un sistema simile al nostro: vi prevale una *fonction publique* di carriera, retta da uno Statuto posto da una legge del 7 febbraio 1964 e modificata dalla legge 2 agosto 1984. In tale sistema gli impieghi permanenti sono di norma occupati da agenti titolari che sono assunti mediante concorso, fanno carriera nell'amministrazione e sono organizzati in circa 250 *corps*.

Come in Francia, gli enti pubblici hanno la possibilità di assumere agenti sotto contratto: tale opzione è utilizzata soprattutto dagli enti autonomi e dagli enti locali che possono decidere discrezionalmente se assumere un funzionario o un agente sotto contratto soggetto al diritto del lavoro. Questi ultimi, poiché suscettibili di occupare impieghi permanenti, sono assunti mediante concorso.

Il sistema italiano era vicino per tradizione a quello proprio di Spagna e Francia: vi prevaleva una *fonction publique* di carriera che presentava le caratteristiche tradizionalmente riferite a tale modello. Tale *fonction publique* era tuttavia ampiamente discreditata nell'opinione pubblica perché accusata di incompetenza e corruzione.

In Portogallo, come in Spagna, in Italia e in Francia, la grande maggioranza degli agenti pubblici è soggetta ad uno statuto in deroga al diritto comune del lavoro.

– Un modello misto in cui sono compresenti *fonction publique* di carriera e agenti contrattuali: la Germania.

In Germania l'esecuzione del *service public* amministrativo è affidata contemporaneamente a funzionari (*Beamte*) retti da uno statuto di diritto pubblico, e a impiegati (*Angestellte*) e operai (*Arbeiter*) soggetti al diritto privato e ai contratti collettivi: i primi sono circa 1.700.000 (40% degli agenti pubblici) e i secondi circa 3.000.000 (il rimanente 60%). I funzionari sono presenti in tutti gli enti pubblici, che si tratti dello Stato federale, dei *Länder* o ancora dei comuni. Si tratta principalmente di agenti incaricati di funzioni di pubblica autorità[105], come giudici, poliziotti o agenti delle amministrazioni penitenziarie, ma anche della maggior parte degli insegnanti. Contrariamente alla Francia, l'accesso alla *fonction publique* di carriera non comporta il superamento di un concorso. Il criterio principale di avanzamento era tradizionalmente costituito dall'anzianità di servizio, ma alcune riforme entrate in vigore nel 1997 e nel 2005 hanno stabilito una relazione tra avanzamento e livello di responsabilità del posto occupato. Si sono anche previsti il blocco dell'avanzamento dei funzionari che non svolgano adeguatamente i loro compiti e l'introduzione di una voce di retribuzione secondo la *performance*. I funzionari tedeschi non hanno diritto di sciopero

[105] L'art. 33, c. 4, della Costituzione stabilisce che: «Per regola generale l'esercizio dei poteri di pubblica autorità deve essere conferito a titolo permanente a membri della *fonction publique* vincolati da un rapporto di servizio e fedeltà di diritto pubblico» (*N.d.A.*).

e sono tenuti a una stretta neutralità politica, che rende in particolare incompatibile la qualità di funzionario con l'esercizio di un mandato elettorale.

– I paesi in cui la grande maggioranza degli agenti pubblici è impiegata secondo un regime di diritto comune: Canada, Regno Unito, Svezia.

In Canada lo *status* dei circa 2.800.000 agenti della *fonction publique* è disciplinato da contratti collettivi, ivi compresi i 170.000 agenti della *fonction publique* federale. Se gli enti di gestione della *fonction publique* canadese, che si tratti del *Conseil du Trésor*, incaricato di coordinare le politiche in materia di gestione degli agenti pubblici, o dell'agenzia di gestione delle risorse umane della *fonction publique* canadese, creata nel 2003, affermano di disporre di una *fonction publique* di carriera, tale espressione ha un significato radicalmente diverso da quello attribuitogli in Francia. In Canada come in Francia gli agenti pubblici sono certo assunti per via concorsuale, ma non è per ciò solo loro garantito l'impiego a vita nella *fonction publique*. Per quanto riguarda poi l'avanzamento in carriera, esso dipende essenzialmente dalla valutazione individuale di ogni agente e non dall'anzianità.

Tra i paesi presi in considerazione, il Regno Unito è uno di quelli il cui sistema di *fonction publique* è il più lontano dal nostro. Come in Germania si tratta di un sistema di tradizione "dualista", ove tuttavia i *civil servants* – termine solo imperfettamente tradotto con quello di funzionario – sono in netta minoranza, poiché rappresentano soltanto 550.000 agenti circa su un totale di circa 5.800.000 agenti pubblici, cioè il 9% del totale. I *civil servants* prestano servizio esclusivamente nelle amministrazioni centrali dei ministeri e nelle agenzie. Al loro interno si distinguono i *fast streamers*, assunti per concorso e idonei ad occupare impieghi di livello superiore, dai *main streamers*, che esercitano funzioni subordinate. I *civil servants* non sono disciplinati da uno statuto, ma dalla *common law*, adattata alla loro particolare situazione da principi che risalgono in parte al XIX secolo.

Non hanno in principio alcuna garanzia teorica di carriera né di impiego, poiché sono assunti e licenziati "*at her Majesty's pleasure*". Nei fatti, tuttavia, i *civil servants* beneficiano di una sicurezza dell'impiego comparabile a quella dei funzionari francesi e normalmente la loro carriera si svolge nell'amministrazione statale. Oggi un numero crescente di posti, in particolare di livello superiore, è occupato da persone che non hanno lo *status* di *civil servants*.

I principali datori di lavoro degli agenti pubblici sono nel Regno Unito gli enti locali, da cui dipendono in particolare gli insegnanti. La *fonction publique* locale è soggetta al diritto comune del lavoro e i suoi agenti sono assunti senza concorso. La loro situazione è regolata da contratti collettivi stipulati all'esito di una negoziazione tra sindacati e datori di lavoro locali. Il segretario di stato dell'ambiente, competente in materia di enti locali, ha inoltre il potere di stabilire alcune discipline vincolanti per i datori di lavoro locali.

Una menzione specifica deve essere in particolare riservata agli agenti che operano nell'ambito della sanità pubblica, i quali appartengono al *National Health Service*, e ai poliziotti, che sono disciplinati da uno Statuto particolare.

Dagli anni '80 i successivi governi del Regno Unito si sono sforzati di ridurre gli effettivi del *civil service*, con la soppressione di 40.000 impieghi nel 2005. Allo stesso tempo il totale degli agenti pubblici è aumentato fortemente con i governi laburisti, con una crescita di 750.000 impieghi tra il 1998 e il 2005.

Infine l'esempio della Svezia rimette in discussione l'idea, comunemente diffusa in Francia, secondo cui i paesi che attribuiscono un ruolo maggiore al *service public* sarebbero anche quelli in cui gli agenti sono funzionari disciplinati da un regime di diritto pubblico in deroga al diritto del lavoro. In effetti, se più di un 1.300.000 svedesi, cioè circa un terzo della popolazione attiva, lavora per il *service public*, soltanto una minoranza di essi è disciplinata da uno statuto di diritto pubblico, in particolare militari, poliziotti, magistrati e professori dell'insegnamento superiore. Gli altri agenti, che siano impiegati dello Stato, delle Re-

gioni o dei Comuni, sono disciplinati da contratti collettivi negoziati dai sindacati con l'Agenzia svedese degli impieghi governamentali (A.S.E.G.) il cui ruolo è simile a quello svolto dall'A.R.A.N. in Italia. Assunti da agenzie specializzate, tali agenti non beneficiano della garanzia dell'impiego a vita e le norme loro applicabili sono in larga misura identiche a quelle vigenti per i dipendenti di diritto privato, pur se ad alcuni di essi non è riconosciuto il diritto di sciopero.

Tale sistema di gestione degli agenti pubblici non è nuovo ed era già vigente nei suoi tratti essenziali negli anni '60 e '70, epoca in cui il settore pubblico ha conosciuto la sua più ampia espansione. Il riavvicinamento tra regime giuridico dei dipendenti pubblici e quello degli altri lavoratori ha tuttavia subito un'accelerazione negli ultimi dieci anni, in particolare in seguito all'accordo concluso nel 1998 tra l'A.S.E.G. e le organizzazioni sindacali, che allinea le condizioni dell'impiego pubblico a quelle praticate dalle imprese locali.

c) *Le riforme recenti*

– I paesi che hanno cambiato modello: Italia e Portogallo

L'Italia è uno dei paesi europei che ha conosciuto una delle più radicali riforme della *fonction publique*. Avviate in particolare da Franco Bassanini, *ex* ministro e membro dell'istanza collegiale della *Conférence nationale*, alcune riforme intervenute nel 1993 e poi nel 1997-1998 hanno radicalmente cambiato il sistema in vigore. Ormai gli agenti pubblici sono per la maggior parte sottoposti al diritto comune del lavoro, ad eccezione di magistrati, militari, poliziotti, diplomatici, membri del corpo prefettizio e universitari[106].

La carriera degli altri funzionari è determinata da accordi collettivi negoziati dai sindacati e da un'autorità amministrativa indipendente che rappresenta tutti i datori di lavoro pubblici, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (A.R.A.N.). Tuttavia gli agenti pubblici permangono

[106] D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 3.

in una situazione speciale rispetto al diritto del lavoro, poiché sono state previste più di settanta deroghe alla legislazione italiana del lavoro[107], sia per escludere l'applicazione di alcune disposizioni a tali agenti, sia per consentire che continuino ad essere loro applicabili alcune norme di diritto pubblico.

Un rallentamento della crescita a partire dal 1999 e il deficit pubblico regolarmente superiore alla soglia del 3% del prodotto interno lordo fissata dal patto di stabilità e di crescita hanno costretto il Portogallo a intraprendere riforme strutturali. La *fonction publique*, criticata per ipertrofia, costi[108] e inefficienza, costituiva in questa prospettiva un obiettivo prioritario. Dal 2005 le manovre economiche si sono in particolare tradotte in un allineamento del regime della pensione dei funzionari a quello degli altri lavoratori, in un blocco degli avanzamenti per gli agenti il cui stipendio superasse i 1000 euro e in una limitazione della crescita delle retribuzioni degli altri agenti all'1,5%, ove l'inflazione era superiore al 2%.

Nel 2007 un'importante legge ha proceduto a un avvicinamento dello statuto dei funzionari al diritto comune del lavoro, con eccezione tuttavia per gli agenti incaricati delle prerogative. La progressione salariale secondo l'anzianità è stata sostituita da un sistema di retribuzione in funzione delle prestazioni del singolo agente valutate tramite il "sistema integrato di valutazione dell'attività nell'amministrazione pubblica" (S.I.A.D.A.P.). La riforma intrapresa in Portogallo è dunque comparabile a quella cui ha proceduto l'Italia.

– I paesi che hanno modernizzato la loro *fonction publique* senza cambiare di modello: Germania, Canada, Spagna.

In Germania la riforma federale entrata in vigore il 1° gennaio 2007 attribuisce ormai ai *Länder* la competenza nella gestione e remunerazione dei funzionari da essi impiegati. Per quanto riguarda impiegati e operai, i contratti collettivi che li di-

---

[107] D.lgs. n. 165 del 2001, cit.

[108] Nel 2005 la massa salariale degli agenti pubblici rappresentava il 14,5% del PIL, uno dei tassi più elevati in Europa, contro al solo 9,5 del PIL nel 1985 (*N.d.A.*).

sciplinavano erano per tradizione negoziati dai sindacati rappresentativi e dall'insieme degli enti locali; nel 2006 tuttavia i *Länder* hanno negoziato un contratto collettivo specifico applicabile ai propri agenti. I contratti collettivi conclusi in questi ultimi anni tendono a basare progressione in carriera e retribuzione sull'esperienza e sul modo di esercitare le proprie mansioni e non più, come in passato, su criteri estranei all'attività professionale, come età e situazione familiare. Tali principi saranno prossimamente trasposti ai funzionari.

In Canada dall'inizio degli anni '80 la *fonction publique* è stata confrontata a importanti cambiamenti. Dal 1994 il governo canadese ha infatti deciso di fare della riduzione del numero degli agenti pubblici una delle leve del riequilibrio della finanza pubblica. Dal 1997 sono stati avviati programmi di congedo volontario che hanno portato alla soppressione di circa 60.000 posti nella *fonction publique* federale (circa il 16% degli effettivi). È stato del pari disposto un congelamento delle retribuzioni che ha comportato il disallineamento delle remunerazioni degli agenti pubblici rispetto a quelle del settore privato. Se questa politica ha consentito di recuperare l'equilibrio di bilancio e ha contribuito al dinamismo del tasso di crescita canadese, ha avuto come conseguenze nefaste un calo di professionalità nel settore pubblico per la riduzione degli effettivi, una forte diminuzione della capacità di attrarre della *fonction publique* in ragione in particolare del peggioramento delle condizioni di retribuzione e una certa demotivazione dei funzionari, indotta dall'offuscamento dell'immagine della *fonction publique*.

Al fine di risolvere tali difficoltà, dal 1997 è stata lanciata la politica detta della «svolta»[109], che ha avuto come obiettivo il rilancio del *service public*, orientandone l'azione verso l'insieme dei cittadini, considerati al pari di "clienti". Così l'intervento «cittadini innanzi tutto» avviato nel 1998 ha permesso tramite studi e sondaggi di conoscere le attese della popolazione nei con-

[109] Con fondamento nel quarto rapporto al Primo Ministro sulla *fonction publique* redatto da Jocelyne Bourgon, all'epoca cancelliera del *Conseil du Trésor* (*N.d.A.*).

fronti dei *services publics*, richiamando questi ultimi a darvi soddisfazione. In tale quadro le modalità di gestione degli agenti pubblici sono evolute particolarmente nel senso della retribuzione secondo la *performance*, del miglioramento delle procedure di selezione e di valutazione dei quadri superiori e di una gestione previsionale di impieghi e professionalità.

Infine la Spagna ha adottato il 12 aprile 2007 una legge recante l'"*Estatuto Básico del Empleado Público*". Legge generale che si applica ai due milioni e mezzo di agenti pubblici che operano nelle amministrazioni nazionale, autonome e locali, riguarda contemporaneamente i funzionari di carriera e gli agenti sotto contratto di diritto pubblico e di diritto privato. Risultato di una vasta concertazione avviata da una commissione di esperti costituita nel settembre 2004 che ha riunito lo Stato, le comunità autonome, gli enti locali e le organizzazioni sindacali, questa riforma introduce diverse e importanti innovazioni. In primo luogo la progressione di carriera è ormai legata alla valutazione individuale della *performance*. Inoltre è stato elaborato un nuovo sistema di assunzione che include oltre alle tradizionali prove generali, specifici test legati alla professionalità peculiare del posto da occupare, test tecnici e giochi di ruolo. Infine sono previste disposizioni specifiche per la qualificazione e valutazione dei dirigenti. La legge 12 aprile 2007 procede dunque ad una modernizzazione delle regole applicabili all'insieme degli agenti che lavorano per la pubblica amministrazione, senza rimettere in discussione né il principio ricordato nel preambolo della legge secondo cui il quello di funzionario è lo *status* normale degli agenti pubblici, né il sistema di carriera.

d) *Sintesi e insegnamenti*

Dalla comparazione di tali differenti sistemi si ricavano diverse considerazioni. Da una parte la proporzione tra funzionari e altri agenti non disciplinati da un regime di diritto pubblico nell'ambito del service public *amministrativo è assai variabile secondo i paesi, dalla forte preponderanza dei primi sino al loro essere confinati alle sole prerogative. I secondi sono in generale soggetti alle regole del*

diritto del lavoro e negoziano la loro situazione professionale con i datori di lavoro pubblici per il tramite dei sindacati, nell'ambito di contratti collettivi. Per quanto riguarda i funzionari, la soggezione a un regime di diritto pubblico non necessariamente ha le stesse conseguenze nei diversi paesi. L'assunzione può o meno derivare da un concorso, il peso rispettivo di anzianità e merito nell'avanzamento e nella remunerazione cambia secondo i paesi, i diritti e gli obblighi vanno dalla negazione del diritto di sciopero al principio della libertà di opinione e di espressione soltanto temperato dall'obbligo di riserbo. Infine nelle riforme realizzate negli ultimi venti anni emergono elementi comuni, con riguardo all'individualizzazione della gestione degli agenti in particolare con avanzamento e retribuzione secondo la performance*, con la ricerca di un'accresciuta efficacia della* fonction publique *e la tendenza a riavvicinare il regime giuridico applicabile agli agenti pubblici al diritto comune del lavoro. Si rileva ancora che dei quattro paesi che dispongono tradizionalmente di un sistema di* fonction publique *di carriera, cioè Spagna, Italia, Portogallo e Francia, il nostro è il solo a non aver avviato negli ultimi vent'anni una riforma di larga portata.*

2. *I valori del* service public *e della* fonction publique*: un corpo comune in evoluzione.*

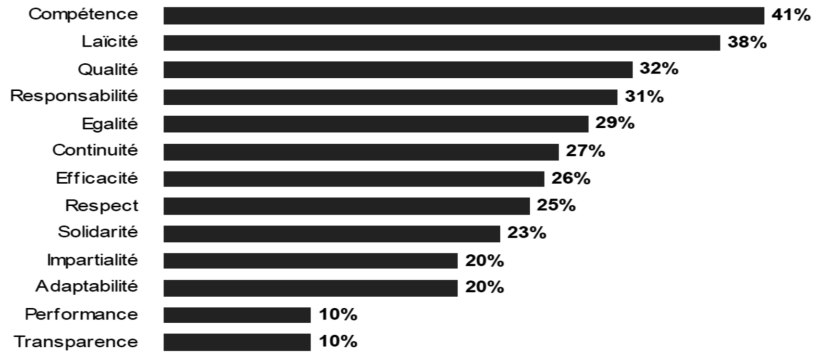
Questa parte del libro bianco è stata redatta prendendo in particolare considerazione i dibattiti della tavola rotonda animata il 23 novembre 2007 da Marcel Gauchet, filosofo e membro dell'istanza collegiale della Conférence nationale*, sul tema «I principi e i valori del* service public*» e della seduta del 19 dicembre 2007 dell'istanza collegiale della* Conférence nationale*.*

2.1. *I valori al cuore della riforma della* fonction publique *e del* service public.

2.1.1. *Dei valori da riaffermare e rinnovare in Francia.*

Domanda: Quali sono oggi per voi i valori meglio rappresentati dal service public *e dalla* fonction publique *cioè dalle ammi-*

nistrazioni e dai servizi che dipendono dallo Stato, dagli ospedali e dagli enti locali?



Fonte: «*Lo sguardo dell'opinione pubblica e dei funzionari sui valori e le evoluzioni della* fonction publique*», sondaggio Ifop*[110] *realizzato su un campione di 2533 funzionari delle tre* fonctions publiques *(18-25 gennaio 2008).*

Competenza, laicità e qualità sono i tre valori collocati per primi nella rappresentazione della *fonction publique* di oggi espressa dai 2500 funzionari interrogati nel gennaio 2008 dall'istituto di sondaggi Ifop.

Ci si potrebbe stupire di non trovare nel trio di testa né la trilogia repubblicana «*liberté, égalité, fraternité*», che tuttavia i *services publics* hanno la missione di difendere quotidianamente, né i principi di uguaglianza, continuità e adattabilità, indissociabili dalla concezione francese del *service public* sin dalla fine del XIX secolo, e neppure quei diritti e obblighi enumerati dalla legge del 13 luglio 1983 che costituiscono caratteristica peculiare dei funzionari rispetto agli altri dipendenti.

Il sondaggio non deve condurre all'errata conclusione che i funzionari si stiano allontanando da quei valori che sono profondamente associati alla loro azione. Esso rivela semplicemente l'esistenza di altri valori che, se non beneficiano di un ancoraggio storico e giuridico così profondo come i valori tradizionali del *service public* e della *fonction publique*, suscitano un'altrettanto

[110] Istituto di sondaggi di opinione e studi di mercato.

intensa adesione degli agenti. È vero che nel nostro paese la legislazione applicabile ai funzionari e la giurisprudenza relativa alla *fonction publique* non fanno praticamente riferimento alla nozione di "valore"[111], il che lascia un certo spazio alla costruzione di ogni agente del sistema di valori suo proprio. Questa componente di soggettività è intrinsecamente legata alla nozione di valore, che si può definire nel nostro contesto come gli ideali che motivano le persone incaricate di funzioni pubbliche[112]. E ciascuno non è ovviamente ispirato dagli stessi ideali.

Bisogna allora concludere che qualsiasi sforzo di elaborazione di un sistema comune di valori applicabili all'insieme degli agenti pubblici si scontrerebbe necessariamente con questa dimensione emotiva che comporta la nozione di valore? Lungi da noi. Nel momento in cui la modernizzazione dei *services publics* è condizione della loro sopravvivenza, l'affermazione di un sistema condiviso di valori che restituirebbe un senso al lavoro degli agenti pubblici deve costituire la base delle riforme che verranno. La definizione dei valori comuni sarà il migliore strumento del «riarmo intellettuale»[113] di cui *service public* e *fonction publique* hanno oggi tanto bisogno.

Dai dibattiti della *Conférence nationale* emerge la grande importanza della questione dei valori. Così la maggior parte delle organizzazioni sindacali dei funzionari ha affermato il ruolo dei valori per dare coerenza d'insieme alle missioni del *service public* e al lavoro dei funzionari; ha ricordato l'attaccamento ai valori tradizionali del *service public* che sono eguaglianza, continuità e difesa dell'interesse generale, ma ha anche manifestato l'auspicio di arricchire l'esistente con valori emergenti come efficienza, trasparenza o prossimità ai cittadini. Uno stesso interesse si è manifestato presso i giovani utenti che chiedono al *service public* di appropriarsi dei valori di qualità, semplicità e cortesia.

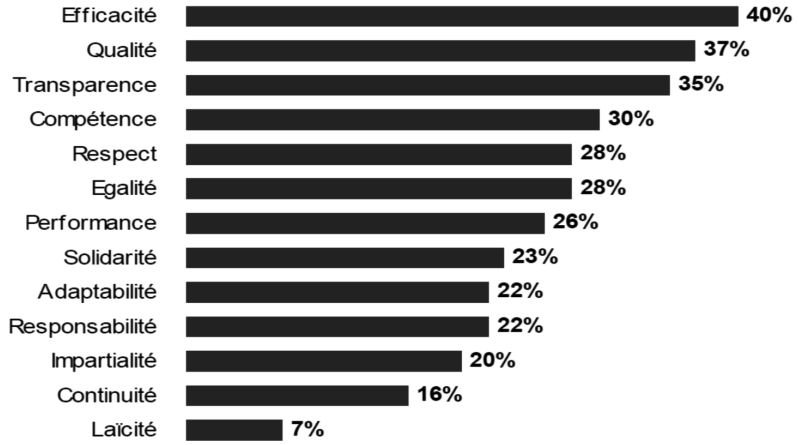
---

[111] Il solo art. 17 della Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, fa riferimento al «valore professionale» dei funzionari (*N.d.A.*).

[112] Definizione estratta dall'opera di C. VIGOROUX, *Déontologie des fonctions publiques*, cit., p. 269 (*N.d.A.*).

[113] L'espressione è di Marcel Gauchet (*N.d.A.*).

Domanda: Quali sono i valori che vorreste un domani veder sviluppati prioritariamente nel service public *e nella* fonction publique*?*



Fonte: «*Lo sguardo dell'opinione pubblica e dei funzionari sui valori e le evoluzioni della* fonction publique»*, sondaggio Ifop realizzato su un campione di 2533 funzionari delle tre* fonctions publiques *(18-25 gennaio 2008).*

2.1.2. *Il ruolo centrale svolto dai valori all'estero nelle riforme di* services publics *e* fonction publique.

Fondarsi sui valori per iniziare o arricchire una riforma dei *services publics* o della *fonction publique* è un approccio seguito in numerosi paesi paragonabili al nostro per livello di sviluppo[114]. In tali settori presto o tardi i valori sono integrati in qualsiasi processo di riforma, poiché essi consentono di attribuire un senso al cambiamento. È rivisitando i valori tradizionali e identificando i valori nuovi che si può dare un solido fondamento alla riforma della *fonction publique* e dei *services publics*.

Così in *Canada* le importanti riforme della *fonction publique* intraprese all'inizio degli anni '80 sono state accompagnate da

[114] In tema si veda in particolare il n. 25 (dicembre 2007) della rivista *Perspective gestions publiques*, pubblicata dall'Istituto della gestione pubblica e dello sviluppo economico (*N.d.A.*).

una riflessione sui valori. Dal 1999 è stato insediato in seno al *Conseil du Trésor*, un ufficio dell'etica e dei valori incaricato della gestione dei funzionari. Preparato da un gruppo di lavoro che includeva funzionari e il cui rapporto è stato pubblicato nel 2000, il codice dei valori e dell'etica della *fonction publique* canadese è stato adottato nel settembre 2003. Con l'essenziale obiettivo di rinsaldare il legame di fiducia che unisce gli utenti alla *fonction publique*, esso distingue quattro insiemi di valori: i valori democratici che mirano a facilitare i ministri nel servizio del bene comune, nel rispetto della legge e della Costituzione; i valori professionali, che impongono di servire i cittadini con competenza, eccellenza, efficienza, obiettività e imparzialità; i valori legati all'etica che richiedono di agire in ogni circostanza in modo da preservare la fiducia del pubblico e includono onestà, giustizia, discrezione e sana gestione delle risorse pubbliche; infine i valori legati alle persone che incitano a dar prova di rispetto, di cortesia, di saper vivere e di responsabilità, tanto nei confronti degli utenti che dei colleghi.

Diffuso *on line* e in forma di opuscolo, il codice dei valori e dell'etica è rafforzato mediante l'organizzazione di appositi corsi di formazione per i funzionari presso la Scuola della *fonction publique* del Canada. In continuità con il codice, la riflessione sui valori prosegue grazie ad una rivista *on line* intitolata «*Fenêtre sur les valeurs et l'éthique*»[115] cui contribuiscono agenti pubblici e utenti. Così in meno di dieci anni la questione dei valori è diventata uno degli assi della modernizzazione.

In Danimarca i valori della *fonction publique* sono parte integrante della legge sui funzionari e comprendono legalità, imparzialità, flessibilità, probità, dialogo, considerazione, responsabilità, professionalità ed efficienza. Sono completati dagli obblighi di funzionari e agenti pubblici individuati in un documento del 2003 sulla strategia del governo centrale in materia di personale e dirigenza. Tali obblighi includono la creazione di valore

[115] In *http://www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/ve-fra.asp*.

per i cittadini, la garanzia della legalità, l'apertura di spirito, il senso di responsabilità e la capacità di innovare.

In Spagna l'art. 1 della l. 12 aprile 2007 recante l'*Estatuto Básico del Empleado Público* enuncia i fondamenti dell'azione delle pubbliche amministrazioni, in particolare servizio dei cittadini e dell'interesse generale, uguaglianza, merito e professionalità come principi direttori di accesso al pubblico impiego e promozione, imparzialità, efficienza, trasparenza, valutazione, responsabilità. Gli artt. 52-54 della stessa legge pongono un codice di condotta degli impiegati pubblici il quale assegna loro principi etici quali in particolare rispetto della legalità, lealtà, neutralità, probità, efficienza, efficacia, discrezione professionale, e principi di condotta come attenzione e rispetto, diligenza, informazione degli utenti, dovere di formarsi e possibilità di suggerire qualsiasi modica al funzionamento dei servizi suscettibile di migliorarne l'efficacia.

Infine nel Regno Unito è stata data nuova attualità alla questione dei valori con la rivalorizzazione dei *services publics* intrapresa dal governo Blair. Accanto ai valori tradizionali di probità, obbligo di riserbo, neutralità e lealtà, sono stati affermati nuovi valori raggruppati sotto le «quattro P»: *pride*[116], *passion*, *pace*[117], *professionalism*. Tali valori sono richiamati nel codice della *fonction publique* votato nel giugno 2006, che non ha valore normativo, e dei piani d'attuazione mirano a garantirne l'effettiva applicazione da parte dei funzionari. Una commissione del *service public* composta da quindici membri nominati dal primo ministro è incaricata di far rispettare i valori della *fonction publique*.

Tali esperienze straniere rivelano che il sistema dei valori comuni all'insieme dei *services publics* e della *fonction publique* comprende contemporaneamente valori tradizionali e valori emergenti. I primi sono profondamente ancorati alla storia dei paesi considerati: per lungo tempo sono stati integrati nel diritto applicabile ai *services publics* e alla *fonction publique* e includono in

[116] Orgoglio (*N.d.A.*).
[117] Tempestività (*N.d.A.*).

particolare rispetto della legalità, neutralità, integrità e ancora continuità. I secondi sono il frutto della nuova concezione della gestione pubblica che si è affermata nei paesi sviluppati dagli anni '80. Meno riconosciuti dal diritto positivo, più influenzati dalla storia recente di ogni singolo paese, trovano fondamento nello stato attuale di una società in cui le barriere tra settore pubblico e privato hanno tendenza a sfumare e in cui le attività di servizio, quale che sia il soggetto agente, devono sempre di più tenere in considerazione le esigenze di ogni individuo. Includono in particolare l'efficienza individuale di ogni agente, la trasparenza o ancora una più grande attenzione nei confronti dell'utente.

2.1.3. *Alcuni recenti esempi francesi.*

Se, sino ad un periodo recente e contrariamente ai paesi precedentemente citati, la Francia non aveva avviato una riflessione d'insieme sui valori della *fonction publique* o del *service public*, per un certo numero di amministrazioni tale questione non è sconosciuta. Essa deriva dal generale clima d'interesse per i valori che tocca tutta la società francese e in particolare le imprese private: la maggior parte delle *grandi imprese* francesi sono ormai dotate di un documento sintetico, periodicamente arricchito, che recensisce i valori cui aderiscono. È il caso ad esempio di Accor, i cui valori comuni sono innovazione, spirito di conquista, *performance*, rispetto e fiducia, di BNP-Paribas che ha per valori di riferimento impegno, ambizione, creatività e capacità di reazione o ancora di Veolia ambiente che si fonda su senso del cliente, responsabilità, innovazione, *performance* e solidarietà.

D'altra parte un numero crescente d'impieghi della *fonction publique* sono ormai disciplinati da *codici di deontologia professionale*. Alcuni di questi codici sono stati adottati con decreto e hanno quindi valore regolamentare: è il caso del codice di deontologia della polizia nazionale, che è stato emanato con un decreto del 18 marzo 1986[118] e del codice di deontologia degli

[118] Décret n. 86-592 du 18 mars 1986 recante *Codice di deontologia della polizia nazionale* (*N.d.A.*).

agenti della polizia municipale, adottato con un decreto del 1° agosto 2003[119]. Ma la maggior parte di questi codici non ha forza imperativa e ha forma di mera guida delle migliori pratiche, pur costituendo comunque un sistema di riferimento spesso apprezzato da coloro cui si rivolge, non foss'altro perché corrisponde alla realtà delle funzioni esercitate. Si può citare ad esempio il codice di deontologia degli archivisti adottato dal *Conseil National des Archives* che si applica all'insieme del personale degli archivi, funzionario o dipendente di diritto privato.

Così la *Direction générale des Impôts* ha messo a punto un sistema di valori condivisi frutto di una serie di tavole rotonde che hanno riunito più di trecento agenti. Il catalogo che ne è derivato è inserito all'inizio di ogni contratto di *performance* firmato dalla *Direction*. I valori che elenca sono il civismo fiscale che gli agenti della *Direction générale des Impôts* s'impegnano a promuovere in qualsiasi circostanza, segreto professionale e integrità, uguaglianza a fronte dell'imposizione da garantire con giustizia e umanità, infine uguaglianza di *chances*, solidarietà e valorizzazione dell'individuo.

Il Ministero dell'"*équipement*" si è del pari dedicato all'identificazione dei valori che danno un senso alla sua azione. Ai valori di solidarietà, misura e innovazione, si aggiungono valori professionali come lealtà, onestà, dedizione, coraggio e determinazione.

Nel 2007 la *Direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel* del ministero dell'economia, delle finanze e dell'impiego si è dotata di un sistema di valori all'esito di una riflessione condotta nell'ambito di un seminario interno. I valori della *Direction* sono esigenza, senso di azione, lealtà, ascolto e spirito di squadra.

Il *Conseil d'État* sta attualmente elaborando una raccolta di principi e buone pratiche deontologiche applicabili all'insieme dei suoi membri.

---

[119] Décret n. 2003-735 du 1er août 2003 recante *Codice di deontologia degli agenti della polizia municipale* (*N.d.A.*).

Infine nel 2007 la Corte dei conti e nel 2008 il Ministero degli Esteri si sono dotati di *Comitati etici*.

Tali esempi illustrano come nulla è di ostacolo, qui in Francia, a che dipendenti pubblici e funzionari si dotino di sistemi di valori. Questi esercizi, che si rivelano adeguati al livello di una direzione o di un ministero, costituiscono un primo passo concreto che può facilitare una riflessione generale sui valori del *service public* e della *fonction publique*.

2.2. *L'origine dei valori del* service public *e della* fonction publique *in Francia.*

La prima fonte dei valori del *service public* va individuata nella trilogia repubblicana "*liberté, égalité, fraternité*"[120]. Ideali proclamati dai rivoluzionari del 1789, definiti principi della Repubblica dalla Costituzione del 1848 e infine elevati al rango di "*devise*" della Repubblica dalla Costituzione del 1958, *liberté*, *égalité* e *fraternité* costituiscono contemporaneamente i valori fondatori dello Stato contemporaneo e dei suoi *services publics*. I *services publics* hanno ampiamente contribuito all'affermazione dell'autorità dello Stato sin dall'avvento della Terza Repubblica e ancora oggi sono il principale strumento di azione degli enti pubblici in campo sociale. È dunque logico che i tre principi fondamentali per l'azione di tali enti lo siano anche per i *services publics*.

---

[120] La *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* del 1789 proclama in realtà la *"liberté"* (art. 4), che consente di «fare tutto ciò che non nuoce ad altri», la *"propriété"* (art. 17), diritto «inviolabile e sacro» di cui nessuno deve essere privato salvo ragioni di pubblica necessità e previo giusto indennizzo, e la *"sureté"* che protegge il cittadino contro gli arresti arbitrari (art. 7) e afferma il principio di legalità in merito alle sanzioni penali oltre alla presunzione d'innocenza (art. 9), con enunciazione ispirata dalla *legalità dei diritti e delle pene* di Cesare Beccaria, e poi ripresa da Montesquieu nell'*Esprit des lois* del 1748. La *Déclaration* proclama infine il diritto di "*résistance à l'oppression*" che libera il cittadino dall'obbligo di obbedienza nel caso di violazione dei diritti dell'uomo da parte dell'autorità. In tema si vedano: H. OBERDORFF - J. ROBERT, *Libertés fondamentales et droits de l'homme: textes français et internationaux*, Paris, Montchrestien, 2009, p. 23; M. BORGETTO, *La Devise: "Liberté, Egalité, Fraternité"*, Paris, Que sais-je?, Poche, 1997.

In seguito vi sono i tre principi del *service public* – *continuità*[212], *eguaglianza*[122] e *mutabilità* o *adattabilità*[123] – sistematizzati dal giurista Rolland all'inizio del XX secolo nell'espressione "*lois du service public*". Continuità e uguaglianza sono state elevate a principi generali del diritto dal *Conseil d'État* e sono perciò applicabili anche senza un riferimento scritto[124]. Quanto alla

[121] Il principio di "c*ontinuité des services publics*" coincide con l'obbligo dell'amministrazione di assicurare il regolare funzionamento del *service public*, legittimando la limitazione del diritto di sciopero ove esercitato in maniera abusiva, purché senza giungere alla revoca del diritto stesso. La giurisprudenza amministrativa ne ha affermato il carattere di "*principe général du droit*" (P.G.D.; Conseil d'État, Ass. plén., 7 juillet 1950, *Dehaene*) e il Conseil Constitutionnel ne ha riconosciuto il valore costituzionale (Conseil constitutionnel, n. 79-105 DC del 25 juillet 1979). In tema si vedano: J. TRAVARD, *Jean Rivero et les lois du service public*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2010, p. 987-93; J. MORAND DEVILLER, *Droit Administratif*, cit., p. 545 ss.; F COLIN, *Le bon fonctionnaire du service public*, in *Revue de la recherche juridique*, 2006, p. 2055-2088; C. VIGOUROUX, *Déontologie des fonctions publiques*, cit., p. 269 ss.

[122] Il principio di "*égalité*" comporta il diritto degli utenti alla parità di trattamento con divieto di qualsiasi discriminazione ingiustificata. Per alcuni noti precedenti relativi all'applicazione del principio innanzi al *service public*: Conseil d'État, n. 94511, 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*; Conseil d'État, n. 92004, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*; Conseil d'État, n. 86102, 22 février 1974, *Association des maires de France*. Le discriminazioni si considerano legittime ove vi sia un'espressa autorizzazione legislativa, per ragioni di interesse generale, o qualora siano giustificate da situazioni caratterizzate da differenze «obiettivamente apprezzabili» (Conseil d'État, n. 88032, 10 mai 1974, *Sieur Denoyez et Sieur Chorques*). In tema si vedano: J. MORAND DEVILLER, *op. cit.*, p. 561; C. VIGOUROUX, *op. cit.,* p. 269 ss.; J.M. AUBY - J.B. AUBY - D. JEAN-PIERRE - A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, cit., 2002, p. 300; M. BORGETTO: *La devise: "Liberté, Egalité, Fraternité*", cit., p. 128; V. FABRE - ALIBERT, *Le principe d'égal accès aux emplois publics dans la jurisprudence constitutionnelle*, in *Revue de Droit Public* (RDP), 1992, p. 425.

[123] Il principio di "*mutabilité du service public*" impone di seguire le evoluzioni degli interessi collettivi, giustificando i cambiamenti necessari ad adattare i servizi ai progressi tecnologici e alle nuove attese della collettività. Ne discende l'assenza di garanzie in capo agli utenti quanto al mantenimento del *service public* nel caso sia estinto il corrispondente interesse generale. In tema si vedano: J.P. MARKUS, *Egalité, continuité, mutabilité…exemplarité?*, in *La Semaine Juridique - Administration et Collectivités territoriales* (JCP A), 2010, p. 2-3; J. MORAND DEVILLER, *op. cit*., p. 559; J.M. DAUCHY, *Mutabilité du service public et droit des usagers*, in *Les Petites Affiches* (LPA), 2003, p. 8-16; J.M. AUBY - J.B. AUBY - D. JEAN-PIERRE - A. TAILLEFAIT, *op. cit.,* p. 219.

[124] Si intendono per tali i principi non scritti espressamente riconosciuti dal giudice amministrativo, che conferisce loro un carattere cogente nei confronti dell'ammi-

"mutabilità", essa dà all'amministrazione il potere di modificare unilateralmente i suoi atti quando lo giustifichi l'interesse del servizio. Profondamente ancorati alla cultura giuridica francese, questi tre principi si applicano a molteplici aspetti della vita professionale degli agenti pubblici e dell'azione dei *services publics*. Così il principio di eguaglianza implica che al momento dell'assunzione dei funzionari sia assicurato un eguale accesso agli impieghi pubblici, che sia rispettata l'eguaglianza di trattamento degli agenti con il limite delle situazioni differenti che giustificano differenze di trattamento, e che i cittadini siano eguali davanti al *service public*. Da questo principio particolarmente fecondo derivano quelli di neutralità[125] e laicità[126] dei *services pu-*

---

nistrazione (Conseil d'État, 5 mai 1944, *Dame Trompier-Gravier,* per il riconoscimento del "principio generale del diritto di difesa" in una controversia relativa al mancato rinnovo dell'autorizzazione di gestione di un'edicola; Conseil d'État, 2 octobre 1945, *Aramu* sempre sul diritto di difesa; Conseil d'État, 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs conseils* sulla forza vincolante dei P.G.D.).

[125] Il principio di "*neutralité*" è una delle componenti della *laicité* (cfr. nt. successiva) ed è considerato costitutivo di un obbligo che pesa sia sull'amministrazione che sull'utente. Nei confronti dei dipendenti pubblici determina il divieto di esprimere le proprie opinioni politiche o religiose nello svolgimento delle funzioni. In tema si vedano: J. MORAND DEVILLER, *Droit administratif*, cit., p. 563; D. LAMARZELLE, *Entre neutralité et complicité, l'encadrement territorial recherche son mode de gouvernance,* in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2008, p. 72-76; O. DORD, *Droit de la fonction publique*, cit., 2007, p. 208; C. VIGOUROUX, *op. cit.,* p. 269 ss.; J. BERTHOUD, *La neutralité religieuse du fonctionnaire*, in *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales* (JCP A), 2005, n. 1142, p. 556; G. KLEIN, *La neutralité de la fonction publique à l'épreuve du sectarisme*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2004, p. 310-316; J.M. AUBY - J.B. AUBY - D. JEAN-PIERRE - A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 300; D. JEAN-PIERRE, *L'éthique du fonctionnaire civil*, cit., p. 53 ss.; V. KONDYLIS, *Le principe de neutralité dans la fonction publiques*, Paris, LGDJ, 1994; G. KOUBI, *Le principe de neutralité des services publics, un principe corollaire à la modernisation de l'état?*, in *Rev. adm.* (RA), 1992, p. 492 et 1993, p. 9; ID., *A la recherche d'une definition spécifique de l'obligation de neutralité des fonctionnaires*, in *La Revue Bibliographique*, 1991, n. 76, p. 21; J. RIVERO, *Les libertés publiques*, Paris, Thémis, 1983, p. 287.

[126] Il principio di "*laïcité*" (art. 1 della Costituzione del 1958) si impone a tutti i cittadini, implicando il divieto per lo Stato di esercitare "alcun potere religioso" e per le confessioni religiose di esercitare "alcun potere civile" (Conseil d'État, 7 mai 1997, n. 152601, *Ministre de la Justice c/Dodu*, cit. da C. VIGOUROUX, *op. cit.*, 299). Da ultimo ha conosciuto alcune importanti applicazioni nell'ambito dell'istruzione scolastica e

blics e della *fonction publique*, poiché l'agente pubblico che non astrae dalle sue opinioni politiche, filosofiche o religiose per trattare l'istanza di un utente attenta all'uguaglianza dei cittadini avanti al *service public*.

In seguito gli Statuti del 1946 e del 1983-84 hanno affermato alcuni diritti e obblighi dei funzionari che, al di là del loro carattere imperativo, disegnano i contorni di una deontologia professionale basata su valori a volte difficili da conciliare. Soggetto al principio di obbedienza gerarchica[127], il funzionario non deve tuttavia eseguire ordini manifestamente illegittimi. Libero nelle proprie opinioni deve comunque dare prova di riserbo tanto nelle dichiarazioni sul servizio cui appartiene, che nella manifestazione delle sue opinioni. Tenuto a soddisfare le richie-

---

con particolare riferimento alla libertà degli studenti di indossare simboli religiosi: pur essendosi in un primo momento affermata la libertà di culto nell'ambito dei licei pubblici (Conseil d'État, *avis* du 27 novembre 1989, in *Revue française de droit administratif* (RFDA), 1990, p. 1, con nt. di J. Rivero, *Laïcité scolaire et signes d'appartenance religieuse*), nel 2004 il legislatore ha autorizzato espressamente le espulsioni degli studenti ove i regolamenti di istituto vietino di portare il velo islamico. In tema si vedano: Y. Mayaud, *Du bon usage de la laicité par les élus locaux…attention aux discriminations!*, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2010, p. 28-29; F. Dieu, *Le principe de laicité érigé en valeur de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue de Droit Public* (RDP), 2010, p. 749-769; O. Dord, *op. cit.*, p. 208; J.M. Auby - J.B. Auby - D. Jean-Pierre - A. Taillefait, *op. cit.*, p. 302; G. Koubi, *La laicité dans le texte de la Constitution*, in *Revue de Droit Public* (RDP), 1997, p. 1301-1321; J. Morange, *Manuel des droits de l'homme et libertés publiques*, Paris, PUF, 1985, p. 172. Sull'applicazione del principio di laicità nei confronti degli agenti pubblici si veda inoltre Cour Administrative d'Appel de Lyon, n. 03LY01392, 27 novembre 2003, *Mlle Ben Abdallah c. Ministres des Affaires sociales et de l'Équipement*; vedi anche *infra*, nt. 134.

[127] Secondo il principio di "*obéissance hiérarchique*" «*tout agent public est sous les ordres de son chef de service et doit remplir la mission qui lui est confiée […] sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intéret public*» (loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, art. 28). In tema si vedano: P. Bentolila, *Fonction publique: obligation d'obéissance des agents publics*, in *Collectivités Territoriales Intercommunalité*, 2004, p. 17-18; M. B., *Devoir de discrétion et obéissance hiérarchique: pour un militaire la mention "confidentiel défense" est un ordre*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2004, p. 94-96; J.M. Auby - J.B. Auby - D. Jean-Pierre - A. Taillefait, *op. cit.,* p. 379; E. Desmons, *Le droit de résistance du fonctionnaire*, in *Rev. Droits*, 1992, n. 15, p. 101; R. Catherine - G. Thuillier, *De l'obéissance*, Paris, LGDJ, 1974, p. 585; R. Lindon, *L'obéissance hiérarchique comporte-t-elle des limites et lesquelles?*, in *Rev. adm.* (RA), 1954, p. 159.

ste di informazioni del pubblico, è allo stesso tempo soggetto al segreto[128] e al riserbo professionali[129]. Tali rischi di contraddizione non hanno impedito ai funzionari di far propri tali diritti e obblighi stabiliti dalla legge che oggi assurgono al rango di veri e propri "valori" della *fonction publique*.

Il sistema di valori di cui si sono dotati il *service public* e la *fonction publique* nel corso del tempo è quindi endogeno. Le sue fonti sono esclusivamente le norme fondatrici della sfera pubblica, che si tratti della "*devise*" della Repubblica, dei principi del *service public* o dei diritti e obblighi dei funzionari. Una tale situazione è il riflesso della posizione, da lungo tempo preponderante, dello Stato nello spazio sociale francese: dominando l'insieme della società lo Stato non sentiva la necessità di individuare i suoi valori in riferimenti diversi da quelli suoi propri.

Questo stato di fatto non sollevava difficoltà durante i "Trenta Gloriosi"[130]: in una società francese stabile e prospera *service public* e settore privato coesistevano senza particolari tensioni e in una relativa indifferenza reciproca. Le evoluzioni sociali e culturali provocate dagli avvenimenti del maggio '68[131] non hanno rimesso significativamente in discussione l'equilibrio

---

[128] Il principio del "*secret professionnel*" è posto a tutela degli interessi materiali e morali delle persone che entrano in contatto con la pubblica amministrazione (Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, art. 26); se ne ammette la deroga soltanto ove funzionale alla dimostrazione dell'innocenza del funzionario imputato in un processo penale o qualora l'interessato abbia dato il proprio consenso. Inoltre è obbligatoria la rivelazione in adempimento dell'obbligo di denuncia di crimini o delitti posto in capo agli agenti pubblici (art. 40 cod. pen.), o di testimonianza nell'ambito di un processo (art. 109 cod. pen.). In tema si vedano: O. Dord, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 213; J. Grosclaude, *L'obligation de discrétion professionnelle du fonctionnaire*, in *Rev. adm.* (RA), 1967, p. 127; A. Tunc, *Le secret professionnel des fonctionnaires*, *ivi*, 1953, p. 519; M. Waline, *Le secret professionnel des fonctionnaires*, in *Dalloz Hebdomadaire* (DH), 1930, p. 65.

[129] Sul "*devoir de réserve*": vedi *supra*, nt. 75.

[130] Vedi *supra*, nt. 3, p. 6.

[131] "*Mai '68*" è considerato il piu grande movimento sociale nella storia francese del XX secolo. In tema da ultimo J.P. Le Goff, *Mai 68: La France entre deux mondes*, in *Le débat*, 2008, n. 149, p. 83-100; F. Matonti, *Crises politiques et reconversions: Mai 68*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, n. 158, p. 4-7.

del sistema di valori del *service public* e della *fonction publique*. Ma l'equilibrio si è rotto dall'inizio degli anni '80: all'epoca si ritrovano contemporaneamente in Francia un settore pubblico al parossismo della sua espansione sotto il primo governo di Pierre Mauroy e negli Stati Uniti e Regno Unito l'arrivo al potere rispettivamente di Ronald Reagan e Margareth Thatcher, che portano ad una messa in discussione senza precedenti del ruolo dei *services publics*. Lo Stato provvidenza è stigmatizzato per inefficienza, improduttività e costi, mentre sono esaltati i valori del mercato. L'impresa è sostituita allo Stato nel ruolo di organizzazione sociale di riferimento e i suoi valori di efficienza, *performance* e competizione impregnano progressivamente tutta la società, compresa la sfera pubblica.

La Francia è raggiunta da una tale evoluzione con la svolta di politica economica decisa da François Mitterrand nel 1983[132]. Con l'arrivo al potere di Jacques Chirac[133] nel 1986 sono avviate le prime ondate di privatizzazioni che proseguiranno nel secondo settennato di François Mitterand. Sembra aprirsi un divario tra un settore pubblico protetto e un mondo imprenditoriale alle prese con una difficile realtà economica. Per lungo tempo tabù nella società francese, ivi compreso nelle sue *élites*, conservatrici o progressiste, sono valorizzati il denaro e il successo materiale; i valori del settore privato e dell'*individualismo* si espandono in tutta la società.

Jacques Chirac è tuttavia eletto nel 1995 promuovendo il tema della frattura sociale. La *lotta contro le discriminazioni* e la *tutela dell'ambiente* seducono poco a poco l'opinione pubblica. Le grandi imprese si appropriano progressivamente di tali temi e promuovono la loro azione a favore di minoranze e sviluppo so-

---

[132] Nel 1983 François Mitterrand (Presidente della Repubblica dal 1981 al 1995) al fine di rispettare gli imperativi comunitari inaugura una politica di rigore (c.d. "*tournant de la rigueur*"), segnata in particolare da riduzione dell'inflazione, nazionalizzazioni, svalutazione della moneta e aumento dei prelievi fiscali.

[133] Jacques Chirac, esponenente e fondatore dapprima del "*Rassemblement pour la République*" (R.P.R.) e poi dell'"*Union pour la Majorité Presidentielle*" (U.M.P.), è stato Presidente della Repubblica francese per due mandati dal 1995 al 2007.

stenibile. Da parte sua il *service public* fatica ad adeguarsi a tali nuove attese della società, come testimoniano le polemiche che nel 2002 hanno accompagnato l'apertura dell'indirizzo "Z.E.P." all'*Institut d'Etudes Politiques* di Parigi[134].

Ad oggi sembra essersi raggiunto un certo equilibrio tra i vari valori nuovi affermatisi nella società francese degli ultimi trent'anni. Oggi si ritiene comunemente che individualismo e interessi collettivi debbano controbilanciarsi. Includendo contemporaneamente *performance* ed efficienza, tradizionalmente associate al settore privato, e tutela dell'ambiente e lotta contro le discriminazioni che sono più naturalmente correlate all'interesse generale, i nuovi valori convergono e superano il tradizionale divario tra attività d'impresa e *service public*.

È inevitabile tuttavia constatare che *service public* e *fonction publique* sono in larga misura rimasti passivi a fronte dell'emergere dei nuovi valori. Fondandosi sui loro valori endogeni, l'una e l'altra non hanno ancora saputo appropriarsi di tali valori esogeni che si sono progressivamente imposti nella società degli ultimi trent'anni. Quale che sia il giudizio che si formula su tali nuovi valori è innegabile che oggi essi impregnano la società francese e di conseguenza *services publics* e *fonction publique* non possono ignorarli. *Si tratta ad oggi di realizzare una sintesi tra valori tradizionali che fondano l'identità di* services publics *e* fonction publique *e che sarebbe assurdo rimettere in discussione, e valori caratteristici della modernità.*

---

[134] Al fine di aumentare la "*diversité*" nella *fonction publique*, accrescendo la rappresentatività delle varie componenti sociali e dunque una più solida legittimazione nei confronti degli amministrati, è stato previsto un accesso privilegiato a Sciences Po Paris per gli studenti provenienti dalle "*Zones d'éducation prioritaires*" (Z.E.P.) della periferia. Si vedano: J. MORAND DEVILLER, *Droit administratif*, cit, p. 561; F.C. BERNARD, *L'égalité d'accès aux services publics*, in *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* (A.R.S.P.), 2008, p. 63-75; M. LONG, *Discrimination positive à Sciences-Po Paris*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2004, p. 688-694; B. TOULEMONDE, *La discrimination positive dans l'éducation: des ZEP à Sciences Po*, in *Pouvoirs* 4/2004 (n. 111), p. 87-99; J.P. CARTON, *Le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2002, p. 4; Haut Conseil à l'Intégration, *Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d'égalité*, *Rapport* 1998.

2.3. *I valori attuali del* service public *e della* fonction publique*: valori tradizionali ed emergenti.*

Il nostro paese, alla stregua di quanto intrapreso da molti dei suoi vicini e partner, deve riaffermare i *valori essenziali* del *service public* e della *fonction publique*. Tali valori sono, per riprendere la definizione che ne dà l'O.C.S.E., la traduzione delle scelte sulla maniera in cui il *service public* e i suoi agenti devono operare[135]. Non costituiscono un insieme astratto di principi, ma devono servire a fondare l'organizzazione e la gestione dei *services publics*. Devono inoltre essere la fonte di qualsiasi riflessione sulle riforme in tali settori e definire una vera e propria etica della *fonction publique*.

Non essendo astrazioni, i valori del *service public* e della *fonction publique* si applicano concretamente alle relazioni tra l'agente pubblico e l'ambiente umano nel quale egli opera. Da tale punto di vista la situazione dei funzionari presenta una specificità: se un agente del *service public* amministrativo, come qualsiasi persona che rende una prestazione di servizio, è in contatto diretto con coloro che lo sollecitano – che li definiamo utenti, clienti o consumatori – ed evolve in un ambiente professionale costituito di colleghi gerarchicamente superiori, uguali o inferiori a lui, egli deve anche rispettare la volontà del potere politico designato dagli elettori, nazionale o locale che sia. In uno Stato di diritto l'amministrazione ha infatti il compito di garantire l'esecuzione delle decisioni prese dagli organi elettivi. I valori dei *services publics* e della *fonction publique* devono pertanto applicarsi alle relazioni che gli agenti intrattengono con i tre insiemi costituiti da utenti, colleghi di lavoro e organi politici.

I valori più importanti comprendono, ovviamente, quelli tradizionali, che sono spesso persi di vista e occorre rivitalizzare. In un sistema di valori questi ultimi possono tuttavia avere un significato e una portata differenti da quelli che sono loro attri-

[135] Definizione estratta dall'opera *Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique: Belgique*, Paris, 2007, 156 (*N.d.A.*).

buiti dalla storia dell'amministrazione e dal diritto. I principi giuridici tradizionali ricavati dal diritto pubblico costituiscono naturalmente valori, ma al contrario non tutti i valori sono principi giuridici. Il ruolo che devono svolgere di riferimento intellettuale e morale dell'azione pubblica, ma anche la loro dimensione operativa, implicano la necessità di riconoscere loro una posizione diversa da quella delle norme giuridiche. Non bisognerà dunque stupirsi se negli sviluppi che seguono il senso dato a taluni valori non sempre è quello che attribuiscono loro la giurisprudenza e i manuali di diritto amministrativo.

Essi comprendono anche valori emergenti che bisogna precisare e diffondere. Alcuni di tali nuovi valori sono segnati dal crescere dell'individualismo che caratterizza il nostro tempo. Che li si chiami cittadini, utenti o clienti, coloro che si rivolgono al *service public* si aspettano oggi prestazioni maggiormente personalizzate, un ascolto più attento della loro situazione, un adattamento delle risposte dell'amministrazione caso per caso e a volte lo "zero difetti" caro al discorso sino ad oggi proprio delle imprese private. La sfida per il *service public* e la *fonction publique* è oggi l'integrazione di queste nuove attese salvaguardando contemporaneamente le esigenze di coesione nazionale e solidarietà tra gli individui che ne sono la ragion d'essere.

> *In questo contesto i valori essenziali di* services publics *e* fonction publique *possono essere raggruppati in tre grandi categorie, ognuna analizzabile da due punti di vista, interno ed esterno: i rapporti che ogni agente intrattiene con il suo ambiente professionale, che si tratti dei poteri politici cui è unito da un legame gerarchico o dei suoi colleghi; le relazioni con gli utenti e i cittadini.*

2.3.1. *I valori repubblicani.*

Proclamati dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e dalla "*devise*" del paese, i valori repubblicani sono il fondamento dell'azione del *service public* e della *fonction publique*. Gli agenti pubblici hanno la missione di renderli vivi, diffonderli e difenderli nella loro azione quotidiana,

contribuendo così a garantire la perennità del regime repubblicano che l'art. 89 della Costituzione del 1958 stabilisce non possa essere messa in discussione.

a) La *libertà*[136] è il fulcro del contratto sociale concluso dal popolo francese con i suoi governanti sin dal 1789. Tale valore si applica innanzi tutto ai rapporti tra pubblici poteri e funzionari, poiché questi ultimi non possono essere rimossi arbitrariamente dalle loro funzioni a causa delle alternanze politiche. I funzionari esercitano inoltre la loro libertà nei confronti del potere politico mediante la libertà di opinione e di espressione, il diritto sindacale e quello di sciopero. La libertà poi coinvolge il legame che unisce i funzionari agli utenti: agendo nel nome dell'interesse generale, il funzionario è normalmente portato ad adottare misure restrittive delle libertà individuali dei cittadini, ma deve assicurarsi che tali restrizioni siano legittime, sussistendo in caso contrario un dovere di disobbedienza.

b) L'*eguaglianza* è un valore particolarmente fecondo per *service public* e *fonction publique*. È sul significato di tale valore che il 30 ottobre 2007 si è tenuto a Rennes il primo dibattito regionale della *Conférence nationale*. L'uguaglianza si riferisce innanzi tutto agli stessi funzionari e in particolare al loro reclutamento, poiché i pubblici impieghi sono ugualmente accessibili a tutti i cittadini esclusivamente in funzione del merito. Durante la carriera i funzionari devono inoltre beneficiare di un trattamento uguale da parte dell'amministrazione quando si trovino in situazioni identiche[137]. L'eguaglianza non è dunque di ostacolo alla

[136] Cfr. *supra*, nt. 120.

[137] Il principio di "*égalité*" trova una particolare specificazione nella dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 con riguardo all'accesso all'impiego dei dipendenti pubblici, affermandosene l'eguale ammissibilità «*à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talent*» (art. 6 *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* di 1789). Da esso deriva inoltre il principio di «*égal traitement*» degli agenti, di cui è stato riconosciuto il valore costituzionale (Conseil constitutionnel n. 76-67 DC, 15 juillet 1976), e di «Principio Generale del Diritto (P.G.D.)» (Conseil d'État, 24 octobre 1951, *Fédération syndicale des travailleurs PTT*). In tema si vedano: F.X. FORT, *De*

previsione di differenze di trattamento quando gli agenti si trovino in situazioni diverse: per esempio il merito professionale può legittimare una migliore remunerazione rispetto a chi esercita le stesse mansioni. Allo stesso tempo il diritto di ciascuno di condurre una vita familiare normale può giustificare che nei trasferimenti sia data priorità ai coniugi separati dalla rispettiva assegnazione territoriale.

L'eguaglianza deve inoltre consentire agli utenti un effettivo diritto di accesso ai *services publics*, quale che ne sia il luogo di residenza. Per l'effettività di tale diritto occorre che i *services publics* costituiscano una rete territoriale sufficientemente articolata perché una parte degli utenti non sia lasciata in disparte. Ove alcuni *services publics* non siano presenti su un determinato territorio – il che è necessariamente il caso, perché ad esempio non tutti i comuni sono dotati di un ospedale pubblico – l'amministrazione deve essere in grado di indicare agli abitanti interessati le modalità di accesso ai servizi più vicini al loro domicilio.

Due valori costituiscono un corollario dell'eguaglianza[138]: la *neutralità* o *imparzialità* che impone ai funzionari di non farsi influenzare da scelte filosofiche, politiche o morali nelle relazioni che instaurano con gli utenti. I poteri pubblici sono tenuti inoltre ad applicare il principio d'imparzialità nelle relazioni che instaurano con i funzionari, il che esclude in particolare assunzioni, avanzamenti di carriera o soppressioni di posti decise in ragione delle convinzioni dell'agente.

La *laicità* poi impone ai funzionari di rispettare il credo degli utenti proteggendo contemporaneamente l'esecuzione del *ser-*

---

l'égalité à la parité dans l'accès à la fonction publique, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2009, p. 1181-1187; G. Peiser, *Le principe d'égalité et le plus petit dénominateur commun*, *ivi*, 2008, p. 1393-1397; E. Glaser, *Egalité de traitement des agents publics*, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2007, p. 39-40; G. Cantillon, *Egalité des chances, lutte contre les discriminations: où en est la Fonction publique territoriale?*, *ivi*, 2006, p. 23-24; M.C. De Montecler, *Le principe d'égalité, jusqu'en haut de l'échelle…*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2006, p. 2404-2406.

[138] L'espressione è di M. Lombard, *Les services publics dans le modèle français*, in *Cahiers français*, n. 330, 2006, p. 59 (*N.d.A.*).

vice public da qualsiasi influenza religiosa. La difesa della laicità è una sfida quotidiana in molti *services publics*, in particolare negli istituti di istruzione e negli ospedali. Non è agevole per i funzionari applicare una legislazione a volte difficile da interpretare e affrontare i casi concreti scegliendo tra flessibilità e fermezza a fronte di situazioni umanamente complesse. In tali ipotesi gli agenti devono poter contare sul sostegno dei pubblici poteri che hanno il compito di fissare una linea di condotta chiara e concreta in materia di laicità[139].

c) In fine la *fraternità*[140] traduce il ruolo di garante della coesione sociale che il *service public* svolge nella società. Di norma proclamata in meno occasioni rispetto a libertà ed eguaglianza, deve tuttavia esserle riconosciuto il posto che merita nel sistema di valori di *service public* e *fonction publique*. È proprio dalla fraternità che deriva il principio di non discriminazione che comporta l'uguale trattamento di ogni persona che si rivolga al *service public*, a prescindere da nazionalità, sesso e opinioni. L'Alta Autorità di lotta contro le discriminazioni (H.A.L.D.E.) è in particolare incaricata di vigilare sul rispetto di tale principio[141]. La

---

[139] Per un esempio di applicazione del principio di laicità nel caso di segni religiosi indossati dagli studenti di una scuola, v. in particolare le decisioni del Conseil d'Etat *Ghazal* e *Singh* del 5 dicembre 2007 (*N.d.A.*).

[140] La "*fraternité*" è, accanto a *liberté* ed *égalité*, il terzo principale fondamentale della "*devise*" della Repubblica francese, definita dalla *Déclaration des droits et des devoirs du citoyen* della *Constitution de l'An III (1795*) e oggi ripresa dalla Costituzione del 1958 (art. 2, al. 4). Secondo PAUL THIBAUD, filosofo, "*autant la liberté et l'égalité peuvent etre perçues comme des droits, autant la fraternité est une obligation de chacun vis-à-vis d'autrui. C'est donc un mot d'ordre moral*". In tema si vedano per tutti: M. BORGETTO, *La devise: "Liberté, Egalité, Fraternité*", cit., p. 128; ID.: *La notion de fraternité en droit public français*, Paris, LGDJ, 1996, Tome 170, p. 215-217.

[141] La H.AL.D.E. (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité*) è un'autorità amministrativa indipendente creata nel 2004 per lottare contro le discriminazioni dirette o indirette vietate dalla legge o dagli impegni internazionali assunti dalla Francia (Loi n. 2004-1486 du 30 décembre 2004). Ha come missione istituzionale la promozione dell'eguaglianza, anche mediante lo studio e la proposta delle necessarie riforme. Può essere adita direttamente da coloro che ritengono di aver subito una discriminazione oppure in via sostitutiva da associazioni e parlamentari, salvo dissenso dei primi. La H.AL.D.E. fornisce alle vittime delle discriminazioni un sup-

fraternità impone d'altra parte al *service public* e ai suoi agenti di fare esercizio di equità nei confronti degli utenti, tenendo in considerazione le particolari difficoltà di una determinata fascia di popolazione sino a derogare – quando le circostanze lo giustifichino e la legge lo consenta – al principio di eguaglianza di trattamento. Legittima ad esempio il mantenimento della fornitura di elettricità e gas alle persone che non dispongono di risorse sufficienti per pagare le bollette, la fissazione di quote di disabili da assumere nella *fonction publique* o ancora l'erogazione da parte di alcuni dipartimenti di prestazioni sociali di un ammontare più elevato rispetto a quello stabilito dalla legge. Ogni persona in situazione precaria deve poter contare sul sostegno del *service public* e dei suoi agenti.

2.3.2. *I valori professionali.*

Come qualsiasi altro settore di attività, il *service public* può soddisfare correttamente le sue missioni solo se gli agenti incaricati della sua esecuzione danno prova di professionalità. I valori professionali del *service public* e della *fonction publique* – o quan-

---

porto nell'identificazione e lotta contro le stesse, anche per il tramite di consulenze sulle più opportune strategie giuridiche e disponendo apposite indagini per acquisire documenti e prove, procedere a verificazioni e sentire testimoni. Può disporre una mediazione degli interessi contrapposti oppure trasmettere la pratica all'autorità investita del potere disciplinare e informare il procuratore in caso di crimine o delitto. Dal 2006 può inoltre proporre un indennizzo transazionale o risarcitorio (Loi n. 2006-396 du 31 mars 2006 *pour l'égalité des chances*). Uno svuotamento delle funzioni della H.AL.D.E. si teme possa derivare dalla recente riforma istitutiva del *Défenseur des droits* (Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008, *de modernisation des institutions de la V*e *République*, art. 71-1; vd. *infra*, nt. 151). In tema si vedano: *Mort de la HALDE, naissance du Défenseur des droits* (senza firma), in *Revue Française - Droit social* (RF Social), n. 106, 2011, p. 18-19; *La HALDE s'efface devant le Défenseur des droits* (senza firma), in *Semaine sociale Lamy*, 2011, n. 1485, p. 2-3; P. Rozec - V. Manigot, *La place de la halde dans le paysage judiciaire*, in *La Semaine Juridique - Social* (JCP S), 2010, p. 12-15; G. Loiseau, *La HALDE: quelle autorité?* in *Droit social*, 2009, p. 142-146; S. Petit - C. Cohen, *La HALDE a t-elle sa place devant les juridictions*?, in *Recueil Dalloz-Sirey*, 2008, n. 22, p. 1519-1523; F. Champeaux, *La HALDE, trois ans après sa création*, in *Semaine sociale Lamy*, 2008, n. 1353, p. 2-3; D. Borrillo, *Halde: Actions, Limites, Enjeux*, *Etudes et recherches*, Paris, La documentation française, 2007.

tomeno alcuni tra essi – non presentano dunque alcuna specificità rispetto a quelli propri del settore privato. Qualsiasi attività necessita di efficacia, *performance*, qualità. Altri sono legati alla natura specifica delle prestazioni fornite dal *service public* e alle prerogative particolari di cui beneficiano i funzionari per compiere le loro missioni. Così il rispetto della legalità s'impone con una forza particolare a coloro che sono incaricati di preparare le leggi, come gli agenti delle amministrazioni centrali dello Stato, o di eseguirle, che è competenza non soltanto degli agenti di polizia ma anche di molte altre categorie di agenti pubblici. I valori professionali riuniscono dunque principi applicabili a qualsiasi attività pubblica e privata ed esigenze specifiche della sfera pubblica.

a) La *legalità* s'impone in qualsiasi attività che implichi l'intervento di un ente pubblico: la ragion d'essere dell'amministrazione in uno stato di diritto è di dare esecuzione alle leggi votate dai rappresentanti della nazione. Il funzionario deve garantire sempre la legalità, sia che a violarla siano gli ordini dei suoi superiori gerarchici, sia che si tratti di comportamenti individuali. Frequentemente portato nell'esercizio delle sue mansioni a controllare, vietare o sanzionare, può beneficiare della fiducia dei cittadini soltanto se esercita le prerogative inerenti i pubblici poteri nello stretto rispetto della legge. Da qui la necessità per gli agenti pubblici di garantire la legittimità dei provvedimenti adottati, che siano favorevoli o sfavorevoli per la persona interessata, oltre che l'elaborazione di essi nell'ambito di un procedimento regolare. L'eccesso di formalismo che si rimprovera sovente all'amministrazione non è nella maggior parte dei casi che l'applicazione del principio di legalità.

La legalità implica poi la lealtà del funzionario nei confronti dei responsabili democraticamente eletti che dirigono l'organizzazione cui egli appartiene. Libero nelle opinioni e nell'espressione di esse, nell'esercizio delle sue mansioni il funzionario deve tuttavia evitare di ostacolare ordini legittimi sol perché non corrispondono ai suoi personali convincimenti. Essa giustifica la soggezione degli agenti al segreto professionale che impedisce

loro di divulgare le informazioni confidenziali che gli utenti sono costretti a comunicare.

b) L'*efficacia* è uno dei valori più citati nei dibattiti della *Conférence nationale*, anche da numerose organizzazioni sindacali. Secondo il sondaggio realizzato dall'Ifop nel gennaio 2008 è inoltre il valore che i funzionari si augurano maggiormente di vedere sviluppato in futuro. Tuttavia per lungo tempo essa ha suscitato una certa diffidenza negli agenti pubblici e nei sindacati della *fonction publique*, per un fraintendimento che è oggi in larga misura dissipato essendo ormai generalmente ammesso che l'efficacia, lungi dall'opporsi agli altri valori di *service public* e *fonction publique*, li completa opportunamente.

Sul piano delle relazioni tra agente pubblico e amministrazione, l'efficacia implica che la seconda possa esigere dal primo un comportamento professionale agli antipodi dalla caricatura *courtelinesca* del burocrate[142], caratterizzato da un coinvolgimento pieno e totale nei compiti che gli sono affidati, dalla partecipazione attiva al miglioramento della qualità del servizio cui è assegnato e da uno spirito rivolto verso la ricerca della *performance* individuale e collettiva. In contropartita il funzionario ha il diritto di pretendere che l'amministrazione gli garantisca la possibilità di migliorare le sue *performance*, in particolare con l'accesso alla formazione e a condizioni di lavoro adeguate. Infine l'efficacia resterebbe una nozione astratta, soggettiva e fonte di arbitrarietà se non fosse completata da una valutazione degli agenti e dei servizi in ragione di parametri definiti chiaramente cui il capo servizio e i capi di ispezione e controllo devono dedicare il tempo e l'attenzione necessari. La cultura della valutazione si è già ampiamente sviluppata nell'amministrazione con la *Loi organique relative aux lois de finances* (L.O.L.F.) del 1° agosto 2001[143], in particolare grazie all'elaborazione di indicatori di

[142] V. in particolare G. COURTELINE, *Messieurs les Ronds-de-Cuir*, *Tableau roman de la vie de bureau*, Paris, 1893.

[143] La L.O.L.F. è senz'altro una delle riforme più significative e citate negli ultimi anni in Francia; suo obiettivo è la profonda riscrittura delle regole contabili e di

performance per ogni servizio; tale movimento deve amplificarsi negli anni a venire.

L'efficacia è inoltre una legittima esigenza dei cittadini nei confronti dei *services publics* e della *fonction publique*. Essa implica da parte dell'amministrazione uno sforzo di comunicazione volto a far conoscere agli interessati gli obiettivi di una determinata politica pubblica, a esporne le motivazioni e a rendere conto onestamente dei risultati ottenuti conformemente al principio posto dall'art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino secondo il quale «la società ha il diritto di domandar conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione». L'utente è così posto nella condizione di crearsi un'opinione propria sull'efficienza dell'azione amministrativa: meglio informato è per ciò solo meno preda dei *clichés* troppo spesso diffusi sull'amministrazione; quest'ultima senza dubbio non può che bene-

---

bilancio, rimaste pressoché inalterate dal 1959. La prima applicazione della legge risale al 1° gennaio 2006, anno dell'entrata in vigore del relativo regolamento di attuazione (Décret n. 2005-54 du 27 janvier 2005 *relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat*): la legge finanziaria del 2006 è stata dunque la prima ad essere totalmente preparata e adottata con il nuovo quadro di bilancio. Con la sua introduzione si è inteso riformare il bilancio generale dello Stato, individuandone come unità fondamentali "missioni", "programmi" e "azioni", per aumentarne trasparenza e leggibilità. La riforma inoltre determina un potenziamento del potere di discussione e voto del Parlamento e una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione, con l'individuazione di un responsabile per ciascun programma e di indicatori di *performances* per la valutazione dei risultati (*www.minefi.gouv.fr/lolf/4clics/clic1.htm*). In tema v.: J. MEKHANTAR, *Finances publiques de l'état: La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la france*, Paris, Les fondamentaux du droit, Hachette, 2010; E. DE SIMONE, *La riforma del bilancio dello Stato in Francia: quali regole, quale democrazia*, in *Queste istit.*, 2009, n. 152, p. 92 ss.; C. WALINE - P. DESROUSSEAUX, *La LOLF et l'amélioration de la gestion publique*, in *Revue juridique de l'économie publique*, 2009, n. 699, p. 3-7; R. PEREZ, *La Lolf e la modernizzazione dell'amministrazione in Francia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 211 ss.; L. AYRAULT, *LOLF et droit administratif*, in *Droit Administratif* (DA), 2007, p. 7-14; M. BOUVIER - A. BARILARI, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, Paris, LGDJ, 2007; F. MORDACQ (a cura di), *La Lolf: un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, Paris, LGDJ, 2006; M. BOUVIER, *La nouvelle gestion publique comme condition de la nouvelle gouvernance*, in *Revue Française de finances publiques* (RFFP), n. 82, 2003, p. 3; P. SEGUIN, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, *ivi*, n. 82, 2003, p. 47; *La loi organique relative aux finances publiques*, *ivi*, n. 76, 2001 (numero dedicato).

ficiarne, vista l'effettiva qualità della sua azione nell'immensa maggioranza dei casi. Da questo punto di vista i rapporti annuali della Corte dei conti, i successivi rapporti dell'*Observatoire de l'emploi public* istituito nel 2000 e la riforma del 2007 del rapporto annuale sullo stato attuale della *fonction publique*, elaborato dalla direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique* per aumentarne la trasparenza, non possono che contribuire a migliorare qualità e diffusione di tale informazione.

L'efficacia è senza dubbio la manifestazione più recente di un principio allo stesso tempo fondamentale e classico di *services publics* e *fonction publique*: la responsabilità. L'effettiva attuazione del valore di efficacia passa per il tramite di valori ad esso correlati, come qualità, trasparenza, autonomia.

La *responsabilità* esprime il necessario coinvolgimento personale di ogni agente pubblico nell'attuazione dei valori in nome dei quali agisce. La responsabilità dei funzionari è certo una norma giuridica prevista nello Statuto dal 1946 e abbondantemente illustrata da più di un secolo di giurisprudenza amministrativa e ordinaria; in qualità di valore tuttavia deve assumere un significato più generale e più forte. Costituisce una necessità che impone a ogni funzionario di adempiere ai propri obblighi al servizio dell'interesse generale e di rendere conto delle proprie azioni all'autorità politica e ai cittadini. Un funzionario responsabile nei confronti del pubblico potere e dei cittadini è il miglior garante dell'attuazione dei valori di *service public* e *fonction publique*.

La *qualità* è la miglior garanzia dell'efficacia. Secondo il sondaggio Ifop del gennaio 2008 è inoltre, dopo l'efficacia, il valore che i funzionari si augurano maggiormente di veder sviluppato nell'avvenire. Affermatasi nel contesto della produzione industriale dei beni, la certificazione di qualità si è progressivamente estesa ai servizi e alle procedure di gestione amministrativa: numerose prestazioni di *service public* sono oggi oggetto di una certificazione, in particolare nel settore sanitario. La ricerca crescente da parte dei *services publics* della certificazione di qualità non potrà che accrescere le loro professionalità e beneficiare agli

utenti. Questa domanda di qualità in crescita costante può, in materia di cure ospedaliere, imporre di raggruppare alcuni servizi per dotarli di equipaggiamenti tecnici che garantiscano una tale qualità. *Il livello di qualità dei* services publics *è dunque legato alla loro capacità di adattamento*. Una stessa esigenza di qualità s'impone ai pubblici poteri rispetto all'insieme delle misure di gestione applicate ai funzionari: questi ultimi hanno il diritto di pretendere che il reclutamento, la valutazione o ancora il controllo delle situazioni amministrative siano effettuati con procedimenti razionali che consentano loro di consacrarsi pienamente a ciò che è essenziale, il *service public*.

La *trasparenza*[144] è uno dei nuovi valori derivanti dall'alto livello di democrazia che esige una società evoluta. Secondo il sondaggio Ifop del gennaio 2008 è al terzo posto tra i valori auspicati dai funzionari per la *fonction publique* di domani, dopo efficacia e qualità. Essa investe direttamente i *services publics* la cui azione non può più al giorno d'oggi essere giustificata da una ragione di stato occulta e sottratta alla valutazione dei cittadini, ma che devono al contrario esporre alla luce del sole gli obiettivi perseguiti e i mezzi che intendono a tal fine impiegare. La trasparenza ha per lungo tempo posto delicati problemi di conciliazione con il dovere di segreto professionale che s'impone agli agenti pubblici, tuttavia le importanti riforme che hanno instau-

[144] Il *Conseil Constitutionnel* ha riconosciuto valore costituzionale «*aux principes de la liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures*», rinvendone il fondamento nel principio di eguaglianza e nel diritto dei cittadini di «*constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée*» (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* del 1789, artt. 6 e 14, Conseil constitutionnel n. 2003-473 DC, du 26 juin 2003). In tema si vedano: V. DONIER, *Les droits de l'usager et ceux du citoyen*, in *Revue Française de Droit Administratif* (RFDA), 2008, p. 13; G. CLAMOUR, *La transparence et le service public: vade-mecum*, in *Recueil Dalloz - Sirey*, 2007, n. 37, p. 2617-2622; V. DONIER, *Les lois du service public: entre tradition et modernité*, in *Revue Française de Droit Administratif* (RFDA), 2006, p. 1219; A. KUREK, *L'application de la transparence administrative aux rapports des inspections générales ministérielles*, *ivi*, 2003, p. 1175; R. LETTERON, *Le modèle français de transparence administrative à l'épreuve du droit communautaire*, *ivi*, 1995, p. 183.

rato la trasparenza amministrativa in Francia[145] e l'azione delle autorità amministrative indipendenti che sono state istituite all'epoca, specialmente la Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà (C.N.I.L.)[146] e la Commissione di accesso ai documenti amministrativi (C.A.D.A.)[147] hanno ormai sufficientemente impregnato la cultura della *fonction publique* perché l'equilibrio tra trasparenza e segretezza non ponga più difficoltà insormontabili. I dibattiti della *Conférence nationale* hanno mostrato che la trasparenza è oggi un valore condiviso.

---

[145] Loi n. 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*; loi n. 78-753 du 17 juillet 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* e loi n. 79-18 du 3 janvier 1979 *sur les archives* (*N.d.A.*).

[146] La *Commission Nationale Informatique et Liberté* (C.N.I.L.) esercita un potere di mediazione in caso di violazione dei diritti dei singoli, abusi o pratiche irregolari in materia di tutela dei dati personali: ogni cittadino può indirizzare denunce e segnalazioni all'autorità, che tenta una conciliazione amichevole e può sollecitare i responsabili a rimuovere l'abuso; nei casi più gravi trasmette gli atti all'autorità giudiziaria penale (Loi n. 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*). Di recente le è stato attribuito il potere di irrogare sanzioni pecuniarie nel caso di inadempimento degli obblighi posti con la decisione (Loi n. 2004-801 du 6 août 2004 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*). La C.N.I.L. può inoltre consentire ai singoli l'accesso alle informazioni contenute negli schedari di polizia. In tema si vedano: CNIL, *30è Rapport d'activité*, 2010 (*http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/La_CNIL/actualite/CNIL_DP-conference-presse_17-06-2010.pdf*); J. Morand Deviller, *Droit Administratif*, cit., p. 144 ss.; E. Barbry - V. Younes - Fellous, *Le respect des obligations "informatique et libertés" par les communes: un rapport alarmant de la CNIL à la veille d'une réforme de la loi*, in *La Gazette du Palais*, 2004, n. 200, p. 20-22; L. Costes, *L'activité de la CNIL en forte hausses*, in *Revue Lamy*, 2003, n. 160, p. 1-4; M. Gentot, *Vers un accroissement des pouvoirs de la CNIL?* in *Les Petites Affiches* (LPA) 1999, n. 152, p. 5-9.

[147] La *Commission d'Accès aux Documents Administratifs* (C.A.D.A.) è un'autorità amministrativa indipendente la cui finalità istituzionale è di "*veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs*" (Loi 78-753 du 17 juillet 1978; J. Morand Deviller, *Droit administratif*, cit., p. 146); esercita a tal fine poteri consultivi e di mediazione nel caso di illecito diniego del diritto di accesso ai documenti (espresso o tacito). Il ricorso preliminare alla C.A.D.A. è condizione di esperibilità della tutela giurisdizionale. In tema si vedano: D. Piveteau, *Le droit d'accès aux documents administratifs est-il une garantie fondamentale pour "l'exercice des libertés publiques" au sens de l'article 34 de la Constitution*, in *Revue Française de Droit Administratif* (RFDA), 2003, p. 135; C.A.D.A., *Documents administratifs: Droit d'accès et réutilisation*, Paris, La documentation française, 2008.

L'*autonomia* deve permettere al *service public* e alla *fonction publique* di prendere meglio in considerazione le aspirazioni individuali dei cittadini e degli stessi agenti pubblici. L'affermazione crescente della persona nella società moderna ha in particolare per conseguenza lo svilupparsi di una concezione più attiva della cittadinanza. Oggi molti cittadini giudicano le imprese secondo il metro della responsabilità sociale nei confronti dei dipendenti e dell'azione a favore dello sviluppo sostenibile. In questo contesto il *service public* non può più permettersi di considerare coloro che gli si rivolgono come semplici "amministrati" cui limitarsi ad applicare le regole fissate dal diritto, da una prassi abitudinaria o da direttive emanate dai superiori gerarchici. Ognuno degli attori del *service public* – che si tratti di un ospedale, una scuola o un servizio sociale – deve dunque beneficiare di un'autonomia sufficiente nei confronti delle autorità da cui dipende per adattarsi a tali nuove domande e apportare loro una risposta effettiva. Più autonomi i *services publics* saranno più capaci di adattarsi all'autonomia crescente degli individui e di rafforzare al tempo stesso il legame che li unisce ad essi.

In quanto coinvolti come qualsiasi cittadino dall'evoluzione delle mentalità, anche gli agenti pubblici si aspettano che da parte dei loro datori di lavoro sia presa meglio in considerazione la loro personalità. La soddisfazione di quest'attesa passa sicuramente attraverso l'applicazione di regole di gestione delle carriere più elastiche che non mirino più, com'è ancora oggi troppo spesso il caso, a racchiudere le peculiarità di ogni situazione individuale in norme giuridiche, ma lascino maggiore spazio a un dialogo tra agente e datore di lavoro. S'impone anche una nuova concezione delle relazioni in seno alla *fonction publique* in cui la considerazione delle specificità di ognuno arricchisca le relazioni gerarchiche. Da questo punto di vista sono già stati compiuti progressi significativi grazie allo sviluppo del dialogo di gestione in continuità con la L.O.L.F.: in tale quadro la decisione in materia di gestione delle risorse umane appartiene ormai al datore di lavoro, mentre le direzioni delle risorse umane esercitano nei suoi confronti un ruolo di prestatore di servizi.

c) L'*adattabilità* deve, in qualità di valore, assumere un significato più esteso di quello che le attribuisce il diritto amministrativo. Nella sua accezione giuridica "adattabilità" significa soltanto che il *service public* può essere adattato in permanenza alle mutevoli necessità dell'interesse generale di cui l'amministrazione è giudice. Ne risulta che gli utenti non sono titolari di un diritto al mantenimento del *service public*[148]: il potere delle autorità politiche democraticamente elette di modificare perimetro e organizzazione dei *services publics* non può essere messo in discussione poiché si tratta di scelte eminentemente politiche che l'elettore convalida dando il proprio voto ad una formazione o a un'altra. Ma l'adattabilità passa anche attraverso l'innovazione che consente di tener conto del modificarsi dei comportamenti sociali e delle evoluzioni tecnologiche. L'apertura di alcuni *services publics* di sabato e i notevoli progressi recenti di molte amministrazioni in tema di amministrazione elettronica evidenziano sufficientemente come i funzionari diano già attuazione all'adattabilità. Si tratta dunque di un valore emerso sul campo cui occorre in questo momento dare una consacrazione.

L'adattabilità riguarda anche l'evoluzione della carriera dei funzionari. Essa ha per conseguenza necessaria la separazione di *grade* e *emploi* che permette all'amministrazione di destinare i suoi agenti agli impieghi corrispondenti ai bisogni del *service public*, senza che vi faccia ostacolo il grado che tali agenti occupano in un determinato *corps*.

Suo corollario è la capacità di *anticipazione* che esige che i *services publics* siano in grado di valutare le conseguenze delle azioni di oggi sulla società di domani, conformemente per esempio allo spirito della Carta dell'ambiente[149] ormai integrata alla

---

[148] V. M. LOMBARD, *op. cit.*, p. 59 (*N.d.A.*).

[149] La Carta dell'ambiente completa il quadro dei diritti umani e principi della sovranità nazionale definiti dal Preambolo della Costituzione del 1958, insieme alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e al Preambolo della Costituzione del 1946 (v. Loi constitutionnelle n. 2005-205 du 1er mars 2005, *relative à la Charte de l'environnement*: *http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/const03.htm*). Vi sono in particolare enunciati i diritti a vivere in un ambiente equilibrato e rispetto della salute (art. 1) e di accesso alle informazioni ambientali (art. 7), il

Costituzione. In un momento in cui tutte le grandi imprese inseriscono lo *sviluppo sostenibile* nelle loro strategie e pratiche, il *service public* non può restare in disparte, come testimoniano le riflessioni in materia di "*governance* ecologica". Gli utenti hanno il diritto di aspettarsi dall'amministrazione che rispetti le norme ambientali, che integri gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle sue attività e nelle decisioni che adotta e infine che renda conto regolarmente delle decisioni che ha preso per migliorare i risultati sul punto.

La capacità di anticipazione implica inoltre la capacità dei pubblici poteri di prefigurarsi le conseguenze delle riforme legislative o regolamentari cui intendono procedere. A tal fine i progetti dei più importanti testi di modifica del diritto vigente devono essere accompagnati da *valutazioni d'impatto* che precisino gli effetti delle evoluzioni proposte, tanto sul piano giuridico che nel settore economico e sociale. I funzionari incaricati della realizzazione di tali studi devono essere messi in condizione di effettuare le ricerche necessarie a valutare i vantaggi ma anche gli eventuali inconvenienti di ciascuna delle misure proposte.

Tale valore impone infine ai pubblici poteri nazionali e locali di prevedere le risorse e le funzioni necessarie al funzionamento dei *services publics* di domani. La *gestione previsionale degli effettivi, degli impieghi e delle competenze (G.P.E.E.C.)* è ormai nota a tutti i datori di lavoro pubblici e comincia ad avva-

---

dovere di ciascuno di contribuire alla conservazione e miglioramento dell'ambiente (art. 2), di evitare danni all'ambiente e di limitarne le conseguenze (art. 3), di contribuire al risarcimento dei danni provocati all'ambiente (art. 4), il principio di precauzione (art. 5), dello sviluppo sostenibile (art. 6) e dell'educazione e formazione al rispetto dell'ambiente, oltre che del necessario contributo della ricerca e dell'innovazione alle politiche ambientali. In tema si vedano: P. HALINGREY, *Introduction au droit de l'environement*, Paris, Tec & Doc, 2011; R. ROMI, *Droit de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2010; P. MARTIN-BIDOU, *Droit de l'environnement*, Paris, Vuibert, 2010; J. MORAND DEVILLER, *Droit de l'environnement*, Paris, Que sais-je? PUF, 2010; M. PRIEUR, *La charte de l'environnement: droit dur ou gadget politique?*, in *Pouvoirs*, 2008, n. 127, p. 49-65; J.P. BROUANT - H. JACQUOT - J.P. LEBRETON, *Développement durable, urbanisme et droit*, in *Revue Française de Droit Administratif* (RFDA), 2006, p. 750; V. INSERQUET-BRISSET, *Droit de l'environnement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

lersi di strumenti efficaci come il repertorio interministeriale dei "mestieri" dello Stato, completato nel 2006, quello dei "mestieri" territoriali e quello della *fonction publique* ospedaliera di cui sarà disponibile una nuova versione tra oggi e la fine del 2008. Essa beneficia ugualmente dei lavori dell'*Observatoire de l'emploi public* creato nel 2000 per condurre studi statistici e prospettici sul pubblico impiego e favorire la creazione di strumenti che ne consentano lo sviluppo nelle differenti amministrazioni dove nei quindici anni a venire andrà in pensione circa la metà degli agenti. I progressi della G.P.E.E.C. dipendono oggi da una migliore diffusione delle tecniche che ne consentono l'applicazione nelle amministrazioni, in particolare grazie a guide metodologiche e alla messa in rete dei nominativi dei responsabili della sua implementazione nei vari servizi. Questi progressi sono indispensabili poiché la G.P.E.E.C. è lo strumento più adatto per consentire alle amministrazioni di anticipare i futuri bisogni umani dei *services publics*.

Principio classico del diritto dei *services publics*, l'adattabilità deve dunque, come l'eguaglianza, acquisire una nuova dimensione raggiungendo il *corpus* dei valori essenziali di *service public* e *fonction publique*. L'esempio dell'adattabilità illustra la fondatezza del metodo che in materia di valori conduce non a far *tabula rasa* del passato, ma ad attingere dall'esistente per dare una nuova forza alle nozioni più tradizionali.

d) La *continuità* è indissociabile da molte delle missioni affidate ai *services publics*. Un paese deve essere protetto in permanenza da eventuali minacce esterne, deve costantemente essere assicurata la sicurezza fisica delle persone, non deve interrompersi l'approvvigionamento in beni vitali per la sopravvivenza degli individui. La continuità giustifica la previsione di obblighi particolari per gli agenti incaricati del *service public*, in deroga alle norme del diritto comune e che ne consentono la requisizione ove sia in pericolo l'erogazione di una prestazione. Essa è la conseguenza della responsabilità di garanzia della coesione sociale che incombe sui *services publics* e implica un impegno costante. Nella

relazione tra funzionari e pubblici poteri la continuità non impone naturalmente a questi ultimi di mantenere inalterata la situazione giuridico-professionale degli agenti, i quali non hanno d'altra parte diritto, secondo la giurisprudenza del *Conseil d'État*, al mantenimento della disciplina cui sono sottoposti. Implica al contrario che i cambiamenti della situazione di ciascuno siano giustificati dalla tutela o migliore attuazione dei valori di *service public* e *fonction publique*. Nella relazione tra agenti e organizzazione di appartenenza continuità non significa intangibilità delle situazioni individuali, ma immutabilità dei valori comuni.

e) La *probità* è la contropartita delle prerogative esorbitanti dal diritto comune di cui dispongono i *services publics* per eseguire le loro missioni. Misure come la restrizione della libertà di circolazione, l'esazione delle imposte o ancora l'espropriazione per cause di pubblica utilità possono essere accettate dalla società solo nella misura in cui rispondono a finalità d'interesse generale e non al perseguimento di obiettivi privati. Il livello di corruzione della pubblica amministrazione è uno degli indicatori più pertinenti della salute della democrazia di un paese, il che giustifica che la pretesa d'integrità da parte degli utenti nei confronti dei funzionari non tolleri alcuna concessione. Da tal punto di vista la Francia dispone di agenti pubblici la cui probità è riconosciuta a livello internazionale. Va da sé che l'integrità dei funzionari sarà meglio garantita ove l'autorità gerarchica da cui dipendono rispetti tale principio. Pur se l'agente è legittimato a disobbedire a un ordine il cui effetto manifesto sia di mettere in discussione l'integrità dell'ente cui appartiene è naturalmente preferibile che non abbia mai l'occasione di trovarsi confrontato a un tale obbligo. Ove applicato agli agenti pubblici il valore di probità va tuttavia oltre lo stretto e necessario rispetto dell'integrità: impone al funzionario di affrontare le questioni che deve trattare con onestà intellettuale e senza lasciarsi guidare dalla sua personale soggettività o dalla volontà di mettersi in vista a poco prezzo. Può essere allettante sfruttare una determinata situazione per ottenere un certo riconoscimento professionale e rinunciare

per tale motivo a dare la risposta più conforme all'interesse pubblico. Un comportamento siffatto non è tuttavia quello che gli utenti hanno il diritto di pretendere dalla *fonction publique*: la probità deve essere anche morale e impone dunque all'agente un certo distacco nei confronti dei suoi interessi personali.

f) L'*esemplarità* deve essere la conseguenza dell'attuazione dei valori che precedono nel funzionamento quotidiano di *service public* e *fonction publique*. Poiché è titolare di prerogative particolari che consentono di intervenire nella vita economica e sociale del paese, l'amministrazione deve agire in modo irreprensibile al fine di meritare la fiducia dei cittadini. Sul piano delle relazioni professionali in seno all'amministrazione l'esemplarità s'impone in primo luogo a coloro che la dirigono, che si tratti dei ministri per la *fonction publique* statale, degli organi di governo locale per la *fonction publique* territoriale, o dei dirigenti che fanno parte del loro diretto *entourage*. Non è possibile chiedere al personale incaricato delle missioni d'esecuzione di dar prova della professionalità più esigente, se l'esempio non viene dal vertice della gerarchia.

Per quanto riguarda il rapporto che il *service public* instaura con gli utenti, l'esemplarità consiste nell'applicare a se stessi le regole il cui rispetto è imposto agli altri. Numerose imprese protestano contro le sanzioni di cui sono destinatarie per violazione della legislazione applicabile ai disabili o delle norme d'igiene e sicurezza, servendosi dell'argomento, spesso fondato, secondo cui in tali settori nemmeno le amministrazioni rispettano la legge. È dunque indispensabile per la credibilità del *service public* che esso dimostri la capacità di attuare in seno all'amministrazione le norme di cui sorveglia la corretta applicazione da parte del resto della collettività.

2.3.3. *I valori umani.*

Sino ad oggi i *services publics* e la *fonction publique* del nostro paese hanno dato un rilievo troppo scarso al rispetto dei valori umani. Non che gli agenti pubblici non sappiano dar prova

di cortesia, solidarietà o empatia: ogni giorno tali valori sono applicati spontaneamente in numerose scuole, ospedali, o ancora servizi sociali. Ma la cultura giuridica molto accentuata del *service public* e della *fonction publique* hanno comportato una forte diffidenza nei confronti di valori che non si lasciano inquadrare nelle categorie astratte del diritto poiché rinviano al comportamento concreto di ogni persona. È proprio perché la modernizzazione della *fonction publique* passa innanzi tutto per lo sviluppo della responsabilità intellettuale di ogni agente che oggi tali valori umani devono occupare tutto il posto che meritano. Considerato come una persona e non come uno degli ingranaggi della macchina amministrativa, il funzionario deve poter esprimere quotidianamente l'attaccamento ai valori umani o "umanisti" nell'ambito della sua attività professionale.

a) L'*impegno* traduce la volontà degli agenti pubblici di mettersi al servizio della collettività. I funzionari che si sono espressi all'epoca dei dibattiti della *Conférence nationale* hanno frequentemente insistito sul fatto che la loro scelta di carriera corrispondesse a una vocazione. È innegabile che l'atto di educare, curare o giudicare esige da parte di coloro che lo compiono un coinvolgimento particolarmente forte. Le persone che s'indirizzano ai *services publics* hanno il diritto di aspettarsi che il comportamento del loro interlocutore sia all'altezza di un tale impegno.

È inoltre compito dei datori di lavoro pubblici incoraggiare e valorizzare l'impegno dei funzionari durante tutta la carriera, il che implica che esso sia uno dei criteri di selezione dei candidati all'entrata nella *fonction publique*, da cui la necessità di prevedere nelle procedure di selezione prove che ne consentano la valutazione. L'impegno deve essere d'altra parte tenuto in considerazione al momento della valutazione degli agenti e favorire l'avanzamento di coloro che ne danno dimostrazione.

b) Il *rispetto* viene al quinto posto tra i valori auspicati dai funzionari per la *fonction publique* di domani secondo il sondaggio Ifop del gennaio 2008. Deve presiedere alle relazioni che s'instaurano tra gli agenti dei *services publics* in ambito profes-

sionale come tra agenti e utenti. Per quanto riguarda i primi, il principio di obbedienza gerarchica che si applica a tutti i funzionari, compresi gli stessi dirigenti, soggetti all'autorità politica, deve essere conciliato con la considerazione da parte del superiore della situazione specifica del subordinato. L'individualizzazione della situazione degli agenti passa anche attraverso l'instaurazione di relazioni umane più articolate, che non si limitino alla relazione elementare tra chi dà gli ordini e chi li esegue o all'applicazione di un testo. La *fonction publique* può essere investita di un miglioramento effettivo su questo aspetto, riducendo la profonda segmentazione in categorie gerarchiche e molteplici *corps*. Quest'ultima non facilita infatti lo svilupparsi di una cultura di ascolto e comprensione e di conseguenza l'attuazione di una vera e propria gestione delle risorse umane. Lo svilupparsi di una cultura della valutazione, la ricerca accresciuta di un'efficacia collettiva per ogni servizio e l'indietreggiare di un certo corporativismo sono le condizioni di un qualsiasi progresso in tali settori. Per quanto riguarda le relazioni tra agenti e utenti, grandi progressi sono già stati compiuti nei *services publics* con riguardo alla qualità della relazione, come testimoniano iniziative come la *Charte Marianne* sull'accoglienza nei *services publics*: lanciata nel 2002 tale Carta mira a garantire l'accoglienza nelle sue differenti forme (fisica, telefonica, elettronica, epistolare) e promuove valori come cortesia, accessibilità, rapidità, chiarezza delle risposte, ma anche spirito di ascolto, rigore e trasparenza. Già applicata spontaneamente da più di 2000 servizi, è stata resa obbligatoria per l'insieme dei servizi statali dal *Conseil pour la modernisation des politiques publiques*[150] che si è tenuto il 12 dicembre 2007.

[150] Il *Conseil pour la modernisation des politiques publiques* (C.M.P.P.) è un organo collegiale presieduto dal Presidente della Repubblica per l'elaborazione delle misure di attuazione della *Révision générale des politiques publiques* (R.G.P.P.), programma di modernizzazione dell'azione dello Stato lanciato nel giugno 2007 che coinvolge tutte le politiche pubbliche e i ministeri. La R.G.P.P. persegue tre obiettivi principali tra loro connessi: il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, la riduzione della spesa pubblica e la modernizzazione della *fonction publique* valorizzando le iniziative dei singoli agenti (*www.rgpp.modernisation.gouv.fr*), con la finalità unitaria di

Contribuisce inoltre a un miglioramento della situazione l'azione del Mediatore della Repubblica[151] che i cittadini possono adire

«dare allo Stato gli strumenti per adattarsi all'epoca attuale» (F.D. MIGEON, *La méthode RGPP: placer le changement au coeur de l'administration*, in *Revue française d'administration publique* (RFAP), 2010, p. 985 ss.). La prima parte della R.G.P.P. ("RGPP I") ha investito principalmente la riforma dei ministeri con l'obiettivo di renderli più efficienti e migliorare la qualità del *service public*. Tre sono le linee direttive perseguite in via principale: la riduzione del deficit pubblico (8% del PIL nel 2010), la semplificazione dell'amministrazione e la comparazione e analisi delle riforme intraprese da altri paesi paragonabili alla Francia. La seconda fase della R.G.P.P. ("RGPP II"), lanciata nel 2010, si propone di attuare le misure elaborate nella prima fase, con impulso affidato all'organizzazione ministeriale e particolare coinvolgimento del Presidente della Repubblica. Il miglioramento della qualità del servizio agli utenti è stato perseguito soprattutto mediante la politica del "*guichet unique*" (sportello unico), della "*dématérialisation*" dell'amministrazione (semplificazione e informatizzazione dei procedimenti), dell'implementazione della Carta "*Qualité dans les services publics*" e della "*Charte Marianne*", che si propone specificamente di facilitare l'accesso degli utenti, migliorando accoglienza, tempi di risposta e trattamento dei reclami. Per quanto riguarda gli agenti del *service public*, la R.G.P.P. intende favorirne la mobilità professionale, valorizzarne le competenze e *performances* e semplificarne il reclutamento. Nonostante una valutazione complessiva di segno generalmente positivo, non è agevole l'individuazione di risultati conseguiti ed economie realizzate: taluno attribuisce alla R.G.P.P. un risparmio pari a 7,7 miliardi di euro (lordi) nel triennio, altri sottolinea invece come il dato non sia condiviso da tutti gli attori e non corrisponda effettivamente alla realtà dei fatti (F. LAFARGE, *La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité*, in *Revue française d'administration publique* (RFAP), 2010, n. 136, p. 755-774). In tema si vedano: J. MORAND DEVILLER, *Droit Administratif*, cit., p. 133 ss.; J.M. BRICAULT, *L'impact de la RGPP sur le contrôle de légalité*, in *Revue française d'administration publique* (RFAP), 2010, n. 136, p. 943-954; F. LAFARGE et M. LE CLAINCHE, *La révision générale des politiques publiques*, *ivi*, 2010, n. 136, p. 751-754; P. BEZES, *Morphologie de la RGPP*, *ivi*, n. 136, p. 775-802; P. HALLINGER, *En finir avec la RGPP*, *ivi*, 2010, n. 136, p. 1007-1009; J. BROUILLET, *RGPP: Vers un État régulateur?*, in *Projet*, 2010, n. 318, p. 21-28; F. LAFARGE, *La méthode suivie par la révision générale des politiques publiques*, in *Revue française d'administration publique* (RFAP), 2009, n. 130, p. 409-414; F. LAFARGE, *… le lancement de la révision générale des politiques publiques*, *ivi*, 2007, n. 124, p. 683-696.

[151] Il "*Médiateur de la République*" è un'autorità amministrativa indipendente istituita nel 1973 (Loi n. 73-6 du 3 janvier 1973, art. 6, *instituant un Médiateur de la République*) di nomina governativa con mandato di sei anni non rinnovabili. Può essere adito da qualsiasi persona – fisica o giuridica – che ritenga che una pubblica amministrazione – lo Stato, gli enti locali, gli altri pubblici o in generale qualsiasi ente che abbia una missione di *service public* – abbia violato le proprie finalità istituzionali nell'adozione di un provvedimento. Il ricorso necessita dell'intermediazione di un parlamentare il quale ne autorizza e dispone la sottomissione al *Mediateur*, il quale esercita

tra gli altri casi ove si ritengano vittime di una violazione dei principi di buona amministrazione. Cortesia, capacità d'ascolto e considerazione sono altresì pretese che l'utente dei *services publics* può oggi esprimere nei confronti degli agenti incaricati del suo dossier. Questo non significa ovviamente che il funzionario sia tenuto a rispondere affermativamente a tutte le domande che gli vengano poste, poiché sarebbero altrimenti messe in pericolo la legalità e la tutela dell'interesse generale di cui egli deve ugualmente render conto. L'utente che si vede opporre un rifiuto ha tuttavia diritto di vedersene spiegare le ragioni con tatto e misura.

c) Infine il *senso di solidarietà* è indispensabile perché i valori repubblicani di fraternità, non discriminazione ed equità trovino una traduzione concreta nell'azione di ogni funzionario. Questi deve essere solidale con le persone confrontate a sofferenza, indigenza, o povertà estrema, contribuendo a dar loro conforto nella misura e nei limiti delle missioni affidategli. È importante che gli agenti pubblici in contatto con le persone in difficoltà siano incoraggiati a sviluppare la capacità di empatia. Quest'approccio può scontrarsi con una certa tradizione che impone ai funzionari di ignorare la dimensione emotiva delle situazioni che devono gestire, in nome di legalità e imparzialità. Ma

---

poteri di tipo persuasivo sul modello dell'*Ombusdam* svedese. Con riforma costituzionale del 2008 è stato creato il *Défenseur des droits* (Loi const. n. 2008-724 23 juillet 2008 *de modernisation des institutions de la Vè République*, che introduce l'art. 71-1 Const.; Loi organique n. 2011-333 du 29 mars 2011 *relative au Défenseur des droits*; Loi n. 2011-334 du 29 mars 2011 *relative du Défenseur des Droits*) che riassorbe competenze e funzioni del *Médiateur*, del *Défenseur des enfants* (istituito con Loi du 6 mars 2000 *instituant un Défenseur des enfants*) e della *Comission Nationale de Déontologie de la Sécurité* (C.N.D.S. istituita con Loi n. 2000-494 du 6 juin 2000 *portant création de la Commission nationale de déontologie de la sécurité*), titolare di un potere discilplinare sugli incaricati di funzioni di pubblica sicurezza. Si intende in tal modo rafforzare i poteri del *Défenseur* e aumentare il tasso di riuscita delle mediazioni, con capacità di individuazione di risposte adatte ad ogni singolo caso (J. MORAND DEVILLER, *Droit Administratif*, cit., p. 142 ss.). In tema si vedano: O. DORD, *Le défenseur des droits ou la garantie rationalisée des droits et libertés*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2011, p. 958; V. BARIGANT - E. GAMA - C. VET SINGH, *Le défenseur des droits*, *Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux* (CREDOF), 23 mars 2009.

tale principio non impedisce in numerosi casi un trattamento delle persone più deboli improntato alla comprensione. Questa d'altra parte è già la prassi di numerosi agenti pubblici negli ospedali, a scuola o nei servizi sociali. Questo comportamento va incoraggiata, dovendo ormai essere ritenuta un valore.

La solidarietà va inoltre attuata nell'organizzazione del lavoro in seno ai *services publics*, ove deve indurre lo svilupparsi di uno spirito di squadra tra agenti che consenta di coniugare efficacia collettiva e *performance* individuale. Molte missioni del *service public* non possono raggiungere un risultato soddisfacente se non vi partecipa in maniera completa l'insieme degli agenti che contribuiscono alla loro esecuzione. La solidarietà deve così sfociare su un'organizzazione del lavoro in cui l'obiettivo da raggiungere sia assistito dallo spirito di squadra.

Infine il datore di lavoro pubblico deve manifestare la propria solidarietà nei confronti degli agenti ove questi si trovino ad affrontare situazioni difficili nell'esercizio delle loro mansioni. Da questo punto di vista è esemplare l'obbligo che impone agli enti pubblici di fornire protezione ai funzionari perseguiti penalmente in conseguenza di fatti commessi nell'ambito delle loro attribuzioni (l. 13 luglio 1983, art. 11)[152].

---

[152] «*1. Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales. 2. Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui. 3. La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. 4. La collectivité publique est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. 5. La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale. Les dispositions du présent article sont applicables aux agents publics non titulaires.*» L'ordinamento fran-

Nessuno dei valori essenziali ivi citati è il risultato di una speculazione intellettuale gratuita. I valori tradizionali di uguaglianza, continuità e adattabilità sono profondamente radicati nella cultura del service public *e noti alla maggioranza degli agenti pubblici. Si tratta oggi di dare loro una nuova forza liberandoli dall'interpretazione puramente giuridica e conferendo loro una portata più generale nell'azione pubblica. Nemmeno i valori emergenti di traspa-*

---

cese distingue tra "*faute de service*" e "*faute personnelle*" per circoscrivere l'obbligo di «protezione» della pubblica amministrazione, che a sua volta fonda il diritto del funzionario ad essere tenuto indenne dalle richieste di risarcimento avanzate nei suoi confronti da terzi. La *faute de service* è quella commessa nell'ambito delle attribuzioni dell'agente, il cui risarcimento deve essere chiesto innanzi al giudice amministrativo; la *faute personnelle* al contrario «*révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences*» e la relativa azione di risarcimento deve essere esercitata innanzi al giudice ordinario. Come nell'ordinamento italiano, si è affermata un'interpretazione estensiva della *faute de service*, che ne ravvisa gli estremi tutte le volte in cui sia individuabile un qualsiasi nesso tra il comportamento e le attribuzioni dell'agente (v. S. SALON - J.C. SAVIGNAC, *Code de la fonction publique commenté*, Paris, Dalloz, 2008, p. 136-138). In tema si vedano: Conseil d'État, n. 332255 du 20 avril 2011, *La protection du fonctionnaire poursuivi pénalement ne peut être refusée qu'en cas de faute personnelle*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2011, p. 869; Cour administrative d'appel, n. 05PA03160 du 8 novembre 2007, *M.P. Rougelet*, *Conditions de mise en oeuvre de l'obligation, pour l'administration, de protéger ses agents dans une procédure pénale en diffamation engagée par un agent révoqué*, in *Recueil Lebon*, 2007; C. DEFFIGIER, *Une prise illégale d'intérêt est-elle par nature une faute personnelle qui ne peut se détacher du service?*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2010, p. 2165; S.J. LIEBER - D. BOTTEGHI, *Le régime de protection des agents publics*, *ivi*, 2010, p. 1138; J. BOUCHER, *La protection des agents publics en cas de poursuites pénales: le droit public et l'incertitude*, *ivi*, 2008, p. 800; D. BORDIER, *La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques*, *ivi*, 2008, p. 2319; P. SABLIÈRE, *Qu'est-ce qu'un manquement grave?*, *ivi*, 2007, p. 1571; L. HELMLINGER, *L'action récursoire de l'administration contre l'agent responsable d'un dommage*, *ivi*, 2006, p. 1794; C. DEFFIGIER, *La faute personnelle d'une particulière gravité, commise dans l'exercice des fonctions, engage la responsabilité de son auteur devant le juge judiciaire*, *ivi*, 2006, p. 1058; J. MORAND DEVILLER, *Droit administratif*, cit., p. 831 ss.; P. GONOD, *À propos de la responsabilité administrative*, in *Mouvements*, 2003, n. 29, p. 30-35; B. POUJADE, *La responsabilité pénale de l'Administration et de ses agents*, in *Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, 2002, n. 211, p. 8 et n. 212, p. 17; M.P. CHANLAIR, *Pour une pleine application de la protection des agents publics en cas de poursuites pénales*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2002, p. 781; D. DE BÉCHILLON, *La responsabilité administrative: retour aux sources*, in *Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, 2002, n. 211, p. 3; J.M. BRETON, *La protection fonctionnelle des agents de l'administration*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 1991, p. 171.

renza, rispetto ed efficienza sono sconosciuti nella misura in cui sono già messi in atto quotidianamente da un buon numero di servizi e frequentemente richiamati nel dibattito pubblico cui i funzionari hanno partecipato con l'insieme dei cittadini.

Fondarsi su valori familiari agli agenti pubblici è il miglior strumento per fare in modo che essi li facciano propri. Non si tratta d'imporre al service public *e alla* fonction publique *valori estranei alle nostre tradizioni (moralismo, attitudine "politicamente corretta", uniformità dei comportamenti, ecc.), ma di consacrare dei valori equilibrati per farne il fondamento del* service public *moderno.*

Applicando tali valori i funzionari susciteranno ancor di più la fiducia degli utenti che devono, in un contesto economico e sociale difficile, poter contare su services publics *affidabili.*

SECONDA PARTE

DIAGNOSI E INDICAZIONI: TRASFORMARE I *SERVICES PUBLICS* E LA *FONCTION PUBLIQUE* IN *ATOUTS* PER LA FRANCIA

SOMMARIO: 1. *La necessità di valori espliciti e condivisi per orientare il cambiamento*. – 1.1. Diagnosi: dei valori insufficientemente rispettati e talvolta difficili da conciliare nel funzionamento quotidiano del *service public* e della *fonction publique*. – 1.1.1. Le difficoltà nell'applicazione effettiva dei valori. – 1.1.2. L'insufficiente affermazione dei valori emergenti. – 1.1.3. La difficile conciliazione dei conflitti di valore. – 1.2. Orientamento strategico n. 1: precisare, diffondere e far vivere i valori del *service public* e della *fonction publique*. – 1.2.1. Enunciare i valori scegliendo i supporti appropriati. – 1.2.2. Diffondere i valori presso gli agenti del *service public*, gli utenti e i *partner* dell'amministrazione. – 1.2.3. Istituire un'istanza nazionale per vigilare sul rispetto dei valori, risolverne gli eventuali conflitti e farli vivere. – 2. *Chiarire le missioni e gli obiettivi del* service public *per rinforzarne l'efficienza*. – 2.1. Diagnosi: le missioni imprecise e la *governance* ineffettiva. – 2.2. Orientamento strategico n. 2: chiarire le missioni del *service public* e rinnovare il *management* della *fonction publique*. – 2.2.1. Conservare al *service public* un ambito esteso. – 2.2.2. Chiarire le missioni degli attori del *service public*. – 2.2.3. Modernizzare la *governance* e il *management* pubblici nell'ambito di un dialogo sociale rinnovato. – 3. *Istituire una* fonction publique *"de métiers" che sia un "*atout*" per la Francia*. – 3.1. Diagnosi generale e problematica: da una *fonction publique* di carriera parcellizzata, inpersonale e poco responsabile, ad una *fonction publique* attraente e professionalizzante. – 3.1.1. Il contesto. – 3.1.2. La diagnosi generale. – 3.1.3. Gli obiettivi da raggiungere. – 3.1.4. Le risposte che possono essere ideate. – 3.1.5. Una riforma attesa. – 3.2. Orientamento strategico n. 3: rifondare e semplificare l'organizzazione pubblica generale per costruire una *fonction publique* "*de métiers*". – 3.3. Orientamento strategico n. 4: migliorare il ruolo e la natura del contratto nella *fonction publique*. – 3.4. Orientamento strategico n. 5: rendere più attraente e professionalizzante

la carriera degli agenti delle tre *fonctions publiques* passando negli enti pubblici ad una vera e propria gestione delle risorse umane. – 3.4.1. Disciplinare. – 3.4.2. Assumere. – 3.4.3. Impiegare. – 3.4.4. Valutare. – 3.4.5. Promuovere. – 3.4.6. Retribuire. – 3.4.7. Formare. – 3.4.8. Informare. – 3.5. Orientamento strategico n. 6: migliorare la direzione generale della *fonction publique*. – 3.6. Come condurre e realizzare con successo la riforma della *fonction publique?* – 3.6.1. La preparazione della riforma. – 3.6.2. Il voto della riforma. – 3.6.3. L'applicazione della riforma. – 3.6.4. Gli effetti della riforma. – Conclusione.

La panoramica effettuata nella prima parte consente di mettere a fuoco la realtà dei *services publics* e della *fonction publique* nella Francia di oggi. L'obiettivo di questa seconda parte è stilare una diagnosi su questa realtà e formulare nel quadro di sei orientamenti strategici quaranta proposte per fare dei *services publics* e della *fonction publique* degli "*atouts*" per la Francia.

Bisogna cominciare dai valori che danno senso all'azione dei *services publics* e al lavoro degli agenti; sono così formulate proposte per far conoscere i valori e renderli vitali (I), pur se essi ispirano e giustificano più in generale tutte le proposte del libro bianco. Chiarendo le missioni del *service public* per renderlo più efficace (II) e istituendo una *fonction publique* di "mestieri" responsabile, mobile e performante (III), si può riuscire a porre nuovamente i valori a fondamento del *service public* e della gestione delle risorse umane degli enti pubblici.

Le proposte del libro bianco tengono in particolare conto delle "cento proposte" emerse dai contributi di tutti i partecipanti al dibattito della *Conférence nationale*[1].

1. *La necessità di valori espliciti e condivisi per orientare il cambiamento.*

L'effettività dei valori che caratterizzano il *service public* e la *fonction publique* si scontra talvolta con le contraddittorie interpretazioni che ne sono date, con gli ostacoli ricondotti al diritto

[1] Allegato n. 4, disponibile sul sito *www.ius-publicum.com/librobianco.*

pubblico o con la prassi amministrativa. Importanti diventano dunque quegli strumenti elaborati dagli agenti nell'azione quotidiana dei servizi che, superando gli ostacoli, garantiscono la realizzazione concreta di tali valori.

1.1. *Diagnosi: dei valori insufficientemente rispettati e talvolta difficili da conciliare nel funzionamento quotidiano del* service public *e della* fonction publique.

1.1.1. *Le difficoltà nell'applicazione effettiva dei valori.*

Qualche esempio consente di illustrare meglio le difficoltà.

a) *L'equità incrinata da alcuni sistemi di incarico e trasferimento*

In un certo numero di ipotesi il valore di equità si scontra con il rispetto di quello, altrettanto importante, della legalità. Un agente pubblico non può privilegiare un utente in difficoltà quando i termini stessi della legge che deve applicare vietino di farlo. Ma ci sono altre situazioni in cui il pregiudizio dell'equità deriva da semplici prassi amministrative con essa in contraddizione, come sottolinea Marcel Pochard nel *Libro verde sull'evoluzione del mestiere d'insegnante* del febbraio 2008. Una significativa percentuale di coloro che sono appena usciti dalle Università è destinata all'insegnamento in quartieri difficili dove invece sarebbe particolarmente necessario inviare insegnanti esperti. I neo laureati sono destinati ai posti più difficili, perché penalizzati dal sistema delle graduatorie che valorizza soprattutto l'anzianità. Se nel complesso solo il 14% degli insegnanti è destinato a scuole difficili, con riferimento ai soli neo laureati la percentuale sale al 35%; in alcune circoscrizioni la tendenza è più accentuata: a Créteil il 63% dei nominati in enti difficili è alla sua prima assegnazione.

Non si vuole qui affermare una correlazione necessaria tra competenza e anzianità, poiché senza dubbio un buon numero di insegnanti ottiene ottimi risultati anche con discenti in difficoltà. Ma è giocoforza ammettere che è paradossale che siano gli

insegnanti meno sperimentati ad essere collocati di preferenza in posti che l'amministrazione stessa ha riconosciuto difficili. In ciò vi è una doppia iniquità: nei confronti degli studenti dei quartieri difficili i cui bisogni specifici giustificherebbero la presenza di *équipes* d'insegnanti più diversificate e con maggiore esperienza; verso coloro che cominciano la carriera professionale in un contesto difficile che può provocare in alcuni una precoce delusione. L'amministrazione non è rimasta inerte e ha avvantaggiato gli insegnanti che scelgono di occupare i posti in questione, anche se tale utile misura non si è rivelata sufficiente a invertire la tendenza. L'iniquità nell'assegnazione dei posti ai neo laureati non riguarda solo l'insegnamento, ma si ritrova ad esempio anche per la polizia nazionale.

b) *La "*fraternité*" e le discriminazioni*

Le discriminazioni non risparmiano né la *fonction publique* né il *service public* nelle relazioni con gli utenti.

Le più evidenti discriminazioni in seno alla *fonction publique* riguardano quattro settori. Anzitutto non sempre lo Stato riesce a rispettare il tasso di impiego del 6% di disabili sul totale dei dipendenti imposto dalla l. 10 luglio 1987 *a favore dell'occupazione dei lavoratori handicappati*: nel 2004 il tasso era infatti del 4,7%, con una situazione nello stesso anno all'incirca uguale (4,5%) per la *fonction publique* territoriale ed ospedaliera. Tale percentuale dovrebbe in futuro migliorare grazie alla l. 11 febbraio 2005 *per l'eguaglianza dei diritti e delle chances, la partecipazione e la cittadinanza delle persone handicappate*[2] con cui si è creato un fondo per l'inserimento delle persone disabili nella

[2] La *loi "pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées"* detta *Loi Handicap* (Loi n. 2005-102, du 11 février 2005) intende concretizzare alcuni principi fondamentali quali la garanzia per i disabili dell'accessibilità generalizzata della vita sociale in tutti i suoi aspetti (educazione, lavoro, trasporti…); il diritto alla percezione di un'indennità, la partecipazione alla vita locale attraverso le "*Maisons départementales des persones handicapées*"… In tema si vedano: *De nouvelles mesures pour l'égalité des chances* (senza firma), in *Semaine sociale Lamy*, 2009, n. 1423, p. 5; "*Aspects essentiels de la loi du 11 février 2005, dite loi pour l'égalité*

fonction publique (F.I.P.H.F.P.)[3] cui devono contribuire i datori di lavoro pubblici che non rispettino l'obiettivo di occupazione del 6%. Nel Consiglio dei Ministri del 17 ottobre 2007 si è inoltre deciso di innalzare le assunzioni di disabili per il 2008 del 25%, comminando sanzioni pecuniarie ai trasgressori.

In secondo luogo i figli degli immigrati hanno minore accesso alla *fonction publique*, ad esempio nel 2003 se i figli di due genitori immigrati rappresentavano il 3,7% della popolazione attiva e il 3,9% dei dipendenti del settore privato, essi costituivano soltanto il 2,3% degli effettivi totali della *fonction publique* (con un deficit cioè del 40% circa).

In terzo luogo se le donne nel 2004 rappresentavano il 58,6% delle persone impiegate nella *fonction publique*, esse occupavano soltanto il 22% dei posti di direzione.

In quarto luogo le prassi amministrative in materia di accesso alla formazione conducono in casi ancora troppo numerosi a penalizzare gli ultracinquantenni che pur rappresentano il 28% degli effettivi del *service public* nel 2005. L'amministrazione in alcuni casi non sembra ancora aver preso piena coscienza della nuova redazione dell'art. 6 della l. 13 luglio 1983 come risultante dall'*ordonnance* 2 agosto 2005, che fa dell'assenza di un limite di età per l'accesso alla *fonction publique* una regola e del permanere di tali limiti un'eccezione[4]. Con una deliberazione del 1° ottobre 2007 la H.A.L.D.E.[5] ha dichiarato il carattere discrimina-

---

des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées" (senza firma), in *Reliance*, 2006, n. 22, p. 81-85; S. Douay, *La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*, in *La Semaine Juridique - édition générale* (JCP G), 2005, n. 11, p. 477-479; G. Guglielmi - G. Koubi, *L'égalité des chances. Analyses, évolutions, perspectives*, Paris, La Découverte, 2000.

[3] *Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique:* Loi n. 2005-102 du 11 février 2005, cit.; décret n. 2006-501 du 3 mai 2006 *relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique*.

[4] V. loi du 13 juillet 1983, art. 6: «*2. Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race. (…) 4. De même, des conditions d'âge peuvent être fixées, d'une part, pour le re-*

torio del limite di età fissato a quarantacinque anni per l'assunzione degli infermieri da un decreto del 30 novembre 1988.

> *Se è vero che il 18% dei ricorsi registrati dalla H.A.L.D.E. nel 2007 riguardava l'impiego nel settore pubblico – cioè una percentuale inferiore a quella del settore privato che è stata del 32% – occorre tuttavia ricordare che l'impiego pubblico rappresenta soltanto il 20% circa dell'occupazione totale in Francia. Ciò relativizza la constatazione formulata frequentemente secondo cui in materia di impiego il settore pubblico sarebbe sensibilmente meno discriminante del privato.*

Le statistiche della H.A.L.D.E. mostrano che le discriminazioni fra gli utenti del *service public* – che a torto o a ragione essi ritengono di avere subito – riguardano la totalità dei suoi settori di intervento: giustizia, sicurezza sociale, educazione, prigioni o ancora ospedali. Tali discriminazioni provengono anzitutto da alcune norme la cui applicazione si è rivelata iniqua per alcune categorie di persone. La H.A.L.D.E. (deliberazione 9 ottobre 2006) ha considerato discriminatoria la disciplina delle pensioni civili e militari delineata dalla legge (art. 68, legge correttiva della finanziaria 2002), perché manteneva una differenza di trattamento tra i funzionari e i militari a seconda che avessero o no la nazionalità francese[6]. Risultano inoltre discriminatorie alcune

---

crutement des fonctionnaires dans les corps, cadres d'emplois ou emplois conduisant à des emplois classés dans la catégorie active au sens de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, d'autre part, pour la carrière des fonctionnaires lorsqu'elles résultent des exigences professionnelles, justifiées par l'expérience ou l'ancienneté, requises par les missions qu'ils sont destinés à assurer dans leur corps, cadre d'emplois ou emploi». In tema: D. JEAN-PIERRE, *La disparition progressive des limites d'âge pour l'accès à la fonction publique*, in *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales* (JCP A), n. 40, 3 Octobre 2005, p. 1328.

[5] Sulla H.A.L.D.E. vd. *supra*, nt. 141.

[6] Loi n. 2002-1576 du 30 décembre 2002, art. 68. In tema si vedano inoltre: Conseil d'État, ass., 30 novembre 2001, *Ministère de la défense c. Diop,* ove si afferma che «*la différence de situation existant entre d'anciens agents publics de la France, selon qu'ils ont la Nationalité Française ou sont ressortissants d'Etats devenus indépendants ne justifie pas, eu égard à l'objet des pensions de retraite, une différence de traitement*», con nt. di P. WACHSMANN, *Les lois instituant des discriminations selon la nationalité devant*

prassi che portano all'esclusione, come il divieto di accesso alla sala d'udienza di un tribunale opposto ad una persona che portava un turbante sikh (deliberazione 5 giugno 2006), il mancato adeguamento dei locali di un *service public* che impediva l'accesso ad una persona disabile (deliberazione 11 dicembre 2006), o ancora la decisione di un comune di destinare un terreno privato di proprietà di un membro della comunità delle «*gens du voyage*»[7] per la creazione di un'area di accoglienza per tali persone quando erano rinvenibili terreni comunali liberi (deliberazione 9 gennaio 2006).

Pur lontane dal risparmiare il mondo dell'impresa, le discriminazioni sono dunque reali anche in seno al *service public* e alla *fonction publique* e mettono in discussione i valori di *fraternité*, *égalité* ed *équité*, ma anche di *exemplarité*, che devono caratterizzarla.

Si formuleranno in prosieguo alcune proposte per la lotta contro le discriminazioni (v. *infra*, cap. 3.4).

c) Il valore di stabilità contraddetto dagli ostacoli alla mobilità funzionale

La mobilità funzionale – sia che si attivi entro le *fonctions publiques*, dalla *fonction publique* verso il privato o sul piano geo-

---

le Conseil d'Etat français, in *Revue trimestrelle des droits de l'homme* (Rev. trim. dr. h.), 2003, p. 303 ss.; Tribunal Administratif Bordeaux, n. 0704572, 8 octobre 2008, *M. Ahmed F.*; Halde, Delib. n. 2007-44 du 5 mars 2007; Halde, delib. n. 2008-95 du 5 mai 2008.

[7] L'espressione «*gens du voyage*» indica le persone che non hanno né domicilio né residenza fissa da più di sei mesi in uno Stato membro dell'Unione europea (Loi n. 69-3 du 3 janvier 1969, *relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe*) il cui tradizionale ambiente abitativo è costituito da residenze mobili (Loi n. 2000-614 du 5 juillet 2000, *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, art. 1). Nel linguaggio comune si usa generalmente per indicare le popolazioni rom. In tema si vedano: C. Le Berre, *Les gens du voyage: une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte*, in *Revue droit public* (RDP), 2008, p. 891 ss.; E. Aubin, *La commune et les gens du voyage*, Paris, Berger-Levrault, 2005; D. Merchat, *Accueil et stationnement des gens du voyage*, Paris, Le Moniteur, 2001.

grafico – coincide con una forte attesa degli agenti pubblici. Dall'inchiesta Ifop – svolta in occasione della settimana della *fonction publique* 4-8 febbraio 2008 – risulta che il 64% dei funzionari considera per sé importante lo sviluppo della mobilità, e la tendenza è particolarmente marcata per i funzionari di categoria C.

Questa considerazione dei funzionari contrasta singolarmente con la realtà: al 31 dicembre 2004 solo il 4,9% degli agenti civili statali non era più nell'amministrazione d'origine, con una percentuale di poco aumentata rispetto agli anni precedenti (1996: 4,2%). Tra gli agenti in posizione di mobilità funzionale, sotto forma di *détachement*[8] o di *mise à disposition*[9], quelli di categoria A[10] costituiscono i due terzi del totale, il che dimostra come la specifica aspirazione dei funzionari di categoria C alla mobilità sia attualmente poco soddisfatta. La complessità dei procedimenti giuridici di *détachement*, *mise à disposition* o ancora *disponibilité*[11] per esercitare un'attività nel settore privato, la debolezza degli strumenti d'accompagnamento della mobilità, la riluttanza di alcuni *corps* ad accogliere agenti mobili, o ancora la difficoltà di accesso alle informazioni sui posti vacanti, costituiscono tutti freni allo sviluppo della mobilità.

Nell'utilizzazione della mobilità, come nell'impiego dei disabili, i pubblici poteri non sono rimasti inerti. La l. 2 febbraio 2007 di modernizzazione della *fonction publique* ha facilitato i trasferimenti nel settore privato, in particolare consentendo ai funzionari che desiderino avviare un'impresa di cumulare altri redditi con il loro impiego per un massimo di due anni. Nel quadro di un insieme di orientamenti sulla mobilità, definiti a seguito delle conclusioni della conferenza "percorsi professionali" dell'autunno 2007, il progetto di legge sulla mobilità e i percorsi professionali prevede di moltiplicare le modalità d'accesso diretto o semplificato fra tutti i *corps* e *cadres d'emplois*[12].

[8] Vedi *supra*, nt. 99.

[9] Vedi *supra*, nt. 100.

[10] Vedi *supra*, pp. 49.

[11] Vedi *supra*, nt. 102.

[12] V. *supra* B. GAGLIARDI, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXIX ss.

Gli indicatori di mobilità consentiranno di valutare l'efficacia delle politiche condotte per adeguare in maniera effettiva il valore di adattabilità del *service public* ai bisogni dei cittadini, di cui la mobilità dei funzionari è ovviamente uno strumento privilegiato, poiché i posti dichiarati vacanti – sui quali gli agenti hanno possibilità di fare domanda – devono essere destinati agli enti sempre più in ragione della cura dei bisogni della popolazione.

1.1.2. *L'insufficiente affermazione dei valori emergenti.*

Se in Francia *service public* e *fonction publique* si conformano generalmente ai valori tradizionali di legalità, neutralità o ancora probità, essi trovano maggiori difficoltà nel far propri i valori emergenti come *performance*, trasparenza e autonomia.

Ciò non deriva da una cattiva volontà degli agenti, poiché sia la *Conférence nationale* che i diversi sondaggi d'opinione realizzati durante il suo svolgimento mostrano una forte adesione dei funzionari ai valori emergenti. Gli ostacoli sono in realtà di tipo strutturale e il valore della *performance* ne fornisce un buon esempio[13]. Lo Stato (vedi la L.O.L.F.) ed anche un buon numero di enti locali si sono dotati di indicatori di *performance*, che seppur talora perfettibili costituiscono nondimeno la base necessaria di uno sviluppo della valutazione. Affinché questo valore divenga effettivo, occorre che gli indicatori siano introdotti negli obiettivi assegnati ad ogni agente e a ogni squadra e conseguentemente assurgano a parametro della valutazione della loro azione. In altri

[13] La L.O.L.F. (vd. *supra*, nt. 143) introduce nell'ordinamento giuridico francese la nozione di *performance*, prevedendo che alla legge finanziaria annuale siano associate apposite liste contenenti gli indicatori di *performance* utili a valutare i programmi previsti dalla legge stessa ("*projet annuel de performances*"), con sintesi di azioni, costi associati, obiettivi e risultati attesi. La valutazione dei risultati conseguiti alla luce del *projet annuel* è riportata nel "*rapport annuel de performances*" annesso per ciascun progetto alla "*loi de réglement*" (legge di bilancio; Loi organique n. 2001-692 du 1er août 2001 *relative aux lois de finances,* art. 58 e ss.). In tema si vedano: X. CABANNES, *La recherche de performance des dépenses publiques de santé*, in *La Gazette du Palais*, 2010, n. 15-16, p. 23-26; J. LAPIN, *Performance et fonction publique de l'Etat: les récentes réformes*, in *Revue Française d'Administration Publique* (RFAP), 2009, n. 131, p. 601-614.

termini se i manager pubblici per dirigere l'azione delle loro squadre non si basano sugli indicatori di *performance*, quest'ultima resterà un valore astratto che non sarà interiorizzato dagli agenti.

L'esempio sottolinea la particolare responsabilità che incombe sui quadri dirigenti della *fonction publique* per quanto riguarda l'appropriazione di tali valori emergenti da parte di *service public* e *fonction publique*. Le riforme a carattere giuridico, per quanto necessarie alla modernizzazione della *fonction publique*, non possono essere sufficienti a produrre un effetto utile sui valori emergenti se i responsabili più eminenti del *service public* amministrativo non vigilano sulla loro attuazione.

1.1.3. *La difficile conciliazione dei conflitti di valore.*

Sono rari i funzionari che non si sono confrontati nel corso della carriera con palesi contraddizioni tra i valori. Se la qualità contribuisce all'efficacia, la valutazione alla *performance* e la *fraternité* alla solidarietà, non sempre si può dire che i valori siano in un rapporto reciproco di complementarità.

Di fronte alla domanda di un utente in situazione precaria che si ritiene di poter soddisfare solo violando il diritto vigente, il funzionario è attanagliato dal dilemma dell'osservanza del valore della legalità (che lo condurrebbe al rigetto puro e semplice dell'istanza) e del valore dell'uguaglianza (che vieta qualsiasi trattamento di favore in ragione di una condizione individuale), rispetto alla considerazione dei valori di solidarietà ed equità (che potrebbero condurlo a curare l'indigenza individuale dell'utente). In nome dell'efficacia e della *performance* bisogna dedicare soltanto il tempo strettamente necessario al trattamento della domanda di un utente oppure per rispetto occorre prendersi un tempo necessario ad ascoltare le sue preoccupazioni, anche se prive di un rapporto diretto con l'oggetto della domanda? Numerosi agenti pubblici potrebbero illustrare questi paradossi con esempi vissuti.

Jean Paul Delevoye, *ex* ministro, Mediatore della Repubblica, membro dell'istanza collegiale della *Conférence nationale*,

dichiarava in occasione della conferenza di chiusura della settimana della *fonction publique*: «i prefetti sono tenuti ad eseguire le pronunce giurisdizionali sugli affitti non pagati, seppure soggetti all'obbligo di dare un nuovo alloggio alle persone coinvolte in virtù del diritto immediatamente azionabile all'abitazione. In una tale situazione come misurare la *performance*?»

Seppure fonte di problemi, i conflitti di valore nondimeno riflettono la ricchezza dei principi che disciplinano *service public* e *fonction publique*; negarne alcuni in nome di una coerenza pura e perfetta equivarrebbe a impoverire quei valori che danno vita all'interesse generale. La sfida non è dunque vietare qualsiasi contraddizione nel sistema di valori del *service public* e della *fonction publique*, ma individuare degli strumenti che aiutino i funzionari a superare correttamente tali conflitti.

1.2. *Orientamento strategico n. 1: precisare, diffondere e far vivere i valori del* service public *e della* fonction publique.

1.2.1. *Enunciare i valori scegliendo i supporti appropriati.*

Proposta n. 1: Una «carta dei valori di service pubblic *e* fonction publique*».*

La prima misura da adottare è naturalmente scrivere i valori in un testo che li definisca e cataloghi secondo due opzioni possibili: o i valori sono recepiti in un testo a portata normativa (legge o decreto) e perciò si impongono ai funzionari, oppure sono raccolti in un testo sprovvisto di tale portata (una carta o una guida di buone pratiche) cui si chiede agli agenti di aderire. Si sono viste entrambe le modalità (v. parte prima, § II).

La fonte appropriata per accogliere i valori del *service public* e della *fonction publique* sarebbe la legge, non tanto in ossequio alla riserva di legge sulle «garanzie fondamentali accordate ai funzionari civili e militari dello Stato» (art. 34 Cost.) poiché non tutti i valori vi rientrano, quanto perché la legge è indispensabile per imporre gli stessi valori anche agli enti locali che si amministrano liberamente secondo l'art. 72 Cost. Infatti un semplice de-

creto dello Stato adottato da autorità che dispongono unicamente di potere regolamentare non sarebbe applicabile agli agenti della *fonction publique* territoriale, sicché parrebbe logico menzionare i valori nella l. 13 luglio 1983 sulle tre *fonctions publiques*. Danimarca e Spagna hanno integrato i valori di *service public* e *fonction publique* nella legge, anche se questo non è un argomento decisivo perché la portata della legge è molto diversa a seconda dei sistemi giuridici propri di ogni paese e l'esercizio della comparazione è dunque pericoloso. In Francia alcuni tra i cataloghi di valori del *service public* sono stati adottati con decreto, come il codice di deontologia della polizia nazionale e quello degli agenti della polizia municipale[14].

L'opzione per un testo normativo solleva tre difficoltà. La prima è di ordine giuridico e riguarda la peculiarità di taluni valori – come uguaglianza, adattabilità o responsabilità – che enunciati in norma potrebbero non avere un significato coincidente con quello affermato dalla giurisprudenza, come quando il legislatore intende dare dei valori una definizione innovativa rispetto a quella risultante dal preesistente *corpus juris*. Se è vero che ai giudici spetta di risolvere le contraddizioni tra il senso giuridico di un termine e il suo significato in quanto valore, sino al punto di divenire veri e propri arbitri dell'interpretazione e della portata che della stessa conviene dare, si deve tuttavia riconoscere che ciò non è opportuno ove i valori abbiano come fine quello di dare un senso all'azione dei *services publics* e degli agenti.

La seconda invece è una difficoltà pratica. I valori del *service public* e della *fonction publique* evolvono poiché si nutrono delle trasformazioni della società. Non credo che il valore dell'efficacia dell'azione dell'amministrazione pubblica avrebbe suscitato una particolare adesione anche solo dieci anni fa mentre nel 2008 i funzionari la collocano al primo posto tra i valori del futuro[15]; in un mondo in rapida evoluzione valori oggi dimenticati possono tra qualche anno diventare indispensabili al buon funzionamento del *service public* e della *fonction publique*. L'in-

[14] Vedi *supra*, pp. 76-77.
[15] Vedi *supra*, p. 92 ss.

terpretazione in senso evolutivo di un corpo di valori *inciso nel marmo della legge* sarebbe certo più difficile rischiandosene l'irrigidimento e la rapida ineffettività.

La terza è di tipo strategico ed è di gran lunga la principale. Molti dei partecipanti ai dibattiti della *Conférence nationale* hanno criticato l'eccessivo peso del diritto nel funzionamento del *service public* e della *fonction publique*. In un contesto in cui la gestione delle risorse umane si riduce oggi già troppo all'applicazione dei testi normativi, l'aggiunta di un nuovo strato all'accumularsi di quelli preesistenti si scontra con la rifondazione di *service pubblic* e *fonction publique* attraverso la semplificazione dei procedimenti e l'ascolto dei bisogni degli utenti. I funzionari hanno sinora tollerato a sufficienza l'imposizione di norme; è giunto il tempo di restituire loro fiducia valorizzandone il senso di responsabilità e il desiderio di cambiamento, lasciando a loro i valori piuttosto che costringerli ad applicarli.

Tali argomenti sono in definitiva a favore dell'opzione di un testo non normativo: sembra nettamente preferibile rendere i valori strumenti di trasformazione del *management* e della gestione pubblica piuttosto che nuove fonti di un diritto della *fonction publique* che è ben lungi dall'esserne sfornito. Ciò non significa che la Carta dei valori possa ignorare i principi scritti nelle fonti del diritto, poiché la Carta deve ricordare dei valori la relativa base giuridica (principi costituzionali, leggi, decreti, ecc.).

Se la prassi mostra che taluni tra i valori menzionati nella Carta devono stabilmente guidare l'azione del *service public* e dei suoi agenti, non si può neppure escludere che si voglia in futuro completare le disposizioni di legge relative a diritti e obblighi dei funzionari (l. 13 luglio 1983), valutando altresì la necessità di un'estensione della legge stessa agli agenti contrattuali di diritto pubblico e di diritto privato che partecipano all'esecuzione del *service public* amministrativo per conto del datore di lavoro pubblico.

L'attuazione dei valori della Carta da parte di questi ultimi nel loro lavoro quotidiano non dispensa evidentemente il legislatore, se lo considera opportuno, dal precisare che i diritti e gli

obblighi del titolo I si applicano all'insieme degli agenti che partecipano all'esecuzione del *service public* amministrativo, quale che sia il loro statuto. Se a prescindere dalla lettera dell'art. 2, titolo I, della legge medesima, il regime di diritti e obblighi in esso previsto si applica comunque agli agenti contrattuali di diritto pubblico, non così per gli agenti contrattuali di diritto privato con un problema che potrebbe aggravarsi ove il *service public* amministrativo di domani fosse chiamato ad accoglierne al suo interno un numero maggiore. L'estensione sarebbe opportuna nella misura in cui la giustificazione di questi diritti e obblighi risieda nella specificità stessa del *service public* alla cui esecuzione partecipano tali agenti di diritto privato. Essa richiederebbe tuttavia un adeguamento delle disposizioni del codice del lavoro; per esempio la nozione di illecito disciplinare prevista dall'art. 29, l. 13 luglio 1983, ha un'estensione più ampia nei confronti dei funzionari, per i quali può dar luogo ad una sanzione disciplinare anche un fatto della vita privata.

1.2.2. *Diffondere i valori presso gli agenti del servizio pubblico, gli utenti e i partner dell'amministrazione.*

La scelta di catalogare e definire i valori di *service public* e *fonction publique* in via non normativa implica un'attenzione particolare affinché gli agenti li assumano come propri. I poteri pubblici dovranno dar prova di spirito d'iniziativa per diffondere i valori. Anche i cittadini sentono come propri i valori di *service public* e *fonction publique* sicché devono essere messi in condizione di verificare se il servizio reso è conforme ai valori che debbono perciò essere resi pubblici.

Proposta n. 2: Assicurare l'effettiva applicazione della Carta negli enti pubblici.

Si propone un piano di azione che comprende le quattro seguenti misure.

Affidare ai ministri e ai dirigenti degli enti pubblici l'obiettivo di promuovere l'effettiva applicazione della «Carta dei valori

del *service public* e della *fonction publique*» da parte dell'insieme degli agenti posti sotto la loro autorità. Il coinvolgimento di ministri e dirigenti è indispensabile in un momento di riforma del *management* pubblico: trattasi di un'eccellente occasione per provare la loro capacità di convincere gli agenti dell'utilità dei valori per il miglioramento della qualità del servizio al pubblico.

Affidare in ogni ministero e in ogni servizio, stabilimento o ente significativo un compito di consulenza in materia di valori ad un agente esperto. Diversamente i valori rischiano di essere lasciati da parte a causa delle contingenze del lavoro quotidiano. La diffusione e la consulenza in materia debbono essere in capo ad una persona riconosciuta che disponga di un'autonomia sufficiente la quale vigilerà sull'applicazione delle direttive generali che concernono i valori, informerà i responsabili delle eventuali difficoltà incontrate dagli agenti e più in generale potrà adottare qualsiasi iniziativa appropriata per migliorarne l'effettività, in particolare consigliando gli agenti che si trovano ad affrontare conflitti di valore o casi di violazione di questi ultimi.

Sarebbe auspicabile integrare la formazione iniziale e continua dei funzionari con l'insegnamento dei valori, poiché la formazione è il metodo più appropriato per la loro diffusione. L'insegnamento dei valori, piuttosto che costituire l'oggetto di lezioni teoriche, dovrebbe basarsi su casi pratici che dimostrino contemporaneamente l'utilità concreta dei valori nel funzionamento quotidiano del *service public* e gli strumenti per risolverne gli eventuali conflitti.

Fare dell'attuazione dei valori uno dei criteri di valutazione degli agenti. L'approccio permette al valutatore di determinare se, oltre all'esatto adempimento delle mansioni quotidiane, l'agente esercita la sua missione conformemente all'etica del *service public* e della *fonction publique*. L'agente potrà dal canto suo domandare al datore di lavoro che i valori siano presi in considerazione nella definizione degli obiettivi che gli sono fissati. I valori contribuiranno così ad arricchire il dialogo tra valutatore e valutato e attraverso questo stesso strumento a dare al processo di valutazione

tutta l'efficacia manageriale che gli è propria. Concretamente i sistemi di valutazione degli agenti dovranno comprendere il modo nel quale essi assolvono alle esigenze determinate dai valori.

Trattandosi degli utenti e dei partner dell'amministrazione converrà prendere tutte le misure di pubblicità appropriate per informarli sulla portata della «Carta dei valori del *service public* e della *fonction publique*».

L'affissione nei servizi che accolgono il pubblico, la distribuzione sotto forma di opuscoli agli utenti o sui siti internet delle amministrazioni pubbliche sono tutte misure di pubblicità indispensabili per l'informazione degli utenti dell'esistenza dei valori e del loro significato. I valori devono in particolare essere portati a conoscenza dei gruppi professionali e delle organizzazioni il cui ruolo è di esercitare un'influenza sull'orientamento delle politiche pubbliche e sulle decisioni degli agenti pubblici che le applicano. Queste pratiche, che sono perfettamente legali, possono ciononostante mettere il funzionario in una situazione delicata, poiché gli utenti organizzati in *lobbies* dispongono di un maggior numero di mezzi per far valere le loro posizioni rispetto ai normali cittadini. È dunque indispensabile che i diversi gruppi d'influenza sappiano che le loro pratiche saranno trattate dai funzionari osservando uguaglianza, imparzialità e probità.

Oltre a tali misure d'informazione sarebbe opportuno associare gli utenti alla valutazione sull'applicazione dei valori nei *services publics* e nella *fonction publique*; l'agente incaricato dei valori menzionato poc'anzi potrebbe animare un comitato costituito da funzionari e utenti che si riunisca periodicamente per analizzare, a partire da esperienze vissute, il modo in cui il singolo *service public* applica concretamente tali valori. Dai dibattiti della *Conférence nationale* risulta che è apparsa talvolta una certa frattura tra utenti insoddisfatti del *service public* e funzionari che criticano l'incomprensione di cui sono vittime. Il tema dei valori sembra particolarmente appropriato per superare i malintesi e migliorare la comprensione reciproca tra i prestatari del *service public* e coloro cui esso è destinato.

1.2.3. *Istituire un'istanza nazionale per vigilare sul rispetto dei valori, risolverne gli eventuali conflitti e farli vivere.*

Proposta n. 3: Istituire una commissione nazionale dei valori del service public *e della* fonction publique *nominata dai tre consigli superiori della* fonction publique[16] *al fine di vigilare sul rispetto dei valori, risolverne gli eventuali conflitti e farli vivere.*

L'importanza del ruolo dei valori nel funzionamento futuro del *service public* e della *fonction publique* giustifica l'istituzione di un'istanza nazionale specificamente incaricata di tale questione, con quattro responsabilità essenziali. In primo luogo dovrebbe assumere un ruolo di animazione della rete degli agenti incaricati dei valori nominati nelle singole amministrazioni: formazione, as-

[16] Per ciascuna *fonction publique* esiste un organo nazionale paritario in cui si riuniscono i rappresentanti delle amministrazioni e quelli del personale per lo svolgimento di funzioni essenzialmente consultive. I due consigli superiori della *fonction publique* statale e di quella ospedaliera sono inoltre competenti a decidere dei ricorsi contro le decisioni assunte in materia disciplinare, sulle promozioni o in casi di licenziamento per insufficiente rendimento (Loi du 11 janvier 1984, artt. 12-13; décret n. 82-450 du 28 mai 1982; Loi du 9 janvier 1986, artt. 11-14; décret n. 88-981 du 13 octobre 1988; sul *Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*: Loi du 26 janvier 1984, artt. 8-11; décret n. 84-346 du 10 mai 1984). I pareri dei consigli superiori non hanno efficacia vincolante: l'autorità incaricata dell'esercizio del potere disciplinare può infatti discostarsene (Tribunal Administratif de Besançon, req. n. 15082, 25 mars 1987, *Madame Bedou Jeanne c. Etat*) cit. *http://www.csfpt.org/fr/accueil.php*). In tema si vedano: J.M. Auby - J.B. Auby - D. Jean-Pierre - A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, cit., p. 64-65; O. Schrameck, *Sur le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*, in *Actualités Juridiques* (AJ), 1984, p. 501. Per le recenti modifiche al *Conseil supérieur de la fonction publique* con la c.d. *loi sur le dialogue social* (Loi n. 2010-751 du 5 juillet 2010, *relative à la rénovation du dialogue sociale et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique)* E. Marc - Y. Struillou, *La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue sociale dans la fonction publique: une mutation inachevée su système de relations professionnelles*, in *Droit Administratif* (DA), n. 11, Novembre 2010, étude n. 20; F. Melleray, *La loi relative à la rénovation du dialogue sociale dans la fonction publique. Première étape d'une réforme profonde*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2010, 2045; D. Jean-Pierre, *La rénovation du dialoque sociale dans la fonction publique*, in *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales* (JCP A), n. 38, 20 septembre 2010, p. 2284. In generale sulla *loi sur le dialogue sociale* vedi *supra* B. Gagliardi, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXXIX ss.

sistenza nel compimento delle missioni, esame dei suggerimenti risultanti dall'esperienza sul campo. Sarebbe in secondo luogo consultata dai poteri pubblici su qualsiasi questione relativa ai valori a partire dalle loro modalità di diffusione presso gli utenti sino alla loro integrazione nella valutazione degli agenti, passando per il contenuto delle formazioni che vi fanno riferimento. In terzo luogo dovrebbe avere per missione far vivere il corpo dei valori attualizzandolo ove necessario, cioè integrandolo con valori nuovi. Infine, con l'aiuto di indicatori da essa stessa definiti, valuterebbe l'effettività dell'applicazione dei valori da parte dell'insieme degli attori incaricati del *service public.*

Come hanno suggerito alcuni partecipanti ai dibattiti della *Conférence nationale*, l'istanza nazionale potrebbe essere costituita da una formazione comune ai tre consigli superiori della *fonction publique* (dello Stato, territoriale e ospedaliera). I valori sono per eccellenza una questione trasversale che può dar luogo ad una formazione collegiale rappresentativa dell'insieme della *fonction publique*. Al fine di contenerne il numero ciascun consiglio superiore potrebbe nominare due componenti, cui si aggiungerebbero i rappresentanti di utenti ed esperti di *services publics* e *fonction publique*, con una partecipazione paritaria di tutte le componenti.

2. *Chiarire le missioni e gli obiettivi del* service public *per rafforzarne l'efficacia.*

Questa parte del libro bianco è stata redatta tenendo in particolare considerazione la seduta del 21 gennaio 2008 dell'istanza collegiale della Conférence nationale.

2.1. *Diagnosi: Le missioni imprecise e la governance ineffettiva.*

Emerge dai dibattiti della *Conférence nationale* che la chiarificazione delle missioni del *service public*, degli enti pubblici e della *fonction publique* è un presupposto del rafforzamento del-

l'efficacia delle nostre amministrazioni e dunque dell'attuazione di una *governance* e di un *management* pubblici moderni.

Si è descritta nella prima parte la complessità dell'attuale panorama e la moltitudine tanto dei modi di organizzazione e di gestione degli enti pubblici che dei regimi degli agenti incaricati della loro esecuzione. Di fronte agli svariati bisogni della popolazione e del paese in materia di servizi d'interesse generale non si tratta di sostituire un "giardino alla francese" alla varietà di risposte trovate nel tempo, che resta peraltro una ricchezza. Occorre dare un senso a questo insieme: secondo Marcel Gauchet si tratta persino di un imperativo necessario per assicurare legittimità ed efficacia del *service public* che, percepito in modo sempre più confuso, è criticato più spesso di un tempo. È proprio dalla chiarificazione di missioni e obiettivi del *service public* che può risultarne una maggiore efficacia.

Anche se le critiche si rivolgono soprattutto alla *governance* e al *management* pubblici, è illusorio voler rimediare a queste mancanze senza aver innanzi tutto precisato la finalità stessa del *service public* e dei differenti attori che ne assicurano l'esecuzione. In caso contrario le riforme si limiterebbero a un esercizio essenzialmente tecnico. Peccato che l'importante riforma di bilancio introdotta dalla L.O.L.F.[17], iniziata e concepita da Alain Lambert e Didier Migaud con una visione politica ma non di parte, sia stata in seguito delegata in misura troppo ampia per l'attuazione ai dirigenti, pur se il loro eccellente lavoro non può essere oggetto di alcuna critica. La definizione di missioni e programmi del bilancio dello Stato, cioè delle sue politiche pubbliche e degli obiettivi prioritari fissati da ciascuna di esse, avrebbe infatti bisogno, considerato il suo carattere prioritario e strategico, di un coinvolgimento più forte e più diretto dei responsabili politici. Bisognerà pensare a questo per l'elaborazione della legge di finanza triennale 2009-2011.

[17] Cfr. *supra*, nt. 143.

2.2. *Orientamento strategico n. 2: Chiarire le missioni del* service public *e rinnovare il* management *della* fonction publique

Le corroboranti utopie degli anni sessanta hanno generato due correnti in apparenza opposte, quella *libertaria* e quella *ultra liberale*, ma l'una e l'altra fondate su una stessa illusione di un mondo, di una società, di un'economia auto regolata, ovvero senza regole. Queste tesi sono state in parte applicate sul piano individuale e collettivo nel corso degli ultimi quarant'anni. Si conoscono alcune delle conseguenze sul funzionamento sociale ed economico a livello nazionale ed internazionale: l'indebolimento della disciplina individuale, che è tuttavia la migliore difesa contro l'eccesso della pubblica autorità, le *deregolamentazioni* di un certo capitalismo finanziario con una significativa crescita delle diseguaglianze (che in alcuni paesi sono arrivate al livello che avevano nel XIX secolo) che possono, se non vi si trova un rimedio, pesare gravemente sull'economia di mercato.

Una collettività non può vivere senza "pubblica autorità", cioè allo stesso tempo senza regole comuni democraticamente emanate e senza enti pubblici che partecipino all'attuazione concreta dei servizi che assicurano integrità, coesione e dinamismo di una nazione aperta sul mondo. Bisogna tuttavia precisare l'ambito di intervento del *service public* e chiarire ruolo e missioni dei differenti attori che ne sono organi.

2.2.1. *Conservare un ampio raggio d'azione al servizio pubblico.*

Proposta n. 4: Conservare un ampio raggio d'azione al service public.

Nel modello europeo costruito a partire dal secondo dopo guerra i *services publics* fruiscono di un ampio raggio d'azione. Ciò non ha nulla di incompatibile con l'economia di mercato, anzi al contrario in un mondo incerto in cui sono notevoli le sfide collettive spesso di taglia planetaria (ambiente, salute, sicurezza, occupazione, ecc.), i *services publics*, nel senso in cui sono stati definiti nella prima parte del libro bianco, sono essenziali contemporaneamente nella loro dimensione di regolazione e in

quella di prestazione per rendere la nazione sicura e rafforzarne la capacità di attrazione.

Per contro non è necessario che tutti i *services publics* siano assicurati dagli enti pubblici. Alcune delle loro missioni possono inoltre essere esercitate a livello sovranazionale (istanze comunitarie o istanze internazionali: O.N.U., W.T.O., Corte penale internazionale, O.N.G., ecc.).

2.2.2. *Chiarire le missioni degli attori del servizio pubblico.*

Due elementi principali devono essere chiariti: il campo d'intervento del settore pubblico, gli attori del *service public*.

Il settore pubblico comprende da una parte l'insieme delle persone giuridiche di diritto pubblico, dall'altra le società controllate dalle prime. Tra queste società alcune esercitano delle missioni di *service public* (es. E.D.F.) altre no (es. Areva[18]).

a) Le imprese pubbliche

Proposta n. 5: Proseguire nella progressiva evoluzione dello statuto delle imprese pubbliche.

– Le imprese pubbliche non esercitano missioni di servizio pubblico.

In principio esse non hanno vocazione a permanere nel settore pubblico. Tuttavia, nonostante il movimento di privatizzazione avviato nel 1986[19], alcune di tali imprese appartengono an-

[18] Cfr. *supra*, nt. 20.

[19] Le dimensioni del settore pubblico cominciano a diminuire in Francia in seguito alle elezioni del 1986, con cui viene nominato Primo Ministro Jacques Chirac (in coabitazione con la presidenza di François Mitterand): si dispone la progressiva cessione della proprietà di 65 imprese specialmente nel settore bancario e assicurativo (tra le più note: BNP, Société générale, Suez) e, con provvedimento successivo, il trasferimento al privato del canale televisivo TF1 (rispettivamente: Loi n. 86-793 du 2 juillet 1986 *autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, art. 4; Loi n. 86-1067 du 30 septembre 1986 *dite Leotard relative a la liberté de la communication*, art. 58). Il processo di privatizzazione è destinato tuttavia a subire un arresto per l'avvicendarsi della sinistra al governo nel 1988 e a concludersi con la cessione di 29 imprese. Una seconda ondata di privatizzazioni è avviata nel 1993, con il coinvolgimento di altre 21 imprese (Loi n. 93-923 du 19 juillet 1993 *de privatisation*): R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. I, *cit*., 363-366.

cora al settore pubblico, sia perché non si è ancora presentata la possibilità di cederle a condizioni vantaggiose, sia perché il mantenimento del loro carattere pubblico presenta un interesse strategico per il paese. L'agenzia delle partecipazioni statali[20] rappresenta quest'ultimo come azionista nelle più importanti società.

– Le imprese pubbliche che esercitano missioni di servizio pubblico.

Le imprese pubbliche che esercitano, almeno in parte, missioni di servizio pubblico a carattere industriale e commerciale un tempo in situazione di monopolio, si sono progressivamente aperte alla concorrenza. Sono generalmente società, come E.D.F., ma a volte anche enti pubblici economici (E.P.I.C.) come la S.N.C.F. Con riferimento ad esse si pongono due principali questioni. La prima è quella della loro capacità di adattarsi e svilupparsi in un tale contesto di concorrenza; la maggior parte ci riesce molto bene, in particolare a livello internazionale; contemporaneamente esse devono continuare ad assicurare efficacemente la loro missione di servizio pubblico; obblighi di servizio pubblico sono in alcuni casi posti anche a carico dei loro concorrenti. La seconda questione è quella del mantenimento del loro carattere di impresa pubblica. La scelta fatta in Francia è stata di mantenere una proprietà pubblica che va dal 100% (per gli E.P.I.C.: *La Poste*, la S.N.C.F.), ad una partecipazione pubblica maggioritaria (E.D.F.) o minoritaria (France Télécom, che non è dunque più un'impresa pubblica in senso stretto).

Tale controllo pubblico può costituire un modo di assicurare meglio l'effettività delle missioni di servizio pubblico, a volte

[20] L'A.P.E. è un "servizio" a competenza nazionale istituito nell'ambito del Ministero dell'economia, delle finanze e dell'industria e collocato presso il direttore del Tesoro; persegue in via principale l'obiettivo di tutela degli interessi economici dello Stato alle condizioni definite dal relativo decreto istitutivo, in particolare attraverso la titolarità delle quote sociali delle imprese pubbliche (Décret n. 2004-963 du 9 septembre 2004 *portant création du service à compétence nationale «Agence des participations de l'Etat»*, art. 1). In tema si vedano: B. BEZARD - E. PREISS, *L'agence des participations de l'Etat*, in *Revue Française d'Administration Publique* (RFAP), 2007, n. 124, p. 602-613.

abbastanza residuali, esercitate da queste imprese. Al contrario può porre delle questioni delicate per lo Stato che deve, su un mercato concorrenziale, svolgere contemporaneamente un ruolo di attore, in quanto proprietario di un operatore, e di regolatore dell'insieme del mercato (generalmente attraverso autorità di regolazione che, seppur indipendenti nei confronti dell'esecutivo, ciò nondimeno sono servizi o più raramente persone giuridiche di diritto pubblico, facenti parte dello Stato e collocate sotto il doppio controllo del Parlamento e del giudice).

L'evoluzione condurrà senza dubbio progressivamente a che queste imprese siano trasformate in società da una parte e dall'altra la partecipazione dello Stato al loro capitale si riduca, se non in alcuni casi che lo Stato se ne ritiri, dovendo esse tale situazione e indipendentemente dal loro statuto, assolvere agli obblighi di servizio pubblico imposti dalla legge.

b) *Gli enti pubblici*

Come ha sottolineato il rapporto provvisorio della missione presieduta da Alain Lambert, il modo in cui è stato condotto in Francia il decentramento nell'ultimo quarto di secolo[21] ha determinato, attraverso la moltiplicazione delle competenze condivise da enti pubblici di diverso livello, un'estrema complessità che ha generato costi importanti (gli effettivi sono aumentati del 25% in vent'anni). Lo svilupparsi del livello europeo ha accentuato questa situazione. Nello stesso tempo le missioni dello Stato e la sua stessa organizzazione si sono confuse. Senza aver l'ambizione nel quadro di questo libro bianco di proporre un "riordino", d'altra parte illusorio, è tuttavia necessario, avendo riguardo in particolare ai valori di trasparenza e responsabilità, e possibile, enunciare qualche linea direttrice sull'evoluzione delle missioni degli enti pubblici. Se ne possono ricordare principalmente due: la specializzazione delle differenti tipologie di enti e l'esternalizzazione controllata di alcuni dei loro compiti.

[21] Dalla Loi n. 82-213 du 2 mars 1982, cfr. *supra*, nt. 4, p. 8.

Proposta n. 6: Specializzare meglio ogni tipologia di enti pubblici nell'esercizio di alcune missioni e rafforzare le capacità di regolazione dello Stato.

Gli enti locali

Avendo tenuto conto della missione affidata ad Alain Lambert[22] i dibattiti della *Conférence nationale* hanno avuto scarsamente ad oggetto l'evoluzione delle missioni degli enti locali, ma è stata giudicata favorevolmente l'idea emersa nel rapporto provvisorio della missione Lambert che è quella di una più grande specializzazione dei diversi livelli di governo.

Lo Stato

Lo Stato (Parlamento, esecutivo e giurisdizioni) deve, per quanto lo riguarda, specializzarsi progressivamente nelle funzioni di regolazione intese nel senso ampio che sarà precisato. In effetti è il solo in grado di esercitare una responsabilità essenziale: quella di portare avanti il progetto collettivo che la nazione ha democraticamente scelto mediante il voto. Questa responsabilità comporta diverse missioni importanti: la vigilanza e la prospettiva strategica; la concezione e la valutazione delle politiche pubbliche; la produzione di norme di diritto; il controllo della loro applicazione; la direzione in generale dei servizi e degli organismi riconducibili all'autorità o alla tutela dello Stato.

Lo Stato non potrebbe certamente esercitare da solo queste funzioni di regolazione, la competenza è ripartita con enti e organi sopranazionali e anche con gli enti locali. Va sviluppata la partecipazione degli attori sociali e delle imprese alla regolazione e sull'esempio delle professioni va favorita l'autoregolamentazione.

C'è dunque oggi bisogno di più Stato regolatore. Uno Stato che sul piano nazionale e internazionale agisca in primo luogo informando, spiegando, esercitando la propria influenza ed intelligenza; in secondo luogo emanando poche "regole del gioco" chiare ed effettive. Questo Stato è ancora in larga misura da rico-

[22] Vd. A. LAMBERT, *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, Paris, La documentation française, 2007.

struire, bisognerà a tal fine approfittare anzitutto dell'importante rinnovamento della *fonction publique*, riunendo le professionalità necessarie.

Quanto meno a livello centrale lo Stato dovrebbe divenire in misura minore un diretto gestore di servizi aventi ad oggetto l'erogazione di prestazioni indifferenziate di massa, favorendosi piuttosto l'andamento che conduce ad affidare i compiti d'attuazione delle politiche pubbliche:

– al suo interno sia ai servizi a competenza nazionale purché modernizzati sia ai servizi decentrati purché riconfigurati in conformità agli orientamenti di completamento del decentramento avviato negli ultimi vent'anni del Comitato di modernizzazione delle politiche pubbliche (12 dicembre 2007)[23];

– a enti pubblici sottoposti alla sua tutela di cui deve rideterminare con chiarezza missioni, priorità e mezzi, ferma restando la garanzia sia della loro piena autonomia sia della valutazione del rispetto degli obiettivi loro assegnati;

– agli enti locali secondo la specializzazione degli stessi sopra indicata;

– ai partner sociali per la parziale gestione degli enti incaricati di svolgere compiti di sicurezza sociale;

– ad associazioni o imprese per la gestione dei *services publics* non lucrativi, in particolare nel settore sociale, sanitario o dell'istruzione, alle condizioni fissate dalla legge e in particolare mediante "*contratti di associazione*" al *service public*.

Lo Stato molto più di oggi dovrà dotarsi di strumenti di controllo sulla correttezza nell'esecuzione dei *services publics* da esso affidati per legge o contratto ad altri operatori pubblici o privati. Si tratta di una missione essenziale della sua funzione di regolatore e a tal scopo debbono essere riunite le professionalità necessarie (audit, consulenze, ecc.).

La combinazione delle riforme della L.O.L.F. (identificazione dei programmi di politica pubblica, definizione degli obiettivi e degli indicatori di risultato), di quelle della *Revisione gene-*

[23] Cfr. *supra*, nt. 150.

rale delle politiche pubbliche (semplificare l'apparato amministrativo per renderlo più efficace)[24] e di quelle pocanzi ricordate, dovranno consentire di *restituire progressivamente allo Stato la capacità di svolgere tutto il suo ruolo e nient'altro che il suo ruolo*.

Proposta n. 7: Esternalizzare alcuni compiti controllandone strettamente l'esecuzione.

Sono due i modi per esternalizzare i compiti degli enti pubblici: l'appalto pubblico (*marché public*) e la concessione di servizio pubblico D.S.P. (*délégation de service public*)[25]. Comune è la finalità: permettere agli enti pubblici di concentrarsi sul nucleo essenziale delle loro missioni o delle loro attività affidando ad altri, generalmente le imprese, la produzione di alcuni beni e servizi. Ciò è doppiamente utile: le risorse degli enti pubblici sono così concentrate sui compiti essenziali che non possono e non devono essere esercitati che da loro. Gli altri compiti sono svolti da operatori specializzati e competenti nei settori in questione e dunque normalmente a un costo inferiore.

La struttura economico-giuridica è per contro differente. Nell'appalto l'ente pubblico rimane giuridicamente responsabile delle prestazioni di servizio pubblico verso l'utente, al contrario nel caso della D.S.P. ove la responsabilità è assunta dal concessionario; nell'appalto l'ente pubblico acquista un bene o un servizio pagando all'impresa un corrispettivo predeterminato, mentre nella D.S.P. il concessionario percepisce dall'utente il corrispettivo del servizio, pagando normalmente un canone all'ente pubblico. Infatti il giudice amministrativo per individuare una D.S.P. – a differenza di un appalto – accerta se la remunerazione del servizio è assicurata dai risultati del suo sfruttamento, constatando in caso contrario la presenza di un appalto pubblico.

Si comprende così facilmente come la D.S.P. sia utilizzata principalmente per i *services publics* industriali e commerciali che, essendo a pagamento (distribuzione d'acqua, smaltimento

[24] Vedi *supra*, nt. 150.
[25] Cfr. *supra*, nt. 12, p. 23.

rifiuti, trasporto locale) consentono all'impresa una remunerazione dagli utenti mentre l'appalto pubblico può essere utilizzato sia per contribuire al buon funzionamento tanto di un *service public* amministrativo che di uno industriale e commerciale gestito da un ente pubblico. Ciononostante la D.S.P. non può consentire di delegare il cuore di una *prerogativa* intesa in senso più o meno ampio, cioè di una missione che comporti l'esercizio di funzioni di pubblica autorità o di una missione riconducibile ad un *service public* fondamentale per la Costituzione. Un appalto pubblico o una D.S.P. possono invece essere utilizzati per queste missioni al solo fine di assicurare un servizio «di secondo livello» generalmente di tipo materiale o logistico. Si può citare l'importante esperienza delle esternalizzazioni disposte da circa dieci anni al Ministero della Difesa, che è per eccellenza un'amministrazione "di prerogativa" (dotata di poteri, funzioni o diritti propri del sovrano).

Altri esempi abbastanza frequenti son quelli negli enti locali delle mense scolastiche, negli ospedali della ristorazione dei malati, in molti enti della manutenzione e custodia dei locali.

Il *contratto di partenariato*[26] è una stretta forma di associazione con i privati utilizzata dagli enti pubblici, che consente a

[26] Il contratto di *partenariat* è un "*contrat administratif*" con cui un ente pubblico affida ad un'impresa, o a un gruppo di imprese, una missione globale comprensiva del finanziamento d'investimenti immateriali, opere o infrastrutture necessarie al *service public*, della costruzione o trasformazione di opere o infrastrutture, del loro funzionamento e gestione, con una disciplina ispirata a quella inglese del «*Private Finance Initiative*» (ordonnance n. 2004-559 du 17 juin 2004 *sur les contrats de partenariat*). Il *partenariat* è caratterizzato da una lunga durata – tra i 20 e 30 anni – determinata in ragione dell'ammortamento o delle particolari modalità di finanziamento prescelte. La stipulazione inoltre deve essere preceduta da una valutazione dell'ente pubblico idonea a dimostrare il carattere particolamente vantaggioso ed economico del contratto (ordonnance du 17 juin 2004, cit., art. 2). Il Conseil constitutionnel in sede di esame preventivo della legge di delegazione (Loi n. 2003-591 du 2 juillet 2003, *habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, art. 6, che conferisce la delega esercitata con l'emanazione dell'ordonnance du 17 juin 2004, cit.), ha evidenziato come il ricorso a tale tipo contrattuale debba essere giustificato da specifici motivi di interesse generale, come l'urgenza, la presenza di circostanze particolari o locali, la necessità di recuperare un ritardo pregiudizievole oppure specifiche caratteristiche tecniche, funzionali o economiche del servizio o delle infrastrutture o strumenti a esso dedicati

quest'ultimi – pagando un canone – di affidare, secondo un rigoroso capitolato d'oneri, il prefinanziamento degli investimenti,

(Conseil Constitutionnel, n. 2003-473 DC, 26 juin 2003); ulteriori precisazioni sono state apportate dalla giurisprudenza amministrativa, ove si è chiarito che per "urgenza" occorre intendere «la necessità obiettiva di recuperare un ritardo particolarment grave» (Conseil d'État, 29 octobre 2004, *Sueur*). Sul conratto di *partenariat* si vedano: F. Brenet, *Les conditions du recours au contrat de partenariat: les clarifications du Conseil d'état*, in *Revue Juridique de l'Economie Publique*, 2011, n. 682, p. 14-17; O. Ortega, *Contrat de partenariat: vers une conception plus libérale de l'urgence*, in *Opérations immobilières*, 2010, n. 28, p. 42; J.D. Dreyfus, *Le recours au contrat de partenariat doit-il se justifier par la nécessité de répondre à des besoins collectifs connus mais ignorés ou négligés?*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2009, n. 14, p. 779-782; J.F. Villain, *Urgence et recours au contrat de partenariat*, in *Droit administratif* (DA), 2009, n. 3, p. 24-27; R. Passerieux, *Le contrat de partenariat après la loi nouvelle: définitions et conditions*, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2008, n. 39, p. 55-57; M. Gheza, *Le contrat de partenariat: état des lieux et perspectives*, in *Les Petites Affiches* (LPA), 2008, n. 172, p. 3-7; J.D. Dreyfus, *Appréciation de l'urgence justifiant la passation d'un contrat de partenariat*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2008, n. 22, p. 123-1206; S. Pignon, *L'évolutivité du contrat de partenariat public-privé, un atout pour les projets publics?*, in *Les Petites Affiches* (LPA), 2008, n. 116, p. 11-12; F. Tenailleau, *Réforme du contenu du contrat de partenariat: une perspective essentiellement financière*, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2008, n. 39, p. 62-64; B. Martor, *Comment organiser le suivi et l'évolution du contrat de partenariat?*, in *Cahiers de droit de l'entreprise*, 2006, n. 4, p. 37-41; A. Langlais, *L'influence du droit communautaire sur la liberté contractuelle du décideur public dans le cadre du contrat de partenariat*, in *Revue de Droit Public* (RDP), 2006, n. 6, p. 1601-1615; O. Debouzy - P. Guillot, Le *contrat de partenariat public-privé et la réforme de l'achat public*, in *Recueil Dalloz-Sirey*, 2005, n. 5, p. 319-328; E. Kornprobst, *Fiscalité du contrat de partenariat public privé* (P.P.P.), in *Revue Générale des Collectivités Territoriales* (RGCT), 2005, n. 36, p. 359-363; L. Degos, *La percée de l'arbitrage dans la justice administrative: le contentieux du contrat de partenariat*, in *Décideurs Juridiques et Financiers*, 2005, n. 63, p. 94-95; L. Rapp, *Aux origines du contrat de partenariat*, in *Droit et ville*, 2005, n. 60, p. 29-45; P. Delvolvé, *Contrat de partenariat et typologie des contrats*, *ivi*, 2005, n. 60, p. 65-84; G. Eckert, *La passation du contrat de partenariat*, *ivi*, 2005, n. 60, p. 105-142; F. Crouzatier-Durand, *La création d'un nouveau contrat administratif: le contrat de partenariat*, in *Les Petites Affiches* (LPA), 2005, n. 195, p. 11-18; F. Melleray, *Contrat de partenariat et encadrement constitutionnel et communautaire*, in *Droit et ville*, 2005, n. 60, p. 47-63; E. Cyrille, *Les trois principes de la passation des contrats de partenariat public-privé*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2005, n. 41, p. 2269-2277; J. Bertran De Balanda - L. Babin, *Le nouveau contrat de partenariat public privé*, in *Décideurs Juridiques et Financiers*, 2004, n. 54, p. 34-35; B. Martor - S. Thouvenot, *Le contrat de partenariat ou la renaissance du partenariat public privé à la française*, in *Revue de droit des affaires internationales*, 2004, n. 2, p. 111-149; Id., *Le contrat de partenariat: la nouvelle alternative aux modes traditionnels d'achats public*, in *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territo-*

la costruzione di immobili o equipaggiamenti, così come la manutenzione e gestione di lunga durata.

---

riales (JCP A), 2004, n. 28, p. 931-938; T. Laloum - J. L'Homme, *Le contrat de partenariat: de nouvelles relations entre l'administration et ses partenaires privés*, in *Opérations financières*, 2004, n. 17, p. 3-4; A. Menemenis, *Le recours au contrat de partenariat*, in *Droit administratif* (DA) 2005, n. 1, p. 22; N. De Saint Pulgent - S. Lagumina, *Le «Contrat de partenariat» Nouvel outil de gestion publique*, in *La Semaine Juridique - Edition Générale* (JCP G), 2004, n. 48, p. 2131-2133. I contratti di *partenariat* paiono presentare elementi del contratto atipico di *global service*; in tema si vedano: M. Clarich, *Il global service: ottimo strumento da utilizzare con misura*, in *Ragiusan*, 2010, fasc. 313-314, p. 293; M.F. Crupi, *Il global service in sanità*, *ivi*, 2005, fasc. 259-260, p. 115; O.M. Caputo, *Global service e tutela della concorrenza*, in *Urb. e app*., 2005, p. 1474; L. Miconi, *Appunti sul global service*, in *App. urb. ed*., 2004, p. 579; S. Falsone - R. Falsone, *Appalti misti e global service*, in *Nuove aut.*, 2004, p. 1015; B. Bellettini, *Il global service nella pubblica amministrazione*, in *San. pubbl. e priv*., 2004, p. 285; G. Pittalis, *Il global service nel quadro degli appalti di servizi*, in *Giust. amm*., 2002, p. 956; A. Carosi, *Global service e pubblica amministrazione*, in *App. urb. ed*., 1998, p. 198; e della finanza di progetto (*project financing:* d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 153); in tema si vedano fra molti: G. Romitelli, *Finanza di progetto*, in *Dig. disc. pubbl*., Torino, Utet, agg. 2010, p. 181; T.V. Russo, *La finanza di progetto profili economico-finanziari e problematiche giuridiche*, Napoli, Esi, 2009; A. Cacciari, *Finanza di progetto ed evidenza pubblica nel codice dei contratti pubblici (ancora una volta) riformato*, in *Foro amm. - Tar*, 2009, p. 307; A. Carullo - V. Maccolini, *La disciplina procedimentale della finanza di progetto come risultante dal terzo decreto correttivo del codice dei contratti pubblici (commento al d.leg. 11 settembre 2008, n. 152)*, in *Riv. trim. app.*, 2009, p. 231; V. Cesaroni, *La finanza di progetto*, in *Riv. amm*., 2009, p. 119; A. Coletta, *Finanza di progetto e terzo decreto correttivo del codice dei contratti pubblici*, in *Giust. amm*., 2008, fasc. 3, p. 119; S. De Santis - E. Di Filippo, *I nuovi modelli della finanza di progetto*, in *Cooperative e consorzi*, 2009, fasc. 2, p. 23; L. Giampaolino, *La finanza di progetto nel momento attuale*, in *Giust. amm*., 2008, fasc. 2, p. 106; P. Carrière, *Finanza di progetto (project financing)* (*dir. priv*.), in *Encicl. dir.-Annali*, Milano, Giuffrè, 2007, vol. I, p. 597; A. Botta, *Finanza di progetto*, in *Il diritto-Enc. giur*., Milano, Il Sole 24 ore, 2007, vol. VI, p. 411; A. Luberti, *La finanza di progetto nel codice degli appalti*, in *Urb. App*., 2008, p. 694; M. Ricchi, *La finanza di progetto nel codice dei contratti dopo il terzo correttivo*, *ivi*, 2008, p. 1375; A. Biagini, *La realizzazione delle opere pubbliche attraverso la finanza di progetto e la concessione di costruzione e gestione*, in *Contr. Stato e enti pubbl*., 2007, p. 349; E. Picozza, *Le nuove prospettive della finanza di progetto nel codice dei contratti pubblici*, in *Giurisdiz. amm*., 2007, IV, p. 301; M. Ricchi, *Finanza di progetto, contributo pubblico, controllo ed equità*, in *Dir. econ*., 2006, p. 567; C.M. Saracino, *La finanza di progetto tra dialogo competitivo e tutela della concorrenza*, in *Foro amm. - Tar*, 2006, p. 3116; G. Fidone, *Finanza di progetto - La valutazione della proposta e la scelta del promotore*, in *Riv. giur. ed.*, 2006, II, p. 77; L. Draghetti, *Finanza di progetto come partnership tra pubblico e privato: aspetti di criticità e prospettive*, in *Giust. amm*., 2005, p. 1033.

Buona pratica: le esternalizzazioni del ministero della Difesa

Negli ultimi cinque anni il ministero della Difesa ha affidato a prestatori esterni molte delle sue attività: la gestione del parco veicoli, degli alloggi e l'economato dell'esercito, la manutenzione degli aerei e la chiamata di istruttori di volo della scuola piloti di Cognac, l'utilizzazione di navi e aerei di trasporto e di rifornimento.

*Ad un vantaggio economico variabile (stimato tra il 10% e il 35%) si aggiunge una qualità del servizio nettamente migliore anche per le esternalizzazioni vicine al cuore dell'attività (per es. l'addestramento di piloti). Il ministero ha formulato due ipotesi: l'amministrazione è più esigente nei confronti dei terzi che nei confronti di se stessa (i terzi sono così sottoposti a una disciplina più severa), contemporaneamente i privati, raggiungendo una maggiore specializzazione su una determinata attività, riescono a produrre "*un saper fare" *più elevato di quello dell'amministrazione (anche quando le attività sono vicine al cuore dell'attività).*

Tre ragioni cumulative sembrano definire se è opportuno prevedere un'esternalizzazione:

– ottenere una prestazione di qualità sensibilmente superiore;

– liberare risorse proprie (umane o finanziarie) per concentrarsi sul cuore dell'attività;

– ridurre i costi.

Si noterà che due criteri sono legati alla capacità del privato di fare un'offerta interessante, sicché lo sviluppo dell'esternalizzazione necessita di una politica di sostegno alla creazione di un'offerta privata in tali settori.

La semplificazione prevista dal progetto di legge esaminato dal Consiglio dei Ministri il 13 febbraio 2008 dovrebbe consentire di sviluppare in modo chiaro le esperienze di esternalizzazione, poiché impone agli enti pubblici di comparare più sistematicamente i meriti rispettivi di appalto, delegazione e *contratto di partenariato*. Tutti questi strumenti devono avere come fine la possibilità per gli enti pubblici di liberare risorse umane e materiali per concentrarle sulle loro specifiche attività e missioni.

Senonché dopo aver affidato un servizio alcuni enti sono ritornati alla gestione diretta; ciò significa che – come ha sottolineato Bernard Spitz (membro dell'istanza collegiale della *Confé-*

rence nationale) – l'esternalizzazione implica un triplice "*saper fare*" dell'amministrazione:

– identificare ciò che può essere *esternalizzato*;

– elaborare il testo contrattuale dell'esternalizzazione (appalto, D.S.P., P.P.P.);

– controllare strettamente il rispetto dell'esecuzione contrattuale.

Ciò necessita di professionalità di cui non tutti gli enti pubblici dispongono e la cui acquisizione è condizione dello sviluppo e del controllo sulla gestione qualitativa dell'esternalizzazione.

> Le proposte qui formulate consistono dunque nel proseguire o rinforzare alcune evoluzioni in corso, precisandone e migliorandone tuttavia le modalità di attuazione, con modifiche che debbono riguardare sia la qualificazione degli agenti degli enti pubblici, sia le modalità di organizzazione dei servizi in cui questi agenti operano. L'adesione a tali riforme sarà facilitata dalla precisazione del senso, del contenuto dei cambiamenti sinora avviati e del calendario di attuazione degli stessi, portando chiarezza sia agli agenti (la loro riluttanza e le loro inquietudini nei confronti di tali cambiamenti sono apparse chiaramente all'epoca dei dibattiti della *Conférence nationale*) sia per gli utenti. In tal modo si prepara meglio il terreno delle riforme e la successiva valutazione degli effetti prodotti, attuando in modo trasparente il principio e valore di adeguamento alla realtà del *service public*.

2.2.3. *Modernizzare la* governance *e il* management *pubblici nel quadro di un dialogo sociale rinnovato.*

Le naturali vacanze d'organico, legate tanto ai pensionamenti che ai trasferimenti su richiesta degli agenti, devono permettere la necessaria riorganizzazione senza mobilità imposte. Faciliteranno tali evoluzioni le riforme proposte nel presente paragrafo relative all'organizzazione statutaria e alla gestione degli agenti. Saranno necessari importanti programmi di formazione, a volte di riqualificazione, che accrescano la qualificazione degli agenti e ne arricchiscano i percorsi professionali.

Una volta chiarita la missione degli enti pubblici (§ 2.2.2) sarà allora soddisfatta la prima condizione necessaria ma sicuramente non sufficiente per assicurare una buona *governance* e un buon *management*, cioè una buona direzione degli enti pubblici.

Chiunque può assolvere al compito affidato in modo soddisfacente per sé o per altri (colleghi e superiori gerarchici, ma anche utenti o clienti) soltanto ove siano chiare le sue missioni, se gli obiettivi siano stati fissati in modo preciso, se la valutazione dei risultati della sua azione sia stata effettuata regolarmente anche con riferimento al valutatore, infine se vi siano state sufficienti indicazioni sugli orientamenti per il futuro. Ciò è vero a partire dal vertice di un'organizzazione sino alla base, per gli enti pubblici come per le imprese.

Questo stretta relazione tra missioni-obiettivi-risultati non è nuova nell'amministrazione pubblica. Non si faceva nient'altro che precisare il senso delle missioni e fissare gli obiettivi da raggiungere quando Jules Ferry[27] – ministro della pubblica istruzione alla fine del XIX secolo – chiedeva ad ogni istitutore di fare in modo che alla fine della scolarità obbligatoria (all'epoca: dodici anni) tutti i bambini di Francia, in particolare quelli di famiglie modeste e meno colte, sapessero leggere, scrivere, contare e conoscessero i rudimenti della loro storia e della vita in società. I risultati degli studenti al diploma costituivano tutti gli anni per ogni maestro un momento decisivo, quello della valutazione dei suoi risultati.

Tali obiettivi, come la valutazione dei risultati, sono necessari in ogni caso per un *service public* di qualità, pur potendo assumere una forma individuale o collettiva a seconda dei servizi, delle attività o del livello di responsabilità degli agenti. Il punto

[27] Jules FERRY (1832-1893) è stato due volte Primo Ministro durante la IIIa Repubblica Francese (1870-1940); è ricordato in particolare come il promotore della scuola «*gratuite, laique et obligatoire*» (Loi n. 11 696 du 28 Mars 1882, *qui rend l'Enseignement primaire obligatoire*, in *http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/loi-ferry/sommaire.asp*), e per aver promosso la separazione della Chiesa dallo Stato. Si ricorda infine per il perseguimento di una politica colonialista rivolta in particolare all'annessione delle regioni indocinesi (*http://www.senat.fr/evenement/archives/ferry.html*; *http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche.asp?num_dept=7945*).

è stato sottolineato più volte nei dibattiti della *Conférence nationale*. La valutazione del personale costituisce l'esito di un approccio di insieme divenuto necessario per disposizione della L.O.L.F., la quale ha senso soltanto se unitamente al personale sono investite dalla valutazione anche le organizzazioni cui lo stesso appartiene. A tal fine sono state intraprese alcune interessanti sperimentazioni in alcuni servizi decentrati per la generalizzazione dei bilanci globali delle prefetture, oppure in sede centrale con l'utilizzazione dei contratti triennali di gestione elaborati dalla direzione generale delle imposte e dalla direzione della contabilità pubblica.

L'esempio deve essere dato al vertice! È sorprendente constatare la differenza del tempo dedicato e l'importanza attribuita rispettivamente dagli amministratori delle imprese private e da quelli dello Stato (ministri, direttori d'amministrazione centrale, ecc.) alla scelta e alla valutazione dei loro principali collaboratori, più generalmente al *management*: nel primo caso gli interessati dichiarano di dedicare più di un quarto del loro tempo; nel secondo alcuni arrivano a dichiarare qualche ora all'anno! Perché una tale differenza? Forse perché i responsabili del settore privato sanno che i risultati della loro impresa dipendono in larga misura dalla qualità della dirigenza, mentre i decisori pubblici sembrano pensare che la loro riuscita presupponga essenzialmente di ottenere un "buon budget", o di far votare una "grande riforma", tutte cose certo legittime ma che tuttavia non esauriscono i criteri su cui tali responsabili pubblici sono valutati individualmente o collettivamente.

L'elettore in definitiva farà la sua scelta sulla base di criteri molto più concreti: la qualità del *service public* che gli è reso, l'applicazione effettiva nei suoi confronti di una riforma annunciata, il livello delle imposte. Sicché i decisori pubblici saranno giudicati per ciò che ha fatto l'insieme degli agenti della loro amministrazione, in particolare quelli a contatto con il pubblico. Anche per questo aspetto è dunque essenziale la qualità della gestione delle risorse umane, degli uomini e delle donne che sono incaricati del *service public*. Il risultato non sarà raggiunto se la catena manageriale non è stata mobilitata senza discontinuità dal

vertice alla base sicché il successo politico risulta strettamente legato alla buona *governance* e alla qualità manageriale delle organizzazioni pubbliche. Si avrà modo di sottolineare in prosieguo l'innegabile relazione di proporzionalità tra ciò che un'organizzazione e i suoi responsabili apportano a un agente e ciò che questi apporta di ritorno a tale organizzazione. Una tale riconoscenza e rispetto reciproci sono una delle chiavi della motivazione e dell'efficacia del personale e dunque della collettività umana che esso costituisce.

È essenziale che nella lettera di missione di ogni ministro siano ricordati gli obiettivi manageriali e che egli sia in ragione di ciò giudicato nel suo ambito di intervento. In tal modo sarà spinto a procedere nella stessa maniera con i suoi direttori che faranno lo stesso con i loro collaboratori e via di seguito. La prima condizione perché una tale dinamica manageriale virtuosa si innesti e generi rapidamente un significativo miglioramento dell'efficacia dell'amministrazione, è che si instauri una relazione diretta di fiducia tra il ministro e i suoi direttori di amministrazione centrale. Questo non implica affatto che spariscano i gabinetti ministeriali, ma semplicemente che gli stessi non si frappongano come uno schermo tra il ministro e il suo "consiglio di amministrazione", costituito dalla squadra di direzione che questi dovrà riunire regolarmente.

È confermato che l'insufficienza del *management* al vertice dello Stato non deriva essenzialmente dalle persone, ma dalla cultura e dalle abitudini della *governance* statale che bisogna dunque modificare. La stessa persona può essere un *manager* appassionato in qualità di sindaco e sottostimare l'importanza del *management* da ministro, come dimostrano le esperienze già realizzate in diversi enti locali.

Proposta n. 8: Assegnare un triplice obiettivo al management *pubblico: il personale, gli utenti e i cittadini contribuenti.*

– Soddisfare l'utente, l'agente ed infine il cittadino contribuente sono i tre obiettivi concomitanti di un *management* pubblico di qualità.

C'è una convergenza e non una contrapposizione, come si pensa troppo di frequente, tra gli interessi dell'utente, dell'agente e del contribuente. Un agente soddisfatto del suo lavoro a parità di risorse renderà un servizio di migliore qualità in particolare a favore degli utenti. La soddisfazione di un utente si riversa sull'agente che si ritrova così ancora più motivato, sicché un'organizzazione o condizioni di lavoro capaci di rendere un servizio uguale o persino migliore anche ad un minor costo, soddisfano contemporaneamente l'agente, l'utente e il contribuente.

Si deve dunque innescare un circolo virtuoso e a tal fine possono proporsi diverse azioni combinate:

– rafforzare l'attenzione che i quadri rivolgono all'ascolto dei loro collaboratori, all'organizzazione, alle condizioni di lavoro, elaborando interventi di formazione e strumenti;

– formare il personale all'ascolto del pubblico;

– definire obiettivi con valutazione dei risultati per l'insieme degli agenti (cfr. par. 3.3.4. di seguito) non solo di tipo individuale ma anche collettivo, migliorando così il lavoro di squadra, anche elaborando un «progetto di servizio» che favorisca in quanto tale l'autonomia di ogni agente.

Una partecipazione degli utenti è molto utile alla valutazione del *service public*, senza perciò addivenire alla c.d. *cittadinanza attiva* o "coproduzione del *service public*" raccomandata e talvolta utilizzata nel Regno Unito. Si deve sviluppare progressivamente nei servizi di una certa dimensione la realizzazione di siti internet destinati a raccogliere le osservazioni e i suggerimenti degli utenti, e la promozione di comitati di utenti volontari, rinnovati regolarmente, al fine di migliorare in permanenza il servizio reso.

Questa modernizzazione di *governance* e *management* pubblici deve essere condotta in un quadro sociale anch'esso rinnovato e incoraggiato.

Negli enti pubblici, come in qualsiasi grande organizzazione, un *management* moderno deve poggiarsi su un dialogo sociale permanente. Come i dipendenti delle imprese private, i funzionari partecipano alla determinazione delle condizioni del loro

lavoro conformemente a un principio costituzionale stabilito dal comma VIII del preambolo della Costituzione del 1946[28]. Questa partecipazione si traduce nella presenza dei rappresentanti del personale che siedono accanto a quelli dell'amministrazione nelle istanze di concertazione incaricate di conoscere i differenti aspetti della vita professionale dei funzionari: consigli superiori delle tre *fonctions publiques*[29], commissioni amministrative paritarie[30], comitati tecnici paritari[31], comitati d'igiene e di sicurezza[32]

---

[28] «*Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises*».

[29] Cfr. *supra*, nt. 16.

[30] Le "*Commissions administratives paritaires*" (C.A.P.) sono istanze di rappresentazione e dialogo istituite per ciascun *corps* e in cui siedono rappresentanti dell'amministrazione e delle organizzazioni sindacali con il compito di rendere pareri su tutte le questioni concernenti la carriera dei funzionari (nomine, promozioni, distacchi, ecc.; Loi du 11 janvier 1984, art. 14; décret n. 82-451 du 28 mai 1982). Per la *fonction publique hospitalière* ne è istituita una o più per ogni ospedale (Loi du 9 janvier 1986, art. 17; décret n. 2003-655 du 18 juillet 2003); per la *fonction publique territoriale* il livello di riferimento è il centro di gestione cui afferiscono gli enti o il singolo ente ove non afferente ad alcun centro (Loi du 26 janvier 1984, art. 28; décret n. 89-229 du 17 avril 1989). Le C.A.P. vengono sistematicamente consultate nel caso di proroga di stages, di promozioni, trasferimenti, mobilità, licenziamenti per insufficiente rendimento, provvedimenti disciplinari, ecc. Possono inoltre essere consultate in caso di disaccordo tra *fonctionnaire* e amministrazione sulla richiesta di passaggio al *part-time*, in materia di formazione, valutazione, dimissioni (cit. R. CHAPUS, *Droit Administratif Général*, cit., p. 123 ss., v. anche: B. PERRIN, *Les nouvelles commissions administratives paritaires des collectivités locales et de leurs établissements*, in *Actualités Juridiques* (AJ), 1989, p. 529).

[31] I "*Comités techniques paritaires*" sono istituiti a livello di ogni singolo ente e intervengono in sede consultativa su questioni di ordine generale in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi, assunzione del personale e proposte di riforma degli "*statuts*" speciali (Loi du 11 janvier 1984, art. 15; décret n. 82-452 du 28 mai 1982; Loi du 26 janvier 1984, art. 32; décret n. 85-565 du 30 mai 1985). Nella *fonction publique hospitalière* sono sostituiti da comitati tecnici "*d'établissement*" in cui, oltre al direttore dell'ente che ne ha la presidenza, siedono solo i rappresentanti del personale (*Code de la santé publique*, art. L6144-3).

[32] I "*Comités d'hygiène et de sécurité*" erano istituiti in ogni dipartimento ministeriale o raggruppamento di dipartimenti (Loi du 11 janvier 1984, art. 16; décret n. 82-453 du 28 mai 1982); da ultimo sono stati sostituiti dai "*Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail*" (v. nt. successiva). Per la *fonction publique territoriale* la consultazione in materia di igiene e sicurezza può essere demandata al comitato tecnico paritario (Loi du 26 janvier 1984, art. 33, al. 2; décret n. 85-603 du 10 juin 1985).

e, per quanto riguarda la *fonction publique* ospedaliera, comitati d'igiene, di sicurezza e delle condizioni di lavoro[33]. Al di là di tali aspetti istituzionali, qualsiasi *manager* pubblico deve intrattenere un contatto permanente con i rappresentanti del personale per riflettere insieme, mettersi d'accordo e negoziare.

Malgrado l'importanza di questo tema, è sembrato preferibile che il libro bianco non trattasse in modo generale del rinnovamento del dialogo sociale nella *fonction publique*. Anzitutto la questione è stata oggetto di una concertazione tra il governo e le organizzazioni sindacali nel quadro di una conferenza in cui sedevano allo stesso tavolo le associazioni degli amministratori locali, a nome della *fonction publique* territoriale, la federazione degli ospedali di Francia e diversi esperti (15 ottobre - 14 dicembre 2007) il cui lavoro è continuato con una trattativa su quattro temi proposti dal Governo: la rappresentatività delle organizzazioni sindacali, la negoziazione, le istanze di concertazione e la modernizzazione dei diritti e mezzi delle organizzazioni sindacali (21 febbraio 2008); l'esito non è noto alla data di redazione del presente libro bianco[34].

Il libro bianco include comunque quattro proposte relative al dialogo sociale che sembrano utili alla coerenza di alcune delle riforme suggerite: creare un'istanza comune dei tre consigli su-

---

[33] Originariamente istituiti per la sola *fonction publique hospitalière,* con rinvio alla disciplina posta dal *Code du travail* (art. R4615-1), i "*Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail*" sono stati da ultimo previsti anche per la *fonction publique d'État* (Loi n. 2010-751 du 5 juillet 2010, cit., art. 10, che modifica la Loi du 11 janvier 1984, art. 16), come peraltro suggerito dallo stesso libro bianco (v. *infra*, proposta n. 31, p. 216). In tema si vedano: J.M. LAVALLART, *Comité d'hygiène et de sécurité: les conditions de recours à un expert*, in *Option Finance*, 2010, n. 1067, p. 33; S. BEAL - A. FERREIRA - O. RAULT, *Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail: une instance en devenir,* in *Jurisprudence sociale Lamy*, 2007, n. 217, p. 9-14; B. TEYSSIE, *L'Organisation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail*, in *La Semaine Juridique - Social* (JCP S), 2007, n. 23, p. 9-17; Conseil Economique et Social, *Vingt ans de comité d'hygiène et sécurité et des conditions de travail*, in *Semaine sociale Lamy*, 2001, n. 1052, p. 4-5.

[34] È in seguito intervenuta in materia la c.d. *Loi sur le dialogue social* (Loi n. 2010-751 de 5 juillet 2010, cit.): vedi *supra*, nt. 16 e B. GAGLIARDI, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXXIX ss.

periori (proposta n. 39), dar forza obbligatoria agli accordi collettivi (proposta n. 14), fornire ogni organizzazione datrice di lavoro (ministero, servizio decentrato, ente pubblico) di commissioni amministrative paritarie che permettano di decidere sulle promozioni dell'insieme degli agenti (proposta n. 28) e infine creare nella *fonction publique* di Stato e nella *fonction publique* territoriale dei comitati d'igiene, di sicurezza e delle condizioni di lavoro sul modello di quelle che esistono nella *fonction publique* ospedaliera (proposta n. 31).

3. *Istituire una* fonction publique "de métiers" *che sia un "*atout*" per la Francia.*

3.1. *Diagnosi generale e problematica: da una* fonction publique *di carriera parcellizzata, impersonale e poco responsabile, ad una* fonction publique *attraente e professionalizzante.*

3.1.1. *Il contesto.*

Le nostre amministrazioni devono far fronte a sfide senza precedenti che impongono un riesame delle politiche pubbliche e una riqualificazione materiale e intellettuale, poiché esse debbono rispondere alle crescenti e pressanti attese dei cittadini su sicurezza, salute, ambiente e sviluppo economico in un contesto di globalizzazione, Gli enti pubblici – che sono in primo luogo delle "imprese di personale" in cui è preponderante il fattore umano – dovranno essere capaci di procedere a un numero importante di assunzioni (pur ove le stesse sostituiscano solo una parte dei circa 1,5 milioni dei pensionamenti dei prossimi dodici anni nelle tre *fonctions publiques*) da effettuare in un mercato del lavoro sempre più concorrenziale in ragione del calo tendenziale della disoccupazione.

Il problema non è soltanto quantitativo ma è anzitutto qualitativo: si deve approfittare di un rinnovamento senza precedenti attirandovi, secondo la tradizione della nostra *fonction publique*, donne e uomini competenti per concepire e attuare

nuove politiche pubbliche e gestire meglio le amministrazioni. Le difficoltà degli enti pubblici consistono nel sapere attirare questo «sangue nuovo» salvaguardando contemporaneamente una gestione oculata delle risorse pubbliche: il costo globale delle retribuzioni degli agenti delle pubbliche amministrazioni in Francia è il più elevato dei grandi paesi dell'O.C.S.E. (v. I parte). Ciò è possibile solo modernizzando profondamente la nostra *fonction publique*; rispetto all'inizio degli anni ottanta (l'attuale statuto risale al 1983-1984) dovrà prodursi un grande cambiamento tenuto conto del mutato quadro europeo. Il «mercato del lavoro» degli enti pubblici è, e sarà sempre più, europeo, sicché la Francia deve avere un regime della *fonction publique* capace di attirare in confronto a quello degli altri paesi dell'Unione europea, ove per *fonction publique* si indica l'insieme degli agenti degli enti pubblici, indipendentemente dalla disciplina giuridica.

3.1.2. *La diagnosi generale.*

Da una quindicina d'anni, numerosi e importanti studi hanno toccato o trattato la situazione della *fonction publique*: nel 1993, un rapporto del *Commissariat au Plan*[35], nel 1994, i rapporti sulle missioni e l'organizzazione dello Stato[36], nel 2001, l'opera collettiva *Notre État*[37], infine, nel 2003, il rapporto pubblico molto approfondito del Consiglio di Stato[38]. La varietà dei metodi prescelti e la diversità di profili e sensibilità delle persone che hanno partecipato a questi diversi lavori attribuiscono credi-

---

[35] *Pour un État stratège garant de l'intérêt général* (Président: Christian Blanc; rapporteur général: Alain Ménéménis) (*N.d.A.*). Il "*commissariat au plan*" ha svolto dal 1946 al 2006 funzioni di definizione della pianificazione economica del paese con elaborazione di piani quinquennali. Nel 2006 è stato sostituito dal *Centre d'Analyse Stratégique* (C.A.S.; décret n. 2006-260 du 6 mars 2006).

[36] *L'État en France* (Président: Jean Picq; rapporteur général: Jean-Ludovic Silicani) (*N.d.A.*).

[37] *Notre État*, sous la direction de Roger Fauroux et Bernard Spitz (*N.d.A.*).

[38] *Perspectives pour la fonction publique*, rapport public 2003 du Conseil d'État (rapporteur général: Marcel Pochard) (*N.d.A.*).

bilità alle conclusioni. La diagnosi effettuata, in modo sempre più preciso, è stata ogni volta più severa.

Il nostro sistema di *fonction publique* appare sfiancato, nonostante le azioni del governo di Michel Rocard (a partire dal 1989) nel quadro del piano di rinnovamento del *service public*, la rielaborazione della griglia delle retribuzioni realizzata in seguito al protocollo «Durafour»[39] (a partire dal 1990), le riforme e innovazioni condotte dal ministero della *fonction publique* e dalle altre amministrazioni al fine di incrementare la mobilità, individualizzare le carriere e semplificare la gestione in special modo per la *fonction publique* statale (per i casi § 3.4.). Ciò è tanto più stupefacente ove si pensi che la *fonction publique* francese dispone di persone la cui qualità professionale è riconosciuta ed è anche di frequente di carattere eccezionale e che le risorse ad essa dedicate sono tra le più cospicue dei grandi paesi occidentali: per numero di agenti (5,3 milioni nel 2006, cioè il 25% in più in 25 anni) e monte salari (13% del PIL).

Devono essere a questo punto ricordate le quattro principali disfunzioni che in prosieguo verranno sottoposte ad una dettagliata analisi (v. par. 3.2.-3.4.):

– la moltiplicazione di *corps* e *statuts d'emplois* – circa 100 nel 1946, 1500 alla fine degli anni novanta, ridotto oggi a circa 700[40] – ha confuso *grade* e *emploi*, ha portato a irrigidire le carriere, a ridurre la mobilità, all'aumento dei costi di gestione. Il corporatismo che ne è derivato è una delle principali cause del

[39] Il «*protocole Durafour*» è un protocollo d'accordo concluso il 9 febbraio 1990 tra organizzazioni sindacali e governo per il rinnovamento della griglia delle classificazioni e remunerazioni delle tre *fonctions publiques*, perché quest'ultima «*prenne mieux en considération les nouvelles qualifications mises en œuvre par les agents publics au service de la collectivité et favorise la motivation de ces mêmes agents dans la recherche d'une plus grande efficacité et d'un meilleur service rendu*» (*Dossier fonction publique* in *www.ladocumentationfrancaise.fr*). In tema si vedano: S. SALON, *Le protocole Durafour, où en est-on? le protocole Durafour, bilan d'application*, in *Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, 1993, n. 109, p. 6-8; C. DOUCET, *Le protocole Durafour, où en est-on? les accords Durafour préparent le XXIème siècle de la Fonction Publique*, *ivi*, 1993, n. 109, p. 4-5.

[40] Dal 2006 sono stati soppressi 230 corpi per fusione (*N.d.A.*).

blocco delle riforme dell'amministrazione negli ultimi vent'anni: ognuno, e a volte al livello più alto, spende più energia a difendere il suo «orticello» che a costruire l'avvenire.

– Malgrado un netto miglioramento apportato dalla direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique* in seguito al rapporto della Corte dei conti del 1999 e un inizio di personalizzazione delle retribuzioni sono ancora predominanti opacità, complessità e inefficacia degli strumenti di remunerazione (si contano oggi diverse migliaia di regimi di premio[41]), con un ulteriore freno alla mobilità del personale e una contemporanea deresponsabilizzazione di capi servizio e agenti.

– È evidente l'insufficienza degli strumenti di differenziazione delle carriere e di riconoscimento dei meriti, che consentirebbero di essere giusti aumentando la produttività. L'insufficiente mobilità del personale ha imposto l'aumento degli effettivi. Gli incrementi di produttività che risultano dall'informatizzazione delle funzioni (riscossione delle imposte, paghe, ecc.), sono stati talvolta vanificati pur con differenze tra un'amministrazione e l'altra.

– In molte amministrazioni l'instaurarsi – al posto della partecipazione secondo il principio dello statuto del 1946 – di una «cogestione di fatto» tra datori di lavoro e sindacati ha provocato una gestione uniforme e amministrativa delle carriere per la maggior parte degli agenti, che troppo spesso si limita ad un'applicazione di testi o tabelle sempre più complicati. Tale sistema non è soddisfacente né per le organizzazioni sindacali, alle quali

[41] Lo stipendio del *fonctionnaire* è composto da una retribuzione principale cumulata a *primes* o *indemnités* (istituiti da apposite norme giuridiche). Le *primes* possono essere di diversi tipi: in funzione del grado, delle mansioni, di particolari obblighi accessori alla prestazione principale, delle eventuali ore straordinarie, a compensazione di rischi, di un trasferimento, per premiare un livello di qualificazione tecnica avanzato ecc. (Loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, cit., Art. 20; Loi n. 84-16 du 11 janvier 1983, cit., Art 64 *bis*). In tema si vedano: G. CHAZAN, *Un fonctionnaire peut-il faire confiance à l'administration quant au moment de ses primes?*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2008, n. 15, p. 812-814; D. JEAN-PIERRE, *La revalorisation du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux*, in *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales* (JCP A), 2004, n. 5, p. 122-128.

si richiede di assumere responsabilità che non rientrano nelle loro missioni, né per le amministrazioni che sono così facilmente esonerate dalle responsabilità loro proprie[42].

In Francia dunque – diversamente dall'Italia degli anni novanta, in cui si era di fronte ad una doppia crisi di qualità e produttività dei *services publics* – la crisi non è nella maggior parte dei casi di qualità, ma piuttosto di produttività: gli enti pubblici rendono nell'insieme i servizi attesi, come confermano i sondaggi di opinione effettuati regolarmente, ma senza modificare a sufficienza il potenziale umano e a un costo elevato. Crisi di produttività che può portare a un difetto di qualità, che condurrebbe ad una crisi generale dell'efficacia dei nostri *services publics* che trova certamente origine anche nella complessità dell'organizzazione e dei procedimenti amministrativi e di cui i primi segnali sono già percepibili.

Si sono persi di vista molto rapidamente i principi fondamentali dello statuto, frutto di uno storico accordo tra destra e sinistra e concepito nel seguente modo:

– i principi di neutralità, eguaglianza e indipendenza offrivano agli agenti garanzie sostanziali, in particolare quella di essere titolari di un *grade* che poteva essere revocato soltanto in casi eccezionali;

– i principi di responsabilità e adattamento dei *services publics* assoggettavano gli agenti a obblighi particolari; mentre l'evoluzione di carriera doveva tener conto del loro valore professionale[43], le loro mansioni erano determinate in funzione dei bisogni del servizio e nell'interesse generale dall'amministrazione.

---

[42] Nel corso di una presentazione del futuro statuto generale della *fonction publique*, Maurice Thorez, ministro comunista della *fonction publique*, dichiarava nel 1946 che bisogna «far partecipare i sindacati dei funzionari all'organizzazione dei servizi, ecc., secondo una modalità compatibile con l'obiettivo di salvaguardare il potere di decisione delle autorità responsabili».

[43] Nel corso della presentazione richiamata alla nota precedente, Thorez stigmatizzava «gli attuali errori relativi alla valutazione del modo di servire, insufficientemente differenziata» e insisteva sulla necessità che «essa esprima il valore reale e ineguale degli agenti».

Questo dittico, che assicura un giusto equilibrio tra sicurezza e flessibilità, deve essere tenuto a mente per le riforme a venire. Se un tale sistema di «*a-management*», per riprendere l'espressione di un direttore di amministrazione centrale, non ha portato al peggio, bisogna riconoscere che è grazie alle qualità ben eminenti della maggior parte di donne e uomini che servono nell'amministrazione. Si possono immaginare i maggiori servizi che renderebbero al paese gli agenti degli enti pubblici se fossero semplicemente gestiti in modo moderno, cioè se la loro situazione individuale, con le sue qualità e debolezze, fosse regolarmente valutata e presa in considerazione, se le loro attese fossero ascoltate, se fossero assegnati loro obiettivi chiari e i loro meriti fossero ricompensati.

Se l'attesa di modernizzazione è forte, la severità della diagnosi non deve nascondere che le iniziative tendono a moltiplicarsi nelle amministrazioni locali e centrali. La gestione "amministrativa" comincia a lasciare il posto alla gestione "delle risorse umane"[44]. Le fusioni di *corps*, lo svilupparsi della valutazione o ancora l'elaborazione di repertori delle professionalità costituiscono tutti segni positivi dell'avvio di nuove tendenze. I lavori condotti nel quadro delle tre conferenze sociali lanciate dal governo nell'autunno 2007 sui temi del potere di acquisto, dialogo sociale e percorsi professionali fanno del pari apparire la percezione condivisa dall'amministrazione e dai partner sociali di tali nuove sfide. Certo si può temere che i miglioramenti che riguar-

[44] In tema si vedano: C. MONIOLLE, *Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines: entre complementarité et opposition*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2010, n. 5, p. 234-239; M. POCHARD, *L'emploi dans la gestion des resources humaines de la fonction publique*, in *Revue Française d'Administration Publique* (RFAP), 2010, n. 132, p. 689-700; S. GUERARD, *Les spécificités de la gestion des re-sources humaines dans la fonction publique territoriale*, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2007, n. 22, p. 59-64; Y. CHEVALLIER, *La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines: quelles conséquences pour la fonction publique?*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2006, n. 10, p. 523-531; J. RICHARD, *Quelles perspectives pour la fonction publique de l'État en France?*, in *Pouvoirs*, 2006, n. 117, p. 137-144; Conseil d'Etat, *Perspectives pour la fonction publique, Rapport public 2003*, cit., p. 253 ss.

dano le tre componenti della *fonction publique* si scontrino con i loro limiti; soltanto un rinnovamento profondo e d'insieme potrà dar loro tutta la loro portata.

3.1.3. *Gli obiettivi da raggiungere.*

Passare definitivamente da una gestione amministrativa del personale ad una vera e propria gestione delle risorse umane è senza dubbio la principale sfida che devono raccogliere oggi gli enti pubblici. Gli obiettivi da raggiungere sono quelli di ogni grande organizzazione pubblica e privata:

– assumere persone competenti, provenienti da tutte le componenti della società[45], che si impegnino ad assicurare le missioni attribuite alla cura delle amministrazioni e il cui senso e valori siano riconosciuti e capaci di esercitare attrazione;

– motivarle durante tutto il corso della carriera, gestendole in modo giusto e personalizzato;

– anche nel loro personale interesse diversificare i percorsi professionali grazie ad un'accresciuta mobilità, anticipando l'evoluzione dei bisogni della popolazione e del paese nel suo insieme, rispondendovi continuativamente e al meglio.

Per raggiungere questi obiettivi è sicuramente essenziale ricorrere a metodi moderni di gestione che hanno dato buona prova nelle organizzazioni pubbliche come nelle imprese private, in Francia come all'estero. Si tratta tuttavia soltanto di tecniche; non bisogna confondere finalità e strumenti.

L'analisi condotta dimostra che non c'è un «modello» provvidenziale e trasferibile «chiavi in mano» in ogni paese; ognuno ha effettuato le sue riforme tenendo in considerazione i propri usi e particolarità. Le riforme troppo radicali non hanno in generale prodotto i risultati attesi e «marce indietro» sono state spesso necessarie e costose, come in Canada o nel Regno Unito. Al contrario bisogna fissare una rotta chiara e ambiziosa e attenervisi regolarmente su un lungo periodo, anche se inizialmente

[45] Sul tema della «diversità» nella *fonction publique* cfr. *supra*, nt. 134.

può essere pagato un caro prezzo. Le imprese lo sanno bene: una «modernizzazione del sistema produttivo» implica innanzi tutto un investimento che produrrà incrementi di produttività solo in seguito. È necessaria l'adesione del personale e dell'insieme dei datori di lavoro, che devono trovare maggiori vantaggi nella riforma che nel mantenimento dello *status quo*. A tal riguardo le azioni di modernizzazione già avviate in numerose amministrazioni dimostrano che una tale adesione è possibile: la dinamica è già presente; non necessita che di essere scatenata.

3.1.4. *Le risposte che possono essere ideate.*

In uno stupefacente articolo pubblicato nel 1947[46], il professor Jean Rivéro riteneva che il nuovo statuto della *fonction publique* introducesse, in contraddizione con la concezione liberale classica del *service public*, un riavvicinamento tra il regime del funzionario e quello del dipendente del settore privato. Secondo lui al di là delle apparenze – la disciplina unilaterale di diritto pubblico per l'uno, il contratto per l'altro – gli uni e gli altri disponevano ormai di diritti equivalenti e di modalità di gestione comparabili, con sorprendente contrasto tra questa analisi e la realtà a noi nota.

In modo crescente nell'ultimo quarto di secolo con lo svilupparsi della globalizzazione e le sue conseguenze sull'impiego o la ristrutturazione delle imprese, si sono alzate voci per stigmatizzare la società duale in via di realizzazione: una Francia protetta di cui farebbero parte i funzionari; una Francia esposta a rischi costituita da gran parte del settore privato. Un tale rischio era già additato nel 1946 da chi ne sottolineava le possibili conseguenze paradossali[47] pur essendo stato un Commissario al Piano che non poteva certo essere sospettato d'impronta liberale: proprio in ragione del loro regime di privilegio i funzionari

---

[46] J. RIVÉRO, *Vers la fin du droit de la fonction publique?*, in *Recueil Dalloz*, 1947, p. 149-152.

[47] J.B. DE FOUCAULD, *Le statut, les missions de l'État et l'évolution de la société*, in *Rev. adm.* (RA), numéro spécial, 1996, p. 63-66.

sarebbero stati emarginati dal resto della società per le minori ripercussioni – positive o negative – che subiscono per effetto della globalizzazione e dello sviluppo economico che l'accompagna.

Non siamo forse arrivati a questa pericolosa separazione di cui non beneficia in definitiva alcuno?

Il primo rimedio radicale potrebbe suggerire l'unificazione dei regimi giuridici, sottoponendo i funzionari al regime contrattuale degli altri dipendenti. La soluzione è allettante poiché a fronte di uno *statut* – che ha carattere unilaterale ed è associato a valori d'ordine d'origine conservatrice e di eguaglianza (alcuni direbbero di egualitarismo) che derivano dalla Liberazione – il contratto è negoziato ed è associato a valori di individualizzazione, flessibilità e dialogo. Poiché è inquadrato dalla legge e completato dagli accordi collettivi, il regime contrattuale apporta ormai garanzie sostanziali al dipendente, che a volte sono state ritenute eccessive dai datori di lavoro in particolare contro i licenziamenti. Il contratto è strettamente legato a mansioni precise, con i vantaggi e gli inconvenienti che ne derivano. Si tratta dunque di una risposta giuridica interessante.

Tuttavia altro è il punto che emerge dagli esempi stranieri ove il regime giuridico del personale non è l'essenziale, ma si affermano contenuto e modalità di gestione come elementi determinanti per l'efficacia dell'organizzazione. Il regime prescelto – quale che sia – deve soddisfare l'equilibrio tra: la legittima aspettativa dell'agente di essere trattato in ragione delle sue competenze, i suoi sforzi e con una sufficiente sicurezza, e la necessità del datore di lavoro di disporre di una flessibilità che gli consenta di avere risorse umane di buona qualità da impiegare in ragione di bisogni in costante evoluzione. Dunque è con pragmatismo e senza a priori ideologici che occorre approcciare alla questione del regime giuridico degli agenti degli enti pubblici.

Gli agenti che esercitano «missioni di pubblica autorità» – si parla anche di missioni di sovranità o che comportano prerogative di pubblica autorità – dispongono di uno statuto in deroga

al diritto comune in quasi tutti i paesi europei e tra questi la Francia; diverge tuttavia l'estensione della definizione. Nella maggior parte dei casi gli agenti che non esercitano «missioni di pubblica autorità» sono soggetti a un regime contrattuale che è comune all'insieme dei dipendenti privati; in altri casi, tra cui la Francia, la maggioranza di tali agenti è disciplinata da un regime in deroga al diritto comune: così sui 5,3 milioni di agenti degli enti pubblici francesi, 4,2 milioni sono sottoposti al regime pubblico e poco più di un milione al regime contrattuale.

> *Il regime di diritto pubblico, cioè la* fonction publique *di carriera, che è prescelto in via principale in Francia e al quale tengono molto le organizzazioni sindacali e la grande maggioranza degli agenti pubblici, ha senso e può essere salvaguardato – tenuto conto delle ricordate disfunzioni – soltanto se si rispettano i suoi fondamenti. Anzitutto vi è la separazione totale tra* grade *e* emploi *che concilia sia la sicurezza professionale, sia la mobilità degli agenti e il permanente adattamento ai bisogni del servizio; in secondo luogo assume rilievo la considerazione effettiva del valore professionale in tutte la fasi della carriera di un agente; in terzo luogo è necessario rispettare l'equilibrio tra diritti e obblighi corrispondenti alle specificità del* service public*; infine occorre affermare la partecipazione del personale senza addivenire ad una cogestione.*
>
> *Bisogna prendere o lasciare questo «blocco», che è del tutto inscindibile. Una volta scelto, lo* statut *si rivela un regime moderno ed efficace poiché il carattere unilaterale e non contrattuale della relazione che unisce datore di lavoro pubblico e agente è salutare: l'agente, titolare del suo* grade*, beneficia di una sicurezza superiore a quella del dipendente di diritto privato; l'amministrazione dispone di una maggiore flessibilità rispetto a un datore di lavoro privato, poiché è titolare di ampi poteri d'impiego dell'agente utili a soddisfare specifici obblighi di* service public*, come ad assicurare l'uguale accesso di tutti i cittadini. Su questo fondamento si deve ricostruire la "*nouvelle fonction publique de métiers*" su cui in seguito si avrà modo di soffermarsi (cfr. par. 3.2. e 3.4.).*

Il contratto sembra tuttavia corrispondere nel lungo periodo a un bisogno strutturale degli enti pubblici, pur non essendo in-

dividuabile alcun facile criterio di delimitazione dello «spazio contrattuale» della *fonction publique*. Non può assumersi come criterio distintivo la distinzione tra impieghi di pubblica autorità e non poiché oggi il contratto è già stato largamente utilizzato anche per i primi: il 52% dei militari è in regime contrattuale. Neppure il livello di responsabilità appare un criterio pertinente: in alcuni paesi infatti sono essenzialmente gli impieghi esecutivi a rientrare nel campo di applicazione del contratto; in altri sono al contrario gli impieghi dirigenziali. I casi in cui è possibile l'assunzione con contratto costituiscono una lista confusa[48], frutto di una sovrapposizione di successivi interventi normativi in deroga ai principi dello statuto generale; l'attuale esempio francese lo illustra nel miglior modo.

Sembra dunque difficile costruire un sistema ideale di «*fonction publique* duale», nel quale alcuni impieghi siano occupati da agenti esclusivamente sotto *statut* e altri da agenti esclusivamente in regime contrattuale. Non bisogna contrapporre statuto e contratto, ma in modo pragmatico conviene accettarne l'attuale coesistenza oltreché la complementarietà intelligibile e funzionale.

> *È possibile e auspicabile una coesistenza tra lo* statut *che rimarrebbe il principale regime d'impiego pubblico, e il contratto che lo completerebbe, purché l'uno e l'altro siano modernizzati profondamente rispetto alla situazione attuale e siano chiarite le regole della loro rispettiva utilizzazione. Sono formulate precise proposte per dar consistenza a tale orientamento generale (cfr. par. 3.2. - 3.4.)*

La *fonction publique*, dotata di valori chiari e attuali, di un *management* moderno e di un'organizzazione professionale, potrà allora ridiventare un vero e proprio "*atout*" per la Francia, fornendo innanzi tutto ai suoi abitanti i servizi cui hanno diritto a un costo ragionevole e consentendo ai *services publics* di essere un fattore di competitività e attrattività del paese sul piano internazionale.

---

[48] Nel testo*: liste à la Prévert*.

3.1.5. *Una riforma attesa.*

Un rinnovamento della nostra *fonction publique* è atteso da tutti. Il desiderio degli agenti pubblici, in particolare dei più giovani, di avere occupazioni variabili e più stimolanti, una gestione personalizzata della carriera e un miglior riconoscimento del loro lavoro da parte di responsabili e utenti è stato affermato negli incontri organizzati sul campo in diverse scuole della *fonction publique*, nei dibattiti emersi dal *forum* dedicato alla discussione pubblica, nelle sedute dell'istanza collegiale della *Conférence nationale*, nelle conferenze sociali tenutesi nel corso dell'autunno, o ancora in numerosi incontri. I nostri concittadini in qualità di utenti del *service public*, di dipendenti o responsabili d'impresa non paiono comprendere come la *fonction publique* possa rimanere immobile in un mondo soggetto a un profondo cambiamento provocato dal *maelström* della globalizzazione e dalle risposte che essa richiede. L'auspicio di una nuova gestione e la proposta di riforme ambiziose sono state sollecitati anche dalla maggior parte dei sindacati della *fonction publique*. I responsabili delle amministrazioni, soprattutto quelli della gestione delle risorse umane, hanno richiesto in modo unanime e insistente riforme che consentano di andare più lontano nella riorganizzazione e motivazione di donne e uomini che lavorano nei loro servizi. È così arrivato il momento per i pubblici poteri di procedere a tale riforma, dopo la necessaria concertazione e negoziazione con il personale e i suoi rappresentanti. Gli orientamenti che sono proposti in questo libro bianco mirano a definire una base per facilitare le discussioni a venire.

3.2. *Orientamento strategico n. 3: rifondare e semplificare l'organizzazione pubblica generale per costruire una "*fonction publique de métiers".

Per raggiungere gli obiettivi ricordati al precedente paragrafo (3.1.), occorre istituire quella che si chiamerà una «*fonction publique de métiers*». La professionalità segna il punto di intersezione tra l'*emploi* – inteso come mansioni attribuite all'agente – e

la qualificazione professionale definita per il tramite di livello e settore di attività – come criterio per l'assunzione degli agenti in un determinato *grade*. L'agente va assunto per esercitare un'attività professionale che impone una certa qualificazione, attività che eserciterà in amministrazioni diverse e che evolverà grazie alla formazione e promozione durante un percorso professionale differenziato.

Una *fonction publique de métiers* non è quindi né la *fonction publique* di oggi che fa prevalere il *grade* sull'*emploi*, né una *fonction publique* d'*emplois*[49], ove prevale il suo contrario e che assomiglia molto al regime contrattuale. Nella *fonction publique de métiers* è ricercato continuamente l'equilibrio tra *grade* e *emploi*, che costituisce un *optimum* tra sicurezza e flessibilità e la cui attuazione necessita anzitutto di una profonda semplificazione dell'organizzazione pubblica che offra garanzie sufficienti e comuni a tutti gli agenti e inoltre di una valorizzazione degli strumenti di personalizzazione in ragione delle funzioni esercitate. Il rinnovamento deve portare ad una vera e propria gestione personalizzata delle risorse umane degli enti pubblici.

a) *Breve sintesi dei regimi esistenti*[50]

– La *fonction publique* statale e la *fonction publique* ospedaliera sono costruite intorno alla nozione di *corps*: è l'appartenenza ad esso che essenzialmente determina gli elementi della carriera di un agente.

Il *corps* è «l'insieme dei funzionari soggetti agli stessi *statuts* particolari e aventi *vocazione agli stessi* grades»[51]. Per ogni *corps*

[49] Diverse riforme a partire dal 2000 sono state ispirate dalla logica della c.d. *fonction publique d'emploi*, in particolare si ricordano le Loi n. 2005-843 du 26 juillet 2005 sui *Contrats à Durée Indéterminée* (CDI) e la Loi n. 2007-209 du 19 février 2007 *relative à la fonction publique territoriale* che riduce le categorie A e B. Può ricondursi a una medesima ispirazione anche la Loi n. 2009-972 du 3 août 2009 *relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique*, successiva al libro bianco (v. *supra* B. GAGLIARDI, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXIX).

[50] Cfr. allegato n. 5 (*N.d.A.*), disponibile in *www.ius-publicum.com/librobianco.*

[51] Loi du 13 juillet 1983, art. 13 (*N.d.A.*).

esiste uno «*statut particulier*» che disciplina reclutamento, inquadramento in una categoria, carriera e promozioni. Il *corps* è l'unità elementare della *fonction publique*: si presume che tutti i componenti di uno stesso *corps* abbiano in comune uno stesso destino professionale e quasi sempre l'intera carriera. I *corps* si suddividono a loro volta in *grades*.

– La *fonction publique* territoriale è invece organizzata in *cadres d'emplois* anche se non si tratta di una "*fonction publique d'emplois*", così come definita in precedenza. Due elementi differenziano i *cadres d'emplois* dai *corps*: anzitutto il loro limitato numero (55, contro a 500 *corps*), quindi la possibilità per l'ente di determinare diversi importanti elementi della carriera degli agenti (premi, promozioni, condizioni di lavoro).

b) *Diagnosi: L'organizzazione pubblica*[52] *della* fonction publique *statale non è adatta né ai bisogni dei servizi statali né alle attese di mobilità degli agenti*

– *La nozione di* corps *non ha più significato.*

I *corps* d'oggi non corrispondono quasi mai a un criterio operativo che consenta al datore di lavoro pubblico un'efficace ed equa gestione dei suoi agenti.

La nozione di *corps* non coincide né con quella di *métier* – nel repertorio interministeriale dei *métiers* della *fonction publique* statale si contano circa 700 unità di *corps* o *statuts d'emplois* per poco più di 200 *métiers* – né con il livello gerarchico, né con quello delle retribuzioni, né con il datore di lavoro, né infine con la formazione iniziale. Agenti di uno stesso *corps* possono esercitare *métiers* diversi e agenti di *corps* diversi possono esercitare uno stesso *métier*. Il *corps* definisce dunque soltanto una disciplina giuridica senza necessariamente avere più corrispondenza con le mansioni esercitate, con pregiudizio tanto degli agenti che del buon funzionamento dell'amministrazione, salvo per i *corps*

[52] Si intende in tale sede richiamare l'insieme delle regole (leggi, decreti, atti amministrativi) che determinano i diritti e gli obblighi oltre che la carriera degli agenti degli enti pubblici (*N.d.A.*).

che restano nella tradizione come la polizia nazionale o gli insegnanti.

– È stata controproducente la frammentazione prodotta dai corps, in particolare per possibilità di incarico e di remunerazione.

Nonostante la decennale politica di fusione dei *corps*, di armonizzazione della disciplina e di allargamento dell'accesso, che di recente è stata perseguita con maggiore efficacia, nel sistema attuale il *corps* continua a definire remunerazione, promozioni e incarichi. Non si possono offrire gli stessi livelli di premio e possibilità di promozione ad agenti che non appartengano allo stesso *corps* o allo stesso *grade*, pur esercitando le stesse mansioni. Oltre che manifestamente iniqua, la situazione è controproducente poiché contraria alla professionalizzazione. Del pari controproducente è la disciplina pubblica che riserva certi posti ad alcuni *corps*, o ancora a talune specialità di uno stesso *corps*, senza una giustificazione funzionale.

– La strutturazione per corps sfocia in un sistema molto complesso e costoso da gestire.

Per ogni *corps* o *statut d'emploi* l'amministrazione è tenuta ad elaborare e aggiornare un *corpus* di norme e a costituire Commissioni amministrative paritarie elettive[53] riunendole diverse volte l'anno. È molto complessa del pari l'elaborazione dei *régimes indemnitaires* propri a ciascun *corps*. A volte la stessa esistenza di un'amministrazione deriva dall'esistenza di un *corps*. D'altra parte, è fallito il tentativo di aggiramento degli ostacoli: così gli *statuts d'emploi* – che si supponeva rispondessero alle specificità di alcuni inquadramenti – hanno accentuato la complessità del sistema senza raggiungere davvero gli obiettivi che ne avevano giustificato la creazione.

– È ancora insufficiente l'identificazione di métiers *assimilabili nelle tre* fonctions publiques.

Pur se le tre *fonctions publiques* operano in campi d'inter-

[53] Le Commissioni amministrative paritarie (C.A.P.) esistono soltanto per i *corps* (*N.d.A.*).

vento parzialmente comuni, i processi d'identificazione dei *métiers* propri a ciascuna sono stati condotti in maniera autonoma. Ne risultano tre repertori di *métiers* simili, ma non assimilabili.

b) *Proposte: ridurre il "determinismo" legato allo* statut *dell'agente*

Per sbloccare la situazione prodotta da una gestione incentrata esclusivamente sui *corps*" devono essere fissati due principi fondamentali, validi per le tre *fonctions publiques*, che costituiscono il complemento delle garanzie fondamentali che la legge accorda ai funzionari:

– i principali elementi della carriera di un agente (assegnazione territoriale, valutazione, promozione, remunerazione) devono dipendere meno di oggi dallo *statut* ad esso applicabile e di più dalle mansioni o *métiers* che egli esercita;

– l'unità di base deve essere allargata sino a corrispondere con l'intersezione tra una filiera professionale e un livello di responsabilità.

Proposta n. 9: Semplificare l'organizzazione pubblica della fonction publique *statale.*

In luogo delle attuali circa 700 unità statali (più di 500 *corps* e circa 150 *statut d'emplois*) cui si applica la disciplina di diritto pubblico generale (esclusi militari, magistrati ordinari e agenti delle assemblee parlamentari), si propone di istituire un numero ristretto di "*cadres statutaires*" raggruppati in alcune grandi filiere professionali. Gli attuali *corps* dovrebbero essere fusi costituendo nuovi *cadres statutaires*; gli *statuts d'emplois* dovrebbero essere soppressi e ogni *corps* verrebbe dotato di una disciplina emanata con decreto. Si possono identificare sette filiere professionali: amministrazione generale; finanziaria e fiscale; sociale; istruzione e ricerca; cultura; tecnica; sicurezza. Come nella *fonction publique* territoriale, il concetto di filiera professionale non deve avere portata giuridica: un unico decreto per ogni filiera potrebbe fissare gli *statuts* di tutti i relativi *cadres statutaires*. Gli agenti dei *cadres*

statutaires di ogni filiera professionale devono poter esercitare le loro mansioni in tutte le amministrazioni, anche se in alcuni casi vi è una corrispondenza più netta tra *cadres statutaires* e singole amministrazioni, come per la filiera dell'istruzione. Contrariamente agli attuali *corps* – che sono normalmente collegati a un determinato ministero – i *cadres statutaires* devono comprendere un insieme di qualifiche e mansioni che possono essere esercitate in ogni amministrazione pubblica.

Proposta n. 10: Riavvicinare l'organizzazione pubblica delle tre fonctions publiques.

– Nelle tre *fonctions publiques* possono essere mantenuti quattro livelli di qualificazione, coerentemente con i livelli dei diplomi europei (L.M.D.)[54]. Per l'accesso al I livello in generale deve essere richiesto un diploma professionale (C.A.P. o B.E.P.)[55], ma in deroga potrebbe essere altresì possibile l'assunzione senza diploma; per il II livello il diploma necessario deve essere quello di maturità[56] o altra equivalente; per il III livello la laurea triennale[57] o altro equivalente; infine per il IV livello il diploma richiesto deve essere la laurea magistrale[58] o altro equivalente. L'equipollenza va valutata secondo la c.d. procedura di "valorizzazione delle esperienze acquisite" (V.A.E.)[59] estesa alla *fonction*

[54] LMD (o L-M-D) è l'acronimo comunitario ufficiale per designare il sistema universitario strutturato in tre cicli elaborato nell'ambito del c.d. processo di Bologna (1999); deriva dal francese *Licence-Master-Doctorat* che rispettivamente indicano laurea triennale, magistrale e dottorato di ricerca (in *http://ec.europa.eu*)

[55] Il "*Certificat d'aptitude professionnelle*" e il "*Brévet d'études professionnelles*" sono due diplomi professionali conseguibili rispettivamente dopo due e quattro anni; il C.A.P. è propedeutico al B.E.P.

[56] Il "*Baccalauréat*" è il diploma di istruzione secondaria che apre l'accesso a quella superiore; può essere di tre tipi: generale – a sua volta suddiviso in letterario, economico-sociale e scientifico – tecnologico – suddiviso in due "*Séries*" con ulteriore specializzazioni, Scienze e tecnologie di gestione (S.T.G) e Scienze e tecnologie industriali (S.T.I.) – e professionale, che rappresenta il completamento del percorso in cui si inseriscono C.A.P. e B.E.P. (*www.education.gouv.fr*).

[57] "*Licence*" (vd. *supra*, nt. 54).

[58] "*Master*" (vd. *supra*, nt. 54).

publique dalla l. 2 febbraio 2007 di modernizzazione della *fonction publique*. Occorre valutare se ricondurre al II o al III livello le qualificazioni del tipo dei "*Diplômes Universitaires de Tecnologie*" (D.U.T.)[60] e "*Brevets de Technicien Supérieur*" (B.T.S.)[61].

Ogni livello deve essere riconducibile a un *cadre d'emploi*, solo eccezionalmente a molteplici[62]: ciascun *cadre* deve ricomprendere normalmente tre *grades* composti ognuno di vari livelli; se necessario il *cadre* può richiedere diverse classi di concorso, come ad esempio per i professori (matematica o lettere moderne), o gli ingegneri (scienze dei materiali o biologia). In totale i *cadres statutaires* devono avere lo stesso ordine di grandezza dei

---

[59] La "*Validation des Acquis de l'Expérience*" (V.A.E.) consente il riconoscimento delle esperienze professionali al fine di ottenere un diploma o altro titolo di studio inserito nel "*Répertoire National des Certifications Professionnelles*" (R.N.C.P.). Requisito necessario è l'aver maturato un'esperienza almeno triennale correlata al titolo che si intende ottenere, anche non in qualità di lavoratore dipendente (Loi n. 2002-73 du 17 janvier 2002, artt. 133 ss.). In tema si vedano: J. DUPLAS, *Validation des acquis de l'expérience et qualification*, in *Semaine sociale Lamy*, 2010, n. 1459, p. 11-13 et n. 1477, p. 130-134; E. BESSON, *Valoriser l'acquis de l'expérience: une évaluation du dispositif de VAE*, Paris, 2008; C. PARLANT, *Comment intégrer la VAE dans votre politique de RH*? in *Les cahiers du DRH*, 2003, n. 79, p. 2-6.

[60] I "*Diplômes Universitaires de Tecnologie*" sono rilasciati dagli "*Instituts universitaires de tecnologie*" (I.U.T.) afferenti alle Università, all'esito di corsi di durata normalmente biennale. Preparano all'esercizio di mansioni di inquadramento tecnico e professionale in alcuni settori produttivi, della ricerca applicata e dei servizi (*www.enseignementsup-recherche.gouv.fr*).

[61] I "*Brevets de Technicien Supérieur*" sono rilasciati da licei o altri istituti di istruzione secondaria a conclusione di corsi di durata normalmente biennale e accompagnati da tirocini o altre esperienze professionalizzanti. Requisito di iscrizione è il diploma di maturità o equivalente. Consentono l'esercizio di mansioni di tecnico specializzato nelle professioni industriali e commerciali, nei servizi e nelle arti applicate (*www.enseignementsup-recherche.gouv.fr*).

[62] Appare necessario, ad esempio, prevedere *cadres statutaires* specifici per gli agenti della *fonction publique* statale che esercitino esclusivamente o soprattutto funzioni giurisdizionali per garantire il rispetto dei principi derivati dal diritto nazionale o dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo relativi al funzionamento delle giurisdizioni, e in particolare l'indipendenza dei loro membri e perché la distribuzione di competenze tra le fonti primarie e secondarie differisce da quella applicabile agli altri agenti della *fonction publique* statale. Infine, perché in generale esiste, in tal caso, una corrispondenza tra *statut* e istituzione di appartenenza (*N.d.A.*).

cadres d'emploi della *fonction publique* territoriale: una cinquantina.

Un quinto livello – puramente funzionale – deve essere previsto essenzialmente in corrispondenza di qualche migliaio di posizioni di direzione: direttori di amministrazione centrale, prefetti, direttori regionali, direttori dei principali enti pubblici nazionali, direttori generali degli enti locali o dei principali ospedali, ecc. In linea di massima devono potere accedere al V livello gli agenti pubblici e chi proviene dal settore privato, con nomina in forza di un contratto. La cessazione dell'incarico di V livello attribuito a un funzionario consente all'interessato di riprendere la carriera nell'originario *cadre statutaire* o *cadre d'emploi*.

> *Esempio: il livello di qualificazione n. 1 (B.E.P., C.A.P. o altro equivalente) della filiera tecnica coinciderà con il* cadre statutaire *di operaio. Tale* cadre *deve corrispondere a un gruppo di mansioni da operaio (falegname, elettricista, ecc.). Altro esempio: il livello di qualificazione n. 2 (diploma o equivalente) della filiera amministrazione generale sarà costituito dal* cadre statutaire *di assistente amministrativo. Questo* cadre statutaire *deve corrispondere a un gruppo di mansioni amministrative (gestore di risorse umane, incaricato della contabilità, assistente di direzione, ecc.). I membri di questo* cadre statutaire *devono poter esercitare funzioni di esperto nel loro settore o di inquadramento in una piccola squadra.*

– La fusione integrale delle tre *fonctions publiques* non sembra oggi proponibile, tenuto conto delle significative differenze e delle legittime specificità proprie di ciascuna di esse. Per contro è invece possibile e auspicabile realizzare contemporaneamente un'armonizzazione e un riavvicinamento nell'organizzazione delle tre *fonctions publiques*, per favorirne una gestione più fluida e la mobilità degli agenti. La stessa denominazione (*cadres statutaires*) potrebbe essere prescelta per le tre *fonctions publiques*.

Si propone di rendere assimilabili e compatibili i cadres d'emploi *e i* cadres statutaires *delle tre* fonctions publiques, *nonché di avvicinarne alcuni, creando una filiera di amministrazione generale comune alle tre* fonctions publiques che sono già, per le cor-

rispondenti mansioni, molto vicine per assunzioni, formazione, mansioni esercitate, remunerazione. Riavvicinamento da realizzare nel rispetto dell'autonomia di ogni datore di lavoro che resterà padrone della sua politica di assunzioni, retribuzioni funzionali e promozioni.

Altri riavvicinamenti possono essere previsti a termine più o meno breve, come quello della filiera tecnica in cui è possibile identificare un insieme di mansioni molto simili nelle tre *fonctions publiques*. Conviene riflettere sulla possibilità di utilizzare i *corps* e i corrispondenti *statuts* della *fonction publique* ospedaliera per disciplinare almeno parzialmente in modo uniforme le professioni sanitarie e paramediche della *fonction publique* statale e di quella territoriale.

3.3. *Orientamento strategico n. 4: migliorare il ruolo e la natura del contratto nella* fonction publique.

a) *Breve sintesi del regime esistente*[63]*:*

– In ragione del principio valido per le tre *fonctions publiques* secondo cui l'impiego negli enti pubblici è riservato a funzionari, non è possibile il ricorso all'assunzione per contratto se non nei casi tassativamente indicati dalla legge (l. 13 luglio 1983, art. 3).

– Per evitare il troppo frequente ricorso a costosi piani di stabilizzazione dei precari e in osservanza delle norme comunitarie[64], il legislatore ha previsto che i contratti stipulati nelle tre *fonctions publiques* abbiano una durata massima di tre anni, rinnovabile espressamente una sola volta, sicché al secondo rinnovo il rapporto si converte in un contratto a tempo indeterminato (C.D.I.), senza perciò derogare alla tassatività del citato principio posto dall'art. 3 (l. 26 luglio 2005).

– Per le tre *fonctions publiques* si può oggi derogare al divieto di ricorso a agenti non titolari solo nei seguenti casi:

---

[63] V. allegato n. 5 (*N.d.A.*), in *www.ius-publium.com/librobianco.*

[64] Direttiva CE del Consiglio n. 1999/70 del 28 giugno 1999.

- quando non esistono *corps* di funzionari idonei ad assicurare le funzioni corrispondenti o quando, in particolare per impieghi di categoria A, lo giustifichino la natura delle funzioni o le necessità del servizio[65];

- per impieghi permanenti a tempo parziale[66];

- per bisogni occasionali o stagionali[67];

- per impieghi in enti pubblici amministrativi dello Stato iscritti su una lista fissata con decreto adottato *en Conseil d'État*[68];

- in forza di legislazioni speciali che per alcuni impieghi o amministrazioni consentono di assumere agenti per contratto, talora anche di diritto privato.

– La normale disciplina dell'agente non titolare è quello del contratto di diritto pubblico, perciò in deroga al diritto comune (codice del lavoro). Il decreto 17 gennaio 1986 stabilisce un quadro generale per gli agenti non titolari di diritto pubblico dello Stato e dei suoi enti pubblici amministrativi; per la *fonction publique* territoriale il quadro è determinato dal decreto 15 febbraio 1988 e per la *fonction publique* ospedaliera dal decreto 6 febbraio 1991.

b) *Diagnosi: nella* fonction publique *gli agenti contrattuali occupano una posizione importante, ma assai mal definita*

– *Gli agenti contrattualizzati occupano una posizione importante nella* fonction publique.

Si è detto (parte I) che norme generali e speciali autorizzano in deroga le amministrazioni delle tre *fonctions publiques* ad assumere agenti contrattuali, anche per bisogni istituzionali e per

---

[65] Loi du 11 janvier 1984, art. 4 per la *fonction publique* statale; Loi du 26 janvier 1984, art. 3, per la *fonction publique* territoriale; Loi du 9 janvier 1986, art. 9, per la *fonction publique* ospedaliera (*N.d.A.*).

[66] Loi du 11 janvier 1984, art. 6, cit.; Loi du 26 janvier 1984, art. 3, cit.; Loi du 9 janvier 1986, art. 9-1, cit. (*N.d.A.*).

[67] Loi du 11 janvier 1984, art. 6, cit.; Loi du 26 janvier 1984, art. 3, cit.; Loi du 9 janvier 1986, art. 9-1, cit. (*N.d.A.*).

[68] Loi du 11 janvier 1984, art. 3 (*N.d.A.*).

l'esercizio di talune prerogative. Sotto la pressione dei propri bisogni gli enti pubblici hanno adottato un'interpretazione estensiva di tali norme: più del 20% dei 5,3 milioni di impieghi della *fonctions publiques* sono occupati da agenti sotto contratto; in alcuni ministeri come la cultura la percentuale è superiore al 50%.

– Le prospettive professionali offerte agli agenti contrattuali non sono soddisfacenti.

Secondo un'opinione condivisa da dipendenti, sindacati, datori di lavoro ed esperti, nella maggioranza dei casi l'agente contrattuale appare come un dipendente di secondo livello: non è un vero e proprio funzionario, né un vero dipendente di diritto privato; non beneficia dei vantaggi del regime di diritto pubblico, né di quelli del codice del lavoro, poiché ad esempio non gli è applicabile alcun contratto collettivo. Nonostante lo sforzo di normalizzazione dei contratti a tempo indeterminato di cui al decreto n. 2007-338 del 12 marzo 2007, la maggior parte degli agenti contrattuali continuano, a differenza dei titolari, a non beneficiare di garanzie di crescita salariale, né di un obbligo di valutazione annuale. Accanto a tali situazioni inaccettabili, si ritrovano ovviamente dei "contrattuali d'oro" con retribuzioni tra le più elevate della *fonction publique*.

– I casi di impiego degli agenti contrattuali sono mal definiti e poco adeguati.

Il sistema risulta illeggibile, pesante da gestire e poco sicuro sul piano giuridico per la molteplicità di casi in cui è possibile assumere agenti sotto contratto generalmente di diritto pubblico ed eccezionalmente di diritto privato, a tempo determinato o indeterminato.

I criteri del ricorso al contratto sono complessi e non sempre adeguati: anzitutto la differenziazione tra impieghi "permanenti" e impieghi "non permanenti"[69] è diventata dal punto di vista funzionale poco adeguata, poiché la capacità di reazione ri-

[69] Tale distinzione è importante poiché determina il tipo di contratto che può essere proposto (*N.d.A.*).

chiesta all'amministrazione impone la frequente revisione delle organizzazioni; la L.O.L.F. ha soppresso la distinzione dal punto di vista di bilancio e contabile[70]. Inoltre il criterio degli impieghi permanenti a tempo parziale riunisce la difficoltà di valutarne il carattere permanente con la valutazione di un bisogno a tempo parziale. Nei fatti, questo criterio è utilizzato dalle amministrazioni soprattutto per reclutare agenti contrattuali di categoria C e B, per le quali non è possibile assumere facilmente agenti contrattuali a tempo pieno. In terzo luogo, sono assai generici e consentono molteplici interpretazioni i criteri dell'"assenza di *corps* idonei ad assicurare le funzioni corrispondenti", delle "necessità dei servizi" e della "natura delle funzioni". Infine occorre evidenziare come il ricorso al contratto non coincida esattamente nelle tre *fonctions publiques* e anche i tipi di contratti utilizzati differiscano senza una comprensibile ragione. Prevede una parziale armonizzazione sul punto il progetto di legge sulla mobilità e i percorsi professionali in corso d'esame[71].

Soltanto agli enti pubblici statali è offerta la possibilità di ricorrere ampiamente ad assunzioni dirette su contratti a tempo indeterminato (C.D.I.)[72], dopo l'iscrizione su una lista stabilita

---

[70] Per lo Stato questa distinzione è stata a lungo identificata con quella contabile tra impieghi iscritti sul bilancio dello Stato, considerati permanenti, e impieghi finanziati su crediti che non necessitavano dell'identificazione di supporto "*d'emploi budgétaire*". Dall'entrata in vigore della L.O.L.F., tutti gli impieghi sono contabilizzati allo stesso modo, che si tratti di titolari o di agenti contrattuali cui è applicabile l'art. 4 o l'art. 6 della Loi 11 janvier 1984; un agente pubblico è contabilizzato pro-rata del suo tempo di lavoro (contratto a tempo determinato o indeterminato a tempo parziale o a tempo completo) e secondo la sua massa salariale (*N.d.A.*).

[71] Oggi Loi n. 2009-972 du 3 août 2009, *relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique*, che intende consentire ai *fonctionnaires* di costruirsi un proficuo percorso di carriera, con nuovi diritti alla mobilità e un effettivo "accompagnamento professionale", facilitando allo stesso tempo le amministrazioni nell'individuazione delle risorse umane più adeguate ai bisogni da soddisfare e alle evoluzioni future (cit. *http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique244.html*; in tema v. *supra* B. GAGLIARDI, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXIX).

[72] Nell'ordinamento francese l'assunzione su contratto non è preceduta da concorso, poiché quest'ultimo è ritenuto un elemento costitutivo della nozione di *fonctionnaire*: C. DESFORGES - J.G. DE CHALVRON, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général des concours d'accès à la fonction publique d'État*, Paris, La docu-

con decreto adottato previo parere del Consiglio di Stato. Al riguardo il contenuto delle nozioni di filiera professionale e delle funzioni che giustifichino "oggettivamente" l'assunzione per contratto è così indeterminato e variabile nel tempo da portare a difficoltà nell'applicazione del decreto n. 84-38 del 18 gennaio 1984.

– Eppure le amministrazioni hanno effettivamente bisogno di ricorrere ad agenti contrattuali.

Possono identificarsi cinque tipologie di casi nei quali il ricorso ad agenti contrattuali consente non solo un buon funzionamento, ma anche adattabilità e continuità del *service public*; si tratta dello "spazio contrattuale" della *fonction publique*, indispensabile complemento dello "spazio *statutaire*".

– Prima categoria: rispondere a bisogni occasionali delle amministrazioni. Può trattarsi di *soddisfare bisogni puntuali*, eventualmente a tempo parziale, determinati da un sovraccarico d'attività (necessità stagionali o missioni brevi), oppure di *assicurare rapide sostituzioni*, per il tempo di un congedo per malattia o di un'indisponibilità. In tali casi lo spazio per il contratto potrebbe ridursi se le amministrazioni ricorressero maggiormente ad altri strumenti di esternalizzazione, come appalti pubblici, concessioni di *service public*, P.P.P., oppure ove fosse possibile utilizzare il lavoro interinale, come prevede il progetto di legge sulla mobilità e i percorsi professionali[73].

– Seconda categoria: organizzare carriere corte (come avviene per i militari) poiché, in ragione sia di una struttura piramidale molto significativa (base molto larga e vertice molto ristretto), sia del forte investimento fisico richiesto agli agenti, il datore di lavoro pubblico non può offrire prospettive di una lunga carriera alla grande maggioranza degli agenti reclutati o ha bisogno essenzialmente di persone giovani.

---

mentation française, 2008, p. 37; G. PEISER, *Contribution à l'étude de la "fonction publique à la française"*, in *Au carrefour des droits, Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, Paris, Dalloz, 2002, p. 421.

[73] Vedi *supra* B. GAGLIARDI, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXIX.

– *Terza categoria: beneficiare di professionalità non molto diffuse o disponibili*, come per alcune qualifiche ove il bisogno cresce velocemente per ragioni congiunturali o strutturali, oppure per l'insufficiente mobilità degli agenti. L'ipotesi è suscettibile di riduzione soltanto ove si sviluppi la mobilità tra enti pubblici e le assunzioni siano più diversificate.

– *Quarta categoria: favorire la mobilità dal settore privato al pubblico*. Si tratta innanzi tutto di *arricchire l'amministrazione con l'assunzione di persone provenienti dal settore privato e aventi profili, qualifiche o esperienze professionali diversificate*. L'ipotesi è rilevante per i settori nei quali il *service public* è in *concorrenza diretta con i produttori privati*, o è esposto alla *competizione internazionale*, con il rischio di esodi significativi o durature difficoltà di reclutamento: l'esempio degli ospedali è impressionante, al pari della ricerca di alto livello. Soltanto il contratto può consentire di favorire la venuta di tali professionalità nel *service public* e più generalmente *facilitare gli scambi reciproci tra settore pubblico e privato* (esternalizzazione o internalizzazione individuale o collettiva) che possono produrre vantaggi per entrambi.

– *Quinta categoria: facilitare l'accesso alla* fonction publique. Si è detto che il concorso può apparire come un freno, reale e psicologico, all'accesso alla *fonction publique* di *persone non uscite da poco dal sistema scolastico*, così l'assunzione diretta per contratto può facilitare almeno in un primo tempo l'accesso alla *fonction publique* favorendo un inserimento professionale utile anche per l'amministrazione. Il contratto facilita inoltre l'accesso all'apprendistato o alla *fonction publique* di *disabili* o "*seniores*", oltreché degli *agenti interessati delle amministrazioni pubbliche dei paesi dell'Unione europea*[74], o infine degli *extracomunitari*.

Come può notarsi, queste cinque ipotesi di ricorso al contratto corrispondono a obiettivi di gestione delle risorse umane validi per tutti gli impieghi nell'amministrazione.

---

[74] Per le possibilità di assunzione in regime statutario di cittadini comunitari si rinvia alla prima parte e all'allegato n. 5 (*N.d.A.*), in *www.ius-publium.com/librobianco*.

Tale diagnosi conduce a modificare profondamente l'attuale regime degli agenti contrattuali della *fonction publique* intorno a quattro assi:

– professionalizzare il ricorso agli agenti contrattuali;

– dotare tali agenti di un regime moderno;

– favorire la trasformazione da agente contrattuale a titolare e viceversa;

– attribuire efficacia obbligatoria agli accordi collettivi.

c) *Proposte*

Proposta n. 11: Professionalizzare il ricorso agli agenti contrattuali nella fonction publique.

Si sono già illustrate (cfr. par. 3.1.) le ragioni che portano a proporre che la *fonction publique* sia composta contemporaneamente in via principale da agenti disciplinati da un diritto pubblico profondamente innovato (cfr. par. 3.2. e 3.4.), in via complementare da agenti contrattuali. Possono prevedersi diverse modalità.

– *L'impossibile realizzazione di una* fonction publique *duale.*

In una *fonction publique* duale alcuni impieghi sono riservati esclusivamente ad agenti disciplinati dal diritto pubblico, altri unicamente ai contrattualizzati, impieghi per i quali occorrerebbe trovare un criterio di separazione semplice, adeguato e operativo.

I 5,3 milioni di dipendenti degli enti pubblici si scompongono nel seguente modo: 700.000 circa esercitano missioni di sovranità con prerogative di pubblica autorità; 3.300.000 circa corrispondono ad altre missioni fondamentali dei *services publics*, nel senso del Preambolo del 1946 ripreso nella Costituzione del 4 ottobre 1958 (i *services publics* sono svolti preferibilmente da enti pubblici poiché comportano prestazioni essenziali che vanno assicurate a tutti facilmente e alle stesse condizioni, come educazione, salute e solidarietà); 1.300.000 circa corrispondono ad altre missioni degli enti pubblici, come compiti d'amministrazione, gestione e logistica che non comportano alcuna prerogativa di pubblica autorità.

Un primo criterio di separazione potrebbe essere quello degli impieghi di pubblica autorità, già utilizzato per identificare gli impieghi che possono essere occupati soltanto da cittadini francesi (l. 26 luglio 2005). Questo criterio non è assolutamente adeguato: si tratta di impieghi peculiari all'amministrazione pubblica, che non si ritrovano nel privato, con la conseguenza che tale criterio eccessivamente restrittivo sposterebbe sotto il regime contrattuale 4.600.000 impieghi (cioè circa l'87% del totale). Permarrebbe inoltre l'incongruenza derivata da una porzione di impieghi di pubblica autorità (52% dei militari) che contraddice al criterio indicato perché già sottoposta al regime contrattuale.

Un secondo criterio di separazione potrebbe essere quello degli impieghi nei *services publics* fondamentali così come sopra precisato. Contrariamente al primo, quest'ultimo espande la disciplina di diritto pubblico: 4.000.000 circa sul totale di 5.300.000, lasciando in regime contrattuale 1.300.000 impieghi circa, un numero molto vicino a quello attuale di agenti contrattuali nelle tre *fonctions publiques* (circa 1.100.000). I vantaggi attesi dal contratto non potrebbero riguardare i grandi *services publics* di massa che sono scuola e sanità, sicché tale criterio non sembra adeguato.

Occorre sottolineare la rigidità di qualsiasi *fonction publique* duale che per ragioni strutturali rende difficile ove non impossibile qualsiasi passaggio tra lo spazio statutario e quello contrattuale, frenando così la mobilità. Tale modello di contrapposizione tra statuto e contratto è contrario ai principi e ai valori dell'innovata *fonction publique* che si vuole costruire, sicché una tal via non è raccomandabile.

– L'interesse a una conciliazione tra regimi giuridici.

Si propone di privilegiare una *fonction publique* in cui coesistano agenti sottoposti al regime pubblico e al contratto, senza cercare di stabilire una separazione impermeabile tra gli spazi riservati a ciascuno, che sarebbe illusoria e controproducente in termini di gestione.

I seguenti strumenti possono rispondere in maniera efficace ai bisogni dei servizi lasciando ai loro responsabili un reale margine di valutazione della politica di occupazione, associando allo stesso tempo i rappresentanti del personale nella definizione di tale politica.

Ogni amministrazione dovrebbe valutare il numero di agenti contrattuali di cui ha bisogno a medio e lungo termine, nel quadro della sua politica generale di assunzioni e tenuto conto di dotazione organica e bisogni futuri, in particolare di quelli che corrispondono alle cinque categorie per cui è previsto il ricorso al contratto (v. sopra).

Questa valutazione e le azioni di reclutamento sono da sottoporre a una discussione con i partner sociali nell'ambito di una negoziazione che sappia sfociare in un accordo collettivo (cfr. la proposta n. 14). La legge deve ammettere l'assunzione complementare di agenti contrattuali in ogni impiego, menzionando in particolare le cinque tipologie di casi indicate poc'anzi, dopo avere chiarito che gli impieghi negli enti pubblici sono in via principale occupati da agenti disciplinati dal diritto pubblico.

Proposta n. 12: Modernizzare il regime degli agenti contrattuali degli enti pubblici.

Poiché il diritto pubblico offre già un regime in deroga per il pubblico impiego, si può esitare ad aggiungere anche una disciplina del contratto in deroga a quella di diritto comune, soprattutto ove si ricordino i difetti del contratto di diritto pubblico. La scelta è dunque a favore di un contratto di diritto comune, quello del codice del lavoro, il quale assicura garanzie al dipendente, offre flessibilità di gestione al datore di lavoro e s'inserisce in un quadro contrattuale collettivo che si nutre del dialogo sociale esistente ai diversi livelli (nazionale, interprofessionale, di settore, di impresa). Nondimeno la soluzione può portare a una delicata gestione delle risorse umane negli enti pubblici, sottoposte comunque a due distinte discipline, a due sistemi di regole di risoluzione dei conflitti, tanto individuali quanto collettivi. La difficoltà diventa insuperabile per organizzazioni pubbli-

che di piccola o media dimensione come lo sono molti enti locali.

Il nostro diritto del lavoro è in larga misura l'esito di negoziazioni condotte a livello interprofessionale (diritto della formazione professionale, inquadramento dei contratti precari, diritto del licenziamento per motivi economici, mensilità), cui attualmente non partecipano gli enti pubblici in qualità di datori di lavoro. Il contratto di diritto privato ha portato, così in Italia, a due serie di disposizioni in deroga al codice del lavoro: si applicano comunque alla *fonction publique* alcune norme di diritto pubblico (i diritti e gli obblighi specifici al *service public*); non si applicano invece alcune norme del codice del lavoro in ragione della loro incompatibilità con le esigenze del *service public* (in Italia sono state in tal senso mantenute in totale più di settanta deroghe).

La compresenza in una stessa amministrazione di agenti cui è applicabile il regime di diritto pubblico e altri cui è applicabile il codice del lavoro creerà delle difficoltà senza dubbio risolvibili, ma significative: dualità delle istanze rappresentative (Commissioni amministrative paritarie e Comitati tecnici paritari da una parte, delegati del personale e comitati di impresa dall'altra); differenze nel regime di protezione sociale; controlli dell'ispettorato del lavoro per gli uni e non per gli altri.

Considerazioni che non portano tuttavia a scartare il contratto di diritto privato, ma ad avere su questa come su altre materie un approccio pragmatico che si può riassumere come segue: l'uso del contratto di diritto privato deve essere progressivo, in modo che l'amministrazione abbia il tempo di riunire le professionalità sinora non sufficientemente disponibili che sono necessarie alla gestione di dipendenti di diritto privato (occorre riflettere sull'esempio avverso degli "*emplois jeunes*"[75]); operare bilanci costi-benefici comparando gli agenti sottoposti alla disciplina di diritto pubblico con quelli di cui al contratto di diritto privato. Un'irruzione rapida e massiccia del contratto di diritto comune nelle amministrazioni potrebbe portare al fallimento dell'utilizzazione di questo tipo di contratto.

[75] Cfr. *supra*, nt. 58, p. 38.

– Si propone di procedere secondo quanto già precisato alla proposta n. 11:

– gli impieghi che corrispondono a missioni di sovranità o che comportano prerogative di pubblica autorità devono essere occupati, in via principale, da agenti titolari e, in via complementare, da agenti contrattuali di diritto pubblico;

– gli altri impieghi degli enti pubblici devono essere occupati, in via principale, da agenti titolari e, in via complementare, una volta a regime da agenti contrattuali di diritto privato, salvo un periodo transitorio con contratti di diritto pubblico.

– Si propone inoltre di elaborare, al posto del decreto 17 gennaio 1986, un nuovo decreto quadro che fissi le norme essenziali applicabili a tutti gli agenti contrattuali di diritto pubblico dello Stato e dei suoi enti pubblici amministrativi.

Le norme comuni fissate per decreto devono essere completate da accordi collettivi. Si propone, per facilitare la mobilità, che lo Stato sia il datore di lavoro unico degli agenti contrattuali di tutti i ministeri e dei loro enti pubblici amministrativi.

Si propone una riforma simile per i decreti relativi agli agenti contrattuali della *fonction publique* territoriale e della *fonction publique* ospedaliera. Gli agenti contrattuali di diritto pubblico in attività al momento dell'entrata in vigore della riforma potranno optare per il contratto di diritto privato. Le modalità di valutazione, di destinazione a un servizio e di retribuzione funzionale potranno essere simili per titolari e agenti contrattuali. Si è proposto infine di estendere i diritti e gli obblighi fissati dalla l. 13 luglio 1983 a tutti gli agenti contrattuali degli enti pubblici (cfr. proposta n. 1).

Proposta n. 13: Facilitare, per gli agenti, il passaggio reciproco tra statuto e contratto.

Una delle principali questioni poste dalla compresenza del regime di diritto pubblico e della disciplina contrattuale è la definizione del grado di intersezione tra le due sfere. Come si è visto, la costituzione di una *fonction publique* duale, cioè a com-

partimenti stagni, non sembra né possibile né auspicabile: l'assenza di collegamenti tra i due regimi giuridici genera problemi che occorre risolvere, in particolare per le richieste di conversione da un regime all'altro o a seguito di ulteriori situazioni individuali difficili.

Si propone perciò che:

– raggiunta una certa anzianità e a certe condizioni gli agenti sotto contratto possano prima essere distaccati in un *cadre statutaire* o in un *cadre d'emploi* e al termine del distacco possano essere ivi stabilizzati; la previsione dovrebbe consentire di ridurre il numero di agenti cui è applicabile un contratto di diritto pubblico a tempo indeterminato;

– all'inverso possano essere distaccati su un contratto anche agenti in regime di diritto pubblico senza che ciò li penalizzi nel loro avanzamento di carriera; ciò può essere di utilità soprattutto ove il distacco faciliti la permanenza di personale nella *fonction publique,* proprio in un momento in cui vi è un'intensa concorrenza del settore privato oltre ad una forte competizione internazionale in alcuni importanti settori come sanità e ricerca.

Proposta n. 14: Dare forza giuridica obbligatoria agli accordi collettivi.

Datori di lavoro pubblici e organizzazioni sindacali rappresentative debbono potere negoziare accordi collettivi su tutti gli aspetti del rapporto di lavoro degli agenti sotto contratto, mentre per gli agenti sottoposti ad un regime diritto pubblico gli accordi debbono potere regolare le sole questioni non disciplinate in via unilaterale (es. formazione, condizioni di lavoro, politica sociale, retribuzioni funzionali, ecc.). Agli accordi collettivi deve essere riconosciuta forza obbligatoria a seguito dell'approvazione per decreto o per legge (in particolare se devono essere applicati agli enti locali[76]). Una tal proposta presuppone la riorganizzazione dell'amministrazione pubblica in modo tale da ren-

[76] Cfr. J. FOURNIER, *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, Paris, La documentation française, 2002 (N.d.A.)

derla capace di svolgere tali tipiche attività del datore di lavoro per la *fonction publique* territoriale o ospedaliera (cfr. proposta n. 38).

3.4. *Orientamento strategico n. 5: rendere più attraente e professionalizzante la carriera degli agenti delle tre* fonctions publiques *passando negli enti pubblici ad una vera e propria gestione delle risorse umane.*

L'essenza di ciò che si propone in questo capitolo va applicata a tutti i cadres statutaires *e* cadres d'emplois *delle tre* fonctions publiques*, anche se alcuni elementi di tale diagnosi o alcune proposte possono avere un campo più ristretto. Come avviene già oggi, possono essere necessarie previsioni speciali per alcuni* cadres statutaires *in ragione della particolare natura delle funzioni esercitate o per i* cadres d'emplois *tenuto conto delle specificità della* fonction publique *territoriale. Le proposte che seguono formano un insieme coerente che mira a consentire la realizzazione di una vera e propria gestione delle risorse umane. Avranno il loro massimo effetto con la riorganizzazione del regime di diritto pubblico già proposta (cfr. cap. 3.2).*

La maggior parte delle raccomandazioni qui formulate potranno applicarsi non soltanto agli agenti in regime di diritto pubblico, ma anche agli agenti contrattuali.

3.4.1. *Disciplinare.*

a) *Precisazione delle nozioni*

Nell'ambito delle politiche di gestione delle risorse umane degli enti pubblici, è necessario distinguere tre processi differenti troppo spesso confusi:

– il reclutamento in senso proprio, con cui si intende il procedimento tramite il quale l'amministrazione decide di far entrare nella *fonction publique* le persone che ha selezionato (*infra,* 3.4.2.);

– l'assegnazione che consiste nel dare un posto a chi è già stato assunto (*infra,* par. 3.4.3.);

– la promozione che determina in un agente già assunto il cambiamento di "*grade*" o "*catégorie*" nel corso della carriera (*infra,* 3.4.5.).

La distinzione tra assunzione e assegnazione è particolarmente importante per una *fonction publique* di carriera: l'assunzione attribuisce un diritto ad avere un impiego per circa 40 anni; l'assegnazione mira a rispondere a un bisogno funzionale dell'amministrazione, ottenendo la miglior corrispondenza possibile tra persona e posto.

È del pari essenziale la differenza tra assunzione e promozione: contrariamente alla prima, la promozione interviene soltanto quando il datore di lavoro ha già, o dovrebbe aver già, una buona conoscenza dei punti di forza e di debolezza dei suoi agenti. La promozione ha un doppio carattere: di gratificazione e di incentivo, che occorre attribuire al momento opportuno, cosa che non appare possibile per l'atto d'assunzione, che richiede una decisione rapida e definitiva.

b) *Diagnosi*

I datori di lavoro pubblici hanno cominciato a concepire le politiche di occupazione con una visione prospettica soltanto in epoca molto recente.

Per lungo tempo la politica di occupazione dell'amministrazione si è limitata a nutrire i *corps* tramite le diverse vie possibili (concorsi esterni, interni, "*troisième voie*"[77] e "*tableau d'avancement*"[78]). La proporzione tra tali diversi canali di assunzione de-

[77] I "*concours de troisième voie*" o "*troisièmes concours*" sono concorsi previsti per l'accesso a taluni *corps* e aperti a candidati in possesso di particolari esperienze professionali, associative o politiche comunque al di fuori dell'amministrazione pubblica (lavoratori autonomi, dipendenti di imprese private, membri di assemblee elettive degli enti locali, componenti di associazioni; Loi du 11 janvier 1984, art. 19, al. 3, introd. dalla Loi 2001-2 du 3 janvier 2001).

[78] L'iscrizione su "*tableau d'avancement*" consente il passaggio a un grado superiore; i "*tableaux*" sono compilati annualmente dall'amministrazione previa consultazione delle commissioni amministrative paritarie secondo i meriti professionali e le esperienze maturate dagli agenti o in seguito a una selezione per esami professionali,

rivava dalle percentuali definite nella disciplina di diritto pubblico di ciascun *corps*, senza una vera e propria analisi dei bisogni funzionali.

Da qualche anno la progressiva attuazione da parte di molti datori di lavoro pubblici di strumenti o di metodi di gestione previsionale degli effettivi, degli impieghi e delle competenze (G.P.E.E.C.) ha costituito un progresso importante in un contesto nel quale a costituire una sfida più che il numero è la qualità delle risorse umane, cioè l'adeguatezza tra gli agenti (profili e competenze) e i posti (bisogni funzionali).

Occorre ancora migliorare gli strumenti esistenti, diffonderli a tutti i livelli e trarne le conseguenze operative per la gestione delle risorse umane (assunzione, assegnazione, promozione, formazione).

c) Proposte

Proposta n. 15: Identificare la tipologia delle mansioni e prevederne l'evoluzione qualitativa e quantitativa.

– In primo luogo si propone di procedere ad un'analisi dei «fabbisogni di professionalità» a medio e lungo termine realizzando una previsione di:

– assunzioni esterne di giovani diplomati;

– assunzioni esterne del tipo "seniores" (acquisizione di professionalità per il tramite di individui che abbiano un'esperienza nel settore privato utile per quello pubblico);

---

eventualmente completata dall'analisi del dossier individuale (Loi du 11 janvier 1984, art. 58, al. 3; Loi du 26 janvier 1984, art. 79, al. 2; Loi du 9 janvier 1986, art. 69, al. 1, art. 80). In tema si vedano: Conseil d'État, n. 278776 du 27 septembre 2006, *Tableau d'avancement: l'appréciation de la valeur professionnelle doit etre comparative*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2007, n. 1, p. 16-17; Tribunal Administratif d'Amien, n. 0401556, 17 mai 2005, *Un tableau d'avancement ne doit prendre en compte que la valeur professionnelle*, *ivi*, 2006, n. 2, p. 76; F. DELPEREE, *Observations générales sur les procédures de promotion des agents publics*, in *Revue Française d'Administration Publique*, (RFAP), 1983, p. 77; G. THUILLIER, *L'avancement: choix ou ancienneté?*, in *Rev. adm.* (RA), 1978, p. 483; E. AYOUB, *Le tableau d'avancement des fonctionnaires soumis au statut général de la fonction publique*, in *Actualités Juridiques* (AJ), 1965, p. 675.

– promozioni interne (utilizzazione di professionalità già possedute dagli agenti in attività);

– azioni di formazione e riconversione tenuto conto delle evoluzioni delle organizzazioni e delle missioni legate in particolare alla revisione generale delle politiche pubbliche.

Questo intervento deve essere condotto contemporaneamente a livello di ogni datore di lavoro, in funzione dei suoi obiettivi, e a livello locale, secondo un approccio più trasversale e territoriale, per "bacino di occupazione".

– *In secondo luogo si propone di procedere a un inventario, a una classificazione e a una quotazione dell'insieme di mansioni e posti delle tre* fonctions publiques.

A tale scopo è necessario approfondire, migliorare e coordinare gli sforzi che hanno effettuato le tre *fonctions publiques* per dotarsi di "repertori delle mansioni".

Per ciò, appare necessario:

– avvicinare e unificare i tre repertori; ne costituisce un presupposto l'armonizzazione delle nozioni utilizzate, e in primo luogo di quella di mansione; l'obiettivo è arrivare ad una classificazione unica e sintetica dell'insieme delle mansioni e delle posizioni della *fonction publique* per filiera di professionalità e per livello (I, II, III, IV, V);

– migliorare il carattere operativo e "di facile utilizzazione per l'utente" dello strumento per tutte le amministrazioni; l'obiettivo è ottenere un repertorio che porti un reale valore aggiunto a responsabili delle risorse umane, capi servizio degli enti pubblici, come pure ad agenti e candidati all'accesso alla *fonction publique*.

Parallelamente a quest'approccio di tipo "macroeconomico", *ogni datore di lavoro dovrà effettuare*, in modo sufficientemente fine e secondo le sue specificità, e pur ponendone la basi su questa classificazione comune, *una "quotazione" di ogni posto* che permetta di precisare in particolare il grado di responsabilità e il corrispondente intervallo di retribuzione funzionale.

Buona pratica: il ministero dell'economia e delle finanze si è impegnato in un'esperienza di sperimentazione della "quotazione" dei posti occupati dagli amministratori civili in ragione di tipo e livello di responsabilità, per il tramite degli strumenti di valutazione. Parallelamente, l'amministrazione procede a un'identificazione dei dipendenti più promettenti partecipando attivamente alla rete interministeriale "Risorse umane", e in particolare alla bourse d'emplois *dei quadri superiori.*

3.4.2. *Assumere.*

a) *Breve sintesi del regime esistente*[79]

– Pur non costituendo un obbligo ai sensi dei principi costituzionali, il concorso è il modo normale d'assunzione nelle tre *fonctions publiques* salvo deroghe previste dalla legge (l. 13 luglio 1983, art. 16). Di tipi concorsuali se ne individuano tre:

– il concorso esterno normalmente aperto ai candidati in possesso di alcuni titoli o di un livello di studi determinato;

– il concorso interno aperto agli agenti pubblici che soddisfino alcune condizioni d'anzianità di servizio;

– il «terzo concorso», o la «*troisième voie*», che è una modalità d'assunzione aperta agli esterni che abbiano esercitato per un certo tempo attività professionali nel settore privato (imprese, associazioni, ecc.).

La selezione concorsuale può assumere tre forme: prove; titoli; titoli e lavori eventualmente completati con prove.

Assunzioni senza concorso possono essere organizzate per i funzionari di categoria C, sia nel quadro del "percorso d'accesso alle carriere territoriali e dello Stato" (P.A.C.T.E.[80]) sia con as-

---

[79] V. allegato n. 5 (*N.d.A.*), in *www.ius-publicum.com/librobianco*.

[80] Il P.A.C.T.E. ("*Parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat*") consente l'assunzione nei *corps* e *cadres d'emplois* di categoria C di giovani tra i 16 e i 25 anni senza diploma o qualifica professionale, mediante un percorso che combina formazione ed esperienza sul campo e che sfocia in una stabilizzazione previa verifica delle capacità professionali (Ordonnance n. 2005-901 du 2 août 2005). Si vedano: D. JEAN-PIERRE, "*Comment déroger au concours d'accès à la fonction publique en trois leçons*", in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller: confluences*, Paris,

sunzione diretta[81] che è una procedura semplificata basata su una preselezione (su dossier, lettera di motivazione e *curriculum vitae*) e un colloquio finale con una commissione.

Nonostante la politica di riduzione delle forze lavoro dello Stato il volume di assunzioni di agenti titolari resta significativo: 47.305 agenti sono stati assunti nel 2005 di cui il 7,8% senza concorso.

b) *Diagnosi: delle modalità d'assunzione in grandissima parte inadeguate*

– *l'assunzione nella* fonction publique *è concepita principalmente come un procedimento logistico e giuridico e non come la prima tappa – fondamentale – della gestione delle risorse umane.*

Il rapporto di Corinne Desforges e Jean-Guy de Chalvron ha evidenziato che – pur essendo l'assunzione a pieno titolo un lavoro – l'amministrazione la concepisce principalmente dal punto di vista logistico e giuridico[82]. Poiché i concorsi sono pesanti da organizzare e sempre suscettibili di essere contestati, le amministrazioni pubbliche hanno concentrato i loro sforzi sulla relativa protezione giuridica. I criteri d'assunzione utilizzati nelle prove rimangono essenzialmente accademici e sono stati investiti da una ridotta evoluzione.

Ad esempio non è raro trovare prove di cultura generale di

Montchrestien, 2008, p. 371; I. MULLER-QUOY, *Le «PACTE»: une voie contractuelle à la fonction publique*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2007, n. 3, p. 129-137; C. MONIOLLE*, Le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (PACTE)*, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2006, n. 12, p. 648-651; F. MELLERAY, *Les réformes contemporaines de la fonction publique remettent-elles en cause le compromis de 1946?,* in *Revue de Droit Public* (RDP), 2006, n. 1, p. 185-199; ID., *Les contrats de Pacte dans la fonction publique: du pré-recrutement à la titularisation*, in *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales* (JCP A) n. 39, p. 1325 ss.; J. BOURDON, *Fonction publique territoriale et plan d'urgence pour l'emploi*, in *Revue Générale des Collectivités Territoriales* (RGCT), 2005, n. 36, p. 349-358.

[81] V. loi du 11 janvier 1984, art. 22, per la *fonction publique* statale e loi 26 janvier 1984, art. 38 per la *fonction publique* territoriale (*N.d.A.*).

[82] C. DESFORGES - J.G. DE CHALVRON, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général des concours d'accès à la fonction publique d'État*, cit.

livello irragionevole per le assunzioni di agenti di categoria C. La finalità del concorso diventa così non tanto identificare i migliori elementi per i profili ricercati, ma stabilire una graduatoria non contestabile dai candidati. Sono le conoscenze più che le competenze il principale criterio di selezione.

Da ciò derivano molteplici disfunzioni: l'insufficiente corrispondenza del tipo di prove alle necessità d'assunzione delle amministrazioni, l'assenza di definizione delle competenze ricercate e dei «vivai» corrispondenti, infine l'assenza di formazione e di orientamenti generali dati dall'amministrazione alle commissioni.

Se i processi d'assunzione sono oggetto d'investimenti finanziari e umani molto importanti da parte delle imprese private, l'amministrazione, al contrario, non ne fa una missione essenziale della gestione delle risorse umane, pur se, per quanto riguarda la *fonction publique*, l'importanza dell'assunzione dal punto di vista umano e finanziario è notevole, poiché, normalmente, il reclutamento è effettuato per trenta anni o più[83].

– Alcune qualità dei candidati di primaria importanza sono poco o male valutate.

I "*know-how*" professionali sono generalmente trascurati, sia perché non sono oggetto di alcuna prova, sia perché le prove sono poco discriminanti; alcuni "*know-how*" mal si prestano ad essere inclusi in prove scritte configurate come un "compito in classe". Esperienze interessanti[84], ancora troppo circoscritte, sono state sviluppate per elaborare nuovi tipi di prove (ad esempio studi di caso con previsioni o esercizi di simulazione).

---

[83] A tal riguardo occorre evidenziare l'iniziativa del ministero della *fonction publique*, contemporanea al Rapporto Desforges, di affidare al comitato sul costo e il rendimento dei *services publics*, sotto la guida di Mme Dorne Coraze, un secondo rapporto atteso per la primavera 2008, sull'ingegneria e valutazione amministrativa ed economica del processo di reclutamento, per fondare ugualmente da questo punto di vista le riforme che saranno avviate (*N.d.A.*). Vedi M. Dorne Corraze, *L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique*, Paris, La documentation française, 2008 (scaricabile all'indirizzo *http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000483/0000.pdf*).

[84] Ad esempio al ministero dell'interno per l'accesso agli impieghi relativi alla polizia nazionale o ad alcune funzioni amministrative (*N.d.A.*).

Il profilo umano – definito il «saper essere» – è del pari molto mal valutato, pur trattandosi di una dimensione essenziale per l'agente pubblico in contatto diretto con gli utenti o che abbia responsabilità di quadro. Due ragioni possono spiegare la sottovalutazione: la difficoltà di ottenere valutazioni serie e obiettive della personalità che richiederebbero comunque un'osservazione continua e di lungo termine; la reticenza ideologica a differenziare i candidati sulla base di criteri personali.

*– Il concorso detto di «*troisième voie*» appare inadeguato a procurare le competenze di persone che abbiano già dato prova di sé nel settore privato.*

Il numero di agenti reclutati per questa via è assai basso e riguarda soltanto una percentuale ristretta di *corps*: nel 2005, l'1,7% delle assunzioni esterne.

Se il carattere accademico delle prove è già normalmente discutibile per reclutare persone diplomate, diventa inadeguato ove si tratti di reclutare persone con una significativa esperienza professionale, cui si rivolge la *troisième voie*. Tale carattere favorisce coloro che arrivano da imprese pubbliche (la S.N.C.F. ad esempio) non invece la ricercata varietà di esperienze professionali. L'assenza di trasparenza sul tipo di posti offerti, le cattive riclassificazioni nella *fonction publique*, l'inadeguatezza dei programmi di formazione al termine della fase d'assunzione – spesso identici a quelli destinati agli studenti assunti al termine degli studi – aggrava l'inefficienza della selezione.

– La normale conferma al termine del periodo di prova conduce a reclutare anche persone insufficientemente capaci o del tutto inadatte.

Le mancate conferme – dopo la nomina in qualità di tirocinante – sono poche e un numero non trascurabile di agenti è in difficoltà professionale a pochi anni dall'assunzione. È difficile migliorare questo processo in mancanza di una valutazione *ex post* delle assunzioni. I responsabili dell'assunzione non si considerano come veri e propri prestatori di servizi, della cui qualità

debbano rendere conto agli altri uffici dell'amministrazione cui sono stati destinati i neo assunti.

– I cittadini percepiscono il principio del pubblico (esterno) concorso come una garanzia.

Risulta dai dibattiti della *Conférence nationale* che il concorso esterno è percepito come una garanzia d'assunzione imparziale e giusta: gli agenti e i cittadini ritengono che il concorso debba restare la via di diritto comune per accedere alla *fonction publique*. Il concorso è allo stesso tempo il mezzo di riportare in condizioni di uguaglianza individui i cui *cursus* di formazione non abbiano lo stesso valore simbolico: il fatto che tutti i candidati possano sostenere prove identiche costituisce in un certo qual modo una nuova possibilità per quelli tra di loro che non abbiano potuto accedere alle scuole o università più prestigiose.

– Le amministrazioni preferiscono le assunzioni senza concorso.

Con il 23% delle assunzioni esterne in categoria C, l'assunzione senza concorso si è rapidamente imposta come un modo di selezione efficace per gli impieghi meno qualificati e presenta non pochi vantaggi. Dal punto di vista dell'organizzazione l'assunzione senza concorso è ritenuta rapida, poco costosa, flessibile, relativamente semplice da organizzare e facile da decentrare. Dal punto di vista della capacità di differenziare i candidati, l'assunzione senza concorso consente di limitare la proporzione dei candidati con un diploma di livello superiore a quello richiesto, di orientare le assunzioni secondo l'esperienza professionale e l'adeguatezza della formazione iniziale, e di tenere in considerazione le qualità umane dei candidati.

c) *Proposte*

Proposta n. 16: Identificare a monte vivai potenziali d'assunzione e favorire la mobilità sociale.

È necessario intervenire a monte del concorso per evitare un divario tra la società pluralista francese e le *origini* degli agenti

pubblici, ma anche per aprire la *fonction publique* a tutte le competenze di cui ha bisogno. Si propone di:

– sviluppare i sistemi di borse di studio, su criteri sociali e dunque su condizioni di reddito, per permettere ai migliori liceali e studenti di preparare i concorsi amministrativi in buone condizioni (è stato fatta una proposta in tal senso, per quanto riguarda la preparazione al concorso per l'insegnamento, nel già citato libro verde sull'evoluzione del mestiere d'insegnante di Marcel Pochard[85]);

– censire ed esaminare, in tutto il sistema di formazione, gli enti in grado di fornire le competenze di cui l'amministrazione ha bisogno e che mancano (lavori di comunicazione, organizzazione, gestione, risorse umane, strategia e valutazione, nuove tecnologie) e inserirvi, se necessario, moduli di supporto alla preparazione dei concorsi amministrativi.

Consentendo l'accesso alla *fonction publique* senza limiti di età si è – in via di principio (art. 6, l. 13 luglio 1983 nella sua redazione derivata dall'*ordonnance* del 2 agosto 2005) – allargato il vivaio d'assunzione della *fonction publique*, fermo restando che la soppressione dei limiti d'età diverrà definitiva una volta approvato il progetto di legge sulla mobilità e i percorsi professionali[86].

Proposta n. 17: Modernizzare l'organizzazione delle assunzioni.

La riduzione da circa n. 700 a n. 50 unità statutarie della *fonction publique* dello Stato consentirà una sensibile contrazione delle operazioni di assunzione.

Per professionalizzare il reclutamento e realizzare ampie economie di scala, si propone che una o due volte all'anno siano organizzati concorsi esterni per ciascun *cadre statutaire* o *cadre d'emploi* corrispondenti alla totalità delle esigenze individuate da ogni amministrazione. L'organizzazione può essere affidata a una scuola di formazione o a un'amministrazione-datore di lavoro scelta di comune accordo da tutte le amministrazioni interessate

[85] M. POCHARD, *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, Paris, La documentation française, 2008.

[86] Cfr. *supra*, nt. 71.

(es. quella con forze lavoro più significative nel settore) sia essa centrale o decentrata (es. a livello regionale se le forze lavoro da reclutare sono sufficienti), sia infine a un vero operatore appositamente creato per le operazioni d'assunzione.

Si dovrebbero implementare concorsi comuni a due o tre *fonctions publiques*, ad esempio a livello regionale per *cadres statutaires* e *cadres d'emplois* equivalenti.

I concorsi debbono risulatre più attraenti: occorre rendere noti fin dalla loro apertura i lavori, i posti offerti in tutte le amministrazioni e il loro numero. Ciò può favorire la motivazione e l'"impiegabilità" dei vincitori, attirando coloro che nel *cursus* universitario si siano specializzati in un particolare ambito e che solo in ragione di un particolare lavoro si siano orientati verso la *fonction publique* (es. controllo di gestione, responsabile delle risorse umane, etc.). Tutte queste informazioni dovrebbero obbligatoriamente essere diffuse sulla "borsa" del pubblico impiego (cfr. *infra*, 3.4.3. *Impiegare*).

Proposta n. 18: Professionalizzare l'assunzione mediante concorsi esterni.

Si propongono cinque azioni, che si allineano alle conclusioni del Rapporto Desforges:

– definire per ogni *cadre statutaire* le competenze da selezionare in funzione delle necessità a medio termine della *fonction publique* (declinazione operativa delle analisi condotte nel quadro della G.P.E.E.C., cfr. par. 3.1.1);

– organizzare concorsi con tre componenti: una a carattere professionale con studio di caso o simulazione; la seconda volta a valutare il livello generale del candidato (vietare i quesiti tipici della formazione universitaria per l'accesso a quadri di 2° livello); la terza dedicata al potenziale umano; se necessario, prove specifiche, orali o scritte, potrebbero essere organizzate per ogni specialità di un *cadre statutaire* o *cadre d'emploi*;

– formare i membri delle commissioni e fare in modo che abbiano profili diversificati; si potrebbe in tal senso riservare la partecipazione alle commissioni agli agenti il cui valore profes-

sionale nel corso degli ultimi cinque anni sia stato valutato "buono" o "molto buono" (cfr. par. 3.4.4. *Valutare*);

– avvalersi di professionisti dell'assunzione (trasferimento di competenze, logistica);

– valorizzare la funzione di membro di commissione nella carriera degli agenti.

Occorre un riequilibrio delle prove di concorso a vantaggio delle competenze professionali e del potenziale umano; nella *fonction publique* di domani debbono potere essere rappresentate maggiormente alcune categorie di popolazione che hanno avuto minore accesso alla formazione accademica, in particolare i giovani immigrati.

Proposta n. 19: Estendere e riformare la «troisième voie» *d'accesso alla* fonction publique.

Per quanto riguarda l'accesso alla *fonction publique* di persone che desiderano una "seconda carriera" si propone di reclutarle inizialmente per contratto prima di prevederne la stabilizzazione (cfr. cap. 3.3), o anche – se possibile – riconoscendo l'esperienza professionale, integrandole direttamente in un *cadre statutaire* o un *cadre d'emploi*.

Proposta n. 20: Rafforzare il ruolo del periodo di prova.

Vista l'importanza dell'assunzione si vorrebbe (cfr. par. 3.4.7 *Formare*) che al termine del periodo di prova fosse erogata – a complemento dell'eventuale formazione ricevuta in apposita scuola – una specifica formazione all'occupazione di un determinato posto. Va attivata una valutazione del periodo di prova in ragione delle competenze ricercate e soltanto in base ad essa l'amministrazione deve procedere alla conferma[87]. Il periodo di prova deve decorrere dal primo incarico senza contare la formazione iniziale (scuola in generale).

L'assegnazione del primo posto deve essere decisa (cfr. par.

[87] Cfr. décret n. 94-874 du 7 octobre 1994, art. 7. Per l'applicazione di questa proposta occorrerà estendere la nozione di insufficienza professionale o prevedere altri casi di non stabilizzazione (*N.d.A.*).

3.4.3 *Impiegare*) dall'amministrazione che sceglie, dopo un colloquio al termine del concorso, le persone da reclutare in posizione di tirocinante. Essa è tuttavia obbligata a fare un colloquio ad ogni persona che – superato il concorso – lo richieda.

Proprio l'obbligo di reclutare un numero di agenti pari ai posti messi a concorso (non ci sono dunque per la *fonction publique* statale dei «*reçus-collés*»[88] al termine del concorso; quanto alla *fonction publique* territoriale potrebbe, dal canto suo, conservare un regime in deroga rispetto a tale principio), deve in compenso consentire di non di confermare una persona che ha dimostrato in concreto di non avere qualità sufficienti al termine del periodo di prova.

3.4.3. *Impiegare.*

a) *Breve sintesi del regime esistente*[89]

– L'appartenenza del funzionario ad un *corps* lo porta ad essere titolare di un *grade*, ma non implica la sua nomina in una precisa funzione. È il principio di separazione (o distinzione) di *grade* ed *emploi* che è uno dei fondamenti della *fonction publique* di carriera[90]. Si è chiarito che ogni funzionario ha il diritto di ricevere un'assegnazione entro un termine ragionevole[91].

[88] Sono detti "*reçus-collés*" coloro che pur avendo superato un concorso della *fonction publique* territoriale non sono in definitiva assunti da alcun ente locale. In ragione del principio costituzionale di "*libre administration*" degli enti locali (art. 72, al. 3, Const.), le graduatorie compilate all'esito di tali concorsi seguono un ordine alfabetico e non di merito e non vincolano i singoli enti nell'assunzione degli idonei, poiché «*l'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas recrutement*» (Loi du 26 janvier 1984, art. 44, al. 2). Si vedano: F. ALLAIRE, *L'accès à la fonction publique territoriale: entre le droit administratif et le droit du travail*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques (AJFP)*, 2005, p. 67; L. DERBOULLES, *Fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale: comparabilité et recrutements,* Paris, L'Harmattan, 2004; M. LANORD, *Le recrutement par concours dans la territoriale: chronique d'une mort annoncée?*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques (AJFP)*, 2-2002, p. 4; D. LECAT, *Le recrutement des fonctionnaires territoriaux*, in *F.P. Bénoit Collectivités locales*, Paris, vol. VIII, p. 10322-1 e ss.

[89] Cfr. allegato n. 5 (*N.d.A.*), in *www.ius-publicum.com/librobianco.*

[90] Cfr. *supra*, nt. 71, p. 46.

[91] Conseil d'État, 11 luglio 1975, *Ministre de l'éducation nationale c/ dame Saïd* (*N.d.A.*).

– Le decisioni di assegnazione e di trasferimento sono prese dall'amministrazione nell'interesse del servizio oppure su richiesta degli agenti previa verifica della compatibilità delle domande con il funzionamento regolare dei servizi e dei trasferimenti a carattere prioritario. Il parere delle Commissioni amministrative paritarie (C.A.P.) è richiesto per i trasferimenti disposti in forza di graduatorie (movimenti), o che implicano il cambio di residenza, oppure nei trasferimenti d'ufficio.

b) *La diagnosi: l'organizzazione delle assegnazioni è insoddisfacente*

– L'assegnazione è un momento chiave del percorso professionale di un agente.

In effetti, la scelta del posto è essenziale per la realizzazione dell'agente, determina le competenze che acquisirà e dunque ciò che potrà fare successivamente, soprattutto se la carriera è un percorso professionale con tappe e apprendistati. Un errore conduce generalmente a un insuccesso professionale, ma ciò nonostante i processi d'assegnazione non tengono molto conto di tali elementi essenziali.

– L'assegnazione è uno dei principali fattori d'efficacia delle organizzazioni.

Se si vuole una *fonction publique* efficiente, è essenziale che l'assegnazione abbia come finalità principale individuare una persona dotata di competenze e di un profilo personale adeguati ad adempiere alle missioni previste per il posto da ricoprire. Lo Stato, gli enti locali o gli ospedali sono innanzi tutto «imprese di personale» in ragione dell'appartenenza al settore terziario e dell'ampiezza delle reti dei servizi di prossimità. La qualità del servizio reso dipende dunque in primo luogo dal coinvolgimento e dalla soddisfazione del personale.

Dalla disciplina e dalla prassi dei procedimenti d'assegnazione degli agenti si evince che la *fonction publique* non attribuisce particolare considerazione all'"interesse" del servizio per le seguenti tre distinte cause, che variano in ragione delle organizzazioni e dei *corps* interessati:

– l'assegnazione è il risultato dell'applicazione di una graduatoria, di cui è criterio quasi sempre determinante l'anzianità o la decisione degli agenti, come nel caso della scelta dei posti all'uscita dalle *Écoles*;

– i servizi di destinazione finale del personale sono poco consultati, poiché l'assegnazione dipende principalmente dal *servizio personale*, secondo un'anomalia che non risparmia l'alta amministrazione (es. i prefetti, salvo eccezioni, non scelgono i loro collaboratori prossimi);

– alcuni servizi di destinazione non dispongono né degli strumenti, né delle competenze che consentano loro di esprimere correttamente le loro necessità di personale, pur trattandosi di un esercizio che richiede una visione strategica e una prospettiva dell'organizzazione.

– Il profilo del posto da attribuire e i risultati non sono formalizzati come criteri per determinare le assegnazioni.

Ciò che colpisce, quando si studiano le organizzazioni efficienti – pubbliche o private – cioè quelle che raggiungono gli obiettivi fissati dai responsabili, è la visione chiara che hanno i capiservizio del ruolo di ogni agente nel contribuire al raggiungimento dell'obiettivo generale. In tali condizioni, essi possono allo stesso tempo identificare le competenze di cui hanno bisogno e trovarle, fare condividere ai collaboratori la loro visione, misurarne regolarmente il contributo, infine, apportare, man mano, i correttivi necessari.

Nonostante gli indubbi progressi per una migliore gestione dell'amministrazione, ancora troppi agenti non dispongono di una vera "scheda posto" aggiornata ed i capiservizio analizzano troppo spesso i loro fabbisogni in termini di *corps* e non di posti o mansioni da attribuire.

– Alcuni agenti non riescono a trovare un'assegnazione soddisfacente per le loro aspirazioni professionali e in ragione della loro vocazione statutaria.

Una minoranza degli agenti è in una situazione di insuccesso professionale cronico e l'amministrazione si limita a tenerli in

posti sotto qualificati o ai quali non corrisponde alcuna effettiva attività. Le cause del fallimento professionale sono di diverso ordine: difficoltà personali, turbamenti psicologici, insufficienze della dirigenza, assenza di capacità di anticipare le evoluzioni, comportamenti colpevoli di alcuni agenti.

L'amministrazione deve favorire in ogni modo la riconversione di tali agenti e sanzionare coloro il cui atteggiamento professionale costituisce una violazione degli obblighi di servizio.

c) Proposte: un processo di assegnazione trasparente in cui sia rafforzato il ruolo diretto del datore di lavoro

Proposta n. 21: Creare un vero mercato del pubblico impiego.

Per ogni posto vacante o suscettibile di divenirlo (oppure per un insieme di posti vacanti simili), l'amministrazione interessata deve pubblicare in anticipo – su Internet, su una *borsa del pubblico impiego* che riguardi le tre *fonctions publiques* – un annuncio precisando per ciascuno: se si intende provvedere per trasferimento o con reclutamento esterno; il dettagliato contenuto delle mansioni da esercitare; il profilo atteso dei candidati; la retribuzione di funzione (offerta in ragione del posto da occupare) che si aggiunge alla retribuzione statutaria (dovuta in ragione del *grade* dell'agente); la durata prevista dell'assegnazione.

La proposta intende generalizzare e unificare le borse esistenti rendendo effettivo il principio di trasparenza che numerosi datori di lavoro proclamano come loro intenzione, ma che non applicano davvero. L'obbligo di osservare tale procedura comporta due vantaggi: per gli agenti l'equità del procedimento d'assegnazione poiché si dà a tutti un pari potere d'accesso all'informazione che segnala la vacanza di un posto; per i servizi – reciprocamene e per conseguenza – quello di fruire nel modo più ampio delle persone interessate a ricoprire i posti vacanti.

Per aumentare la mobilità professionale, funzionale o geografica, è necessario che gli agenti delle tre *fonctions publiques* possano mettere *on line* sul sito della borsa del pubblico impiego il loro *curriculum vitae* secondo un formato standard. Quanto

descritto è stato sperimentato con vivo successo da alcuni centri di gestione della *fonction publique* territoriale.

Proposta n. 22: Nominare ogni agente mediante un accordo firmato con il suo effettivo datore di lavoro.

– L'organizzazione dei trasferimenti.

Il diritto comune:

Le persone interessate a un posto devono poter rispondere per via elettronica sulla base di una scheda di candidatura e un *curriculum vitae* standardizzati. L'amministrazione che ha dichiarato il posto vacante deve procedere a un primo esame delle candidature sulla base di tali schede, quindi invitare i candidati a un colloquio individuale. La scelta deve dipendere esclusivamente dal capo servizio che assume l'effettiva qualità di datore di lavoro. Si tratta di affidare ai servizi i mezzi per assumere le loro responsabilità, che ne è condizione di efficacia. Ciò costituirebbe un segnale forte di coerenza e credibilità con i principi d'autonomia e di responsabilità di gestione stabiliti dalla L.O.L.F. che trasformano il caposervizio in un attore chiave della *performance* delle amministrazioni. Il sistema deve inoltre consentire di facilitare i cambiamenti d'assegnazione per ragioni familiari.

Nella futura organizzazione che comprende *cadres statutaires* e *cadres d'emplois* comuni od omologhi nelle tre *fonctions publiques*, un cambiamento d'assegnazione anche tra datori di lavoro diversi potrà avvenire quasi sempre senza *détachement*[92]. L'agente prescelto da un nuovo datore di lavoro sarà assegnato senza dover di norma abbandonare il *cadre* d'origine.

La gestione dei trasferimenti:

Occorre assicurarsi che i trasferimenti (via graduatorie) siano limitati all'insieme dei posti cui si debba provvedere nello stesso momento per necessità di servizio (es. insegnanti). È essenziale che il direttore del servizio ove vi siano posti vacanti possa scegliere le persone da nominare. Va in tal senso il citato li-

[92] Cfr. *supra*, nt. 99.

bro verde di Marcel Pochard sull'evoluzione del mestiere d'insegnante in cui si raccomanda «un accresciuto ruolo dei capi di istituto nelle procedure d'assegnazione». Infine «posti a profilo» devono essere occupati secondo il diritto comune così come sopra descritto. La stessa proporzione dei «posti a profilo» potrebbe essere aumentata.

È infine possibile combinare l'utilizzazione di una graduatoria con una personalizzazione del procedimento d'assunzione, che già in parte avviene attribuendo punti utili in graduatoria ai posti "difficili" e al riavvicinamento familiare. Si propone che la graduatoria – solo indicativa e senza effetti giuridici – definisca una preselezione tra molti candidati e la scelta finale spetti al caposervizio o ente, in funzione delle competenze necessarie e dopo un colloquio con quelle persone inserite in graduatoria in base alla preselezione e ad ulteriori candidature spontanee, tenendo conto degli obblighi giuridici relativi al riavvicinamento familiare.

I cambiamenti d'assegnazione – ad eccezione dei trasferimenti d'ufficio – non dovrebbero essere sottoposti al parere della C.A.P., che si tratti della procedura di diritto comune o dei trasferimenti, poiché non si tratta di un atto della carriera statutaria dell'agente (contrariamente alle promozioni) ma dell'evoluzione del suo rapporto di lavoro, che dipende da una valutazione dell'amministrazione nell'interesse del servizio, conforme al principio di separazione di *grade* ed *emploi* e soggetta al controllo del giudice. Nella procedura qui proposta il cambiamento d'assegnazione è su richiesta dell'agente, configurandosi dunque come mobilità scelta e non subita. In compenso alla C.A.P. dovrebbe essere presentato un rendiconto annuale dei trasferimenti degli agenti di ogni *cadre statutaire* o *d'emplois*.

La diminuzione delle necessità di ricorso al *détachement*:

Nel futuro insieme di *cadres statutaires* o *d'emplois* il cambiamento d'assegnazione non richiederà più di norma un *détachement*, poiché l'armonizzazione tabellare dei *cadres* e delle regole di promozione ne circoscriverà significativamente l'utilità a casi limitati: per accedere ai *cadres statutaires* corrispondenti a

funzioni giurisdizionali, a *corps* della magistratura (esclusi dalla riforma proposta), a un'amministrazione straniera o internazionale, a un'organizzazione di diritto privato incaricata di una missione d'interesse generale, infine a un impiego sotto contratto.

La convenzione di assegnazione:

È stata presentata più volte l'idea di formalizzare la missione che l'amministrazione affida all'agente, i risultati che ci si attende, gli elementi di retribuzione che si associano all'assegnazione. A tal fine potrebbero essere disciplinati cinque punti essenziali: 1) il contenuto delle mansioni e se necessario le relative esigenze deontologiche, 2) la durata, 3) gli obiettivi assegnati all'agente, 4) la retribuzione funzionale legata al posto (con l'ammontare di parte fissa e di parte variabile legata ai risultati dell'agente in ragione degli obiettivi assegnati, cfr. § 3.3.5), 5) le necessità di formazione legate al nuovo posto. Tutti vanno inseriti nella scheda-posto che risulta *on line* sulla borsa degli impieghi pubblici ed elencati in allegato all'atto d'incarico costituito dalla convenzione d'assegnazione dell'agente, che è parametro per la sua valutazione periodica. Tale convenzione – nonostante la denominazione – è un atto unilaterale.

La questione della durata dell'assegnazione è del pari essenziale. Nell'interesse degli agenti e del servizio è necessario porre fine all'inamovibilità come regola di diritto comune, che è freno alla motivazione individuale e all'efficacia. La mobilità è una richiesta costante degli agenti, sicché la durata d'esercizio delle mansioni deve essere parte integrante dell'assegnazione. Per la vita personale dell'agente e per l'acquisizione delle competenze necessarie è sufficiente che la durata sia di norma definita tra i 3 e i 5 anni. Al termine l'agente potrà con una decisione espressa essere mantenuto nello stesso posto senza che si apra alcuna vacanza. La durata potrà essere eccezionalmente ridotta ove si tratti di un progetto preciso su un tempo limitato. L'assegnazione può cessare anzitempo:

– su richiesta dell'agente (cambiamento d'assegnazione o altro), con riserva del rispetto di un preavviso di tre mesi e dell'e-

ventuale compimento di una durata minima sul posto qualora lo preveda la convenzione;

– su iniziativa dell'amministrazione nei casi tassativamente previsti (difetto, insufficienza professionale confermata dalla valutazione: cfr. § 3.4.4);

– per trasferimento d'ufficio nell'interesse del servizio.

– La formazione dei capiservizio alla scelta tra i candidati:

Il repertorio dei mestieri, i dispositivi di quotazione delle occupazioni e dei posti, la previsione di una retribuzione funzionale, come pure la possibilità di scegliere il candidato che meglio corrisponda alle competenze ricercate costituiscono per i capiservizio strumenti preziosi perché possano esercitare interamente le loro responsabilità. È necessario un responsabile delle risorse umane per ogni organizzazione importante (servizi decentrati, università, ecc.).

A tal fine è necessario un accompagnamento dei capiservizio (formazione e direzione del cambiamento); il ricorso a consulenze specializzate potrà aiutare un rapido raggiungimento dei risultati. Occorre professionalizzare il servizio di gestione delle risorse umane ed è essenziale l'esperienza tratta dalla "scuola di gestione delle risorse umane (G.R.U.)" lanciata nel 2007 dalla direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique*.

Proposta n. 23: Organizzare l'uscita dalla fonction publique *degli agenti diventati inutilizzabili o il cui valore professionale è insufficiente.*

– Il caso degli agenti diventati inutilizzabili:

Occorre trovare un equilibrio tra diverse preoccupazioni:

– consentire all'amministrazione di collocare gli agenti là ove esistano necessità;

– non lasciare al loro posto agenti che abbiano difficoltà ricorrenti e rilevanti che impediscano loro di assumere le responsabilità affidate;

– rendere effettiva la responsabilità dell'amministrazione gestore che deve garantire la capacità di impiego degli agenti, e

dunque prendere a proprio carico, durante una durata ragionevole, gli adeguamenti e le formazioni che possono essere imposte dalle evoluzioni di carriera, di lavoro o delle tecniche.

Si propone che al termine dell'assegnazione, qualunque ne sia la causa e in mancanza di una nuova assegnazione immediata, l'agente sia messo in attesa di altra assegnazione e durante questo periodo (tre mesi) l'amministrazione abbia l'obbligo di proporgli due posti (obbligo di reimpiego), di cui uno nella regione della precedente assegnazione, e se l'agente lo desidera di partecipare a una determinata formazione, definita in ragione di un bilancio di competenze che consenta un adeguamento tecnico e un cambiamento d'attività.

Al termine del trimestre se l'agente non ha né accettato le proposte d'assegnazione che gli sono state formulate né trovato lui stesso altra assegnazione attraverso la borsa del pubblico impiego, gli si propone di utilizzare la procedura di riorientamento professionale prevista dal progetto di legge sulla mobilità e i percorsi professionali in corso d'esame[93].

– Il caso degli agenti il cui valore professionale è insufficiente:

Il licenziamento per insufficienza professionale è oggi possibile[94], tuttavia lo scarso ricorso a questa possibilità (una ventina di casi nel 2006) impone di verificarne le pratiche e la relativa disciplina. Non si propone di modificare la procedura disciplinare che occorre seguire in tali ipotesi, poiché ciò condurrebbe a regole più complesse senza che si possano tuttavia individuare le ragioni precise di una tal differenziazione.

Si propone di utilizzare nel licenziamento per insufficienza professionale i criteri tratti dalla valutazione: la ripetuta constatazione di un disvalore professionale in un agente potrebbe essere considerata una buona causa di licenziamento.

---

[93] V. *supra* B. GAGLIARDI, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXXII.

[94] Loi du 11 janvier 1984, art. 70; Loi du 26 janvier 1984, art. 93; Loi du 9 janvier 1986, art. 88 (*N.d.A.*).

3.4.4. *Valutare.*

a) *Breve sintesi del regime esistente*[95]

– Lo statuto generale prevede la "*notazione*" e la *valutazione* del funzionario, con principio applicabile alle tre *fonctions publiques*.

– Constatata l'insufficienza della disciplina in vigore (decreto 14 febbraio 1959) e dopo molti tentativi infruttuosi, nel 2002 è stata elaborata una riforma che aggiunge alla notazione un dispositivo di valutazione, riformando inoltre le regole degli avanzamenti di livello per tener conto della notazione, riducendo o aumentando "l'anzianità media imposta dallo *statut* del *corps* per accedere da un livello a quello superiore"[96]. Un calcolo complesso determina un contingente di aumenti da distribuire.

– Dinanzi alle difficoltà incontrate nell'attuazione della riforma del 2002, è stato richiesto nel 2006 un rapporto a Jean-Pierre Weiss sulla valutazione e la notazione dei funzionari dello Stato[97]; il governo ne ha tratto l'obiettivo di sostituire la notazione con un colloquio professionale, la cui attuazione è avviata a titolo sperimentale dai ministeri che lo desiderano dal settembre 2007[98]. È stato tuttavia *mantenuto un meccanismo di riduzione e aumento d'anzianità*[99].

---

[95] Cfr. allegato n. 5 (*N.d.A.*), in *www.ius-publicum.com/librobianco*.

[96] Décret n. 2002-682 du 29 avril 2002, artt. 11-15, applicabili dal 1° gennaio 2005 (*N.d.A.*).

[97] Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État*, Rapport présenté par J.P. Weiss et a., Paris, 2008; F. DESCAMPS, *La création du Comité d'enquête sur le cout et le rendement des services publics: 1946-1950*, in *Revue Française d'Administration Publique* (RFAP), 2007, n. Hors série, p. 27-43; G. THUILLIER, *Une histoire de la notation administrative*; in *Rev. adm.* (RA), 1974, p. 228-236 ss.

[98] Per la generalizzazione del "colloquio individuale" quale modalità di valutazione con la c.d. *loi mobilité* (Loi n. 2009-972 du 3 août 2009, cit.): si v. *supra* B. GAGLIARDI, *La* fonction publique *francese dal libro bianco a oggi*, p. XXXVIII.

[99] Décret n. 2007-1365 du 17 septembre 2007(*N.d.A.*).

b) *Diagnosi: la disciplina della valutazione della riforma del 2002 è risultata complessa e controproducente*

– La disciplina del 2002, pur ispirata da buone intenzioni, si è risolta in un fallimento.

Il rapporto Weiss ha evidenziato che la disciplina del 2002 pur dando giustamente importanza alla valutazione raggiunge il risultato paradossale che nella carriera dell'agente conti solo la notazione. La disciplina è criticata tanto dagli agenti che dai responsabili dell'inquadramento per le conseguenze irrisorie su retribuzione e promozione, per lo scarso interesse di alcuni capiservizio al ruolo di valutatori che si traduce generalmente in un'insoddisfacente distribuzione dei voti (di norma tra 18 e 20), ma anche per i lunghi intervalli tra valutazione e periodo valutato, superiori a volte a sei mesi.

Tale fallimento ha molte cause:

– la disciplina è troppo complessa per essere compresa e applicata da tutti, dunque è inefficace;

– il processo di valutazione/notazione non è al centro delle modalità di "riconoscimento" dell'agente (retribuzione, promozione, assegnazione, formazione, sanzione) e la debolezza dei vantaggi reali associati a una buona valutazione ha contribuito a screditarne definitivamente l'esercizio;

– la funzione direttiva è insufficientemente valutata oltre che mal seguita;

– la legittimità del processo di valutazione e l'autorità del valutatore sono contestate.

Tuttavia, la *Conférence nationale* ha segnalato il desiderio di tutti di potersi servire di un processo di valutazione obiettivo, giusto ed efficace nel seguire gli agenti durante la loro carriera, nel migliorare il dialogo e la comprensione nei gruppi di lavoro, nel riconoscere i meriti di ciascuno.

– La valutazione degli agenti deve divenire uno degli strumenti della politica generale di valutazione delle amministrazioni.

A causa della riforma di bilancio derivante dalla L.O.L.F., l'amministrazione ha dovuto gradualmente sottoporsi a una ge-

neralizzata valutazione: di organizzazioni, procedure o politiche pubbliche. La valutazione degli agenti costituisce la conclusione di tale riforma che tende a generalizzare la fissazione di obiettivi trasparenti e la misurazione dei risultati ottenuti.

c) Proposte

Proposta n. 24: Sostituire la notazione con modalità di valutazione moderne.

Lo sforzo richiesto ai datori di lavoro pubblici è notevole. La valutazione deve sostituire l'inadeguata notazione e svolgere un ruolo decisivo nell'ammodernamento della gestione delle risorse umane, deve consentire (decreto 17 settembre 2007) a un agente e al suo superiore di valutare o precisare insieme:

– il lavoro effettuato dall'agente;

– i risultati conseguiti, in particolare con riferimento a missioni affidate, a obiettivi qualitativi e quantitativi assegnati, ai mezzi di cui ha potuto disporre;

– il suo valore professionale;

– le necessità di formazione, le prospettive di carriera e di percorso professionale;

– gli obiettivi attesi per il periodo a venire.

La valutazione va definita con precisione, sia nella procedura sia nei criteri, per garantire all'agente pertinenza, obiettività ed equità della valutazione periodica di cui è oggetto. I criteri fondamentali di valutazione devono essere definiti con regolamento e la convenzione d'assegnazione può declinarli utilmente secondo le caratteristiche particolari del posto che si va a occupare. La valutazione deve essere periodica (es. una volta all'anno) e deve avvenire non oltre un mese dalla fine del periodo valutato. Valutazioni intermedie più leggere devono essere effettuate solo trascorsi alcuni mesi dopo una prima assegnazione. Al termine dell'assegnazione si pone la valutazione-bilancio.

Al termine del colloquio valutativo il superiore gerarchico applicando criteri e obiettivi predefiniti considera il valore professionale dell'agente per il periodo trascorso scegliendo una

delle seguenti quattro possibilità: "molto buono", "buono", "migliorabile", "insufficiente".

In due casi può essere utile una valutazione della prestazione collettiva:

– per agenti di livello I che occupano posti con un grado d'autonomia ridotto legati ad attività di gruppo;

– per le squadre, compresi i quadri, al fine di tenere conto della *performance* globale non dissociabile dalla buona cooperazione d'insieme degli agenti e dalla qualità dei poteri di gestione esercitati.

Essa è complemento della valutazione individuale.

È il superiore gerarchico diretto dell'agente a dover effettuare la valutazione, ma su richiesta (dell'uno o dell'altro) può intervenire un "esperto" della direzione delle risorse umane. Una valutazione insufficiente deve essere convalidata dal superiore gerarchico del valutatore, a seguito di un colloquio con il valutato. La valutazione è atto suscettibile di ricorso.

Proposta n. 25: Fare della valutazione l'elemento centrale di evoluzione della carriera.

Per trasformare la valutazione in un elemento non accessorio della carriera statutaria e funzionale dell'agente occorre che diventi l'elemento centrale di ogni decisione positiva o negativa sulla carriera.

La parte variabile della retribuzione deve essere esclusivamente legata alla valutazione: zero se il valore professionale dell'agente è "insufficiente", massima se è "molto buona", sicché questa parte della retribuzione deve essere definita con la valutazione (cfr. § 3.4.6). La valutazione va considerata per l'avanzamento di livello, di categoria o di *cadre statutaire* o *d'emploi* (cfr. § 3.4.5).

Una buona pratica: il ministero degli esteri, fondandosi sulle disposizioni della l. 2 febbraio 2007 di modernizzazione della fonction publique*, intende nel 2008 modificare la procedura di valutazione sostituendo la notazione con un "colloquio professionale" svolto con il diretto superiore e avente ad oggetto il grado di rag-*

giungimento degli obiettivi e lo sviluppo delle competenze (fabbisogni di formazione), da cui elaborare una raccomandazione sulla modulazione della componente "merito" della retribuzione tabellare, dell'avanzamento di categoria o di corps.

La prima valutazione insufficiente va considerata come un serio segnale di allarme per l'agente, per i dirigenti e per i servizi incaricati della gestione delle risorse umane; occorre avviare una diagnosi delle cause (difficoltà personali, professionali, organizzative); se necessario attivare misure di sostegno (formazione, ecc.); in ogni caso una nuova valutazione deve essere disposta nei tre mesi successivi. La conferma al termine di tre mesi di una valutazione insufficiente consente al datore di lavoro di porre fine all'assegnazione con preavviso.

La responsabilità dei dirigenti va evidenziata e accompagnata da un'adeguata formazione. La qualità dell'esercizio di responsabilità dirigenziali deve essere un criterio essenziale di valutazione per gli agenti che rivestono questo tipo di responsabilità.

3.4.5. *Promuovere.*

a) *Breve sintesi del regime esistente*[100]

– La promozione oggi consiste nel cambiare di categoria o di *corps*. Nessuna di queste evoluzioni è automatica.

– L'avanzamento di categoria si verifica nell'ambito di uno stesso *corps* in diversi modi[101]: "a scelta" con l'iscrizione su una tabella d'avanzamento (è la più comune)[102]; mediante esame professionale, eventualmente completato dalla consultazione del dossier dell'agente; mediante concorso professionale.

– Il cambiamento di *corps* – in genere assimilato alla promozione – si verifica anch'esso in diversi modi: per concorso interno, per graduatoria, per accesso diretto (*tour extérieur*[103]) per

[100] Cfr. allegato n. 5 (*N.d.A.*), in *www.ius-publicum.com/librobianco*.

[101] Loi 11 janvier 1984, art. 58, per la *fonction publique* statale (*N.d.A.*).

[102] Cfr. *supra*, nt. 78.

[103] Il "*tour extérieur*" consente l'accesso diretto ai *corps* più prestigiosi della *fonction publique* (*Conseil d'État, Inspection générale des finances, Cour des Comptes,*

i funzionari di categoria A, o per integrazione in seguito a *détachement* tra *corps* di una stessa categoria.

– La legge 2 febbraio 2007 di modernizzazione della *fonction publique* ha introdotto[104] un riconoscimento delle esperienze professionali che tiene conto non solo del valore professionale degli agenti, ma anche delle loro esperienze professionali sia nelle promozioni per via concorsuale o su esame professionale sia nelle promozioni per iscrizione in graduatoria.

– Gli statuti prevedono requisiti di anzianità per ogni tipo di promozione.

– Dall'entrata in vigore della L.O.L.F., le possibilità di passaggio di categoria sono definite applicando una logica detta del "promosso/promovibile" determinata per ogni corpo dal ministero che lo gestisce e dai ministeri incaricati della *fonction publique* e del bilancio.

– Le possibilità di promozione per ogni *corps* sono di norma inquadrate in proporzioni minime e massime fissate dagli statuti speciali.

– Per quanto riguarda la *fonction publique* statale, l'indice medio di avanzamento degli agenti, legato tanto all'anzianità che ai vari tipi di promozione, è di circa il 2% l'anno (misurato sulla base dello "scivolamento vecchiaia tecnicità", c.d. G.V.T.[105]).

---

corps préfectoral, ecc.) a persone che abbiano acquisito significative esperienze anche all'esterno dell'amministrazione. In tema si vedano: M. POCHARD, *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'Etat*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La documentation française, 2007; Y.M. DOUBLET, *Nomination au tour extérieur et pantouflage dans la haute fonction publique*, in *Revue Française de la Droit Administratif* (RFDA), 1995, n. 4, p. 716-729; F. MODERNE, *Observations sur le pouvoir de proposition en matière de nomination ou d'affectation des agents publics*, in *Rev. adm.* (RA), 1979, p. 277; A. COMTE, *Le tour extérieur dans la fonction publique*, in *Actualités Juridiques* (AJ), 1977, p. 339; V. SILVERA, *Réflexions sur le tour extérieur dans la fonction publique*, in *Rev. adm.* (RA), 1970, p. 677.

[104] Loi 2 février 2007 di modernizzazione della *fonction publique*, artt. 5-6 (*N.d.A.*).

[105] Il "*Glissement vieillesse-techinicité*" indica la quota di crescita della massa salariale indipendente da misure salariali globali e legata principalmente ai cambiamenti di scaglione. In tema si vedano: J.F. DE MARTEL, *L'enveloppe des augmentations salariales*, in *Les cahiers de la D.R.H.*, 2002, n. 71, p. 27-30; V. FELLER, *Les outils d'analyse*

b) *Diagnosi: la promozione è troppo poco legata al modo di servire degli agenti e conduce a volte a strategie individuali nefaste*

– La promozione non deriva a sufficienza dalla valutazione del modo di servire.

Le promozioni per esame professionale, concorso professionale e concorso interno non tengono abbastanza conto del modo di servire o dell'esperienza professionale[106]. Si suppone che soltanto le promozioni "a scelta" e per *tour extérieur* tengano conto del modo di servire, ma anche quando è così, ciò avviene comunque in modo poco trasparente. Nonostante l'illegittimità[107] l'anzianità è frequentemente il criterio principale e a volte il solo delle promozioni a scelta.

La "promozione a scelta" è a volte criticata per ragioni opposte, perché consentirebbe "favoritismi".

– È inadeguata la promozione per concorso interno.

Si è da più parti affermato che è del tutto spropositato lo sforzo personale richiesto a chi – in età avanzata o con rilevanti impegni familiari – debba sottoporsi a prove di selezione di carattere non professionale che marginalizzano l'importanza dei titoli di esperienza o le qualità professionali acquisite.

– Gli agenti sono indotti a elaborare "strategie" di carriera controproducenti.

La prima consiste nel trovare un'occupazione che lasci tempo per preparare nelle migliori condizioni i concorsi utili a una promozione. La seconda è cercare l'assegnazione ad amministrazioni ove vi siano maggiori possibilità di promozione.

---

des évolutions salariales, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 1998, n. 4, p. 27-35.

[106] Malgrado la loro denominazione, gli esami professionali sono in generale assimilabili a dei concorsi e sono d'altra parte in tal modo qualificati dal giudice amministrativo (Conseil d'État, 29 juillet 1983, *Somma*) (*N.d.A.*).

[107] L'autorità gerarchicamente superiore ha infatti l'obbligo di esercitare le sue competenze attraverso il potere di valutazione e non può limitarsi a considerare l'anzianità (Conseil d'État, 2 fevrier 1993, *Prulière*) (*N.d.A.*).

Al contrario si è considerato con favore il sistema di promozione mediante esami professionali che ha un numero limitato di prove e una vocazione professionalizzante. Del pari positivamente è considerata l'effettiva attribuzione di nuove "responsabilità" che segue quasi sempre all'avanzamento di *corps*, per effetto di un concorso interno o del *tour extérieur*.

c) Proposte: semplificare le promozioni valorizzando il percorso professionale degli agenti

Proposta n. 26: Nelle promozioni di categoria occorre rafforzare la selettività.

A favore dei più meritevoli e per una più efficace gestione delle risorse umane, è preferibile che le promozioni di categoria siano esclusivamente informate al criterio della valutazione degli agenti e al carattere dell'attività svolta. L'amministrazione deve promuovere sentito il parere della Commissione amministrativa paritaria. Debbono poter beneficiare di un avanzamento di categoria accelerato coloro che abbiano già occupato (ad es. per tre anni) uno o più posti con responsabilità o impegni professionali particolarmente gravosi, così identificati dal repertorio dei mestieri e dei posti.

L'accesso all'ultima categoria di ogni *cadre statutaire* o *d'emplois* va condizionato al fatto di avere occupato per almeno 3 anni complessivi un impiego comportante un gravoso impegno professionale (cfr. repertorio dei mestieri e dei posti). Ciò favorisce la possibilità di scegliere percorsi di carriera dinamici ("percorsi di promozione").

> *Una buona pratica: il ministero dell'interno ha attuato per il* corps *dei Commissari di Polizia nazionale un sistema di contrattualizzazione per posti disagiati, concedendo vantaggi che dipendono dalla difficoltà del posto o dai risultati ottenuti. La mobilità per gli ufficiali interviene al momento dell'avanzamento di categoria ed è geografica o funzionale.*

Per i *cadres statutaires* o *d'emplois* di III e IV livello, l'accesso all'ultima categoria deve in alcuni casi essere condizionato

all'occupazione di determinati posti (di categoria funzionale). Per controllare il volume delle promozioni occorre infine mantenere la logica "promosso-promuovibile".

Proposta n. 27: Sostituire una "selezione professionale" moderna al concorso interno per l'accesso ai cadres statutaires *o* d'emplois *di categoria superiore.*

Solo ove siano soddisfatte entrambe le condizioni che seguono un agente può essere promosso a un *cadre* di categoria superiore:

– aver ottenuto riconoscimenti delle proprie capacità professionali nel *cadre* di provenienza per positive valutazioni o per lo svolgimento di quegli impieghi inclusi nei "percorsi di promozione" (vedi *supra*);

– possedere una qualificazione professionale adeguata alle mansioni del *cadre* superiore risultante da un "riconoscimento delle esperienze" simile a quello previsto dalla l. 2 febbraio 2007 di *modernisation de la fonction publique* o verificata con un "bilancio di competenze".

La successiva selezione per la promozione può essere demandata a una commissione che dispone un colloquio oppure a scelta dell'amministrazione, sentito il parere della Commissione amministrativa paritaria. Un'apposita formazione segue la nomina in un nuovo *cadre statutaire* o *d'emplois*.

Le nuove modalità di selezione professionale devono tenere conto dell'insufficiente presenza di donne nei ruoli direttivi della *fonction publique*; senza determinare quote di garanzia, occorre garantire ai livelli superiori un rapporto tra i due sessi pari a quello degli impieghi di IV livello, ponendolo come obiettivo di ogni datore di lavoro pubblico.

Proposta n. 28: Prevedere in ogni organizzazione pubblica (ministero, servizio decentralizzato, ente pubblico amministrativo) commissioni amministrative paritarie che deliberino sulle promozioni.

Ogni organizzazione deve creare una Commissione amministrativa paritaria (C.A.P.) per ciascun *cadre* i cui effettivi superino

una determinata soglia; un numero limitato può determinare l'istituzione di una Commissione amministrativa paritaria in ciascuna categoria (*ex* livello).

3.4.6. *Retribuire.*

a) *Breve sintesi del regime esistente*[108]

– La retribuzione di un agente titolare si compone di:

– una *retribuzione tabellare* ("*traitement indiciaire*") determinata secondo l'indice attribuito all'agente e quindi identica per tutti coloro che abbiano lo stesso indice, a sua volta legato all'anzianità in una data categoria (per gli agenti della *fonction publique* statale è in media l'82% dello stipendio);

– *complementi tabellari* ("*complements indiciaires*") calcolati in funzione dell'indice di ciascun agente o secondo un meccanismo di complemento dell'indice stesso; sono direttamente legati alla situazione personale dell'agente l'indennità di residenza e il supplemento familiare (zona di residenza e numero di figli a carico), mentre la "*nouvelle bonification indiciaire*" (N.B.I.) è un complemento tabellare contingentato per dipartimento ministeriale e attribuito secondo le responsabilità o professionalità connesse al posto occupato (per gli agenti della *fonction publique* statale i complementi rappresentano in media il 3% dello stipendio);

– *indennità speciali* istituite da norme di legge o regolamento (molte migliaia), definite per tutti i *corps* della *fonction publique* statale in funzione del *corps* o della categoria; possono essere fisse o variabili, con importi massimi e minimi (per gli agenti della *fonction publique* statale in media il 15% dello stipendio).

La retribuzione degli agenti pubblici contrattuali è determinata in base ad un importo fisso in euro oppure secondo un indice da cui consegue il beneficio dei complementi tabellari, o infine nel solo caso di agenti "*vacataires*"[109] in base a una tariffa oraria che dipende dalla categoria dell'impiego.

---

[108] Cfr. allegato n. 5 (*N.d.A.*), in *www.ius-publicum.com/librobianco*.

[109] Impieghi permanenti a tempo parziale, impieghi occasionali o stagionali (*N.d.A.*).

La L.O.L.F. attribuisce alle amministrazioni dello Stato un certo potere di definire una politica propria nelle retribuzioni, fermo restando il rispetto delle norme e nel limite della massa salariale assegnata loro annualmente. Possono ridurre il personale per aumentare i premi degli impiegati oppure contenere la spesa complessiva per stipendi destinando tali fondi a spese di funzionamento o d'investimento.

Retribuzioni medie e proporzione della parte tabellare nella *fonction publique* statale nel 2006 (esclusi agenti contrattuali)

AMMONTARE LORDO ANNUALE (€)	CATEGORIA C	CATEGORIA B	CATEGORIA E	TOTALE
Totale escluso istruzione nazionale e ricerca	23.672	30.078	45.953	30.602
Istruzione nazionale e ricerca	25.322	25.969	64.102	32.579
Totale Stato	24.188	29.145	35.576	31.844

PROPORZIONE DELLA COMPONENTE TABELLARE (%)	CATEGORIA C	CATEGORIA B	CATEGORIA E	TOTALE
Totale escluso istruzione nazionale e ricerca	21%	27%	28%	26%
Istruzione nazionale e ricerca	9%	8%	8%	9%
Totale Stato	17%	23%	12%	15%

Fonte: *Ministère des finances exécution budgétaire 2006*

b) *Diagnosi: l'attuale sistema di retribuzione è incompatibile con una moderna gestione delle risorse umane*

I sistemi retributivi sono complessi e opachi.

Negli ultimi anni si è assistito a un tentativo di armonizzare la parte principale delle retribuzioni legata alla griglia tabellare ("*grille indiciaire*"). La gran parte degli "*statuts*" di ciascun *corps* fa riferimento a "griglie tipo" per effetto delle semplificazioni del

[110] Cfr. *supra*, nt. 39.

protocollo *Durafour* (anni '90)[110] e *Jacob* (gennaio 2006)[111] il quale ha ridefinito "lo standard" delle griglie della categoria C. È comunque necessaria una completa rilettura delle finalità della retribuzione e delle sue componenti, come evidenziato dalla conferenza sociale sul potere d'acquisto dell'autunno 2007.

La complessità delle retribuzioni proviene principalmente dalla sovrapposizione di discipline mentre l'assenza di intelligibilità è riconducibile al frequente sviamento dalle finalità previste per ciascuna componente[112]. La definizione della parte accessoria manca di trasparenza ed è frutto di pratiche eterogenee che si fondano su testi disparati che perdono di vista ogni obiettivo manageriale.

Vi sono diseguaglianze notevoli tra datori di lavoro pubblici ed anche tra ministeri: il livello medio dei premi degli agenti di categoria A di alcuni ministeri è il doppio di quello di altri, pur in presenza di una retribuzione base media equivalente. Appare oggi del tutto incomprensibile – all'epoca della trasparenza e della ricerca dell'efficacia dell'amministrazione – che siano le retribuzioni dei "*conservateurs des hypothèques*" quelle più elevate tra tutti gli agenti pubblici (direttori d'amministrazione centrale compresi). Alcune norme in materia di retribuzioni non sono ancora pubblicate.

Solo di recente il governo – nel quadro dei negoziati avviati al termine della conferenza sul potere d'acquisto – ha riconosciuto un peso significativo al sostegno sociale o materiale della

---

[111] Protocollo sulle retribuzioni sottoscritto il 25 gennaio 2006 dalle organizzazioni sindacali e dal Ministro della *fonction publique* dell'epoca, Christian Jacob, da cui prende il nome.

[112] Ad esempio la *nouvelle bonification indiciaire* (N.B.I.) pur volendo compensare oneri tecnici o funzionali legati ad alcune posizioni, è stata spesso usata come premio (*N.d.A.*). In tema si vedano: E. GEFFRAY, *L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire face au principe d'égalit*é, in *Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA), 2010, n. 29, p. 1659-1662; E. AUBIN, *Le surclassement artificiel de l'agent face à la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique territoriale*, *ivi*, 2008, n. 35, p. 1959-1962; E. GLASER, *Nouvelle bonification indiciaire*, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2008, n. 38, p. 35-36; E. GLASER, *Conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)*, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2007, n. 26, p. 38.

vita degli agenti (abitazione, mobilità, previdenza sociale complementare, ecc.) seguendo l'esempio di alcune grandi imprese.

Scarsa è la differenziazione delle retribuzioni.

Nell'amministrazione pubblica dello Stato un quadro (categoria A) guadagna soltanto il 50% di più, in media, di un agente di categoria C (livello di impiegati od operai). Per l'amministrazione pubblica dello Stato la componente indennitaria della retribuzione è pari in media al 15%; porzione del tutto insufficiente ove si pensi che essa sola consente di modulare la retribuzione secondo i risultati individuali dell'agente e l'eventuale disagio del lavoro.

La scarsa differenziazione è causata da due ragioni: la parte variabile – già ridotta – è solo una frazione della componente indennitaria a causa dell'esistenza di diversi premi "fissi" e non correlati al merito[113]. Vi è ancora troppa resistenza a differenziare in modo significativo la retribuzione in base al valore professionale del singolo e sono poche le amministrazioni che hanno già sviluppato la retribuzione secondo il merito, pur essendo una politica raccomandata da anni[114].

La scarsa differenziazione è basata su criteri inadeguati, poiché la componente indennitaria non è legata né al posto né al valore professionale del singolo, ma al *corps* d'appartenenza. Ciò trova spiegazione nell'assenza di una valutazione individuale obiettiva, corretta ed efficace.

Il confronto con le retribuzioni del settore privato è sempre più sfavorevole.

La categoria C – impiegati e operai – è in media meglio pagata nell'amministrazione che nel privato (+18% per la *fonction publique* statale e +3% per la *fonction publique* territoriale); la

[113] Così, con un tasso medio attuale dei premi pari al 9%, il ministero dell'istruzione nazionale e della ricerca è nell'impossibilità di attuare una politica retributiva a favore del merito (*N.d.A.*).

[114] È stata generalizzata nel 2005 per i direttori d'amministrazione centrale (circa 200 persone) e sarà estesa, nel 2008, all'insieme dei posti di direzione dello Stato (alcune migliaia). È utilizzata, inoltre, per altri impieghi in alcuni ministeri. Resta dunque ancora poco diffusa (*N.d.A.*).

categoria B (posizioni intermedie) è leggermente meglio remunerata nel privato (+4%); la categoria A[115] è nettamente meglio remunerata nel privato (+47%). A parità di compiti, le retribuzioni dei dirigenti privati sono tre o quattro volte superiori (escluse le *stock-option*) a quelle dei direttori d'amministrazione centrale[116].

Negli ultimi dieci anni vi è stata una relativa erosione delle retribuzioni degli agenti degli enti pubblici rispetto a quelle dei lavoratori privati: la retribuzione totale netta media degli agenti titolari dello Stato, che nel 1995 era superiore del 13% circa a quella dei lavoratori privati, è calata al 7% nel 2005.

c) *Proposte*

Una simile diagnosi è stata formulata dai firmatari dei rapporti conclusivi della Conferenza sul potere d'acquisto[117] approvati (21 febbraio 2008) dall'amministrazione, da quattro organizzazioni sindacali e dalla federazione ospedaliera di Francia. Le proposte che seguono si inseriscono in questa diagnosi parzialmente condivisa.

Proposta n. 29: Distinguere nella retribuzione degli agenti una componente legata alla categoria e un'altra legata all'impiego.

Si propone di rendere leggibile ed efficace il regime attuale di retribuzione mediante una profonda semplificazione. La retri-

---

[115] Compresa l'istruzione nazionale (*N.d.A.*).

[116] J.L. SILICANI, *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale: mobiliser les directeurs pour conduire le changement, rapport au Premier Ministre*, Paris, La documentation française, avril 2004 (*N.d.A.*).

[117] Rapporto conclusivo relativo al nuovo quadro delle negoziazioni salariali nella *fonction publique*; rapporto conclusivo relativo al dispositivo di garanzia del potere d'acquisto della retribuzione tabellare nella *fonction publique*; rapporto conclusivo relativo alle carriere e alle politiche indennitarie nella *fonction publique*; rapporto conclusivo relativo all'indennizzo dei "*comptes épargne-temps*" nella *fonction publique*; rapporto conclusivo relativo al miglioramento delle politiche sociali per prendere meglio in considerazione le necessità degli agenti della *fonction publique* (*N.d.A.*).

buzione di ogni agente titolare deve comprendere una componente legata alla categoria e un'altra all'impiego, sostituendosi all'attuale insieme degli elementi di retribuzione, ad eccezione del supplemento familiare di trattamento.

– La retribuzione "statutaria" corrisponde alla categoria dell'agente, dunque al suo livello di qualificazione e alla sua anzianità.

Tale componente della retribuzione deve essere completamente ripensata: come già avviene deve essere determinata da un indice (cioè un numero di punti il cui valore è espresso in euro e periodicamente aggiornato), che dipende dalla categoria e dal livello dell'agente e dunque permanere legata al livello di qualificazione e all'avanzamento di carriera.

Si favorisce la mobilità se si semplifica e armonizza la disciplina esistente, attribuendo lo stesso scaglione tabellare a tutti i *cadres statutaires* o *d'emplois* di livello equivalente.

Salva la rimodulazione dell'"evoluzione tabellare della carriera" ("*déroulement indiciaire de la carrière*", G.V.T.)[118], la progressione all'interno di una stessa categoria per anzianità assicura il riconoscimento dell'esperienza acquisita e semplifica la gestione, secondo un criterio che è condiviso da tutte le amministrazioni ed è in uso in molte imprese. L'avanzamento deve essere sospeso nel caso di un'accertata valutazione professionale insufficiente.

Il potere d'acquisto di ogni agente in attività deve essere garantito – se necessario – anche con l'attribuzione di un complemento annuale di retribuzione[119].

– La retribuzione funzionale consente la differenziazione delle retribuzioni in ragione del posto di lavoro e dei risultati dell'agente.

La convenzione d'assegnazione[120] afferma una nuova *componente funzionale* della retribuzione, che è definita dal caposervi-

---

[118] Cfr. *supra*, nt. 103.

[119] Pagamento di un premio destinato a completare la retribuzione tabellare ove non segua l'inflazione nello spirito della nuova garanzia individuale prevista dagli accordi del 21 febbraio 2008 (*N.d.A.*).

[120] Cfr. *supra*, proposta n. 22.

zio in forma individualizzata in ragione degli oneri collegati alle mansioni esercitate, cioè della "quotazione" del posto compresa la sede di servizio (zone o servizi difficili o prioritari, costo dell'alloggio: cfr. § 3.4) ma anche gli obiettivi assegnati.

È *fissa* la parte della retribuzione funzionale legata alle caratteristiche del posto occupato; è *variabile* entro un importo massimo fissato nella convenzione d'assegnazione quella data in ragione dei risultati raggiunti sia individuali dell'agente sia complessivi del servizio, secondo un rapporto fissato nella stessa convenzione d'assegnazione. Ogni caposervizio deve disporre delle risorse necessarie calcolate secondo il tasso medio della parte variabile di retribuzione funzionale per attribuire tale componente agli agenti sotto la sua autorità.

Entrambe le componenti della retribuzione (statutaria e funzionale) devono essere soggette a contributi per l'attribuzione dei diritti a pensione secondo modalità da precisare.

L'attuazione va accompagnata a una progressiva armonizzazione della dotazione indennitaria di ciascun ministero, con omogeneizzazione di ciascun elemento (indice medio ponderato dei gradi e struttura funzionale degli impieghi), per ragioni d'equità e per facilitare la mobilità.

Proposta n. 30: Personalizzare la retribuzione funzionale in ragione della difficoltà dell'impiego e dei risultati dell'agente.

Si deve aumentare gradualmente la parte media della retribuzione funzionale passando nei prossimi dieci anni dal 15% circa (livello attuale medio del regime indennitario rispetto al totale delle retribuzioni) al 25%.

La parte variabile massima (legata ai risultati) deve essere portata al 20% della retribuzione totale per gli impieghi di V livello, al 15% per il IV livello, al 10% per il III livello, al 7% per il II livello e al 5% per il I livello. Con la valutazione del personale si determina la parte variabile:

– una valutazione "insufficiente" comporta una parte variabile nulla;

– una valutazione "perfezionabile" comporta una parte variabile tra il 20% e il 30% del massimo;

– una valutazione "buono" comporta una parte variabile tra il 60% e il 70% del massimo;

– una valutazione "molto buono" corrisponde al 100% del massimo della parte variabile.

Proposta n. 31: Adottare una politica sociale esemplare.

Le politiche di gestione delle risorse umane non si esauriscono nell'ambito degli uffici: i datori di lavoro, che siano pubblici o privati, hanno una funzione di sostegno e aiuto dei lavoratori dipendenti. Gli enti pubblici, lo Stato in particolare, hanno l'obbligo di essere d'esempio: non possono imporre agli altri datori di lavoro ciò che essi stessi non fanno. Le politiche sociali dei datori di lavoro possono essere uno strumento importante per aumentare le capacità di attrazione della *fonction pubblique*.

Per tale motivo occorre:

– determinare la retribuzione funzionale tenendo conto in particolare della sede di servizio e del costo degli alloggi;

– proseguire nella diversificazione degli strumenti a sostegno delle famiglie, che oggi sono essenzialmente limitati al supplemento familiare della retribuzione, pur se un progresso considerevole è stato realizzato con l'introduzione nel 2006 del "*chèque emploi service universel garde d'enfants*". Di interesse è la politica dei posti riservati negli asili e l'adattamento delle modalità di custodia dei figli alle specifiche esigenze degli agenti[121];

– migliorare le condizioni di lavoro nelle amministrazioni, attribuendo il relativo controllo all'ispettorato del lavoro; estendere agli altri datori di lavoro pubblici i comitati d'igiene, di sicurezza e delle condizioni di lavoro (C.H.S.C.T.), che esistono già negli ospedali;

– rafforzare la medicina preventiva nei luoghi di lavoro.

---

[121] Aumento degli asili con orari diversificati, possibilità di scegliere, nel caso di malattia dei figli, se prendere dei "giorni di malattia del figlio" o chiedere il rimborso delle spese sostenute per la custodia (*N.d.A.*).

3.4.7. *Formare.*

a) *Breve sintesi del regime esistente*[122]

– Nel 2005 le spese di formazione iniziale e continua per la sola *fonction publique* statale sono state pari a 3,9 miliardi di euro, cioè il 6,6% della massa salariale, con distribuzione in parti uguali tra formazione iniziale (51%) e formazione continua.

– Il protocollo d'accordo 21 novembre 2006 tra amministrazione e organizzazioni sindacali sulla "formazione professionale nel corso di tutta la vita" ha segnato un importante progresso, in particolare per il riconoscimento di un diritto individuale alla formazione (D.I.F.) di venti ore l'anno cumulabili per sei anni. Il D.I.F. è stato quindi trasposto in sede legislativa e riconosciuto a tutti i funzionari[123].

– nel 2005, la formazione continua è stata utilizzata per il perfezionamento e addestramento a nuove funzioni (78%), per la preparazione a concorsi ed esami professionali (17%), per congedi di formazione professionale e "*bilans professionnels*" (5%).

b) *Diagnosi*

– Le politiche di formazione degli agenti pubblici sono complessivamente apprezzate.

Alcuni agenti hanno indicato le politiche di formazione tra le principali ragioni del loro attaccamento alla *fonction publique*: così un infermiere ha trovato nell'acquisizione dello *status* di agente pubblico la sola via per accedere alle formazioni difficili e costose d'infermiere anestesista.

– È insufficiente la formazione dopo l'assunzione o la promozione.

È molto disomogenea la qualità, l'intensità e l'adeguatezza della formazione erogata dopo l'assunzione o in occasione di un cambiamento di *corps* o *cadre d'emplois*: accanto ad alcune filiere

---

[122] Cfr. allegato n. 5 (*N.d.A.*), in *www.ius-publicum.com/librobianco*.

[123] Loi 13 juillet 1983, art. 22, come modificato dalla loi 2 février 2007 di modernizzazione della *fonction publique.*

molto organizzate (es. ingegneria industriale, imposte, salute), alcuni settori sono trascurati, così i segretari amministrativi non ricevono talora alcuna formazione dopo l'assunzione.

Tale situazione è ancor più dannosa e paradossale in ragione del fatto che le selezioni concorsuali oggi attribuiscono scarsa rilevanza all'esperienza professionale.

> *Una buona pratica: il ministero dell'"*écologie, développement et aménagement durable*" ha istituito una formazione professionalizzante per i segretari amministrativi incentrata sull'attività futura e il suo contesto (formazione accelerata di alcuni mesi simile a quella degli* Instituts Régionaux d'Administration[124]).

– È insufficiente la formazione finalizzata all'assunzione di un nuovo incarico e in materia di management.

Gli agenti si lamentano regolarmente – soprattutto i più giovani appena usciti dagli *Instituts régionaux d'administration* o dall'*École nationale d'administration* – di essere insufficientemente preparati alla gestione di una squadra e all'inquadramento del personale. Nella maggior parte dei casi si affidano rapidamente responsabilità umane importanti a giovani funzionari; allo stesso modo i professori della scuola secondaria possono doversi confrontare con situazioni difficili sin dal primo incarico.

– La formazione degli agenti pubblici consiste in larga misura nella preparazione ai concorsi interni.

Circa un'iniziativa di formazione su cinque è volta alla preparazione di concorsi interni ed esami professionali (cfr. § 3.4.4.), con uno sforzo che è almeno in parte di scarsa utilità per gli

---

[124] Gli *Instituts Régionaux d'Administration* (I.R.A.) sono scuole di formazione istituite sul modello dell'E.N.A. con loi n. 66-892 du 3 décembre 1966 e destinate alla formazione di agenti di categoria A della *fonction publique* statale. In tema si vedano: M. GENTOT, *La formation des hauts fonctionnaires*, in *Rev. adm.* (RA), 1993, p. 233; M. BALLUTEAU, *Les IRA*, in *Rev. adm.* (RA), 1981, p. 51; P. GEORGES, *Les I.R.A.: d'une réforme à l'autre*, in *Cahiers du C.F.P.C.*, 1985, n. 15, p. 46; S. SALON - J.C. SAVIGNAC, *Commentaire du décret du 10 juillet 1984*, in *Actualités Juridiques* (AJ), 1984, p. 604; V. SILVERA, *Les I.R.A.*, in *Actualités Juridiques* (AJ), 1970, p. 406.

agenti e per gli uffici (si pensi ad es. alla preparazione delle prove di cultura generale).

– I risultati della formazione sono presi in scarsa considerazione e occorre una maggiore corrispondenza con le necessità di agenti e uffici.

L'obbligo di valutazione delle politiche pubbliche instaurato dalla L.O.L.F. – oltre all'implementazione degli strumenti di gestione delle risorse umane – deve determinare la sostituzione di un approccio che è oggi essenzialmente quantitativo[125] con una valutazione qualitativa incentrata sui risultati della formazione.

Anche l'eguaglianza nell'accesso alla formazione costituisce una vera e propria difficoltà: gli agenti di categoria C hanno ricevuto in media 6 giorni di formazione nel 2005, contro ai 10 per la categoria B e i 13 per la categoria A[126].

c) Proposte

Proposta n. 32: Ottimizzare la rete delle scuole di formazione della fonction publique.

Occorre innanzi tutto ottimizzare la rete costituita dalle scuole di formazione delle tre *fonctions publiques*, valorizzando l'eccezionale strumento intellettuale e materiale che esse rappresentano e incentivando in particolare programmi di formazione comuni e aperti ai cittadini comunitari. La Francia deve dare l'esempio in questo settore.

Potrebbe crearsi a Strasburgo un polo pilota, in cui formare tutti gli agenti delle tre *fonctions publiques*, prevedendo un tronco comune completato da formazioni specifiche. Si favorirebbe in tal modo la progressiva creazione di una cultura co-

[125] Gli indicatori attualmente utilizzati sono in genere la durata delle formazioni e il numero di iscrizioni.

[126] Fonte: *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique dans son ensemble 2006-2007,* redatto dalla Direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique* (*N.d.A.*).

mune del *management* pubblico e si faciliterebbe a medio termine la mobilità tra le tre *fonctions publiques*.

Proposta n. 33: Sviluppare la formazione nei momenti chiave della carriera.

– Incrementare la formazione all'assunzione e con le nuove assegnazioni o promozioni.

È importante una formazione sistematica dopo assunzioni e promozioni. La formazione delle *Écoles* agli agenti neopromossi (secondo le nuove modalità di cui al § 3.4.5.) deve essere erogata in ragione di ogni nuova assegnazione e previa valutazione dei bisogni di formazione. Inoltre gli agenti che assumono responsabilità di gestione devono poter contare con regolarità su un sostegno personalizzato, con attenzione particolare alla selezione del personale e alla valutazione. La formazione continua e quella in ragione di nuove assegnazioni va definita d'intesa con gli agenti; occorre un migliore coordinamento tra reclutamento e formazione iniziale, anche per effetto della riforma dei concorsi (cfr. 3.4.2.).

– Differenziare la formazione.

La riforma dei sistemi di promozione produrrà la riduzione della formazione finalizzata alla preparazione dei concorsi interni. Le risorse che si libereranno potranno essere usate, oltreché per rafforzare la formazione di base (lingue, comunicazione, informatica, questioni economiche, tecniche, di ascolto degli utenti), per preparare i neoassunti, i neopromossi o i neo assegnati (cfr. *supra*), infine per il reimpiego degli agenti.

– Sviluppare la valutazione della formazione e definire obiettivi primari.

Appare indispensabile un sistema di valutazione che obiettivamente misuri la "produttività dell'investimento" per gli agenti e per gli uffici a corto e medio termine[127].

[127] Un tentativo di questo tipo è stato affidato a un prestatario esterno per quanto riguarda le formazioni erogate dagli *Istituts régionaux d'administration* (*N.d.A.*).

È necessaria una politica attiva d'individuazione delle persone da formare distinta in ragione di bisogni, precedenti impieghi, formazione iniziale, di quella già ricevuta, progetti individuali e prevedibili evoluzioni di organizzazioni e professionalità. Una tale identificazione deve essere compiuta in collaborazione dall'ufficio incaricato delle risorse umane e dal superiore gerarchico, il quale riveste uno specifico ruolo di "formatore di prossimità". È una buona pratica da sviluppare la certificazione interministeriale di qualità d'alcuni corsi di formazione utilizzata nel quadro della scuola della G.R.H. insieme alla riorganizzazione della formazione in ragione dei bacini d'utenza.

I datori di lavoro pubblici devono arginare la prassi di escludere dalla formazione gli agenti più anziani, che è discriminatoria e nociva per la *performance* complessiva degli uffici. Per non trattare d'altro basti osservare che la sempre più rapida evoluzione delle tecnologie condanna all'improduttività gli agenti non aggiornati. L'accesso alla formazione a qualsiasi età è garanzia di qualità del capitale umano dei *services publics*.

3.4.8. *Informare.*

a) *Breve sintesi del regime esistente*[128]

– Gli unici obblighi in materia d'informazione e comunicazione riguardano la pubblicazione di regolamenti e circolari e la notificazione dei provvedimenti individuali.

– Nel 2007 la Commissione di accesso ai documenti amministrativi (C.A.D.A.) ha ricevuto 700 ricorsi (circa il 15% del totale) relativi alla *fonction publique*, per la maggior parte provenienti da agenti pubblici o dai loro sindacati e relativi alla comunicazione del fascicolo individuale, talora anche ai rapporti sugli uffici di appartenenza. Tali rapporti possono essere trasmessi agli agenti, salvi i riferimenti a critiche personali rivolte ai membri dell'ufficio. In sede consultiva inoltre la C.A.D.A. ricorda fre-

[128] Cfr. allegato n. 5 (*N.d.A.*), *www.ius-publicum.com/librobianco*.

quentemente l'obbligo di pubblicazione d'alcuni documenti amministrativi, in particolare le circolari.

b) *Diagnosi: l'informazione è spesso limitata all'obbligatoria comunicazione di atti amministrativi.*

– *L'informazione degli agenti della* fonction publique.

Troppo spesso l'amministrazione si limita a notificare gli atti amministrativi agli agenti senza preavvertirli, con pregiudizio sulla loro motivazione in particolare nel caso di provvedimenti sfavorevoli che talvolta non sono compresi se non accompagnati da spiegazioni dirette, al pari dei casi in cui non è il superiore a dare comunicazione di un premio offrendone le ragioni personalmente. Il pensionamento non è generalmente accompagnato da un ringraziamento per i servizi resi a firma del direttore del servizio, se non del ministro. Spesso sono i sindacati a precedere l'amministrazione nel comunicare agli agenti i pareri resi dalle Commissioni amministrative paritarie.

È impossibile per un capo ufficio informare di un premio da lui proposto se non viene a conoscenza prima dell'agente della decisione presa dall'ufficio centrale di gestione delle risorse umane.

Gli agenti hanno talora una sensazione di impotenza con riguardo alla possibilità di orientare e accelerare la propria carriera: senza pervenire ad informazioni personalizzate, si deve rilevare che non esiste un luogo (documento o sito) ove siano indicati i percorsi possibili, che orienti e illustri le politiche di retribuzione, promozione, incarico e formazione.

– *L'informazione verso i cittadini.*

Nella *Conférence nationale* sono emersi alcuni pregiudizi che contrastano con una più diffusa opinione della *fonction publique* che è da ritenersi abbastanza corretta. Alcune interessanti campagne pubblicitarie sono state intraprese sulle assunzioni (es. ministero della difesa), ma sono tentativi isolati che non alterano l'insufficienza del lavoro d'identificazione del bacino cui attingere (cfr. § 3.4.2., *Assumere*).

c) *Proposte*

Proposta n. 34: Fare dell'informazione uno strumento importante per la gestione delle risorse umane degli enti pubblici.

– Condurre una politica generale e permanente d'informazione interna.

A tal fine dovrebbero essere intraprese le seguenti azioni:

– trasmettere ai superiori gerarchici i provvedimenti relativi agli agenti prima che questi ne vengano a conoscenza;

– istituire un'appropriata comunicazione affidando al superiore gerarchico un ruolo di informazione e accompagnamento dei provvedimenti;

– diffondere carte di gestione;

– diffondere carte sul dialogo di gestione in materia di risorse umane;

– realizzare un supporto (*brochure* e sito internet) che costituisca un vade-mecum per ogni *cadre statutaire* o *d'emploi* la semplificazione delle regole sulla carriera (cfr. § 3.4.2.-3.4.7.) dovrebbe consentire un'agevole leggibilità di tale documento.

– Comunicare i valori e i "mestieri" della fonction publique.

Dalla *Conférence nationale* sui valori, le missioni e i mestieri della *fonction publique*, è emersa la necessità di realizzare una vasta campagna di comunicazione sull'orgoglio dell'appartenenza alle tre *fonctions publiques*, che sensibilizzi agenti e cittadini sulle sfide di modernizzazione del *service public* e ne spieghi il contributo al buon funzionamento della nazione.

È necessario diffondere negli istituti d'insegnamento le informazioni sui "mestieri" della *fonction publique* e sul modo di accedervi, inviandovi i funzionari che lo chiedono, all'uopo formati e con scomputo dell'impegno profuso dall'orario di lavoro.

3.5. *Orientamento strategico n. 6: migliorare la direzione generale della* fonction publique.

a) *Breve sintesi del regime esistente*[129]

– Le autorità di regolamentazione e regolazione.

– Ad oggi il Ministro del budget, dei conti pubblici e della

[129] Cfr. allegato n. 5 (*N.d.A.*), *www.ius-publicum.com/librobianco*.

fonction publique esercita – su delega del Primo ministro – una competenza generale sulle tre *fonctions publiques*, con delega a sua volta al Segretario di Stato incaricato della *fonction publique*[130]: deve vigilare sul rispetto dei principi di carriera dei funzionari, guidare il rinnovamento della gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche e orientare la politica delle retribuzioni, oltre ad assicurare il coordinamento delle norme speciali regolamentari e tabellari.

– A tal fine il ministro incaricato si serve di uffici collegati in via gerarchica a diverse autorità: la direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique* che dipende dal Primo Ministro, la direzione del bilancio dipendente dal ministro incaricato del bilancio, la direzione generale degli enti locali dipendente dal ministero dell'Interno per le questioni relative alla *fonction publique* territoriale, infine la direzione del sistema ospedaliero e dell'organizzazione del sistema di cura dipendente dal ministro della sanità per le questioni relative *alla fonction publique* ospedaliera.

– L'istruttoria per l'adozione delle norme applicabili alle tre *fonctions publiques* è condotta dalla direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique*, previa consultazione dei tre consigli superiori incaricati rispettivamente delle tre *fonctions publiques:* statale (C.S.F.P.E.)[131], territoriale (C.S.F.P.T.)[132] e ospedaliera (C.S.F.P.H.)[133].

---

[130] Decreto n. 2007-1003 del 31 maggio 2007 e decreto n. 2007-1100 del 13 luglio 2007 (*N.d.A.*).

[131] Le norme applicabili alla *fonction publique* statale sono preparate dalla direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique* su consultazione del C.S.F.P.E; quelle relative ai *corps* operanti in un ministero specifico sono preparate dai servizi di tale ministero; per l'adozione è richiesta la consultazione del comitato tecnico paritario ministeriale.

[132] Le norme applicabili ai *cadres d'emplois* della *fonction publique* territoriale sono preparate dalla direzione generale enti locali in collaborazione con la direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique*, previa consultazione del C.S.F.P.T.

[133] Le norme applicabili ai *corps* della *fonction publique* ospedaliera sono preparate dalla direzione del sistema ospedaliero e dell'organizzazione del sistema di cura in collaborazione con la direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique*, previa consultazione del C.S.F.P.H. Sulla riforma dei tre Consigli superiori con la *loi sur le dialogue social* (Loi n. 2010-751 du 5 juillet 2010 vedi *supra*, nt. 16).

– I regolamenti sono controfirmati dal ministero incaricato del bilancio e da quello incaricato della *fonction publique* oltre che, ove necessario, dal ministro competente (interni, sanità o dipartimento ministeriale coinvolto).

– La politica generale di gestione delle risorse umane degli enti pubblici è elaborata dalla direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique*, in collaborazione con la direzione generale degli enti locali e con la direzione del sistema ospedaliero e dell'organizzazione del sistema di cura.

– *Le autorità di gestione.*

– Per la *fonction publique* statale l'autorità di gestione è il ministro sotto il quale è collocato il singolo *corps*, salva delega ad altro ministro per i *corps* dipendenti da una diversa autorità, ai servizi decentrati o a un altro ente pubblico. Dall'entrata in vigore della L.O.L.F. il ministro presso il quale opera il singolo *corps* determina – in collaborazione con i ministri incaricati del bilancio della *fonction publique* – soltanto gli elementi principali del capitolo di bilancio sulla gestione delle risorse umane (massa salariale, *plafond* degli impieghi, *ratio* "promossi-promuovibili"). I ministri definiscono la loro politica delle risorse umane nel rispetto delle norme regolamentari e di bilancio.

La distribuzione delle competenze di gestione delle risorse umane cambia da un ministero all'altro: in generale vi è un servizio "del personale" in seno all'amministrazione centrale e, secondo il livello di decentramento, un'unità incaricata della gestione locale in ogni servizio operativo, centrale o decentrato. Gli enti pubblici amministrativi hanno un'autonomia di gestione del personale abbastanza variabile, mentre gli enti pubblici a carattere industriale e commerciale hanno un margine di manovra molto esteso.

Buona pratica: per il ministero dell'impiego, della coesione sociale e dell'abitazione e per quello della sanità e della solidarietà l'entrata in vigore della L.O.L.F. è stata l'occasione di un vero e proprio decentramento della politica delle risorse umane, essendosi trasferita la gestione della massa salariale e la politica degli impieghi al livello regionale.

– Per la *fonction publique* territoriale la gestione degli agenti è attribuita al singolo ente locale (nomina, retribuzione, promozione), con l'eccezione di alcune funzioni che sono svolte dai centri di gestione a livello dipartimentale o dal centro nazionale della *fonction publique* territoriale (formazione, assunzione, presa in carico)[134]. Gli enti locali decidono la creazione e la soppressione dei posti in organico.

– Per la *fonction publique* ospedaliera la gestione è attribuita all'ente nel quale l'agente è nominato, eccezion fatta per i direttori ospedalieri e gli esercenti le professioni sanitarie che fanno riferimento ad un unico centro nazionale recentemente istituito[135].

b) *Diagnosi*

– *Le funzioni di regolamentazione e regolazione delle tre* fonctions publiques *sono troppo frammentate.*

– L'armonizzazione delle norme, in vista specialmente di una semplificazione e miglior mobilità tra le tre *fonctions publiques*, è lunga e complessa in ragione della molteplicità degli intervenienti in seno all'amministrazione statale. Ne risulta la necessità di un coordinamento interministeriale che ha un costo in

---

[134] Il Centro nazionale della *fonction publique* territoriale (C.N.F.T.) è un ente pubblico (*établissement public administratif*) con personalità giuridica finanziato mediante contributi obbligatori di tutti gli enti locali e incaricato di alcune funzioni di gestione degli agenti di categoria A e B (formazione, organizzazione dei concorsi, presa in carico di quelli rimasti momentaneamente senza un impiego, ecc.); v. Loi du 26 janvier 1984, artt. 12 e ss. I centri di gestione (normalmente dipartimentali) sono enti pubblici locali finanziati mediante contributi obbligatori degli enti locali che li compongono e incaricati della gestione delle carriere di alcune categorie di dipendenti. L'appartenenza è obbligatoria per gli enti di dimensioni più ridotte (che impiegano meno di 350 funzionari tra titolari e stagisti a tempo pieno) e facoltativa per gli altri; v. Loi du 26 janvier 1984, artt. 13 ss. In tema si vedano: Cour Administrative d'Appel de Versailles, n. 07VE03207 - 07VE03211 du 26 juin 2008, *Le rapport du président du C.N.F.P.T.: une formalité essentielle de la titularisation ou de son refus*, in *Actualité Juridique Fonctions publiques* (AJFP), 2008, n. 6, p. 288-289; M. Collin, *Le Centre national de la fonction publique territoriale ne peut être regardé comme un établissement d'enseignement*, in *Revue de droit fiscal*, 2004, n. 38, p. 1319-1322; Conseil d'Etat, *Perspectives pour la fonction publique, Rapport public 2003*, cit., p. 249.

[135] V. Tribunal Administratif d'Orleans, n. 0503957 du 7 décembre 2006, in *Actualité juridique Fonctions publiques* (AJPP), 2007, n. 3, p. 142-143.

termini finanziari e più generalmente in termini di efficacia, con una dispersione in contraddizione con l'obiettivo di riavvicinamento delle tre *fonctions publiques*.

– È mal garantita la rappresentanza dei datori di lavoro locali.

Oggi le funzioni di proposta e rappresentanza presso lo Stato degli enti locali sono attribuite al consiglio superiore della *fonction publique* territoriale. Il C.S.F.P.T. è innanzi tutto un'istanza paritaria la cui forma e composizione non sono state concepite perché possa svolgere un ruolo di proposta e collaborazione tecnica con l'amministrazione statale dal punto di vista specifico di un datore di lavoro. Lo stesso può dirsi per la *fonction publique* ospedaliera.

– All'interno dell'organizzazione statale non è stata data integrale attuazione alla L.O.L.F. con la conseguenza che i ministeri non sono stati completamente responsabilizzati.

La riforma di cui alla L.O.L.F. e il raggruppamento dei dipartimenti ministeriali costituiscono un progresso notevole nel perseguimento dell'efficacia amministrativa, pur se attuati parzialmente nell'organizzazione e funzionamento dei servizi[136]. Le pratiche di gestione e le logiche di negoziazione tra ministeri impediscono l'attuazione dei principi di autonomia e di responsabilità su cui è fondata la L.O.L.F.

a) *Proposte*

Proposta n. 35: Rafforzare la direzione generale della fonction publique *con diretta dipendenza dal ministro incaricato della* fonction publique.

La netta separazione dei diversi aspetti (giuridici, finanziari, funzionali, ecc.) concernenti le risorse umane è incompatibile con una politica di rinnovamento globale e coerente. Una sola direzione centrale con tutte le competenze in materia di *fonction publique* deve trattare ogni questione relativa alla disciplina delle

[136] La direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique* continua a dipendere dal Primo ministro e la direzione del bilancio mantiene una struttura dedicata alla valutazione budgetaria delle questioni sulla *fonction publique*.

tre *fonctions publiques*, agli aspetti finanziari o alla politica generale della *fonction publique*.

Un tale riavvicinamento non deve ovviamente incidere sulla competenza esclusiva del ministro incaricato del bilancio in materia di negoziazione budgetaria annuale e sua esecuzione.

Allo stesso tempo una tale direzione generale deve riassorbire alcune delle missioni attualmente svolte in materia di *fonction publique* dalla direzione generale degli enti locali e dalla direzione del sistema ospedaliero e dell'organizzazione del sistema di cura. La nuova direzione generale della *fonction publique*, dotata di poteri rinforzati, deve naturalmente essere collocata presso il ministero della *fonction publique*. Il coordinamento interministeriale rimarrebbe in una certa misura necessario, specialmente con il ministero incaricato del bilancio, quello degli enti locali e quello incaricato degli ospedali. La direzione generale continuerà a svolgere la funzione di stimolo già esercitata negli ultimi anni, sfruttando la rete dei direttori delle risorse umane dei ministeri e il comitato dei direttori delle risorse umane delle amministrazioni e imprese istituito nel febbraio 2008.

Proposta n. 36: Consentire un vero e proprio accompagnamento interministeriale dei quadri superiori dello Stato.

Occorre istituire una struttura leggera con una doppia missione interministeriale: identificare per i posti di direzione dello Stato e dei suoi principali enti pubblici (in totale meno di un migliaio) i profili dei singoli impieghi e il "vivaio" di quadri ad alto potenziale che vi corrispondono, offrendo loro un sostegno per lo sviluppo di carriera; svolgere una funzione di consulenza presso le autorità competenti per la nomina a tali posti strategici.

Proposta n. 37: Andare verso una maggiore responsabilità dei capi ufficio nella gestione delle risorse umane.

Occorre promuovere nell'organizzazione della "funzione risorse umane" dello Stato uno sforzo di efficacia e professionalizzazione che faccia perno su tre leve:

– in ogni ministero le funzioni strategiche di concezione e

direzione generale, oltre che le questioni che comportino sfide collettive e di struttura molto importanti (riorientamento, quotazione dei posti, repertorio dei mestieri, ecc.) devono essere svolte da una direzione delle risorse umane, generalmente alle dipendenze del segretario generale;

– le funzioni operative con forti implicazioni umane devono essere decentrate nella misura maggiore possibile, principalmente a livello regionale e in particolare nell'ambito del "polo risorse umane" di cui è prevista la creazione nel quadro della riorganizzazione dei servizi decentrati dello Stato;

– le funzioni di gestione delle risorse umane a valore aggiunto più ridotto devono essere svolte in comune e il più possibile razionalizzate;

– gli uffici di gestione delle risorse umane devono essere considerati dei prestatori di servizi a beneficio degli altri uffici.

Tale evoluzione deve essere accompagnata da una professionalizzazione delle organizzazioni e delle persone occupate nella gestione delle risorse umane, anche sviluppando la Scuola di Gestione delle Risorse umane, rete istituita dalla direzione generale dell'amministrazione e della *fonction publique* per costituire relazioni di partenariato con i singoli ministeri.

Proposta n. 38: Coinvolgere maggiormente i datori di lavoro territoriali e ospedalieri nella definizione delle politiche della fonction publique.

Occorre associare ai lavori della nuova direzione generale della *fonction publique* organizzazioni con una vocazione rappresentativa dei datori di lavoro locali e ospedalieri. Per la *fonction publique* ospedaliera potrebbe trattarsi della federazione ospedaliera di Francia e del centro nazionale di gestione dei quadri ospedalieri; per la *fonction publique* territoriale potrebbero essere le associazioni degli amministratori locali, il C.N.F.P.T. e il Comitato delle finanze locali[137], provvedendo in ogni caso a tal fine in via legislativa.

[137] Il Comitato delle finanze locali è organo di supporto di Governo e Parlamento per le analisi utili all'elaborazione delle discipline in materia di finanza locale;

Proposta n. 39: Creare un'istanza comune ai tre consigli superiori della fonction publique.

Occorre creare una commissione superiore della *fonction publique* (C.S.F.P.) che sia espressione dei tre consigli superiori della *fonction publique* statale (C.S.F.P.E.), di quella territoriale (C.S.F.P.T.) e di quella ospedaliera (C.S.F.P.H.), con il compito di esaminare questioni e norme comuni alle tre *fonctions publiques*.

3.6. *Come condurre e realizzare con successo la riforma della* fonction publique.

La condotta e il successo della riforma comportano spiegazione, ascolto e convinzione per sé e gli altri.

3.6.1. *La preparazione della riforma.*

– Come ogni riforma di largo respiro, quella della *fonction publique* deve essere preparata in diverse tappe: *a*) un dibattito pubblico che consenta ai funzionari e ai cittadini interessati di esprimere valutazioni e attese; *b*) una diagnosi il più possibile condivisa; *c*) una formulazione di raccomandazioni; *d*) una discussione tra i pubblici poteri, il personale e i loro rappresentanti; *e*) una decisione conclusiva.

– È stato un successo il dibattito di sei mesi appena concluso, il primo di una tal ampiezza nell'ultimo quarto di secolo: questo libro bianco elabora una prima diagnosi e delle raccomandazioni proprio a partire da tale dibattito. Spetta ora ai pubblici poteri guidare le prossime due tappe: quella della discussione con i funzionari e della negoziazione con i loro rappresentanti e infine quella della decisione che consiste nell'elaborazione del progetto di legge.

– In queste due fasi occorrerà coinvolgere profondamente non soltanto le organizzazioni sindacali della *fonction publique* e

---

riunisce rappresentanti degli enti locali e membri del Parlamento (*Code général des collectivités territoriales*, art. L1211-1 ss.) In tema si veda: E. GLASER, *Comité des finances locales*, in *Revue Lamy des Collectivités Territoriales,* 2005, n. 1, p. 11.

i responsabili della gestione delle risorse umane delle diverse amministrazioni, ma anche direttamente i funzionari, gli utenti e i parlamentari di qualsiasi provenienza politica, perché ognuno partecipi all'elaborazione della riforma.

3.6.2. *Il voto della riforma.*

Proposta n. 40: Mobilitare tutti gli attori della modernizzazione della fonction publique *con un metodo simile a quello utilizzato per la riforma del bilancio (L.O.L.F.).*

– Secondo molti uomini politici (di sinistra e destra), una tal riforma potrebbe essere oggetto di un consenso abbastanza esteso in Parlamento, come è accaduto per la riforma di bilancio poi sfociata nella L.O.L.F., poiché non appare fondata su un approccio ideologico, ma riafferma il ruolo essenziale dei *services publics* e mira a fornire alla *fonction publique* un regime adatto ai bisogni attuali e futuri della Francia e tale da consentirne una gestione dinamica. Deve essere fatta qualsiasi cosa per sostenere questa sfida di una riforma non di parte, anche mediante una scelta oculata dei relatori del progetto di legge alle due camere.

– Il progetto di legge relativo alla *fonction publique* deve fissare il quadro giuridico di tutti gli agenti degli enti pubblici, che siano in regime di diritto pubblico o sotto contratto. Il titolo I della legge deve dunque determinare diritti e obblighi comuni all'insieme degli agenti, differenziandosi da quello dello statuto del 1983 che concerneva diritti e obblighi dei soli funzionari.

– La legge dovrebbe entrare in vigore soltanto dopo il decorso di un termine adeguato e pari almeno a un anno, per lasciare a ciascuno degli agenti e datori di lavoro il tempo di prepararsi. Bisognerà innanzi tutto proseguire nell'illustrare la legge agli agenti, spiegandone loro l'attuazione e le precise conseguenze sulla loro situazione personale. Ogni amministrazione dovrà prepararsi ad attuarla riconfigurando in maniera profonda

i propri uffici centrali o di prossimità incaricati della gestione delle risorse umane e conducendo importanti azioni di formazione, rivolte in particolare ai quadri. Infine, il ministero della *fonction publique* dovrà elaborarne le norme di attuazione in cooperazione con l'insieme delle amministrazioni.

3.6.3. *L'applicazione della riforma.*

– Molte delle proposte del libro bianco non sono condizionate all'approvazione di una legge: così la carta sui valori, che potrebbe essere lanciata a partire dall'autunno 2008, oppure diverse importanti proposte sui concorsi, le modalità di valutazione o di formazione, o ancora il dialogo sociale.

– Al decorrere del termine indicato, si darà alla legge un'applicazione che non deve essere spalmata nel tempo e realizzata per tappe, poiché sul piano giuridico e pratico non è concepibile che ad alcuni agenti continui ad applicarsi il vecchio regime e ad altri quello nuovo, rendendo la riforma illeggibile e riducendo molto e per diversi anni i vantaggi che ne devono derivare.

– Gi agenti saranno inseriti nei nuovi *cadres statutaires*, si attueranno le nuove modalità di gestione della risorse umane (assunzione, incarico, valutazione, remunerazione, promozione, formazione, ecc.) e la borsa del pubblico impiego consentirà la creazione di un mercato del lavoro pubblico assicurando concretamente mobilità e trasferimenti del personale.

– Per la dinamica della riforma è essenziale che essa sia applicata in tutta l'amministrazione con lo stesso ritmo, con i più grandi a dare l'esempio.

– Durante il periodo utile per giungere all'integrale applicazione della riforma dovrà svolgersi una campagna di informazione e formazione, in cui ogni agente beneficerà di un trattamento personalizzato con chiare e rapide risposte ai suoi interrogativi.

– Per ragioni derivanti contemporaneamente dai principi fondamentali della *fonction publique* e dall'equità, la legge dovrà prevedere:

- che la riclassificazione degli agenti non determini la riduzione dei loro diritti quesiti;

- che alcune disposizioni di vantaggio entrino in vigore in un momento successivo tale da non pregiudicare gli agenti in servizio[138].

- La direzione generale della *fonction publique* dovrà essere rafforzata e dotata di un'*équipe* specificamente dedicata a condurre la riforma.

3.6.4. *Gli effetti della riforma.*

La modernizzazione del regime e della gestione della *fonction publique* – che costituisce il 20% della popolazione attiva francese – è un formidabile investimento per la Francia. Le imprese lo sanno bene che ogni investimento ha un costo: bisognerà investire nella formazione e nella modernizzazione delle risorse materiali e intellettuali di gestione; bisognerà provvedere a un'armonizzazione tabellare per porre un freno alle permanenti richieste riconvenzionali che sono spesso molto costose; bisognerà ricavare progressivamente dei margini per le retribuzioni funzionali degli agenti. L'attuazione di alcune misure dovrà essere distribuita su un arco di cinque o dieci anni.

In contropartita, poiché la riforma mira a modernizzare e rendere dinamica la *fonction publique*, ci si può attendere una maggiore efficacia degli enti pubblici che potranno erogare migliori servizi aumentando la capacità di attrazione internazionale della Francia, grazie ad agenti maggiormente riconosciuti che usufruiscono di percorsi professionali più dinamici e i cui meriti sono meglio ricompensati.

La personalizzazione delle carriere consentirà una maggiore selettività. Alcuni degli sprechi attuali saranno ridotti con la precisazione degli obiettivi del *service public*, la valutazione dei risultati e la semplificazione d'organizzazioni e procedimenti deri-

[138] Per es. il requisito di aver occupato un impiego disagiato per accedere ad alcuni gradi non può essere applicato immediatamente, poiché gli agenti per il momento non hanno previsto tale meccanismo nel loro percorso professionale.

vanti dall'attuazione della L.O.L.F. e dalla revisione generale delle politiche pubbliche. Realizzato l'investimento iniziale deriveranno quindi dalla riforma sensibili guadagni in efficacia e produttività.

Si tratta in definitiva di procedere a spese utili e a economie intelligenti, piuttosto che il contrario, come troppo spesso è avvenuto in passato.

Conclusione

Tre obiettivi hanno guidato la redazione di questo libro bianco: *a*) *spiegare*, cioè mettere a disposizione di tutti gli interessati elementi chiari e obiettivi per una riflessione su basi esatte; *b*) *valutare* una realtà frammentata e complessa, sottolineando mancanze di *service public* e *fonction publique*, senza perdere di vista quanto è stato fatto dagli operatori interni; *c*) *convincere* che le riforme consentono al *service public* di garantire nell'avvenire coesione e dinamismo della società francese di cui costituisce certamente una delle colonne portanti.

Proprio alla luce di questi tre obiettivi si domanda al lettore di tenere in considerazione questo Libro bianco, con particolare riguardo a coloro il cui apporto ha nutrito la riflessione.

UNIVERSITÀ DI TORINO

MEMORIE DELL'ISTITUTO GIURIDICO

MEMORIE (SERIE I)

1. CAMILLO MONTALCINI, *Vicende delle pubbliche libertà in Piemonte dai primi tempi di Casa Savoia ad Emanuele Filiberto*, 1884.
2. *Studio critico sulla protezione del lavoro delle donne e dei fanciulli nelle manifatture*, 1884.
3. CARLO LESSONA, *La Germania di G. Cornelio Tacito - Saggio storico-giuridico*, I, 1884.
4. VIRGILIO ROSSI, *L'Europa nel secolo decimosesto e l'Europa d'oggidì - Raffronti*, 1886.
5. CARLO LESSONA, *La sylva nuptialis di Giovanni Nevizzano giureconsulto astigiano del secolo XVI - Contributo alla storia del diritto italiano*, 1886.
6. FRANCESCO RUFFINI, *L'actio spolii - Studio storico-giuridico*, 1889.
7. GUIDO CAPITANI, *Stato - Beneficenza e previdenza pubblica - Considerazioni*, 1888.
8. FEDERICO PATETTA, *Le ordalie - Studio di storia del diritto e scienza del diritto comparato*, 1890.
9. GIOVANNI BOBBIO, *Sulle origini e sul fondamento della famiglia - Studio filosofico-storico-giuridico*, 1891.
10. BARTOLOMEO DUSI, *La eredità giacente nel diritto romano e moderno*, 1891.
11. CARLO ARNÒ, *Della distinzione tra servitù rustiche ed urbane - Contributo alla teoria delle servitù prediali*, 1895.
12. RAFFAELE COGNETTI DE MARTIIS, *La rivocazione della sentenza nella procedura civile*, 1900.

MEMORIE (SERIE II)

1. F. VASSALLI - L. FRANCHI, *G. P. Chironi*, 1928.
2. E. DULIO, *Un illuminista piemontese. Il Conte Dalmazzo Francesco Vasco*, 1928.
3. G. GROSSO, *Efficacia dei patti nei «bonae fidei iudicia»*, 1928.
4. A. PASSERIN D'ENTREVES, *La teoria del diritto e della politica in Inghilterra all'inizio dell'età moderna*, 1929.
5. E. DULIO, *Le miniere degli Challant in Valle d'Aosta e il loro ordinamento giuridico*, 1929.
6. G. GROSSO, *Contributo allo studio dell'adempimento della condizione*, 1930.
7. M. EINAUDI, *Edmondo Burke e l'indirizzo storico nelle scienze politiche*, 1930.
8. M. CHIAUDANO, *Studi e documenti per la storia del diritto commerciale italiano nel secolo XIII*, 1930.
9. G. AGOSTI, *Un politico italiano alla Corte polacca nel secolo XV - Il «Consilium Callimachi»*, 1930.
10. M. DE BERNARDI, *Giovanni Botero economista - Intorno ai libri «Delle cause della grandezza delle città»*, 1931.

11. G. BALLADORE PALLIERI, *I «principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili» nell'art. 48 dello Statuto della Corte di giustizia internazionale*, 1931.
12. G. FERROGLIO, *La condizione giuridica delle confraternite*, 1931.
13. R. TREVES, *La dottrina sansimoniana nel pensiero italiano del Risorgimento*, 1931.
14. A. ALBERTI, *Alberto Radicati di Passerano - Contributo al pensiero politico e alla storia del diritto ecclesiastico in Piemonte agli inizi del sec. XVIII*, 1931.
15. M. CORBA, *Organo e rappresentanza nella dottrina degli enti collettivi con particolare riguardo al diritto pubblico*, 1931.
16. M. EINAUDI, *Le origini dottrinali e storiche del controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi negli Stati Uniti d'America*, 1931.
17. D. BIZZARRI, *Il documento notarile guarentigiato - Genesi storica e natura giuridica*, 1932.
18. V. LARGU, *Il diritto di proprietà nella legislazione civile sovietica*, 1932.
19. G. BALLABORE PALLIERI, *La natura giuridica internazionale della potestà dello Stato sugli individui*, 1932.
20. U. GUALAZZINI, *Rapporti fra capitale e lavoro nelle industrie tessili lombarde nel Medio Evo - Contributo alla storia del diritto del lavoro*, 1932.
21. R. MONACO, *L'ordinamento internazionale in rapporto all'ordinamento statuale*, 1932.
22. A. PASSERIN D'ENTREVES, *Riccardo Hooker - Contributo alla teoria e alla storia del diritto naturale*, 1932.
23. P. BODDA, *La nozione di «causa giuridica» della manifestazione di volontà nel diritto amministrativo*, 1933.
24. C. PREDELLA, *La figura dell'uomo medio nella storia del diritto e nel sistema giuridico privato*, 1934.
25. D. DE CASTRO, *Metodi per calcolare gli indici della criminalità*, 1934.
26. R. TREVES, *Il diritto come relazione - Saggio critico sul neo-kantismo contemporaneo*, 1934.
27. C. MAIORCA, *Lo spazio e i limiti della proprietà fondiaria*, 1934.
28. N. BOBBIO, *L'indirizzo fenomenologico nella filosofa sociale e giuridica*, 1934.
29. N. BOBBIO, *Scienza e tecnica del diritto*, 1934.
30. E. CROSA, *Carlo Alberto e la concessione dello Statuto*, 1935.
31. G. MARCHELLO, *Il problema critico del diritto naturale*, 1936.
32. R. MONACO, *I conflitti di legge in materia di cambiale*, 1936.
33. C. RODDI, *I mutamenti della cosa e le loro conseguenze giuridiche in diritto romano*, 1936.
34. C. MAIORCA, *La cosa in senso giuridico - Contributo alla critica di un Dogma*, 1937.
35. *Esame del progetto preliminare del Codice di Procedura civile da parte della Facoltà di Giurisprudenza* - Relazione del Prof. Mario Ricca-Barberis, 1938.
36. N. BOBBIO, *L'analogia nella logica del diritto*, 1938.
37. S. PIRAS, *La sostituzione fedecommissaria nel progetto di riforma del Codice Civile*, 1938.
38. M. ALLARA - P. GRECO - G. GROSSO - A. MONTEL - M. RICCA-BARBERIS, *Osservazioni e proposte sul progetto preliminare del secondo libro del Codice Civile*, 1938.
39. M. RICCA-BARBERIS, *L'evizione nella vendita giudiziale*, 1938.
40. M. RICCA-BARBERIS, *La garanzia per evizione nella permuta*, 1939.
41. G. DEIANA, *I motivi nel diritto privato*, 1939.

42. G. CANSACCHI, *Scelta e adattamento delle norme straniere richiamate*, 1939.
43. G. PUGLIESE, *Appunti sui limiti dell'«imperium» nella repressione penale*, 1939.
44. C. ARNÒ, *L'alienazione della cosa legata*, 1939.
45. B. LEONI, *Il problema nella scienza giuridica*, 1940.
46. P. DI PACE, *Il negozio* per relationem, 1940.
47. F. PIERANDREI, *I diritti subbiettivi pubblici nell'evoluzione della dottrina germanica*, 1941.
48. R. CORRADO, *Il negozio di accertamento*, 1942.
49. G. MARCHELLO, *Studi sul concetto di oggettività sociale*, 1942.
50. G. BALBI, *Saggio sulla donazione*, 1942.
51. B. LEONI, *Per una teoria dell'irrazionale nel diritto*, 1943.
52. P. BORDA, *La dispensa amministrativa*, 1943.
53. A. FEDELE, *La invalidità del negozio giuridico di diritto privato*, 1943.
54. E. GIUSIANA, *Decadenza e prescrizione*, 1943.
55. S. PIACENZA, *Saggio di un'indagine sul dolo specifico*, 1943.
56. M. SAVINO, *La subordinazione nel rapporto di lavoro*, 1944.
57. M. RICCA-BARBERIS, *Acquisto per ritrovamento o invenzione*, 1945.
58. G. BERTO, *Studi preliminari sulla trasformazione delle società*, 1945.
59. G. FERROGLIO, *Circoscrizioni ed enti territoriali della Chiesa*, 1946.
60. R. SACCO, *Il concetto di interpretazione del diritto*, 1947.
61. R. CORRADO, *La pubblicità nel diritto privato - Parte generale*, 1947.
62. R. TREVES, *Diritto e Cultura*, 1947.
63. A. BURDESE, *Lex commissoria e ius vendendi nella fiducia e nel pignus*, 1949.
64. R. SACCO, *La buona fede nella teoria dei fatti giuridici di diritto privato*, 1949.
65. L. EINAUDI, *Scienza economica ed economisti nel momento presente* (Discorso pronunciato il 5 novembre 1949 per l'inaugurazione dell'anno accademico 1949-1950 della Università di Torino), 1950.
66. M. RICCA-BARBERIS, *La garanzia per evizione nella dote e nel patrimonio familiare*, 1950.
67. M. GORINO-CAUSA, *Sul problema sistematico esterno di un diritto dei culti nei territori extrametropolitani*, 1950.
68. A. FEDELE, *Possesso ed esercizio del diritto*, 1950.
69. E. ENRIETTI, *Il contratto per persona da nominare*, 1950.
70. R. CORRADO, *Studi sul licenziamento*, 1950.
71. G. TREVES, *Le imprese pubbliche*, 1950.
72. A. BURDESE, *Autorizzazione ad alienare in diritto romano*, 1950.
73. G. BALBI, *Le obbligazioni propter rem*, 1950.
74. M. A. BENEDETTO, *Aspetti del movimento per le costituzioni in Piemonte durante il Risorgimento*, 1951.
75. G. PROVERA, *Contributi alla teoria dei iudicia contraria*, 1951.
76. A. BURDESE, *Studi sull'ager publicus*, 1952.
77. A. M. OFFIDANI, *Contributo alla teoria della posizione giuridica*, 1952.
78. M. A. BENEDETTO, *Ricerche sugli ordinamenti dei domini del Delfinato nell'alta Valle di Susa*, 1953.
79. A. M. OFFIDANI, *La capacità elettorale politica - Studi preliminari*, 1953.
80. E. CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, 1953.
81. A. M. OFFIDANI, *Studi sull'ordinamento giuridico speciale - Il concetto della supremazia speciale nella evoluzione della dottrina*, 1953.
82. G. PROVERA, *Contributi allo studio di insiurandum in litem*, 1953.
83. M. RICCA-BARBERIS, *Per un nuovo indirizzo della dottrina processuale*, 1954.

84. M. GORINO-CAUSA, *Sui regolamenti in diritto canonico*, 1954.
85. E. DI ROBILANT, *Significato del diritto naturale nell'ordinamento canonico*, 1954.
86. S. COTTA, *Gaetano Filangieri e il problema della legge*, 1954.
87. E. VITTA, *Conflitti interni ed internazionali - Saggio comparativo* - I, 1954; II, 1955.
88. R. SACCO, *Il potere di procedere in via surrogatoria - Parte Generale*, 1955.
89. S. COTTA, *Il concetto di legge nella Summa Theologiae di S. Tommaso d'Aquino*, 1955.
90. E. DI ROBILANT, *Direttiva economica e norma giuridica*, 1955.
91. F. GALLO, *Studi sul trasferimento della proprietà in diritto romano*, 1955.
92. A. BURDESE, *La nozione classica di naturalis obligatio*, 1955.
93. M. GORINO CAUSA, *Mutamenti costituzionali e territoriali e sopravvivenza dei concordati*, 1956.
94. P. SCHLESINGER, *La petizione di eredità*, 1956.
95. F. CORDERO, *Studi sulle dottrine generali del processo penale - Le situazioni soggettive nel processo penale*, 1956.
96. M. A. BENEDETTO, *Ricerche sui rapporti patrimoniali tra coniugi nello stato sabaudo - A proposito della questione dotale di Filiberta di Savoia - Nemours*, 1957.
97. E. VITTA, *Le riserve nei trattati*, 1957.
98. M. GORINO CAUSA, *Aspetti giuridici della libertà della Chiesa*, 1957.
99. A. MARAZZI, *L'apolidia e il suo accertamento giudiziario*, 1958.
100. M. RICCA-BARBERIS, *Trattato della garanzia per evizione - Parte generale*, 1958.
101. E. VITTA, *Studi sui trattati*, 1958.
102. F. GALLO, *Studi sulla distinzione fra res mancipi e res nec mancipi*, 1958.
103. G. PROVERA, *La pluris petitio nel processo romano* - I. *La procedura formulare*, 1958; II. *La cognitio extra ordinem*, 1960.
104. A. MARAZZI, *I territori internazionalizzati* - I, 1959.
105. G. GAVAZZI, *Delle antinomie*, 1959.
106. L. MAFFEO, *I vizi della volontà nell'ordine sacro*, 1960.
107. P. CATALANO, *Contributi allo studio del diritto augurale* - I, 1960.
108. S. PIVANO, *Precarie e livelli*, 1962.
109. C. DAL PIAZ, *Il trasferimento delle autorizzazioni e concessioni amministrative* (non pubblicato).
110. C. FERRARI, *Il procedimento costitutivo del rapporto di pubblico impiego*, 1962.
111. G. A. CONTE, *Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici*, 1962.
112. G. PROVERA, *La vindicatio caducorum - Contributo allo studio del processo fiscale romano*, 1964.
113. A. BARUCCHI, *L'attività mineraria nel sistema della legislazione dell'energia*, 1964.
114. L. ORUSA, *Le strade pubbliche* - I. *Proprietà e classificazioni*, 1964.
115. F. LEDDA, *Il rifiuto di provvedimento amministrativo*, 1964.
116. E. DI ROBILANT, *Teoria e ideologia nelle dottrine della giustizia*, 1964.
117. G. LAZZARO, *Storia e teoria della costruzione giuridica*, 1965.
118. S. PIVANO, *Scritti minori di storia e storia del diritto* - con una notizia biografica dell'Autore a cura di M. E. VIORA, 1965.
119. P. CATALANO, *Linee del sistema sovrannazionale romano* - I, 1965.
120. R. BERTOLINO, *Il notorio nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, 1965.

121. I. MANZONI, *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, 1965.
122. G. LAZZARO, *L'interpretazione sistematica della legge*, 1965.
123. M. LONGO, *Normazione professionale ed ordinamento giuridico statale - Contributo allo studio delle fonti del diritto dell'economia* - Parte prima - *Introduzione*, 1966.
124. L. MICCO, *Lavoro ed utilità sociale nella costituzione*, 1966.
125. M. BIN, *La diseredazione - Contributo allo studio del contenuto del testamento*, 1966.
126. R. BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei*, 1967.
127. F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, 1967.
128. G. GAVAZZI, *Norme primarie e norme secondarie*, 1967.
129. A. COMBA, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali* - I, 1967.
130. M. LONGO, *Saggio critico sulle finalità e sull'oggetto dell'art. 23 della costituzione*, 1968.
131. S. SCHIPANI, *Responsabilità «ex lege Aquilia» criteri di imputazione e problema della «culpa»*, 1969.
132. G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali* - I, 1970.
133. G. PROVERA, *Il principio del contraddittorio nel processo civile romano*, 1970.
134. M. G. LOSANO, *Sistema e struttura nel diritto* - I. *Dalle origini alla scuola storica*, 1968.
135. M. LONGO, *Il pubblico intervento nell'economia agraria operato dalla legge 15 settembre 1964 n. 756* - I. Capo I - *Premesse introduttive* - Capo II - *L'ambito operativo della legge*, 1970.
136. A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, 1970.
137. I. MANZONI, *Profili generali dei contributi di miglioria*, 1970.
138. R. BERTOLINO, *Ricerche sul giuramento dei vescovi - Contributo callo studio del diritto ecclesiastico subalpino* - Parte prima, 1971.
139. A. BARUCCHI, *La riproduzione del provvedimento amministrativo - Aspetti e problemi*, 1971.
140. S. SCHIPANI, *Responsabilità del convenuto per la cosa oggetto di azione reale*, 1971.
141. M. BIN, *Rapporti patrimoniali tra coniugi e principio di eguaglianza*, 1971.
142. G. VAILATI, *La nazionalizzazione delle imprese - Problemi e prospettive*, 1971.
143. G. GAVAZZI, *L'onere - Tra la libertà e l'obbligo*, 1970.
144. G. S. PENE VIDARI, *Ricerche sul diritto agli alimenti* - I. *L'obbligo 'ex lege' dei familiari nei giuristi dei secc. XII-XIV*, 1972.
145. F. PATETTA - M. CHIAUDANO - M. AMIETTA DELLA CORNA - F. FISICARO VERCCELLI - A. LANGE, *L'Università di Torino nei* secc. *XVI e XVII*, 1972.
146. G. COTTRAU, *La tutela della donna lavoratrice* - I, 1971.
147. R. SACCO, *Introduzione al diritto privato somalo - Un paese africano inizia l'edificazione del socialismo*, 1973.
148. G. GROSSO, *Mario Allara - Commemorazione letta nell'Aula Magna dell'Università di Torino il 9 luglio 1973*, 1973.
149. N. SCAPINI, *La confessione nel diritto romano* - I. *Diritto classico*, 1973.
150. M. CICALA, *Diritto ecclesiastico e ordine pubblico*, 1974.
151. R. WEIGMANN, *Responsabilità e potere legittimo degli amministratori*, 1974.

152. A. COMBA, *Organizzazione internazionale e ordinamento dello Stato*, 1974.
153. E. FERRERO, *«Dichiarazione espressa», «dichiarazione tacita» e autonomia privata*, 1974.
154. M. LONGO, *Il pubblico intervento nell'economia agraria operato dalla legge 15 settembre 1964 n. 756* - II - Capo III - *Le finalità della legge* - Capo IV - *Gli strumenti tecnico-operativi della legge*, 1974.
155. A. MARTINO, *Le definizioni legislative*, 1975.
156. P. CATALANO, *Populus romanus quirites*, 1974.
157. F. GORIA, *Studi sul matrimonio dell'adultera nel diritto giustinianeo e bizantino*, 1975.
158. P. CENDON, *Il dolo nella responsabilità extracontrattuale*, 1976.
159. P. L. ZANNINI, *Studi sulla tutela mulierum* - I. *Profili funzionali*, 1976.
160. O. CAGNASSO, *Gli organi delegati nella società per azioni - Profili funzionali*, 1976.
161. G. CAVALLI, *Contratti bancari su modulo e problemi di tutela dal contraente debole*, 1976.
162. R. BERTOLINO, *Ricerche sul giuramento dei vescovi - Contributo allo Studio del diritto ecclesiastico subalpino* - Parte seconda, 1976.
163. F. BONA - E. GALLO - F. GORIA - L. LANTELLA - M. SARGENTI - N. SCAPINI - P. L. ZANNINI, *Prospettive sistematiche nel diritto romano*, 1976.

MEMORIE (SERIE III)

1. ANDREA BELVEDERE, *Il problema delle definizioni nel codice civile*, 1977.
2. ENRICO GENTA, *Ricerche sulla storia dell'ipoteca in Piemonte*, 1978.
3. ORESTE CAGNASSO, *Appalto e sopravvenienza contrattuale - Contributo a una revisione della dottrina dell'eccessiva onerosità*, 1979.
4. FRANCO PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, 1979.
5. PIERLUIGI ZANNINI, *Studi sulla tutela mulierum*, 1979.
6. ALESSANDRO CROSETTI, *Profili giuridici della riorganizzazione sovracomunale del territorio*, 1979.
7. ANDREA BELVEDERE - MARIO JORI - LELIO LANTELLA, *Definizioni giuridiche e ideologiche*, 1979.
8. SERGIO CHIARLONI, *Misure coercitive e tutela dei diritti*, 1980.
9. PAOLO SCAPARONE, *La partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia* - I, 1980.
10. ALMA TESTORI CICALA, *Problematica del matrimonio religioso in relazione all'ordinamento penale statuale*, 1980.
11. VALERIA DE LORENZI, *Classificazioni dogmatiche e regole operazionali in tema di responsabilità contrattuale*, 1981.
12. *Il modello di Gaio nella formazione del giurista* - Atti del Convegno torinese, 4-5 maggio 1978, in onore del prof. Silvio Romano, 1981.
13. PIERLUIGI ZANNINI, *Spunti critici per una storia del commodatum*, 1983.
14. GIUSEPPE PORRO, *L'integrazione giuridica nell'associazione europea di libero scambio*, 1983.
15. ROSARIO FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore - Profili pubblicistici*, 1983.
16. CARLO EMANUELE GALLO, *Contributo allo studio dell'invalidità degli atti processuali nel giudizio amministrativo*, 1983.
17. NEVIO SCAPINI, *La confessione nel diritto romano*, II. *Diritto giustinianeo*, 1983.

18. MASSIMO INTROVIGNE, *I due principi di giustizia nella teoria di Rawls*, 1983.
19. ALBA NEGRI, *Il giurista dell'area romanista di fronte all'etnologia giuridica*, 1983.
20. *Riflessioni sulle regioni* - Atti del convegno in memoria di FRANCO LEVI, Torino 15 maggio 1981, 1983.
21. MARIO ALLARA, *Dei beni*, 1984.
22. VITTORIO VILLA, *Teorie della scienza giuridica e teorie delle scienze naturali*, 1984.
23. STEFANO SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, 1984.
24. ROSARIO FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, 1985.
25. PAOLO FERGOLA, *La teoria del recesso e il rapporto di lavoro*, 1985.
26. PAOLO GARBARINO, *Ricerche sulla procedura di ammissione al senato nel tardo impero romano*, 1988.
27. ELISABETTA PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, 1988.
28. GIORGIO LICCI, *Ragionevolezza e significatività come parametri di determinatezza della norma penale*, 1989.
29. ALESSANDRA ROSSI VANNINI, *Illecito depenalizzato-amministrativo - Ambito di applicazione*, 1990.
30. DAVIDE PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, 1990.
31. ROBERTO CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità - Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, 1990.
32. GIOVANNI BATTISTA GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, 1990.
33. GABRIELLA RAMPAZZI GONNET, *Il giudizio civile di rendiconto*, 1991.
34. GIUSEPPE GALLENCA, *Indipendenza della pubblica amministrazione e giudice penale nel sistema della giustizia amministrativa*, 1990.
35. ROBERTA ALUFFI BECK-PECCOZ, *La modernizzazione del diritto di famiglia nei Paesi arabi*, 1990.
36. ROBERTO CARANTA, *L'inesistenza dell'atto amministrativo*, 1990.
37. MASSIMO TUCCI, *Giudice civile e affievolimento del diritto soggettivo*, 1991.
38. GIACOMO OBERTO, *I regimi patrimoniali della famiglia di fatto*, 1991.
39. NICOLÒ ZANON, *Il libero mandato parlamentare - Saggio critico sull'articolo 67 della costituzione*, 1991.
40. GIUSEPPE VALDITARA, *Superamento dell'*aestimatio rei *nella valutazione del danno aquiliano ed estensione della tutela ai* non domini, 1992.

MEMORIE (SERIE IV)

1. CARLO MAIORCA, *La dinamica giuridica successoria*, 1992.
2. PAOLO GARBARINO, *Contributo allo studio del senato in età giustinianea*, 1992.
3. ROBERTO CARANTA, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, 1992.
4. GIOVANNI BATTISTA GARRONE, *La concessione di opera pubblica negli ordinamenti italiano e comunitario*, 1993.
5. ROBERTO CAVALLO PERIN, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, 1993.
6. LUCIANO MICCO, *Razionalità legislativa e autonomia collettiva*, 1993.
7. MARIA GIOVANNA FALZONE CALVISI, *Il diritto di abitazione del coniuge superstite*, 1993.

8. PATRIZIA MACCHIA, *Normativa a tutela dell'ambiente e disciplina del sistema produttivo nell'ordinamento giuridico elvetico*, 1994.
9. EDOARDO GREPPI, *La disciplina giuridica internazionale della circolazione dei servizi*, 1994.
10. FRANCESCO CAPRIOLI, *L'archiviazione*, 1994.
11. ANNAMARIA POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra «attuazione» e «adeguamento» della Costituzione*, 1995.
12. GIORGIO LICCI, *Teorie causali e rapporto di imputazione*, 1996.
13. DAVIDE PETRINI, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, 1996.

MISCELLANEA (I SERIE)

1. V. BRONDI, *Scritti minori raccolti a cura della Facoltà di Giurisprudenza della regia Università di Torino*, con prefazione di SANTI ROMANO, 1934.
2. G. SOLARI, *Studi storici di filosofia del diritto*, con prefazione di LUIGI EINAUDI, 1949.
3. G. SEGRÈ, *Scritti vari di diritto romano*, con prefazione di GIUSEPPE GROSSO, 1952.
4. P. JANNACCONE, *Discussioni ed indagini economiche e finanziarie* - I, 1953; II, 1954.
5. B. DUSI, *Scritti giuridici*, a cura di PIERO SCHLESINCER - Due volumi, 1956.
6. G. SOLARI, *Filosofia del diritto privato* - I. *Individualismo e diritto privato*, 1959.
7. G. OTTOLENGHI, *Scritti varî di diritto internazionale*, con prefazione di RICCARDO MONACO - I, 1959; II, 1960.
8. F. ANTOLISEI, *Il rapporto di causalità nel diritto penale*, 1960.
9. F. PIERANDREI, *Scritti di diritto costituzionale*, con prefazione di LEOPOLDO ELIA - Tre volumi, 1964.
10. A. BERTOLA, *Scritti minori*, con premessa di GIUSEPPE OLIVERO - Tre volumi, 1967.
11. G. SOLARI, *Filosofia del diritto privato* - II. *Storicismo e diritto privato*, 1971.
12. P. BODDA, *Studi sull'atto amministrativo*, con premessa di ELIO CASETTA, 1973.
13. G. SEGRÈ, *Dalla radice pandettistica alla maturità romanistica. Scritti di diritto romano*, a cura di NEVIO SCAPINI e con prefazione di GIUSEPPE GROSSO, 1976.

MISCELLANEA (II SERIE)

1. G. TREVES, *Scritti giuridici*, 1982.
2. *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione del Consiglio di Stato*, 1983.
3. G. OLIVERO, *Studia canonica*, presentazione di RINALDO BERTOLINO, 1987.
4. *Il nuovo codice di procedura penale visto dall'estero* - Atti del Seminario di Torino, 4-5 maggio 1990, a cura di MARIO CHIAVARIO, 1991.
5. *Maestri della facoltà di giurisprudenza torinese - Paolo Greco*, 1991.

MISCELLANEA (III SERIE)

1. *Diritto e processo nella esperienza romana* - Atti del Seminario torinese 4-5 dicembre 1991 in memoria di Giuseppe Provera, 1994.
2. *Atti del Convegno celebrativo 'Cento anni di giurisdizione amministrativa'* - Per il centenario dell'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato. Torino 10-12 novembre 1989, 1996.
3. *Scritti in onore di Elio Casetta*, 2001.
4. Le droit par-dessus les frontières. *Il diritto sopra le frontiere*. «Atti delle *journées internationales*. Torino 2001, 2003.
5. Interest representation in administrative proceedings, a cura di ROBERTO CARANTA, 2008.
6. *Modelli giuridici europei nella Cina contemporanea*, a cura di GIANMARIA AJANI - JÖRG LUTHER, 2009.

UNIVERSITÀ DI TORINO
MEMORIE DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

MEMORIE (SERIE V)

1. BARBARA LAVARINI, *Il giudizio abbreviato*, 1996.
2. MARIA ANTONIETTA LIGIOS, *Interpretazione giuridica e realtà economica dell'«instrumentum fundi» tra il I sec. a.C. e il III sec. d.C.*, 1996.
3. MARIO COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia*, 1996.
4. FABRIZIO FRACCHIA, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, 1996.
5. PAOLO HERITIER, *Ordine spontaneo ed evoluzione nel pensiero di Hayek*, 1997.
6. FABRIZIO CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, 1997.
7. ANDREA TRISCIUOGLIO, *«Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare». Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, 1998.
8. ANDREA GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, 1999.
9. GABRIELLA M. RACCA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza*, 2000.
10. MARCO PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, 2000.
11. ORNELLA PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, 2001.
12. VINCENZO TURCHI, *Le disposizioni preliminari sul matrimonio nel processo di codificazione piano-benedettino*, 2001.
13. MASSIMO MIGLIETTA, *«Servus dolo occisus». Contributo allo studio del concorso tra 'actio legis Aquiliae' e 'iudicium ex lege Cornelia de sicariis'*, 2001.
14. MICHELE VELLANO, *L'organo d'appello dell'OMC*, 2001.
15. MARIA MARGHERITA SALVADORI, *Gli appalti pubblici nell'Organizzazione Mondiale del Commercio e nella Comunità europea*, 2001.

16. EMANUELE STOLFI, *Studi sui «libri ad edictum» di Pomponio. I. Trasmissione e fonti*, 2002.
17. MARIAPAOLA AIMO, Privacy, *libertà di espressione e rapporto di lavoro*, 2003.
18. ILENIA MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, 2003.
19. SILVIA CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*, 2004.
20. DAVIDE PETRINI, *La responsabilità penale per i reati via internet*, 2004.
21. EMANUELE STOLFI, *'Bonae fidei interpretatio'. Ricerche sull'interpretazione di buona fede fra esperienza romana e tradizione romanistica*, 2004.
22. CHIARA TRIPODINA, *Il diritto nell'età della tecnica. Il caso dell'eutanasia*, 2004.
23. SERENA QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, 2004.
24. ENRICO GENTA, *Princípi e regole internazionali tra forza e costume. Le relazioni anglo-sabaude nella prima metà del settecento*, 2004.
25. DANIELA IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e "fattori di rischio" emergenti*, 2005.
26. ALESSANDRA ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, 2005.
27. GIANNI MIGNONE, *Un contratto per i mercanti del Mediterraneo. L'evoluzione del rapporto partecipativo*, 2005.
28. PAOLA CASANA, *Tra rivoluzione francese e stato costituzionale. Il giurista Giovanni Ignazio Pansoya (Torino, 1784-1851)*, 2005.
29. ILARIA ZUANAZZI, *«Praesis ut prosis». La funzione amministrativa nella «diakonía» della Chiesa*, 2005.
30. ALESSANDRA ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, 2006.
31. SILVIA MIRATE, *Giustizia amministrativa e convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'«altro» diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, 2007.
32. DARIO ELIA TOSI, *Secessione e Costituzione tra prassi e teoria*, 2007.
33. RICCARDO VIRIGLIO, *La neocodificazione. Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, 2007.
34. GIANLUCA PAOLO PAROLIN, *Dimensioni dell'appartenenza e cittadinanza nel mondo arabo*, 2007.
35. FRANCESCO PALLANTE, *Il neoistituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo*, 2008.
36. MIA CAIELLI, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, 2008.
37. MARGHERITA POTO, *Le autorità di vigilanza sul mercato mobiliare. I custodi incustoditi*, 2008.
38. BARBARA PASA, *La forma informativa nel diritto contrattuale europeo. Verso una nozione procedurale di contratto*, 2008.
39. LUCA IMARISIO, *Ineleggibilità e incompatibilità politico-istituzionali. Profili costituzionali*, 2008.
40. MARCO ANTONIO FENOCCHIO, *Sulle tracce del delitto di furtum. Genesi sviluppi vicende*, 2008.
41. CRISTINA VIDETTA, *L'amministrazione della tecnica. La tecnica fra procedimento e processo amministrativo*, 2008.

42. MAURIZIO RIVERDITI, *La responsabilità degli enti: un crocevia tra repressione e specialprevenzione. Circolarità ed innovazione dei modelli sanzionatori*, 2009.
43. ANDREA TRISCIUOGLIO, *Fideiussio iudicio sistendi causa e idoneità del fideiussore nel diritto giustinianeo e nella tradizione romanistica*, 2009.
44. SIMONA RODRIQUEZ, *Corte dei conti e responsabilità del militare. Un giudizio amministrativo-contabile «sui generis»?*, 2009.
45. VALERIA MARCENÒ, *La neutralizzazione del potere giudiziario. Regole sulla interpretazione e sulla produzione del diritto nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, 2009.
46. MARIA PIA GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa. Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello*, 2009.
47. SAVERIO MASUELLI, *La refectio nelle servitù prediali*, 2009.
48. ANTONIO MASTROPAOLO, *Il popolo che volle farsi re. Teoria e pratica della costituzione nella rivoluzione inglese*, 2009.
49. ALESSANDRA ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, 2011.
50. LUCIA ZANDRINO, *La delegatio nel diritto romano. Profili semantici ed elementi di fattispecie*, 2010.
51. MICHELE ROSBOCH, *Decidere invano. Aspetti delle invalidità nelle sentenze medievali I*, 2010.
52. MATTEO LOSANA, *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea: modelli di riconoscimento, tecniche di realizzazione, strumenti di garanzia*, 2010.
53. SERGIO FOÀ, *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale, comunitaria e internazionale. I confini dell'interpretazione conforme*, 2011.
54. SERENA QUATTROCOLO, *Riqualificazione del fatto nella sentenza penale e tutela del contraddittorio*, 2011.
55. GIULIA MANTOVANI, *Informazione, giustizia penale e diritti della persona*, 2011.
56. JEAN LUDOVIC SILICANI, *Libro bianco sull'avvenire dei funzionari pubblici. Per la Francia del domani*, 2011.

Finito di stampare
nel luglio 2011
Ink Print Service - Napoli