



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL DISEGNO DI LEGGE (A.S. N. 1122)

“DELEGHE AL GOVERNO PER IL MIGLIORAMENTO DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE”

SENATO DELLA REPUBBLICA - COMMISSIONE 11 - LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA
SOCIALE



Maggio 2019



CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL DISEGNO DI LEGGE (A.S. N. 1122)

“DELEGHE AL GOVERNO PER IL MIGLIORAMENTO DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE”

INDICE

	Pag.
Premessa	3
Considerazioni generali (art. 1)	4
Delega in materia di accesso al pubblico impiego (art. 2)	6
Delega per favorire il merito e la premialità (art. 3)	7
Delega per il riordino della disciplina della dirigenza (art. 4)	9
Delega in materia di mobilità del personale pubblico ed incarichi ad esso conferibili (art. 5)	13
Delega in materia di contrattazione collettiva del pubblico impiego (art. 6)	14
Profili finanziari generali (art. 7)	15
Conclusioni	16

1. Premessa

Nella recente audizione sul Documento di economia e finanza per il 2019, la Corte sottolineava, fra le perduranti criticità del pubblico impiego, il mancato completamento della riforma delle pubbliche amministrazioni, prefigurato dalla legge delega n. 124 del 2015, con particolare riferimento al riordino dell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica e alla revisione complessiva della normativa sul pubblico impiego; peraltro una sollecita attuazione di tali misure ha formato oggetto di specifica raccomandazione da parte del Consiglio dell'Unione europea dell'11 luglio 2017 (2017/C261/11).

La citata legge delega ha, infatti, avuto, con riferimento al pubblico impiego, un'attuazione solamente parziale, limitata alla regolamentazione del licenziamento disciplinare, all'introduzione di marginali integrazioni al d.lgs. n. 165 del 2001, alla revisione della disciplina in materia di valutazione della *performance* e al riordino della dirigenza sanitaria.

Il decreto legislativo in materia di licenziamento disciplinare (d.lgs. n. 116 del 2016) ha ampliato, in particolare, la portata della fattispecie disciplinare relativa alla falsa attestazione della presenza in servizio, al fine di far valere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato la condotta fraudolenta e prevedendo, in caso di violazione, la sospensione immediata del dipendente, un procedimento disciplinare accelerato e l'azione di responsabilità per danno all'immagine della PA.

Il provvedimento in materia di pubblico impiego (d.lgs. n. 75 del 2017), concernente alcune parziali modifiche alla disciplina generale sul personale, pur abbandonando l'originale impostazione di una completa riscrittura del d.lgs. n. 165 del 2001, ha introdotto, tra l'altro: a) il Piano triennale dei fabbisogni, diretto, fermi restando i limiti di spesa, al progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni; b) un miglioramento dei sistemi di reclutamento con l'introduzione di meccanismi che tengano conto di precedenti esperienze professionali con la PA e considerino tra i requisiti di accesso il possesso di un dottorato di ricerca oltre alla conoscenza di una lingua straniera e dell'informatica; c) disposizioni volte al superamento del precariato attraverso la previsione della possibilità di assumere personale non stabile in possesso di determinati requisiti, garantendo una quota di riserva nei concorsi pubblici; d) l'integrazione delle persone con disabilità, e) una nuova più rigorosa disciplina dei rapporti di lavoro flessibile, ammessi esclusivamente per comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale; f) la ridefinizione delle modalità procedurali per l'esercizio dell'azione disciplinare; g) la previsione di nuove ipotesi di comportamenti sanzionati con il licenziamento;

h) la previsione della distribuzione di una quota prevalente delle risorse accessorie per compensi legati alla valutazione della *performance* organizzativa e non più individuale; i) la ridefinizione del riparto di competenze tra legge e contrattazione collettiva volta a riequilibrare il rapporto in favore di quest'ultima.

Va, infine, rammentato il d.lgs. n. 74 del 2017, dedicato a riordinare le norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, che prevede, tra l'altro, la partecipazione di cittadini e utenti dei servizi nella valutazione della qualità dell'azione amministrativa e un rafforzamento delle competenze degli OIV.

Ha completato il settore dedicato al lavoro pubblico, il riordino della dirigenza pubblica che, tuttavia, ha trovato solo parziale attuazione con il decreto di riordino della dirigenza sanitaria (d.lgs. n. 171 del 2016, modificato e integrato con il d.lgs. n. 126 del 2017 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016) intervenuto, in particolare, sulla procedura di nomina del direttore generale a partire dall'elenco nazionale dei soggetti idonei.

2. Considerazioni generali (art. 1)

La Corte prende allora positivamente atto della ripresa di un complessivo disegno riformatore, avente ad oggetto un organico e completo intervento di revisione della normativa sul personale pubblico.

Al di là degli ambiti specifici delle singole deleghe legislative, il disegno di legge all'esame indica tra i principi generali il coordinamento della disciplina vigente e le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001, anche attraverso l'elaborazione di testi unici.

La Corte auspica che la previsione di redigere un testo unico trovi coerente attuazione in sede di esercizio della delega, sottolineando l'esigenza di una integrazione del testo all'esame con criteri e principi direttivi di maggior dettaglio.

I singoli argomenti trattati nel disegno di legge delega all'esame affrontano le maggiori criticità tuttora esistenti nell'ordinamento del pubblico impiego (modalità di accesso, norme per favorire il merito e la premialità, riordino della dirigenza pubblica, mobilità del personale, rapporti fra legge e contrattazione collettiva). Si tratta, peraltro, di ambiti già oggetto, come detto, di recenti e

reiterati interventi normativi, con i quali le disposizioni contenute nel disegno di legge necessitano di essere coordinate.

Occorre premettere, secondo osservazioni più volte prospettate, che la riforma dell'assetto ordinamentale dell'impiego pubblico dovrebbe andare di pari passo con la ripresa di un più ampio disegno di revisione organizzativa di tutte le pubbliche amministrazioni, anche riprendendo i contenuti indicati nell'art. 8 della citata legge delega n. 124 del 2015, che ha avuto solo parziale e frammentata attuazione.

L'art. 8, tra i criteri direttivi, prevedeva, in via generale, la riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali, a fronte di un potenziamento delle strutture che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese; la preferenza per una gestione tendenzialmente unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e la collocazione degli stessi nei medesimi edifici; il riordino, l'accorpamento e la soppressione di uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni.

Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la delega prefigurava un'organica revisione della legge n. 400 del 1988, finalizzata ad assicurare prioritariamente lo svolgimento delle competenze funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e alla promozione dell'attività dei Ministri.

Per le amministrazioni centrali le priorità individuate dalla legge delega riguardavano: a) l'introduzione di maggiore flessibilità nella disciplina relativa all'organizzazione da realizzare con la semplificazione dei procedimenti di adozione dei regolamenti; b) la soppressione degli uffici le cui funzioni si sovrapponevano a quelle proprie delle Autorità indipendenti e delle Agenzie nazionali; c) il mantenimento della figura del Segretario generale in alternativa ad una organizzazione per dipartimenti, nei soli casi di verificata esigenza di un momento di coordinamento tra le diverse attività di competenza; d) il ridimensionamento degli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, sulla base dell'importanza delle diverse strutture.

Per le amministrazioni periferiche disponeva, invece, il completamento del disegno di riorganizzazione delle Prefetture, trasformate in Uffici territoriali dello Stato, punto di contatto unico per tutte le amministrazioni operanti nel territorio. I nuovi uffici territoriali avrebbero, inoltre, dovuto essere ridotti nel numero e dimensionati sulla base di parametri legati all'estensione territoriale, alla popolazione residente, all'eventuale presenza di città metropolitane e alle caratteristiche socio economiche del territorio.

Solo all'esito di tale processo, infatti, potranno essere in concreto determinati i fabbisogni di professionalità, le qualifiche necessarie, l'organizzazione interna

dei singoli uffici, il numero e il ruolo dei dirigenti. La stessa prefigurazione di un superamento delle dotazioni organiche, quale limite alle facoltà assunzionali, introdotto dal d.lgs. n. 75 del 2017, potrà esplicare appieno i propri effetti solo dopo una puntuale ridefinizione dei compiti, delle procedure e del disegno organizzativo complessivo dell'apparato pubblico, nonché delle singole amministrazioni.

La Corte si riserva di approfondire l'impianto generale della legge delega e le disposizioni contenute nei singoli articoli nell'ambito della Relazione annuale sul Costo del lavoro prevista dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001.

3. Delega in materia di accesso al pubblico impiego (art. 2)

Premesso quanto sopra, l'art. 2 del disegno di legge all'esame contiene i criteri per ridefinire, anche attraverso la riduzione dei costi e dei tempi delle procedure concorsuali, le modalità di accesso al pubblico impiego.

Tra i criteri di delega, la Corte sottolinea positivamente quelli relativi all'effettuazione di prove differenziate di tipo teorico e pratico, in relazione alle professionalità da reclutare, alla centralizzazione delle procedure concorsuali, alla possibilità di effettuare concorsi su base territoriale, all'uso degli strumenti informatici per lo svolgimento delle procedure selettive, alla previsione di un albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici.

Merita, peraltro, particolare attenzione la previsione, nella fase del reclutamento e in occasione delle progressioni di carriera, di verifiche psico-attitudinali, nonché di quelle finalizzate all'accertamento del possesso di adeguate capacità relazionali, ivi compresa l'attitudine al lavoro di gruppo.

Per la prima volta si propone l'estensione anche ai dipendenti civili delle pubbliche amministrazioni di una tipologia di valutazione sinora riservata agli appartenenti alle forze armate e ai corpi di polizia. Pur comprendendo l'esigenza di ampliare i profili di valutazione anche ad ambiti diversi dalle competenze

tecnico-professionali, in particolare nell'area manageriale, non si può sottacere come tale valutazione necessiterebbe di essere adeguatamente circoscritta in sede di applicazione. Vanno, ad esempio, precisati e differenziati i destinatari, disciplinati le modalità e gli effetti dello scrutinio, definito l'organo abilitato ad effettuare la valutazione. Si tratta in ogni caso di una disposizione i cui profili finanziari vanno attentamente valutati.

Tra i criteri direttivi è previsto ancora il riconoscimento di incentivi in favore delle regioni, delle province, delle città metropolitane, dei comuni, delle comunità montane e dei loro consorzi che decidano di procedere al reclutamento attraverso un unico concorso. Al riguardo, andrebbe chiarita la natura di tali incentivi, che non possono concretarsi in ulteriori attribuzioni di risorse al di fuori degli obiettivi di finanza pubblica, ma dovrebbero tradursi in semplificazioni procedurali.

Necessitano, infine, di essere dettagliati i criteri per l'individuazione dei soggetti da inserire nell'ambito dell'albo nazionale delle commissioni esaminatrici, nonché le modalità per la scelta dei singoli commissari allo scopo di garantire la terzietà e le professionalità necessarie.

4. Delega per favorire il merito e la premialità (art. 3)

L'art. 3 "Delega per favorire il merito e la premialità" si inserisce in un quadro normativo, di recente ridefinito (d.lgs. n. 74/2017), che già risponde ad alcuni dei principi introdotti dalla legge delega. Presso il Dipartimento della funzione pubblica è, infatti, attiva una struttura dirigenziale di livello generale denominata "Ufficio per la valutazione della *performance*" le cui funzioni di promozione e coordinamento verrebbero confermate nel Nuovo Sistema Nazionale di valutazione della *performance*.

Il citato decreto legislativo ha introdotto innovazioni in materia di principi generali sulla misurazione e valutazione della *performance*, nonché sulle

competenze e la composizione degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), già, in parte, allineati, per quanto attiene alla loro operatività, ai criteri recati dal disegno di legge delega.

In tale ambito il citato d.lgs. attribuisce: 1) maggiore attenzione all'integrazione tra ciclo della *performance*, programmazione strategica e programmazione economico-finanziaria, 2) maggiore attenzione alla misurazione e valutazione della *performance* organizzativa con l'attribuzione al Dipartimento della funzione pubblica del compito di fornire specifici indirizzi in ordine alla valutazione della *performance* organizzativa al fine di garantire maggiore omogeneità tra le amministrazioni e la previsione di un peso prevalente da dare agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità nella valutazione dei dirigenti/responsabili di unità organizzativa; 3) maggiore attenzione agli stakeholder e all'utenza esterna/interna con il coinvolgimento nel processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa complessiva dei cittadini e degli utenti finali attraverso la rilevazione del grado di soddisfazione in relazione alle attività e ai servizi erogati. Rientra, inoltre, tra le disposizioni innovative del d.lgs. anche il rafforzamento del ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) attraverso l'attività di monitoraggio sull'andamento della *performance*, l'accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione e la possibilità di ottenere senza ritardo l'accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione e ritenuti utili per lo svolgimento dei propri compiti, il parere preventivo e vincolante sulla adozione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*; la maggiore indipendenza dell'organo (con l'introduzione del divieto per l'amministrazione di nominare propri dipendenti quali componenti dell'OIV e l'obbligo di espletare procedure selettive per il conferimento dell'incarico); la maggiore professionalità dei componenti attraverso l'istituzione dell'Elenco nazionale degli OIV e l'aggiornamento professionale continuo con il meccanismo dei crediti formativi necessari per mantenere l'iscrizione nell'Elenco nazionale.

Di fatto, il Dipartimento della funzione pubblica già svolge attività di indirizzo e coordinamento rivolto a tutte le amministrazioni, di supporto nella redazione del Piano della *performance* e di aggiornamento dei singoli sistemi di misurazione e valutazione. Per il 2019 è stato predisposto un *set* di indicatori comuni, attraverso i quali misurare l'efficacia e l'efficienza della gestione di alcuni processi trasversali quali: la gestione del personale, gli approvvigionamenti, la comunicazione istituzionale, la digitalizzazione e gli adempimenti in materia di trasparenza e anticorruzione. Dal 2017 è divenuto operativo l'Elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione della *performance*

con l'obiettivo di creare, presso il Dipartimento, un presidio di professionalità indipendenti, stimolando la selezione di una comunità di esperti della valutazione che abbiano competenze professionali solide e omogenee, maturate in specifici ambiti professionali.

Andrebbe attentamente ponderata la previsione contenuta nel citato articolo 3 di attribuire compiti di supporto al processo di valutazione a soggetti estranei alla PA, relativamente ai quali non viene precisata né la professionalità, né la configurazione giuridica del rapporto con l'amministrazione, né l'eventuale entità dei compensi.

Merita approfondimento anche la previsione dello svolgimento di concorsi per titoli ed esami riservati al personale dipendente con le valutazioni migliori nell'ultimo triennio. Al riguardo, va rammentata la giurisprudenza costituzionale, che ha subordinato la deroga al principio della concorsualità per l'accesso ai pubblici uffici alla presenza di "peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico", riconosciute nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della PA.

Nella stessa direzione va anche la recente direttiva n. 3/2018 del Dipartimento della Funzione pubblica che, pur inserendo le valutazioni della professionalità tra i meriti valutabili ai fini della formazione della graduatoria, ne ha paventato l'eventuale natura discriminatoria anche in relazione al funzionamento disomogeneo dei sistemi di valutazione delle amministrazioni, limitandone l'applicazione, validata dall'Organismo di valutazione, solo nel caso in cui vi sia una riserva di posti per i candidati interni o sia previsto un punteggio aggiuntivo a loro favore.

5. Delega per il riordino della disciplina della dirigenza (art. 4)

L'art. 4, contenente i principi per il riordino della disciplina della dirigenza pubblica, segna una forte discontinuità con il disegno recato dall'art. 11 della legge delega n. 124 del 2015. Quest'ultima - non attuata anche in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 - conferiva particolare

rilevanza al possesso di competenze manageriali da parte di dirigenti pubblici, riproponeva l'istituzione di ruoli unici e prevedeva un complesso percorso assunzionale, comprensivo di un lungo e articolato tirocinio presso la Scuola nazionale dell'amministrazione.

Su tali principi la Corte aveva espresso dubbi e perplessità in occasione di due successive audizioni parlamentari (Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazioni n. 10 del 9 ottobre 2014 e n. 10 del 3 giugno 2015).

Il nuovo assetto ordinamentale della dirigenza pubblica, delineato dalla proposta in esame, prevede la conferma dei ruoli dirigenziali specifici presso le singole amministrazioni, l'ipotizzato superamento della modalità assunzionale del corso-concorso, nonché la previsione di prove selettive che tengano conto della specificità tecnica degli incarichi da ricoprire.

La Corte sottolinea positivamente la conferma dei principi di separazione tra politica e amministrazione, dell'omnicomprensività della retribuzione dei dirigenti, della centralità del sistema di valutazione per il conferimento della retribuzione di risultato, del collegamento fra l'eventuale responsabilità dirigenziale e i cicli di valutazione e misurazione della *performance* del dirigente. Si ribadisce, in proposito, che la riforma della dirigenza dovrebbe essere preceduta da una preliminare attività di ricognizione degli assetti organizzativi, volta ad evidenziare il numero ed i compiti degli uffici di livello dirigenziale.

L'analisi effettuata all'interno della relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2017, nello specifico capitolo relativo all'Organizzazione pubblica, ha evidenziato come, presso le amministrazioni centrali dello Stato, numerosi uffici di livello dirigenziale abbiano un numero estremamente ridotto di dipendenti e ha suggerito di effettuare una verifica in merito al mantenimento della qualifica dirigenziale di alcune strutture. La titolarità degli uffici di minore rilevanza potrebbe essere affidata a funzionari titolari di un'apposita posizione organizzativa, garantendo in tal modo risparmi di spesa e offrendo un adeguato sbocco alla carriera dei dipendenti.

Il nuovo sistema di accesso alla dirigenza pubblica dovrebbe garantire un più equilibrato rapporto fra competenze di tipo manageriale e conoscenze specifiche legate alla particolarità dei singoli incarichi da ricoprire.

Tali requisiti vanno contemperati con le esigenze di rotazione nell'attribuzione degli incarichi e di mobilità del personale, anche tra amministrazioni diverse.

Con riferimento all'accesso alla dirigenza, la legge delega, per quanto attiene alla seconda fascia, prevede, nel rispetto del principio di un adeguato accesso dall'esterno, lo svolgimento di concorsi per titoli ed esami riservati a dipendenti che abbiano conseguito le valutazioni migliori nell'ultimo triennio.

Valgono, in proposito, le considerazioni già formulate con riferimento all'analoga modalità di accesso prevista per il personale non dirigente, legate all'esigenza di ampliare la partecipazione del personale dipendente, considerata anche la possibile disomogeneità dei criteri di valutazione presso diverse amministrazioni.

Necessitano, viceversa, di essere ulteriormente esplicitate le modalità di accesso alla dirigenza di prima fascia. Il coordinamento con le disposizioni contenute negli artt. 23 e 28-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, richiamate nel citato articolo 4, non chiarisce se e in quali limiti sia ancora possibile un accesso diretto dall'esterno ai ruoli della dirigenza apicale.

La scelta della centralizzazione delle procedure concorsuali può apportare benefici in termini di efficacia ed economicità delle procedure di selezione, consentendo una gestione professionalizzata e standardizzata che potrebbe favorire la più ampia trasparenza e partecipazione. L'attuazione della delega dovrà garantire che i concorsi effettuati su base aggregata siano in grado di determinare flussi di ingresso in linea con le effettive esigenze delle amministrazioni, sia sul piano della tempestività della conclusione dei procedimenti, sia con riguardo ai profili professionali richiesti. Ciò richiederà, in ogni caso, un'adeguata programmazione dei fabbisogni e un potenziamento dell'istituto della mobilità interna, per fronteggiare carenze di organico dettate

da situazioni di urgenza o di particolare specificità delle figure professionali richieste.

L'art. 4 prevede, poi, requisiti più rigorosi e stringenti per il rinnovo degli incarichi ai dirigenti rispetto all'attuale quadro normativo. In linea con la giurisprudenza contabile, tale istituto viene configurato come ipotesi derogatoria rispetto agli obblighi di pubblicità ordinari, ammissibile una sola volta e al ricorrere di presupposti specificamente individuati (alta specializzazione dei compiti dell'ufficio, elevata competenza professionale dell'interessato, livello significativo dei risultati conseguiti nell'espletamento dell'incarico).

Le pronunce della Corte dei conti (*ex multis* SCLLEG/7/2016/PREV, SCLLEG/24/2014/PREV e SCLLEG/25/2014/PREV) hanno costantemente affermato che il rinnovo rappresenta un istituto eccezionale a carattere derogatorio, il quale si pone in contrasto con i principi di trasparenza nelle procedure di assegnazione e di rotazione degli incarichi, affermati dall'art. 19, c. 1-bis, d.lgs. n. 165/2001 (a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150/2009). Tali procedure comparative, infatti, rispondono, oltre che ad un interesse dei singoli candidati, anche a quello di assicurare la trasparenza e la neutralità nell'assegnazioni delle funzioni, che tuttavia può risultare recessivo rispetto a peculiari esigenze di funzionamento le quali esigono la permanenza nell'incarico del dirigente già assegnato in precedenza. Dette esigenze devono necessariamente essere rese ostensive nel provvedimento di conferma mediante adeguata motivazione ed incontrare limiti nella ragionevole durata dello stesso, soggiacendo alle prescrizioni imposte, oltre che dalla normativa anticorruzione, anche dal CCNL sulla dirigenza, mediante la fissazione di criteri di rotazione nella assegnazione degli incarichi.

Viene elevata al 30 per cento la percentuale di conferimento di incarichi ai dirigenti appartenenti a ruoli di altre amministrazioni, previsione, quest'ultima, che necessita, peraltro, di essere bilanciata, come avviene nel sistema vigente, attraverso una corrispondente riduzione della percentuale prevista per il conferimento di incarichi ad estranei all'amministrazione; quanto sopra allo scopo di mantenere complessivamente invariato il numero degli accessi al di fuori delle ordinarie procedure.

In ogni caso, viene ribadito il rispetto del principio di valorizzazione delle risorse interne, recependo il consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte

dei conti, in base al quale l'ammissibilità del conferimento ad "estranei" è subordinato al previo e rigoroso accertamento dell'assenza, all'interno dell'amministrazione, delle competenze richieste.

La giurisprudenza contabile ha fornito ampie coordinate interpretative in merito alle condizioni che possono legittimare il ricorso all'affidamento di incarichi a soggetti esterni alla PA. Tale possibilità, infatti, deve essere suffragata dalla dimostrazione che all'interno non siano rinvenibili unità dirigenziali cui poter conferire l'incarico; soltanto ove tale indagine dia esito negativo sarà possibile attribuire il posto vacante a soggetto esterno, se dotato della particolare specializzazione richiesta (SCLLEG/18/2010/PREV). Inoltre, la verifica in merito alla presenza di risorse interne deve essere effettuata in tempi il più possibile ravvicinati all'avvio della procedura selettiva di figure esterne, affinché sia scongiurato un uso distorto della provvista medesima, consentita per le ragioni sopra esposte solo in via eccezionale (SCLLEG/5/2018/PREV). La previa ricerca all'interno delle qualifiche dirigenziali presenti nei ruoli dell'Amministrazione realizza, ad un tempo, l'interesse di quest'ultima alla migliore e più efficiente utilizzazione delle risorse umane già presenti e, contestualmente, l'interesse dei dirigenti di ruolo a percorsi professionali che consentano un effettivo arricchimento del relativo *curriculum* (SCLLEG/36/2014/PREV). Quanto ai requisiti del soggetto esterno, è stato precisato che - a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 150/2009 - è stata ulteriormente limitata la facoltà di ricorrere agli incarichi esterni, consentendone il conferimento a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale (SCLLEG/5/2011/PREV). Sul punto, non è sufficiente che dal *curriculum* dell'interessato emerga il solo possesso di un soddisfacente bagaglio conoscitivo e di esperienze "sul campo" nella materia specifica, ma necessitano i più severi requisiti di eccellenza professionale e di titoli universitari (o post-universitari), espressivi di robusta preparazione anche teorica e istituzionale, previsti dalla stessa norma (Corte conti, sez. giur. Lombardia, n. 97/2016).

6. Delega in materia di mobilità del personale pubblico ed incarichi ad esso conferibili (art. 5)

L'art. 5 contempla disposizioni di carattere eterogeneo, volte a disciplinare la materia della mobilità del personale, volontaria e collettiva, e quella dello svolgimento di incarichi extra-istituzionali.

Fra i criteri direttivi è prevista la semplificazione delle procedure di mobilità volontaria, anche attraverso l'eliminazione del nulla osta da parte

dell'amministrazione di appartenenza; disposizione, quest'ultima, che necessita di essere attuata salvaguardando la funzionalità dell'ente di provenienza.

Non appare coerente, rispetto all'obiettivo di favorire la mobilità, peraltro, la previsione tesa a limitare le ipotesi di obbligatorietà di espletamento preventivo delle relative procedure rispetto alle nuove assunzioni. Al riguardo, andrebbero valutati gli effetti in termini di finanza pubblica e di efficienza organizzativa.

In materia di mobilità collettiva, va positivamente sottolineata l'introduzione dell'ipotesi di risoluzione definitiva del rapporto di lavoro per il personale in disponibilità, in caso di mancata accettazione di due proposte di ricollocazione formulate nell'ambito del termine di ventiquattro mesi.

Quanto al tema degli incarichi esercitabili dai dipendenti pubblici, vanno accolte con favore le previsioni tese a coordinarne la regolamentazione, ampliando i casi in cui è richiesta l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza e limitando il numero di incarichi ammissibili in un quinquennio, al fine di mitigare il rischio di conflitti di interesse e di favorire l'attività lavorativa nella PA.

7. Delega in materia di contrattazione collettiva del pubblico impiego (art. 6)

L'art. 6 del disegno di legge delega interviene nuovamente sulla tematica relativa al riparto di materie tra legge e contrattazione collettiva del pubblico impiego, già oggetto di reiterati interventi, non sempre tra loro coordinati. L'indicazione al legislatore delegato di specificare le ipotesi di derogabilità delle disposizioni di legge da parte degli strumenti negoziali necessita di puntuali specificazioni, anche in relazione alle diverse scelte finora effettuate nelle recenti leggi intervenute in materia.

Altrettanto generiche sono le previsioni di una ridefinizione degli ambiti di intervento della contrattazione integrativa e della razionalizzazione della

disciplina dei procedimenti disciplinari, già oggetto di reiterati interventi da parte del legislatore.

La previsione di demandare al legislatore delegato la determinazione di criteri e limiti finanziari alla contrattazione collettiva appare non in linea con il consolidato principio della contrattualizzazione del pubblico impiego, incidendo, per tale aspetto, sull'autonomia delle parti. Del resto, a decorrere dalla privatizzazione del pubblico impiego, il quadro economico per una crescita compatibile delle retribuzioni dei dipendenti è stato definito da intese tra il Governo e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (Accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi, successivamente modificato dall'Intesa, sottoscritta il 30 aprile 2009, sull'assetto delle relazioni sindacali del pubblico impiego). Si tratta, tra l'altro, di accordi che avevano ad oggetto la dinamica delle retribuzioni nel settore pubblico e in quello privato.

8. Profili finanziari generali (art. 7)

Sotto il profilo finanziario, l'art. 7 appare in linea con il dettato della legge di contabilità, prevedendo l'invarianza di oneri e il rinvio ai decreti legislativi per la soluzione di eventuali problemi di copertura.

Del resto, la maggior parte dei principi e criteri direttivi non appaiono comportare riflessi diretti di tipo oneroso, sicché appare ragionevole aver demandato alla successiva fase della decretazione delegata la soluzione di questioni di tale natura. Il disegno di legge presenta, peraltro, istituti e prescrizioni destinati a porre le premesse, se coerentemente attuati, per il formarsi di rigidità sotto il profilo della gestione dei riflessi finanziari della legge. In alcuni casi gli oneri sono demandati alla contrattazione collettiva e saranno posti a carico delle risorse a tal fine individuate dalla pertinente legge di bilancio e al concreto andamento dei negoziati.

Appare peraltro opportuno, già nella fase della predisposizione della delega, prevedere una clausola generale di rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, tale da circoscrivere il perimetro della attuabilità della normativa.

Infatti, la Relazione tecnica allegata, riferita alle spese di funzionamento diretto, individua materie, come il riordino della disciplina della dirigenza (art. 4) e la mobilità del personale pubblico nonché gli incarichi conferibili (art. 5), che troveranno attuazione entro i limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. Ciò a conferma dell'opportunità di trasformare in vincolo normativo generale tale rinvio, affinché sia l'ammontare delle risorse di volta in volta disponibili e coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica a costituire la condizione di operatività finanziaria della normativa di settore.

9. Conclusioni

A conclusione della disamina delle singole disposizioni, la Corte ribadisce il proprio positivo giudizio sulla ripresa del disegno riformatore e in particolare sulla rinnovata attenzione riposta sulla dirigenza pubblica.

Merita di essere ribadito che numerosi principi contenuti nella legge delega, soprattutto in materia di valutazione della *performance* e di premialità, sono già da tempo contenuti nella legislazione vigente e non hanno mai trovato concreta attuazione.

Sotto tale aspetto, la contrattazione collettiva relativa sia al completamento della tornata contrattuale 2016-2018 sia di quella da avviare per il successivo triennio, rappresenta il banco di prova per la definizione di un contesto favorevole alla preannunciata riforma, con particolare riferimento all'entità e alla concreta distribuzione delle risorse destinate alla retribuzione accessoria, nel senso più volte segnalato in occasione della certificazione dei contratti collettivi.

La Corte auspica che gli atti di indirizzo per il prosieguo della contrattazione già tengano conto dei principi ispiratori della riforma.

Ribadisce, infine, l'esigenza che il percorso di riforma intrapreso con il presente provvedimento dia luogo ad una disciplina tendenzialmente stabile, completa e definita in tutti i suoi aspetti e che nel rinnovato quadro normativo i nuovi istituti trovino coerente e sistematico accostamento con le norme previgenti.