

LA *FONCTION PUBLIQUE* FRANCESE NAVIGA A VISTA?¹

(Marzo 2014)

Charles FORTIER²

INDICE

- **IL TITOLO PRIMO E LE NUOVE CONCEZIONI DELLA *FONCTION PUBLIQUE*.**
- **LA *FONCTION PUBLIQUE* TROVA MENO FONDAMENTO NELL'INTERESSE PUBBLICO.**
- **QUALE ROTTA OCCORRE SEGUIRE?**

All'epoca della terza Repubblica l'idea di uno "statuto" della *fonction publique* esprimeva una concezione della disciplina applicabile ai funzionari unitaria in quanto fondata su esigenze comuni, più precisamente sulle esigenze *service public*, secondo quello che è il significato profondo dello statuto: esprimere la specialità del *service public*.

¹ Estratto dal volume *Le Statut général des fonctionnaires: trente ans, et après? (Lo Statuto generale dei funzionari: trent'anni, e poi?)*, a cura di Ch. Fortier, Paris, Dalloz, 2014, 1-12. L'opera raccoglie gli atti del convegno svoltosi a Besançon l'11 e 12 luglio 2013, organizzato dal Centre de recherche juridiques de l'Université de Franche-Comté. La versione italiana e le annotazioni contrassegnate dalla sigla *N.d.T.* sono a cura di Barbara Gagliardi.

² Professeur de Professeur de droit public, Directeur du CRJFC, Centre de recherches juridiques de l'Université de Franche-Comté.

Nel 1946 lo statuto adottato con legge giustappone per la prima volta all'affermazione dei "doveri" del funzionario il riconoscimento di diritti, elementi che si ritrovano tutti nella disciplina dei «diritti e obblighi» dei funzionari posta dallo statuto generale oggi in vigore (l. n. 83-634 del 13 luglio 1983), di cui questo convegno celebra i trent'anni.

La legge fu votata in un particolare contesto politico e sociale e favorita da un'alternanza storica che vedeva la sinistra – unita – tornare al governo dopo quasi venticinque anni di esecutivi di destra. La maggioranza era allora sostenuta da una *Assemblée Nationale* composta prevalentemente da dipendenti pubblici³, mentre il Governo - nelle cui file i funzionari erano altrettanto ben rappresentati - era guidato da un Primo Ministro anch'egli docente di scuola superiore. La priorità attribuita dal Governo alla riforma della *fonction publique* non stupisce. Ancor prima dell'adozione del nuovo statuto, furono migliorate le condizioni generali di esercizio dei diritti sindacali dei funzionari⁴, rinforzato il diritto di sciopero⁵, esteso il principio di partecipazione⁶ mentre, più ampiamente, sin dal settembre '81 la politica di concertazione fu applicata a molte importanti questioni tra cui la remunerazione dei funzionari, l'orario settimanale di lavoro, i permessi retribuiti, il tempo parziale, la "*gestion previsionnelle*" del personale⁷, o ancora la

³ Provenivano dalla pubblica amministrazione n. 261 deputati su 491, cioè il 53% del totale: cfr. M. PINET (a cura di), *Histoire de la fonction publique en France*, Nouvelle Librairie de France, 1993, t. 3, 451 (N.d.A.).

⁴ Décret n. 82-447 du 28 mai 1982 *relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique* (N.d.A.).

⁵ Vedi L. n. 82-889 du 19 octobre 1982 *relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics* (N.d.A.).

⁶ Con l'estensione delle competenze del *Conseil supérieur de la fonction publique*, con la previsione della consultazione obbligatoria dei *Comités techniques paritaires* sulle questioni di loro competenza, o con il rafforzamento della collegialità in seno alle commissioni amministrative paritarie insediate come consigli disciplinari (N.d.A.).

previdenza sociale⁸. Non fu trascurata la dirigenza, con la riforma dell'*École Nationale de la Fonction Publique*⁹ e l'avvio della concertazione sulla modernizzazione degli *Instituts Régionaux d'Administration*¹⁰. Allo stesso tempo le importanti leggi sul decentramento¹¹ e l'estensione del settore pubblico con la creazione di 107 000 nuovi posti di impiego pubblico¹² ebbero importanti ripercussioni sulla *fonction publique* e sui relativi strumenti di organizzazione. In questo contesto interviene il nuovo statuto dei funzionari che per la prima volta è approvato con procedura legislativa ordinaria, in altre parole secondo condizioni normali in un sistema democratico.¹³

⁷ Con la locuzione "*gestion previsionnelle des emplois*" (in inglese "*strategic workforce planning*") si fa riferimento a una serie di strumenti organizzativi e gestionali volti a orientare l'utilizzazione del personale in vista degli obiettivi strategici dell'organizzazione, secondo un rapporto mezzi-risultati. Cfr. P. GILBERT, *La gestion previsionnelle des ressources humaines*, Paris, La découverte, 2006, 31 ss. (N.d.T.).

⁸ Cfr. R. BIDOUEZ, *Du serment de fidélité à l'Empereur au statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales*, in *Revue française d'administration publique*, 1983, n. 25, spec. 23-24 (N.d.A.).

⁹ Cfr. Décret n. 82-819 du 27 septembre 1982; L. n. 83-26 du 19 janvier 1983 (N.d.A.).

¹⁰ Gli *Instituts Régionaux d'Administration* (I.R.A.) sono scuole di formazione istituite sul modello dell'E.N.A. con l. n. 66-892 du 3 décembre 1966 e destinate alla formazione di agenti di categoria A della *fonction publique* statale. In tema di recente: R. F. LE BRIS, *Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'Etat*, Paris, La documentation française, 2009, 69 ss (N.d.T.). La riforma degli *Instituts Régionaux d'Administration* (IRA) è realizzata nel 1984 con il décret n. 84-588 du 10 juillet (N.d.A.).

¹¹ Vedi L. n. 82-213 du 2 mars 1982, L. n. 83-8 du 7 janvier 1983 (N.d.A.).

¹² La legge finanziaria correttiva del 3 agosto 1981 ("*loi de finances rectificative*"), e poi le leggi finanziarie per il 1982 e per il 1983 creano, in totale, 171.000 impieghi pubblici, di cui 107.000 nella *fonction publique* (quindi in regime di diritto pubblico) (N.d.A.).

¹³ La legge del 14 settembre 1941 recante lo statuto dei funzionari pubblici è elaborata dal regime di Vichy sotto l'occupazione tedesca; la legge n. 46-2294 del 19 ottobre 1946 recante lo statuto generale dei funzionari è votata dall'Assemblea nazionale costituente; nel 1959 è un decreto ("*ordonnance*") a riformare lo statuto per consentirne

Sin dal primo dopoguerra lo statuto è anzitutto uno strumento politico: mentre quello del 1946 si applicava soltanto ai circa 900 000 dipendenti di Stato ed enti pubblici, con lo Statuto del 1983 si introduce una disciplina unitaria e di uguale forza giuridica, che esprime l'identità del *service public*, sia per gli impiegati dello Stato, sia per quelli dei comuni, dei dipartimenti e delle neo istituite regioni, sia infine per quelli del sistema sanitario. Il decentramento all'epoca in via di realizzazione poneva l'ineludibile sfida di impedire il progressivo assoggettamento degli impiegati degli enti locali a un regime di tipo contrattuale; al contrario li si voleva coinvolgere appieno nella nuova costruzione: ciò è stato consentito dallo statuto "generale" dei funzionari, destinato a disciplinare quattro milioni di impiegati pubblici.¹⁴

La legge del 13 luglio 1983 si fonda su tre idee principali: l'enunciazione di un "corpus" di principi comuni a tutti i funzionari, la garanzia a questi ultimi di diritti e libertà e l'individuazione degli obblighi correlati alla missione esercitata.

Anzitutto il titolo primo dello statuto generale afferma – o riafferma – principi fondamentali che strutturano la *fonction publique* francese, gli uni strettamente connessi agli altri seppur formalmente distinti.

- Funzioni e compiti ordinari debbono essere assolti da personale di ruolo.
- Il rapporto di lavoro di tale personale è disciplinato da fonti di diritto pubblico coerentemente con la cultura francese del pubblico potere, che non ammette vincoli di fonte contrattuale.
- La carriera nel pubblico impiego avviene a seguito di un reclutamento per concorso che determina l'appartenenza dell'individuo all'organizzazione pubblica.

l'adeguamento al nuovo riparto costituzionale delle competenze legislative e regolamentari (Ord. n. 59-244 du 4 février 1959 relativa allo statuto generale dei funzionari) (N.d.A.).

¹⁴ Vedi A. LE PORS, *Le statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales*, in *Revue Française d'Administration Publique*, 1983, n. 25, 31 (N.d.A.).

L'avanzamento – e con esso l'accrescersi di competenze e retribuzione – e il sistema di reclutamento sono perciò strettamente correlati, poiché quest'ultimo dev'essere capace di misurare la capacità di adattamento a diverse mansioni in ragione della cultura generale e delle capacità metodologiche al cui accertamento è volto, piuttosto che all'immediata verifica di conoscenze ultra specializzate.

- Il livello di carriera si distingue dalle mansioni esercitate. I funzionari possono occupare tutti i posti cui dà accesso il livello loro attribuito e allo stesso tempo è loro garantita l'attribuzione di un posto nell'amministrazione di quel preciso livello a prescindere dall'evoluzione dei bisogni e dalle vacanze in organico. Tale fondamentale differenziazione tra livello e mansioni vuole offrire ai dirigenti uno strumento elastico per la gestione delle professionalità e allo stesso tempo infondere negli agenti un irrinunciabile senso di appartenenza al *service public*.

La legge del 13 luglio 1983 fornì inoltre ai funzionari delle garanzie, riconoscendo loro diritti e libertà. Nel reclutamento e nel corso della carriera sono “garantiti” l'eguale accesso ai pubblici impieghi e la dimensione nazionale del *corps* di appartenenza, la mobilità e la possibilità di usufruire di una formazione professionale permanente, una retribuzione correlata alle mansioni esercitate e il mantenimento di tale retribuzione in caso di soppressione del posto occupato, il diritto alla sicurezza e alla previdenza sociale, così come alle ferie, o ancora la “*protection fonctionnelle*”¹⁵ da parte dell'amministrazione¹⁶ e

¹⁵ La “*protection fonctionnelle*” garantisce ai funzionari il diritto di essere tenuti indenni delle eventuali condanne civili per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni e quello di essere “protetti” dall'amministrazione nel caso di azioni penali (assistenza giudiziaria, rimborso delle spese processuali, avvio di un procedimento disciplinare ove sia coinvolto un altro dipendente pubblico, ecc.), purché non correlata a comportamenti “personali” («*faute personnelle*») separabili dall'esercizio delle funzioni, oltre al diritto di essere protetti da minacce, violenze, ingiurie, ecc. (l. 83-634 du 13 juillet 1983, art. 11). Per l'osservazione secondo cui «*en protégeant le fonctionnaire dans ses fonctions, l'administration se protège elle-même*»: J.M. AUBY, J.B. AUBY, D. JEAN-PIERRE, A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, 2002, 320. L'elaborazione giurisprudenziale ha condotto a ritenere la “*faute personnelle*” residuale rispetto alla “*faute de service*”, determinando la «quasi irresponsabilità civile» dei funzionari: F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, Economica, Paris, 2005, 352-353. È una *faute*

ancora le garanzie del procedimento disciplinare. Sono inoltre affermati diritti collettivi, come il diritto di adesione al sindacato, il diritto di sciopero e il diritto di partecipazione. Infine sono riconosciute libertà classiche: oltre all'uguaglianza¹⁷, una previsione è esplicitamente dedicata alla libertà di opinione, che è naturale presupposto della libertà d'espressione al contrario non menzionata dallo statuto¹⁸.

Infine, il titolo primo dello statuto generale evoca gli obblighi dei funzionari, tra cui anzitutto il principio gerarchico, ma anche l'obbligo di esclusività e il divieto di conflitto d'interessi, l'obbligo di "discrezione", che non nega l'accesso alle informazioni in nome del principio di trasparenza, e la responsabilità dei funzionari nell'esercizio delle funzioni.

La raccolta di tali principi, garanzie e obblighi in un unico testo ufficiale ha avuto importanti conseguenze non soltanto per gli stessi funzionari, ma anche per gli organi di governo, che sono ormai vincolati al rispetto di diritti quesiti in ragione di un'"ideologia statutaria" che è intesa come veicolo di progresso ma nel tempo è divenuta anche fattore di resistenza allo spirito di riforma¹⁹.

personnelle quella del presidente di un ente strumentale di un comune che aveva attestato prodotti attestazioni false al fine di ottenere finanziamenti pubblici: Conseil d'Etat, 5 avril 2013, n. 349115 (N.d.T.).

¹⁶ Le cui evoluzioni sono in quest'opera ripercorse in E. BÉDARRIDES, *Les contours et enjeux de la protection fonctionnelle*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 263 ss. (N.d.A.).

¹⁷ I cui rapporti dialettici sono stati esplorati da A. FITTE-DUVAL, *Les dialectiques du principe d'égalité dans la fonction publique*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 215 ss. (N.d.A.).

¹⁸ Come sottolinea G. KOUBI, *Liberté d'expression et droit des fonctions publiques*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 229 ss. (N.d.A.).

¹⁹ Come spiega M. POCHARD, *L'idéologie statutaire: les résistances à l'esprit de réforme*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 15 ss. (N.d.A.).

Senz'altro tali resistenze - ben identificabili in capo a importanti organizzazioni sindacali della *fonction publique* - contribuiscono a spiegare come mai i cambiamenti che hanno coinvolto la *fonction publique* dal 1983 abbiano preso strade diverse, nel perseguimento di obiettivi non ben identificati.

IL TITOLO PRIMO E LE NUOVE CONCEZIONI DELLA FONCTION PUBLIQUE.

Lo statuto si è evoluto ovviamente entro i limiti fissati dalla Costituzione – ove il diritto della *fonction publique* trova i propri fondamenti²⁰ - e nel rispetto dei principi posti dal diritto dell'Unione Europea, “al servizio del funzionario”²¹. Nel 2003 il rapporto del *Conseil d'Etat* rilevava come il titolo primo dello statuto generale fosse stato oggetto soltanto «di aggiustamenti, certo significativi, ma incapaci di modificarne lo spirito»²². Un'uguale considerazione può essere riproposta a dieci anni di distanza?

²⁰ Come ci ricorda J. MEKHANTAR, *Les sources constitutionnelles du droit de la fonction publique*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 27 ss. (N.d.A.).

²¹ Secondo le parole di C. MAYEUR-CARPENTIER, *Les principes de la fonction publique dans le droit de l'Union européenne*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 49 ss. (N.d.A.).

²² Così M. POCHARD, *Réflexions sur la fonction publique*, EDCE, rapport public 2003, 2^e partie, 238. In trent'anni il titolo primo dello statuto generale è stato modificato 31 volte, e soltanto 13 articoli sui 31 originari non hanno subito alcun emendamento; alla data del nostro convegno, la legge del 13 luglio 1983 consta di non meno di 50 articoli (con n. 28 leggi ordinarie, due decreti e una legge finanziaria: cfr. la versione consolidata sul sito *Légifrance*). Benché significative, queste cifre non significano certo necessariamente evoluzioni sostanziali, anche se le modificazioni introdotte, complessivamente intese, sono il segno di una concezione rinnovata della *fonction publique*: sulla concezione francese della *fonction publique* et il suo stretto legame con il regime di diritto pubblico, cfr. Ch. FORTIER, *L'identité du droit français de la fonction publique – Le statut, spécificité irréductible du droit public du travail*, in X. BIOY (dir.), *L'identité du droit public*, Paris, LGDJ, 2011, 105-126 (N.d.A.).

Il principio di libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea, e più ampiamente nello Spazio Economico Europeo, ha portato progressivamente a un'apertura²³ della *fonction publique*, obbligando ormai a distinguere a seconda delle mansioni poiché soltanto quelle che comportano una partecipazione all'esercizio di funzioni di pubblico potere rimangono precluse ai cittadini non nazionali²⁴. A partire dal caso *Burbaud* del 2003 in alcuni settori è diventato possibile evitare il concorso²⁵: sono le mansioni associate al

²³ In due tappe che hanno significativamente modificato la l. du 13 juillet 1983: L. n. 91-715 du 26 juillet 1991; L. n. 2005-843 du 26 juillet 2005 (*N.d.A.*).

²⁴ Per "impieghi nelle pubbliche amministrazioni" debbono intendersi i soli uffici deputati ad assolvere le «attività che partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio di pubblici poteri», cioè l'«*esercizio – diretto o indiretto – di autorità pubblica*» e la «*cura e salvaguardia degli interessi generali dello Stato o di altri enti pubblici*»: fra le molte si vedano C. giust. CE, 3 giugno 1986, C-307/84, *Commissione c. Repubblica francese*; C. giust. CE, 27 novembre 1991, C-4/91, *Bleis c. Ministère de l'Éducation nationale*; C. giust. CE, 2 luglio 1996, C-290/94, *Commissione c. Repubblica ellenica*; C. giust. CE, 16 giugno 1987, C-225/85, *Commissione c. Repubblica Italiana*; C. giust. CE, 16 giugno 1987, C-225/85, *Commissione c. Repubblica Italiana*; C. giust. CE, 1° dicembre 1993, C-37/93, *Commissione c. Regno del Belgio*; C. giust. CE, 30 maggio 1989, C-33/88, *Allué c. Università degli Studi di Venezia*; C. giust. CE, 2 agosto 1993, C-259/91, C-331/91 e C-332/91, *Allué c. Università degli Studi di Venezia*; oltre a Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2002, COM(2002) 694 def., *Libera circolazione dei lavoratori - realizzarne pienamente i vantaggi e le potenzialità*; Comunicazione della Commissione 18 marzo 1988, n. 88/C72/02, *Libera circolazione dei lavoratori e accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione degli Stati membri* (*N.d.T.*)

²⁵ C. giust. CE, 9 settembre 2003, C-285/01, *Burbaud c. Ministère de l'Emploi et de la solidarité*, ove si è ritenuto in contrasto con il principio di proporzionalità il diniego di integrazione nel *corps* degli amministratori ospedalieri - in ragione del mancato conseguimento del titolo rilasciato dall'*École nationale de la santé publique* - opposto ad una cittadina portoghese in possesso di analoga qualifica conseguita nel paese di origine. Per una sintesi della vicenda e delle sue conseguenze nell'ordinamento francese si consenta il rinvio a R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *La liberté de circulation des travailleurs dans l'Union Européenne: les modèles italien et français de recrutement dans la fonction publique*, in *Droits du travail & des fonctions publiques: Unité(s) du Droit?*, sous la direction de M. Touzeil-Divina et M. Sweeney, Le Mans, L'Épitoge - Lextenso, 2012, 169 ss. Per la considerazione secondo cui la pronuncia indebolirebbe il sistema delle scuole e con esso il principio del concorso, fra molti: 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, 702; F. KAUFF-GAZIN, *L'influence des concepts de droit communautaire sur le droit de la fonction publique ou comment le droit*

posto d'impiego che aprono la possibilità di accedere alla *fonction publique*, e non più il livello di carriera che apre la possibilità di occupare un posto d'impiego. Si impone allora, e insidiosamente, un cambiamento di logica a detrimento del sistema di carriera che ha sinora caratterizzato una *fonction publique* che è stata definita "chiusa". Più in generale è sempre più valorizzato l'impiego esercitato, come testimoniano le evoluzioni degli "*emplois fonctionnels*"²⁶, la "*nouvelle bonification indiciaire*"²⁷, o ancora le "filieri dei mestieri"²⁸

communautaire opère la réduction du champ du droit public..., in *Incidences du droit communautaire sur le droit public français*, sous la direction de G. Eckert - Y. Gautier - R. Kovar - D. Ritleng, Strasbourg, 2007, 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. Duthéil de la Rochère, Bruylant, Bruxelles, 2007, 1041 ss.; J. BOURDON, *Vers une banalisation du droit de la fonction publique ?*, in *Actualité Juridique - Fonctions Publiques (AJFP)*, 2005, 284 ss.; G. ALBERTON, *L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants de la Communauté européenne*, in *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2003, 1194 ss. La difficoltà sembra in realtà facilmente superabile con l'istituzione di un unico concorso finale cui i cittadini europei possano accedere in condizioni di parità con gli allievi delle scuole o con lo sdoppiamento dell'accesso ai pubblici impieghi con previsione di un secondo concorso riservato ai cittadini europei; per una sintesi si consenta il rinvio a B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, Napoli, Jovene, 2012, 239 ss. (N.d.T.)

²⁶ Gli "*emplois fonctionnels*" coincidono con incarichi di direzione o di staff occupati a tempo determinato per reclutamento diretto dall'esterno o distacco di funzionari pubblici. Nella *fonction publique territoriale* v. l. n. 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 53 (N.d.T.).

²⁷ La "*nouvelle bonification indiciaire*" (N.B.I.) costituisce un'indennità stipendiale attribuita a un numero contingentato di dipendenti in ragione delle responsabilità o professionalità connesse al posto occupato. Cfr. B. PÊCHEUR, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur la fonction publique*, Paris, 29 octobre 2013, 46; J.L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique: faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France* (2008) trad. it. a cura di R. Cavallo Perin e B. Gagliardi, *Libro bianco sull'avvenire dei funzionari pubblici, Per la Francia del domani*, Napoli, Jovene, 2011, 209; E. GEFFRAY, *L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire face au principe d'égalité*, in *Actualité Juridique Droit administratif (AJDA)*, 2010, n. 29, 1659-1662 (N.d.T.).

²⁸ Le "*filieres des métiers*" riuniscono nella *fonction publique territoriale* posti d'impiego caratterizzati da una comune professionalità, con l'intento di una semplificazione del sistema dei "*corps*" – qui sostituiti dai più agili

che determinano una diminuzione del numero dei “*corps*” e che portano a interrogarsi sul nuovo ruolo del *corps* stesso nella definizione della carriera²⁹.

La stessa mobilità tra le tre *fonctions publiques*³⁰ - ma anche verso il settore privato - è aumentata per effetto di diverse importanti leggi. I dipendenti pubblici possono fare una simile scelta, che senz’altro contribuisce all’apertura della *fonction publique* francese, ma la mobilità può essere anche loro imposta, come vedremo in seguito.

L’introduzione di “attività multiple” nella *fonction publique*, determina un’importante possibilità di deroga al principio - tradizionalmente rigoroso, se non per poche eccezioni - dell’esclusività dell’impiego pubblico. Un funzionario può ormai esercitare una doppia attività³¹, anche se è probabile un passo indietro se si presta fede alla proposta di legge sulla deontologia e i diritti e gli obblighi dei funzionari che in effetti riafferma l’esclusività della

“*cadres d’emplois*” - al fine di favorire la mobilità dei dipendenti. V. loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, cit., art. 23, co. 3°, ove si citano le «*filières administrative, technique, culturelle, sportive, animation et police municipale*». Cfr. L. DERBOULLES, *Fonction publique d’Etat et fonction publique territoriale: comparabilité et recrutements*, Paris, L’Harmattan, 2004. Per la proposta di istituire alcune ampie filiere professionali anche per la *fonction publique statale*: J.L. SILICANI, *Libro bianco sull’avvenire dei funzionari pubblici, Per la Francia del domani*, cit., 163 (N.d.T.).

²⁹ Così C. MONIOLLE, *Le principe de la carrière revisité? Le rôle du corps dans la construction de la carrière*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 99 ss. (N.d.A.).

³⁰ Vedi l. du 13 juillet 1983, art. 13 *bis* (introd. dalla l. n. 2005-843 du 26 juillet 2005) e art. 14, entrambi modificati dalla l. n. 2009-972 du 3 août 2009 e quindi dalla l. n. 2012-347 du 12 mars 2012 (N.d.A.).

³¹ Cfr. l. du 2 février 2007 sul cumulo d’attività “*accessorie*”, art. 20, e l. du 3 août 2009, cit., artt. 33 e 34 (l. du 13 juill. 1983, art. 25) (N.d.A.).

*fonction publique*³². Come è stato dimostrato³³, vi è un fondamentale rapporto tra il principio in ragione del quale un dipendente pubblico dedica l'integralità della sua attività professionale ai propri compiti e la repressione degli abusi d'ufficio e oggi la prevenzione dei conflitti d'interesse.

A seguito della LOLF³⁴ si affermano le parole “risultati” (professionali dei dipendenti) e “*performance*” (collettiva degli uffici)³⁵, con una scelta lessicale che segnala chiaramente un orientamento sostanziale, espresso nel 2007 dall'introduzione nell'ordinamento di un “diritto individuale alla formazione” che consente agli impiegati pubblici di prefissarsi

³² Cfr. cap. 2, art. 6 del progetto di legge (N.d.A.).

³³ Cfr. D. JEAN-PIERRE, *Les prises illégales d'intérêts des fonctionnaires*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 291 ss. Sul più ampio quadro dei rapporti tra deontologia e disciplina: S. NIQUÈGE, *Discipline et déontologie: de l'art et des manières de faire corps*, ivi, 279 ss. (N.d.A.).

³⁴ La loi organique n. 2001-692 du 1 août 2001 *relative aux lois de finances* (L.O.L.F.) ha realizzato una profonda riscrittura delle regole contabili e di bilancio, intesa ad aumentare trasparenza e leggibilità del bilancio generale dello Stato – oggi organizzato in “missioni”, “programmi” e “azioni” –, potenziarne la discussione parlamentare e ottenere una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione, con l'individuazione di un responsabile per ciascun programma e indicatori di *performances* per la valutazione dei risultati. In tema fra molti: J. MEKHANTAR, *Finances publiques de l'état: La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France*, Hachette, Paris, 2010; E. DE SIMONE, *La riforma del bilancio dello Stato in Francia: quali regole, quale democrazia*, in *Queste istit.*, 2009, n. 152, 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, 3-7; R. PEREZ, *La Lolf e la modernizzazione dell'amministrazione in Francia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 211 ss.; L. AYRAULT, *LOLF et droit administratif*, in *Droit Administratif*, 2007, 7-14; M. BOUVIER - A. BARILARI, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, Paris, LGDJ, 2007 (N.d.T.).

³⁵ Cfr. loi du 13 juillet 1983, art. 20, mod. dalla l. n. 2010-751 du 5 juillet 2010, art. 38: «Le indennità possono tener conto delle mansioni e dei risultati professionali degli agenti, oltre che della “performance” collettiva die servizi» (N.d.A.).

degli obiettivi e di compensare eventualmente l'assenza di un titolo di studio³⁶. Si tratta di un diritto che trova completamento, nella medesima prospettiva di una formazione professionale individualizzata, in quello a un "bilancio delle competenze"³⁷, oltre che nella sostituzione della "notation" – che nei fatti era strettamente correlata a una mera progressione in carriera – con un "colloquio professionale"³⁸, inteso come strumento che consente ai singoli di stilare un bilancio dei propri risultati e di fissare – o di vedersi fissare – nuovi obiettivi.

³⁶ Cfr. l. du 13 juillet 1983, art. 22, mod. dall'art. 4 della l. n. 2007-148 du 2 février 2007 di "modernisation de la fonction publique" (N.d.A.).

³⁷ Cfr. l. du 2 février 2007 cit., e l. n. 2007-209 du 17 février 2009 relative à la fonction publique territoriale ; décrets n. 2007-1470 du 15 octobre 2007, n. 2007-1845 du 26 décembre 2007 et n. 2008-824 du 21 août 2008. I «bilan des compétences» consentono ai dipendenti di analizzare le proprie «competenze, attitudini e motivazioni» per definire le più utili iniziative di formazione, ma anche per mobilità geografiche o funzionali (décret du 15 octobre 2007 cit., art. 1, co. 4°, art. 22) (N.d.A.).

³⁸ La "notation" costituiva il tradizionale sistema di valutazione dei funzionari a fini di progressione in carriera e distribuzione di incentivi economici (v. l. n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, art. 55 ss.): dimostratasi incapace di una reale differenziazione ed essenzialmente basata sulla sola anzianità di servizio, è stata di recente sostituita da un' "évaluation" fondata su un "colloquio individuale". Si vuole così ottenere un diretto confronto tra funzionario e superiore gerarchico su obiettivi prefissati e risultati raggiunti, difficoltà riscontrate, bisogni di formazione ecc., consentendo una valutazione più congrua e personalizzata, capace di costituire un elemento effettivamente utile per la valorizzazione del merito con erogazione di premi o indennità (cfr. décret n. 2002-682 du 29 avril 2002 s conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat e poi l. n. 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, l. n. 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, art. 35, l. n. 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social ..., art. 44, décret n. 2007-1365 du 17 septembre 2007, décret n. 2010-716 du 29 juin 2010, décret n. 2010-888 du 28 juillet 2010 t). Taluno vi coglie un momento di vera e propria negoziazione degli obiettivi tra agente e amministrazione, secondo una logica che si vuole estranea alla fonction publique "à la française": D. JEAN-PIERRE, *L'entretien professionnel peut remplacer la notation dans la fonction publique territoriale*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n. 29 (JCP A), 19 juillet 2010, act. 572 ; ID., *Une fonction publique sans fonctionnaires?*, cit. (N.d.T.).

La ricerca di produttività è stata confermata nel 2009 con l’instaurazione di una correlazione tra la valutazione – intesa come misurazione del merito e dell’impegno individuali – e la retribuzione³⁹. Nel 2013 la Corte dei Conti ha sollecitato una maggiore considerazione dell’investimento professionale e del merito degli insegnanti, soprattutto ai fini di una definizione delle retribuzioni⁴⁰.

L’apparente rivoluzione culturale non è altro che un ritorno ai fondamenti del diritto pubblico della *fonction publique*: già nel 1946 Maurice Thorez difendeva lo statuto in ragione della previsione di “premi di rendimento, individuali e collettivi, che consentiranno di stabilire un rapporto proporzionale tra la retribuzione di un funzionario e l’intensità ed efficacia del suo sforzo”⁴¹, e altri ne hanno ricordate le ulteriori affermazioni secondo cui “è essenziale che la *notation* esprima il valore effettivo e diseguale degli agenti”⁴².

Non è certo meno interessante rilevare come l’esigenza che gestione, carriera e retribuzione dei pubblici impiegati dipendano in modo più netto dalla valutazione, cioè dalla qualità del lavoro e dall’impegno individuali, è ancora una volta associata all’interesse del servizio – e dunque non ha niente a che vedere con il neoliberalismo.

³⁹ Come illustra nel suo contributo A. TAILLEFAIT, *Les liens nouveaux entre l’évaluation et la rémunération des fonctionnaires: une étape vers un droit de la performance de la fonction publique?*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 119 ss. Nella *fonction publique* statale solo di recente si è introdotta una retribuzione complementare in ragione del merito: cfr. décret n. 2008-1533 du 22 décembre 2008, *relatif à la prime de fonctions et de résultats*, e décret n. 2011-1038 du 29 août 2011, *instituant une prime d’intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l’État* (in tema: M. DIEFENBACHER, *Rapport sur l’intéressement collectif dans la fonction publique*, Ass. nat., mai 2009) (N.d.A.).

⁴⁰ Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, rapport public thématique, mai 2013, 84 s. (N.d.A.).

⁴¹ Estratto della discussione del progetto di legge istitutiva dello Statuto generale dei funzionari, 1946; citato da M. DIEFENBACHER in epigrafe, op. cit. (N.d.A.).

⁴² Come ricorda 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, 192 ss. (N.d.A.).

E tuttavia...

IL TITOLO PRIMO E LE NUOVE CONCEZIONI DELLA *FONCTION PUBLIQUE*.

La mobilità richiamata poc'anzi – benché sia oggetto di un diritto dei funzionari – nondimeno è a questi spesso imposta, in conseguenza di ristrutturazioni interne all'amministrazione per ragioni organizzative o economiche. Gli “*avatar*” della mobilità funzionale verso l'impresa privata⁴³ e le conseguenze, in termini di regime statutario, dei trasferimenti di attività⁴⁴ sono evoluzioni non possono che suscitare inquietudini se si considera il concomitante affievolimento del rapporto - che pur si credeva consustanziale - tra funzionario e *service public*. Tale rapporto perde la sua forza giuridica non solo per effetto dell'interpretazione organica della giurisprudenza Berkani⁴⁵, ma anche in ragione dell'esplicito orientamento del *Conseil Constitutionnel*, che ne ha recentemente negato il fondamento costituzionale⁴⁶ pure affermato circa vent'anni prima dal *Conseil d'Etat*⁴⁷,

⁴³ Cfr. D. JACOTOT, *Les avatars de la mobilité fonctionnelle. La mutation d'un fonctionnaire au sein d'une entité privée, un imbroglio juridique*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 135 ss. (N.d.A.).

⁴⁴ Cfr. A. DELBLOND, *Les aléas du transfert d'activité*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 147 ss. (N.d.A.).

⁴⁵ Cfr. Ch. FORTIER, *La consolidation juridique du lien fonction publique – service public. Éléments pour une définition matérielle de l'agent public*, in *Actualité Juridique Droit administratif (AJDA)*, 1999, n. 4, 291-301; F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, cit., 62 ss. Con un *revirement* rispetto alla precedente giurisprudenza, l'“arrêt Berkani” del *Tribunal des Conflits* riconosce carattere «di diritto pubblico» ai contratti d'impiego dei dipendenti che prestino la loro attività nell'ambito di «*services publics administratifs*», a prescindere dalle mansioni esercitate questi sono pertanto soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo (Trib. Confl., 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône contre Conseil de prud'hommes de Lyon*). Il nuovo orientamento supera il previgente che assoggettava ad un regime di diritto pubblico i soli posti d'impiego caratterizzati da una «*participation directe au service public*» (N.d.T.).

⁴⁶ Cfr. Cons. const. 12 octobre 2012, n. 2012-281 QPC, *Syndicat de défense des fonctionnaires*; vedi *La vocation*

ammettendo altresì che il legislatore assoggetti a un regime di diritto privato persone assunte per partecipare all'esecuzione di un *service public* costituzionale come quello dell'Istruzione nazionale⁴⁸.

L'introduzione di una fase di negoziazione nel cuore del procedimento normativo, a detrimento della stretta unilateralità dello statuto, è a propria volta segno di un approccio meno "verticale" ai rapporti tra rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e del personale.

L'avvio di un processo di contrattualizzazione collettiva delle condizioni di impiego – benché sotto falso nome – si evidenzia in particolare nella legge del 5 luglio 2010 relativa al rinnovamento del dialogo sociale nella *fonction publique*⁴⁹. L'analisi del valore degli

du fonctionnaire au service public n'est pas un principe constitutionnel, comm. S. BUFFA e oss. C. GESLOT, in *Actualité Juridique - Fonctions Publiques (AJFP)*, 2013, 5-12; A. ROBLLOT-TROIZIER, *La Constitution, le service public et le fonctionnaire*, in *Actualité Juridique Droit administratif (AJDA)*, 2013, 584-588; G. ÉVEILLARD, in *La Semaine Juridique (JCP)*, 2013, n. 6, 273-274; A. GOUTNER-DIALLO, *D'un avis du Conseil d'État à une décision du Conseil constitutionnel : la disparition d'un principe constitutionnel relatif aux missions de service public des corps de fonctionnaires*, in *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2013, 407-415 (N.d.A.).

⁴⁷ Cfr. L. RAPP, *La privatisation de France Télécom: de "l'exemple français" à "l'exception culturelle"*. À propos d'un avis rendu par le Conseil d'État, le 18 novembre 1993, in *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz (CJEG)*, 1994, n. spécial, 358; F. MELLERAY, *Fonction publique et service public: le cas de France Télécom*, in *Actualité Juridique Droit administratif (AJDA)*, 2003, 2078; L. RICHER, comm. n. 24 (Avis du 18 novembre 1993, n. 355.255, *France Télécom*), in *Les grands avis du Conseil d'État*, 3^e éd., Paris, LGDJ, 2008 (N.d.A.).

⁴⁸ Cons. const. 24 octobre 2012, n. 2012-656 DC, *Loi portant création des emplois d'avenir*, nt. F. MELLERAY, *Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, 2013, 119-121 (N.d.A.).

⁴⁹ La "loi sur le dialogue social" (l. n. 2010-751 du 5 juillet 2010, relative à la rénovation du dialogue sociale et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique) intervienne in tre ambiti principali: 1) su diritti e rappresentatività delle organizzazioni sindacali, con l'obiettivo di ampliare il ventaglio dei sindacati rappresentati in seno alle pubbliche amministrazioni, e di migliorare le condizioni dei rappresentanti sindacali; 2) sugli organi paritari che operano nelle amministrazioni pubbliche con funzioni consultive, all'insegna dell'avvicinamento alle analoghe commissioni esistenti nelle imprese; 3) con previsioni disparate ma che riprendono il *fil rouge* della

accordi collettivi conclusi dallo Stato con le organizzazioni sindacali dei funzionari⁵⁰ ha suscitato interessanti dibattiti sul senso politico di tale evoluzione giuridica⁵¹. Una tale evoluzione è in effetti la stessa che ha portato alla condanna dell' "egualitarismo" come era stato inteso nel 1946. La determinazione *ex lege* delle condizioni di validità degli accordi conclusi dallo Stato con i sindacati - cioè il riconoscimento dissimulato dei contratti collettivi nella *fonction publique*, malgrado l'assenza ad oggi di una qualsiasi efficacia vincolante degli stessi accordi - si accompagna all'introduzione in seno all'amministrazione di veri e propri "comitati d'impresa" poiché – ancora una volta seguendo il modello del settore privato, i "comitati tecnici paritari" (CTP) hanno perso la "p" per diventare semplicemente "comitati tecnici" (CT). Il pubblico potere si trova così a svolgere un ruolo inedito: progressivamente indietreggia, in un gioco in cui non è più attore ma arbitro, a vantaggio delle logiche di categoria.

La nuova concezione della *fonction publique* va descritta come sempre meno fondata sull'interesse pubblico, e ciò nonostante il paradosso per cui una tale evoluzione non procede nel verso di una maggiore protezione degli interessi individuali degli agenti. Per

modernizzazione e personalizzazione della gestione delle risorse umane. Cfr: 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*, in *Droit administratif* n. 11 2010, 7-17; F. MELLERAY, *La loi relative à la rénovation du dialogue sociale dans la fonction publique. Première étape d'une réforme profonde*, in *Actualités juridiques – Droit administratif*, 2010, 2045; D. JEAN-PIERRE, *La rénovation du dialogue sociale dans la fonction publique*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n. 38 (JCP A), 2010, 2284. In Italia: B. GAGLIARDI, *La fonction publique française dal libro bianco ad oggi*, in J.L. SILICANI, *Libro bianco sull'avvenire dei funzionari pubblici*, cit., XXXIX ss. (N.d.T.).

⁵⁰ Cfr. E. MARC ET Y. STRUILLOU, *La valeur des accords collectifs conclus par l'État avec les organisations syndicales des fonctionnaires: les vertus potentielles d'un oxymoron juridique*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 65 ss. (N.d.A.).

⁵¹ V. il dibattito *Les accords collectifs, nouvelle source du droit de la fonction publique ?*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 87 ss. (N.d.A.).

limitarsi a un esempio, la situazione di “*réorientation professionnelle*” in cui possono trovarsi i funzionari statali dall’entrata in vigore della l. 3 agosto 2009⁵² semplifica la decadenza dall’esercizio delle funzioni in caso di riorganizzazione degli uffici poiché determina una messa in disponibilità d’ufficio, contro allo storico legame tra la titolarità di un livello di carriera e l’esercizio di mansioni corrispondenti⁵³ (è stato scritto che “il legislatore ha vinto la sfida di introdurre un sistema giuridico che consente di mettere da parte un funzionario senza doverlo né licenziare né retribuire”⁵⁴).

Più aperta, più elastica e più dinamica, ma meno garante dell’interesse pubblico e meno garante dell’interesse individuale degli agenti: la *fonction publique* si è certo trasformata di pari passo con le modifiche introdotte nello statuto. È vero che alcuni principi fondamentali affermati dalla l. 13 luglio 1983 sono stati salvaguardati: malgrado un

⁵² Legge che modifica la l. du 11 janvier 1984 e non quella del 13 juillet 1983 (N.d.A.).

⁵³ Accedono alla “*réorientation professionnelle*” i funzionari di cui sia stato soppresso l’impiego, cui è offerto un accompagnamento individualizzato volto a facilitarne una ricollocazione in senso alla pubblica amministrazione. Il datore di lavoro pubblico è a tal fine tenuto a elaborare insieme all’interessato un “progetto personalizzato di evoluzione professionale”, che contenga gli impieghi che potrà occupare oltre alle necessarie azioni di formazione e riqualificazione professionale (l. n. 2009-972 du 3 août 2009, art. 7 e ss.). Nel caso in cui il funzionario rifiuti 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 avvia un procedimento che sfocia nel pensionamento o licenziamento: cfr. décret n. 2010-1402 du 12 novembre 2010 *relatif à la situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l’Etat*, art. 10; cfr. P. BOUTELET, *La nouvelle disponibilité d’office, instrument du licenciement pour suppression d’emploi*, in *Actualité juridique Fonctions publiques*, 2010, 60; F. MELLERAY, *Un “plan de sauvegarde de l’emploi” qui ne dit pas son nom*, *ivi*, 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* n. 3 (JCP A), 17 janvier 2011, 2023 ss. (N.d.T.).

⁵⁴ Vedi E. MARC, *La fin non assumée de la garantie de l’emploi des fonctionnaires et/ou l’émergence d’un droit individuel à la reconversion professionnelle ?*, in *Actualité Juridique – Droit Administratif (AJDA)*, 2011, 167; cfr. inoltre *La situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l’État*, “billets” di F. MELLERAY e P. BOUTELET, in *Actualité Juridique - Fonctions Publiques (AJFP)*, 2010, 60-63 (N.d.A.).

sempre più facile ricorso al contratto a tempo indeterminato, gli “impieghi civili di ruolo” (*emplois civils permanents*) degli enti pubblici sono tuttora riservati ai funzionari, che sono ancora soggetti a una “situazione statutaria e regolamentare”, secondo il disposto degli artt. 3 e 4 della legge stessa; il principio del reclutamento per concorso, stabilito dall’art. 16, è confermato. Al di là della lettera di tali disposizioni, non ci si può non soffermare sull’analisi di cosa si intenda ormai per “impiego di ruolo” in un ente pubblico, tenuto conto delle varie possibilità di riorganizzazione, di trasferimento d’attività, di esternalizzazione. Né si può fare a meno di una riflessione sulla portata da riconoscere oggi al principio del reclutamento per concorso: benché non diminuiscano i bisogni cui assolvono i *services publics*, il numero dei posti negli organici non smette di scendere. In media, negli ultimi dieci anni, un funzionario su tre cessati dal servizio non è stato sostituito, cosa che determina delle prassi di contrattualizzazione forzata che portano a domandarsi se si stia introducendo una nuova *fonction publique*, non più disciplinata dal diritto pubblico⁵⁵ (forse secondo il modello italiano⁵⁶). Tali principi fondamentali, dunque, sono confermati: ma quale efficacia hanno in realtà?

Lette in sequenza, e completate dalle evoluzioni della *fonction publique* all’esterno del quadro offerto dallo statuto – per effetto di regolamenti, della giurisprudenza o semplicemente di prassi amministrative – queste modificazioni della legge portano a interrogarsi sulla “normalizzazione” – evidentemente in opera – della *fonction publique*

⁵⁵ Cfr. B. BARRAUD, *Du statut au contrat: vers une fonction publique “déstatufiée”?*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 159 ss. (N.d.A.).

⁵⁶ Cfr. R. CAVALLO PERIN et B. GAGLIARDI, *L’exemple italien: l’exorbitance de la relation professionnelle des fonctionnaires, malgré leur contractualisation*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 159 ss. (N.d.A.).

francese⁵⁷. Tale evoluzione storica corrisponde tuttavia a un disegno politico cosciente e coerente?

QUALE ROTTA OCCORRE SEGUIRE?

Molti osservatori vedono nelle evoluzioni contemporanee della *fonction publique* francese un avvicinamento ogni giorno più evidente al sistema della concorrenza tra imprese private. Il discorso pronunciato a Nantes da Nicolas Sarkozy il 19 settembre 2007 sul futuro della *fonction publique* francese, o il “rapporto Silicani” pubblicato pochi mesi dopo, non possono che confermare una tale constatazione⁵⁸. Di recente è stata rilevata la “banalizzazione del dipendente dell’amministrazione pubblica”⁵⁹.

Quest’evoluzione corrisponde soltanto a un’esigenza di realizzare economie e di aumentare la produttività, o corrisponde invece a un disegno politico, inteso a delineare un nuovo *service public*? Anche se le riforme che sono state accelerate negli ultimi dieci anni vanno complessivamente in uno stesso senso, nulla dimostra che gli obiettivi perseguiti facciano parte di una strategia d’insieme veramente meditata, e fondata sull’interesse pubblico. Nel 2003 nel suo rapporto⁶⁰ il *Conseil d’Etat* aveva sottolineato la necessità di una profonda riforma: tuttavia non si può non riconoscere che da quel momento in poi non si è disvelata alcuna “rotta”. È significativo che il primo orientamento suggerito dal rapporto sulla *fonction publique* che il consigliere di Stato Bernard Pêcheur ha consegnato

⁵⁷ N. FONT, *La fonction publique est-elle en voie de normalisation?*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 75 ss. (N.d.A.).

⁵⁸ Vedi J.L. SILICANI, *Livre blanc sur l’avenir de la fonction publique*, cit. (N.d.A.).

⁵⁹ C. VIGOROUX, *Trente ans après la loi du 13 juillet 1983*, in *Actualité Juridique – Droit Administratif (AJDA)*, 2013, 1205 ss. (N.d.A.).

⁶⁰ M. POCHARD, *Réflexions sur la fonction publique*, cit. (N.d.A.).

al Primo Ministro il 29 ottobre 2013 sia proprio di «fissare una rotta, dare un senso all'azione pubblica»⁶¹. L'assenza di strategia - e forse anche di "coraggio politico" - è particolarmente pericolosa in un momento in cui la *fonction publique* si trova esposta a venti contrari. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione delle norme che la disciplinano, queste debbono adattarsi al diritto dell'Unione Europea e alle esigenze di liberalizzazione che ne derivano, rispondendo allo stesso tempo a una forte domanda sociale di servizi pubblici, che supera ampiamente i settori delle "regalie". Al proprio interno deve adattarsi a prassi manageriali nuove, fermo restando che la RGPP si è sovente tradotta in una logica di mera contabilità⁶², proprio quando per gli agenti è ancor più importante la sicurezza sociale in ragione della crisi economica e sociale, secondo esigenze espresse oggi dalla "securisation" dei percorsi professionali⁶³.

È quindi necessario ritornare alla sfida del capitano: ogni maggioranza politica ha uno scopo chiaramente definito in materia di *service public*? Alla fine del 2013 Bernard Pêcheur

⁶¹ B. PECHEUR, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*, 29 ottobre 2013, 73.

⁶² La *Révision générale des politiques publiques* (R.G.P.P.) è un programma di modernizzazione dell'azione dello Stato lanciato nel giugno 2007 che coinvolge tutte le politiche pubbliche e i ministeri nel perseguimento di tre obiettivi principali tra loro connessi: miglioramento della qualità dei servizi pubblici, riduzione della spesa pubblica e modernizzazione della *fonction publique*. Cfr. F.D. MIGEON, *La méthode RGPP: placer le changement au coeur de l'administration*, in *Revue française d'administration publique*, 2010, 985 ss.; F. LAFARGE, *La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité*, in *Revue française d'administration publique*, 2010, n. 136, 755-774; J.M. BRICAULT, *L'impact de la RGPP sur le contrôle de légalité*, in *Revue française d'administration publique*, 2010, n. 136, 943 ss. (N.d.T.).

⁶³ Cfr. N. SAUTERAU, *Sécurisation des parcours professionnels et protection sociale: quels droit pour les agents publics à l'heure de la flexisécurité?*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 243 ss. (N.d.A.). La nozione ricomprende gli ammortizzatori sociali e altri istituti utili a garantire il lavoratore a fronte di eventi che vanno dal licenziamento alla maternità, per assicurare la continuità del percorso professionale intrapreso. Cfr. E. ARNOULT-BRILL, *La sécurisation des parcours professionnels*, Paris, La documentation française, 2007 (N.d.T.).

ritiene utile scrivere che «il *service public* non è mondo destinato a estinguersi»⁶⁴ ... Ma ciò non toglie che in assenza di una qualsiasi traiettoria la soddisfazione dell'interesse pubblico sembra sempre più rimessa all'assoggettamento del *service public* al diritto comune, o a un diritto che a questo si ispiri. Certo l'apporto del diritto del lavoro può senz'altro trasformare le abitudini in seno alla *fonction publique* in un senso che non è per forza estraneo al *service public*, così come il diritto della *fonction publique* ispira utilmente alcune evoluzioni del diritto del lavoro⁶⁵. Queste convergenti evoluzioni sembrano portare alla progressiva elaborazione di un "diritto dell'impiego".⁶⁶

Saremmo allora al centro di un rinnovamento della classica concezione del perseguimento dell'interesse pubblico, cosa che in sé è molto interessante. Ma occorre ancora individuare un disegno politico: una tale evoluzione impone una riflessione strategica sugli obiettivi, sull'ambito di azione e sugli strumenti dell'attività pubblica, in altre parole sull'offerta di servizio pubblico e su come ne sono considerati gli attori. In assenza di una tale riflessione ciò che verrà meno sarà il principio di unitarietà della *fonction publique*; sin da ora è necessario interrogarsi sul senso di un titolo comune alle nostre tre *fonctions publiques*⁶⁷. In assenza di una tale riflessione, verrà meno lo stesso senso di un sistema di *fonction publique*. Mentre si diversificano le modalità di perseguimento dell'interesse pubblico, la gestione dei servizi pubblici è sempre più esternalizzata, il settore privato riesce talora a dar prova di efficienza nello svolgimento di

⁶⁴ B. PECHEUR, rapp. cit., 4 (N.d.A.).

⁶⁵ Vedi C. RADE, *Trentième anniversaire de la loi Le Pors*, in *Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)* 2013, n. 21, spec., 1218-1219 (N.d.A.).

⁶⁶ Vedi E. MARC et 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 française de droit administratif (RFDA)*, 2010, 1169-1186 (N.d.A.).

⁶⁷ Cfr. J. BOURDON, *Identité plurielle: quel dénominateur commun?*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 327 ss. (N.d.A.).

missioni che sarebbero state intese come necessariamente pubbliche venticinque anni fa, ci si accorge che gli stessi funzionari non lavorano più necessariamente al servizio delle finalità dello Stato o degli altri enti pubblici, e che la disciplina a questi applicabile non è più così caratterizzata dalle esigenze dell'interesse pubblico quanto determinata da considerazioni di categoria⁶⁸.

Beninteso, oggi la sfida non è la conservazione: un'evoluzione dinamica del diritto della *fonction publique* è necessaria, non foss'altro perché il *service public*, anche in ipotesi, non potrebbe funzionare in una campana di vetro. Ma occorre sapere ciò che si vuol realizzare, senza dimenticare il fondamento del nostro sistema repubblicano: è necessario tenere a mente la cesura tra interesse individuale e interesse pubblico che, senza tempo e irriducibile, fonda l'esistenza di un diritto pubblico nel nostro paese e determina la necessità di neutralità e continuità che lo statuto ha la capacità di garantire.

L'ambizione del convegno di Besançon⁶⁹, è proprio di offrire una base di riflessione sufficiente per individuare delle prospettive. L'esercizio richiede di fare un passo indietro, facilitato dall'anniversario celebrato. Invita anche a estendere il panorama, grazie ad una tavola rotonda sui modelli stranieri⁷⁰. Ci invita, infine, a un ritorno ai fondamenti della Repubblica, che ne deve consentire un miglior adattamento al mondo contemporaneo evitandone la dissoluzione.

⁶⁸ Per l'approfondimento di tali questioni, a partire dalle finalità dello Stato: J. FIALAIRE, *Fonction publique et finalités de l'État?*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 307 ss. (N.d.A.).

⁶⁹ Per un'efficace sintesi degli atti: F. MELLERAY, *Les piliers du temple sont toujours debout... pour l'instant!*, in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 345 ss. (N.d.A.).

⁷⁰ Cfr. *Table ronde. Les modèles étrangers et leurs évolutions*, présidée par A. Fitte-Duval, avec E. Malaret Garcia (Spagna), B. Gagliardi (Italia), di P. Mahon (Svizzera), di F. Delpérée (Belgio) e di X. Sun (Cina), in *Le statut général des fonctionnaires: trente ans, et après?*, cit., 189 ss. (N.d.A.).