

QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

ATTI DEL CONVEGNO

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
E IMPIEGO PUBBLICO**
Prospettive di riforma nel quadro
delle iniziative di ripresa del Paese

PalaCampiglio - Sala Brenta
Madonna di Campiglio
1-2 luglio 2021



Quaderno n. 2/2021

Direttore responsabile: Tommaso Miele

Comitato scientifico

Presidente: Francesco Saverio Marini

Nicolò Abriani – Federico Alvino – Franco Anelli – Luca Antonini – Miguel Azpitarte Sánchez – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giacomo D’Attorre – Gianluca Maria Esposito – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Alberto Luca-relli – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Gino Scaccia – Franco Gaetano Scoca – Raffaele Trequattrini – Antonio Felice Uricchio – Nicolò Zanon.

Quaderni della Rivista e Fascicoli speciali: coordinatore Alberto Avoli

Redazione: Anna Rita Bracci Cambini

Editing: coordinatore Eleonora Di Fortunato

Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI
QUADERNI

Quaderno n. 2/2021

Direttore responsabile
Pres. Tommaso Miele



CONVEGNO

Il pubblico impiego per la ripresa del Paese

Madonna di Campiglio
1 - 2 luglio 2021

Indice

Guido Carlino, <i>Saluto del Presidente della Corte dei conti</i>	1
Giampiero Pizziconi, <i>Pubblica amministrazione e impiego pubblico: prospettive di riforma nel quadro delle iniziative di ripresa del Paese</i>	5
Giorgio Bolego, <i>Il pubblico impiego dalle riforme degli anni '90 ad oggi</i>	13
Riccardo Salomone, <i>Pubblica amministrazione e impiego pubblico: le riforme nel quadro delle iniziative di ripresa del Paese</i>	21
Francesco Saverio Marini, <i>Pubblica amministrazione e Corte dei conti: prospettive di riforma</i>	27
Giuseppe Tripoli, <i>Lavoro e nuove professioni nella p.a.: il contributo allo sviluppo e all'innovazione del Paese</i>	33
Ferruccio Resta, <i>Il sistema universitario e il rapporto con la pubblica amministrazione</i>	45
Gabriele Fava, <i>Il rapporto tra il lavoro pubblico ed il privato: un necessario interscambio di culture ed esperienze</i>	49
Francesca Gagliarducci, <i>La formazione del personale delle pubbliche amministrazioni: problemi attuativi e profili evolutivi alla luce del Pnrr</i>	51
Biagio Mazzotta, <i>Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività</i>	57
Carmen Madonia, <i>Il pubblico impiego nelle autonomie differenziate: esperienze a confronto</i>	79
Vittorio Poma, <i>Enti territoriali e bisogni della collettività locale. Problemi attuali e prospettive future alla luce del Pnrr</i>	83
Sandro Colombi, <i>Le tutele sindacali del lavoratore pubblico</i>	87
Pierluigi Mastrogiuseppe, <i>L'applicazione dei c.c.n.l. del pubblico impiego</i>	95
Paolo Nicoletti, <i>P.a. e impiego pubblico: prospettive di riforma nel quadro delle iniziative di ripresa del Paese</i>	99
Francesco Fimmanò, <i>Il personale nelle società pubbliche</i>	103
Guido Raimondi, <i>La giurisprudenza della Corte Suprema di cassazione in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: profili evolutivi</i>	113
Elena Quadri, <i>Il contenzioso sul pubblico impiego nel giudizio amministrativo</i>	117
Luigi Balestra, <i>Gli effetti dell'emergenza pandemica sul sistema delle responsabilità nel pubblico impiego</i>	125
Angelo Canale, <i>Responsabilità amministrativa e paura della firma</i>	133
Anna Maria Rita Lentini, <i>Conclusione dei lavori. Temi affrontati e spunti di riflessione</i>	137

SALUTO DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

Guido Carlino ()*

Buon pomeriggio a tutti.

1. Sono lieto e onorato di aprire i lavori di questo Convegno, che rappresenta un'occasione preziosa, la prima, forse, per tornare finalmente a incontrarci in presenza, dopo le limitazioni imposte dalle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19.

Un ringraziamento sentito desidero rivolgere ai sindaci di Pinzolo e di Tre Ville, al presidente della Provincia autonoma di Trento e al commissario del Governo per la Provincia di Trento, che ci hanno accolto in questa bella località, colma di straordinaria cultura dell'ospitalità.

Esprimo il mio compiacimento per l'ottima organizzazione di questo evento, il cui merito va a chi l'ha curata con impegno, e in particolare al consigliere Giampiero Pizziconi, e per la preparazione di un così ampio programma che abbraccia diverse tematiche del pubblico impiego, un tema che sta molto a cuore alla Corte dei conti.

Gli argomenti promossi sono di viva attualità e di alto interesse, anche in ambito europeo e internazionale.

La materia è ricca di spunti problematici e offre ampi spazi di riflessione non solo per gli aspetti che i relatori andranno ad approfondire alla luce degli studi effettuati e delle esperienze maturate, ma, soprattutto, per il particolare momento in cui si è deciso di affrontarli.

Il confronto è valorizzato da un ampio ventaglio di materie che toccano molti dei principali nodi strutturali della riforma del pubblico impiego e intende mettere a fuoco il divenire dell'organizzazione pubblica e il suo agire che, rispetto al passato, mira ora a evolversi in apparati e modelli di lavoro più razionali e adeguati alle reali esigenze della vita moderna e ai nuovi compiti richiesti dalla realizzazione dei progetti di riforma e di investimento previsti dal Pnrr.

Progetti, questi, che sarà possibile realizzare grazie ai fondi messi a disposizione a tale scopo e dei quali è necessario monitorare costantemente il corretto utilizzo.

L'attenzione che le comunità pongono alla correttezza della gestione del denaro pubblico richiede adeguati e attenti controlli e verifiche, a garanzia della regolarità delle procedure e della integrità finanziaria delle amministrazioni pubbliche.

Le attività giurisdizionali e di controllo che gli uffici della Corte dei conti esercitano su tutto il territorio con scrupoloso impegno in alcun modo possono ritardare l'azione amministrativa; al contrario tali funzioni costituiscono un sostegno per le amministrazioni e una condizione per rafforzare l'imparzialità e il buon funzionamento delle stesse.

A tal fine, la Corte dei conti svolge un ruolo che si rivela propulsivo per lo sviluppo, a tutela dell'equilibrio economico e finanziario del Paese e che consente di avere una visione d'insieme e una migliore percezione delle diverse problematiche, le quali si riflettono direttamente sui servizi resi dalla pubblica amministrazione ai cittadini e alle imprese.

2. La storia del pubblico impiego nel nostro Paese è stata costellata da diversi interventi di riforma, mossi dall'esigenza duplice di correggere le dinamiche di un sistema amministrativo complesso e in continuo cambiamento e di risolvere i problemi reali del settore.

Bisogna riconoscere che la pubblica amministrazione si è più volte trovata a dover gestire un insieme di norme e procedure estremamente articolate e complesse, che si sono progressivamente stratificate nel tempo in maniera non sempre coordinata e spesso conflittuale.

L'azione di semplificazione normativa da svolgere a contrasto della proliferazione e della scarsa chiarezza delle leggi, che ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche, deve essere accompagnata dai necessari interventi di carattere organizzativo.

Tale azione supporta trasversalmente le sei missioni del Pnrr, rappresentando un'operazione di riforma essenziale per favorire la crescita del Paese.

(*) Presidente della Corte dei conti.

Nell'ultimo decennio, la legislazione della crisi e le rigide misure di contenimento della spesa nel settore del lavoro pubblico, avviate fin dal 2008, pur avendo consentito il controllo della spesa per il personale, hanno generato una significativa riduzione delle competenze e del numero dei dipendenti pubblici, in misura differenziata nei diversi livelli territoriali di governo, producendo il progressivo declino della capacità amministrativa e un ricambio generazionale lento e parziale, accompagnato dall'aumento dell'età media dei dipendenti in servizio.

La prolungata assenza di *turn over* e il taglio delle spese di formazione, hanno, difatti, accentuato il disallineamento conoscitivo e professionale tra le competenze generalmente possedute dal personale in servizio e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo digitale, acquisite nell'iter formativo dalle nuove generazioni, che sempre più di frequente mettono le loro competenze a disposizione di altri Paesi.

In un contesto lavorativo in rapida trasformazione, dunque, l'attività di reclutamento di nuovo personale viene ad accostarsi a un attento esame del modello organizzativo di ciascuna amministrazione nel quale, inevitabilmente, va ridefinita la composizione dei profili professionali adeguati a caratteristiche specialistiche, diverse da quelle passate, di cui oggi si avverte la necessità.

Ai futuri dipendenti pubblici e non solo ad essi, ma a tutti i componenti del comparto, sono richieste conoscenze e capacità pluridisciplinari, compresa la necessaria dimestichezza nell'uso degli strumenti digitali.

A questo va aggiunta una ferma attenzione ai valori dell'etica e all'aspetto motivazionale, più spiccato nelle giovani generazioni, che stimoli ad affrontare le sfide del cambiamento e del miglioramento e ad aumentare la propensione a cogliere le enormi potenzialità offerte dalla digitalizzazione dei processi.

Tale esigenza può essere soddisfatta dal ricambio generazionale, dal quale è, comunque, necessario partire, affiancato da un vigoroso intervento di riqualificazione, che punti a colmare e sviluppare quelle aree di competenza fino a oggi trascurate, al fine di assicurare un assetto organizzativo più moderno e altamente qualificato.

Riqualificazione del personale assolutamente necessaria, ove si rifletta sul fatto – messo in rilievo anche nel recente giudizio di parificazione del rendiconto – che una rilevante quota del personale ha una età prossima ai cinquanta anni che non può e non deve essere esclusa dalla partecipazione attiva al processo di riorganizzazione, anche perché contribuisca ad una più adeguata formazione delle nuove generazioni che presto faranno ingresso nella pubblica amministrazione.

Alle politiche formative vanno, pertanto, unite modalità di reclutamento del personale più moderne, che privilegino la preparazione pratica rispetto a quella teorica, la predisposizione alla soluzione dei problemi e le attitudini relazionali, al fine di contribuire a offrire alla pubblica amministrazione la concreta opportunità di essere protagonista dell'ambizioso progetto di cambiamento del Paese.

In tale direzione guardano i recenti d.l. 31 maggio 2021, n. 77, e 9 giugno 2021, n. 80, intesi a regolamentare la *governance* del Pnrr e a introdurre alcune importanti novità in tema di accelerazione e snellimento delle procedure e di reclutamento e valorizzazione del personale.

L'esperienza acquisita nello svolgimento delle funzioni istituzionali induce a ritenere che, allo stato attuale, misure in grado di rafforzare le capacità amministrative e funzionali della pubblica amministrazione si rendono davvero necessarie per andare incontro alle aspettative dei cittadini, superando le incertezze di una certa cultura giuridica e organizzativa della pubblica amministrazione, che hanno finora concorso al generale rallentamento della nostra economia.

Ciò che conta è avere la consapevolezza che la tempestività degli interventi è sempre più importante e che occorre operare con rapidità e coerenza.

La rapidità degli interventi non può tuttavia escludere la necessità di una verifica puntuale degli effettivi fabbisogni soggettivi e territoriali delle pubbliche amministrazioni e, ovviamente, di una selezione che privilegi il merito.

La Corte, conservando la sua alterità rispetto all'amministrazione, si rende disponibile a offrire il contributo della propria azione di controllo rivolta a restituire capacità operativa ed efficacia alle amministrazioni controllate.

3. Con l'emergenza sanitaria si è avvertita la necessità di avviare un processo di riorganizzazione delle funzioni amministrative e delle strutture operative delle istituzioni su tutto il territorio.

Tale processo, indispensabile per la realizzazione dei programmi del Pnrr, deve essere caratterizzato dalla discontinuità con il passato, proiettandosi verso obiettivi strategici di sviluppo di medio-lungo termine, intesi a fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati ai bisogni di cittadini e imprese.

Siffatto percorso di riforma e di rinnovamento organizzativo intende assicurare una capacità amministrativa stabile all'interno delle pubbliche amministrazioni, che nasce dalla convinzione del loro ruolo determinante, da leggere in chiave di rilancio dell'intero sistema Paese.

In sostanza, all'amministrazione pubblica è richiesta una capacità di innovazione ancora più decisa per rispondere alle crescenti esigenze della collettività e poter implementare l'interazione *on line* reciproca.

Per una riforma strutturale non si può non tenere conto di due tipologie di vincoli: quelli interni, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, e quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure, più volte auspicata dalla Corte.

A tal fine, nell'ottica di impedire rallentamenti nello svolgimento dell'attività amministrativa e di incentivarne il celere esercizio, più efficace ed efficiente, si rivela essenziale il passaggio attraverso la selezione delle migliori professionalità, che conduce a una maggiore capacità decisionale e coraggio di realizzare gli obiettivi, ovviando in tal modo anche al fenomeno della "paura della firma" per non incorrere in responsabilità di natura amministrativa.

Il sistema della responsabilità amministrativa, incentrato sul dolo e sulla colpa grave quali criteri di valutazione della esigibilità degli standard di diligenza, ha raggiunto un punto di equilibrio, in armonia con la Costituzione, prevenendo, con il limite della colpa grave per le condotte addebitabili agli agenti pubblici, i medesimi canoni valutativi fissati dall'ordinamento per gli altri tipi di responsabilità professionale.

Va, tuttavia, constatato che limitazioni o esclusioni della colpa grave, come quelle di recente introdotte anche se in forma temporanea, potrebbero comportare, già nell'immediato, ma soprattutto se protratte nel tempo, il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di "attenzione amministrativa" per una gestione oculata del denaro pubblico.

Una scelta che suscita perplessità, anche alla luce dell'esigenza di assicurare la tutela delle risorse rese disponibili nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, esigenza comunque inderogabilmente imposta dagli artt. 81 e 97 della Costituzione e dai principi di effettività, equivalenza e leale cooperazione dell'ordinamento dell'Unione europea.

Al riguardo, ad avviso di chi vi parla, andrebbe invece auspicata una perimetrazione normativa della colpa grave, che tenga conto della esigibilità della condotta nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze allo stesso richieste ed in relazione al caso concreto.

4. Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, che in più occasioni la Corte ha definito come antidoto ai fenomeni di corruzione poiché assicura la trasparenza delle procedure e la tracciabilità delle responsabilità, oltre a favorire il costante aggiornamento delle informazioni e l'affidabilità delle funzioni, è stato accelerato dall'esigenza di distanziamento sociale emersa nel difficile contesto pandemico, avviando il rapido superamento dei ritardi nei cambiamenti strutturali del Paese non solo di natura tecnologica, ma anche culturali, che per anni avevano frenato l'utilizzo massivo degli strumenti informatici.

Il potenziamento delle competenze e la diffusione dei servizi digitali, difatti, stimola la partecipazione attiva alla vita democratica e l'accesso al mercato del lavoro, incoraggiando il crescere della cittadinanza digitale.

L'esperienza maturata nell'ultimo anno potrà, dunque, costituire una solida base, utile per realizzare un sistema strutturato e ben integrato delle reti e delle piattaforme informatiche esistenti nella struttura amministrativa e uniformi sull'intero territorio, in risposta alla crescente domanda di erogazione dei servizi all'utenza e consentire una riduzione dei costi per cittadini e imprese, anche grazie all'introduzione di una maggiore flessibilità lavorativa, che ha permesso l'avvio di un'organizzazione pubblica virtuale impostata sui risultati da conseguire.

Occorre, dunque, accelerare la dematerializzazione delle attività pubbliche, ancora incompleta, e procedere alla reingegnerizzazione dei processi, che operano a beneficio dei canoni dell'efficienza, della chiarezza e della imparzialità dell'azione pubblica, della tempestività e della trasparenza, contrastando indirettamente gli sprechi e la stessa corruzione, grazie alla più agevole individuazione delle responsabilità e valutazione del corretto uso dei fondi pubblici e delle procedure impiegate.

Tale cambio di passo, ad oggi, sembra scontrarsi con l'inadeguatezza degli attuali modelli organizzativi e delle effettive capacità della compagine lavorativa, spesso riscontrata dalla Corte dei conti nell'esercizio delle proprie funzioni, intese a verificare la regolarità dell'azione amministrativa e la coerenza del modello organizzativo adottato, con riferimento ai risultati ottenuti in termini di ragionevolezza e congruità dei mezzi impiegati e dei costi sostenuti, in confronto con gli obiettivi programmatici da perseguire.

5. La crisi economica ha reso imprescindibile un drastico intervento sull'ordinamento amministrativo, unitamente a operazioni rivolte allo sviluppo, che coinvolgano tutte le risorse nazionali a fini di sostegno e crescita della competitività del nostro sistema produttivo e degli stessi servizi pubblici, generando un conseguente fattore moltiplicatore dell'efficacia di tale azione di ripresa e resilienza economica e sociale.

Il buon esito del rilancio della produttività del Paese verso una maggiore e condivisa sostenibilità ambientale e sociale implica l'adeguata gestione della complessa macchina della pubblica amministrazione che, nell'ottica del potenziamento in termini di efficienza e rapidità, deve coinvolgere fortemente anche il funzionamento della giustizia, condizione indispensabile e cruciale per sostenere la dinamica dell'intera economia e stimolare la competitività delle imprese e la loro propensione a investire.

I tempi prolungati della celebrazione dei processi, difatti, possono inficiare la percezione della qualità della giustizia resa nelle aule giudiziarie, a causa dell'impatto che si riflette sulla fiducia degli operatori economici, anche nella prospettiva degli investimenti esteri, e offuscarne indebitamente il valore. Aspetto quest'ultimo, che è stato anche considerato nelle sedi europee.

In questo quadro, la Corte è sempre pronta a svolgere il suo ruolo di affiancamento alle amministrazioni anche in corso d'opera, ispirato al principio di concomitanza, offrendo loro, nell'esercizio delle attività di controllo, un quadro di riferimento per lo svolgimento dell'azione amministrativa, con il conseguente miglioramento dei servizi resi alla collettività.

All'impiego di risorse corrispondono impegni sempre più esigenti.

Nessuna amministrazione può sottrarsi all'obbligo di mantenere i bilanci in equilibrio, di garantire l'efficienza dei servizi e i diritti ai cittadini, di favorire la sinergia tra pubblico e privato, in modo che crescano le opportunità per tutti.

La funzione di controllo, attenta al monitoraggio e all'analisi economico-finanziaria, nell'accompagnare le amministrazioni verso prassi virtuose, incoraggia la semplificazione delle procedure e consente l'adozione di tempestive misure correttive o la sollecita rimozione delle criticità rilevate, al fine di una più efficace utilizzazione delle risorse stanziata.

L'appropriata valorizzazione del controllo successivo sulla gestione, che può svolgersi anche con la metodica della concomitanza, dunque, potrebbe migliorare l'efficacia complessiva dell'attività amministrativa e la valutazione delle concrete conseguenze sulle comunità amministrata.

6. È auspicabile che il portato più prezioso del Pnrr possa essere l'aumento permanente dell'efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale.

Bisogna poter contare su una pubblica amministrazione più semplice, veloce e vicina ai cittadini in modo trasparente ed efficiente.

Certamente, non è compito della Corte indicare le priorità, ma segnalare l'esigenza di scelte corrette e responsabili.

Salvaguardare gli interessi del Paese significa agevolare la sinergia delle attività di tutti gli organismi coinvolti delle istituzioni competenti, utilizzando al meglio i meccanismi di intesa.

È un diritto dei cittadini e anche una forma di rispetto per le imprese, che impegnano strutture e capitali.

In tale contesto evolutivo, la Corte si pone come interlocutore ed è disponibile al confronto e al dialogo con le amministrazioni, offrendo il proprio contributo nell'ambito dello svolgimento delle funzioni e delle competenze che le sono proprie, alla luce delle norme costituzionali e della legislazione in materia.

La presenza su tutto il territorio dei magistrati e funzionari dell'Istituto che presiede, che vigilano sul corretto impiego delle risorse provenienti dal prelievo fiscale, rafforza la fiducia nella pubblica amministrazione e nei suoi operatori e rassicura i cittadini, che guardano alla Corte come a un costante presidio di legalità per la gestione delle pubbliche finanze, generando un più alto senso di appartenenza alla collettività.

Questo radicamento vicino ai cittadini è la nostra forza per servire al meglio l'interesse pubblico e rispondere adeguatamente alle istanze che provengono dalle mutate esigenze del Paese.

Diamo ora inizio ai lavori di oggi, con l'auspicio che dalle diverse angolazioni dei relatori provengano anche indicazioni concrete dedicate alla migliore cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle nostre comunità, che è preciso compito e responsabilità delle pubbliche amministrazioni, alle quali i cittadini si rivolgono.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IMPIEGO PUBBLICO: PROSPETTIVE DI RIFORMA NEL QUADRO DELLE INIZIATIVE DI RIPRESA DEL PAESE

Giampiero Pizziconi (*)

Nell'introdurre gli argomenti del convegno non si può prescindere dal considerare quanto i temi delle amministrazioni pubbliche e del relativo personale siano posti all'attenzione degli organismi europei ed internazionali. Ad esempio, nell'ambito della relazione *European semester thematic factsheet quality of public administration 2017* della Commissione europea è stata predisposta un'apposita scheda che analizza gli aspetti trasversali del funzionamento della pubblica amministrazione. Nello specifico, è stato esaminato il conseguimento dei risultati da parte dei Paesi membri e sono indicate le iniziative tese a migliorare la responsabilità, l'elaborazione delle politiche, le strutture e i processi, le risorse umane e l'erogazione dei servizi. Nel documento si rileva come la pubblica amministrazione riflette le basi istituzionali della gestione di un Paese, risponde alle esigenze della società e funzioni sulla base di strutture, processi, ruoli, relazioni, politiche e programmi di tipo organizzativo; la stessa influenza la prosperità economica sostenibile, la coesione sociale e il benessere umano, influisce inoltre sulla fiducia sociale e definisce le condizioni per la creazione di valore pubblico. Viene fatto rilevare dalla Commissione come, in tale contesto, le istituzioni svolgono un ruolo centrale nel fissare i giusti incentivi, nel ridurre l'incertezza e nel favorire la prosperità a lungo termine, facendo emergere che un funzionamento carente della pubblica amministrazione può ostacolare in maniera significativa l'andamento del mercato unico, atteso che il settore pubblico è il comparto più grande dell'Ue. Infatti, lo stesso occupa circa 75 milioni di persone, ossia il 25 per cento circa della forza lavoro, e la spesa pubblica rappresenta quasi il 50 per cento del Pil europeo. In particolare, per quanto riguarda il tema dello sviluppo professionale, nel documento si rileva che molte iniziative di riforma avviate in Europa sono incentrate sulla riorganizzazione delle strutture e delle procedure formali, sono sovente gestite dall'alto, seguendo una logica politica o di bilancio, talvolta dimenticano di sviluppare il potenziale umano e non sempre si basano su un diverso atteggiarsi del funzionamento della pubblica amministrazione. In tale assetto la Commissione evidenzia che l'invecchiamento dei funzionari pubblici rappresenta il maggior rischio per le istituzioni pubbliche di tutta l'Ue, visto che in alcuni Paesi (Belgio, Spagna e Italia) fino al 45% dei dipendenti delle amministrazioni andrà in pensione nei prossimi quindici anni. Tali cifre sollevano serie preoccupazioni per quanto riguarda la capacità a lungo termine, la stabilità istituzionale e la qualità dei servizi, facendo emergere l'esigenza di attuare strategie volte ad attirare talenti, a garantire il trasferimento di conoscenze e ad offrire opportunità di sviluppo professionale. Peraltro, anche nel rapporto Oece *Government at a glance 2019*, che riporta i principali indicatori della *performance* del settore pubblico e delle politiche che le amministrazioni pubbliche dei Paesi osservati stanno attuando, emerge il ruolo centrale assunto dalle amministrazioni pubbliche, ma anche un dato che riguarda il nostro Paese: una decrescita costante del numero dei dipendenti pubblici.

Detta fotografia è confermata dai dati del conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, che evidenziano come il totale della forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche dal 2008 ad oggi si sia notevolmente ridotto. La causa principale di tale andamento è riferibile al blocco del *turn over*, che ha trovato un'applicazione non uniforme fra i vari comparti. Seppur negli ultimi anni il fenomeno risulti molto attenuato, anche in conseguenza della modifica delle disposizioni in materia di accesso alla pensione, la richiamata riduzione ha determinato effetti anche nel rapporto fra impiegati pubblici e totale degli occupati, atteso che il nostro Paese, come emerge nel citato rapporto *Government at a glance*, con circa il 13,4 per cento, è sotto la media Oece (al di sotto dei valori riscontrati dagli Stati Uniti, dal Canada, dalla Gran Bretagna, dalla Francia e dai Paesi scandinavi).

La descritta riduzione dei livelli occupazionali, tuttavia, rischia di incidere sugli standard dei servizi pubblici resi ai cittadini (si pensi al settore sanitario, all'istruzione o alla sicurezza pubblica) e, di conseguenza, si è aperto un dibattito sul centralismo della gestione delle risorse umane e sul riconoscimento dei livelli prestazionali anche in termini qualitativi. L'ambito di discussione appare ancor più alimentato dalle conseguenze, oltre che in termini sanitari, anche sociali ed economici, della pandemia da Covid-19, che ha generato come noto, a livello globale ed europeo, una crisi che va ben oltre quella verificatasi nel 2007.

Per contrastare tali effetti sono state adottate a livello europeo delle misure straordinarie attraverso gli strumenti del bilancio a lungo termine dell'Ue, e della *Next Generation Eu*, strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa, che costituiranno il più ingente pacchetto di misure mai finanziato dall'Ue al fine di ricostruire l'Europa dopo la pandemia, con stanziamenti complessivi di circa 1.800 miliardi di euro. Il nuovo bilancio a lungo termine potenzierà i meccanismi di flessibilità volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze impreviste con il *Next Generation Eu*, con circa 750 miliardi di stanziamento, a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia per creare un'Europa post Covid-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il fulcro di *Next Generation Eu*, e metterà a disposizione 672,5 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri. L'obiettivo è attenuare l'impatto

(*) Consigliere della Corte dei conti, professore a contratto in contabilità pubblica presso Università Mercatorum.

economico e sociale della pandemia di Coronavirus e rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale, necessariamente passando attraverso un potenziamento e una rimodulazione delle modalità di azione delle amministrazioni pubbliche dei Paesi membri.

Proprio in relazione alle iniziative assunte di recente nel nostro Paese, finalizzate al potenziamento della pubblica amministrazione, da attuarsi anche mediante interventi tesi all'efficientamento delle procedure e al reclutamento e formazione del personale pubblico, già nell'estate 2020 il Parlamento, nell'ambito delle risoluzioni approvate dalle Assemblee di Camere e Senato sul Programma nazionale di riforma 2020 (Pnr 2020), aveva fornito alcune prime indicazioni di carattere generale in ordine alla predisposizione di quello che sarebbe stato il Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito Pnrr).

In particolare, in tale occasione il Parlamento impegnava il Governo "a conferire, nell'ambito degli interventi del Piano per la ripresa, un ruolo centrale: [...] *d) al rifinanziamento degli strumenti a sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo e innovazione, con particolare riferimento alla digitalizzazione delle attività produttive e dei servizi e alle dotazioni e alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché alla definizione di un programma per nuovi investimenti industriali, anche nell'ottica di incentivare il reshoring delle produzioni*".

E proprio in relazione al programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e sul programma di stabilità del medesimo anno, nel richiesto parere il Consiglio europeo aveva formulato una serie di raccomandazioni in materia di pubblica amministrazione ed alcune considerazioni (1), anche legate agli effetti che nel frattempo conseguivano dall'emergenza pandemica, in ordine alle quali si ritiene che "un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione. L'erogazione delle prestazioni sociali, le misure a sostegno della liquidità, l'anticipazione degli investimenti, ecc. potrebbero non essere efficaci se ostacolate da impedimenti nel settore pubblico. Tra le carenze figurano la lunghezza delle procedure, tra cui quelle della giustizia civile, il basso livello di digitalizzazione e la scarsa capacità amministrativa. Le procedure e i controlli devono essere attuati rapidamente, in un contesto in cui vengono significativamente incrementate le risorse pubbliche a sostegno dell'attività economica. Prima della crisi la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche era disomogenea. L'interazione online tra le autorità e la popolazione era modesta e rimane bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico. La crisi ha inoltre messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali. Per aumentare la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alle esigenze delle imprese occorre migliorare e semplificare le normative settoriali, rimuovendo nel contempo gli ostacoli alla concorrenza. Infine, un sistema giudiziario efficiente è fondamentale per un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria e sarà fondamentale nel processo di ripresa, anche mediante l'attivazione di quadri efficienti per il salvataggio e il rilancio" (2). Peraltro, non dobbiamo dimenticare che la pubblica amministrazione italiana è stata oggetto di continue riforme e che il relativo personale è stato a sua volta destinatario, ad iniziare dagli anni '90, di una serie di interventi finalizzati ad un continuo processo di rimodulazione della disciplina giuridica e a tentativi, ciclicamente ripetuti negli anni, di massimizzarne l'efficienza. Sugli aspetti peculiari che hanno caratterizzato tale percorso sarà interessante ascoltare quanto ci rappresenteranno nei loro interventi il prof. Giorgio Bolego, ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Trento e presidente di Aprna-Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale, e il professor Riccardo Salomone, ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Trento e presidente dell'Agenzia per il lavoro della Provincia autonoma di Trento.

La consapevolezza che l'amministrazione e il relativo capitale umano che la compone sono essenziali per lo sviluppo culturale, economico e sociale del Paese è ben presente anche al nuovo Governo Draghi, laddove nelle

(1) In particolare, al punto 19 delle Raccomandazioni (p. 6) si evidenziava: "L'emergenza attuale mostra inoltre la necessità di migliorare l'apprendimento e le competenze digitali, in particolare per quanto riguarda gli adulti in età lavorativa e l'apprendimento a distanza. Investire nell'istruzione e nelle competenze è fondamentale per promuovere una ripresa intelligente e inclusiva e per mantenere la rotta verso la transizione verde e digitale. A tale riguardo i risultati in termini di istruzione e formazione continuano a rappresentare una sfida importante per l'Italia. Il conseguimento delle competenze di base varia notevolmente tra le regioni e il tasso di abbandono scolastico è ben al di sopra della media dell'Unione (13,5 per cento contro 10,3 per cento nel 2019), in particolare per gli studenti che non sono nati nell'Unione (33 per cento). In un contesto di limitazione della mobilità, le disparità regionali e territoriali rischiano di inasprirsi. In quest'ottica è particolarmente importante investire nell'apprendimento a distanza, nonché nell'infrastruttura e nelle competenze digitali di educatori e discenti. L'Italia ha anche una percentuale di laureati in scienze e ingegneria inferiore alla media dell'Unione e il tasso di istruzione terziaria rimane molto basso (27,6 per cento nel 2019). Inoltre, rispetto a paesi comparabili, in Italia le imprese investono meno nella formazione in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per i loro dipendenti. Anche il basso tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati alla formazione è preoccupante, data la diminuzione dei posti di lavoro che richiedono basse qualifiche. Il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale continuano a essere più che mai cruciali per consentire ai lavoratori di acquisire competenze rilevanti per il mercato del lavoro e per promuovere una transizione equa verso un'economia più digitale e sostenibile".

(2) Ivi, punto 24, p. 8.

dichiarazioni programmatiche (3) un punto centrale è proprio dedicato alla riforma dell'amministrazione pubblica (4) che *“dovrà muoversi su due direttive: investimenti in connettività con anche la realizzazione di piattaforme efficienti e di facile utilizzo da parte dei cittadini; aggiornamento continuo delle competenze dei dipendenti pubblici, anche selezionando nelle assunzioni le migliori competenze e attitudini in modo rapido, efficiente e sicuro, senza costringere a lunghissime attese decine di migliaia di candidati”*. Ciò anche in considerazione che *“In tema di infrastrutture occorre investire sulla preparazione tecnica, legale ed economica dei funzionari pubblici per permettere alle amministrazioni di poter pianificare, progettare ed accelerare gli investimenti con certezza dei tempi, dei costi e in piena compatibilità con gli indirizzi di sostenibilità e crescita indicati nel Programma nazionale di ripresa e resilienza”*.

L'impegno trova ora riscontro nei contenuti del Pnrr presentato dal Governo il 25 aprile 2021 e comunicato alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile, e poi trasmesso, il successivo 30 aprile, alla Commissione europea. Il Piano, proprio in relazione alle già richiamate sollecitazioni contenute nelle Raccomandazioni specifiche per paese (*Country Specific Recommendations, CSR*), 2019 (5) e 2020, in relazione alle riforme orizzontali (6) evidenzia come *“La pubblica amministrazione italiana registra oggi un numero di dipendenti (circa 3,2 mln in valore assoluto) inferiore alla media Ocse (13,4 per cento dell'occupazione totale, contro il 17,7 per cento della media Ocse, secondo i dati del 2017)”* (7).

Con ciò evidenziando le conseguenze delle richiamate limitazioni al *turn over* che hanno caratterizzato gli ultimi decenni al fine di contrarre la spesa corrente del personale delle pubbliche amministrazioni. Da ciò, evidenzia il Piano, è dipeso un ricambio generazionale nell'ultimo decennio *“lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola. La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3 per cento del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo)”* (8).

Emerge, poi, un ulteriore fenomeno legato all'applicazione delle misure vincolistiche che hanno caratterizzato il pubblico impiego a far data dall'entrata in vigore dei tagli lineari del d.l. n. 78/2010 (9) e ancor prima del d.l. n. 112/2008 (10), ovvero il taglio delle risorse destinate alla formazione dei dipendenti. Infatti, si rileva come *“la carenza di nuove competenze è anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione Ict ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della pubblica amministrazione locale, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2015. Questi problemi sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali hanno infatti particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015, una riduzione di circa il 50 per cento”*. Risalta, dunque, tra le linee operative l'esigenza di alimentare le competenze al fine di *“allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna”* (11). Con ciò prevedendo che, oltre alla qualificazione del personale in entrata mediante una riforma degli accessi nella pubblica amministrazione (12), appare necessario attivare *“dei percorsi formativi*

(3) Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri incaricato, dott. Mario Draghi, esposte al Senato della Repubblica il 17 febbraio 2021, *Le riforme*.

(4) *Ibidem*: *“L'altra riforma che non si può procrastinare è quella della pubblica amministrazione. Nell'emergenza l'azione amministrativa, a livello centrale e nelle strutture locali e periferiche, ha dimostrato capacità di resilienza e di adattamento grazie a un impegno diffuso nel lavoro a distanza e a un uso intelligente delle tecnologie a sua disposizione. La fragilità del sistema delle pubbliche amministrazioni e dei servizi di interesse collettivo è, tuttavia, una realtà che deve essere rapidamente affrontata.*

Particolarmente urgente è lo smaltimento dell'arretrato accumulato durante la pandemia. Agli uffici verrà chiesto di predisporre un piano di smaltimento dell'arretrato e comunicarlo ai cittadini”.

(5) Commissione europea, Raccomandazioni del Consiglio del 20 maggio 2020, COM (2019) 512 final, punto 3: *“Migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali”*.

(6) Pnrr, parte I, *Le riforme previste dal piano*, p. 32: *“Riforme orizzontali o di contesto, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese”*

(7) Pnrr, parte II, par. 2A, *La riforma della p.a.*, p. 44.

(8) *Ibidem*.

(9) D.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*.

(10) D.l. 25 giugno 2008, n. 112, recante *“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”*.

(11) Pnrr, parte II, par. 2A, *La riforma della p.a.*, p. 45.

(12) Pnrr, parte II, par. 2A, *La riforma della p.a.*, pp. 46-47: *“In primo luogo, viene realizzata una piattaforma unica per il reclutamento nelle amministrazioni centrali. [...] In secondo luogo, pur rimanendo il concorso la modalità ordinaria per l'accesso al pubblico impiego, sono definiti altri percorsi di reclutamento. In particolare:*

differenziati per target di riferimento, altamente qualificati e certificati all'interno di un sistema di accreditamento, e individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica". (13) (14)

La già evidenziata centralità dell'amministrazione pubblica trova ulteriore attenzione nelle linee programmatiche del Ministro Brunetta, presentate alle Camere il 9 marzo 2021, e nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale siglato dal Presidente del Consiglio e dallo stesso ministro con i segretari generali di Cgil, Cisl e Uil. Vi è la convinzione pertanto che *"le pubbliche amministrazioni debbano diventare un acceleratore della crescita economica e sociale, un catalizzatore della ripresa e non un freno, come da molti oggi tendono a essere percepite"*. Nelle medesime linee programmatiche viene evidenziata l'esigenza di *"restituire dignità, orgoglio, autorevolezza e valore a chi lavora per la nostra amministrazione"*.

Come noto, una parte dei prospettati intenti sono stati oggetto delle previsioni contenute nel d.l. n. 80/2021 (15), finalizzate sia al rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, da attuarsi mediante modalità speciali per il reclutamento per l'attuazione del Pnrr, sia all'adozione di misure organizzative a supporto del sistema di coordinamento, gestione, monitoraggio, controllo dei progetti nell'ambito delle missioni individuate dallo stesso Pnrr. Inoltre, con l'art. 5 del decreto si ampliano le finalità della Scuola nazionale dell'amministrazione, integrandone i relativi compiti e prevedendo, tra le altre, attività di ricerca e di studio per l'individuazione di specifiche tipologie di formazione per il personale delle pubbliche amministrazioni preposto allo sviluppo e l'attuazione delle azioni contenute nel Pnrr. In relazione al tema del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, sarà molto interessante ascoltare quanto ci illustrerà nel suo intervento di oggi la dottoressa Francesca Gagliarducci, capo del Dipartimento per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Non si può tuttavia ignorare come, nel corso degli ultimi decenni, alle intense riforme amministrative si è accompagnata anche una visione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sempre più incentrata sull'esigenza di correlare l'inquadramento giuridico ed economico ai bisogni delle collettività in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

In tale contesto assume, altresì, rilievo la tematica, molto sentita da parte di tutte le amministrazioni ed in particolare di quelle territoriali, della difficile convivenza tra la già menzionata esigenza di contenimento della spesa corrente, legata agli equilibri di finanza pubblica, e l'uso delle risorse, tra le quali quelle umane, nel titanico tentativo di conciliare il difficile rapporto tra svolgimento delle funzioni istituzionali e risorse disponibili per esercitarle. Esigenza ancor più impellente in conseguenza delle ricordate misure straordinarie adottate per il contrasto alla pandemia in atto, che hanno imposto interventi immediati anche in ordine al ricorso a politiche di reclutamento straordinario in particolari settori dell'amministrazione (sanità, istruzione, sicurezza pubblica, ecc.). Ed in relazione al tema dei vincoli di finanza pubblica e degli equilibri di bilancio, che saranno tanto più attuali nel contesto della verifica del corretto ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, compito già affidato alla Corte dei conti – e non mi riferisco solo a quelle messe a disposizione del nostro Paese per il già richiamato Pnrr ma anche a quelle derivanti dalla copertura degli oneri derivanti

- Ai percorsi ordinari di reclutamento sono affiancati programmi dedicati agli alti profili: giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienza internazionale) da inserire nelle amministrazioni con percorsi rapidi, affiancati da una formazione ad hoc.

- Ai fini della realizzazione dei progetti del Pnrr possono essere conclusi accordi con Università, centri di alta formazione e ordini professionali per favorire la selezione e l'assunzione rapida dei migliori profili specialistici, come sta già avvenendo nel settore sanitario per far fronte alla pandemia.

- Tramite procedure analoghe viene selezionato un pool di esperti multidisciplinari per il supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e locali nella implementazione degli investimenti e delle riforme previste dal Piano. Il personale, così selezionato, è contrattualizzato a tempo determinato, a valere sui fondi che ciascuna amministrazione coinvolta è chiamata a gestire per l'attuazione dei progetti del Pnrr.

Le competenze e conoscenze acquisite dal personale in tal modo reclutato possono essere consolidate attraverso percorsi ad hoc che consentano di costruire strutturalmente capacità tecnica e amministrativa. In particolare, le esperienze e competenze maturate nelle attività di supporto tecnico alle amministrazioni per l'attuazione del Pnrr possono essere valorizzate ai fini assunzionali, in relazione al raggiungimento di milestone e target collegati ai singoli progetti, previa specifica procedura di selezione.

Il percorso di riforma è stato avviato con l'art. 10 del DL n. 44/2021, che ha introdotto meccanismi semplificati per le procedure di concorso che prevedono un ampio ricorso al digitale".

(13) Ivi, p. 50.

(14) Ciò con l'intento, entro il 2026, di migliorare la capacità formativa della pubblica amministrazione attraverso:

1) il *"Potenziamento della Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna), anche attraverso la creazione di partnership strategiche con altre università ed enti di ricerca nazionali"*;

2) la *"Riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on line (Mooc) aperti al personale della pubblica amministrazione sulle nuove competenze oggetto di intervento nel Pnrr, con standard qualitativo certificato"*;

3) la *"Creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche learning communities tematiche, per la condivisione di best practices e la risoluzione di concreti casi di amministrazione"*;

4) lo *"Sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a breve medio termine"*. (Pnrr, parte II, par. 2A, La riforma della p.a., p. 50).

(15) Recante *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per l'efficienza della giustizia"*.

dal contrasto all'emergenza pandemica (finanziati con un aumento del livello di indebitamento in deroga alle regole del *Fiscal compact*) – sono previsti diversi interventi. L'argomento verrà esaminato da diverse inquadrature: quelle della Ragioneria generale dello Stato, organo tenuto a “*garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche*”, con l'intervento del Ragioniere generale dello Stato, dottor Biagio Mazzotta; la posizione della Corte dei conti, sia in chiave prospettica, con l'intervento dell'avvocato Francesco Saverio Marini, professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università di Tor Vergata e componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, sia con riguardo alle attuali modalità con le quali la Corte, a livello centrale ma soprattutto territoriale, concorre ad assicurare la verifica della sana gestione finanziaria esercitando il controllo sugli enti territoriali ai sensi della l. n. 131/2003 (16) e del d.l. n. 174/2012 (17), come ci illustrerà il presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, dottoressa Anna Maria Lentini.

È evidente che l'enorme volume di risorse utilizzate per contrastare l'emergenza pandemica e delle ulteriori che saranno oggetto di trasferimento da parte dell'Ue per l'attuazione del Pnrr imporrà gestioni complesse. Le relative modalità organizzative e di rendicontazione, quanto al Pnrr, sono state delineate dal regolamento Ue 2021/241 (18) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e, a livello nazionale, declinate nelle disposizioni di cui al d.l. n. 77/2021 (19). La presenza di elevate risorse pubbliche da utilizzare con celerità per conseguire gli obiettivi di ripresa non esime tuttavia gli operatori – funzionari, dirigenti e amministratori pubblici chiamati alla loro gestione – a prestare le dovute cautele ed attenzioni, suscitando quel ragionevole timore nell'adottare gli atti propri che conosciamo come “paura della firma”. Tale fenomeno è ben diverso da una intenzionale *mala gestio* in grado di alimentare varie forme di responsabilità, tra le quali si annovera anche quella amministrativo-contabile, al cui accertamento è chiamata la Corte dei conti in sede giurisdizionale come previsto dall'art. 103 Cost. Orbene, la limitazione dell'elemento soggettivo alle sole ipotesi di dolo di detta forma di responsabilità, introdotto dal d.l. n. 76/2021 (20), seppur per un periodo temporale limitato al perdurare dell'emergenza pandemica prima e all'attuazione del Pnrr poi, ha generato perplessità e problemi interpretativi non di poco conto. Sul punto sarà utile seguire con attenzione quanto ci illustreranno il Procuratore generale della Corte dei conti, dottor Angelo Canale, e l'avvocato Luigi Balestra, professore ordinario in diritto privato presso l'Università Alma Mater Studiorum di Bologna e vicepresidente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

Dunque, soprattutto nel corso dell'ultimo anno, si è evidenziata la necessità della resilienza trasformativa, la possibilità di utilizzare la dura e complessa discontinuità indotta dalla pandemia per mutare l'orientamento dell'agire delle amministrazioni centrali e locali e sviluppare dinamiche innovative, come ben evidenziato dal Cnel nella *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini* (21). In detta relazione si rileva, tra l'altro, come nel corso degli ultimi anni il ricordato calo di personale nelle pubbliche amministrazioni sia stato notevole, ed in particolare negli enti locali il fenomeno risulti ancor più consistente. Infatti, il censimento generale 2019 sul personale degli enti locali redatto dal Ministero dell'interno evidenzia: “rispetto all'anno precedente il calo del personale a tempo indeterminato è stato del 3 per cento, mentre la riduzione del personale a tempo determinato è stata del 9,5 per cento. In aumento, invece, i contratti di somministrazione (+33 per cento). In diminuzione del 16 per cento anche il numero dei dirigenti in servizio presso gli enti locali. Il processo di depauperamento delle professionalità e delle competenze negli enti locali è segnalato in modo preciso dalla rilevazione che pone l'asticella del livello medio di sottodimensionamento dell'organico degli enti al 32

(16) L. 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3”.

(17) D.l. 10 ottobre 2012, n. 174, recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”.

(18) Che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

(19) D.l. 31 maggio 2021, n. 77, recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

(20) D.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”, che all'art. 21, rubricato “Responsabilità erariale”, dispone: «1. All'art. 1, c. 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: “La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”. 2. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023 [in origine il termine era al 31 dicembre 2021; l'estensione al 30 giugno 2023 è stata introdotta dall'art. 51, c. 1, lett. h, d.l. 31 maggio 2021, n. 77], la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente». La disposizione si inserisce nell'ambito di un decreto in cui la *ratio* degli interventi normativi voluti dal legislatore è stata quella di porre in essere, con assoluta urgenza, un argine alle pesanti conseguenze negative, soprattutto in ambito economico, derivanti dall'emergenza pandemica dovuta al Covid-19. Si è cercato, pertanto, di semplificare i procedimenti in materia di contratti pubblici e di edilizia, favorendo così l'accelerazione degli investimenti e dei progetti edilizi. Una volta ampliate le facoltà di decisione a livello amministrativo, al fine di evitare, a tale livello, uno stallo decisionale, dovuto principalmente alle difficoltà interpretative di un dettato normativo nebuloso e farraginoso – e pertanto alle potenziali ricadute in termini di responsabilità –, il Legislatore ha ritenuto di “alleggerire” le possibili conseguenti responsabilità, prevedendo, quindi, seppure per il limitato spazio temporale di un anno (prorogato al 30 giugno 2023 dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77), che si possa essere chiamati a rispondere non più per colpa grave, ma solo per dolo, auspicando così di sollecitare le decisioni degli amministratori.

(21) Ai sensi dell'art. 10-bis l. 30 dicembre 1986, n. 936.

per cento. Il dato medio, però, non rende giustizia della situazione in cui il 44 per cento delle amministrazioni che denunciano una mancanza di personale che si aggira intorno alla metà della pianta organica. La spinta a rafforzare la dotazione di capitale umano è caratterizzata, al contempo, dall'esigenza di rinnovare i profili delle competenze e delle capacità" (22). La tematica relativa alle amministrazioni territoriali e alle loro modalità organizzative, non solo per i richiamati motivi correlati al rapporto tra funzioni e risorse, impone una analisi sia in relazione al controllo della loro effettiva partecipazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, temi come visto ben attenzionati nel corso del Convegno sia, soprattutto, in relazione alla principale *mission* istituzionale ad essi attribuita: il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini appartenenti alle comunità di riferimento. Detti enti (e il relativo personale) nonché i modelli organizzatori dagli stessi prescelti, tra i quali ricordiamo le società partecipate, in attuazione del principio di sussidiarietà sono infatti più prossimi all'utenza ed in grado di percepire meglio i problemi sociali ed economici che in questo ultimo periodo colpiscono al cuore il tessuto sociale del Paese. La consapevolezza di questa situazione potrà meglio essere acquisita attraverso la testimonianza di chi opera sui territori e giornalmente si confronta con le sottese questioni: in particolare, le esperienze che ci verranno trasmesse dal rappresentante dell'Unione delle province italiane, il dottor Vittorio Poma, presidente dell'Unione delle province d'Italia-Lombardia e della Provincia di Pavia. Mentre, per ciò che attiene alle regioni ad autonomia differenziata, sarà interessante ascoltare la dottoressa Carmen Madonia, capo del Dipartimento della funzione pubblica e del personale della Regione Siciliana, in particolare per quanto riguarda le problematiche della gestione del capitale umano nel proprio ente. Analogo approfondimento sul fenomeno delle società pubbliche, le cui gestioni hanno alimentato negli ultimi anni un notevole dibattito sui temi della *governance* e sulle ricadute della non sana gestione societaria sugli equilibri di bilancio dei soci pubblici, nonché sui vincoli nella gestione del relativo personale, sarà oggetto dell'intervento dall'avvocato Francesco Fimmano, professore ordinario di diritto commerciale e direttore scientifico dell'Università delle camere di commercio (Universitas Mercatorum) e componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

Non può ignorarsi che il già avviato percorso, finalizzato ad invertire il richiamato trend occupazionale negativo, e sollecitato dall'esigenza di un ampliamento del personale nelle amministrazioni mediante una nuova stagione di reclutamento che contemperi anche la necessità di assumere professionalità in grado di concorrere al conseguimento degli obiettivi previsti nel Pnrr, fa emergere l'esigenza di una riflessione sull'opportunità di orientare maggiormente l'offerta formativa universitaria verso percorsi finalizzati a soddisfare le ventilate esigenze del settore pubblico di nuove specializzazioni. Ciò, anche al fine di poter concorrere ad invertire il saldo migratorio negativo che riguarda i nostri giovani talenti, che, sovente, scelgono altri luoghi ove svolgere la loro attività lavorativa quando potrebbero trovare una soddisfacente collocazione nel Paese che li ha formati. Come emerge da recenti rapporti sui flussi da e per l'Italia, il fenomeno dell'emigrazione dei giovani laureati all'estero determina non solo ricadute negative in termini occupazionali ma anche economici, atteso che la media di spesa per la relativa formazione, a carico del sistema Paese, si attesta a circa 170.000 euro (23). Peraltro, è dato rilevare come "l'ultimo anno rispecchia la tendenza complessiva: l'Italia sta continuando a perdere le sue forze più giovani e vitali, capacità e competenze che vengono messe a disposizione di Paesi altri che non solo li valorizzano appena li intercettano, ma ne usufruiscono negli anni migliori, quando cioè creatività e voglia di emergere sono ai livelli più alti per freschezza, genuinità e spirito di competizione". (24). Sul tema potranno essere oggetto di riflessione le comunicazioni del Presidente della Crui, Magnifico rettore del Politecnico di Milano, professor Ferruccio Resta.

Il quadro descrittivo appena esposto impone che l'analisi della situazione generale del pubblico impiego risulta quanto mai attuale e determinante per le scelte future non solo del legislatore, ma anche delle parti datoriali e, soprattutto, sociali. E sul punto non si potranno ignorare le considerazioni che verranno illustrate nella seconda giornata del Convegno dal dottor Sandro Colombi, Segretario generale dell'Unione italiana lavoratori (Uil)-Pubblica amministrazione, in particolare per la delicata questione delle tutele del lavoratore pubblico, astretto come ben noto tra adempimenti di doveri di natura pubblicistica (che, dopo la l. n. 190/2012 (25), hanno trovato una loro ricollocazione anche nel campo del pubblico impiego privatizzato) ed obblighi di servizio di natura contrattuale conseguenti alla privatizzazione del rapporto ormai regolato dai c.c.n.l. Proprio in relazione ai c.c.n.l. e alle sottese problematiche interpretative e attuative, sarà interessante ascoltare quanto avrà da dirci il dottor Pierluigi Mastrogiuseppe, Direttore studi, risorse e

(22) Cnel, *Relazione 2020 al parlamento e al governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 31 marzo 2021, p. 715.

(23) Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel mondo 2019*, Todi, Tau, 2019.

(24) *Ibidem*.

(25) L. 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". L'art. 54, c. 1, rubricato "Codice di comportamento", dispone: "Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia". Di fatto, reintroducendo accanto agli obblighi contrattuali del dipendente, derivanti dal rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, una serie di doveri ulteriori di natura prettamente pubblicistica.

servizi dell'Agazia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran). Ciò senza ovviamente trascurare, per quanto attiene al contenzioso che si viene ad originare nel rapporto talvolta problematico tra datore di lavoro pubblico e dipendente, le novità giurisprudenziali relative alla gestione del rapporto, che ci saranno illustrate dal dottor Guido Raimondi, presidente della Sezione IV, Lavoro, della Corte di cassazione. Mentre, per quanto riguarda il lato prettamente pubblicistico, potremmo conoscere le recenti novità sul contenzioso sul pubblico impiego nel giudizio amministrativo grazie all'intervento della dottoressa Elena Quadri, consigliere del Consiglio di Stato.

Le richiamate scelte che riguardano l'amministrazione pubblica, strategiche per il conseguimento degli obiettivi di innovazione ed efficientamento necessari a favorire la crescita economica e lo sviluppo del Paese come previsti nel ricordato Pnrr, potranno anche orientare le nuove generazioni verso rinnovate prospettive occupazionali all'interno pubblico impiego: vissuto quest'ultimo non solo nella più ampia accezione di *civil servant* ma, anche, quale traguardo personale in campo professionale, che sempre più si avvicina quanto a stimoli professionali e a prospettive di crescita e carriera all'impiego nel settore privato, pur mantenendo una serie di accentuate distinzioni da quest'ultimo. Sul tema sarà interessante ascoltare quanto vorranno illustrarci il dottor Giuseppe Tripoli, Segretario generale Unioncamere, l'avvocato Gabriele Fava, giuslavorista, componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e presidente dell'Osservatorio per le risorse pubbliche, e il dottor Paolo Nicoletti, direttore generale della Provincia autonoma di Trento.

In tale scenario, il Convegno nazionale aperto dal Presidente Guido Carlino intende creare un momento di sintesi e di proposta in un contesto di stretta interconnessione tra prestazione di servizi pubblici ed esigenze del libero mercato, nella prospettiva di una progettualità che involga ampi assetti economici, logistici e sociali: scenario all'interno del quale è necessario che la pubblica amministrazione partecipi come attore primario e consapevole. Ciò, tenendo in debita evidenza il quadro prospettico che vedrà il Paese alle prese con un imponente opera di interventi finalizzati al rilancio infrastrutturale ed economico attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea; opera che non può prescindere dall'apporto di tutte le professionalità di cui dispone e disporrà l'amministrazione pubblica. Tali temi, oltre quelli affrontati dai vari relatori, saranno oggetto della tavola rotonda nel pomeriggio di domani, moderata dal dottor Francesco Cerisano, giornalista di *Italia Oggi*, al quale interverranno: il dottor Angelo Buscema, giudice della Corte costituzionale; l'on. dott. Federico D'Inca, Ministro per i rapporti con il Parlamento; l'on. dott. Claudio Borghi, componente della Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati; il professor Flavio Deflorian, Magnifico rettore dell'Università degli Studi di Trento; il dottor Angelo Raffaele Margiotta, segretario generale della Confederazione generale sindacati autonomi lavoratori (Confasal); il dottor Luca del Vecchio, direttore dell'Area scienze della vita e ricerca di Confindustria; il professor Efsio Gonario Espa, coordinatore del Dipartimento di economia, finanza e statistica della Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna).

IL PUBBLICO IMPIEGO DALLE RIFORME DEGLI ANNI '90 AD OGGI

Giorgio Bolego (*)

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Il decennio della privatizzazione “spinta”*. – 3. *La legislazione di inizio millennio*. – 3.1. *La c.d. riforma Brunetta e le contropunte della riforma Madia*. – 4. *Alcune differenze tra disciplina del lavoro pubblico e privato*. – 5. *La fase attuale: la quinta riforma (transitoria) della pubblica amministrazione*. – 6. *Considerazioni in riepilogo*.

1. *Premessa*

Il tema delle riforme del pubblico impiego è molto ampio e articolato; cercherò, dunque, di focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti che ritengo particolarmente significativi non solo in chiave retrospettiva, ma anche prospettica.

D'altro canto, la storia della privatizzazione del pubblico impiego – intesa come estensione delle regole del diritto del lavoro privato ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (1) – è nota. Ha la sua premessa nella legge delega n. 421/1992 e la sua prima attuazione nel d.lgs. n. 29/1993 e successivi decreti correttivi, a mezzo dei quali è stata introdotta una riforma che non ha eguali in altri Paesi europei (2). Tale riforma ha poi subito una significativa modifica ad opera dei c.d. decreti Bassanini del 1997-98 (3); una “codificazione” con l'emanazione del d.lgs. n. 165/2001, successivamente modificato nel 2009 (con la c.d. riforma Brunetta) (4) e nel 2017 (con la c.d. riforma Madia) (5). Da qualche mese si sta ragionando sulla sua ennesima rivisitazione, soprattutto al fine di adeguare l'apparato burocratico alla “messa a terra” delle ingenti risorse stanziare dall'Ue. Quest'ultimo dato, come si cercherà di evidenziare, costituisce l'elemento nuovo e probabilmente qualificante posto che, in questo periodo, l'apparato amministrativo e il personale che lo popola non è visto come impedimento allo sviluppo economico, ma come strumento indispensabile per dare attuazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) (6).

Sta di fatto che la riforma di cui discuteremo in questa “due giorni” è la quinta riforma della pubblica amministrazione italiana in trent'anni. Cinque riforme, dunque, anche diverse per ampiezza, profondità, coerenza delle modifiche apportate, ma tutte collocabili sulla linea della privatizzazione-contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la quale, in definitiva, si regge sull'idea di fondo che il privato funziona comunque meglio del pubblico. Da tale considerazione è nato un indirizzo generale, quello del *new public management*, che ha impattato sul sistema della pubblica amministrazione nella misura in cui si sono portati – o si è cercato di portare – i criteri di funzionamento delle aziende private all'interno degli apparati che sono comunque rimasti pubblici. La privatizzazione, infatti, non ha agito sulla figura del datore di lavoro pubblico, ma sulla disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (7).

Detta privatizzazione, peraltro, non ha avuto un andamento lineare, ma parabolico anche in ragione delle diverse risposte fornite agli interrogativi da sempre presenti: come si fa a tutelare l'interesse pubblico attraverso lo strumento negoziale che, per sua natura, mette a confronto gli interessi particolari dei soggetti contraenti? (8) Come si fa a “realizzare la logica d'impresa quando il datore di lavoro è frequentemente dalla stessa parte dei dipendenti” (9). È possibile fare impresa laddove ci si limita a fingere che il mercato ci sia? (10).

(*) Professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Trento e Presidente di Aprna-Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale.

(1) In tal senso, v. M. Rusciano, *Privatizzazione del pubblico impiego e unificazione normativa del lavoro*, in A. Lettieri (a cura di), *Ripensare il sindacato*, Milano, Angeli, 1988, 213 ss.

(2) Cfr. F. Carinci, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego “privatizzato”*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2013, 493; sulle ragioni di tale radicale riforma in Italia, v. M. D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”*, in F. Carinci, M. D'Antona (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Dal d.lgs. n. 29/1993 ai d.lgs. n. 396/1997, 80/1998 e 387/1998. Commentario*, Milano, Giuffrè, 2000, XLV.

(3) Si tratta dei d.lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998; per un'analisi complessiva di tale riforma, v. F. Carinci, M. D'Antona (diretto da), *op. cit.*

(4) Per una dettagliata analisi di tale riforma, v. F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La terza riforma del lavoro pubblico. Commentario al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, aggiornato al “collegato lavoro”*, Milano, Ipsoa, 2011.

(5) Per quest'altra riforma, v. G. Ricci, F. Di Noia, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la riforma Madia e i rinnovi contrattuali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2017, 327.

(6) Cfr. N. Zucaro, *Pubblica amministrazione: la svolta e i rischi*, in <www.eticapa.it>, 26 marzo 2021; nonché E. Giovannini, *Risorse umane chiave nel Pnrr*, in *Avenire*, 16 maggio 2021.

(7) In tal senso, v. A. Bellavista, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2010, 129.

(8) G. Beato, *Le carenze di sistema del lavoro pubblico privatizzato: opinioni e vicende*, in <www.eticapa.it>, 2 marzo 2018.

(9) G. Amato, *Impiego pubblico fra malessere e inefficienza*, in A. Lettieri (a cura di), *op. cit.*, 153.

(10) R. Del Punta, *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2020, 12^a ed., 39.

Questi problemi erano ben presenti ai teorici della riforma (Franco Carinci e Massimo D'Antona in testa), i quali avevano anche ideato i modelli per stabilire ragionevoli punti di bilanciamento. Tuttavia, la prassi affermata negli anni successivi ne ha ridimensionato le aspettative e porta ora a guardare con scetticismo gli effetti della privatizzazione (11).

2. Il decennio della privatizzazione "spinta"

Gli studiosi che hanno scritto sull'evoluzione normativa del pubblico impiego evocano l'immagine del "cantiere aperto", di cui non si conosce ancora l'opera realizzata, anche in ragione del movimento pendolare dell'interventismo legislativo che ha caratterizzato le varie fasi.

Eppure, i principi guida della contrattualizzazione del pubblico impiego non sono cambiati: efficienza, razionalizzazione del costo del lavoro, miglior utilizzo delle risorse umane costituiscono gli obiettivi della riforma e da quasi trent'anni risultano scolpiti nell'art. 1 del t.u. sul pubblico impiego.

V'è da dire, peraltro, che il periodo della privatizzazione "spinta", volta a portare l'intero mondo del lavoro sotto l'egida del diritto privato (12), è durato poco poiché, come da più parti rilevato, solo il decennio 1992-2003 può essere ricordato per la realizzazione del progetto di privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, portando a compimento la delega contenuta nella l. n. 421/1992 (13).

In relazione a quel decennio è possibile affermare che alcuni obiettivi sono stati pienamente raggiunti: 1) la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, con tutto ciò che ne consegue in relazione alla fase di costituzione, gestione e cessazione del rapporto di lavoro con atti negoziali anziché amministrativi; 2) il trasferimento della giurisdizione sul rapporto di lavoro pubblico dal giudice amministrativo al giudice del lavoro; 3) il passaggio dell'intera tematica dall'ambito dello studio dei cultori del diritto amministrativo a quello proprio dei giuslavoristi. Si tratta di tre variazioni importanti rispetto alla disciplina pubblicistica precedente, poiché nel ricostruire una materia dal punto di vista giuridico risulta essenziale sia il modo di regolare le controversie, sia l'impostazione seguita nello studio della stessa. I principi del diritto civile sono diversi da quelli del diritto amministrativo, così come diverse sono le posizioni giuridiche soggettive, il modo di affrontare e istruire i processi e di assumere le decisioni nella giurisdizione ordinaria rispetto a quella amministrativa.

Tuttavia, come è stato rilevato (14), mentre avveniva il passaggio di mano del pubblico impiego si verificavano ulteriori cambiamenti, estranei come tali al processo che si sta esaminando, ma che su di esso hanno lasciato un segno importante: la precarizzazione della dirigenza (attraverso l'introduzione di meccanismi di *spoils system*); l'aumento dei lavoratori precari ai livelli inferiori; la creazione di una vasta area di lavoro para-pubblico.

Il primo di tali cambiamenti, favorito dall'estensione della logica privatistica anche alla dirigenza pubblica, con l'introduzione della distinzione tra contratto di lavoro a tempo indeterminato e incarico dirigenziale a termine, ha finito per accentuare la dipendenza dalla politica dei livelli superiori dell'impiego pubblico, con buona pace di un altro principio ispiratore della riforma: la separazione tra politica e amministrazione (15).

La diffusione del precariato, attraverso il ricorso massivo ai contratti di lavoro flessibile, invece, ha portato al reclutamento discrezionale e caratterizzato da un uso disinvolto della disciplina del codice civile e delle leggi speciali in materia di lavoro, che consentivano al datore di lavoro pubblico di utilizzare un'ampia gamma di tipologie contrattuali flessibili senza incorrere nel rischio della trasformazione in contratto di lavoro normale. Al riguardo, si segnala che l'attuale art. 36, c. 5, d.lgs. n. 165/01 è stato introdotto nel 1998, con il d.lgs. n. 80.

Un terzo cambiamento ha riguardato il proliferare delle società a partecipazione pubblica: le amministrazioni, messe nell'impossibilità di assumere per ragioni di contenimento della spesa pubblica, hanno costituito un vasto apparato di società o fondazioni definite pubbliche (perché non stanno sul mercato), che occupano centinaia di migliaia di persone (dipendenti, dirigenti, presidenti e consiglieri d'amministrazione). Inizialmente tali lavoratori sono stati assunti senza concorso e stavano fuori dai rigori della spesa con i quali si confrontano quotidianamente i ministeri e le altre amministrazioni pubbliche "tradizionali". A tale situazione ha cercato di porre rimedio la l. n. 124/2015.

In questo periodo, inoltre, la contrattazione collettiva ha svolto un ruolo relevantissimo sia nell'avvicinamento del pubblico impiego alla disciplina privatistica, sia nel superamento della giungla retributiva generata dalle "leggine" dedicate a singoli settori. Tuttavia, con l'andar del tempo, soprattutto la contrattazione integrativa si è dimostrata poco idonea a stabilire le giuste e adeguate differenziazioni legate al merito. Da ciò la creazione giurisprudenziale del danno

(11) Cfr. C. D'Orta, *L'organizzazione delle PA dal diritto pubblico al diritto privato: fallimento di una riforma*, in *Lav pubbl. amm.*, 2011, 27; S. Cassese, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 314.

(12) Secondo l'auspicio di M. Rusciano, *op. cit.*, 214.

(13) Per una puntuale ricostruzione dell'evoluzione storica della disciplina di quel periodo, v. C. Zoli, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico a dieci anni dalla riforma: oscillazioni e assestamenti*, in M. Cammelli, G. Sciuolo (a cura di), *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni '90, un primo bilancio*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2003, 123 ss.

(14) Cfr. S. Cassese, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., 316.

(15) Critiche allo *spoils system* sono venute da S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, 1341, in aperta critica all'orientamento adottato dalla Corte costituzionale con ord. n. 11/2002.

da contratto integrativo illegittimo, quale reazione della giurisprudenza contabile alle ipotesi di sottoscrizione di accordi decentrati con clausole affette da nullità in quanto in contrasto con i vincoli risultanti dalla contrattazione nazionale (16).

3. La legislazione di inizio millennio

A queste criticità ha cercato di reagire il legislatore del nuovo secolo con una serie di misure che hanno irrigidito il modello gestionale del lavoro pubblico contrattualizzato e, soprattutto, realizzato una sempre più marcata differenziazione dalla disciplina del lavoro privato.

Come rilevato da Franco Carinci, dall'aprirsi del nuovo decennio del secolo, la spinta originaria della privatizzazione – volta a ricondurre l'intero universo del lavoro ad una "casa comune" (17) – "si è esaurita, per lasciare il passo ad una contro-spinta verso una rinnovata diversità di disciplina fra impiego pubblico e lavoro privato" (18). Tale involuzione è avvenuta attraverso una precisa tecnica legislativa sviluppatasi con continuità dalla riforma Biagi in poi: quella di riformare la disciplina per il lavoro privato lasciandola invece invariata per il settore pubblico. Così, il d.lgs. n. 276/2003 ha stabilito che "il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e il loro personale" (19); ma analoghe disposizioni sono contenute nella l. n. 92/2012, nel d.lgs. n. 81/2015 e nel d.l. n. 86/2018, convertito in l. n. 96/2018, così determinando "una sorta di spinta centrifuga che porta riaprire la forbice nella disciplina del lavoro individuale fra impiego pubblico e impiego privato" (20).

D'altro canto, qualcuno prima di altri, agli albori del movimento di privatizzazione, aveva già inquadrato e fissato in maniera sintetica e definitiva la principale criticità immanente alla contrattualizzazione del pubblico impiego: è difficile realizzare la logica d'impresa quando le dinamiche della contrattazione risultano profondamente diverse da quelle che caratterizzano il settore privato. Il singolo dipendente non può negoziare individualmente col datore di lavoro pubblico (21) e le risorse destinate alla contrattazione collettiva vengono stanziare prima (22). Inoltre, in ragione delle difficoltà nel realizzare effettivi incrementi di produttività, nel settore pubblico per premiare il merito è necessaria la costituzione di fondi attraverso i risparmi di spesa derivanti dai pensionamenti: tale meccanismo ha certamente un pregio contabile, in quanto si auto-finanzia; ma ha poco a che fare col merito, posto che il fondo così formato potrebbe risultare insufficiente a premiare quando ci sono i presupposti, ma potrebbe anche premiare troppo (o troppi) quando le risorse sono disponibili (e vanno comunque spese per effetto di una prassi consociativa di fatto).

Si tratta di criticità significative rispetto alle quali il legislatore ha reagito, irrigidendo il sistema e contribuendo alla formazione di quel modello di lavoro pubblico (e di pubblica amministrazione) che è risultata inadeguata a soddisfare le esigenze del periodo pandemico e, ancor meno, quello di auspicata ripresa.

3.1. La c.d. riforma Brunetta e le contropunte della riforma Madia

Nel tentativo di superare tali criticità è intervenuto anche il d.lgs. n. 150/2009, la cui finalità, in estrema sintesi, consisteva nel porre rimedio a quelle che sono state definite le più importanti "storture del sistema, improntate a un eccesso di contrattualizzazione e a una carenza di capacità e di autonomia della dirigenza", con conseguente passaggio ad un modello caratterizzato da un "ruolo esorbitante della legge" aderendo a una "visione autoritaria ed etero diretta degli apparati burocratici" (23).

In effetti, tra le più importanti innovazioni introdotte dalla c.d. riforma Brunetta si può annoverare: la ri-legificazione di diverse materie, prima negoziabili; l'esplicito riconoscimento dell'inderogabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 165/2001 rispetto all'intervento regolatore dell'autonomia collettiva (24); la predeterminazione per legge di alcuni contenuti normativi dei contratti collettivi e ancor più di quelli integrativi (25); la riduzione dei comparti di contrattazione collettiva; la centralizzazione della struttura contrattuale; la farraginosità delle procedure contrattuali anche per

(16) Cfr. V. Tenore (a cura di), *Manuale del pubblico impiego privatizzato*, Roma, Epc, 2015, 3^a ed., 131; sul punto sia consentito rinviare anche a G. Bolego, *Sul danno da contrattazione integrativa nel settore pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2019, 4, 17.

(17) V. *supra*, testo e nota 12.

(18) Così F. Carinci, *Contrattazione e contratto collettivo*, cit., 534.

(19) Così dispone l'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 276/2003.

(20) Così, ancora, F. Carinci, *Contrattazione e contratto collettivo*, cit., 535.

(21) Sul punto, v. A. Boscato, *La specialità del lavoro pubblico. Fonti legali e fonti contrattuali nella progressiva evoluzione del sistema normativo tra organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2018, 3, 1.

(22) È una delle principali critiche generalmente rivolte alla peculiare struttura della contrattazione collettiva nel settore pubblico.

(23) Così, A. Garilli, *Breve storia di una riforma incompiuta*, in A. Garilli et al., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la riforma Madia*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, 1 ss.

(24) L'inderogabilità con sostituzione automatica delle clausole difformi, senza determinare la nullità dell'intero contratto collettivo ai sensi degli artt. 1339 e 1419, c. 2, c.c. si riferisce ai seguenti casi: remunerazione del merito e tipologia dei premi (art. 29 d.lgs. n. 150/2009; violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti alla contrattazione integrativa da norme legali e dalla contrattazione nazionale (art. 54 d.lgs. n. 150/2009); disciplina e procedimento disciplinare (art. 68 d.lgs. n. 150/2009).

(25) Tra le disposizioni in questione, l'obbligo di prevedere almeno tre aree funzionali per il sistema di classificazione, le progressioni di carriera solo per concorso pubblico, l'accesso dall'esterno per le posizioni apicali, la destinazione alla premialità individuale di una quota prevalente nella contrattazione collettiva integrativa, i criteri predefiniti per legge per le progressioni orizzontali.

effetto dell'abrogazione del termine massimo con un possibile incremento della durata delle trattative; il venir meno dell'autorizzazione del Governo per la sottoscrizione da parte dell'Aran dei contratti collettivi, con un deciso rafforzamento del ruolo della Corte dei conti (26); il rafforzamento delle p.a. e dei dirigenti in virtù di meccanismi atti a superare eventuali stalli negoziali dei contratti collettivi nazionali di comparto e di quelli integrativi (27).

Tali misure, peraltro, sono state in larga parte neutralizzate dal blocco della contrattazione collettiva introdotto dal d.l. n. 78/2010 e reiterato nei cinque anni successivi sino al pronunciamento della Corte costituzionale con la nota sentenza n. 178/2015 (28). Infatti, solo a cavallo tra il 2017 e il 2018 sono stati sottoscritti i contratti collettivi nazionali relativi ai quattro nuovi comparti in cui è ripartita la p.a. dopo il contratto collettivo nazionale quadro stipulato in sede Aran il 13 luglio 2016; il c.c.n.l. 23 dicembre 2017, Funzioni centrali; il c.c.n.l. 21 febbraio 2018, Funzioni locali; il c.c.n.l. 8 febbraio 2018, Istruzione e ricerca; il c.c.n.l. 23 febbraio 2018, Sanità.

Tali rinnovi contrattuali, inoltre, hanno subito l'influenza dell'intesa Governo-sindacati del 30 novembre 2016, sottoscritta dopo l'emanazione della legge delega, ma prima dell'emanazione dei decreti delegati. Con tale intesa, infatti, il Governo ha assunto specifici impegni in ordine alle modifiche da introdurre rispetto alla riforma Brunetta. In particolare, nella rubrica "Relazioni sindacali" vi è un'esplicita dichiarazione di *policy* circa la futura regolamentazione finalizzata a: "rivedere gli ambiti di competenza, rispettivamente della legge e della contrattazione, privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro"; sviluppare la partecipazione sindacale nei nuovi contratti collettivi; riformare, limitandolo, l'atto unilaterale motivato delle amministrazioni sottoponendolo a ulteriori condizioni e limiti temporali rispetto alla disciplina allora vigente.

Di conseguenza, in relazione al d.lgs. n. 75/2017, la prima modifica da considerare concerne la novellazione dell'art. 2, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, che determina un significativo cambio di rotta rispetto alla riforma Brunetta riportando la disciplina al suo spirito originario: se a partire dal 2009 era la singola disposizione legislativa a poter prevedere "volta per volta" la derogabilità ad opera dell'autonomia collettiva, con la riforma Madia la derogabilità è disposta in via preventiva e generale: a) in tutte le materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 40, c. 1; b) nel rispetto dei principi stabiliti dal d.lgs. n. 75/2017; c) ad opera del c.c.n.l., malcelando così la diffidenza del legislatore nei confronti della contrattazione integrativa. Così la contrattazione collettiva nazionale è stata legittimata, quanto meno potenzialmente, a svolgere una funzione incisiva nella regolazione dei profili collettivi e individuali del rapporto di lavoro, con una forte attenuazione dei vincoli imposti dalla etero-regolamentazione.

V'è comunque da dire che le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 75/2017 non stravolgono l'impianto ridisegnato nel 2009; piuttosto, intervengono su alcune delle criticità emerse nella sua fase applicativa. Infatti, le modifiche più incisive riguardano il tema del rapporto tra legge e contrattazione collettiva, con un ritorno alla prevalenza di quest'ultima; tuttavia, sul piano dell'autonomia collettiva, l'assetto dei livelli non ne esce scalfito, risultando confermata la predominanza della contrattazione collettiva nazionale, alla quale viene peraltro assegnato il compito di intervenire su alcune materie (ad esempio, con l'art. 40, cc. 4-*bis* e 4-*ter*, si prevedono clausole di contrasto all'assenteismo e di razionalizzazione dei fondi per la contrattazione integrativa).

Va inoltre segnalata, dopo la tornata dei rinnovi contrattuali del 2018, l'attribuzione di ampie funzioni alle organizzazioni sindacali a livello aziendale soprattutto in materia di relazioni sindacali allorché – quale limite al potere unilaterale del datore di lavoro – oltre all'informazione, sono state introdotte ulteriori forme di partecipazione sindacale: il confronto e l'istituzione di organismi paritetici per l'innovazione.

Si tratta di istituti importantissimi mediante i quali le organizzazioni sindacali possono fornire indicazioni in merito alle soluzioni adottabili, ma che presentano anche il rischio di assoggettare il potere decisionale del dirigente-datore di lavoro all'atteggiamento interdittivo delle rappresentanze sindacali a livello aziendale (29).

In estrema sintesi, se è possibile apprezzare alcune delle modifiche apportate dal legislatore della quarta riforma, sarebbe un'ingenuità ritenere risolte tutte le criticità che caratterizzano il sistema dei rapporti collettivi e individuali nel lavoro pubblico, così come non si può mancare di rilevare le differenze rispetto al settore privato, ove il ruolo della contrattazione aziendale è ampiamente valorizzato anche in chiave derogatoria alle disposizioni di legge e di contratto collettivo nazionale (cfr. art. 8 l. n. 146/2011) (30).

(26) Infatti, al giudice contabile è riconosciuto un potere di controllo che rasenta il merito delle clausole contrattuali con un potere interdittivo per la stipulazione dei contratti collettivi nazionali di comparto.

(27) In ordine a tali aspetti v. C. Zoli, *La struttura della contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in L. Fiorillo, A. Perulli (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2013, 162 ss.

(28) Cfr. Corte cost. 24 giugno 2015, n. 178, in *Giur. cost.*, 2015, 1651, con nota di L. Fiorillo, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: una nuova interpretazione sistematica della Corte costituzionale*; sul punto, v. anche S. Sciarra, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, 183.

(29) Sul punto, v. G. Beato, *op. cit.*, 65.

(30) Riguardo all'aziendalizzazione del sistema dei rapporti collettivi in relazione al settore privato, parla V. Bavaro, *L'aziendalizzazione nell'ordine giuridico-politico del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2013, 213.

4. Alcune differenze tra disciplina del lavoro pubblico e privato

Alla luce del descritto movimento pendolare dell'interventismo legislativo, che ha caratterizzato i trent'anni della riforma, parlare di tendenziale convergenza o, addirittura di unicità dei modelli e dei rapporti di lavoro tra settore privato e pubblico privatizzato, non pare corretto.

Piuttosto, la disciplina vigente mette in luce che il mondo del lavoro risulta caratterizzato dalla compresenza di tre modelli: agli estremi si collocano i rapporti di lavoro privato in senso stretto ed i rapporti di lavoro pubblico (c.d. non contrattualizzati (31)); nel mezzo si collocano i rapporti di lavoro alle dipendenze delle p.a.: rapporti di lavoro che risultano sempre meno privatizzati e caratterizzati dal progressivo recupero di elementi tipici del rapporto pubblicistico, anche se, con la riforma del 2017, si è cercato di rivitalizzare il ruolo della contrattazione collettiva, ma senza evitare il rischio di logiche cogestionali di tipo corporativo.

Sotto quest'ultimo profilo, suscita molte perplessità la nuova formulazione dell'art. 40, c. 3-bis, d.lgs. n. 165/2001, che ha superato quella precedente, per effetto della quale occorreva destinare la quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti accessori alla *performance* individuale. Così, se si ridimensiona il fin troppo rigido modello di incentivazione etero-imposto dalla riforma Brunetta, fondato sulle tre fasce, ora il rischio è che la descritta quota possa essere destinata in maniera totale o, comunque, nettamente maggioritaria alla *performance* della struttura e alla prassi consociativa che ne deriva.

Resta il fatto che per superare tale prassi sarebbe opportuna una modifica della cultura negoziale attraverso la responsabilizzazione dei differenti soggetti e la reciproca distinzione dei ruoli. Soprattutto, pare imprescindibile incidere sulla distinzione del rapporto politica-amministrazione, ridimensionando il controllo della prima sulla seconda con un ampliamento del ruolo e delle funzioni della dirigenza. Il controllo della politica, infatti, condiziona in misura marcata gli esiti della contrattazione collettiva, sia nazionale, frequentemente utilizzata per acquisire il consenso dei sindacati e dei lavoratori, sia integrativa (32).

In mancanza di un'effettiva autonomia e di un'assenza di condizionamenti da parte della politica nelle sue differenti articolazioni organizzative, il dirigente pubblico, i cui poteri manageriali sono già fin troppo compressi da un coacervo di complesse regole organizzative e procedurali, imposte da un intervento fin troppo penetrante del legislatore, non potrà esercitare pienamente i poteri datoriali, come avviene nel settore privato.

Anche per queste ragioni, il lavoro pubblico privatizzato si configura sempre più diverso rispetto a quello privato in senso stretto (33). Certo, dopo la contrattualizzazione, il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione non è configurabile come rapporto di lavoro speciale (34); nondimeno esso presenta significativi tratti di disciplina speciale, posto che tante e importanti sono le differenze in ragione di quelle norme che più che proteggere i lavoratori pubblici tendono a proteggere l'amministrazione dalle prassi contrattuali o gestionali che incidono sulla spesa pubblica. Faccio solo alcuni esempi. Il lavoro straordinario, nel settore privato, è limitato a fini di tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore; nel settore pubblico, invece, è contingentato per contenere la spesa. In tema di mansioni, nel settore privato vale la regola della promozione automatica in caso di svolgimento di mansioni superiori per più di sei mesi (35); nel pubblico ciò non è possibile e le progressioni verticali sono soggette a procedura concorsuale (36) (sia pur con riserva di posti). L'esercizio del potere disciplinare è discrezionale nel settore privato; in quello pubblico è obbligatorio e va esercitato anche a rapporto di lavoro cessato se la sanzione applicabile è quella del licenziamento (37).

L'impatto di questa diversità di disciplina è emerso con chiarezza in uno degli ultimi convegni in presenza a cui ho partecipato nel 2019 (38). In apertura del convegno il prof. Mattia Persiani ha esordito affermando che nel settore privato siamo afflitti dall'art. 41 Cost. e dal principio edonistico che deriva dalla libertà di iniziativa economica; gli ha fatto eco il prof. Alessandro Bellavista rilevando che nel settore pubblico siamo afflitti dall'art. 97 Cost. e, forse ancor di più, dall'art. 81, che ha costituzionalizzato il vincolo del pareggio di bilancio. Pare difficile trovare un modo più esplicito per marcare le differenze di disciplina tra lavoro nel privato e nel pubblico.

Tale diversità di disciplina ha caratterizzato anche il periodo di emergenza sanitaria, durante il quale se nel settore privato sono state introdotte misure drastiche attraverso regole di carattere generale (chiusura delle attività, blocco dei licenziamenti, intervento degli ammortizzatori sociali), per il settore pubblico sono state fissate regole diverse e ben

(31) Si tratta dei rapporti di lavoro elencati all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001 e che riguardano i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle forze di Polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia; il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, i professori e ricercatori universitari.

(32) Sul punto, v. G. Ricci, F. Di Noia, *op. cit.*

(33) In tal senso, v. D'Orta, *op. cit.*, 454 ss.

(34) In tal senso, fin dal titolo, A. Boscati, *op. cit.*

(35) Cfr. art. 2103 c.c., come novellato dall'art. 3 d.lgs. n. 81/2015.

(36) Cfr. art. 52 d.lgs. n. 165/2001.

(37) Da ultimo, v. Cass. 5 luglio 2021, n. 18948.

(38) Mi riferisco al Seminario annuale sul tema "Le fonti del diritto del lavoro attraverso la giurisprudenza", Bologna, 21-22 novembre 2019.

più penetranti anche sul piano gestionale (collocazione di tutti i lavoratori in *smart working*, anche con l'utilizzo di propri strumenti tecnologici; utilizzo di ferie e riposi non goduti per il personale addetto alle attività non svolgibili in modalità agile; fino alla messa in disponibilità con retribuzione piena quale *extrema ratio* per i lavoratori non diversamente impiegabili) (39).

A queste diversità si aggiunge la questione sulla quale si sono concentrate le maggiori critiche nei trent'anni di privatizzazione, che attiene al regime giuridico della dirigenza pubblica.

In proposito, il tema centrale riguarda la figura del dirigente-datore di lavoro pubblico in ragione della sua debolezza sia come controparte negoziale (frequentemente scavalcata dai soggetti politici), sia come organizzatore del fattore lavoro, cioè in sede di adozione delle “determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro” (40) (c.d. micro-organizzazione). Quest'ultima, che costituisce la funzione tipica del *manager*, risulta poco approfondita in dottrina per la sua ordinarità e, soprattutto, per la sua dimensione circoscritta alla miriade di vicende interne degli uffici pubblici (41). Ciò non toglie che proprio la micro-organizzazione costituisce l'oggetto privilegiato di frequenti incursioni della controparte sindacale nelle “capacità e poteri del privato datore di lavoro” attribuite ai dirigenti dall'art. 5 del d.lgs. n. 165/2001.

In questo ambito, fino alla revisione operata con il d.lgs. n. 150/2009, lo strumento utilizzato dalla controparte sindacale era costituito dagli “istituti di partecipazione” (art. 9 t.u.), poi declinati dai c.c.n.l. di comparto nelle forme della informazione, consultazione, concertazione. Si tratta di istituti importanti a mezzo dei quali le rappresentanze dei lavoratori possono suggerire o proporre soluzioni innovative e funzionali al miglioramento organizzativo. Tuttavia, nella dinamica delle relazioni sindacali, il momento critico risiede nel loro utilizzo a fini di interdizione delle scelte manageriali – anche le più minute, ma utili e necessarie per il buon funzionamento dei servizi – che in qualche modo trovassero la contrarietà di qualche loro rappresentato. In tali ipotesi, come è stato rilevato, si innesca subito un confronto all'esito del quale al dirigente rimane solo la scelta se insistere sulla “micro-decisione” ipotizzata, sapendo in anticipo che il rappresentante sindacale andrà a lamentarsi con il vertice politico, oppure fare acquiescenza per quieto vivere e non mettere a repentaglio il proprio *status* lavorativo.

Questa dinamica, nascosta all'attenzione dei non addetti ai lavori, è capace di condizionare in modo decisivo l'esercizio dei poteri datoriali, l'organizzazione degli uffici pubblici e, quindi, la qualità dei servizi resi all'utenza. Come anticipato, il decreto Brunetta, nel 2009, pose un argine a tale situazione prevedendo il solo obbligo “dell'informazione” sulle determinazioni in parola. Tuttavia, il d.lgs. n. 75/2017 ha reintrodotto la formula delle “ulteriori forme di partecipazione”, puntualmente declinate dai c.c.n.l., nella tornata del 2018, nelle forme del confronto, che potrebbero generare difficoltà all'operare del dirigente in sede di determinazione delle misure micro-organizzative (42).

Non meno impattante risulta il principio della temporaneità degli incarichi, introdotto nell'aprile 1998 con il d.lgs. n. 80 (quello della “seconda privatizzazione”), da cui deriva la separazione fra il rapporto di lavoro del dirigente statale, che rimane a tempo indeterminato, e il “rapporto d'ufficio”, regolato con un provvedimento di conferimento dell'incarico in cui “sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice” (43). Ancor oggi, sono queste le “regole d'ingaggio” dei dirigenti pubblici di carriera, da cui deriva la differenza tra l'essere dirigente e lo svolgere le funzioni dirigenziali.

Si tratta di un modello certamente diverso dallo *spoils system* del sistema statunitense (che implica la cessazione del rapporto di lavoro); tuttavia, rappresenta una misura che incide sulla stabilità del rapporto di ufficio del dirigente pubblico e sulla continuità del lavoro amministrativo; sicché la garanzia dell'imparzialità delle scelte della pubblica amministrazione è affievolita per la prevalenza dell'orientamento politico. Ciò vale a maggior ragione ove si consideri che il legislatore, con due norme contenute in altrettanti decreti-legge del 2010 e 2011, tuttora vigenti, ha stabilito che al dirigente può essere conferito un altro incarico di livello inferiore, “anche in assenza di valutazione negativa”, “in dipendenza di processi di riorganizzazione” (44), nonché “prima della scadenza dell'incarico”, “in relazione a motivate esigenze organizzative” (45). Con ciò la legislazione vigente ha indotto, fra l'altro, un fenomeno anomalo di riorganizzazione delle tecnostrutture amministrative pubbliche, che vengono attivate con il solo scopo di introdurre modifiche d'incarico ad alcuni dirigenti di quell'amministrazione.

Tali misure hanno portato ad un indebolimento del ruolo manageriale del dirigente pubblico, che risulta sempre meno affrancato dall'ingerenza della politica, con buona pace del principio di separazione tra politica e amministrazione.

(39) Sul punto, v. A. Tursi, *Il lavoro agile al tempo del coronavirus*, in M.T. Carinci, A. Tursi, *Licenziamento, subordinazione e lavoro agile tra diritto giurisprudenziale e diritto emergenziale*, Torino, Giappichelli, 2020, spec. 103 ss.

(40) Così l'art. 5, c. 2, d.lgs. n. 165/2001.

(41) G. Beato, *op. cit.*, 90.

(42) Sul punto, v. A. Bellavista, *op. cit.*, 135.

(43) Così l'art. 19, c. 2, d.lgs. n. 165/2001.

(44) V. art. 9, c. 32, d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010.

(45) V. art. 1, c. 18, d.l. n. 138/2011, convertito dalla l. n. 148/2011.

5. La fase attuale: la quinta riforma (transitoria) della pubblica amministrazione

Evidenziate alcune delle criticità più significative delle nostre p.a., portiamo ora l'attenzione sulla fase attuale, in relazione alla quale il primo dato da considerare è che ci troviamo in un momento drammatico, ma completamente diverso sia da quello dei primi anni '90 del secolo scorso (erano gli anni della svalutazione della lira), sia da quello del 2009 (gli anni della crisi economico-finanziaria). Il periodo attuale è, infatti, caratterizzato dal riaccreditamento, direi quasi necessitato, dell'apparato amministrativo pubblico, con conseguente necessità di valorizzazione del capitale umano (46).

Al riguardo, gli interventi normativi da considerare sono sostanzialmente tre, tutti recentissimi.

Il primo è costituito dal "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" firmato il 10 marzo 2021 dal Presidente del Consiglio e i segretari generali di Cgil-Cisl-Uil, il quale promette più risorse per i dipendenti pubblici. Alle spalle di questo vistoso cambio di rotta c'è, ovviamente, la svolta più generale dovuta all'emergenza sanitaria e all'esigenza di superare la terribile crisi economico-sociale in atto per la pandemia. La svolta riguarda in primo luogo la politica finanziaria, con gli oltre 200 miliardi di euro del *Recovery Fund*.

Questa svolta si è sostanziata nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) caratterizzato da interventi coordinati, da predisporre secondo linee indicate dall'Ue per ottenere i finanziamenti previsti. Anche qui, in estrema sintesi, dopo trent'anni di meno Stato e più mercato, e a sessant'anni dal tentativo di programmazione economica del primo centro-sinistra, il cambiamento è assai rilevante, poiché l'intero sistema economico si affida a questo programma nell'ambito del quale il ruolo dell'amministrazione è centrale: per assegnare gli appalti, gestire i *bonus* e i *superbonus*, riorganizzare il mercato del lavoro al fine di assecondare il passaggio all'economia digitale. Si osserva che ben il 27% delle risorse totali del Pnrr sono destinate alla transizione digitale del sistema-Paese nel suo complesso, vale a dire nel settore privato e in quello pubblico.

Ma il dato significativo da considerare è che le esigenze di ammodernamento della pubblica amministrazione appaiono decisamente più urgenti di quelle del settore privato, soprattutto in una fase nella quale per l'attuazione degli interventi previsti dal Pnrr sarà richiesto alle pubbliche amministrazioni un impegno eccezionale al fine di rispettare le tempistiche ed i risultati anche intermedi indicati nel Piano in relazione ai singoli interventi.

Tale urgenza è dovuta alla particolare situazione in cui si trova la nostra p.a., in larga parte ascrivibile al blocco del *turn over*, a causa del quale nel periodo 2001-2018 l'età media dei dipendenti pubblici è cresciuta di oltre sette anni, arrivando a toccare i 50 anni e 7 mesi (pur con differenze fra i vari comparti) (47).

Le indagini statistiche, inoltre, concordano nell'individuare nel non ottimale funzionamento della p.a. una delle cause della scarsa dinamica della produttività totale dei fattori, che nel periodo 1995-2019 (secondo i dati Istat), ha fatto registrare una crescita media pari a zero, determinando di conseguenza una debolissima dinamica di crescita del reddito.

Si tratta di criticità puntualmente registrate dall'attuale Ministro della pubblica amministrazione e dal Governo, che hanno lanciato una ulteriore riforma improntata a strategie decisamente diverse rispetto al passato. Se per sei lustri l'indicazione di fondo, proveniente anche dal livello comunitario, è andata nel senso del contenimento della spesa per il personale, dell'utilizzo del personale esistente attraverso i percorsi di mobilità, con conseguente compressione delle nuove immissioni in ruolo, il trend attuale risulta correlato ad una rinnovata considerazione della p.a. e della sua strutturazione. Infatti, fermi restando principi dettati in materia di contrattualizzazione dei rapporti di lavoro, i criteri sui quali si incentra la nuova riforma attengono:

- alla rivisitazione dei concorsi pubblici, attraverso un processo di semplificazione, sia pur nel rispetto dell'art. 97 Cost., prendendo a riferimento le procedure di reclutamento adottate a livello europeo;
- alla rivisitazione dell'organizzazione e degli organigrammi, attivando, anzitutto, un processo di valutazione dei fabbisogni di personale e partendo da una adeguata conoscenza della sua attuale composizione;
- alla mobilità interna tra le p.a., in modo da garantire maggior flessibilità nello svolgimento delle attività e nell'adattamento delle strutture organizzative;
- alla mobilità esterna alle p.a., allo scopo di creare un'osmosi tra settore pubblico e privato, così da poter fruire di esperienze e professionalità provenienti dal privato previo superamento di prove selettive di tipo concorsuale;

Sono queste le misure prese in considerazione dai recenti decreti-legge emanati nel corso degli ultimi mesi e, in particolare, dal d.l. n. 80/2021, intitolato "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per l'efficienza della giustizia".

Le norme introdotte hanno la finalità di definire percorsi veloci per il reclutamento dei profili tecnici e gestionali necessari per la realizzazione delle riforme trasversali previste dal Pnrr attraverso la valorizzazione della piattaforma

(46) Cfr. E. Giovannini, *op. cit.*

(47) Secondo i dati forniti da una ricerca di Forum PA, nei ministeri, per esempio, l'età media arriva a 54 anni e 9 mesi. Il 16,9% dei dipendenti ha più di 60 anni e appena il 2,9% meno di 30. In base ai dati Oece del 2015, riferiti ai dipendenti delle amministrazioni centrali, l'Italia è il paese con la più alta quota di dipendenti con più di 55 anni, pari al 45,4%, contro una media del 24,3%.

denominata “Portale per il reclutamento”, strutturata su due linee: il ricorso ai contratti di lavoro a termine e l’ingaggio di collaboratori esperti provenienti dal settore privato.

Infatti, per quanto riguarda il rafforzamento della capacità amministrativa in generale, il decreto stabilisce che per i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato si applica la riforma dei concorsi pubblici contenuta nel d.l. 1 aprile 2021, n. 44, che prevede la valutazione dei titoli per le figure ad elevata specializzazione tecnica e la previsione della sola prova scritta in forma digitale. La durata dei contratti sarà di 36 mesi, rinnovabili fino al 31 dicembre 2026 in relazione al raggiungimento degli obiettivi del Piano da parte delle amministrazioni assegnatarie dei progetti.

Per le alte specializzazioni – come i dottori di ricerca e le persone con esperienze documentate di almeno 2 anni in organizzazioni internazionali e dell’Unione europea – è prevista l’iscrizione in un apposito elenco sul “Portale del reclutamento”, a seguito di una procedura di selezione organizzata dal Dipartimento della funzione pubblica e basata anch’essa sulla valutazione dei titoli e su un esame scritto. Le amministrazioni potranno quindi procedere alle assunzioni sulla base della graduatoria, mantenendo comunque la facoltà di indire proprie procedure concorsuali.

Per i professionisti e gli esperti iscritti agli albi si prevede l’inserimento nel “Portale del reclutamento”, in un apposito elenco vincolato al possesso di determinati titoli di qualificazione professionale. Ai fini dell’attribuzione degli incarichi di collaborazione, le amministrazioni dovranno chiamare almeno tre professionisti in ordine di graduatoria e scegliere a chi attribuire l’incarico sulla base di un colloquio. I criteri seguiti dovranno essere pubblicati sul sito internet delle amministrazioni competenti.

6. Considerazioni in riepilogo

Le suddette misure, dettate dall’emergenza e di carattere chiaramente transitorio, muovono dal presupposto che le strutture pubbliche si sono dimostrate impreparate ad affrontare la crisi, e si vuole evitare che ciò si ripeta nella fase della ripresa. Se questo è vero, è possibile svolgere tre considerazioni finali.

1) Il principale insegnamento che la pandemia ci ha lasciato è che nelle corsie degli ospedali, nelle scuole, sulle strade e nelle aule di giustizia non si possono mettere i bilanci. Ci vogliono persone preparate e motivate, come hanno dimostrato di essere i nostri medici, i nostri infermieri, ma anche larga parte degli insegnanti e dei dipendenti pubblici. Per questa ragione, il contenimento della spesa pubblica, certamente necessario visto il debito pubblico accumulato anche a causa della pandemia, non può essere il fine per l’attuazione del quale le strutture debbono essere ridimensionate. La riduzione della spesa deve essere uno dei criteri da seguire per costruire un’amministrazione efficiente, ma tenendo conto che la sua funzione consiste nel soddisfare le molteplici e sempre più variegate esigenze dei cittadini.

2) In quest’ottica va anche evidenziato che il sistema pubblico, riaccreditato quanto meno per necessità, dovrà rivelarsi all’altezza della situazione, cioè capace di contribuire a stimolare la ripresa economica e produttiva dimostrando la propria efficienza e l’efficacia della sua azione. Sotto questo profilo un ruolo fondamentale potrà essere svolto dalle organizzazioni sindacali: infatti, se la contrattazione collettiva, specie integrativa, e le misure partecipative di relazioni sindacali riuscissero a superare la logica rivendicazionistica ed a contribuire alla realizzazione degli obiettivi fissati dal Pnrr, ne uscirebbero certamente rafforzate in ragione dell’altissima funzione loro affidata, nel rispetto del buon andamento, che costituisce il fine dell’azione amministrativa, e l’imparzialità, che ne costituisce il mezzo. Il rischio, come rilevato da Giuliano Cazzola, è che il pubblico impiego, coccolato e finanziato per la realizzazione del Piano, potrebbe risultare il capro espiatorio in caso di non riuscita del Piano stesso (48).

3) In questa fase, buon andamento significa anche capacità della p.a. di reinventarsi, cercando nuovi modelli organizzativi e individuando nuove modalità di erogazione dei servizi. Ma reinventarsi vuol dire anche dotarsi delle persone necessarie per realizzare un certo servizio in un modo diverso. Tuttavia, nel settore pubblico tale operazione è difficilissima, non essendo possibile procedere al repentino ricambio del personale. Si dovrà dunque operare non solo con il personale neo-assunto, ma anche con quello già in servizio, puntando sulla formazione, al fine di fornire ai dipendenti pubblici le competenze necessarie per svolgere il loro lavoro secondo le nuove modalità. Di queste criticità c’è ampia consapevolezza; tuttavia, ritengo utile segnalarle perché nei nuovi provvedimenti non v’è traccia né di formazione, né di incentivi all’esodo. Le misure recentemente introdotte guardano alle assunzioni aggiuntive a termine o alle collaborazioni altrettanto a tempo determinato, prestando poca attenzione al personale già occupato e che continuerà ad esserlo anche dopo il 2026. A questo personale dovrà prestare attenzione la contrattazione collettiva, valorizzandone la formazione e la professionalità in una prospettiva di crescita. Probabilmente è questa la sfida, anche negoziale, dei prossimi anni: la via maestra affinché le ingenti risorse messe a disposizione dall’Ue possano essere effettivamente utilizzate per bene del Paese.

(48) G. Cazzola, *La P.A. in undereducation*, in <www.bollettinoadapt.it>, 28 giugno 2021.

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IMPIEGO PUBBLICO:
LE RIFORME NEL QUADRO DELLE INIZIATIVE DI RIPRESA DEL PAESE**

Riccardo Salomone ()*

Sommario: 1. *Tre domande.* – 2. *A che serve riformare (ancora) il lavoro pubblico?* – 3. *Lungo quali direttrici riformare il lavoro pubblico?* – 4. *Cosa possiamo imparare dalle riforme alle nostre spalle?*

1. *Tre domande*

Propongo alla discussione di questo nostro importante convegno tre domande: tre domande che non sono retoriche, né – credo – del tutto peregrine in questo particolare momento di pandemia Covid-19 in cui *policy maker*, studiosi e *media*, nel quadro delle iniziative di ripresa del Paese, parlano nuovamente di riformare la pubblica amministrazione e l'impiego pubblico. Con le domande offro possibili risposte, argomentate con dati di contesto, qualche esempio concreto e l'abbozzo di un ragionamento di prospettiva che, per ovvie ragioni legate alle finalità del mio contributo, non potrò svolgere nei minimi dettagli.

2. *A che serve riformare (ancora) il lavoro pubblico?*

A che cosa serve riformare, ancora una volta, il lavoro pubblico in Italia?

Riformare il lavoro pubblico può servire specialmente a strutturare la capacità di reazione della nostra pubblica amministrazione – e delle persone che vi lavorano – alle sfide poste dalla pandemia Covid-19, nel breve e nel medio-lungo termine. E questo rappresenta né più né meno che il banco di prova della resilienza dell'intero tessuto socio-economico del nostro Paese. Nei fatti, a mio avviso, l'unica prospettiva possibile perché la ripresa post-pandemia poggi su solide basi e sia duratura.

Qualche elemento di scenario può essere utile. Tutto il Paese, o meglio tutti i territori di cui il nostro Paese è composto – chi più chi meno (il Trentino che ci ospita, per esempio, sta meglio di altri ed è posizionato ben sopra la media nazionale per quasi tutti gli indicatori) – condividono le debolezze strutturali dell'economia italiana: bassa crescita, collegata alla stagnazione della produttività, innovazione che ancora fatica a diffondersi in modo sistemico, assenza di infrastrutture di rete, crisi demografica. Il quadro complessivo è aggravato dalla persistente debolezza dei conti pubblici, di cui non credo di dovere dare conto più di tanto in questa sede. Dico solo, parlando di previsioni, che gli anni futuri prospettano una crescita della spesa per redditi della pubblica amministrazione a livelli mai raggiunti nell'ultimo decennio; il picco massimo è atteso per il 2022, anno in cui supereremo i 187 miliardi (nel 2008 ne abbiamo spesi 173).

In estrema sintesi, se guardiamo anche solo questi indicatori economici di base, dopo il Covid-19 tutte le debolezze si accentuano. Da questo punto di vista è indubbio che la pandemia abbia portato ad una complessiva frenata del Paese, che rischia di accentuare i problemi strutturali italiani, rendendo così più difficile contrastare gli effetti della pandemia stessa sulle famiglie e sulle imprese. Apro allora una piccola parentesi sul territorio in cui ci troviamo, che costituisce per molti versi l'avanguardia del Paese in termini di *performance* economica. Dal Rapporto della Banca d'Italia 2021 sull'economia delle due province autonome di Trento e Bolzano (1) emerge che le imprese dei due territori hanno notevolmente ridotto l'attività di investimento nella generalità dei settori per effetto del sensibile aumento dell'incertezza circa le condizioni economiche complessive. In via prospettica, la ripresa dell'attività economica nelle province autonome potrebbe essere sostenuta dalle aziende più produttive e dalle numerose *start up* innovative che sono nate nel territorio con il sostegno delle politiche provinciali. La connettività, le tecnologie e le competenze digitali hanno rivestito un ruolo fondamentale nel corso della pandemia, comportando un forte incremento della domanda di servizi digitali per imprese e famiglie. Nel medio periodo questo impulso alla digitalizzazione potrebbe offrire delle opportunità per incrementare il livello tecnologico delle economie locali, innalzando il potenziale di efficienza, competitività e crescita anche nei decenni a venire. Gli indicatori a disposizione mostrano che la dotazione tecnologica del Trentino e dell'Alto Adige risulta superiore alla media nazionale ma inferiore nel confronto europeo.

Le province di Trento e di Bolzano hanno registrato livelli di digitalizzazione lievemente superiori alla media nazionale, ma inferiori a quella europea. La migliore *performance* dell'Alto Adige e, soprattutto, del Trentino rispetto al dato italiano ha riguardato le competenze digitali degli individui, il cui indicatore si è attestato sopra la media del Paese grazie alla maggiore incidenza sia di cittadini con conoscenze digitali di base, sia di laureati in discipline relative all'Ict. Anche il grado di digitalizzazione nell'offerta telematica dei servizi della pubblica amministrazione è risultato superiore a quello nazionale: l'indicatore che valuta l'*e-government*, calcolato con riferimento agli enti locali, ha rilevato una maggiore offerta di servizi pubblici digitali, specialmente in Alto Adige. Secondo i dati della Corte dei conti, infatti,

(*) Professore ordinario presso l'Università degli studi di Trento; Presidente dell'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento.

(1) V. Banca d'Italia, *L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano*, Rapporto annuale, 2021.

nel 2019 la quasi totalità dei comuni altoatesini e l'80% di quelli trentini hanno fornito *online* almeno un servizio ai cittadini (77 in Italia), mentre più della metà disponeva di servizi digitali rivolti alle imprese, analogamente al complesso del Paese.

È, dunque, dallo scenario socio-economico concreto che dobbiamo partire per chiederci perché riformare, ancora una volta, il lavoro pubblico. Peraltro, dovremmo mantenere sempre la piena consapevolezza del fatto che gli strumenti riformistici – e però, naturalmente, costrittivi – del diritto corrispondono in generale al processo e, anzi, al progresso democratico. Ogni sistema di regole funziona grosso modo come un “trasformatore” – cioè come strumento per variare il potenziale di corrente. Così, nel processo di integrazione e modificazione della società, specie delle società complesse, le riforme fanno da cerniera tra dimensione alta del sistema politico, istituzionale ed economico e dimensione bassa della vita concreta in cui ci arrabattiamo, a vario titolo, ogni giorno. Il diritto è stato e continua ad essere lo strumento fondamentale per mettere in comunicazione i due livelli, che rimangono altrimenti mondi reciprocamente incapaci di comprendersi.

Se questo è vero, riformare il lavoro pubblico può servire a perseguire aspirazioni alte e grandi progetti. Però, in estrema sintesi, il linguaggio delle riforme esprime sempre (o quasi), appunto, un percorso di trasformazione, quindi, di astrazione (tanto rispetto al mondo alto quanto rispetto al mondo basso). E dobbiamo quindi essere altrettanto consapevoli che ogni strategia di riforma porta con sé, oltre al resto, almeno una parziale sottrazione di spazio alla moneta di piccolo taglio, alle virtù degli uomini, degli individui: potremmo dire, con un po' di enfasi, che porta con sé il rischio della rinuncia al coraggio degli uomini in carne ed ossa (2).

In breve: riformare la pubblica amministrazione e l'impiego pubblico può servire a valorizzare un ruolo guida per un sistema sempre più integrato, che operi e funzioni effettivamente come tale, potendo contare sulla più efficace organizzazione funzionale ai nuovi obiettivi economici e sociali determinati dalla fase post Covid-19 e sulle necessarie competenze ai diversi livelli (dallo Stato, alle tante autonomie che lo compongono, se non vogliamo parlare della “galassia”, senz'altro dobbiamo parlare di “arcipelago” (3), cominciando dalle università, per quanto mi riguarda, e poi arrivando alle regioni ordinarie e speciali e alle province, giù giù fino al più piccolo comune). Ma non dobbiamo dimenticare che le vere riforme camminano soltanto sulle gambe di chi le rende concrete nei servizi offerti alle persone e alle imprese, e che i processi di riforma possono comportare il rischio di rallentare – anziché rafforzare – la spinta nella fase dell'attuazione e della messa a terra.

3. Lungo quali direttrici riformare il lavoro pubblico?

Riepilogo, in breve, allora: riformare pubblica amministrazione e impiego pubblico è essenziale per valorizzare un ruolo guida (o costruire dove questo ruolo oggi non esiste) per un sistema integrato che operi e funzioni effettivamente come tale, potendo contare sulla più efficace organizzazione funzionale a nuovi obiettivi economici e sociali determinati dalla fase post Covid-19. Ma la possibilità di esercitare questo ruolo – bisogna anzi ribadirlo con forza – necessita anzitutto il superamento di una logica, ancora perdurante nella nostra amministrazione, orientata all'ottemperanza burocratico-amministrativa e formale, in favore di una impostazione culturale prima e organizzativa poi, indirizzata per obiettivi e risultati. Su questa direttrice di fondo si possono poi isolare temi prioritari, piste di intervento e di possibile cambiamento, tanto sul piano legislativo/contrattuale, come sul piano operativo/dirigenziale. Ma questo si può fare anche rimanendo sul piano più squisitamente interpretativo dei principi, come proverò a dire poco oltre.

Anche qui, però, partirei dai dati di scenario. La pubblica amministrazione italiana registra oggi un numero di dipendenti (circa 3,2 milioni in valore assoluto) inferiore alla media Ocse (13,4% dell'occupazione totale, contro il 17,7% della media Ocse, secondo i dati del 2017). Il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale (ad eccezione del comparto della scuola). La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3% del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2% ne ha meno di 30.

Soprattutto, si osserva un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili nella pubblica amministrazione italiana e quelle che sarebbero richieste dal nuovo modello economico e produttivo corrispondente al futuro post-pandemico che ci aspetta (digitale, ecologico, inclusivo). La carenza di professionalità e di competenze, come ovvio, è anche determinata dalle spese di istruzione e formazione per chi lavora nella pubblica amministrazione, quasi sempre sotto la media europea. Salve poche eccezioni, sulla formazione di chi lavora nella pubblica amministrazione si continua ad investire troppo poco. Nell'ultimo anno fotografato dal conto annuale della Ragioneria dello Stato abbiamo speso 163,7 milioni di euro, un investimento in graduale risalita rispetto al biennio precedente, ma oltre 110 milioni in meno rispetto a 10 anni fa.

(2) Per dirla con J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992, e, *ivi*, anche la postfazione di L. Ceppa, spec. 150 ss.

(3) S. Cassese, *L'arcipelago pubblico*, *lectio* al Festival dell'economia di Trento, 2021: lo Stato-arcipelago è per Sabino Cassese quello che è aperto ai mercati, pluralizzato, con le autonomie locali al suo interno. Che ha perduto alcuni poteri a favore di enti locali subordinati e organizzazioni mondiali ad esso sovraordinate. Ma oggi, secondo Cassese, è il momento addirittura dello Stato-galassia. Quello in cui ci sono gli Stati tradizionali e le grandi multinazionali che hanno, come Facebook, due miliardi di utenti, più degli abitanti della Cina, che è il Paese più popoloso al mondo. Uno Stato, Facebook, che sta per battere moneta, lanciando una criptovaluta.

Questi problemi di disallineamento, come ben noto, sono ancora più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali italiane hanno infatti sofferto particolarmente delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015. La pubblica amministrazione italiana si trova, in poche parole, a gestire un insieme di norme estremamente articolate e complesse che si sono progressivamente stratificate nel tempo in maniera poco coordinata. Non a caso, la riforma della pubblica amministrazione è da tempo una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle *Country Specific Recommendations*.

Alla luce di questo quadro, è evidente che qualsiasi ipotesi di riforma della pubblica amministrazione dovrebbe agire su due direttrici: una interna, legata al potenziamento e all'adeguamento delle professionalità e delle competenze di chi vi opera, e una esterna, legata alla cornice istituzionale di progressiva semplificazione e digitalizzazione delle procedure e dei servizi offerti. Ed è evidente che i due versanti, quello interno e quello esterno, devono essere tenuti insieme e riformati congiuntamente. Con il Pnrr, il Governo ha chiesto l'intervento dell'Unione europea per un ammontare di risorse complessivo pari a 191,5 miliardi di euro. A queste si aggiungono i 13,1 miliardi del *React-EU*, i 30,6 miliardi di risorse nazionali, gli 83 miliardi dei fondi strutturali della programmazione 2021-2027, i 50 miliardi del Fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2021-2027, e anche i 28,7 miliardi dell'attuale periodo di programmazione da spendere e certificare entro la scadenza di fine 2023: un totale di 396,9 miliardi di risorse da investire sulla ripresa del Paese. Di questi, secondo il Pnrr, saranno investiti nell'amministrazione pubblica, direttamente, circa 1,3 miliardi della prima componente della Missione 1 del Pnrr, più ulteriori 0,4 miliardi di fondi strutturali Ue e cofinanziamento nazionale.

L'obiettivo principale dovrebbe essere allora migliorare la capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche italiane, sia in termini di capitale umano che in termini di semplificazione e digitalizzazione della amministrazione stessa. Si tratta, a mio avviso, della sfida forse più ambiziosa e complessa dell'intero scenario di intervento per la ripresa post-pandemia e – temo – un investimento di meno dello 0,5% sul totale delle risorse disponibili potrebbe rivelarsi insufficiente.

Ma come si fa a cambiare e migliorare davvero la capacità delle amministrazioni pubbliche italiane in termini di capitale umano? Sulla base degli elementi di scenario io vorrei provare a isolare quello che a mio avviso è il nodo prioritario da affrontare, con una pista di intervento interpretativo e di possibile cambiamento. Il primo e fondamentale tassello, da cui credo dovremmo ripartire, è legato ai principi di fondo e alla loro “messa a terra”, se così possiamo dire. Se volgiamo lo sguardo al passato possiamo dire che è stato Max Weber (4) a mettere precisamente a fuoco un punto che vorrei portare ora alla vostra attenzione: così come il progresso verso il capitalismo rappresenta il passaggio alla modernità del sistema socio-economico, allo stesso modo la modernità dello Stato è rappresentata dalla costruzione progressiva di un corpo di funzionari pubblici, una costruzione basata sul reclutamento delle “persone giuste al posto giusto”: il concorso, dunque, come metodo per selezionare la burocrazia. Il potere, del resto, – il potere in concreto – secondo Weber non sta nei discorsi parlamentari, nelle promesse o nelle sfide lanciate dai governanti, bensì nell'azione dell'amministrazione sulla vita quotidiana delle persone. Occorre dunque mantenere la consapevolezza che il concorso, come modello storico, sta dentro allo Stato ottocentesco e serve alla selezione di una classe burocratica orientata a governare economia e società, quell'economia e quella società. Si può comprendere, allora, credo, in che senso la questione sia attualissima. Le domande fondamentali sono rimaste le stesse: con quali obiettivi selezioniamo il personale delle pubbliche amministrazioni? Con quali strumenti? Come e perché regoliamo l'accesso al sistema dell'impiego pubblico?

Io penso che il punto toccato poco sopra possa aiutarci a calare il tema del rinnovamento del capitale umano della pubblica amministrazione nel contesto giuridico di riferimento, cominciando dai principi che lo caratterizzano, quelli costituzionali. E provare a costruire una lettura interpretativa coerente con lo scenario che si apre davanti a noi. La Carta fondamentale, come ben sappiamo, afferma che tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (art. 51), aggiunge che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione (art. 98) e precisa che agli impieghi nella pubblica amministrazione si accede mediante concorso, salvi i casi stabiliti dalla legge (art. 97).

I costituenti erano preoccupati specialmente di presidiare due aspetti, anche in rapporto al ventennio che avevano alle spalle: nessun favoritismo, nessun privilegio, e quindi regola delle pari opportunità; premio ai meritevoli, ai capaci, e quindi regola della esclusione degli incompetenti. I due aspetti sono connessi, ma dovrebbero essere tenuti distinti sul piano concettuale: l'imparzialità della burocrazia e la professionalità della burocrazia. Questi due criteri presero la forma del principio del concorso, che assurde al rango di regola costituzionale.

Attenzione: così come è scritta nella Costituzione, l'idea base del reclutamento del personale pubblico non è appiattita sull'imparzialità, eppure essa è stata letta nel tempo perlopiù secondo un approccio legalistico e formalistico, tipico dell'amministrazione ottocentesca, quella di cui Max Weber era stato finissimo analista. Cosa è successo? Per sintetizzare al massimo, abbiamo assistito a tendenze diverse in fasi diverse, comunque condizionate da quella visione. Ci sono stati tentativi ripetuti di aggiramento del principio del concorso, anche a causa di blocchi e impedimenti normativi (in ordine sparso e senza pretesa di completezza: collaborazioni, concorsi “riservati”, appalti, regole di *spoils-system*,

(4) M. Weber, *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Torino, Einaudi, 1982 (ma edito per la prima volta nel 1918).

stabilizzazioni, ecc.). Si noti bene: queste tendenze sono esplose con la lunga crisi dei conti pubblici. Vi è stata anche qualche torsione che non ha giovato alla soluzione dei problemi e, nei fatti, ha finito per mettere in discussione il valore del concorso stesso come metodo di selezione, portando persino qualcuno a dire che la soluzione sarebbe... eliminare l'articolo 97 della Costituzione. Ma negli ultimi vent'anni queste tendenze hanno anche riaccessso il ruolo della stessa Corte costituzionale, trovatasi spesso ad esercitare il difficile ruolo di ultimo baluardo del sistema a presidiare il valore del merito e delle pari opportunità di accesso all'impiego pubblico (5).

Su questi eccessi, in un senso e nell'altro, io credo abbia pesato molto l'idea che l'imparzialità della pubblica amministrazione sia l'unico valore veramente protetto dalla Carta fondamentale, l'unico veramente irrinunciabile: il concorso pubblico come strumento per evitare le differenze, per garantire pari opportunità. Quando, in verità, la Costituzione si regge sull'endiadi "imparzialità e buon andamento" e la stessa giurisprudenza costituzionale ci insegna che è possibile dare valore adeguato all'obiettivo di scegliere i migliori per la collettività e per l'amministrazione, e cioè in funzione del buon andamento dell'amministrazione stessa. Il concorso può essere considerato strumentale al canone dell'efficienza dell'amministrazione pubblica e il valore dell'imparzialità andrebbe sempre bilanciato in relazione alla migliore garanzia del buon andamento dell'amministrazione. Qui sta la riflessione che dobbiamo fare e qui partono le opportunità o, meglio, le possibilità di trasformare vincoli in opportunità sul versante interpretativo. Questa riflessione è ancora un campo aperto, un terreno su cui costruire riforme per il futuro, ma in sintesi io credo che occorra sganciare il concorso dall'idea weberiana di una selezione della burocrazia a fini di imparzialità. Il legame tra concorso ed efficienza della pubblica amministrazione va declinato invece in concreto, anzitutto rispetto alle regole procedurali che lo caratterizzano, perché troppo spesso le esigenze di garantire la forma hanno prevalso sull'obiettivo vero: selezionare i migliori per migliorare la pubblica amministrazione. Qui – nel difficile bilanciamento tra imparzialità e buon andamento – c'è uno spazio interpretativo da riempire, uno spazio di graduale trasformazione di regole e prassi. Come interpreti, dovremmo fare leva sulle aperture che in questa direzione giungono da alcune decisioni della Corte costituzionale (6), per superare progressivamente una concezione del concorso molto radicata, che oltretutto si aggancia all'idea (fatta propria anche dal legislatore) che la materia debba essere presidiata dal solo diritto amministrativo, dal suo approccio uniformante, quando invece il diritto del lavoro, con il suo ancoraggio ai rapporti tra privati, come disciplina dell'organizzazione, avrebbe molto da dire. E basti pensare ai temi, molto concreti, dell'analisi del fabbisogno, delle procedure più utili a valutazioni funzionali al contesto organizzativo in cui la prestazione di lavoro dovrà essere resa, delle agenzie che curano il reclutamento, delle forme contrattuali che mescolano formazione e lavoro, ai cacciatori di teste, alle prove pratiche e orientate a verificare *soft skill*. Tutti temi, questi accennati, che dovrebbero caratterizzare le pubbliche amministrazioni del nostro futuro post-pandemico.

4. Cosa possiamo imparare dalle riforme alle nostre spalle?

Eccomi, infine, alla terza e ultima domanda: cosa possiamo imparare dal passato, dalle riforme che sono alle nostre spalle? Per tentare un abbozzo di risposta occorre fare un passo indietro, e torno alla storia del pubblico impiego. Il passato ci ha offerto proposte di grandi cambiamenti, molti dei quali pensati con la stella polare di una "contrattualizzazione" del lavoro pubblico, cioè idonea a migliorare l'azione pubblica, come parte essenziale di una nuova concezione dello Stato, tanto che ad un certo punto si era arrivati a progettare un modello tendenzialmente uniforme (settore pubblico e settore privato) quanto ai rapporti di lavoro e delle relazioni collettive.

Un passaggio chiave di quel processo è stata la spinta a collocare le regole del lavoro pubblico nella cornice di uno Stato profondamente diverso da come era stato concepito fino ad allora. Tra i primi a cogliere questo nesso (in ogni caso, in quel momento, tra i più influenti sul processo in atto) si deve sempre ricordare Massimo D'Antona. È stato D'Antona ad insistere perché si affrontassero i due problemi insieme, partendo dai temi cruciali delle riforme amministrative. Voglio usare le parole di un suo scritto del 1995: "Uno – cioè un profilo cruciale – è la tendenziale differenziazione organizzativa delle pubbliche amministrazioni (decentramento, deconcentrazione, frammentazione delle competenze). L'altro è la più diretta finalizzazione dell'azione amministrativa a risultati e obiettivi (valutazione; sperimentazione). Entrambe le tendenze si rivelano obiettivamente incompatibili con il mantenimento di un ordinamento speciale del pubblico impiego" (7).

Il tempo è trascorso e non possiamo nascondere che quel progetto non si è compiutamente realizzato. Anzi quel progetto di riforma si è trasformato in qualcosa d'altro, per interventi legislativi successivi, per prassi applicativa e soluzioni giudiziali. Forse si trattava di un'utopia. In effetti, quel progetto di cambiamento poggiava su un potere politico dotato di autocontrollo, su una dirigenza educata a coniugare autonomia e responsabilità e, ultima ma non ultima, su una controparte sindacale non meramente rivendicativa. Possiamo, credo, ammettere – se volete con significativi distinguo – che nel nostro Paese nessuno di questi protagonisti è stato purtroppo all'altezza.

(5) V. le belle pagine di S. Cassese, *Dentro la Corte, Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2015.

(6) V., ad esempio, Corte cost. n. 194/2012 e, in relazione alla questione della preclusione dello scorrimento delle graduatorie quando mutano contesto professionale e tempo trascorso, anche Corte cost. nn. 241/2018; 5, 126 e 276/2020.

(7) Così M. D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1998, I, 35.

Torniamo allora ai nostri giorni, alla pubblica amministrazione e alla sua ennesima riforma al centro della azione di Governo. Ecco, io credo che il punto vero sia tornare lì, a quei nodi: capire come collocare nuove regole dentro un arcipelago che è ancora più vasto e complesso di come era trent'anni fa. Capire come spingere, come incentivare, come pungolare, come costringere – perché gli strumenti giuridici e le riforme debbono svolgere questa funzione – gli attori del sistema – tutti gli attori del sistema – a remare nella direzione che ho indicato, tenendo conto di vincoli che sono ineludibili. Evitare dal farsi trascinare dall'idea, persino troppo carica di conseguenze, che le riforme del lavoro pubblico debbano avere anzitutto un forte valore simbolico, come sembra qui e là dalle ottimistiche dichiarazioni di taluno dei nostri governanti.

Passatemi un po' di ingenuo ottimismo: riformare il lavoro pubblico non deve servire a convincere l'opinione pubblica. Prima di tutto deve servire ad incidere sui problemi, a correggere ambiguità, difetti e comportamenti sclerotizzati. Dunque occorre ripartire da qui, dai problemi concreti. Tenere fermo quel legame tra Stato diverso e modernizzazione della pubblica amministrazione di cui prima dicevo. Evitare di riporre un eccesso di fiducia nel modello statale uniforme e nella legge, a scapito della capacità di differenziazione delle autonomie e delle differenze che segnano le isole dell'arcipelago. Evitare anche che il Pnrr finisca per essere poco più che l'occasione per rinverdire le classiche logiche emergenziali: norme sparse, che restano in vita lo spazio di un mattino, disposizioni *una tantum* al limite della tenuta costituzionale, micro-interventi, frammenti, di corto, cortissimo respiro. Gli strumenti riformistici del diritto corrispondono, come ho già detto, al progresso democratico. Il Covid-19, da questo punto di vista, rappresenta una grande occasione di progresso, ma anche un grande rischio: ecco il punto. Evitare adesso di essere trascinati dalla retorica delle riforme e operare invece affinché le persone in carne e ossa, quelle che lavorano nella pubblica amministrazione, contribuiscano davvero al cambio di passo di cui abbiamo grande bisogno.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CORTE DEI CONTI: PROSPETTIVE DI RIFORMA

Francesco Saverio Marini (*)

Non c'è momento più propizio di questo per procedere a una riforma strutturale della pubblica amministrazione e del sistema dell'impiego pubblico. La necessità, come noto, è avvertita da decenni, e molti sono stati i tentativi, più o meno proficui, di intervento in materia. Nell'attuale congiuntura, tuttavia, l'Italia ha a disposizione le risorse necessarie, e prima impensabili, per porre mano a quelle riforme che da sempre alimentano il dibattito politico e che sono imprescindibili per dare uno slancio al Paese e uscire dalla recessione.

La tragica esperienza della pandemia ci ha consegnato, come contraltare, un rinnovato – e per certi aspetti nuovo – seme di solidarietà, anche e soprattutto a livello europeo, che è testimoniato dai trasferimenti a fondo perduto del *Next Generation EU*, e dalle risorse del Pnrr.

Si tratta di una decisione senza precedenti, che forse ci avvicina, nei fatti, a quell'idea di *Unione* europea che era alla base del progetto di Costituzione per l'Europa, allora naufragato.

Questo è avvenuto perché non sempre il diritto riesce ad anticipare la storia; e infatti è la storia che, oggi, ponendo l'Europa di fronte a una scelta, ha dato la spinta necessaria per fare un ulteriore *step* verso quell'obiettivo di condivisione che va ben oltre il mercato e le libertà economiche.

Come ha ricordato il Presidente del Consiglio Mario Draghi nel suo intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte dei conti, per la prima volta nella storia i Governi degli Stati membri hanno tassato i propri cittadini per dare i proventi di questa tassazione ai cittadini di altri Paesi dell'Unione. Le risorse di cui oggi disponiamo sono il lascito di questa stagione di emergenza, ed è imprescindibile sfruttarle proficuamente non solo per reagire alla congiunturale crisi economica conseguente alla pandemia, ma per realizzare un deciso e radicale rinnovamento organizzativo e infrastrutturale del Paese. E rispetto a questo obiettivo l'amministrazione rappresenta un fattore determinante tanto per l'implementazione delle riforme, quanto come oggetto essa stessa di trasformazione.

Il contributo che la Corte dei conti può fornire in questo passaggio è determinante: in virtù del complesso delle sue funzioni di controllo, di referto, consultiva e giurisdizionale, la Corte è, per eccellenza, organo di garanzia degli equilibri di bilancio dell'intera amministrazione pubblica, presupposto necessario per la tutela dei diritti sociali dei cittadini, e al contempo garante della legalità e del buon andamento della pubblica amministrazione, il cui perimetro si estende a oltre diecimila soggetti istituzionali.

Non è un caso che il d.l. n. 77/2021, c.d. "Semplificazioni", affidi alla Corte dei conti il controllo di gestione attraverso "valutazioni di economicità, efficienza, ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr".

Anche sulla Corte grava quindi un compito fondamentale per dare *effettività* alle riforme; compito che può essere ancor più implementato, sfruttando a pieno l'esperienza e la competenza dell'organo.

Venendo più specificamente al tema del mio intervento, sono tre, a mio avviso, gli ambiti di elezione di una possibile riforma della pubblica amministrazione e dell'impiego pubblico, nei quali la Corte dei conti potrebbe – e dovrebbe – fornire il suo contributo istituzionale.

Si tratta dei settori relativi al personale della p.a. e alla dirigenza, al settore relativo ai procedimenti amministrativi e al settore inerente agli enti territoriali.

Con riferimento al personale della p.a., è chiaro – e mi limito quindi solo a qualche cenno – che occorre partire dal reclutamento, inverando l'art. 97 della Costituzione nel suo nucleo essenziale: il concorso pubblico deve essere l'occasione per selezionare l'eccellenza, perché non vi può essere *buon andamento* senza competenza. L'impiego pubblico non può essere un "porto sicuro" in cui approdare dopo magari lo studio di qualche mese su un manuale di concorsistica, ma costituisce la facciata del Paese, e deve distinguersi per qualità.

Non parlo solo dei dirigenti apicali, ma di tutti i funzionari, e cioè di coloro che, quotidianamente, si interfacciano con i cittadini, sulla cui affidabilità i cittadini stessi misurano la serietà e la credibilità dello Stato tutto.

L'Osservatorio Cpi (conti pubblici italiani) dell'Università Cattolica ha condotto diversi studi per misurare il livello di preparazione di alcuni dipendenti pubblici sulle materie di propria competenza, ottenendo risultati al limite del disolante. Ad esempio, sono state interrogate oltre 100 prefetture in materia di procedure di ricorso avverso verbali di accertamento di violazioni del codice della strada, e il 40% ha fornito risposte del tutto insufficienti, il 18% ha fornito risposte intermedie e non del tutto esatte (anche al secondo o terzo tentativo), e solo il residuo 42% ha fornito risposte corrette e soddisfacenti, peraltro non sempre al primo tentativo (1).

(*) Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Tor Vergata e componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

(1) Anche il test sulla qualità delle risposte delle Agenzie delle entrate, rispetto a una questione che dovrebbe essere di ordinaria amministrazione (modalità di presentazione dell'istanza di revisione della rendita catastale di un immobile), ha dato risultati deludenti: dei

Non c'è dubbio, insomma, che è dalla competenza e dalla qualità che bisogna partire.

Ovviamente, poi, la competenza e la qualità deve essere misurata anche nel corso della vita lavorativa: obiettivi e *performances* non sono concetti astratti, ma devono costituire riferimenti concreti nella valutazione del rapporto di impiego pubblico.

Nonostante la riforma del 2009, che aveva introdotto il “ciclo della *performance*” a livello di ministeri, in Italia la gestione e la valutazione della p.a. tramite la definizione di obiettivi chiari e misurabili non si è mai affermata in pratica, ed è risultata ostacolata dalle stesse amministrazioni, che spesso si sono poste obiettivi poco ambiziosi o difficilmente misurabili, e non ultimo dal disinteresse dei decisori politici; circostanze, queste, che hanno finito per svuotare le potenzialità degli strumenti in discussione.

È invece fuor di dubbio che la tenuta della pubblica amministrazione, anche rispetto alla prova della realizzazione del Pnrr, passi anche per la definizione di obiettivi monitorabili, di indicatori di *performance* specifici, di un processo di valutazione dei risultati e del relativo premio al merito, che siano effettivi e non solo dichiarati.

Effettività, poi, significa non solo incentivo al merito, ma possibilità di reagire proporzionatamente all'inefficienza e al demerito: occorre in altri termini una *flessibilizzazione* del rapporto di pubblico impiego che consenta di rispondere con immediatezza ed efficacia a situazioni patologiche di inceppamento o malfunzionamento.

Così come l'accesso all'impiego pubblico deve perseguire l'eccellenza, e così come analogo livello deve essere mantenuto nell'intero rapporto, specularmente si deve poter disporre di strumenti che consentano il ricambio del personale inadeguato. L'idea del “posto pubblico intoccabile” è un vecchio retaggio del nostro Paese che non può reggere rispetto alle sfide che ci attendono, e di cui tutti dobbiamo farci attivi partecipanti.

Rispetto a questi fattori ancora molto si può fare: la riforma del “ciclo della *performance*” menzionata nella proposta di riforma della p.a. contenuta nel Pnrr, infatti, è allo stato generica, e si pone obiettivi temporali (entro il 2024) che rendono difficilmente immaginabile una sua effettiva implementazione.

La Corte dei conti può rendersi complice primario della realizzazione di questi obiettivi, sia attraverso i propri poteri di controllo che attraverso il canale della giurisdizione da responsabilità amministrativa.

Sotto il primo versante, il controllo sulla gestione, che – come visto – con riferimento al Pnrr viene specificamente indirizzato all'acquisizione e all'utilizzo delle risorse pubbliche, ben potrebbe rivolgersi anche alla valutazione relativa alla gestione delle *performances* e ai corrispondenti incentivi al merito.

Come noto, il controllo sulla gestione è volto alla valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, e offre all'ente controllato un apporto di tipo collaborativo, funzionale ad assicurare la sana gestione finanziaria dell'ente stesso.

Come è stato chiarito dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 335/1995, si tratta di controlli volti a verificare se, «*ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati*»; essi rispondono alla finalità di «*agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati*», e sono volti a «*stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di “autocorrezione” sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei “controlli interni”*».

Focalizzare il controllo della Corte dei conti anche sul raggiungimento dei *target* prefissati e sulla gestione delle conseguenti premialità, non solo da parte dell'ente pubblico nel suo complesso ma anche dei suoi dirigenti, può certamente costituire un valido elemento per dare piena concretizzazione a una possibile riforma della p.a.

Venendo al sindacato di responsabilità amministrativa, in prospettiva *de iure condendo* si potrebbero prevedere preclusioni al conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, in caso di sentenze di condanna della Corte dei conti per responsabilità erariale.

In altri termini, si potrebbe prevedere un meccanismo di inconfiribilità analogo a quello stabilito dal d.lgs. n. 39/2013 per determinate condanne penali, nel caso di condanna impartita dalla giurisdizione contabile per responsabilità amministrativa e grave nocimento delle finanze pubbliche. Chiaramente si dovrebbe prevedere una proporzionalità tra condanna e inconfiribilità e un termine per una sorta di riabilitazione.

L'introduzione di una disciplina di questo tipo, specie nel contesto di riforma di cui si va discorrendo e che è prioritariamente finalizzato all'attuazione del Pnrr, farebbe anche da contrappeso, nell'immediato, a quel rischio di «*complessivo abbassamento della soglia di “attenzione amministrativa” per una gestione oculata delle risorse pubbliche*» conseguente alle limitazioni o esclusioni della colpa grave. Mi riferisco ovviamente alle previsioni contenute nel decreto-legge Semplificazioni n. 76/2020, che hanno limitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione

105 uffici provinciali contattati, 62 uffici (che coprono due terzi della popolazione italiana) non hanno risposto o hanno fornito risposte errate, mentre solo 21 uffici (16 per cento della popolazione) hanno dato risposte interamente corrette.

della Corte dei conti per l'azione di responsabilità *ex l. n. 20/1994* ai casi di danno prodotto con dolo, da provarsi mediante “*dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*”.

L'obiettivo dichiarato è stato quello di consentire una velocizzazione dei procedimenti amministrativi, e di superare deficit operativi strutturali (o quanto meno evocati come tali) quali la “paura della firma”, per garantire una risposta efficace e immediata alla crisi socio-economica determinata dall'emergenza pandemica.

E tuttavia, vi è il rischio che sia la stessa consistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito a essere indebolita in via strutturale, come attestato dal fatto che il nuovo decreto-legge Semplificazioni n. 77/2021 (benché non ancora convertito in legge) ha esteso tale disciplina ai fatti commessi fino al 30 giugno 2023, e cioè per un periodo determinante per l'attuazione del Pnrr.

Scelta che suscita perplessità in quanto, pur muovendo dal condivisibile obiettivo di velocizzare la macchina amministrativa in un periodo di crisi, potrebbe incentivare una deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici, e così ostacolare la tutela delle risorse rese disponibili nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Per mitigare questo rischio si conferma allora determinante, quanto meno, che il momento selettivo ai fini dell'ingresso nella p.a. sia improntato alla competenza, anche attraverso la previsione di specifiche cause di inconferibilità in caso di condanne erariali, e che risulti effettivamente perseguito l'aggiornamento e monitoraggio il risultato nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Molti degli annosi problemi che affliggono la macchina amministrativa non dipendono soltanto dalla qualità e dalla competenza della classe dirigente, ma anche dal complesso normativo in cui essa si trova a operare.

Veniamo così al secondo dei profili che meritano un approfondimento in sede di riforma della p.a., cioè quello relativo ai procedimenti amministrativi e alla connessa esigenza di c.d. “sburocratizzazione”.

Non si tratta, a mio avviso, soltanto di semplificare i procedimenti amministrativi e superare le duplicazioni, se non stratificazioni, di strutture e di competenze, quanto di ripensare *funditus* alla qualità della legislazione.

Se il principio di legalità costituisce il cardine dell'azione amministrativa, la legislazione deve essere chiara. Possiamo semplificare quanto più possibile il procedimento teso all'evasione di un'istanza, ma se il quesito sostanziale su cui la p.a. è chiamata a pronunciarsi nell'esaminare quell'istanza risulta avviluppato in un inestricabile reticolo normativo, spesso incoerente a livello intrinseco ed estrinseco e di scarsa qualità redazionale, nessuna vera semplificazione sarà possibile.

Non sto dicendo nulla di nuovo, eppure si tratta di un problema che, se non risolto, continuerà ad accentuarsi, complicando esponenzialmente l'operato della p.a. e, a cascata, ampliando il contenzioso, con tutti gli effetti che ne derivano anche in termini di paralisi dell'azione amministrativa e di scarsa soddisfazione degli interessi pubblici che in capo a essa confluiscono.

La semplificazione, insomma, dovrebbe essere a monte, nella legislazione, prima ancora che a valle, nei procedimenti preordinati a dare applicazione alla legge.

E del resto, questi stessi deficit della produzione legislativa si ripercuotono anche sui procedimenti, che sempre dalla legge sono disciplinati.

Così che, come spesso accade, ogni nuova legislatura o ogni nuovo Governo, col fine di intestarsi una riforma semplificativa, finisce per costituire strutture che duplicano quelle già esistenti incentivando la complessità del sistema, o per intervenire sulla legislazione vigente con manovre correttive, finanche di stravolgimento, che non vengono armonicamente conciliate con il resto del sistema normativo.

Il risultato è che i procedimenti invece di semplificarsi si complicano, e il cittadino non sa più a chi rivolgersi per ottenere risposta a un'esigenza immediata (pensiamo alla Dia, Scia, Cila, Cil, permesso a costruire, ecc.).

È quindi evidente che il nostro sistema necessita di una vasta operazione di efficientamento anche in termini di semplificazione.

Deve essere chiaro, però, che semplificare non può essere sinonimo di deresponsabilizzare: in altri termini, alla semplificazione dei procedimenti amministrativi non deve accompagnarsi un indebolimento dei controlli, dal momento che anche questi ultimi, al pari della prima, costituiscono garanzia di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Sotto questo aspetto non è chiara la via che si vuole intraprendere in sede di attuazione del Pnrr.

Come detto, il d.l. Semplificazioni attribuisce alla Corte dei conti il controllo di gestione sull'acquisizione e sull'utilizzo delle risorse, che è sì certamente proficuo in ottica collaborativa, ma che manca della cogenza necessaria per una maggiore effettività.

Con riferimento alle opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto disciplinate dal medesimo decreto (relative a grandi infrastrutture), ad esempio, non risulta previsto un coinvolgimento della magistratura contabile in sede di controllo; anzi si prevede espressamente, ancora a titolo esemplificativo, che le decisioni del Consiglio dei ministri in caso di *empasse* in conferenza di servizi non siano sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Un passo indietro, mi sembra, rispetto al precedente decreto Semplificazioni del 2020, che nel prevedere la nomina di commissari straordinari per interventi infrastrutturali complessi, aveva demandato alla Corte dei conti il controllo

preventivo su tutti gli atti di natura regolatoria dei commissari. Ancora, con tale decreto si era valorizzato il controllo concomitante di gestione (art. 11 della l. 4 marzo 2009, n. 15), con particolare riferimento alla verifica dell'attuazione dei principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale.

Previsioni, queste, che rischiano di essere svuotate per effetto della nuova pianificazione legislativa di attuazione del Pnrr.

L'impressione, insomma, è che per perseguire l'obiettivo, indiscutibile, di semplificare, si finisca per scommettere al ribasso sui controlli, che invece costituiscono l'architrave della tenuta della contabilità pubblica e del buon andamento della p.a.

Sarebbe invece auspicabile, anche nell'ottica di una riforma della pubblica amministrazione improntata a una maggiore efficienza, implementare il ricorso ai controlli, che non devono costituire (e non costituiscono) uno spettro da rifuggire, quanto piuttosto un ausilio per la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Il Presidente Draghi, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte, ha ricordato che la funzione di controllo della Corte dei conti costituisce un ufficio essenziale nell'architettura della nostra cosa pubblica, e non ha mancato di sottolineare la necessità che tali controlli siano non solo "efficienti e intransigenti", ma anche "rapidi".

A questo invito la Corte dei conti non può che rispondere con responsabilità, nella consapevolezza del momento storico che stiamo attraversando; ma allora mi si consenta di insistere sull'opportunità di prevedere un maggiore accesso a questo strumento nella stagione di riforma che ci attende, proprio per la sua indispensabilità di sistema.

Nell'ottica di garantire la rapidità del controllo su cui ha insistito il Presidente del Consiglio, si potrebbe investire su un maggiore ricorso, in sede di attuazione del Pnrr, al controllo concomitante sulla gestione, che viene appunto svolto *ex post* in tempi quanto più ravvicinati rispetto alle fasi di attuazione e di esecuzione dei progetti, al fine di pervenire a pronunce tempestive circa irregolarità gestionali, deviazioni da obiettivi e tempi di realizzazione degli interventi, così da consentire alle amministrazioni controllate di adottare le opportune misure correttive e di ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità e dell'efficienza, anche in termini di un'efficace utilizzazione delle risorse stanziare.

Ancora, sarebbe proficuo introdurre forme di controllo di legittimità, per così dire "facoltativo", della Corte dei conti. Controllo che può costituire un indispensabile ausilio proprio in sede di attuazione del Piano, e quindi in chiave ancora più cruciale per l'azione amministrativa rispetto ai controlli postumi.

I vantaggi di sistema sarebbero significativi e molteplici: anzitutto si contrasterebbe, anche per tal via, la c.d. paura della firma e la paralisi dell'attività amministrativa, velocizzando lo svolgimento delle procedure; nello stesso tempo si assicurerebbe e rafforzerebbe il principio di legalità, evitando distorsioni dell'azione amministrativa in un momento storico di particolare rilievo.

Risulterebbe inoltre agevolata l'azione amministrativa anche in quelle realtà più piccole che si trovano in difficoltà di fronte a un reticolo normativo complesso e scarsamente intellegibile, e che sono spesso impossibilitate a ricorrere a legali o consulenti esterni per il supporto nello svolgimento della propria attività; contesti in cui, insomma, i singoli funzionari amministrativi sono poco inclini a formalizzare decisioni che li esporrebbero a responsabilità erariale, e che agirebbero con maggiore serenità con il supporto della magistratura contabile.

L'occasione non va perduta, anche perché rinforza il concetto di controllo come esercizio di autonomia, piuttosto che come suo limite, realizzando cioè quella prospettiva collaborativa, spesso evocata per alcuni tipi di controlli della Corte dei conti, senza però smarrire gli effetti vincolanti del controllo, che meglio si attagliano ad un'autorità giurisdizionale.

Soprattutto, un controllo di questo tipo può produrre l'effetto virtuoso di responsabilizzare e indirizzare l'operato dei funzionari pubblici, offrendo loro un quadro di riferimento per lo svolgimento delle proprie attività.

Il controllo del giudice contabile, insomma, può accompagnare le amministrazioni nell'adozione di tempestive misure correttive dei propri standard procedurali, rimuovendo progressivamente gli elementi di criticità riscontrati, al fine di una più efficace utilizzazione delle risorse stanziare, e finirebbe quindi per avere anche una componente edificante. La valorizzazione del controllo preventivo, dunque, può aumentare le competenze degli amministratori, e di conseguenza incrementare l'efficacia complessiva della loro attività rispetto agli interessi degli amministrati.

Per analoghe ragioni, si potrebbe implementare il ricorso alla funzione consultiva del giudice contabile, che pure offrirebbe un ausilio alla concreta e sana gestione delle risorse del Pnrr.

La Corte dei conti ha i mezzi, le strutture e le competenze per farsi carico di questo compito: evitare spese improduttive e far sì che l'amministrazione pubblica sia di impulso nella promozione di investimenti pubblici e di sviluppo economico.

Veniamo ora all'ultimo degli aspetti cui vorrei accennare in materia di riforma della pubblica amministrazione, che attiene specificamente agli enti locali.

Questi ultimi sono certamente interessati dalle stesse necessità di cui si è detto, sia in relazione al reclutamento e al potenziamento dell'impiego pubblico, sia con riferimento alle esigenze di semplificazione procedimentale e di collaborazione istituzionale con la magistratura contabile.

Ma c'è forse un altro ambito che dovrebbe formare oggetto dell'attenzione legislativa, ed è quello della crisi finanziaria dei comuni, e delle potenzialità inerenti ai piani di riequilibrio.

Si tratta di un tema quanto mai attuale, a causa degli effetti diretti e indiretti che l'emergenza pandemica ha prodotto sui bilanci degli enti locali, chiamati a confrontarsi, da un lato, con una contrazione delle entrate, e dall'altro con l'accresciuta necessità di interventi assistenziali a favore di una larga fetta di popolazione.

In proposito, la Corte costituzionale è intervenuta, in particolare negli ultimi anni, con plurime decisioni che hanno concorso a delineare la *ratio* dei piani di riequilibrio e al contempo a perimetrarne i limiti.

Penso in particolare alle sentenze nn. 18/2019, 4 e 115/2020, 34 e 80/2021, con cui si è chiarito, in primo luogo, che la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del rientro annuale, al massimo triennale, e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e dal Tuel.

Ogni periodo di durata superiore, secondo la Corte, comporta il sospetto di potenziale dissesto, e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio, dimodoché "*l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico*" (sent. n. 18/2019).

In questo contesto, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale risulta strettamente connessa all'attuazione dei principi di equilibrio del bilancio e sana gestione finanziaria di cui agli artt. 1, 81, 97 e 119, c. 1, della Costituzione, essendo finalizzata a superare le situazioni di squilibrio strutturale del bilancio, e a riportare gli enti nelle condizioni di equilibrio e sostenibilità della spesa.

Il Prfp costituisce un rimedio volto a impedire, attraverso la concreta determinazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente nel rispetto delle disposizioni vigenti, che lo squilibrio strutturale evolva nella più grave patologia del dissesto. Si tratta, in sostanza, di uno strumento che trova copertura costituzionale perché funzionalmente orientato ad assicurare il principio di continuità nella gestione amministrativa e dei servizi dell'ente locale, in un contesto di legalità finanziaria (in tal senso, sent. n. 115/2020).

A partire da tali premesse, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni normative in materia di riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate, nella parte in cui consentivano all'ente locale di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme vincolate al rientro dal disavanzo.

L'incostituzionalità è stata riscontrata sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

A essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, ad avviso della Corte, non è la durata in sé del piano di riequilibrio, bensì il meccanismo di manipolazione del deficit che consente di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento. Analoga violazione sussiste sotto il profilo della responsabilità di mandato, nella misura in cui l'ente locale in predissesto viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato.

Le pronunce della Corte costituzionale in materia sono senz'altro apprezzabili sotto almeno due profili.

Nel merito, perché danno effettività e concretezza alla nozione di bilancio come "bene pubblico" e riempiono di significato i parametri della c.d. Costituzione finanziaria, introducendo peraltro un riferimento alla solidarietà e alla responsabilità intergenerazionale nell'equilibrio della spesa pubblica, prima solo accennato.

Nel metodo, perché le questioni accolte risultano sollevate incidentalmente dalla Corte dei conti in sede di controllo sulle procedure di riequilibrio disciplinate dal titolo VIII del Tuel: il riconoscimento della legittimazione del giudice contabile a sollevare questioni di legittimità costituzionale in questo tipo di controlli, definiti "non più meramente collaborativi", ma cogenti, consente di aprire a quella che è una classica zona d'ombra della giustizia costituzionale, relativa appunto ai parametri della Costituzione finanziaria e, in generale, alle leggi di spesa.

La collaborazione tra Corte dei conti e Corte costituzionale sotto questo profilo non può quindi che essere salutata con favore.

I controlli di legittimità-regolarità – sia quelli inerenti al dissesto, sia quelli sui bilanci preventivi e successivi – ove tempestivamente attivati, possono infatti interdire quelle disfunzioni degenerative dell'equilibrio dei bilanci che hanno indotto più volte il Legislatore a intervenire per il prolungamento dei tempi di riequilibrio oltre quelli fisiologici fissati dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

E tuttavia deve tenersi conto della crisi senza precedenti che abbiamo attraversato a livello mondiale; una crisi che quindi non riguarda soltanto il nostro Paese, ma che certamente ha avuto, su quest'ultimo, già compromesso, una portata dirompente. Ne hanno ovviamente risentito, come accennato, tutti gli enti locali, specie quelli già in difficoltà.

La situazione che si è venuta a determinare, al di là del comportamento più o meno virtuoso del singolo comune, potrebbe dunque in assoluto compromettere l'assolvimento del piano di riequilibrio nei tempi concordati, o potrebbe condurre *ex novo* al predissesto di enti prima in precario equilibrio finanziario.

Sarebbe quindi auspicabile che il legislatore si faccia carico di trovare un adeguato punto di equilibrio tra le esigenze valorizzate dalla Corte costituzionale e quella, attuale e impellente, di evitare il dissesto degli enti, attraverso una disciplina eccezionale e temporanea che, proprio in quanto tale, dovrebbe superare il vaglio di legittimità costituzionale.

LAVORO E NUOVE PROFESSIONI NELLA P.A.: IL CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO E ALL'INNOVAZIONE DEL PAESE

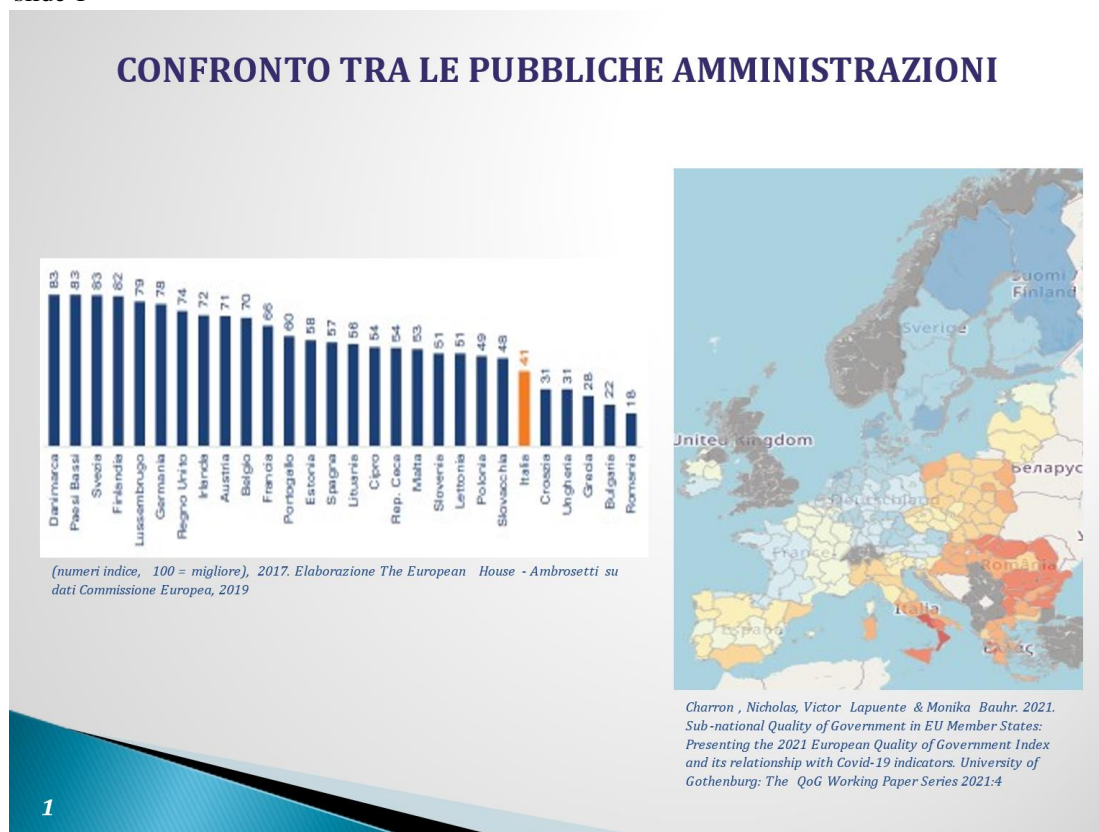
Giuseppe Tripoli (*)

Nel mio intervento riprenderò e sottolineerò alcune delle tante considerazioni che sono state sviluppate in questo pomeriggio ricco di riflessioni, utilizzando delle *slide* in modo da essere più rapido, anche perché illustrerò qualche dato.

Nell'affrontare questo tema comincerò col ricordare a tutti – anche se ce l'abbiamo ben presente – qual è la situazione attuale, cioè come oggi la pubblica amministrazione viene percepita e viene valutata.

La *slide* 1 riproduce i giudizi elaborati da un osservatorio, l'*European quality of government index*, realizzato dall'Università di Göteborg, uno strumento che la Commissione europea ufficialmente utilizza e che confronta la qualità delle pubbliche amministrazioni di diversi Paesi.

slide 1

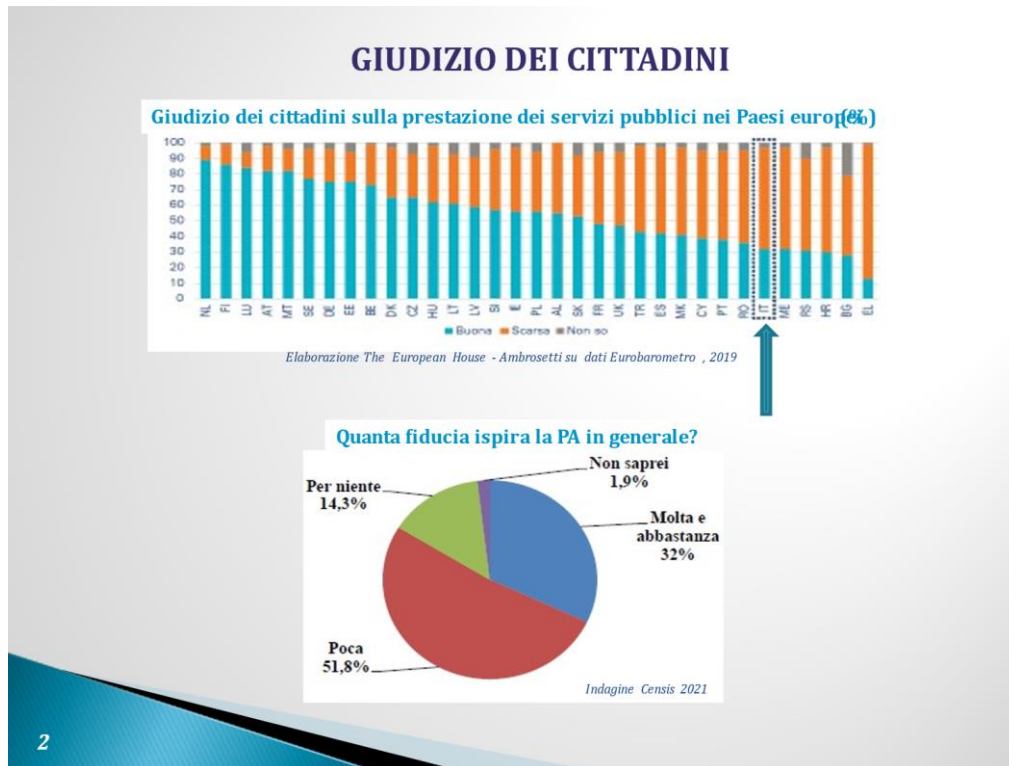


La carta sulla destra è interessante, perché confronta le pubbliche amministrazioni a livello regionale, e il colore caldo, rosso in particolare, non è indice di buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni. L'infografica sulla sinistra mostra l'Italia collocata tra le posizioni di coda delle pubbliche amministrazioni dei Paesi europei.

Invece il giudizio dei cittadini è sintetizzato nella *slide* 2:

(*) Segretario generale Unioncamere.

slide 2



L'infografica in alto è del 2019, su dati dell'Eurobarometro. L'Italia è indicata dalla freccia ed è seguita da Montenegro, Serbia, Croazia, Bulgaria e Grecia. In totale il 65% dei cittadini dà un giudizio negativo sulla pubblica amministrazione dell'Italia. Il grafico in basso, la torta, rappresenta il risultato di una recente ricerca del Censis, del 2021. Al quesito "quanta fiducia ispira la pubblica amministrazione?", il 67% risponde "per niente" o "poca".

La slide 3 rappresenta il grado di soddisfazione delle imprese.

slide 3



L'Italia, purtroppo, è nell'ultima posizione. Secondo un'elaborazione di Ambrosetti condotta sui dati dell'Eurobarometro, il 39% delle imprese si dichiara "abbastanza insoddisfatto", il 41% "molto insoddisfatto".

L'80% del totale delle imprese risulta, pertanto, insoddisfatto.

Allora dobbiamo chiederci: come è potuto accadere che l'Italia, che è un grande Paese, membro del G7, che ha eccellenze imprenditoriali e industriali che nel mondo tutti invidiano, sia precipitata in questa situazione? Come è possibile che la pubblica amministrazione italiana, un grande comparto che rappresenta il 16% del Pil, il 13,6 degli occupati, sia connotata così negativamente? La questione ci riguarda direttamente: qui siamo tutti, o quasi tutti, con ruoli di responsabilità nella pubblica amministrazione.

Quali sono i motivi per cui la pubblica amministrazione, anzi le pubbliche amministrazioni, perché sono oltre 12.000, riportano valutazioni così negative?

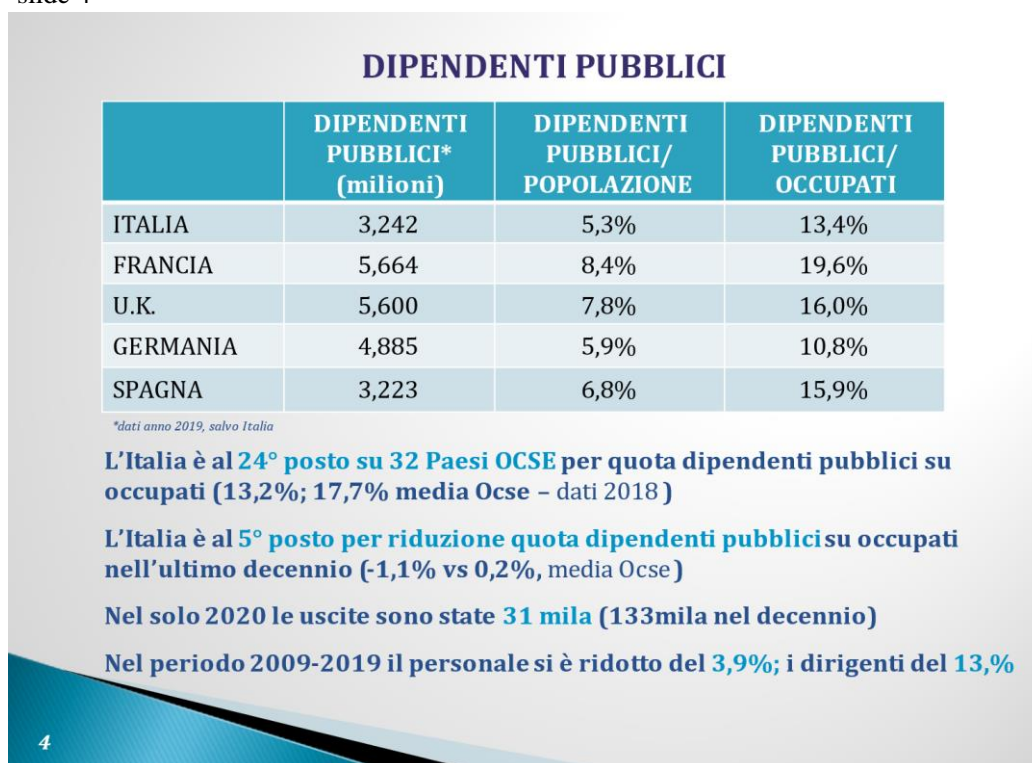
Sono certamente tanti i motivi: regole complicate; procedure farraginose (la World Bank ogni anno individua nelle procedure farraginose una delle principali difficoltà per fare impresa in Italia); livelli di competenza sovrapposti (locali, nazionali ed europei), che si sono ancor più intrecciati con la riforma del titolo V e con il procedere dell'Unione europea, che ha acquisito un'incidenza diretta sulla vita economica; la carente digitalizzazione: l'88% delle pubbliche amministrazioni locali utilizza ancora procedure e strumenti analogici.

Tutto ciò è vero. Però oggi vorrei sottolineare un elemento che, secondo me, è un motivo determinante, centrale nel determinare questa percezione negativa delle performance del mondo pubblico in Italia. Faccio riferimento all'importanza che hanno la dotazione di capitale umano e la sua qualità in qualunque organizzazione di servizi. Negli anni recenti sono fioriti studi economici ed econometrici per valutare quanto incide la qualità del capitale umano sulla produttività totale e sul Pil. Qui mi limito a ricordare solo che l'Ocse stima che un anno di istruzione in più genera uno 0,8% di Pil aggiuntivo. In altre parole, senza un capitale umano di qualità, ogni processo di sviluppo è più difficile.

E come siamo arrivati ad una situazione in cui, per decenni, abbiamo disinvestito sulla pubblica amministrazione e sul suo personale? Ci sono diversi fattori che si sono condensati in particolare tra la fine degli anni '90 e gli inizi di questo secolo. Andando per sintesi: da un lato la considerazione della globalizzazione come un fenomeno "flat", per cui si compete prevalentemente sui costi, e tra i costi c'è anche il costo del lavoro; dall'altro una particolare visione dell'economia che individuava nel mercato il luogo dell'innovazione, della crescita, e dello sviluppo e, invece, nello Stato il soggetto deputato al sostegno e alla redistribuzione. Tutto ciò con, in aggiunta, la grave crisi fiscale innescatasi nel 2007-2008 e la consapevolezza che in Italia qualche eccesso nelle politiche del personale pubblico c'era sicuramente stato negli anni '70 e '80, ha portato ad una valutazione complessiva della pubblica amministrazione come fattore di costo che occorreva certamente ridurre, contenendo in special modo il costo del suo personale.

Oggi, come è noto, la situazione è quella illustrata nella *slide 4*.

slide 4



Una situazione che vede l'Italia al 24° posto su 32 Paesi Ocse per quota di dipendenti pubblici su occupati. In particolare, nel confronto con Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania e Spagna. L'Italia, ad eccezione della Spagna, che è più piccola anche in termini di popolazione, ha il numero di dipendenti pubblici più ridotto; un rapporto tra dipendenti pubblici e popolazione più basso; e la percentuale degli occupati nel settore pubblico, rispetto al totale degli occupati, è, dopo la Germania, la più piccola (ma va ricordato però che la Germania ha un tasso di occupazione generale più elevato). L'Italia risulta al 5° posto per riduzione della quota di dipendenti pubblici sugli occupati nell'ultimo decennio, tra i paesi Ocse. La riduzione di personale ha riguardato di più la fascia dei dirigenti: il 3,9% è stata la percentuale di riduzione dei dipendenti pubblici tra il 2009 e il 2019, 13% quella dei dirigenti.

I dipendenti pubblici sono quindi pochi, con un'età media elevata.

slide 5



La questione dell'età media è già stata ricordata nelle precedenti relazioni, per cui non commento ulteriormente i dati della slide 5. Va sottolineato che gli *over 50* nella pubblica amministrazione sono il 55,6%, mentre sul totale dei lavoratori italiani sono il 37,3%.

L'Italia è inoltre il Paese dell'Ue che registra la quota più bassa di *under 40* nel pubblico impiego.

Il personale più anziano richiederebbe più formazione, per imparare le nuove modalità di lavoro: basti pensare alle tecnologie digitali.

slide 6

FORMAZIONE

Anno 2008 ➡ 262 milioni di euro
Anno 2019 ➡ 164 milioni di euro
(48 euro/dipendente)

- **Scarsa erogazione di formazione nell'ICT: rappresenta solo il 7,3% della formazione erogata nel 2018 con una diminuzione dello 0,4% rispetto al 2015**

6

Ecco, la spesa per la formazione non solo non è cresciuta ma si è ridotta, da 262 milioni del 2008 a 164 milioni del 2019.

slide 7

COSTI DEL PERSONALE

	COSTO PERSONALE / TOTALE SPESA PA	COSTO PERSONALE / PIL
ITALIA	19,6%	11,4%
FRANCIA	21,7%	14,3%
U.K.	20,6%	11,6%
GERMANIA	16,3%	9,2%
SPAGNA	25,4%	13,6%

7

Fonte: Conto annuale MEF, 2021

È difficile stimare la retribuzione media confrontando diversi ordinamenti, soprattutto per la eterogeneità delle relative regole. Però si può stimare quanto pesa il costo del personale sul totale della spesa della pubblica amministrazione e in rapporto al Pil. Nel confronto con Francia, Gran Bretagna, Germania e Spagna, l'Italia è al penultimo posto per costo del personale pubblico sul totale della spesa pubblica in rapporto al Pil. Solo la Germania ha un valore inferiore. Siamo nella parte bassa anche per il livello delle retribuzioni. Questo fenomeno va visto in collegamento al tema della produttività. Difatti, negli anni più recenti, la retribuzione del settore privato è cresciuta maggiormente, ma perché è cresciuta di più, al contempo, la sua produttività.

slide 8

ALCUNE CONSEGUENZE PER LE IMPRESE

- 1. Tempi: 550 ore/anno piccole imprese; 1.200 ore/anno medie imprese (Studio Università Cattolica)
* burocrazia difensiva**
- 2. Costi: 57,1 mld; 32,6 PMI e 24,5 grandi imprese**
- 3. Incidenza sulla produttività del lavoro a livello aziendale**
↓
Un aumento dell'efficienza della PA dal 25 al 75° percentile comporterebbe la crescita della produttività del 2.4% l'ann(@cse*)*
- 4. Incidenza sulla produttività totale dei fattori e sull'attrattività del Paese**
↓
Se l'efficienza della PA italiana fosse allineata a quella degli altri grandi Paesi europei, ciò si sarebbe tradotto nel 2018 in circa 146 miliardi di euro di maggiorPIL (circa il 9%)

8

Fonte: The European House - Ambrosetti

Quali sono le conseguenze per le imprese? Sono diverse e purtroppo negative, anzitutto in termini di tempi richiesti per il disbrigo delle procedure.

Si è ricordato nei precedenti interventi che i tempi lunghi sono anche l'effetto del fenomeno della "burocrazia difensiva". Qui consentitemi solo una brevissima riflessione. Alle tante cause dell'atteggiamento difensivo della burocrazia che sono state richiamate, vorrei aggiungere una in particolare: la mancanza nella pubblica amministrazione di competenze tecniche. Assumere decisioni, frutto in molti casi di valutazioni complesse, se si è sprovvisti di competenze tecniche specializzate, è veramente complicato. Si è costretti spesso a ricorrere a consulenti esterni. Tutto ciò comporta tempi più lunghi, e questi implicano anche maggiori costi, costi che da tempo sono molto rilevanti per le imprese, pari al 4% del fatturato per le piccole imprese, al 2% del fatturato per le grandi imprese. Ciò pesa anche sulla produttività del lavoro, sulla produttività generale del sistema, sulla capacità di favorire iniziative imprenditoriali e di attrarre investimenti.

Questa è dunque la situazione attuale. Ma desidero sottolineare che oggi siamo in un passaggio chiave, sintetizzato dalla slide 9:

slide 9

FABBISOGNI OCCUPAZIONALI 2021-2025 PER COMPONENTE

	Expansion	Replacement	Fabbisogni
TOTALE	1.286.800	2.616.000	3.902.800
<i>di cui:</i>			
Indipendenti	373.500	679.500	1.053.000
Dipendenti privati	864.600	1.243.900	2.108.500
Dipendenti pubblici	48.800	692.600	741.300

Fonte: Unioncamere Anpal, Sistema informativo Excelsior

La *slide* stima i fabbisogni occupazionali del Paese nel prossimo quinquennio. Essa prende in considerazione gli indipendenti, cioè i lavoratori autonomi, i dipendenti privati e i dipendenti pubblici. Da qui al 2025, ci sarà necessità di inserire 741.300 dipendenti pubblici, in particolare 692.600 unità, per sostituire coloro che andranno in pensione, cui si aggiungono 48.800 unità, che stimiamo essere gli ingressi previsti nei ranghi pubblici, alla luce dei provvedimenti vigenti alla data del gennaio 2021. Ed allora è fondamentale non sbagliare nelle assunzioni dei 741.000 nuovi collaboratori, che vogliono dire circa 1/4 del personale della pubblica amministrazione attuale. Non centrare bene queste 741.000 assunzioni, significa portarne le conseguenze per i prossimi decenni. Le scelte che si faranno in questi anni faranno il bene o il male della pubblica amministrazione, e quindi del Paese, per i prossimi 20-30 anni.

Aggiungo qualche ulteriore elemento che può risultare di interesse riassunto nella *slide* 10.

slide 10

FABBISOGNI DIPENDENTI PUBBLICI 2020-2025 PER SETTORE ECONOMICO

	2021-2025		Fabbisogni
	Expansion	Replacement	
TOTALE	48.800	692.600	741.300
Istruzione e servizi formativi pubblici	22.000	243.500	265.500
Sanità, assistenza sociale e servizi sanitari pubblici	16.600	188.400	205.000
Servizi generali della pubblica amministrazione e assicurazione sociale obbligatoria	10.100	260.600	270.800

Fonte: Unioncamere Anpal, Sistema informativo Excelsior

Noi stimiamo che la parte più rilevante del ricambio avverrà nel settore dell'istruzione e dei servizi generali della pubblica amministrazione.

La slide 11 mostra invece quale sarà la consistenza nel 2025:

slide 11

STOCK DIPENDENTI PUBBLICI 2020-2025 PER SETTORE ECONOMICO

	2020	2025
TOTALE	3.216.500	3.265.300
Istruzione e servizi formativi pubblici	1.285.200	1.307.200
Sanità, assistenza sociale e servizi sanitari pubblici	690.900	707.500
Servizi generali della pubblica amministrazione e assicurazione sociale obbligatoria	1.240.400	1.250.600

11

Fonte: Unioncamere Anpal, Sistema informativo Excelsior

slide 12

FABBISOGNI DIPENDENTI PUBBLICI 2020-2025 PER LIVELLO DI ISTRUZIONE E SETTORE

	FABBISOGNI 2021-25 (v.a.)*			TOTALE PA
	Istruzione e serv. form. pubb.	Sanità, assistenza sociale e serv. sanitari pubb.	Serv. generali della PA e assicurazione sociale obbligatoria	
TOTALE	265.500	205.000	270.800	741.300
Livello universitario	184.500	123.200	149.700	457.300
Livello secondario - Diploma	66.100	70.100	91.700	227.800
Qualifica professionale e obbligo formativo ⁽¹⁾	15.000	11.800	29.400	56.100

12

Fonte: Unioncamere Anpal, Sistema informativo Excelsior

La gran parte delle assunzioni, circa i 2/3, sarà di laureati. E questa è una grossa *chance*.

Saranno 457.30 e rappresentano circa i 2/3 delle future assunzioni; la parte prevalente ovviamente nel settore dell'istruzione e, poi, dei servizi generali.

slide 13

**FABBISOGNI DIPENDENTI PUBBLICI 2020-2025
PER GRANDI GRUPPI PROFESSIONALI**

	2021-2025	
	Fabbisogni (val. ass.)*	Quote (valori %)
TOTALE	741.300	1.000
Dirigenti, impiegati con elevata specializzazione e tecnici	472.800	637,8
1 Dirigenti	9.100	12,3
2 Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	309.500	417,5
3 Professioni tecniche	154.200	208,0
Impiegati, professioni commerciali e nei servizi	202.000	272,4
4 Impiegati	143.800	194,0
5 Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	58.200	78,5
Operai specializzati e conduttori di impianti e macchine	1.300	1,8
6 Operai specializzati	800	1,1
7 Conduttori di impianti e addetti a macchinari fissi e mobili	500	0,7
Professioni non qualificate	61.100	82,4
Forze Armate	4.200	5,7

13

Fonte: Unioncamere Anpal, Sistema informativo Excelsior

La *slide* 13 illustra, infine, i fabbisogni distinguendoli per gruppi professionali: 472.800 riguarderanno l'area dei dirigenti, impiegati con elevate specializzazioni e tecnici. Nel dettaglio, 9.100 riguarderanno il segmento dei dirigenti, 309.500 il segmento delle professioni intellettuali, scientifiche e ad elevata specializzazione (dagli insegnanti ai medici), 154.000 il segmento delle professioni tecniche (per esempio infermieri, esperti di informatica).

Ci sarà quindi la possibilità di un ricambio consistente di personale nella pubblica amministrazione; e allora non si può sbagliare. Ovviamente, se si continuasse a considerare la pubblica amministrazione come pura voce di costo, nella contabilità generale del Paese i risultati non potranno essere molto diversi da quelli, sconsolanti, che abbiamo finora sinteticamente illustrati. Se, invece, essa verrà considerata come un vero settore produttivo, e soprattutto come un importante, anzi uno dei più importanti fattori produttivi, allora si potrà realizzare quel reale cambio di passo che è necessario.

Più precisamente, che cosa si può fare? La *slide* 14 individua alcune linee di intervento.

slide 14

ALCUNE LINEE DI INTERVENTO

- 1. Selezionare persone adatte**
- 2. Motivare chi è presente nelle organizzazioni**
- 3. Ingaggiare un rapporto positivo col mondo delle imprese**
- 4. Attrarre persone nuove**

14 15

Sono linee di intervento che nascono anche dall'esperienza di anni nella pubblica amministrazione, e in particolare nel settore delle camere di commercio. Io credo che siano quattro temi centrali:

- selezionare le persone adatte;
- motivare chi è presente nelle organizzazioni;
- ingaggiare un rapporto positivo col mondo delle imprese;
- attrarre nuove persone.

Il primo tema è dunque selezionare persone adatte. Occorre, a mio avviso, prendere spunto dall'esperienza del mondo privato, il quale pianifica i propri fabbisogni a medio termine, nella base delle trasformazioni dell'economia e dell'evoluzione previste dal mercato. Non ci si può limitare semplicemente a sostituire nella stessa identica posizione quelli che usciranno (esce un ragioniere prendo un ragioniere, esce un legale prendo un legale). Bisogna tenere conto di quella che si prevede sia l'evoluzione dell'economia e, di conseguenza, dei bisogni a cui rispondere a medio termine, creando i modelli di competenza per individuare in maniera coerente le professionalità richieste.

Vorrei condividere con voi una *chart* dell'Institute for the Future di Palo Alto, uno dei centri di ricerca più prestigiosi a livello internazionale che si occupa di questi temi. La *slide 15* riepiloga brevemente le grandi trasformazioni già in atto nell'economia e nella società: le macchine intelligenti, i *big data*, i nuovi linguaggi, il sorgere di organizzazioni non territoriali, le connessioni globali.

E quali saranno le *skill* richieste? In una situazione che cambia rapidamente e costantemente (pensiamo ad esempio ai paradigmi tecnologici), devono essere legate alle competenze tecniche, ma soprattutto alle capacità di saper cambiare, saper imparare, saper operare in contesti difficili perché in continua trasformazione anch'essi, in *network* fisici e virtuali, sempre più caratterizzati dalla presenza dell'intelligenza artificiale. Sono le *skill* informali, le *soft skill*, ad essere sempre più indispensabili.

slide 15

DOVE VA IL MERCATO DEL LAVORO NEI PROSSIMI ANNI?

DRIVER DELL'ECONOMIA E DELLA SOCIETA'

- ✓ Macchine intelligenti
- ✓ Big data
- ✓ Nuovi linguaggi
- ✓ Organizzazioni non tradizionali
- ✓ Connessioni globali

SKILL RICHIESTI

- ✓ Capacità di cambiare
- ✓ Pensiero innovativo
- ✓ Competenze cross culturali
- ✓ Pensiero computazionale
- ✓ Mentalità «design»
- ✓ Capacità di collaborare
- ✓ Capacità di aggiornarsi e formarsi durante la vita in azienda
- ✓ Capacità di lavorare con macchine intelligenti
- ✓ Comprensione dei temi legati ai Big data
- ✓ Capacità di governare nuovi linguaggi
- ✓ Adattabilità alla diversità

Fonte: Ifoa, Institute for the future, Paolo Allio

15

Ovviamente tale pianificazione risulta indispensabile per tutte le pubbliche amministrazioni, ma maggiori responsabilità competeranno a chi gestisce numeri più grandi, come ad esempio le amministrazioni centrali. E per pianificare bene, risulta imprescindibile tenere conto dei trend di cambiamento e dell'impatto dell'innovazione non solo a breve termine.

La slide 16 a me sembra molto interessante.

slide 16

TASSO DI INCREMENTO DEGLI OCCUPATI SECONDO IL TITOLO DI STUDIO UNIVERSITARIO. ANNI 2011 E 2020

Gruppo	PA in senso stretto al netto di istruzione e sanità	SERVIZI di mercato comparabili servizi PA
	VARIAZIONE PERCENTUALE 2011-2020	VARIAZIONE PERCENTUALE 2011-2020
Insegnamento	-13,8	49,0
Arte e Design	-37,9	79,3
Letterario-Umanistico	-20,4	13,2
Linguistico	-0,2	23,5
Umanistico	-15,6	27,7
Politico-Sociale e Comunicazione	18,1	31,5
Psicologico	40,4	81,2
Politico-Socio/Psicologico	20,2	45,7
Economico	22,1	53,0
Giuridico	31,2	21,9
Scientifico	-19,4	6,2
Informatica e Tecnologie ICT	13,0	62,9
Architettura e Ingegneria civile	33,1	29,8
Materie S.T.E.M.	13,0	23,3
Agrario-Forestale e Veterinario	-12,8	50,0
Medico-Sanitario e Farmaceutico	-9,0	36,0
Scienze motorie e sportive	96,6	29,7
Scienze mediche e motorie	13,9	35,5
Altro	31,2	95,3
TOTALE	16,6	32,7

Fonte: Elaborazione Centro studi delle CCAA Guglielmo Tagliacarne su dati Istat - Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro

15

La tabella sintetizza uno studio che analizza le dinamiche nel decennio 2011-2020 dei laureati occupati, confrontando la pubblica amministrazione in senso stretto (al netto di istruzione e sanità) e il settore dei servizi privati (anch'esso al netto di istruzione e sanità). Sono tanti i dati interessanti, ma vorrei in particolare soffermarmi su tre aspetti. Anzitutto possiamo notare come i laureati in materie giuridiche siano aumentati del 31% nella pubblica amministrazione, del 21,9% nel settore privato: molto meno, quindi.

Per il segmento delle lauree s.t.e.m. accade l'inverso: c'è stato un aumento del 13% nella pubblica amministrazione, ma del 23% nel settore privato.

Infine, il numero dei laureati in campi umanistici nella pubblica amministrazione si è ridotto, viceversa nel settore dei servizi privati è cresciuto del 27%. È chiaro che la base era più bassa. Però va osservato che oggi, l'evoluzione dei servizi moderni, con l'attenzione al *design* del servizio, la cura per il cliente, la costruzione di modalità di interrelazione costante, la necessità di utilizzare nuovi linguaggi, valorizza anche lauree diverse da quelle scientifiche e tecniche. Conta infatti, il possesso di competenze tecniche, scientifiche, matematiche, ma contano soprattutto quelle capacità e quelle *skill* che consentono di affrontare il nuovo.

Ma come fare le selezioni? Cito al riguardo un ulteriore dato: nei prossimi cinque anni per il 57% dei fabbisogni professionali del settore privato e pubblico si richiederanno competenze digitali, per il 64%, competenze *green*. Come verificare che le persone da selezionare abbiano tutte le competenze necessarie (tecniche, informali, *green*, digitali); se non ammodernando anche le modalità di selezione? Per l'ingresso nel settore pubblico la selezione pubblica è ovviamente necessaria ma si può abbinare anche con altre modalità, come l'esperienza inglese e quella francese mostrano: dal *training on the job* (che prevede che si cominci a lavorare e, se si raggiungono dei risultati soddisfacenti, seguirà la selezione) alle sinergie con le università per *stage* e dottorati, da formule che prevedono di formare le persone e poi fare la selezione, ai *self-assessment* con la preparazione al lavoro nella pubblica amministrazione svolta dallo stesso modo pubblico. In sostanza vanno articolate e ammodernate le modalità delle selezioni.

Una seconda linea di intervento è focalizzata sul motivare chi è già presente nelle organizzazioni. Nello specifico, si pongono due questioni. *In primis* la formazione; senza prevedere un'adeguata e continua formazione nel corso della vita lavorativa è difficilissimo motivare chiunque. E poi vanno ben gerarchizzati i criteri con cui si fanno le valutazioni, che devono puntare sul risultato complessivo da raggiungere, più che sul rispetto delle procedure, sugli *outcome* complessivi più che su obiettivi parziali o poco significativi anche se numericamente declinati. L'attenzione alle procedure non può non esserci ma è un presupposto, perché l'obiettivo su cui misurarsi è il risultato finale da raggiungere e si è valutati su questo.

La terza linea fondamentale è quella di puntare a ingaggiare un rapporto positivo con le imprese. Sicuramente nella pubblica amministrazione qualcosa deve cambiare sia in termini di attenzione sia in termini di concreta strutturazione. In particolare, io auspico che ci sia un *front-end* dedicato alle imprese.

Le imprese hanno esigenze diverse rispetto ai cittadini, non tanto quanto a tempestività delle risposte, ma perché le procedure che le riguardano sono più complesse e articolate. Negli Stati Uniti a metà degli anni '50 fu creata una struttura, la *Small business administration* (Sba), agenzia federale dedicata all'affiancamento delle piccole e medie imprese. In Italia bisognerebbe fare una cosa simile, certamente non creando una nuova agenzia, ma incaricando amministrazioni già esistenti di occuparsi del rapporto con le micro, piccole e medie aziende, che, ribadisco, hanno esigenze specifiche. E io sostengo sommessamente che le camere di commercio sono in grado di farlo. E comunque se la pubblica amministrazione non si doterà di nuove modalità di rapporto con il mondo delle imprese, sarà difficile che cambi la valutazione oggi estremamente negativa.

Un'ultima riflessione riguarda la necessità di attrarre giovani e nuove competenze. Anche questo è un punto fondamentale. Oggi la *reputation* della pubblica amministrazione non è quella che c'era alcuni anni fa. Quando ho cominciato a lavorare, far parte della pubblica amministrazione era un vanto, un onore. Oggi purtroppo questa reputazione va recuperata, mostrando che nella pubblica amministrazione ci sono innovazione e competitività; riconoscimento del merito; *chance* professionali intriganti. Ma soprattutto va recuperato dopo tante campagne contro le burocrazie, il senso del servizio al bene comune che è il "*core*" del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Sono tante, dunque, le cose da fare; mi sono permesso di indicarne alcune. Di recente nelle scuole di *management* si sta affermando un nuovo modello, chiamato "*collaborative public management*". È un metodo di gestione della cosa pubblica capace di integrare, includere e far interagire con le pubbliche amministrazioni le reti esterne che servono cittadini e imprese. Questo è anche il nucleo profondo del principio della sussidiarietà, il quale non consiste solo nel prevedere che il livello superiore non faccia ciò che può fare il livello inferiore, che non faccia lo Stato ciò che può fare la società. Esso è soprattutto un principio operativo che si basa sulla collaborazione, l'alleanza e la sinergia tra pubblico e privato. Ritengo che si possa raggiungere una maggiore efficacia nella azione pubblica puntando su questa chiave. La partita cruciale si svolgerà in questi anni: abbiamo la possibilità di vincerla – sostenuti anche da programmi e le risorse straordinari messi in campo con il Pnrr, com'è stato ricordato – ma dobbiamo mettercela tutta.

IL SISTEMA UNIVERSITARIO E IL RAPPORTO CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Ferruccio Resta (*)

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Università: i cambiamenti in atto*. – 3. *L'università e la pubblica amministrazione*.

1. *Premessa*

Il 2020 e gli anni immediatamente a seguire verranno ricordati come un momento complicato. Stiamo attraversando un periodo storico che, in ragione di una pandemia senza precedenti, divide i nostri racconti di vita tra prima e dopo il Covid-19. Un frangente storico singolare, caratterizzato dalla rapidissima accelerazione del digitale, alla quale il virus ha dato ulteriore impulso.

Sono questi due fattori che promettono una vera e propria rivoluzione all'interno del mondo del lavoro e delle professioni, così come nel comparto della pubblica amministrazione. Una riflessione che non può che partire dalle radici: dalla formazione del capitale umano, dalle competenze e quindi dal ruolo dell'università. Vorrei perciò condividere alcune considerazioni che stanno prendendo forma all'interno del sistema accademico, nazionale e internazionale, estendibili anche al settore pubblico e alle esigenze di ammodernamento recentemente espresse dal *Next Generation EU*.

Si tratta di domande ancora irrisolte e in alcuni casi di provocazioni. Ci stiamo domandando, dopo oltre un anno e mezzo di didattica a distanza e di *smart working*, quale valore avrà la presenza fisica in un contesto post pandemico. Sarà ancora necessaria, e se sì, come? In quali condizioni? Con quali mezzi? Con quali obiettivi?

Ci stiamo interrogando su quali siano le competenze necessarie per affrontare le nuove sfide del mercato del lavoro. Non mi riferisco esclusivamente alla formazione curriculare, ma anche della formazione continua, elemento decisivo per rinnovare interi ambiti produttivi a rapida obsolescenza. A come intercettare i grandi trend tecnologici. A come rispondere alle evoluzioni sociali che ne conseguono.

Non ultimo e non meno importante, ci stiamo chiedendo, come cambierà il ruolo dell'università alla luce di tutto ciò. È il momento per ripensare l'università, per riflettere su se stessi, su come affrontare i prossimi anni e rispondere ai nuovi bisogni emersi.

Tante questioni e poche certezze. Provo a condividere con voi alcune risposte, partendo dai cambiamenti in atto sul fronte della formazione, in particolare dell'università, e mettendoli in riferimento con la pubblica amministrazione. Per chiudere con alcune proposte e idee, tra l'attuabile e l'auspicabile.

2. *Università: i cambiamenti in atto*

La pandemia rappresenta una crisi globale senza precedenti, che con estrema crudeltà e altrettanta forza ci ha dimostrato quanto siamo vulnerabili e spesso incompetenti. Non siamo stati in grado di prevenirla, gestirla, contenerla. Non un problema del nostro Paese, nonostante l'iniziale diffidenza dell'Europa che ha tentato di confinare la questione all'Italia. Al contrario, si tratta di una faccenda mondiale che i libri di storia raffigureranno attraverso le immagini dei camion che attraversano le strade di Bergamo così come delle vie deserte di New York, delle fosse comuni del Brasile, dei corpi inceneriti in India.

Non un problema strettamente sanitario, dunque, ma organizzativo, tecnologico, industriale, istituzionale e, in ultima analisi, umano. La pandemia ha chiarito, se mai ce ne fosse stato il bisogno, che le sfide sociali da affrontare saranno sempre più complesse e interconnesse. È stata una doccia di umiltà che, a mio parere, ha ribadito la centralità di due valori in particolare: la formazione e la ricerca. La corsa al vaccino, paragonabile solo allo sbarco sulla Luna, è il risultato di studi e di sperimentazioni di lungo corso, il frutto di competenze che non si improvvisano. Da qui è necessario ripartire, dalla centralità del sapere.

A fronte di questo insegnamento, dobbiamo constatare come questi diciotto mesi non siano stati neutri e valutarne l'impatto che avranno nei prossimi anni. Non uno schiaffo immediato, ma una ferita di cui porteremo a lungo i segni. Pensiamo, per esempio, a come la didattica a distanza abbia aumentato il rischio di dispersione, stimato in un minore su quattro in Italia. Pensiamo poi alla crisi socio-economica, di cui ancora non abbiamo ben compreso l'entità. Un'onda lunga che potrà avere ripercussioni sulla reale possibilità delle famiglie di investire nella formazione dei propri figli. Basta guardare a quello che è accaduto nel 2008 per renderci conto del pericolo che stiamo correndo. Allora abbiamo registrato un calo delle immatricolazioni del 10%, recuperato solo dopo dieci anni. Un rischio che dobbiamo a tutti i costi scongiurare. L'università è in alcuni territori, e così deve rimanere, un ascensore sociale per le nuove generazioni.

Infine, non sottovalutiamo il combinato disposto che si verifica nel momento in cui portiamo a distanza quelle che un tempo erano attività in presenza (studio e lavoro) e la diffusione degli strumenti digitali, di cui oggi siamo utenti

(*) Presidente della Conferenza dei rettori delle Università Italiane (Cruì).

esperti. Il rientro degli studenti in aula, così come dei lavoratori negli uffici, non sarà semplice e richiederà nuovi modelli di organizzazione del lavoro e nuovi incentivi.

Alcune università, in Italia e nel mondo, hanno quindi avviato un momento di forte ripensamento, basato su alcuni punti fermi. Crediamo innanzitutto, e su questo stiamo lavorando, che la presenza debba rimanere al centro dell'esperienza formativa. Che il confronto, la socializzazione e la relazione siano imprescindibili per la crescita della persona, prima ancora che del professionista.

Perché mai uno studente dovrebbe tornare a frequentare l'università locale, quando la prestigiosa Cambridge decide di rispondere al distanziamento sociale offrendo nuovi corsi *online*, secondo modelli di *business* competitivi e offrendo una valida alternativa sul piano formativo? Per richiamare a sé gli studenti, non basterà dunque sancire un principio – il rientro in presenza –, ma bisognerà condividere le scelte apportando benefici e motivazioni collettivi.

L'università così come il luogo di lavoro devono distinguersi come "esperienze di vita" e come investimenti per il futuro. L'esserci, il senso di appartenenza, deve riacquistare un nuovo significato. Solo gli atenei che saranno in grado di offrire valore aggiunto alla formazione in presenza saranno capaci di rimanere delle destinazioni per gli studenti, delle mete a cui tendere, e non dei punti di partenza. Solo così potranno risultare attraenti per gli studenti italiani e di richiamo per quelli dall'estero. Solo mantenendo viva l'attrattività di quel tipo di università potremmo garantire l'attrattività dei territori e delle realtà locali.

Perché questo accada, come primissima cosa, dobbiamo ridefinire i principi stessi e la natura della formazione che, da semplice trasmissione di conoscenza, diventa un momento di progetto, di laboratorio, di studio applicato, di esperienza su casi reali, di alternanza con il mondo del lavoro e delle professioni. Non un momento di passaggio, ma un'occasione unica per far emergere attitudini e passioni: dall'associazionismo allo sport, dall'imprenditorialità alla cooperazione. In breve, un percorso che valorizza l'individuo e che rimette la persona al centro di servizi e spazi di qualità. Dalle residenze ai percorsi internazionali, alle borse di studio.

Ed è sugli spazi che vorrei fare una riflessione a sé. La qualità deve tornare ad essere un requisito imprescindibile dell'opera pubblica, che non può essere più intesa come un'attenuante al ribasso, alla noncuranza, alla mancanza di sicurezza. La "cosa pubblica" è, prima di tutto, l'espressione del benessere della collettività e del suo ordine civile.

Sarà poi fondamentale la nostra capacità di mettere in atto una trasformazione rapida. La velocità nell'attuare le riforme della scuola e dell'università saranno determinanti nel definire il nuovo assetto della formazione terziaria che vede, accanto all'università abitualmente conosciuta, l'emergere di nuovi attori: le *academy* promosse dalle grandi imprese (formazione specifica e verticale); gli istituti tecnici superiori (formazione tecnica in rapporto con le imprese e fortemente professionalizzante); i percorsi *online* offerti non solo dalle università telematiche, ma come già accennato, da alcune università un tempo ambite, ma poco accessibili per lo studente medio; e perché no, l'affacciarsi in questo panorama affollato dei grandi attori del digitale (da Google a Netflix).

Un secondo aspetto riguarda poi il risvolto contenutistico. Per affrontare sfide sempre più complesse e articolate – dal digitale, alla gestione dei dati, all'ambiente e all'energia – si richiede, accanto a una robusta base disciplinare, una maggiore contaminazione dei saperi. Mi riferisco alla necessità di attuare percorsi di studio ibridi, che permettano uno scambio di conoscenze e competenze continuo tra comparti che un tempo erano tenuti separati. Cade la barriera tra materie scientifiche e umanistiche. Un bravo ingegnere deve conoscere i risvolti etici della tecnologia, così come il medico deve padroneggiare e conoscere le potenzialità degli strumenti tecnologici con i quali si trova ad operare.

Se poi guardiamo alle grandi sfide aperte dalla transizione ecologica e digitale, al centro del Piano nazionale di ripresa e resilienza e tra i mantra dell'Europa, non esisterà professione che possa fare a meno dei *big data*, dell'intelligenza artificiale, del *machine learning*, della connettività 5G o dell'*high performance computing*. Dobbiamo quindi essere nella condizione non solo di concepire, ma anche di attuare percorsi formativi moderni.

3. L'università e la pubblica amministrazione

Tutto questo dovrà rafforzare l'impatto che l'università ha e deve avere sulla società, sul territorio, sulle imprese. In questi mesi, gli atenei, dopo aver messo in sicurezza lezioni ed esami, hanno lavorato per produrre liquido igienizzante, per verificare materiali per dispositivi di protezione individuale, per sviluppare respiratori. Hanno contribuito ai piani di ripresa del trasporto pubblico locale e a quelli vaccinali. Un dispiegamento di forze e di energie che sono un esempio virtuoso di pubblica amministrazione.

Un percorso che deve essere mantenuto e rafforzato in un'interazione ancora più stretta con la società e con gli altri attori del settore pubblico. Un impegno che parte proprio dalla forza lavoro e dall'inserimento figure altamente qualificate nel comparto della pubblica amministrazione, capaci di generare percorsi di innovazione.

Abbiamo recentemente appreso di 16.500 nuove assunzioni per gli Uffici del processo da parte del Ministero della giustizia. Ingressi che riguardano i laureati in legge e scienze politiche, ma anche in informatica e in materie gestionali. Sappiamo inoltre che sono previsti migliaia di nuovi posti nella pubblica amministrazione per la transizione digitale: profili informatici, matematici, gestionali ed economici. Pensiamo che l'Italia è ventunesima su ventotto nazioni europee per digitalizzazione dei servizi pubblici.

Un intervento quindi che va nella giusta direzione, ma che deve fare i conti con una controparte privata che offre compensi e opportunità di carriera difficilmente comparabili. Non basterà quindi formare e attrarre talenti nel pubblico,

ma bisognerà offrire loro le ragioni per rimanerci. Un intervento sistematico e non congiunturale. Una condizione necessaria, ma non sufficiente se non viene inserita in un piano articolato di riorganizzazione e di pianificazione.

Naturalmente anche l'università è, essa stessa, una pubblica amministrazione, in larghissima parte. E al pari di altre realtà, necessità di riforme strutturali. Penso alla riforma delle classi di laurea, per avere più flessibilità nei percorsi formativi. Al pre-ruolo, per una maggiore attrattività dei giovani ricercatori; alla mobilità, dei docenti per adeguarsi a standard internazionali; alla riqualificazione e all'assunzione di personale tecnico-amministrativo preparato; al diritto allo studio e al sistema di contribuzione studentesca; non ultimo, alla riforma del dottorato di ricerca.

Penso poi a iniziative più coraggiose, come la revisione dello stato giuridico del docente, che sempre di più crea difficoltà di reclutamento e un aumento dell'abbandono della carriera; la definizione di regole differenziate tra fondi pubblici e fondi privati, che non possono e non devono avvalersi delle stesse procedure amministrative; l'adozione di misure differenziate nelle università, così come in tutti i contesti pubblici; il valore del tempo come variante significativa in ogni pratica amministrativa e gestionale. Oggi sappiamo quanto vale: se in tre anni non impegneremo 200 miliardi di euro, perderemo l'ultima occasione per uno sviluppo sostenibile e inclusivo del Paese. Un ritardo, paradossalmente, potrebbe essere visto come un enorme danno per la pubblica amministrazione.

Capisco bene che quelle che elenco sono iniziative poco praticabili allo stato attuale. Tuttavia, sono convinto che il rischio di non intervenire è molto più elevato: significherebbe rimanere esclusi dal cambiamento. Ed è così che spesso propongo di usare l'università come un comparto della pubblica amministrazione in cui fare sperimentazione. Così come testiamo nuove tecnologie, dovremmo collaudare nuove normative prima di adottarle, nuovi modelli organizzativi e procedure amministrative. L'università come un laboratorio controllato e innovativo.

Non dimentichiamo che attraverso il settore pubblico transiteranno i prestiti in arrivo dall'Europa sotto forma di bandi, concorsi e progetti. Una grande responsabilità. Per questo ritengo che le condizioni siano mature per essere coraggiosi. Se trascuriamo questo momento, se sottovalutiamo la portata dei mutamenti in atto, rinunciando al futuro di intere generazioni. Quelle stesse generazioni dalle quali dipende la riuscita del Pnrr, la nostra capacità di restituire il debito ingente di cui ci stiamo facendo carico e di trasformarlo in una grande occasione per far ripartire il Paese.

IL RAPPORTO TRA IL LAVORO PUBBLICO ED IL PRIVATO: UN NECESSARIO INTERSCAMBIO DI CULTURE ED ESPERIENZE

Gabriele Fava (*)

Sommario: 1. *Introduzione*. – 2. *Le differenze e le possibili convergenze*. – 2.1. *La mobilità del personale*. – 2.2. *La modifica delle mansioni*. – 2.3. *L'utilizzo dei rapporti di lavoro "flessibili" o "atipici"*. – 2.4. *Il possibile ricorso al licenziamento*. – 2.5. *Le tutele in caso di licenziamento*. – 2.6. *Le "nuove" possibili convergenze tra pubblico e privato*. – 3. *Conclusioni*.

1. *Introduzione*

Nonostante la privatizzazione del pubblico impiego sia uno degli obiettivi perseguiti con maggiore tenacia dal nostro legislatore già con l'emanazione del testo unico nel 2001, le riforme degli ultimi anni, a partire dal *Jobs Act* fino ad arrivare ai più recenti decreti, hanno finito per aumentare ancora di più il divario tra lavoro pubblico e lavoro privato, producendo esiti opposti rispetto alle attese. Mentre il settore privato risulta maggiormente pervaso da logiche ispirate ad esigenze di flessibilità dei lavoratori, nel settore pubblico si registra una più incisiva tutela della conservazione del posto di lavoro.

2. *Le differenze e le possibili convergenze*

2.1. *La mobilità del personale*

Si pensi, per fare un esempio, all'istituto della mobilità, sconosciuto al settore privato, che permette la ricollocazione presso altri uffici e/o altre pubbliche amministrazioni del dipendente pubblico. Uno strumento che ha dimostrato di poter funzionare quale garanzia di una corretta gestione delle eccedenze di personale, così da rendere il rimedio ultimo dell'espulsione del tutto eccezionale. La mobilità del dipendente privato è, invece, quasi unicamente geografica, intesa come spostamento dell'unità produttiva di adibizione.

2.2. *La modifica delle mansioni*

A ciò si aggiunga poi la pressoché impossibilità di modificare le mansioni del lavoratore pubblico, se non avvalendosi di quel concetto di equivalenza professionale, ormai superato nel settore privato con la modifica dell'art. 2103 c.c. da parte del *Jobs Act*. Mentre nel settore pubblico il lavoratore può essere adibito, oltre ovviamente alle mansioni per le quali è stato assunto, anche a quelle considerate equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento di appartenenza, il lavoratore dipendente da un datore di lavoro privato può essere adibito a qualsiasi mansione rientrante nello stesso livello di inquadramento, tanto da risultare notevolmente ampliato il potere di *ius variandi* del datore di lavoro. Il divario tra pubblico e privato si allarga ulteriormente, poi, nell'ipotesi di demansionamento del lavoratore, tipizzata dal legislatore per il dipendente privato e non per quello pubblico: infatti, l'art. 2103 c.c. riformato contempla espressamente la possibilità per il datore di lavoro, in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali, di assegnare al lavoratore mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore, purché rientranti nella medesima categoria legale.

2.3. *L'utilizzo dei rapporti di lavoro "flessibili" o "atipici"*

Differenze notevoli sussistono anche per quanto riguarda l'utilizzo dei rapporti di lavoro a termine, condizionato nel settore pubblico dall'esistenza di comprovate esigenze di carattere eccezionale e temporaneo, a differenza del settore privato ove un più ampio ricorso ad esso è legittimato, nonostante la stretta operata dal Decreto dignità: difatti, la necessità di una causale è imposta solo per i rinnovi successivi ai primi 12 mesi di contratto o per contratti sin da subito di durata superiore a 12 mesi, segnando, quindi, un notevole distacco dalla disciplina di tale tipologia contrattuale operante per il settore pubblico, ancorata ad esigenze di temporaneità ed eccezionalità a prescindere dalla durata del contratto.

2.4. *Il possibile ricorso al licenziamento*

Senza dubbio, il terreno ove le disparità di trattamento tra i due settori emergono in modo dirompente è quello dei licenziamenti, sia sul piano delle regole sostanziali, sia per quanto riguarda i rimedi. Si pensi, tra tutti, alla fattispecie del licenziamento disciplinare, per la quale il settore privato non prevede particolari requisiti, se non il rispetto della procedura disciplinare che può portarne all'irrogazione. Nel settore pubblico, invece, tra le ipotesi di licenziamento disciplinare tipizzate dal Tupo (art. 55-*quater*), tra l'altro legittimamente integrabili dalla contrattazione collettiva, è

(*) Giuslavorista, componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e Presidente dell'Osservatorio per le risorse pubbliche.

previsto anche il licenziamento per insufficiente rendimento, a seguito, tuttavia, di un triennio di consecutiva valutazione negativa della *performance* dell'interessato, tanto da rendere, nei fatti, particolarmente difficile il perfezionamento di tale fattispecie, oltre che essere rimessa totalmente ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione (art. 55-*quater*, c. 1, lett. f-*quinquies*, TUpi, introdotto dal d.lgs. n. 75/2017). Dall'altra parte, il c.d. licenziamento per scarso rendimento nel settore privato è stato più volte ritenuto illegittimo dalla giurisprudenza maggioritaria, se non in particolari casi limite, anche in questo caso difficilmente configurabili nelle fattispecie concrete.

2.5. Le tutele in caso di licenziamento

Anche sul piano dei rimedi prospettabili in caso di illegittimità del licenziamento, la riforma Madia ha contribuito ad aumentare notevolmente il divario dal settore privato, abbandonando il tradizionale impianto dell'art. 18 stat. lav., ed optando per una disciplina *ad hoc* per il settore pubblico, contenuta nell'art. 63, c. 2, TUpi: in caso di licenziamento illegittimo, il giudice è tenuto a disporre la reintegra e il pagamento di un'indennità fino a 24 mensilità. Mentre nel settore privato si assiste, quindi, a seguito dell'introduzione del contratto a tutele crescenti ad opera del *Jobs Act*, ad una progressiva marginalizzazione della tutela reale, configurabile solamente per le più gravi ipotesi di nullità del licenziamento, a favore di un più ampio ricorso alla tutela indennitaria, nel pubblico impiego le tendenze in atto suggeriscono un'inversione di marcia. A ciò si aggiunga poi che, mentre la disciplina dettata *ad hoc* per il pubblico impiego risulta applicabile anche al dirigente, nel settore privato le tutele in esame rimangono ancora fortemente differenziate tra la categoria dirigenziale e il resto dei lavoratori, risultando uniformate solo per quanto riguarda i casi di nullità del licenziamento.

2.6. Le "nuove" possibili convergenze tra pubblico e privato

Sicuramente le distanze tra i due settori rimangono tante, alla luce della tendenza del nostro legislatore a preferire tecniche di avvicinamento ispirate a regole di fondo piuttosto che tarate sulla disciplina dei singoli istituti, anche se a ben vedere il divario risulta essere meno accentuato di quello che realmente è. Basti pensare che, anche nel settore pubblico, pur nel rispetto del principio costituzionale del concorso, il ricorso a forme contrattuali non standard (si pensi al contratto a termine, alla somministrazione, al *part-time* o alla collaborazione) si è reso più marcato, segnando un passo in avanti verso una progressiva flessibilizzazione del settore pubblico sulla scia dell'impiego privato. Anche forme variabili di retribuzione hanno acquisito un certo spazio nel settore pubblico, attraverso una periodica valutazione delle *performance*, così come tutti gli istituti regolativi del tempo di lavoro e non lavoro risultano ormai pressoché uniformati. Un passo in avanti è stato fatto anche con la previsione di applicabilità dello *smart working* al dipendente pubblico, già contenuta nell'art. 18 della l. n. 81/2017, e resa pienamente operativa dalla direttiva 3/2017 nell'ambito di un più ampio progetto di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, volto ad introdurre nuove e più agili misure di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro.

3. Conclusioni

Nonostante la permanenza di ampie differenze, tuttavia, è importante porre l'accento anche sui punti di contatto e, nello specifico, sulla possibilità che sia il lavoro pubblico che il mondo privato riescano a far propri gli aspetti positivi, mutando reciprocamente le rispettive *best practices*. Come il settore pubblico ha sicuramente tanto da attingere dal settore privato (si pensi, ad esempio, alle progressioni di carriera, alla disciplina dell'incentivazione, al sistema di *welfare* aziendale), dall'altro lato alcune soluzioni adottate specificamente per il settore pubblico – ad esempio l'istituto della mobilità – potrebbero essere in parte mutate e parzialmente implementate nel settore privato sotto forma, ad esempio, di supporto alla ricollocazione.

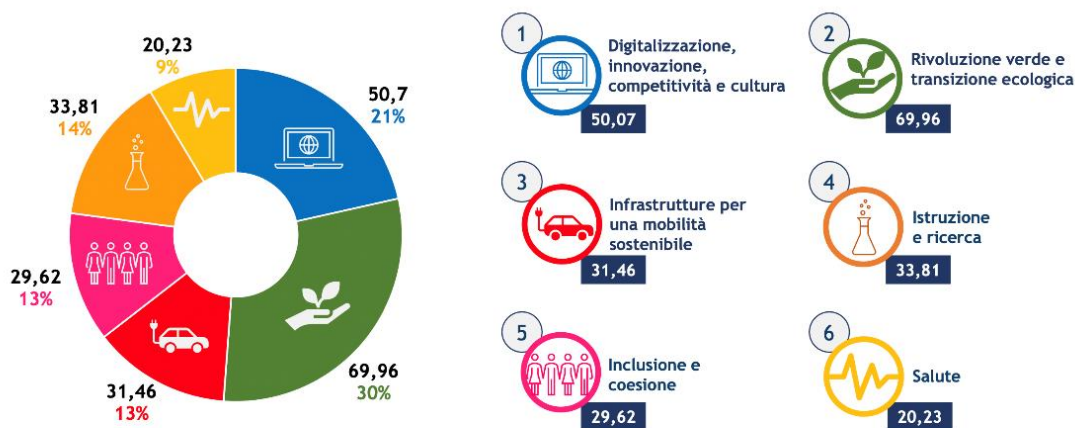
LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: PROBLEMI ATTUATIVI E PROFILI EVOLUTIVI ALLA LUCE DEL PNRR

Francesca Gagliarducci (*)

Formazione e pubblico impiego: un tema discusso e affrontato sotto diversi punti di vista da innumerevoli anni, in un dibattito a volte schizofrenico, nel corso del quale si è detto e scritto tutto ed il contrario di tutto, dando alla formazione, di volta in volta, a seconda delle fasi storiche o del “sentire” predominante del momento, il ruolo di leva prioritaria di sviluppo del personale pubblico, ma anche di spesa eccessiva ed improduttiva da contenere, per poi tornare a considerarla dopo qualche tempo la panacea di ogni male.

In questo contesto, il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto 6 ambiti di intervento che coinvolgono direttamente ed in modo consistente la pubblica amministrazione.

LE SEI MISSIONI




Valori espressi in miliardi di euro

In particolar modo, la realizzazione degli obiettivi di *digitalizzazione, innovazione, promozione dell'inclusione della coesione, della salute, della transizione ecologica, della mobilità sostenibile, dell'istruzione e della ricerca*, non potranno essere realizzati senza il supporto efficace e competente degli operatori pubblici. Ma un ruolo così strategico e rilevante dovrà essere svolto da organizzazioni professionali e affidabili, che dovranno poter contare su risorse umane adeguatamente reclutate e adeguatamente formate. Quali dovrebbero essere, quindi, le caratteristiche del personale che sarà chiamato nel prossimo futuro ad una sfida così rilevante per l'intero Paese? Nell'ultimo decennio il personale pubblico ha subito, come noto, una consistente contrazione, dovuta ai tagli effettuati alla spesa pubblica e al connesso blocco del *turnover*. Ad oggi, pertanto, l'Italia conta su circa 3,2 milioni di dipendenti pubblici, che rappresentano il 13,4 per cento dell'occupazione totale, ossia una percentuale della popolazione lavoratrice inferiore alla media Ocse, che si attesta sul 17,7 per cento dell'occupazione totale. Negli ultimi anni, le pubbliche amministrazioni centrali hanno assunto in media 1 dipendente ogni 3 cessazioni, dato che passa a 1 dipendente ogni 27 nelle pubbliche amministrazioni centrali.

Siamo pertanto pochi, e purtroppo siamo anche notevolmente anziani. L'ultima età media complessiva rilevata dei dipendenti pubblici è pari a 55 anni. All'interno di questa platea, il 16 per cento del personale ha più di 60 anni e si trova quindi nella fase finale della sua vita lavorativa, mentre solo il 3,4 per cento dei dipendenti ha meno di 30 anni: una goccia nel mare, rispetto all'esigenza improcrastinabile di un reale cambio generazionale che consenta finalmente di effettuare una massiccia introduzione nel settore pubblico di competenze professionali in linea con le esigenze di un mondo circostante che si trasforma sempre più profondamente e sempre più velocemente.

(*) Capo del Dipartimento del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri.



PERSONALE PUBBLICO

Ricambio generazionale lento e parziale ad eccezione che nel comparto scuola

**1 SOLO ASSUNTO OGNI TRE CESSAZIONI NELLE PA CENTRALI
1 ASSUNTO OGNI 2 CESSAZIONI NELLE PA LOCALI**

**ETA' MEDIA: 50 ANNI
IL 16,3 % HA PIU' DI 60 ANNI
IL 4,2 PER CENTO HA MENO DI 30 ANNI**

Ma il dato anagrafico potrebbe essere molto meno problematico di quanto prospettato, o non esserlo affatto, se nel recente passato si fosse investito in modo appropriato e consapevole nello sviluppo delle conoscenze e della capacità del personale in servizio presso le amministrazioni, cercando di sopperire alle criticità rappresentate. Anche questo, come noto, purtroppo, non è accaduto affatto. Le spese per la formazione dei dipendenti pubblici sono nel complesso passate *dai 262 milioni del 2008 ai 164 milioni del 2019*. Un dimezzamento che ha portato la spesa *pro capite* media per la formazione di ciascuna unità di personale alla cifra di *48 euro annui*. Ma chiunque si occupi almeno un poco di formazione sa perfettamente che è piuttosto difficile ottenere, sull'attuale mercato di settore, *un costo orario* per un servizio di effettiva qualità ad una cifra *inferiore ai 100 euro*. Se ciò è vero, allora deve prendersi atto del fatto che, negli ultimi anni, i pubblici dipendenti hanno potuto beneficiare mediamente di un lasso di tempo pari a circa *mezz'ora di formazione l'anno ciascuno!*



INVESTIMENTI IN FORMAZIONE DEL PERSONALE PUBBLICO

In 10 anni:

SPESE DI FORMAZIONE PASSATE

da 262 MLN del 2008

a 164 MLN del 2019

48 EURO A DIPENDENTE

Eppure, la Commissione europea ha chiesto espressamente che l'Italia si adoperi perché, al fine di dare piena ed efficace attuazione al Pnrr, vengano selezionate e sviluppate le migliori competenze, in grado di aumentare significativamente e strutturalmente la capacità amministrativa del settore pubblico. Ma, nello specifico, il miglioramento delle competenze passa inevitabilmente, oltre che per un diverso reclutamento, anche per un intenso sviluppo delle capacità formative della pubblica amministrazione, che, secondo quanto prospettato sempre dal Pnrr, dovrebbe essere raggiunto intervenendo su tre fronti:

1) *il potenziamento della Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna)*, anche attraverso la creazione di *partnership* strategiche con altre università ed enti di ricerca nazionali;

2) *la riorganizzazione e la razionalizzazione dell'offerta formativa*, a partire dalla realizzazione di specifici corsi on-line sulle nuove competenze oggetto di intervento nel Pnr, integrati da una misurazione dell'impatto formativo a breve e medio termine;

3) *la creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche comunità di apprendimento tematiche*, per la condivisione delle migliori pratiche e la risoluzione di casi concreti.



IL PNRR prevede 3 volani di miglioramento della capacità formativa della PA

1. **Potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)**
2. **Riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on-line sulle nuove competenze oggetto di intervento nel PNRR, integrati da una misura dell'impatto formativo a breve e medio termine**
3. **Creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche learning communities tematiche, per la condivisione di best practices e la risoluzione di concreti casi di amministrazione**



Inoltre, si prevede lo sviluppo di rigorosi *metodi di misurazione e valutazione dell'impatto formativo a breve e medio termine*, anche grazie ad una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (province e comuni da 25 mila a 250 mila abitanti), la cui attuazione passa anche dall'acquisizione di competenze organizzative e digitali avanzate.

In questo quadro, mentre la riforma delle carriere del pubblico impiego dovrà essere realizzata entro il 2021, lo sviluppo della pianificazione strategica dei fabbisogni è invece previsto per la fine del 2023. *E la riforma dell'offerta formativa e le azioni a supporto delle medie amministrazioni saranno implementati per tutta la durata del Pnrr, fino al 2026.*

Numerose risorse saranno dedicate alla modernizzazione della pubblica amministrazione: 1,5 miliardi, di cui 720 milioni per realizzare una *p.a. competente* (tramite il rafforzamento e la valorizzazione del capitale umano), 210 milioni per il reclutamento di capitale umano di alta qualità, 100 milioni per una pubblica amministrazione più *smart* (che sia capace di dotarsi, tra l'altro, di poli territoriali per il reclutamento), la formazione e lo *smart working*.



FINANZIAMENTI PNRR

1,5 miliardi per la modernizzazione,
di cui:

- 720 milioni per PA Competente: rafforzamento e valorizzazione del capitale umano
- 480 milioni per la PA semplice e connessa: semplificazione delle procedure e digitalizzazione dei processi
- 210 milioni per la PA capace: reclutamento di capitale umano
- 100 milioni per la PA Smart: creazione di Poli Territoriali per il reclutamento, la formazione, il coworking e lo smartworking.



Ma chi sarà in grado di governare questo processo? Abbiamo le competenze necessarie?

Il gran numero di interventi che consentiranno al nostro Paese di utilizzare efficacemente le risorse finanziarie che il Pnrr renderà disponibili dovranno essere governati da personale professionalmente competente, reclutato e gestito con capacità adeguate, con una “visione”, all’interno di *policies* che non si limitino più semplicemente ad “amministrare” i dipendenti pubblici, ma che puntino ad un reale sviluppo dei talenti di ciascuno, ed in particolar modo di quelli delle nuove generazioni. *Il cambio di paradigma obbligato, pertanto, sta nel passaggio dall’“amministrazione” alla “gestione a 360° delle risorse umane”*. Il che implicherebbe l’esigenza, da parte degli uffici che oggi si occupano di questi temi, di non dover trascorrere la maggior parte del tempo disponibile affannandosi esclusivamente nel tentativo di dare attuazione alle centinaia e centinaia di adempimenti burocratici che, peraltro, affondano spesso le loro radici in una disciplina che risale ai primi del ’900. Implicherebbe l’esistenza di una consolidata capacità di programmare il fabbisogno di professionalità adeguate, mentre gli schemi ancora oggi resi disponibili alle amministrazioni in occasione della pianificazione annuale dei reclutamenti si riferiscono prevalentemente a profili “classici”, che non tengono nessun conto dell’evoluzione del lavoro pubblico e soprattutto di quella del contesto in cui le nostre organizzazioni sono calate e si muovono. Per cui, a leggere questi riferimenti sembrerebbe che attualmente ci servano ancora pressoché uniformemente funzionari in possesso di un generico profilo giuridico-legislativo o amministrativo-contabile, e che il massimo della stravaganza sia ancora la richiesta, dopo quasi 40 anni dall’introduzione della normativa di settore, di esperti di controllo di gestione o di informatici. Non c’è traccia, ad esempio, di una diffusa domanda di esperti di analisi dei dati, di sviluppo sostenibile, di sviluppo digitale o di *cyber security*, di analisti dei *mega trend*... come se queste capacità, che nel resto del mondo sono oramai richieste in via prioritaria, non riguardino la realtà pubblica, che continua, anche nel reclutamento, a riprodursi costantemente in modo sempre uguale a sé stesso, immune da ogni radicale trasformazione.

Questa stasi si replica in modo analogo ed è evidente in modo inconfutabile anche con riferimento allo sviluppo delle competenze esistenti. Fare formazione è tuttora considerato da molti un privilegio, da altri una sostanziale perdita di tempo, specie se a formarsi sono soggetti con ruoli apicali, che quando partecipano ad iniziative di questo tipo vengono comunemente e più o meno esplicitamente tacciati di “perder tempo”. La formazione è vissuta ovunque come attività “ancillare”, programmata facendo conto su quella sopra richiamata disponibilità di risorse così esigua, che solo questo dato sarebbe sufficiente a far comprendere la scarsa attenzione che viene ancora dedicata al tema.

Ma se ad una reale trasformazione di un tale stato di fatto dovremmo puntare, al fine di determinare un radicale cambio di passo delle nostre amministrazioni e conseguentemente garantire l’effettivo raggiungimento degli obiettivi del Pnrr, *sarebbe indispensabile avere nei ruoli chiave in cui governare questo processo uomini e donne in sintonia con questa nuova visione, e in grado di realizzarla. Persone a loro volta reclutate ad hoc*, e non posizionate a capo o nell’ambito degli uffici per il personale per mera casualità, come purtroppo oggi ancora accade nella grandissima maggioranza delle organizzazioni pubbliche, senza una preparazione adeguata, costrette ad imparare un mestiere senza alcun orientamento, alcuna formazione specifica, alcun indirizzo.



Mentre, al contrario, nel mondo privato il ruolo degli HR ha da sempre caratteristiche specifiche e ben identificate, e gode di percorsi di preparazione delineati fin dall'Università, dei quali si può trovare traccia con semplicità disarmante anche solo limitandosi ad una veloce ricerca sul web, dove si trovano decine e decine di offerte formative che vengono da innumerevoli società di settore, ma anche dalle università più blasonate. Perché nel settore privato, a differenza del pubblico, si è oramai compreso da tempo che gestire risorse umane è un *"mestiere"* preciso, e come tutti i mestieri professionali non può essere improvvisato. Cosa che non è ancora chiara alle nostre amministrazioni. Basti pensare al fatto che nel reclutamento della dirigenza tutt'oggi non esistono percorsi specifici per HR, mentre frequentemente reclutiamo specialisti giuridici, economici, statistici, ingegneri, architetti, esperti del digitale... ma non esperti di gestione delle risorse umane. Perché il preconcezzo di fondo alla base di questo atteggiamento è sempre legato all'idea che si tratti di un lavoro di second'ordine, strumentale rispetto ad attività più "nobili" alle quali si riconosce, nel nostro mondo, una diversa e più elevata dignità. Il che poi spiega la mancanza generalizzata, al vertice delle organizzazioni pubbliche italiane, di visioni trasversali che leggano il reclutamento, la formazione, lo sviluppo delle competenze e delle carriere come un *unicum*, come un percorso nel quale far crescere e valorizzare i singoli in base alle loro caratteristiche. Spiega come mai l'*assessment* delle competenze professionali e dei *soft skills* sia ancora una pratica così desueta nelle amministrazioni pubbliche, dove si punta a verificare dal principio alla fine della carriera principalmente *quel che si sa, quel che si è imparato sui libri, ma non anche quali siano le attitudini di ciascuno e gli ambiti in cui ognuno potrebbe, se adeguatamente supportato, esprimersi al meglio*. E spiega, infine, come mai si faccia così poco per rendere i lavoratori partecipi della *mission* istituzionale di ogni amministrazione (tanto che una sorprendente ricerca di qualche anno fa mise in evidenza che la stragrande maggioranza dei dipendenti intervistati, ad una domanda relativa alla conoscenza delle finalità complessive della propria organizzazione, avevano risposto indicando i compiti del singolo ufficio in cui erano inseriti).

Ma l'assenza generalizzata di una radicata cultura "aziendale" è un altro *vulnus* che va contrastato se si vuole effettivamente consolidare l'efficacia dell'attività pubblica, riconoscendo il ruolo centrale di tale cultura a fondamento della capacità di un'organizzazione di attrarre personale qualificato e limitare il *turnover*, aumentando al contempo il proprio livello di *employee retention*, ovvero l'abilità di mantenere i propri dipendenti nel tempo. Ciò grazie alla promozione, anch'essa da individuare tra i compiti del manager delle risorse umane, di politiche HR che rispecchino la visione, la missione e i valori dell'amministrazione, grazie alla realizzazione di produttivi interventi di *employer branding* e all'implementazione di misure strategiche che accrescano il senso di appartenenza e il grado di soddisfazione professionale e individuale dei lavoratori (con riferimento all'importanza, troppo spesso sottovalutata, di tali aspetti connessi allo sviluppo del personale, basti pensare come molto interesse abbia suscitato sui giornali nazionali, proprio nei mesi scorsi, la notizia del reclutamento, da parte di una giovane e competitiva azienda italiana del digitale, di un vero e proprio *"manager per il benessere organizzativo"* dei dipendenti).

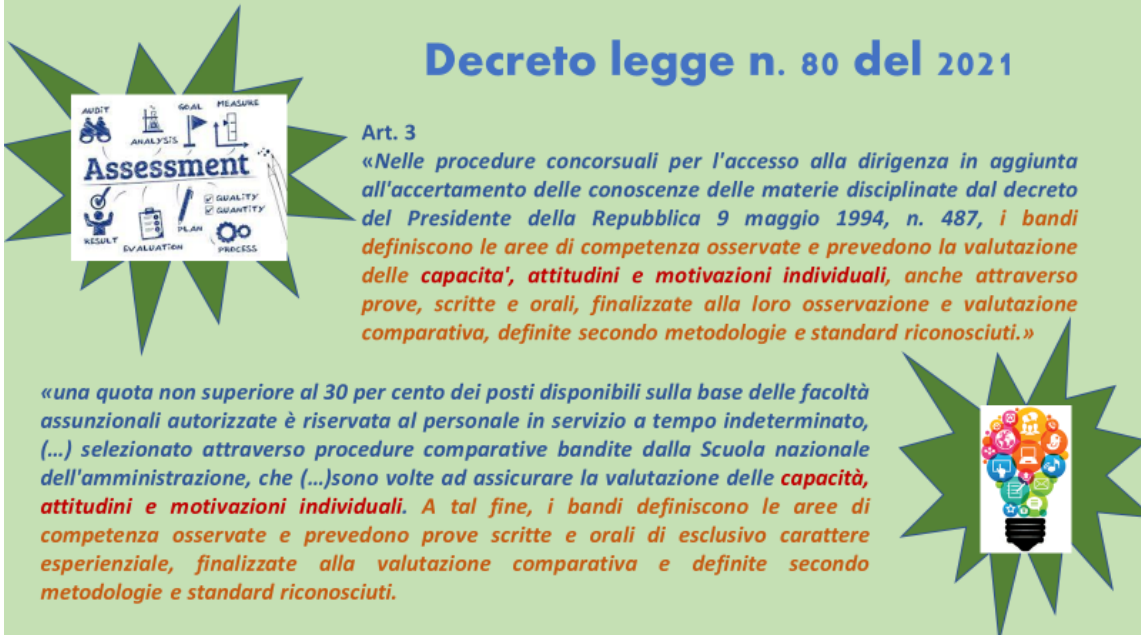
Le cose da fare per rinnovare la gestione delle risorse umane in ambito pubblico sarebbero quindi moltissime e la strada da seguire piuttosto chiaramente segnata, se la si volesse veramente seguire.

Ma cosa possiamo realisticamente aspettarci dal prossimo futuro?

Alcuni segnali di positivo cambiamento sono chiaramente contenuti nei sopra richiamati passaggi del Pnrr, che prospettano un'evoluzione nel senso auspicato e che si spera vengano prontamente ed efficacemente attuati, perché non

rimangano lettera morta, come purtroppo già più volte accaduto in passato in occasione di numerose, sbandierate riforme, poi rivelatesi fallimentari.

Inoltre, un elemento di reale innovatività rispetto a quanto fatto fino ad oggi va colto nel recente “*decreto reclutamento*” (d.l. n. 80/2021, convertito dalla legge n. 113/2021), nell’ambito del quale è stato previsto, tra l’altro, che d’ora in avanti nei concorsi per la dirigenza, sia di prima che di seconda fascia, si proceda obbligatoriamente alla “valutazione delle capacità, delle attitudini e delle motivazioni individuali, secondo metodologie e standard riconosciuti”.



Decreto legge n. 80 del 2021

Art. 3
«Nelle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza in aggiunta all'accertamento delle conoscenze delle materie disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, i bandi definiscono le aree di competenza osservate e prevedono la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti.»

*«una quota non superiore al 30 per cento dei posti disponibili sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate è riservata al personale in servizio a tempo indeterminato, (...) selezionato attraverso procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale dell'amministrazione, che (...)sono volte ad assicurare la valutazione delle **capacità, attitudini e motivazioni individuali**. A tal fine, i bandi definiscono le aree di competenza osservate e prevedono prove scritte e orali di esclusivo carattere esperienziale, finalizzate alla valutazione comparativa e definite secondo metodologie e standard riconosciuti.*

The infographic features a central diagram titled "Assessment" with icons for "AUDIT", "ANALYSIS", "GOAL", "MEASURE", "RESULT", "EVALUATION", "PLAN", "QUALITY", "QUANTITY", and "PROCESS". To the right is a lightbulb icon filled with various colorful icons representing different aspects of human capital and management.

In questo modo si introducono finalmente anche nel mondo pubblico parametri per la selezione iniziale e per il successivo avanzamento di carriera che fanno riferimento ad una considerazione complessiva delle caratteristiche di ciascuno, in un’ottica di sviluppo e *continuing training* che proficuamente punti, in modo coordinato, alla crescita permanente dei singoli, nell’interesse di tutti.

L’auspicio, pertanto, è che questa previsione veramente rappresenti il primo concreto passo verso un reale passaggio dalla mera “amministrazione” alla “gestione” delle risorse umane anche nel pubblico impiego, così che le aspettative della collettività e di quanti costantemente si impegnano in prima persona perché le pubbliche amministrazioni rappresentino un efficace volano di sviluppo del Paese non vengano di nuovo disattese.

IL PUBBLICO IMPIEGO TRA VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA ED ESIGENZE DELLA COLLETTIVITÀ

Biagio Mazzotta (*)

Buon giorno a tutti, ringrazio i Presidenti della Corte dei conti, Guido Carlino, e della Provincia autonoma di Trento, Maurizio Fugatti, per l'invito.

Per l'intervento mi aiuterò con delle *slide*, cercando di andare velocemente per rimanere nel tempo assegnatomi.

Nell'ambito dei temi del Convegno ho potuto cogliere alcune parole chiave utilizzate dai relatori che mi hanno preceduto: la prima è la parola "riforme". Queste ultime sono adottate dal Governo e discusse e approvate dal Parlamento; le altre, sono "pubblica amministrazione" (p.a.) e "pubblico impiego": la p.a. rientra tra i soggetti attuatori delle riforme. La vera sfida per il futuro, la vera scommessa, è quella di valorizzare le capacità del personale pubblico in servizio e anche di poter affiancare ad esso professionalità con nuove competenze che possano poi portare a compimento effettivo le riforme.

Per fare questo abbiamo bisogno di tutti: non solo di pubblica amministrazione ma, anche delle imprese e degli ordini professionali. In tal senso le ultime riforme e in particolare i recenti decreti-legge sul reclutamento adottati dal Governo vanno in questa direzione: per conseguire gli obiettivi programmati ci sarà bisogno senza dubbio anche dell'apporto del privato. In tal senso, a mio avviso, emerge l'esigenza di stipulare un vero e proprio patto allo scopo di conseguire gli obiettivi delle riforme.

Mi sia consentito utilizzare dati e numeri, pane quotidiano del mestiere della Ragioneria generale dello Stato, per meglio evidenziare la centralità della pubblica amministrazione e, con essa, del personale che la compone, nel concorrere all'attuazione delle riforme.

In primo luogo, dobbiamo chiederci cosa si intende per pubbliche amministrazioni.

Come vedete dalla sottostante *slide*, p.a. sono; amministrazioni dello Stato, istituti, scuole, aziende e amministrazioni a ordinamento autonomo, regioni, enti territoriali, Acp, università, enti di ricerca, camere di commercio industria e artigianato, enti pubblici non economici ed enti del servizio sanitario nazionale e l'Aran e le altre agenzie.

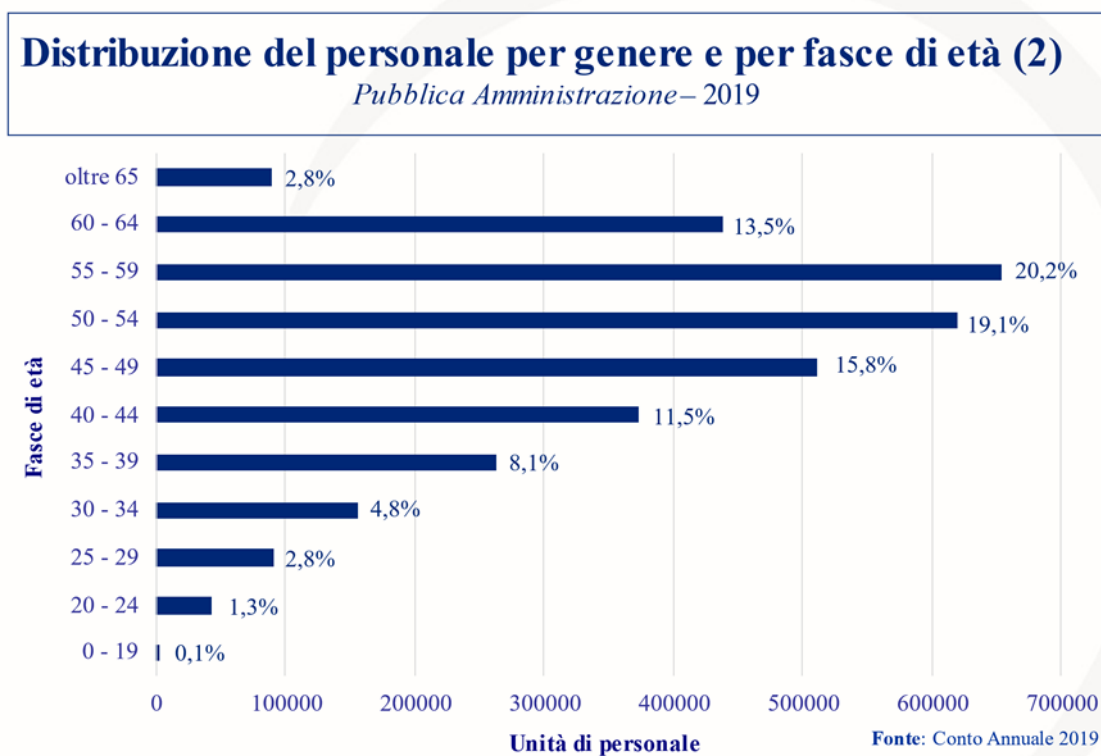


(*) Ragioniere generale dello Stato.

Al personale di questi comparti va aggiunto tutto il personale in regime di diritto pubblico, che resta disciplinato dai rispettivi ordinamenti, con una percentuale di addetti pari a circa il 18% sul totale del pubblico impiego. Si tratta di magistrati ordinari, amministrativi, contabili, procuratori, personale militare, personale dei corpi polizia e della carriera diplomatica, vigili del fuoco, prefettizi, autorità indipendenti, professori e ricercatori. Il resto del personale, ovvero quello contrattualizzato si attesta a circa l'82% del totale.

Per quanto riguarda poi la ripartizione per genere riferita a dati 2019, nella pubblica amministrazione abbiamo molte più donne, pari 58% del totale, mentre la presenza maschile si ferma al 42%.

Sempre per l'anno 2019, per quanto attiene all'età media, come emerge dalla *slide* sottostante la stessa si attesta sui 50 anni e il grosso della composizione del personale si colloca nel *range* che va dai 40-45 anni in su, mentre circa il 20%, appartiene alla fascia dai 55 ai 59 anni. Da questi dati si rileva chiaramente l'esigenza di un ricambio generazionale.



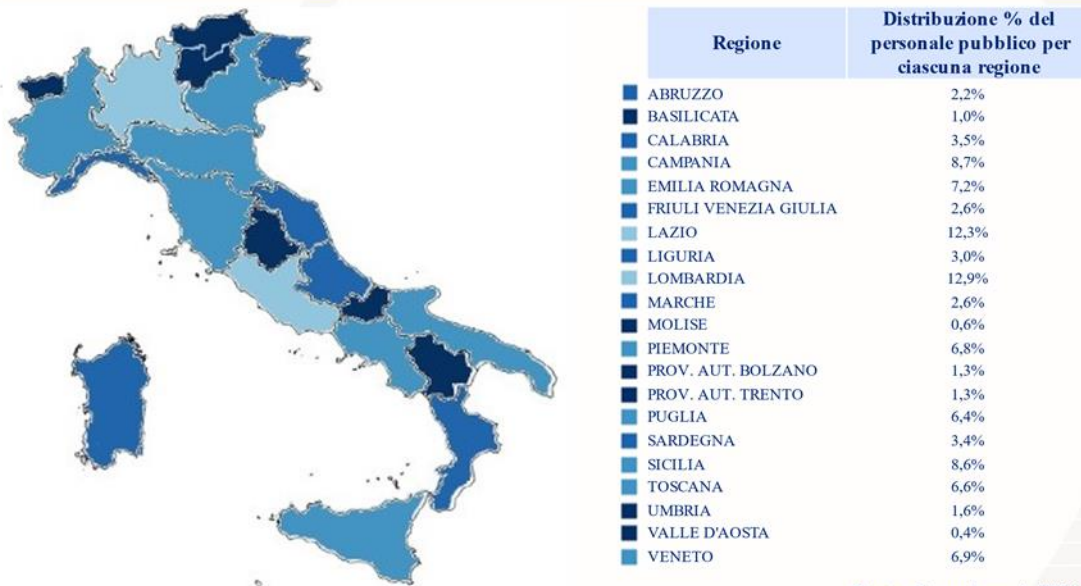
Per le regioni e le autonomie locali la situazione è analoga atteso che la fascia di età con maggiore personale, pari al 25% del totale, si attesta su un'età media che va dai 55 ai 59 anni.

Quanto alla distribuzione del personale per comparti e sul territorio, la metà del pubblico impiego è costituita da ricerca, scuola e università che sono metà degli addetti. Poi c'è la sanità, mentre le funzioni centrali e locali sono una minima parte.

Quanto alla distribuzione del personale sul territorio è chiaro che il Lazio per la presenza a Roma dei ministeri e di molti enti pubblici ha le percentuali più elevate, ma ci sono regioni, come ad esempio la Lombardia che, come emerge dalla *slide* sottostante, ospitano molto personale pubblico. Ci si aspetterebbe che ci siano più dipendenti al sud ma il dato complessivo non consente di confermare tale affermazione.

Distribuzione del personale per comparti e sul territorio (3)

Pubblica Amministrazione – 2019



Fonte: Conto Annuale 2019



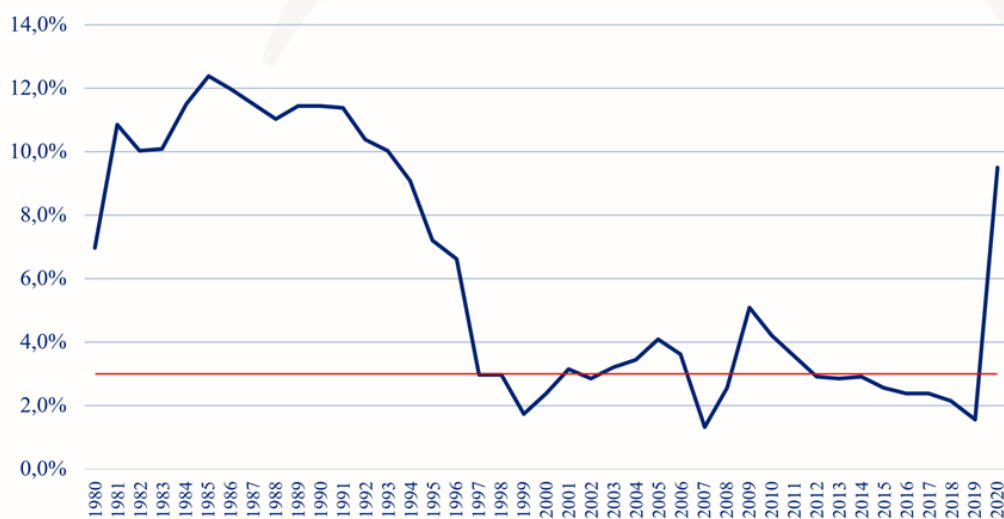
Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

12

Venendo ora al tema delle misure di contenimento della spesa di personale il primo grafico evidenziato nella successiva slide è l'andamento del deficit del nostro Paese, che non si può omettere dato che dal suo andamento derivano le misure di finanza pubblica e quindi quelle di contenimento che hanno riguardato anche il comparto del personale.

L'indebitamento netto in rapporto al PIL

Pubblica Amministrazione



Fonte: Istat



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

14

Come si può vedere nel 2020 l'andamento del deficit (rapporto indebitamento netto p.a. e Pil) si avvicina al valore del 10% lontano dall'obiettivo del Trattato del 3% limite che le misure di contenimento ed in particolare quelle che hanno avuto effetti sul personale avevano fatto conseguire.

Ma quali sono state le misure di contenimento che nel tempo hanno agito sul personale?

Innanzitutto il blocco del *turn over* i cui effetti li stiamo subendo in particolare oggi, poi i limiti al trattamento economico accessorio, il blocco degli automatismi e scatti stipendiali e i tetti retributivi. Dal 2008 in poi tutte queste misure si sono cumulate come mostra la sottostante slide.

Principali misure di contenimento (2)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Limitazione delle assunzioni													
Blocco contrattazione													
Blocco effetti economici progressioni carriera ed automatismi stipendiali													
Limitazione alla crescita dei Fondi per la contrattazione collettiva													
Limite al trattamento economico individuale													
Tetto massimo retributivo													

Dal 2018 alcune di queste misure di contenimento non ci sono più e oggi siamo al 100% della possibilità di ricambio generazionale per personale che esce dal rapporto di lavoro con la p.a.

Volendo fare una sintesi veloce dei vincoli, possiamo partire dalle limitazioni al *turn over*.

Se consideriamo i dati riguardanti l'attuale comparto Funzioni centrali, nel 2016 il limite si era già ridotto al 60%, ma non dobbiamo trascurare che ci sono stati anni in cui il limite era fissato al 25%. Un blocco che di fatto ha ridotto il numero di dipendenti: usciva personale anziano ma non entrava nessuno in cambio.

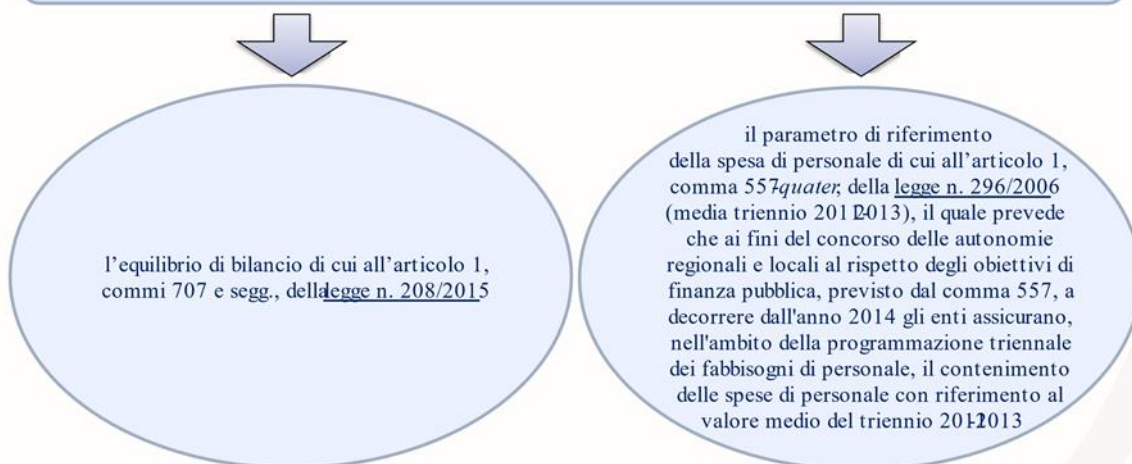
Come detto, tali misure sono state adottate per motivi legati all'esigenza di ridurre il deficit: misure applicate all'inizio in maniera lineare per tutti i comparti delle pubbliche amministrazioni, compresi i corpi di polizia, anche se successivamente il comparto Sicurezza e difesa ha ottenuto una serie di deroghe assunzionali e, di fatto, sta recuperando le limitazioni dell'epoca. Il comparto Sicurezza è stato l'unico comparto che ha avuto deroghe nel corso degli anni. Va tuttavia evidenziato che rispetto ai primi anni, in cui i tagli erano lineari e generalizzati, fermo restando il meccanismo di blocco prima e limitazione poi, altre deroghe alle limitazioni sono state fatte anche per il comparto della Scuola.

Per quanto attiene poi alle regole assunzionali, velocemente possiamo analizzare i vari comparti.

Regole assunzionali ante 2020 (1)

Regioni

le regioni, per il biennio 2017-2018, sono sottoposte ad un doppio regime di facoltà assunzionali da applicarsi fermi restando i due seguenti requisiti finanziari



Regole assunzionali ante 2020 (2)

Regioni

in presenza dei due requisiti finanziari sopra indicati, la previgente normativa prevedeva che:

TIPOLOGIA ENTE	2018	2019	LIMITI DI SPESA (comma 557 e segg.)	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
regioni con spesa di personale <u>inferiore</u> al 12% del titolo primo delle entrate correnti, al netto di quelle a destinazione vincolata	75% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228, <u>legge n. 208/2015</u>
regioni con spesa di personale <u>superiore</u> al 12% del titolo primo delle entrate correnti, al netto di quelle a destinazione vincolata	25% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228, <u>legge n. 208/2015</u>

In primo luogo, come si può rilevare nelle due *slide* sopra riportate, per le regioni, prima del 2020, ci si basava su alcuni requisiti finanziari: da un lato l'equilibrio di bilancio – ai sensi della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) (1) – e poi il parametro di riferimento della spesa di personale, che prevedeva, ai fini del concorso delle autonomie territoriali regionali agli equilibri di finanza pubblica, una serie di limitazioni (2). Per tali enti, ad esempio, nel periodo 2018-2019 le capacità assunzionali variavano a seconda che la loro spesa di personale si ponesse o meno al di sotto del 12% degli importi del titolo primo delle entrate correnti, al netto di quelle a destinazione vincolata. Nel periodo *ante* 2020 per le regioni i vincoli assunzionali e anche per gli altri enti territoriali cambiavano a seconda della tipologia di ente. Si può vedere nelle *slide* successive l'operatività dei vincoli per le province, le città metropolitane e per i comuni, evidenziando che per gli anni 2020 e 2021 a queste ultime risulta ancora applicabile la pregressa normativa del *turn over*, in quanto il decreto attuativo dell'art. 33, c. 1-*bis*, del d.l. n. 34/2019 – norma quest'ultima che introduce il nuovo modello vincolistico fondato sulla capacità di sostenere con il proprio bilancio gli oneri del personale – non è stato ancora emanato. Di conseguenza, tali enti, relativamente alle regole assunzionali, si trovano attualmente in una specie di limbo.

Regole assunzionali ante 2020 (3)

Province e città metropolitane

TIPOLOGIA ENTE	2018	2019	LIMITI DI SPESA (comma 557 e segg.)	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
province delle regioni a statuto ordinario con spese di personale non superiori al 20% delle entrate correnti	100% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 845, legge n. 205/2017
province delle regioni a statuto ordinario con spese di personale superiori al 20% delle entrate correnti	25% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	25% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 845, legge n. 205/2017
città metropolitane	STESSE REGOLE DELLE PROVINCE	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 845, legge n. 205/2017

per gli anni 2020 e 2021 alle province e alle città metropolitane risulta applicabile ancora la pregressa normativa del *turn over* in quanto il decreto attuativo dell'articolo 33, comma 1 -*bis*, del decreto legge n. 34/2019 non è stato emanato



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

21

Quanto ai comuni, le disposizioni in materia di facoltà assunzionali in realtà si sono stratificate nel tempo e hanno determinato diverse tipologie di *turn over*, che variavano in relazione all'ampiezza territoriale degli enti. Ciò, in quanto occorreva tener conto delle necessità dei comuni più piccoli: questi, una volta che, per qualunque causa, perdevano una persona, talvolta fondamentale per lo svolgimento di alcuni servizi (ad esempio responsabile finanziario e dell'ufficio tecnico), correvano il rischio che non potessero più andare avanti nell'assicurare servizi alla collettività di riferimento. Quindi regole differenziate e variegata che possiamo rilevare nelle seguenti tre *slide*, e che mutano in relazione a diverse aggregazioni territoriali quali i piccoli comuni, le unioni di comuni, le gestioni associate, ecc.

(1) In particolare, l'art. 1, cc. 707 ss.

(2) Ci si riferisce all'art. 1, cc. 557, 557-*bis*, *ter* e *quater*, della l. n. 296/2006.

Regole assunzionali ante 2020 (4)

Comuni

le vigenti disposizioni in materia di facoltà assunzionali che si sono stratificate nel tempo hanno determinato differenti tipologie di *turn over* in relazione all'ambito dimensionale dei comuni

ciò anche al fine di consentire una maggiore sostituzione del personale cessato, rispetto alle ordinarie limitazioni, soprattutto negli enti locali di piccole dimensioni, laddove a fronte di un organico costituito da poche unità di personale, la mancata sostituzione delle avvenute cessazioni potrebbe determinare immediati e negativi riflessi nell'erogazione dei servizi alla popolazione

per i comuni le facoltà assunzionali riassunte nella successiva tabella possono essere esercitate purché nel rispetto dei limiti posti alla spesa di personale dall'articolo 1, commi 557 e 557^{quater} (per i comuni con popolazione oltre 1.000 e soggetti al patto di stabilità/pareggio di bilancio), ovvero comma 562 (per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti), della legge n. 206/2006

la prima tipologia di vincoli (commi 557 e 557^{quater}) prevede il contenimento delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, con riferimento al valore medio del triennio precedente all'anno 2014



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

22

Regole assunzionali ante 2020 (5)

Comuni

TIPOLOGIA ENTE	2018	2019	LIMITI DI SPESA (comma 557 e segg.)	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti	1 assunzione per ogni cessazione (1/1)	1 assunzione per ogni cessazione (1/1)	spesa non superiore al 2008	articolo 1, comma 562, legge n. 296/2006
comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti e spesa personale inferiore al 24%	100% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 legge n. 208/2015 articolo 3, comma 3 decreto legge n. 90/2014 articolo 22, comma 3 decreto legge n. 50/2017 articolo 1, comma 863 legge n. 205/2017
comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti e rapporto abitanti/popolazione inferiore a articolo 263, comma 2, TEUL	75% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 legge n. 208/2015 articolo 3, comma 3 decreto legge n. 90/2014 articolo 22, comma 3 decreto legge n. 50/2017
comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti e rapporto abitanti/popolazione inferiore a articolo 263, comma 2, TEUL e VIRTUOSI	90% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	75% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 479 legge n. 232/2016 articolo 22, comma 2 decreto legge n. 50/2017



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

23

Regole assunzionali ante 2020 (6)

Comuni

TIPOLOGIA ENTE	2018	2019	LIMITI DI SPESA (comma 557 e segg.)	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti ed altri enti soggetti al pareggio di bilancio	25-90% (se con spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1%) spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 legge n. 208/2015 articolo 3, comma 5 decreto legge n. 90/2014 articolo 22, comma 2 decreto legge n. 50/2017
unioni di comuni	100% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 legge n. 208/2015 articolo 3, comma 5 decreto legge n. 90/2014 articolo 22, comma 2 decreto legge n. 50/2017
fusione di comuni	100% spesa cessati 2017 + resti triennio 2015/2017	100% spesa cessati 2018 + resti triennio 2016/2018	valore medio triennio 2011-2013	articolo 1, comma 228 legge n. 208/2015 articolo 3, comma 5 decreto legge n. 90/2014 articolo 22, comma 2 decreto legge n. 50/2017
gestioni associate obbligatorie	facoltà assunzionali cumulat tra enti coinvolti	facoltà assunzionali cumulat tra enti coinvolti	invarianza spesa complessiv considerata	articolo 14, comma 34 quinquies decreto legge n. 78/2010



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

24

Veniamo ora a cercare di capire gli effetti del *turn over* nel periodo 2011-2020, considerando che i dati relativi a tale ultimo anno delle serie sono stimati e non effettivi.

In primo luogo si nota che i vari vincoli hanno inciso sulla numerosità di personale, come si rileva dalla sottostante *slide*. Emerge poi che dal 2018, ritornando il *turn over* al 100% delle cessazioni, il numero delle unità complessive nelle amministrazioni pubbliche ritorna a salire e l'incremento, soprattutto nel 2020, si è accentuato atteso che la situazione pandemica ha spinto alcuni comparti ad aumentare il reclutamento, in particolare quello della Sanità, al fine di fare fronte all'emergenza.

Effetti del *turn over* (1)

Pubblica Amministrazione – unità di personale

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(*)	variazione 2020/2011
valore assoluto (unità di personale)	3.283.784	3.238.949	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.196	3.243.923	3.303.103	19.319
variazione % rispetto all'anno precedente	-0,95%	-1,37%	-0,18%	0,82%	-0,06%	-0,24%	-0,14%	-0,58%	0,55%	1,82%	0,59%

(*) stima



Fonte: Conto Annuale



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

25

Ove si voglia invece valutare gli effetti del *turn over* in termini di minore spesa corrente, si nota che la stessa risulta in calo fino al 2015, come emerge dalla seguente *slide*, mentre riprende a crescere negli anni successivi.

Va sottolineato, in relazione a detti andamenti, sia in termini di unità sia in termini di spese di personale, che l'effetto prodotto da quota 100 per il pubblico impiego non può essere considerato un vantaggio. Non è ancora un vantaggio considerato che molti dipendenti che hanno maturato il relativo diritto pensionistico potranno potenzialmente uscire dal lavoro nei prossimi anni. Molte delle persone già uscite non sono state sostituite, visti i tempi lunghi oggi necessari per le assunzioni. Ciò ha l'effetto di impoverire le pubbliche amministrazioni, anche se stiamo parlando di personale avanti con l'età. Lo scambio tra giovani e meno giovani quindi, ad oggi, non c'è stato proprio per effetto sia del blocco del *turn over*, sia della c.d. quota 100. Tale affermazione trae spunto anche dall'esperienza diretta maturata nella mia amministrazione, il Ministero dell'economia e delle finanze e in particolare la Ragioneria generale dello Stato, a cui il Legislatore ha sempre dedicato una buona attenzione. Io sono entrato in un momento in cui ogni anno, o al massimo ogni due anni, venivano banditi concorsi per l'assunzione di giovani funzionari, ma, poi, questo meccanismo di reclutamento periodico si è bloccato e le conseguenze anche per noi sono state quelle illustrate in precedenza.

Volendo fare un confronto tra gli effetti del *turn over* sulle amministrazioni centrali e su quelle territoriali, dalle sottostanti *slide* emergono i seguenti dati:

- in termini di numerosità di personale le conseguenze sono analoghe: entrambi i comparti hanno perso in 10 anni circa il 20% dei dipendenti, sia al centro che in periferia.

- per quanto riguarda la spesa, siamo abbastanza coerenti perché gli enti territoriali sono passati a -17% e le amministrazioni centrali a -14%. Di conseguenza l'impatto in termini di cessazioni non ricostituite è stato fortissimo e ha portato gli enti territoriali a perdere nel decennio circa 100.000 persone. Poi va considerato che il trend non è migliorato anche perché nel momento in cui effettivamente si è tornati al *turn over* al 100% la pandemia ha bloccato tutto.

Effetti del *turn over* (1)

Pubblica Amministrazione – unità di personale

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(*)	variazione 2020/2011
valore assoluto (unità di personale)	3.283.784	3.238.949	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.196	3.243.923	3.303.103	19.319
variazione % rispetto all'anno precedente	-0,95%	-1,37%	-0,18%	0,82%	-0,06%	-0,24%	-0,14%	-0,58%	0,55%	1,82%	0,59%

(*) stima



Fonte: Conto Annuale



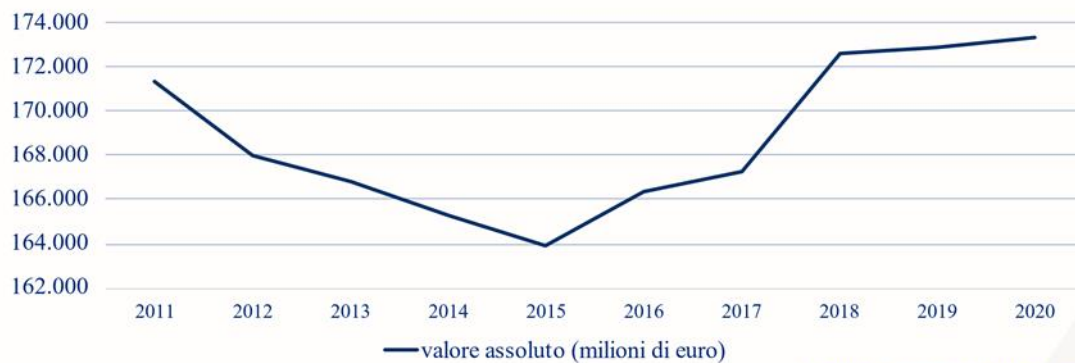
Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

25

Effetti del *turn over* (2)

Pubblica Amministrazione – spesa di personale

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	variazione 2020/2011
valore assoluto netto IRAP (milioni di euro)	171.347	167.978	166.780	165.228	163.919	166.387	167.221	172.633	172.912	173.356	2.009
variazione % rispetto all'anno precedente	-1,69%	-1,97%	-0,71%	-0,93%	-0,79%	1,51%	0,50%	3,24%	0,16%	0,26%	1,17%



Fonte: elaborazione dati DEF -Istat

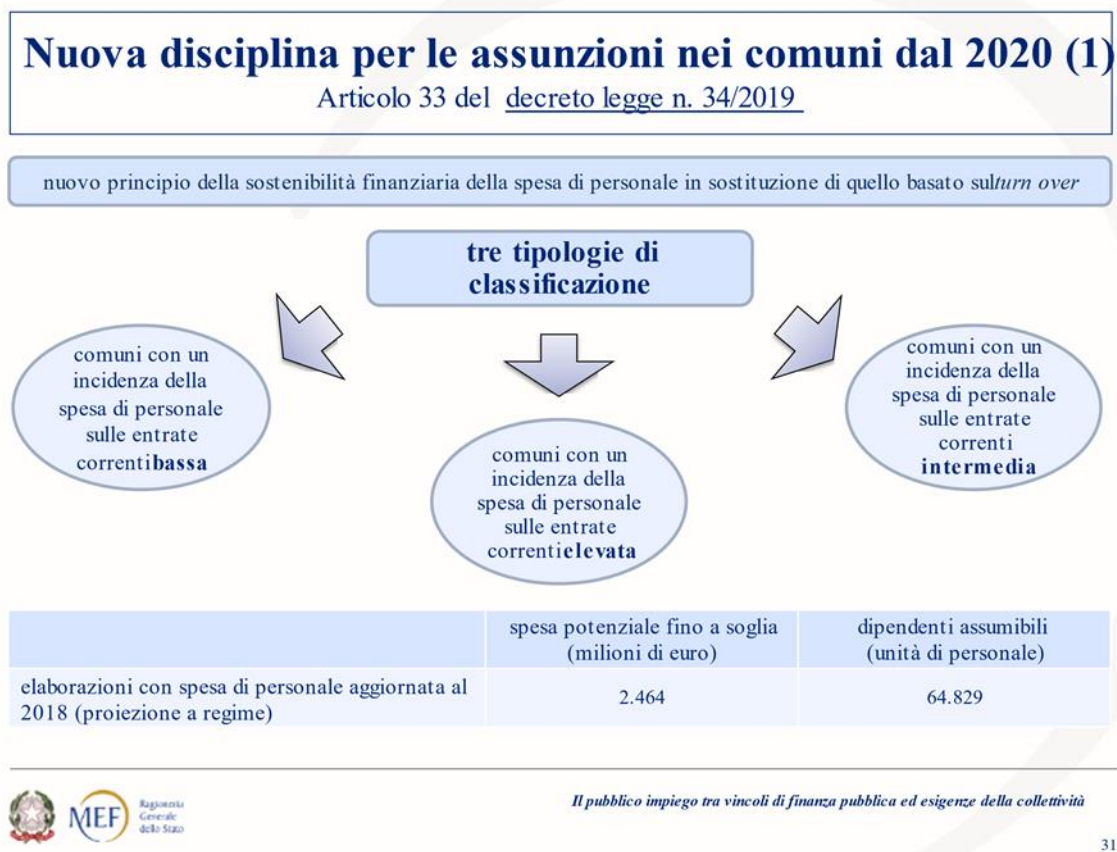


Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

26

Come già accennato, il d.l. n. 34/2019 ha cambiato i vincoli assunzionali per le regioni e gli enti territoriali stabilendo nuove regole basate sulla sostenibilità finanziaria degli oneri del personale rispetto agli equilibri di bilancio e sul rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti.

Da elaborazioni fatte nel 2018 dalla RgS, potenzialmente, in relazione all'applicazione delle nuove regole assunzionali si potrebbero spendere per assunzioni due circa due miliardi e mezzo di euro, che equivalgono a circa 65.000 assunzioni di personale nella pubblica amministrazione. Ovviamente stiamo parlando di una media, occorre poi considerare che gli enti locali hanno le loro specificità, anche se, come evidenziato nella *slide* sottostante, il cambiamento del parametro dal *turn over* alla sostenibilità finanziaria alimenta questa potenzialità di nuove assunzioni.



Ovviamente ai numeri richiamati potrebbero aggiungersi gli effetti ulteriori previsti da leggi future finalizzate ad autorizzare altre assunzioni, con ulteriori risorse a favore degli enti territoriali. Per esempio il potenziamento dei servizi degli asili nido previsto anche nel Pnrr determinerebbe quale conseguenza l'esigenza di assumere persone per garantire il servizio nelle percentuali per le quali ci siamo impegnati con l'Unione europea.

Nella definizione del valore soglia si è tenuto conto del rapporto, a secondo delle fasce demografiche dei comuni, tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Tralascio una serie di definizioni, chiarite nella sottostante *slide*, per rispettare i tempi assegnati per la trattazione.

Nuova disciplina per le assunzioni nei comuni dal 2020 (2)

Articolo 33 del [decreto legge n. 34/2019](#)

definizione dei valori soglia per le nuove assunzioni:

rapporto percentuale, differenziato per fasce demografiche, tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati al netto del FCDE

definizione di spesa di personale:

rapporti di lavoro a tempo determinato e indeterminato, *co.co.co.*, somministrazione lavoro, incarichi articolo 11 [TUEL](#), al netto dell'IRAP

definizione entrate correnti:

media degli accertamenti di competenza **défitoli I – II – III** delle entrate, relativi agli ultimi tre rendiconti approvati, al netto del FCDE

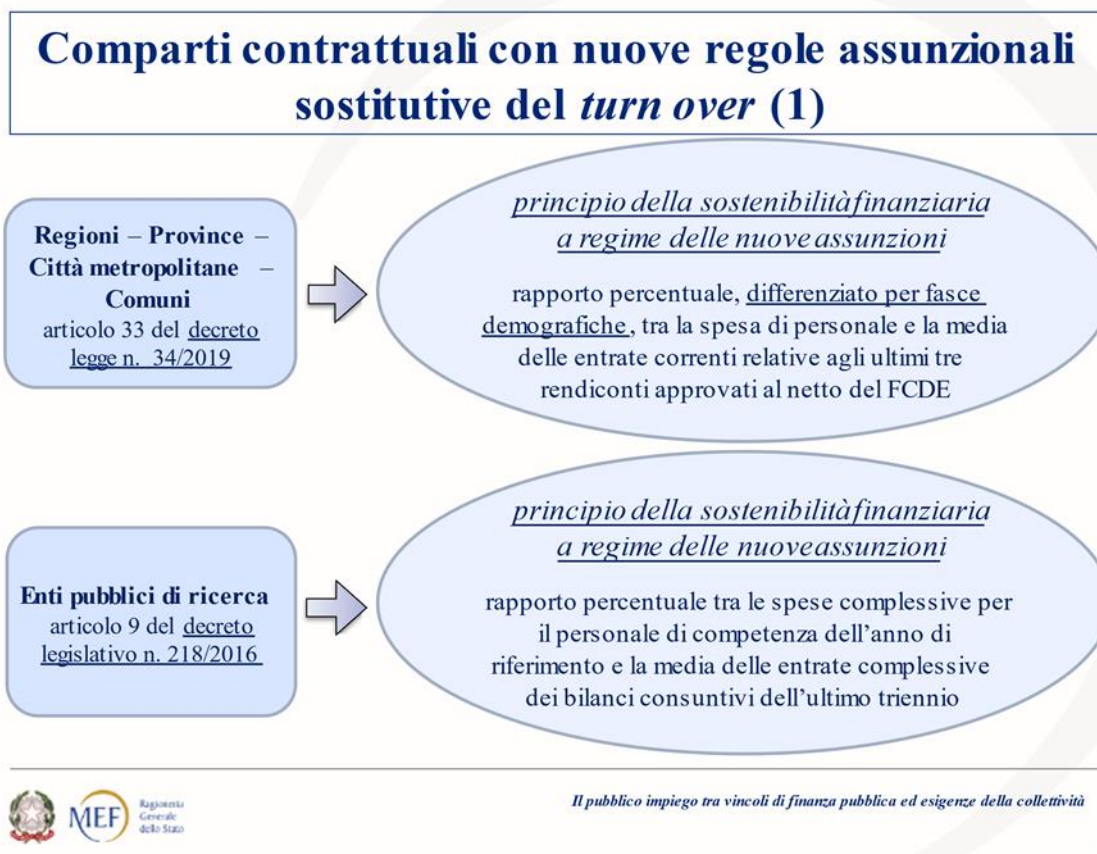


Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

32

Anche per le regioni, le province e le città metropolitane, come accennato, l'art. 33 del d.l. n. 34/2019 ha definito questo nuovo principio della sostenibilità finanziaria, differenziato anche in questo caso, per fasce demografiche in analogia per quello che è avvenuto per i comuni.

Per quanto riguarda gli enti pubblici di ricerca, seppure il meccanismo sia analogo, fondandosi sulla sostenibilità di bilancio degli oneri del personale, emergono alcuni dubbi sull'operatività del meccanismo. Ritengo infatti che il criterio di calcolo fondato sul rapporto percentuale tra spese complessive di personale e media delle entrate complessive che emergono dai bilanci consuntivi non sia allineato a quello degli altri comparti, in quanto le entrate da considerare dovrebbero essere quelle correnti. Attualmente il parametro utilizzato non è virtuoso, visto che nel novero delle entrate complessive ci sono anche mutui e prestiti, e questa anomalia sarebbe da correggere.



Per quanto attiene alle aziende del Servizio sanitario nazionale, ci sono state delle modifiche sostanziali: anche qui nell'ultimo decreto-legge del 2019 si è stabilito che la spesa del personale non può superare il valore della spesa sostenuta nel 2018, ma tali valori possono essere incrementati di un importo pari al 5% dell'incremento del fondo sanitario rispetto all'esercizio precedente e possono arrivare fino addirittura a 10%. Tale spesa può ulteriormente aumentare se emergono ulteriori oggettivi fabbisogni di personale.

Comparti contrattuali con nuove regole assunzionali sostitutive del *turn over* (2)

Enti ed Aziende del Servizio Sanitario Nazionale – S.S.N.
articolo 11, comma 1, del [decreto legge n. 35/2019](#) (decreto Calabria)



la spesa di personale non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018

i predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale, di un importo pari al **5%** dell'incremento del *Fondo sanitario regionale* rispetto all'esercizio precedente

nel triennio 2019 -2021 la predetta percentuale è pari al **10%** per ciascun anno



Comparti contrattuali con nuove regole assunzionali sostitutive del *turn over* (3)

Enti ed Aziende del Servizio Sanitario Nazionale – S.S.N.
articolo 11, comma 1, del [decreto legge n. 35/2019](#) (decreto Calabria)



per il medesimo 2019 -2021, qualora nella singola regione emergano oggettivi ulteriori fabbisogni di personale, può essere concessa un'ulteriore variazione del **5%**, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale

dall'anno 2022, i predetti incrementi di spesa sono subordinati all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del S.S.N.

infine, le regioni possono incrementare ulteriormente i limiti di spesa di personale, previo accordo da definirsi con il Ministero della salute ed il MEF in relazione ai risparmi derivanti dalla “ *riduzione strutturale*” dei servizi sanitari esternalizzati



Per i corpi di polizia sono state fatte varie norme di deroga che consentiranno l'assunzione di ulteriori 23.000 unità nel corso del tempo: come accennato, il settore ha avuto un recupero rispetto alle misure di contenimento adottate nel corso degli ultimi anni.

Per ciò che attiene ai vincoli riguardanti le forme di lavoro flessibile, in realtà esistono dei parametri di riferimento fissati da disposizioni che hanno stabilito la riduzione della spesa di personale pari al 50% di quella sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità, con alcune specifiche eccezioni (3), come emerge dalle sottostanti *slide*.

Le regole assunzionali per le forme di lavoro flessibile (1)

Regioni ed enti locali

a decorrere dall'anno 2011, l'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, ha introdotto disposizioni per la riduzione della spesa di personale dalle amministrazioni per contratti di lavoro flessibile (tempo determinato, collaborazioni coordinate continuative, formazione lavoro, somministrazione lavoro, ecc.), nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009

i predetti limiti non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea

nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti

(3) V., in particolare, l'art. 9, c. 28, del d.l. n. 78/2010 e l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, che disciplina, in generale, le assunzioni per lavoro flessibile.

Le regole assunzionali per le forme di lavoro flessibile (2) *Regioni ed enti locali*

il decreto legge n. 90/2014, ha previsto che la decurtazione del 50% della spesa rispetto a quella sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009 non trova più applicazione per i comuni e le regioni in regola con l'obbligo generale di riduzione della spesa di personale (i già richiamati commi 557 e 562) e, pertanto, per tali enti, la spesa per i contratti di lavoro flessibile è stata riportata ai valori del 2009, che diventano il nuovo limite finanziario non superabile



Riguardo al trattamento accessorio, come noto anch'esso soggetto a vincoli, dei quali l'ultimo attualmente in vigore prevede che a partire dal 2017 il complesso delle risorse destinate a trattamento accessorio del personale non può superare quello dell'anno 2016 (4). Ovviamente se leggi successive hanno stabilito ulteriori risorse, queste vanno in deroga a quelle stabilite dalla disposizione di cui trattasi.

Tali vincoli permangono seppure nel d.l. n. 80/2021 (decreto reclutamento) sia presente una norma programmatica che consente di superare il tetto al trattamento economico accessorio di cui all'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità, la cui applicazione si è stimato comporterebbe una spesa tra i 2 e 3 miliardi di euro.

(4) Cfr. art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017.

Regole del trattamento economico accessorio dal 2017

Articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017

dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016

a decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge n. 208/2015 è abrogato (quindi non si applica il taglio dei fondi in relazione al personale cessato)

per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016

Regole del trattamento economico accessorio dal 2019

Articolo 33, comma 2, del decreto legge n. 34/2019

il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio *pro-capite*, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018

Nella successiva *slide* si evidenziano invece le risorse stanziare per i contratti del pubblico impiego sia per lo Stato che per gli enti territoriali.

Settore statale			
Triennio 2016-2018			
(milioni di euro)	2016	2017	a decorrere dal 2018
LS 2016 (<i>legge n. 208/2015</i>)	300	300	300
LB 2017 (<i>legge n. 232/2016</i>)	-	600	900
integrazione prevista dalla LB 2018 (<i>legge n. 205/2017</i>)	-	-	1.650
TOTALE RISORSE	300	900	2.850
Triennio 2019-2021			
(milioni di euro)	2019	2020	a decorrere dal 2021
LB 2019 (<i>legge n. 145/2018</i>)	1.100	1.425	1.775
LB 2020 (<i>legge n. 160/2019</i>)	-	325	1.600
integrazione prevista dalla LB 2021 (<i>legge n. 178/2020</i>)	-	-	400
TOTALE RISORSE	1.100	1.750	3.775



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

46

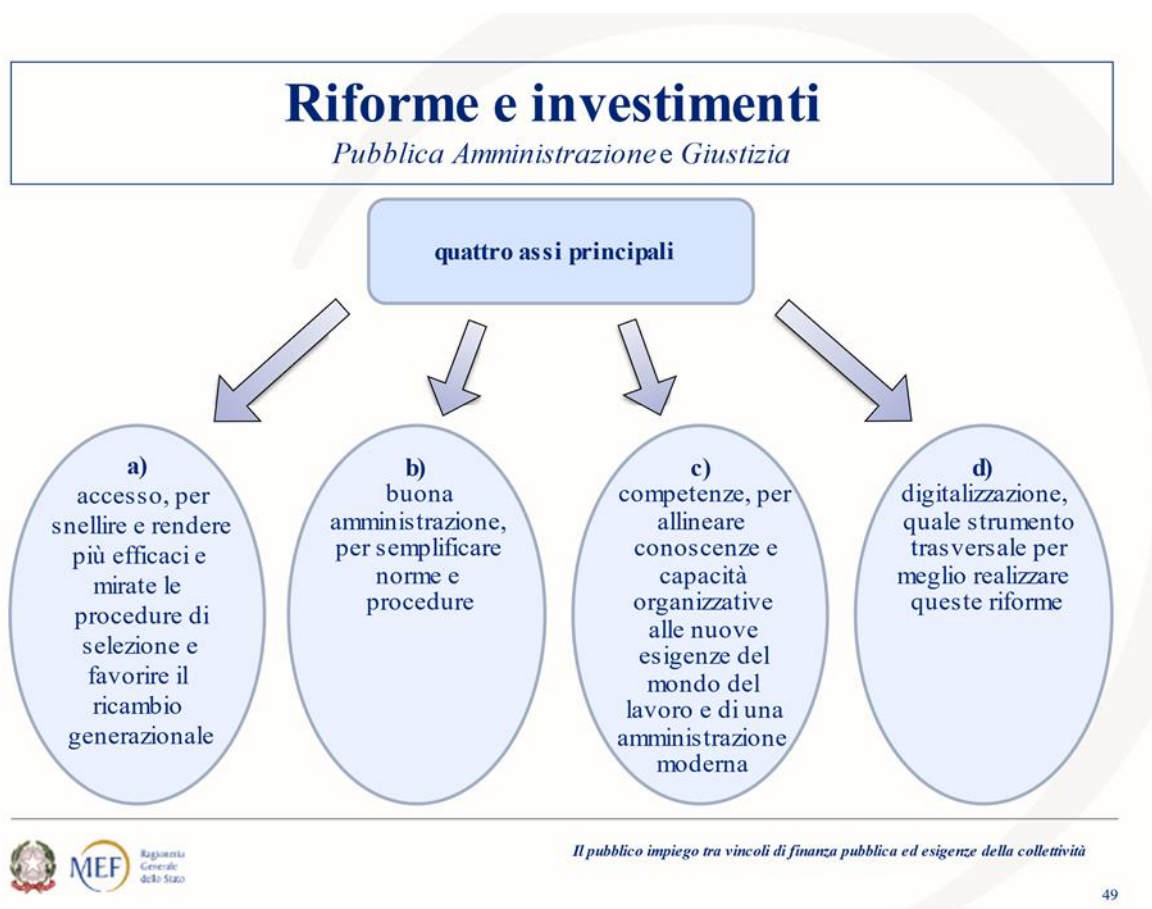
Settore non statale			
Triennio 2016-2018 (stime)			
(milioni di euro)	2016	2017	a decorrere dal 2018
LS 2016 (<i>legge n. 208/2015</i>)	250	250	250
LB 2017 (<i>legge n. 232/2016</i>)	-	508	758
integrazione prevista dalla LB 2018 (<i>legge n. 205/2017</i>)	-	-	1.413
TOTALE RISORSE	250	758	2.421
Triennio 2019-2021			
(milioni di euro)	2019	2020	a decorrere dal 2021
LB 2019 (<i>legge n. 145/2018</i>)	940	1.200	1.415
LB 2020 (<i>legge n. 160/2019</i>)	-	218	1.274
integrazione prevista dalla LB 2021 (<i>legge n. 178/2020</i>)	-	-	351
TOTALE RISORSE	940	1.418	3.040



Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività

47

Concludo con un accenno al Pnrr, atteso che per la sua attuazione il tema delle riforme della pubblica amministrazione è centrale. Per la pubblica amministrazione ci sono quattro assi principali di intervento, come emerge nella seguente slide.



Vediamoli, questi assi di intervento:

- 1) innanzi tutto, snellire, rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;
- 2) la buona amministrazione per semplificare norme e procedure;
- 3) le competenze per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro;
- 4) un'amministrazione moderna e la digitalizzazione.

Sarebbe sbagliato pensare che nel Pnrr solo l'azione 1 sia quella che riguarda la pubblica amministrazione e il pubblico impiego. In realtà non è così, perché il tema della pubblica amministrazione permea tutto il Piano. Tutte le 6 missioni del Pnrr in modo trasversale implicano riforme che coinvolgono il pubblico impiego. Anche, ad esempio, gli interventi in materia ambientale, quelli di digitalizzazione e di inclusione.

Il pubblico impiego verrà coinvolto anche sotto il profilo finanziario perché sarà possibile nel quadro economico del progetto da realizzare assumere a tempo determinato personale e anche acquisire risorse esterne e progettisti professionisti che siano direttamente interessati all'attuazione di quel progetto di investimento, di quell'opera, del raggiungimento di un certo livello di servizio previsto dal singolo Piano.

Nella successiva *slide* si evidenzia, ad esempio, il numero di persone che il Pnrr intende coinvolgere.



Le amministrazioni coinvolte dovranno attuare i progetti, anche quelle territoriali, atteso che una parte di questi progetti andranno sul territorio e potranno essere a bando. Gli enti potranno presentare i loro progetti a seconda della tipologia e, nell'ambito del quadro economico-finanziario, essi stessi potranno indicare le esigenze sia dal punto di vista di personale che degli esperti, dei progettisti, dei professionisti, necessari ad attuare il progetto.

Assunzioni di personale per l'attuazione del progetto sono previste anche per la Giustizia, ove si prevedono oltre 20.000 assunzioni a tempo determinato, in due *tranche*. La Giustizia infatti si è impegnata a smaltire il 40% dell'arretrato con il concorso delle persone che riuscirà ad assumere.

La stessa Presidenza del Consiglio per la parte digitale prevede selezione diretta di più di 300 esperti, che presumo metterà a disposizione o accompagneranno le amministrazioni che devono realizzare i progetti di digitalizzazione. Le stesse amministrazioni centrali potranno disporre di altre 867 assunzioni a tempo determinato; e gli stessi enti territoriali, regioni ed enti locali, potranno attribuire più di 1.000 incarichi di collaborazione professionale a vantaggio comunque della pubblica amministrazione.

Come accennato in precedenza si rende, quindi, necessario un patto finalizzato a lavorare assieme per realizzare il Pnrr. Nella *slide* successiva un ulteriore quadro degli interventi nel settore del pubblico impiego per rafforzare sia la capacità amministrativa che l'innovazione organizzativa della Giustizia.

Rafforzamento della capacità amministrativa Innovazione organizzativa della Giustizia (2)

Amministrazione	Unità reclutate	Tipologia contrattuale
RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA		
<i>Pubbliche Amministrazioni</i> destinatari dei progetti PNRR	in relazione alle risorse disponibili nei progetti PNRR	tempo determinato di 36 mesi rinnovabili fino al 31 dicembre 2026
<i>Regioni ed enti locali</i> attuazione dei progetti PNRR	1.000	incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti
<i>PCM</i> innovazione tecnologica e transizione digitale	338	esperti in comando, distacco o fuori ruolo da altre P.A.
<i>AGID Agenzia per l'Italia Digitale</i>	67	non dirigenti a tempo determinato (36 mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2026)
<i>Amministrazioni centrali</i> titolari degli interventi PNRR	500 300	non dirigenti a tempo determinato (36 mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2026) possibilità di scorrimento di ulteriori idonei
INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA DELLA GIUSTIZIA		
<i>Giustizia Ordinaria</i> ufficio per il processo	16.500	non dirigenti nel periodo 2021- 2024, in due scaglioni, a tempo determinato, della durata massima di 2 anni e 7 mesi per il primo scaglione e di 2 anni per il secondo
<i>Giustizia Amministrativa</i> ufficio per il processo	326	non dirigenti in due scaglioni a tempo determinato della durata massima di 2 anni e 6 mesi
<i>Ministero della giustizia</i> supporto alle linee progettuali PNRR	5.410	non dirigenti nel periodo 2021-2026 a tempo determinato della durata massima di 36 mesi



Va ribadito poi, come già anticipato, che i quadri macroeconomici dei progetti da realizzare potranno prevedere costi legati alle spese di personale da assumere a tempo determinato e ai professionisti da incaricare, costi necessari per realizzare il progetto come anche previsto dal decreto-legge *Governance* (d.l. n. 77/2021). Detti quadri conoscitivi dovranno essere inviati alla funzione pubblica e alla RgS per la relativa autorizzazione in ordine alla coerenza e rendicontabilità delle richieste assunzionali rispetto all'attuazione del progetto. Una volta ricevuto l'assenso si potranno quindi effettuare le ulteriori assunzioni rispetto a quelle già previste dal Pnrr.

Da ultimo, in ordine alle misure che si stanno adottando per snellire i tempi legati al reclutamento del personale e riallacciandomi a quanto evidenziato in alcuni interventi di ieri circa l'esigenza di restituire dignità al pubblico impiego, deve rilevarsi purtroppo che la realtà che emerge dall'analisi dei dati relativi ad alcuni recenti concorsi, svolti peraltro in tempi veloci, è che i giovani non sembrerebbero molto interessati a lavorare nella pubblica amministrazione.

Ridare dignità al pubblico impiego, come affermava ieri il Rettore Ferruccio Resta, è centrale, perché se i giovani fanno domanda per l'ammissione ai concorsi, ma poi non si presentano, un problema di attrattività del pubblico effettivamente si pone. È necessario trovare il modo di attrarre i ragazzi e fargli capire che si può avere grande soddisfazione a lavorare per il pubblico, dandogli però prospettive in termini di reclutamento veloce, rafforzando la valorizzazione del merito e garantendo un percorso di carriera per quelli più bravi e disponibili. Va costruito in tal senso un percorso anche coinvolgendo le parti sociali e se tale percorso necessita di individuare risorse ulteriori, penso che sia giusto reperirle: è importante spendere bene tali risorse.

IL PUBBLICO IMPIEGO NELLE AUTONOMIE DIFFERENZIATE: ESPERIENZE A CONFRONTO

Carmen Madonia (*)

Il tema della disciplina del pubblico impiego nelle autonomie differenziate è particolarmente interessante, in quanto consente di rilevare come, nonostante le norme statutarie nel tempo non siano state formalmente modificate, almeno per quanto riguarda la Regione Siciliana, a partire dagli anni Novanta, con la privatizzazione del pubblico impiego, e ancora più significativamente con la riforma del titolo V della Costituzione, siano per contro profondamente cambiati ambiti e spazi di intervento del legislatore regionale.

Lo Statuto della Regione Siciliana, all'articolo 14, attribuisce all'Assemblea regionale, *“nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano”*, legislazione esclusiva, tra l'altro, sulle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (lett. o) e dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione, *“in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato”* (lett. p).

Tale competenza legislativa, dopo diversi anni nei quali gli interventi normativi si erano limitati a riprodurre l'organizzazione ministeriale, è stata efficacemente utilizzata all'inizio degli anni Settanta, con la l. reg. n. 7/1971, che dotava l'amministrazione di un modello organizzativo e di classificazione del personale avente proprie peculiarità, che per molti aspetti precorreva la riforma che sarebbe stata attuata a livello statale con il d.p.r. n. 748/1972, superando il modello delle carriere e introducendo per la prima volta il ruolo dirigenziale. Ma, ancor di più, tale legge introduceva per la prima volta nell'ordinamento norme generali sull'azioni amministrativa; con intuizione certamente felice rispetto ai temi che negli ultimi anni animano il dibattito sulla semplificazione dei procedimenti e sull'efficienza dell'amministrazione, prevedeva che nell'impostazione degli uffici venissero *“adottate opportune tecniche di controllo e di organizzazione, informate a criteri di speditezza ed economicità, allo scopo di assicurare la migliore efficienza dell'azione amministrativa con l'applicazione dei più moderni criteri di razionalizzazione del lavoro”*, anche mediante l'istituzione, presso ciascuna amministrazione, di apposite strutture competenti in materia di *“organizzazione e metodo”* che, tra l'altro, avrebbero dovuto vigilare sui ritardi e assicurare la celerità dell'azione amministrativa. La parte più innovativa della legge è tuttavia rimasta, nella sostanza per lo meno, largamente inattuata, con la inoperatività, di fatto, dei meccanismi di controllo, di coordinamento, di razionalizzazione e determinazione dei carichi di lavoro dalla stessa prevista.

La portata innovativa della legge fu del resto sterilizzata da una serie di interventi degli anni successivi, che hanno visto l'assorbimento nei ruoli regionali di personale proveniente dai più disparati enti soppressi e, purtroppo, la pensione del legislatore ad utilizzare i ruoli dell'amministrazione come ammortizzatore sociale.

A partire dalla fine degli anni Ottanta gli interventi del legislatore hanno riguardato per lo più lo stato giuridico ed economico dei dipendenti, con recepimento parziale di modelli statali, ad esempio della qualifica del dirigente superiore e del sistema delle fasce funzionali, senza interventi di ampio respiro sull'assetto organizzativo degli uffici regionali, che pure sarebbero stati quanto mai opportuni in concomitanza al trasferimento alla regione, a seguito dell'emanazione di norme di attuazione dello statuto in più settori, di funzioni e servizi dello Stato; faccio riferimento, per citarne solo alcuni, agli uffici del Genio civile, agli uffici della Motorizzazione civile, alle sovrintendenze dei beni culturali, agli ispettorati del lavoro e agli uffici del lavoro, che pure, in virtù della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici, avrebbero potuto formare oggetto di interventi di riorganizzazione, e che invece hanno continuato ad operare sulla base degli assetti preesistenti al trasferimento alla regione.

La legislazione del periodo ha riguardato infatti per lo più l'estensione al personale proveniente dagli enti soppressi di benefici giuridici, economici e previdenziali, e limitati interventi finalizzati essenzialmente a modellare l'assetto della dirigenza regionale su quello della dirigenza statale.

Una spinta esterna ad un intervento complessivo che guardasse sia all'organizzazione delle strutture regionali che alla profonda e complessiva innovazione della disciplina del pubblico impiego regionale è ovviamente derivata dalla l. n. 421/1992 e, naturalmente, dall'emanazione del d.lgs. n. 29/1993, soprattutto a seguito della sentenza n. 352/1996 della Corte costituzionale, che riconosceva alle disposizioni contenute nell'art. 2 della l. n. 421/1992 carattere vincolante per le regioni a statuto speciale *“non tanto in considerazione della mera qualifica formale [...] di norme fondamentali di riforma economico-sociale, quanto, piuttosto, della natura oggettiva di esse, quale desumibile dalla incisiva innovatività del loro contenuto normativo in relazione a settori di rilevante importanza per la vita economico-sociale del Paese, e dalla connotazione delle norme considerate come principi che esigono una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale”*.

Il processo finalizzato ad adeguare la legislazione regionale a tali principi, a un modello di amministrazione manageriale e improntato alla separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, è stato oltremodo complesso e

(*) Capo del Dipartimento della funzione pubblica e del personale della Regione Siciliana.

travagliato. Un primo disegno di legge venne presentato nel 1995, ma la riforma del pubblico impiego regionale vide la luce solo nel 2010, con la l. reg. 15 maggio 2000, n. 10, recante “*Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento*”.

La l. reg. n. 10/2000, recepiva, anche se contestualizzandola con la realtà organizzativa dell’amministrazione regionale, diverse norme del d.lgs. n. 29/1993, nel testo già modificato dal d.lgs. n. 80/1998, rinviando poi dinamicamente, per gli aspetti non disciplinati dalla legge stessa, al d.lgs. n. 29/1993 s.m.i. Scelta, questa, alquanto opinabile, che ha dato luogo a un significativo contenzioso del lavoro, per la scarsa armonizzazione tra alcuni istituti non disciplinati, se non per rinvio, e la rielaborazione e gli adattamenti di altri istituti introdotti invece dal legislatore regionale.

La legge 10 in primo luogo ridisegnava il pubblico impiego regionale, configurando la privatizzazione e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, anche dei dirigenti, nel rispetto dei principi della legislazione nazionale, come strumenti essenziali per avviare un processo di ammodernamento e razionalizzazione ma anche di contenimento e controllo del costo del lavoro entro i vincoli della finanza pubblica, di migliore utilizzazione delle risorse umane, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti.

Gli obiettivi della legge regionale erano tuttavia più ambiziosi, tendendo a ridisegnare, in senso autonomistico, l’assetto organizzativo e le funzioni dell’amministrazione della regione, prevedendo, sulla scorta della più avanzata legislazione nazionale degli anni ’90, e in particolare della l. n. 59/1997, il “conferimento” agli enti locali dell’Isola di “tutte le funzioni amministrative che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale”. La legge demandava ad appositi regolamenti, da emanare entro 120 giorni dall’entrata in vigore della legge, l’individuazione dei procedimenti di competenza degli enti locali e, contestualmente, del personale, del patrimonio e delle risorse regionali da trasferire. Non solo, ma anche nelle materie che la stessa legge, all’art. 31, riservava alla regione, si sarebbe dovuto intervenire, con successiva legge regionale, per l’individuazione di funzioni e compiti da delegare agli enti locali. L’intero titolo IV della legge regionale 10, dedicato al conferimento di funzioni agli enti locali, è tuttavia, a distanza di oltre vent’anni, rimasto integralmente inattuato, e con ciò la *ratio* della previsione normativa, che era quella di disegnare una amministrazione regionale più snella ed efficiente, con funzioni essenzialmente di programmazione e pianificazione.

Tornando a temi più aderenti al convegno odierno, va evidenziato che, sotto il profilo dell’organizzazione regionale, il riferimento della l. reg. n. 10/2000 è ancora, con adattamenti, quello ministeriale; alle direzioni previste dalla previgente legislazione regionale, vennero sostituiti i dipartimenti, articolati in strutture intermedie, denominate aree o servizi, a loro volta articolate in ulteriori strutture dirigenziali, denominate unità operative. Anche il modello della dirigenza è stato quello statale. Veniva prevista l’istituzione del ruolo unico; ma mentre nelle regioni e negli enti locali la dirigenza è articolata in unica fascia, la l. reg. n. 10/2000 prevedeva, a regime, due fasce dirigenziali, la prima e la seconda (nelle quali vennero inquadrati, in prima applicazione, rispettivamente i direttori e i dirigenti superiori); in considerazione dell’elevato numero di dirigenti presenti, anche per effetto della legislazione sopra ricordata, di continua e disorganica immissione o stabilizzazione nei ruoli di personale della più disparata provenienza, venne istituita una ulteriore fascia dirigenziale, la terza, che avrebbe dovuto avere carattere transitorio, e che avrebbe dovuto transitare, attraverso procedure concorsuali riservate, nella seconda fascia dirigenziale, nei limiti del 50 per cento dei posti disponibili a seguito dell’inquadramento nella seconda fascia dei dirigenti superiori in servizio alla data di entrata in vigore della legge stesse.

Diversa la scelta effettuata per il comparto non dirigenziale, per il quale venne viceversa seguito il modello dell’altra comparto Regioni ed autonomie locali, con la previsione di quattro categorie.

Per quanto attiene alla disciplina del rapporto di lavoro, la legge 10 attuava, nel rispetto della normativa nazionale, la privatizzazione del pubblico impiego, prevedendo altresì che – non solo per i dipendenti dell’amministrazione regionale ma anche degli enti al cui personale, secondo i rispettivi regolamenti, veniva applicato il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali – i contratti collettivi di lavoro venissero stipulati secondo le modalità e con i criteri di cui al titolo III del d.lgs. n. 29/1993 ai cui principi i contratti si conformano, da una apposita agenzia regionale. Infatti, l’art. 25 della legge, ai sensi del c. 16 dell’art. 50 del d.lgs. n. 29/1993, istituiva l’Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione Sicilia (Aran Sicilia), che rappresenta legalmente la regione e gli enti cui faceva cenno, e che svolge le funzioni e i compiti attribuiti all’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni dal d.lgs. n. 29/1993.

Anche tale assetto normativo e organizzativo non ha prodotto i risultati sperati. La mancata emanazione delle disposizioni attuative concernenti il trasferimento delle funzioni agli enti locali, in uno all’inserimento sia nella legge, sia nel contratto della dirigenza per il quadriennio 2002-2005 di clausole di salvaguardia rafforzate (dal principio del diritto ad un incarico di ciascun dirigente, al diritto, alla scadenza del contratto individuale, ad una posizione equivalente) hanno determinato, già a pochi anni dall’emanazione della legge un effetto moltiplicatore delle strutture dirigenziali, che tra il 2001 e il 2005 passavano dalle 588 unità organizzative (gruppi di lavoro e uffici periferici) preesistenti alla riforma a ben 1595 unità (di cui 407 strutture intermedie e 1188 unità operative di base); numero che ha continuato a crescere, anche perché nell’impianto originario della legge il numero delle unità operative di base non era predeterminato, ma la relativa istituzione veniva lasciata al potere di organizzazione dei dirigenti generali. Rimaneva e rimane

inattuata la disciplina relativa al passaggio nella seconda fascia dirigenziale dei dirigenti inseriti nella terza fascia, che, nonostante, la dichiarata transitorietà è ancora presente ed anzi è di fatto l'unica fascia presente nell'organico regionale.

La legislazione regionale successiva alla legge 10, che rimane l'ultimo tentativo organico di rivedere organicamente struttura regionale e pubblico impiego, è stata inevitabilmente segnata da due elementi significativi. Il primo è la riforma del titolo V della Costituzione, e segnatamente, l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile" con la nuova formulazione dell'art. 117, c. 2, lett. l. Il secondo, l'aggravarsi della situazione finanziaria di contesto e della regione in particolare, che hanno reso sempre più pressante l'esigenza di interventi finalizzati essenzialmente al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

L'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della competenza in materia di ordinamento civile ha di fatto svuotato di contenuti la previsione l'art. 14, c. 1, lett. p), riguardante la competenza della regione in materia di stato giuridico ed economico, del personale. La Corte costituzionale ha infatti chiarito, in più sentenze, diverse delle quali riguardanti leggi della Regione Siciliana (tra queste, tra le più recenti, la sent. n. 16/2020) che «*la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici – ivi inclusi i profili del trattamento economico (inteso nel suo complesso, senza alcuna limitazione a quello fondamentale) e della relativa classificazione – rientra nella materia "ordinamento civile", che spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. Invero, a seguito della sua privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, come espressamente previsto dall'art. 2 t.u. pubblico impiego. Compete, dunque, unicamente al legislatore statale anche la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali [...]. Inoltre, proprio a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, «i principi fissati dalla legge statale in materia "costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale».*

Particolarmente interessante, tra le più recenti, anche la sentenza n. 194/2020, riguardante una disposizione regionale, l'art. 64 della l. reg. n. 8/2018, che prevedeva il transito con contratto a tempo indeterminato di alcuni soggetti, già utilizzati all'interno delle pubbliche amministrazioni della regione con rapporti di diversa natura, prevalentemente formativi, presso la Resais s.p.a., società che vede la regione stessa come socio unico. Si tratta di una società a partecipazione pubblica che esercita la gestione dei servizi di interesse generale per la regione, alla quale è stato nel tempo conferito il ruolo di collettore di varie tipologie di rapporti precari con amministrazioni pubbliche nella regione. La norma è stata dichiarata incostituzionale in quanto, nel prevedere il transito di personale variamente utilizzato con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la società, disponeva «*un mutamento soggettivo e oggettivo di rapporti [...] in corso presso amministrazioni pubbliche della regione: una vera e propria novazione del rapporto che appartiene alla materia dell'"ordinamento civile" ed eccede pertanto le competenze legislative della Regione Siciliana».*

La sentenza riprende un orientamento già consolidato (rispetto alle regioni a statuto ordinario) finalizzato a delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia "ordinamento civile" e ciò che, invece, è riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale; tale orientamento riconduce alla materia ordinamento civile gli interventi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre attribuisce alla competenza regionale "i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale" come ad esempio la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale. Nella citata sentenza n. 164/2020 la Corte evidenzia che tale distinzione è applicabile anche alle regioni ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana, «*per la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia "ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.».*

Sulla base di tale distinzione la stessa Corte costituzionale ha respinto sempre nel 2020, con sentenza interpretativa di rigetto (n. 16/2020), le censure mosse dal Governo verso altra disposizione regionale che prevedeva l'inserimento di una particolare categoria di personale precario nell'ambito della dotazione organica della regione; si tratta tuttavia di una sentenza interpretativa di rigetto. La Corte ha ritenuto tale disposizione funzionale alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione pubblica siciliana "secondo criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi, cui la definizione della dotazione organica, attraverso la modulazione del piano dei fabbisogni di personale, è preordinata". Ha quindi riconosciuto che la disposizione regionale impugnata costituisse espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali, di cui all'art. 14, lett. o), dello statuto della Regione Siciliana, sottolineando come «*tale potestà di regolazione incontra, però [...] i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*". Tra queste «*la disciplina del d.lgs. n. 165 del 2001, che contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della Repubblica, che vincolano anche le Regioni a statuto speciale e segnatamente la Regione Siciliana*" quali, nel caso di specie, le disposizioni di cui agli artt. 6, 6-ter e 35 del d.lgs. n. 165/2001 le quali, nel disciplinare il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dettano specifiche norme sull'organizzazione degli uffici e dei fabbisogni di personale, prevedono le linee di indirizzo per la pianificazione di detti fabbisogni e regolano le procedure per il reclutamento del personale. Poiché la norma impugnata richiamava espressamente tali disposizioni statali, la Corte ha interpretato la stessa nel senso che «*il transito nei ruoli dell'amministrazione regionale siciliana del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori deve essere preceduto dal piano di fabbisogno di personale, così come prescritto dalle richiamate norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*" senza determinare "l'automatico inserimento del

personale suddetto nella dotazione organica dell'amministrazione regionale". Sulla base di tale interpretazione – quale che fosse l'intento del legislatore regionale – è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della l. reg. Siciliana n. 8/2018, promossa in riferimento all'art. 117, cc. 2, lett. l), e 3, Cost.

Il consolidarsi degli orientamenti costituzionali suddetti si è accompagnato, come dicevo, all'aggravarsi delle condizioni finanziarie di contesto e della Regione Siciliana in particolare. A partire dal 2015 si sono susseguiti accordi con lo Stato, finalizzati ad ottenere condizioni di ripiano del disavanzo finanziario accumulato socialmente più sostenibili rispetto alle stringenti previsioni del d.lgs. n. 118/2011, che condizionano fortemente l'esercizio della residua competenza legislativa in materia. Al blocco generalizzato delle assunzioni a tempo indeterminato, si sono accompagnate disposizioni finalizzate al taglio lineare delle dotazioni organiche e, contestualmente, delle strutture dirigenziali. Sono state recepite *tout court* tutte le disposizioni limitative di permessi e agevolazioni introdotti dai decreti Monti e, andando oltre il blocco della contrattazione previsto a livello nazionale, è stato escluso – unica amministrazione pubblica in Italia – il rinnovo dei contratti collettivi per il quadriennio 2006-2019. Solo di recente è stato rinnovato il contratto collettivo del comparto non dirigenziale per il triennio 2016-2018 che, se mantiene le quattro categorie del comparto funzioni locali, per precisa scelta del Governo regionale modella i diversi istituti sul contratto relativo al medesimo triennio del comparto Funzioni centrali, con non poche problematiche applicative; ma soprattutto rinvia ad una fase successiva la revisione dell'ordinamento professionale. Non è stato ancora definito il rinnovo del contratto della dirigenza, fermo quindi al quadriennio 2002-2005, con il risultato di disporre di una disciplina obsoleta di diversi istituti e monca di parti fondamentali, quali il codice disciplinare, con evidenti disfunzioni gestionali. Solo la normativa in materia di ciclo della *performance* è stata recepita nel 2011, con l. reg. n. 5/2011, anche se il percorso attuativo è stato definito solo nel 2018.

Diversi i vincoli derivanti da un accordo con lo Stato recentissimo, del gennaio del 2021, con il quale la regione si è impegnata, tra l'altro, ad ulteriori tagli lineari della dotazioni organica, al dimezzamento delle pur ridottissime risorse assunzionali, al contenimento dei rinnovi contrattuali alla misura minima prevista per gli altri comparti del pubblico impiego, al recepimento della discussa disposizione – applicabile alle sole regioni ordinarie ma il cui recepimento il Mef considera imprescindibile per il rispetto dell'accordo – dettata dall'ultimo periodo dell'art. 33 del d.lgs. n. 34/2019, relativa al contenimento dei fondi per il salario accessorio al valore medio del 2018 (norma che se ha una sua valenza nel contesto in cui è inserita, riguardante lo sblocco del *turn over* delle regioni ordinarie, assume una valenza assolutamente differente in contesto di riduzione lineare degli organici e di riduzione al minimo delle facoltà assunzionali). Inoltre, l'accordo con lo Stato comprende l'impegno della regione ad omologare la disciplina della dirigenza a quella delle regioni ordinarie, prevedendo l'istituzione di una unica fascia dirigenziale, con una evidente rinuncia a quei già limitati spazi di intervento che pure alla regione residuano in tema di ordinamento degli uffici.

Tale contesto rende complesso ogni tipo di intervento, in un momento nel quale l'intera pubblica amministrazione deve cambiare volto per essere pronta ad affrontare le sfide del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per dare efficaci risposte ai cittadini in un contesto già difficile prima della pandemia come quello della regione. Alcuni dati sono sufficienti a dimostrare le difficoltà di intervento: la Regione Siciliana conta cinque milioni di abitanti e si appresta a gestire le quote del Pnrr che le saranno assegnate e le nuove risorse comunitarie; negli ultimi cicli di programmazione è stato assegnato alla regione circa il 25% dei fondi strutturali destinati al Mezzogiorno. Risorse ingenti quindi e connessa complessità di gestione; eppure, a fronte di oltre mille cancellazioni dai ruoli dell'ultimo anno, la Regione Siciliana, unica nel Paese, potrà assumere solo 45 nuovi dipendenti. Ancora: è emerso nella giornata di ieri che l'età media del personale delle pubbliche amministrazioni è di cinquanta anni, mentre nell'amministrazione regionale è di ben cinquantasei anni. Non solo: l'età media è inversamente proporzionale alla qualifica dei dipendenti, tanto da essere pari a sessanta anni per la dirigenza e per i funzionari. E vi è di più: dal conto annuale emerge che la quota di personale laureato nella pubblica amministrazione è mediamente del 33%, mentre nell'amministrazione regionale siciliana si attesta al 25% e, ovviamente, non si tratta delle nuove specializzazioni, indispensabili per affrontare la ripresa. Tali difficoltà di intervento, se da un lato evidenziano la necessità di un ripensamento delle clausole degli accordi finanziari, dall'altro ci spingono a valutare con favore la "dimenticanza" di "clausole di salvaguardia" per le competenze delle regioni a statuto speciale nella più recente legislazione nazionale volta a semplificare le procedure d'accesso al pubblico impiego e a innovare i tradizionali percorsi di carriera (mi riferisco, in particolare, ai d.l. nn. 44 e 80), che ne dovrebbe consentire l'immediata applicabilità anche nell'ordinamento regionale, evitando che anche sotto il profilo del "rinnovamento" dell'impiego pubblico la regione resti un'isola.

**ENTI TERRITORIALI E BISOGNI DELLA COLLETTIVITÀ LOCALE.
PROBLEMI ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE ALLA LUCE DEL PNRR**

Vittorio Poma ()*

Ringrazio sentitamente la Corte dei conti e gli organizzatori di questo convegno per averci invitato e permesso di far ascoltare la nostra voce. Di questi tempi far sentire le ragioni delle province non è un fatto scontato. Mai come di questi tempi avvertiamo tutto il peso della responsabilità istituzionale del nostro ruolo insieme alla consapevolezza di dover rispondere a questa responsabilità senza avere sempre gli strumenti adeguati.

Quindi davvero grazie. Cercherò di restare dentro il tema della relazione agendo su due versanti: quello dei problemi attuali e quello delle prospettive future alla luce del Pnrr.

Se è vero, come dicono le Sacre Scritture, che il momento più buio della notte è un minuto prima che faccia giorno, forse i tempi bui per le province potrebbero essere alle spalle.

In realtà così rischia di non essere per tutta una serie di ragioni.

La provincia è ancora oggi un ente con un profilo poco definito, una specie di “ircocervo”. Non è più quella di una volta, prima della legge 56, non si sa ancora cosa sia dopo il fallimento del referendum costituzionale.

Ed è in questo contesto, in questo quadro, che noi dobbiamo muoverci e dobbiamo sviluppare le nostre politiche di programmazione, la nostra attività quotidiana.

I problemi, allora, quali sono?

Uno di ordine finanziario, uno di ordine organizzativo e uno di tipo ordinamentale.

Si è parlato molto della legge 56 come della legge alla quale si imputano giustamente una serie di distorsioni di carattere organizzativo, una legge che ha avuto troppe intonazioni di carattere propagandistico senza aggredire il tema vero, quello, cioè, del riordino istituzionale delle province, del numero delle province e delle loro funzioni.

Ma lasciatemi dire che la madre di tutte le “disgrazie” per le province è stata la legge 190, la legge di stabilità del 2015, quella che ha progressivamente spolpato le risorse delle province fino a ridurle in condizioni di sopravvivenza o poco di più, obbligandole fra l’altro, come dire, a rinunciare alla programmazione triennale, ai bilanci pluriennali e dovendo per un certo periodo di tempo limitarsi ad approvare solo i bilanci annuali, tale era il livello di sofferenza soprattutto sulla parte corrente della spesa. E non dico cose che ci siamo inventati. Mi permetto di ricordare che la Corte dei conti negli ultimi anni è ripetutamente tornata su questo punto. Nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali 2018-2019, in relazione ai bilanci delle province la Corte dei conti ribadisce chiaramente come emergano profili di criticità sintomatici di un graduale e pressoché diffuso deterioramento della finanza provinciale suscettibile di incidere negativamente sulla tenuta degli equilibri di bilancio, il consistente utilizzo di entrata a carattere straordinario per il finanziamento della spesa corrente anche per fronteggiare le riduzioni dei trasferimenti. Si è inoltre riscontrata l’applicazione del valore integrale dell’avanzo di amministrazione, peraltro influenzato dall’elevata mole dei residui attivi per il conseguimento dell’equilibrio di parte corrente.

La situazione così determinata ha ridotto la capacità programmatica delle province. E potrei andare avanti, del resto la posizione della Corte dei conti era chiara da tempo. Nel febbraio del 2017, in occasione dell’audizione in commissione parlamentare, aveva segnalato questi livelli di sofferenza “denunciando” le misure adottate nei confronti delle province come misure manifestamente irragionevoli.

Ora non si tratta di pestare l’acqua nel mortaio del passato, ma bisogna uscire da questo passato affrancandosi da una condizione di sofferenza e di minorità, e quindi da questo punto di vista noi avremmo bisogno, le province hanno bisogno, come hanno già fatto, di ottenere dai livelli governativi e dai livelli sovraordinati, dallo Stato ma anche dalle regioni, garanzie adeguate in ordine ai flussi finanziari.

Noi oggi beneficiamo di una situazione finanziaria straordinaria e particolarmente favorevole che ci consente di investire in conto capitale somme importanti a favore di alcuni servizi essenziali, di alcune funzioni fondamentali. Penso prevalentemente alle scuole e alle strade.

È giusto ricordare che il Governo ha prodotto un grande sforzo sulla scuola, prima con un fondo straordinario di 855 milioni poi con un secondo fondo straordinario di 1 miliardo e 350 milioni sulla rete infrastrutturale, prendendo seriamente a cuore la questione ponti fino a stanziare a favore delle province un fondo di 1 miliardo e 125 milioni.

Diciamo che sulla spesa di investimento, le province hanno beneficiato di una condizione di maggior favore rispetto al passato anche perché, non avendo l’avanzo di amministrazione, dove potevamo prendere le risorse da investire per le opere?

(*) Presidente dell’Unione delle province d’Italia-Lombardia e della Provincia di Pavia.

Bene, questa situazione oggi ci permette anche di poter dire, con una punta di orgoglio, che abbiamo dimostrato una capacità di spesa sempre più elevata, una capacità di spesa che ha raggiunto nel 2021, rispetto al 2019, nei primi tre mesi dell'anno, un incremento del 42%. Vuol dire molto, vuol dire cioè che le province alla "prova del campo" sono state capaci di rendere cantierabili i finanziamenti messi a disposizione dai diversi ministeri fornendo una risposta credibile. Questa credibilità, credetemi, passa attraverso un'azione di grande fatica, di grande sacrificio del personale dipendente rimasto negli organici delle province.

Voi sapete che una buona metà del personale dipendente è stato interessato dal taglio lineare del 50% del costo del personale, che ha causato una riduzione drastica del personale delle province.

Questa riduzione drastica ha colpito anche e soprattutto i settori incaricati di svolgere importanti funzioni fondamentali, penso agli uffici tecnici ma anche a tutta la filiera della tutela ambientale. Badate bene che perdere personale non significa solo perdere dei numeri, ma perdere delle competenze, perdere delle conoscenze, vuol dire perdere persone che hanno stabilito una rete di relazioni istituzionali fondamentale per garantire il buon andamento della pubblica amministrazione e l'efficacia delle decisioni che la pubblica amministrazione è chiamata a prendere.

Quindi questo *gap* di personale è un *gap* che va colmato rapidamente per consentire ai giovani di entrare nel mondo del lavoro e acquisire quelle competenze di cui abbiamo assolutamente bisogno.

Il principio dell'imparzialità, come si diceva ieri, del buon funzionamento e del buon andamento della pubblica amministrazione passa anche attraverso la consapevolezza del ruolo dei propri quadri, e questa consapevolezza non si acquisisce dalla sera alla mattina. Non bastano i giovani talenti perché improvvisamente dentro la pubblica amministrazione prendano forma quei percorsi orientati al buon andamento di cui abbiamo detto.

C'è, inoltre, un problema di ordine finanziario rispetto al quale l'Upi da tempo chiede di apportare correttivi ai trasferimenti erariali per colmare il *gap* delle entrate correnti.

Dico solo una cosa. È vero che gli effetti devastanti della legge 190 sono, in buona parte, cessati, ma ancora oggi subiamo un prelievo forzoso sulle entrate tributarie da parte dello Stato che si traduce in minore capacità di spesa sulla parte corrente e determina uno squilibrio di partenza, a inizio anno, di grave sofferenza e di disavanzo finanziario che noi dobbiamo colmare con aggiustamenti progressivi non coerenti con il bisogno di assicurare una ordinata programmazione degli interventi.

Veniamo al profilo ordinamentale. Ho detto prima che la provincia è ancora oggi una specie di irrocervo e abbiamo bisogno che si metta seriamente mano alla revisione della legge 56 e della l. n. 267/2000, una legge che ha più di vent'anni. Crediamo siano ormai maturi i tempi di mettere mano a una legge capace di osservare con attenzione la contemporaneità e valorizzare il sistema delle autonomie locali per farne le protagoniste delle nuove sfide.

Per quanto riguarda le province gli argomenti sarebbero numerosi. Per ragioni di contenimento cito quello delle regole elettorali. L'attuale normativa prevede che il presidente della provincia debba essere eletto fra i sindaci di uno dei comuni della provincia. Io credo che questa norma sia inopinatamente riduttiva della possibilità di eleggere personale politico e amministrativo qualificato e metta gli stessi sindaci in condizioni difficili nel momento in cui gli si chiede di svolgere un doppio ruolo istituzionale. Ieri il Presidente Carlino, molto opportunamente, ci ha ricordato come la qualità professionale dei dipendenti della pubblica amministrazione sia un punto di forza. È giusto, è vero. Come credo sia giusto e vero che la politica debba farsi carico di candidare pubblici amministratori di qualità attraverso percorsi di formazione che nel tempo, e con pazienza, disegnano percorsi di crescita. In questo momento vedo un pericoloso rischio nell'improvvisazione, nel pressapochismo, a volte nella spregiudicatezza con le quali si affrontano le responsabilità amministrative.

Lo dico con molto rispetto per il lavoro che fanno quotidianamente i sindaci. Ma insieme alla conoscenza della "cassetta degli attrezzi", non possiamo non porci il problema dell'uso consapevole di quegli attrezzi.

Norberto Bobbio diceva se uno si dà il martello sulle dita la colpa non è del martello.

Ecco, dobbiamo evitare di darci, per quanto involontariamente, delle martellate sulle dita.

Questione prospettive in relazione al Pnrr. L'Upi ha consegnato al Governo e alla struttura operativa della Presidenza del Consiglio dei ministri alcune ipotesi di lavoro. Ne dico due su tutte. Una riguarda le funzioni di stazione unica appaltante, una funzione che rientra pienamente in una delle sei funzioni fondamentali così come declinate dalla l. n. 56/2014, che si propone di offrire supporto tecnico alla raccolta ed elaborazione dei dati e alla gestione amministrativa in favore dei comuni. Noi crediamo che il bisogno di spendere bene e rapidamente le risorse del Pnrr in qualche modo spingano verso una *governance* provinciale.

L'espressione non è mia, ma è presa in prestito dalla lettura di stamattina del *Sole 24 Ore*, un quotidiano, lasciatemelo dire, che non è stato molto tenero nei confronti delle province. Ebbene, oggi ha richiamato l'importanza di una dimensione più locale della gestione di molti degli interventi finanziati con il Pnrr. Anche perché, e credo di non dire una stupidaggine, il 45% circa delle risorse destinate al Pnrr incrocia comunque le attività e le funzioni delle autonomie locali. Una imponente quantità di risorse che va gestita rapidamente ma bene.

Il tema del fare bene non significa che dobbiamo fare in fretta, nella fretta si commettono anche tanti errori. Per questa ragione è indispensabile che si creino forme di collaborazione strette e strategie operative rapide fra livelli istituzionali diversi, il cui legame può trovare nella dimensione provinciale un prezioso momento di equilibrio e di coordinamento.

Noi ci stiamo già provando. 53 province su 76 hanno costituito le stazioni uniche appaltanti. Pensiamo possa essere utile in relazione alla fatica di molti piccoli comuni. Io vengo da una provincia da 186 comuni. La metà di questi comuni ha meno di 1.000 abitanti.

Provate a immaginare cosa significhi in termini di organizzazione dei servizi.

Bene, questi comuni hanno bisogno di aiuto, di supporto, di consulenze di competenze professionali che non sempre riescono a reperire sul mercato. La provincia può essere un utile presidio. Così come può essere di utilità quello che un po' ambiziosamente abbiamo chiamato con un acronimo "ProDigi-Province digitali".

Noi vorremmo essere un centro di competenza per l'innovazione digitale, soprattutto in riferimento alla transizione digitale. Mi piacerebbe dire qualcosa del progetto che abbiamo in cantiere, ma purtroppo la consegna del tempo non me lo permette. Dico soltanto che c'è un gran bisogno, sempre su scala provinciale, di fare la "*reductio ad unum*", cioè di mettere insieme quelle complesse attività che ogni singolo ente locale è chiamato a rendere, che parte dall'alfabetizzazione digitale per arrivare fino all'elaborazione dei dati e alla programmazione e alla pianificazione degli interventi, che non può non prevedere un momento di raccordo e di coordinamento da parte delle province.

Permettetemi di fare solo un'ultima considerazione. Le province, come tutti noi, credo, siano consapevoli del momento che stiamo vivendo, del momento di grandi, di forti cambiamenti, un momento all'interno del quale dobbiamo collocare non solo una visione amministrativa diversa ma anche una diversa mentalità, un diverso approccio, lasciate-melo dire: anche una diversa etica comportamentale. Einstein diceva che non possiamo pretendere che le cose cambino se continuiamo a fare sempre le stesse cose.

Allora vi lascio con un pensiero, anzi con una frase. La frase non è mia, è di Aldo Moro. La pronunciò al Supercinema di Roma nel marzo del 1963 in un periodo ricco di "cose nuove" ed eventi politicamente rilevanti e straordinari, tali da determinare un cambiamento significativo. La consapevolezza di quel cambiamento spinse Moro a riflettere sulla necessità che fosse accompagnato da comportamenti coerenti e credibili. "Non vogliamo essere gli uomini del passato, ma quelli dell'avvenire. Il domani non appartiene ai conservatori ed ai tiranni; è degli innovatori attenti, seri, senza retorica. Lasciamo dunque che i morti seppelliscano i morti. Noi siamo diversi, noi vogliamo essere diversi dagli stanchi e rari sostenitori di un mondo ormai superato".

Grazie per avermi ascoltato.

LE TUTELE SINDACALI DEL LAVORATORE PUBBLICO

Sandro Colombi (*)

Sommario: 1. *Pubblico-privato: tutele simili, effetti diversi.* – 2. *La confusione tra stabilità del lavoro e tutele del lavoro.* – 3. *La privatizzazione del lavoro pubblico? Un fallimento.* – 4. *Le tutele sindacali nella pubblica amministrazione sono sospese nel vuoto.* – 5. *L'invasione della politica ha minato la negoziazione collettiva.* – 6. *Il rapporto di lavoro pubblico in balia di intrecci fra politica ed economia.* – 7. *La rappresentatività sindacale nel pubblico impiego.* – 8. *Pubblico e privato: la rappresentanza azzoppata.* – 9. *Una camicia di forza alla spinta contrattualistica.* – 10. *La carenza della cultura della partecipazione nel settore pubblico.* – 11. *Ampliare la sfera delle responsabilità sindacali per migliorare la pubblica amministrazione.*

1. *Pubblico-privato: tutele simili, effetti diversi*

Prima di entrare nel merito dell'argomento che mi è stato assegnato, è necessaria una premessa. C'è un equivoco da chiarire riguardo ai lavoratori pubblici: per favore, sfatiamo una volta per tutte il mito che vuole i pubblici dipendenti iper-tutelati e iper-garantiti rispetto ai lavoratori privati.

Se facciamo un confronto fra categorie omogenee, sia dal punto di vista professionale che dimensionale, vediamo che le regole del rapporto di lavoro pubblici vs. privati sono all'incirca le stesse. Così come sono identiche, o molto simili, le condizioni complessive di svolgimento dell'attività lavorativa. Se il confronto fra i diversi livelli di "tutela" è tra i dipendenti di un ministero e gli operai di una piccola impresa che produce lamiere ondulate in un capannone della Bassa Padana, le differenze sono clamorose e stridenti. Ma se prendiamo alcuni grandi settori del lavoro privato, la teoria che vuole i dipendenti pubblici più garantiti perché hanno il posto fisso o perché hanno troppe tutele sindacali non regge.

Continuare a sostenere una cosa del genere nel terzo millennio significa, passatemi la battuta, essere al limite del terrapiattismo. Perché chi fa affermazioni di questo tipo evidentemente non conosce le realtà del mondo del lavoro: quello pubblico, innanzitutto. Significa non conoscere i contenuti dei contratti collettivi dei settori produttivi più moderni e avanzati del lavoro privato, ossia quelli che negli ultimi 15-20 anni hanno prodotto un salto di qualità enorme nella logica di gestione e di coinvolgimento delle risorse umane in funzione del miglioramento produttivo.

Nei settori produttivi più avanzati la valorizzazione del personale è oggi al centro di qualunque seria politica industriale di programmazione e di crescita. Non esiste sviluppo, non esiste fattore di competitività, non esiste incremento di produttività senza il supporto di una politica di investimenti a breve, medio e lungo termine sull'innovazione di processo, sulla qualità di gestione, sulla formazione, sulle competenze e sul benessere organizzativo del personale.

Nel 2021 la forza dei sistemi produttivi poggia essenzialmente su due pilastri: qualità del lavoro e valorizzazione dei lavoratori. Tutto ruota intorno a questi fattori. Ed è qui che emergono le vere criticità del settore pubblico rispetto al mondo del lavoro privato.

Quello che dobbiamo fare, quindi, è cercare di comprendere in che modo i sistemi di tutela sindacale oggi esistenti – che poi non sono altro che sistemi articolati di diritti e di doveri fissati dai contratti collettivi di lavoro – impattano sul mondo del lavoro pubblico e del lavoro privato. Tutele simili, governate da istituti contrattuali simili o che comunque presentano molte analogie, producono effetti diversi nella pubblica amministrazione e nelle imprese del lavoro privato. Come mai? Ecco: partirei da questa domanda per provare a sviluppare qualche riflessione.

Prima di procedere vorrei accennare a un tema che mi pare di cruciale importanza: la disinformazione programmata. Mi spiego. In questa sede siamo tutti esperti e, pur nella diversità di idee e di ruoli, sappiamo bene quanto sia complesso il mondo del lavoro pubblico. Esiste tuttavia una campagna mediatica che va avanti da decenni, finalizzata a screditare il ruolo della pubblica amministrazione e i suoi dipendenti passando appunto dalla favola dell'ipergarantismo, l'iper-tutela, il posto fisso e così via. Una campagna volta a condizionare l'opinione pubblica attraverso semplificazioni di parte, narrazioni di comodo, quando non vere e proprie falsità.

2. *La confusione tra stabilità del lavoro e tutele del lavoro*

Proprio questa campagna di disinformazione ha generato, tra gli altri, un errore diffuso e diventato quasi un luogo comune: quello di confondere la stabilità del lavoro con la tutela del lavoro. Sono due concetti completamente diversi. Da qui nascono molti equivoci sui lavoratori pubblici.

La privatizzazione del rapporto di lavoro operata negli anni '90 ha equiparato in tutto e per tutto il rapporto di lavoro pubblico e quello privato. Dopo le grandi riforme di quel periodo, che portano il nome dei ministri che ne furono artefici, vale a dire Cassese, Frattini e Bassanini, al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti si applicano le regole del codice civile, proprio come ai lavoratori dipendenti del settore privati.

(*) Segretario generale dell'Unione italiana lavoratori (Uil)-Pubblica amministrazione.

È quella che allora venne chiamata: “privatizzazione” del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione o per usare un termine ancora più preciso: la “contrattualizzazione”. E da allora anche i pubblici dipendenti, esattamente come quelli del settore privato, hanno iniziato a regolare obblighi e tutele rispetto al proprio datore di lavoro attraverso la stipula di contratti collettivi nazionali di lavoro firmati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative. Fra poco ritornerò su questo particolare della maggiore rappresentatività, perché è di estrema importanza.

Dal punto di vista giuridico l’equiparazione è avvenuta da almeno un quarto di secolo. Infatti, non a caso dalla metà degli anni ’90 nel settore pubblico abbiamo iniziato a firmare con il nostro datore di lavoro accordi nazionali quadriennali per la parte giuridica e biennali per la parte economica. Non c’è bisogno che ricordi da dove discende questo meccanismo, messo a punto in un momento storico decisivo per il nostro Paese, all’indomani della firma del Trattato di Maastricht. Faceva parte di quel protocollo Governo-parti sociali sulla politica dei redditi del luglio 1993, voluto dall’allora premier Carlo Azeglio Ciampi, che si basava su tre grandi principi:

- coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nella realizzazione della politica dei redditi;
- coordinamento della struttura contrattuale con precisa definizione delle competenze di ogni livello;
- individuazione dei soggetti titolari dei poteri di rappresentanza e di contrattazione.

È questa l’impostazione culturale e politica di fondo che sta all’origine delle regole che ancora oggi presidiano lo svolgimento delle relazioni sindacali nel pubblico come nel privato. L’impostazione che ha accompagnato la nascita e il successivo sviluppo della disciplina contrattuale dei diritti e dei doveri dei dipendenti pubblici, fino al blocco totale della contrattazione deciso nel 2010.

Ecco perché insisto a dire che non è corretto parlare solo di “tutele”, come troppo spesso si fa strumentalmente, ma bisogna sempre abbinare il concetto di “tutele” a quello di “obblighi”. Tutele e obblighi che insieme formano la disciplina del rapporto di lavoro. Affermare che i dipendenti pubblici sono iper-tutelati è sbagliato, perché le tutele non vanno considerate in modo astratto, come se esistessero per se stesse, ma vanno messe in relazione al complesso di diritti e doveri che caratterizza il rapporto di lavoro dei pubblici e dei privati.

3. La privatizzazione del lavoro pubblico? Un fallimento

Sussiste una differenza sostanziale tra pubblico e privato: per i pubblici rimane sempre una riserva di legge su aspetti specifici della disciplina. E qui capiamo bene che il discorso sulle tutele sindacali nel pubblico impiego inizia a farsi un po’ complicato. È lo strano destino di tutte le riforme che si fanno in questo Paese, specie quelle che riguardano la pubblica amministrazione: si inizia un certo percorso, si fissano dei grandi obiettivi, si mette in moto una macchina grandiosa fatta di leggi-quadro, decreti attuativi, disposizioni, circolari, linee guida, eccetera eccetera. Ma poi, chissà perché, strada facendo ci si perde sempre qualche pezzo. C’è sempre qualcuno che è esentato dal cambiamento a norma di legge.

Lo dico perché siccome oggi siamo alla vigilia di una fondamentale mega-riforma della pubblica amministrazione in vista delle grandi trasformazioni collegate alle risorse del *Next Generation*, non vorrei che ci trovassimo di nuovo a dover rivivere certe esperienze del passato. Un esempio: l’esperienza della privatizzazione del lavoro nella pubblica amministrazione ha rappresentato l’emblema di come non bisogna fare le riforme.

Ormai a distanza di 25 anni ce lo possiamo dire senza girarci intorno: nella pubblica amministrazione italiana la contrattualizzazione vera e propria non c’è mai stata. E sapete perché? Perché il legislatore non ha mai avuto il coraggio di percorrere l’ultimo miglio: cioè rinunciare alla riserva di legge e riportare completamente tutta la disciplina dei diritti e dei doveri al sistema delle relazioni sindacali. È così che avrebbe dovuto funzionare. È così che non ha funzionato.

4. Le tutele sindacali nella pubblica amministrazione sono sospese nel vuoto

Ma c’è anche un’altra questione da prendere in considerazione. Fin dall’inizio alcune categorie di pubblici dipendenti sono state escluse dall’applicazione delle norme del codice civile e dalla giurisdizione del giudice del lavoro. Non si tratta di fasce marginali o residuali. Parliamo di circa 6-700mila dipendenti sul totale dei 3.200.000 censiti dalle ultime rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato.

Circa il 20% dei lavoratori del pubblico impiego non è contrattualizzato perché ha mantenuto uno *status* giuridico distinto e diverso. Con un altro regime di tutele e di obblighi. Di quali categorie stiamo parlando, credo lo sappiamo bene tutti quanti: corpi militari, prefetti, diplomatici, professori universitari, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, eccetera. Si tratta di figure che occupano, di regola, posizioni chiave nella gestione delle pubbliche amministrazioni.

E poi ci sono almeno 4-500.000 dipendenti che prestano servizio nelle migliaia di società partecipate o controllate dalla pubblica amministrazione, per i quali vige un regime ancora diverso e, neanche a dirlo, sganciato da quello del lavoro pubblico contrattualizzato che era stato oggetto della grande riforma privatistica negli anni ’90.

Come vedete sto ripercorrendo una parte della recente storia della pubblica amministrazione. Sono costretto a farlo perché i fenomeni sociali hanno una storia e non tenerne conto significa non comprendere l’attualità né essere in grado di guidare in maniera ottimale le trasformazioni epocali che oggi ci stanno investendo.

Mentre sta per scattare una nuova “rivoluzione” a base di semplificazione burocratica e reingegnerizzazione di processi amministrativi, nell’anno zero del Pnrr il tratto caratterizzante del lavoro pubblico sembra essere ancora e soprattutto quello della disomogeneità.

Poiché ho iniziato il mio ragionamento sulle tutele sindacali partendo da una “rivoluzione” avviata 25 anni fa (anzi, ormai sono quasi 30), dobbiamo chiederci se, a distanza di tanti anni, il sistema di tutele sindacali di ispirazione privatistica che oggi esistono nel lavoro pubblico è coerente con l’idea di partenza e, soprattutto, se è funzionale agli obiettivi che ci si proponeva di raggiungere. Che poi, guarda a volte le stranezze della storia, assomigliano tanto agli obiettivi di oggi. Beh, secondo me la risposta è no.

Quel bilanciamento fra diritti e doveri, fra tutele e obblighi che doveva essere realizzato attraverso il sistema delle relazioni sindacali e, per questa via, spingere la pubblica amministrazione verso il cambiamento, la modernizzazione e l’efficienza, non è mai stato completato. Di più: da un certo punto in poi quell’obiettivo è stato rinnegato dalla politica, che ha fatto marcia indietro e ha iniziato a prendere a picconate, riforma dopo riforma, l’idea di fondo che sta alla base della contrattualizzazione: ossia la partecipazione responsabile dei lavoratori pubblici alle scelte che li riguardano e, nello stesso tempo, riguardano l’organizzazione del lavoro finalizzata ad erogare servizi ai cittadini. E così il sistema di tutele sindacali pazientemente costruito in anni di contrattazione e di regolazione di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro pubblico oggi è come sospeso nel vuoto.

5. *L’invadenza della politica ha minato la negoziazione collettiva*

Nel settore pubblico abbiamo un modello contrattuale tecnicamente perfetto, elaborato secondo una logica privatistica che mette lavoratori e datori di lavoro sullo stesso piano e li obbliga reciprocamente a bilanciare rivendicazioni e assunzioni di responsabilità. Ma intorno a questo modello la politica negli anni ha costruito una specie di barriera di fuoco, fatta di norme e leggi speciali, per limitarne le potenzialità e bloccarne gli spazi di crescita. La nuova parola d’ordine era: ridimensionare i sindacati e arginare la contrattazione.

E così oggi ci troviamo in una situazione unica, per certi aspetti incredibile, che non ha riscontri in nessun’altra parte del mondo del lavoro. Nei contratti collettivi nazionali abbiamo fissato una serie di regole condivise con la nostra controparte e via via perfezionate nel corso degli anni. Ma i contratti collettivi sono subordinati alle regole che il legislatore in qualunque momento ha la facoltà di fissare, cambiare, abrogare e così via. Capite, allora, qual è l’anomalia del lavoro pubblico? L’anomalia è l’invadenza ostinata della politica che vuole continuare a stabilire le regole del gioco e non si rassegna all’idea di lasciare spazio di regolazione alla dinamica della negoziazione collettiva.

Si tratta di un’invadenza che oscilla continuamente fra posizioni contraddittorie dettate per lo più da esigenze strumentali o di propaganda. Col risultato che nella pubblica amministrazione italiana può valere tutto e il contrario di tutto, secondo gli interessi elettorali che prevalgono in un determinato momento. Ad esempio, se in una fase storica la politica ha interesse a sostenere la tesi che i servizi pubblici gestiti dalla pubblica amministrazione non funzionano e che, per tale ragione, vanno dismessi e ceduti ai privati, ecco che assistiamo a un profluvio di norme, direttive e ristrutturazioni organizzative finalizzate a tale obiettivo.

Il tutto contornato da “riforme” che spingono la pubblica amministrazione verso quella direzione, con tagli alle spese, blocco del *turn-over*, blocco della contrattazione, tagli alla formazione, inasprimento dei sistemi autoritari di controllo interno, alleggerimento delle responsabilità nei confronti dei vertici e caricamento sulle spalle del personale operativo. Quanto questa politica sia stata fallimentare lo ha ampiamente dimostrato la pandemia e ora si fa marcia indietro. Con quali risultati staremo a vedere.

In definitiva: non possiamo inquadrare il tema delle tutele sindacali nel lavoro pubblico e della loro adeguatezza, se non affondiamo lo sguardo su questo problema e sulla logica irrazionale e anacronistica che ne è alla base.

6. *Il rapporto di lavoro pubblico in balia di intrecci fra politica ed economia*

Stante quanto ho sopra accennato, voglio ricordare due cose. Primo: ogni volta che parliamo delle regole del lavoro pubblico privatizzato o contrattualizzato che dir si voglia, parliamo di un complesso di norme legislative e contrattuali che si sono sviluppate in un arco di tempo piuttosto lungo; un arco di tempo nel quale la macchina della pubblica amministrazione è stata attraversata da trasformazioni e trasformismi politici di ogni genere, che sempre e regolarmente si sono scaricati in qualche forma (diretta o indiretta) sulle regole che definiscono il rapporto di lavoro dei dipendenti.

Secondo: ogni volta che parliamo di rapporto di lavoro contrattualizzato, parliamo di una parte – seppure cospicua – della pubblica amministrazione, non della totalità dei dipendenti. Una parte che raccoglie circa 2 milioni e mezzo di lavoratori distribuiti nei diversi settori funzionali in cui la pubblica amministrazione è suddivisa: amministrazioni centrali, scuola, regioni ed enti locali, sanità, agenzie, enti di previdenza, istituti di ricerca e così via.

Questo blocco di dipendenti pubblici è quello più esposto alle oscillazioni di cui parlavo prima. Ne consegue che, a dispetto delle tante analisi frettolose, interessate e artefatte che spesso si sentono o si leggono in giro, il lavoro pubblico contrattualizzato è quello che maggiormente sconta una condizione di instabilità causata da forze esterne che, spesso, sono espressione di interessi economici che hanno tutto l’interesse ad indebolire e a destrutturare il lavoro pubblico e agiscono attraverso la politica.

Nel 2021 il pubblico impiego italiano rappresenta forse un paradosso unico nel panorama europeo: abbiamo privatizzato giuridicamente il rapporto di lavoro, ma, nello stesso tempo, abbiamo gettato l’intero settore pubblico

“privatizzato” in balia dei capricci del “mercato”. O per meglio dire: in balia di quel coacervo di intrecci che legano gli interessi dell’economia a quelli della politica. E la cui caratteristica dominante è proprio la instabilità. Ora forse si comprende meglio che cosa intendevo quando parlavo della confusione che si fa tra stabilità occupazionale e tutela delle condizioni di lavoro.

7. La rappresentatività sindacale nel pubblico impiego

Il paradosso di cui sopra ha a sua volta generato una situazione che ha dell’incredibile. Siccome la privatizzazione in senso giuridico si basa sul riconoscimento reciproco di ruoli e prerogative di tipo, appunto, privatistico tra datore di lavoro e lavoratori, nel pubblico impiego privatizzato abbiamo (giustamente) introdotto un sistema accurato di misurazione e di certificazione della rappresentatività sindacale. Proprio per sapere con assoluta ed inoppugnabile certezza chi rappresenta chi, nell’interesse dei lavoratori e della stabilità della cornice condivisa di obblighi e tutele all’interno della quale si svolge la prestazione lavorativa. Prestazione che – vorrei ricordare – non è finalizzata alla produzione di utili per garantire cedole agli azionisti, ma di servizi pubblici per garantire l’interesse della collettività.

Sento il bisogno di insistere su questa faccenda della rappresentatività, perché è un tema che mi sta molto a cuore. Anzi, penso che sia un tema centrale per comprendere la distorsione di cui è vittima il lavoro pubblico e, con esso, il ruolo delle organizzazioni sindacali chiamate a definire diritti e doveri dei lavoratori attraverso il sistema delle relazioni sindacali.

Sono trent’anni che in Italia giriamo intorno al problema della rappresentatività. Dalle intese interconfederali dei primi anni ’90 fino al Testo unico della rappresentanza del 10 gennaio 2014 e poi ancora giù fino al Patto della fabbrica del marzo 2018. Trent’anni che si tenta di scrivere le regole per dire chi è legittimato a fare contrattazione. Trent’anni che queste regole rimangono appese al gancio delle buone intenzioni, ma non si riesce a metterle in pratica.

Sapete qual è in Italia l’unico settore produttivo nel quale la legittimità delle organizzazioni firmatarie è indiscutibile? Il nostro. Proprio così: il pubblico impiego privatizzato – che, come ho detto prima, non comprende tutti i pubblici dipendenti – è l’unico segmento del mondo del lavoro nel quale la rappresentatività delle organizzazioni sindacali viene misurata e certificata regolarmente ogni tre anni da oltre due decenni.

Non so se è chiaro: in Italia abbiamo circa 5 milioni di imprese private grandi medie piccole e piccolissime iscritte nei registri delle camere di commercio. L’impresa privata occupa nei vari settori produttivi tra i 14 e i 15 milioni di dipendenti di tutte le tipologie, a cui si aggiungono i 3 milioni e 200mila circa del settore pubblico, di cui però quelli a tempo indeterminato sono ormai scesi al di sotto dei 3 milioni. Totale, secondo i dati Istat di fine 2020: circa 17,5 milioni di lavoratori dipendenti occupati, ovviamente senza considerare i circa 5 milioni di lavoratori autonomi.

Al di fuori della pubblica amministrazione, il Cnel attesta l’esistenza di oltre 900 contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti. Tutti perfettamente legittimi sul piano del diritto. In questo quadro, nel 2021 l’unico pezzo del mondo del lavoro di cui si conosca il reale grado di rappresentatività delle organizzazioni che firmano i contratti collettivi nazionali di lavoro è quella parte della pubblica amministrazione che dagli anni ’90 (riforma Cassese + riforma Bassanini) è stata assoggettata alle regole del diritto comune. Che rappresenta meno di un sesto di tutto il mondo del lavoro.

Questa è la cornice in cui ci muoviamo. E io trovo francamente incredibile che l’unico settore dove si misura la rappresentatività e dove si certifica la legittimità delle clausole di tutela sindacale contenute negli accordi di contrattazione collettiva sia considerato un settore “privilegiato” rispetto agli altri. Privilegiato? Io dico semmai che la situazione è esattamente rovesciata. E il caso delle tutele sindacali è emblematico.

8. Pubblico e privato: la rappresentanza azzoppata

Se guardiamo a come è articolato il sistema delle relazioni sindacali nel settore pubblico contrattualizzato e lo confrontiamo con i sistemi di relazioni sindacali definiti dai c.c.n.l. dei settori di punta dell’impresa privata, notiamo delle forti differenze. Nel nostro settore lo squilibrio del rapporto dialettico fra datore di lavoro e lavoratore a contratto è molto più evidente che altrove, una differenza che ha del clamoroso. Negli uffici della pubblica amministrazione la bilancia pende tutta o quasi tutta dalla parte del datore di lavoro pubblico, che (a differenza del privato) poggia la sua autorità su una serie di norme di legge, non a caso definite “imperative”, che possono scavalcare e annullare in qualsiasi momento qualsiasi clausola definita in un accordo contrattuale. Esattamente l’opposto di ciò che avrebbe dovuto portare la contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

Ma la cosa paradossale è che questa situazione di squilibrio – che tra l’altro si porta dietro una serie di distorsioni in termini di mancanza di trasparenza e di efficacia dell’azione amministrativa – si verifica proprio nell’unico settore dove i sindacati che firmano i contratti nazionali rappresentano il 95% dei lavoratori. Attenzione: non sto parlando di numeri autocertificati, ma rilevati ogni tre anni grazie a una macchina organizzativa perfetta e trasparente in ogni suo passaggio (come sa bene il Direttore dei servizi dell’Aran, dott. Mastrogioseppe, che è oggi qui presente) in ciascuno dei circa 22.000 uffici della pubblica amministrazione nei quali si eleggono le r.s.u. e si fa la media ponderata fra i voti e gli iscritti a ciascuna organizzazione sindacale.

Quindi, anche sul piano dei diritti e delle tutele sindacali il settore pubblico contrattualizzato va considerato un modello di legalità e di legittimità rappresentativa. Ogni volta che si apre un tavolo di trattativa, sia a livello nazionale che decentrato, il sindacato che rappresenta i lavoratori pubblici si trova in una condizione di assoluta parità rispetto al proprio datore di lavoro. E gli accordi collettivi che firma sono inattaccabili sotto il profilo costituzionale e

giuslavoristico. Il che – badate bene – è una situazione eccezionale nel panorama italiano. Al punto che quando pensiamo a quei 900 contratti collettivi di cui parlavamo prima viene da chiedersi se in tutti quei tavoli sindacali nazionali e aziendali, dove spesso si distribuiscono risorse pubbliche sotto forma di incentivi e sgravi fiscali o contributivi, coloro che firmano quegli accordi siano altrettanto legittimati sul piano della rappresentatività.

In ogni realtà il sistema di relazioni sindacali prevede una rete di tutele in favore di chi esercita una funzione di legittima rappresentanza dei lavoratori. Ma quante sono le organizzazioni che esercitano una legittima funzione di rappresentanza oggi nel mondo del lavoro italiano? Al di fuori del settore pubblico, chi misura la reale rappresentatività delle associazioni che firmano quei 900 accordi nazionali che fissano i sistemi di relazioni sindacali e, molto spesso, applicano clausole in materia di politiche attive e passive del lavoro delegate da norme dello Stato?

9. *Una camicia di forza alla spinta contrattualistica*

Oggi il lavoratore pubblico, per quanto riguarda l'equilibrio fra tutele e obblighi, è nettamente svantaggiato rispetto agli altri. Perché i diritti sanciti dai contratti collettivi li paga due volte. Una prima volta li paga, come ho detto, attraverso la procedura di misurazione della rappresentatività sindacale, che passa attraverso l'elezione a suffragio universale delle r.s.u. in tutte le sedi di lavoro. Una seconda volta li paga attraverso un sistema di controlli di legittimità e vincoli contabili fissati dalla caterva di leggi speciali che i governi di qualunque colore politico hanno rovesciato addosso al rapporto di lavoro pubblico nel corso degli anni.

In barba alle regole del diritto comune, al pubblico impiego è stata applicata una vera e propria camicia di forza per soffocare la spinta contrattualistica derivante dalle riforme degli anni '90. Una giungla di norme imperative e di divieti, di ingerenze e di controlli incrociati, di sanzioni e di penalizzazioni il cui vero obiettivo era (ed è tutt'ora) quello di impedire uno sviluppo sano ed autonomo del secondo livello di contrattazione, che infatti nel settore pubblico non è mai decollato veramente.

Nel comparto da cui provengo, ossia quello delle amministrazioni centrali, la contrattazione decentrata rimane quasi sempre confinata in un ruolo marginale, anche se i nostri contratti nazionali hanno definito in modo preciso e dettagliato l'elenco delle materie oggetto di confronto e di contrattazione con la controparte datoriale. E se a livello nazionale il sindacato riesce, se non a imporre, quanto meno a spendere contrattualmente la propria forza rappresentativa, a livello decentrato, a livello di unità operativa, è molto più difficile per i lavoratori incidere sulle scelte organizzative delle amministrazioni, che quasi sempre decidono in maniera autoreferenziale, senza un adeguato coinvolgimento del personale.

Potrei fare esempi a iosa, ma non voglio annoiarvi. Mi limiterò a citare due aspetti che tutti ormai considerano essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa: l'innovazione tecnologica e l'organizzazione funzionale degli uffici. In entrambi i casi, il confronto interno alle amministrazioni fra rappresentanze dei lavoratori e strutture dirigenziali è molto faticoso, stante il costante intreccio di norme che consentono interpretazioni pressoché illimitate.

Chiaramente, si tratta di un grave errore di gestione da parte del datore di lavoro pubblico. Un errore che riflette una concezione arcaica e superata della pubblica amministrazione, di cui oggi si avvertono le conseguenze negative. E proprio in questo, a mio avviso, risiede una delle ragioni fondamentali dell'arretratezza della pubblica amministrazione italiana e del suo scarso dinamismo rispetto alla necessità di introdurre negli uffici un'organizzazione del lavoro più agile, più fluida, meno concentrata sulla logica dell'adempimento burocratico.

Abbiamo privatizzato la veste giuridica del rapporto di lavoro. Non abbiamo privatizzato la mentalità del lavoro pubblico. Ecco la grande rivoluzione incompiuta: l'incapacità di decentrare l'analisi dei problemi subordinando le scelte organizzative al confronto di merito con i lavoratori. E mi dispiace vedere che anche il Pnrr, purtroppo, persevera nella stessa direzione: quella cioè di voler continuare a calare dall'alto rivoluzioni astratte, elaborate nei cenacoli di esperti governativi e consulenti esterni che non conoscono la pubblica amministrazione, non parlano con nessuno al di fuori della loro ristretta cerchia di super-competenti, non si confrontano e non si interfacciano con chi conosce e vive quotidianamente la realtà delle strutture operative che si vogliono cambiare. Semplificare, sburocratizzare, velocizzare le procedure, reingegnerizzare i processi... tutte formule affascinanti sul piano lessicale. E chi non è d'accordo? Ma i cambiamenti possono acquistare un senso solo e nella misura in cui saranno supportati da una organizzazione del lavoro adeguata e coerente con gli obiettivi che ogni singola amministrazione nazionale o locale deve essere in grado di raggiungere.

10. *La carenza della cultura della partecipazione nel settore pubblico*

Siamo così giunti al punto critico del nostro ragionamento. Nelle realtà lavorative moderne, il sistema delle relazioni sindacali svolge una funzione assai più complessa di quella finalizzata a garantire al personale la mera fruizione di determinate agibilità, pur importantissime, come livelli retributivi, mansioni, permessi, indennità di funzione, diritto alla carriera, diritto alla formazione, riconoscimento della produttività, tutela della maternità e della malattia, tutela delle fragilità, eccetera eccetera. Tutti capisaldi essenziali della contrattazione collettiva che discende dal diritto di rappresentanza nei luoghi di lavoro sancito dallo Statuto dei lavoratori. Ma oltre a questo c'è molto, molto di più.

Un sistema di relazioni e tutele sindacali maturo, consolidato e consapevole del proprio ruolo è anche lo strumento che crea e garantisce le condizioni per un costante processo di interlocuzione e confronto fra *management* e lavoratori

su tutte le materie che riguardano la vita di un'impresa. Nessun aspetto dovrebbe essere precluso al confronto: la pianificazione degli investimenti e delle strategie di *marketing*, le politiche delle risorse umane, le scelte organizzative in funzione della produttività, l'introduzione delle nuove tecnologie, la crescita professionale, i meccanismi premiali, il welfare integrativo, la fidelizzazione aziendale, le clausole sociali nei rapporti con altre imprese o con soggetti pubblici e privati esterni e così via.

Si tratta di un modello che presuppone una visione ad ampio raggio. Una cultura delle relazioni sindacali che esalta il momento della condivisione e della partecipazione a 360 gradi su tutto ciò che implica ricadute sul capitale umano di un'impresa e, per tale motivo, ne sollecita il coinvolgimento.

Ecco, a me sembra che il vero grande problema del settore pubblico sia proprio l'insufficiente presenza di una autentica cultura della partecipazione che faccia da sfondo al sistema delle tutele sindacali definito nei contratti collettivi di lavoro. Specialmente oggi, alla vigilia delle grandi sfide che attendono la pubblica amministrazione per l'attuazione dei progetti legati al *Next Generation EU*, questa carenza di cultura della partecipazione e della condivisione delle scelte organizzative sia particolarmente grave. E dovremmo fare di tutto per eliminarla. Altrimenti il rischio è che le riforme annunciate nel Pnrr, a cominciare da quella della digitalizzazione, si perdano per strada o, peggio ancora, si disperdano in mille interventi più o meno straordinari a macchia di leopardo nelle varie amministrazioni, generando l'ennesimo spreco di risorse pubbliche.

Non a caso ho fatto l'esempio della digitalizzazione. L'esperienza dello *smart-working* nella pubblica amministrazione è stata illuminante, perché ha portato alla luce una serie enorme di problemi tecnici e organizzativi che, nella maggior parte dei casi, sono stati gestiti dalle amministrazioni (e tutt'ora continuano ad essere gestiti) in modo autonomo secondo una logica di improvvisazione legata all'emergenza, ma le cui conseguenze si sono scaricate di fatto sulle spalle dei lavoratori.

Trovo inconcepibile che dopo un anno e mezzo di *smart-working* non esista ancora un quadro omogeneo di regole organizzative e gestionali che permettano in ogni singolo ufficio, in ogni singolo posto di lavoro della pubblica amministrazione di avere criteri uniformi su tutele e obblighi del lavoratore. Ma è ovvio che un quadro di regole di questa portata non può che essere frutto di un percorso condiviso. Cioè, deve scaturire dal sistema delle relazioni sindacali, perché solo così potrà funzionare. Personalmente ne ho fatto un cavallo di battaglia al tavolo del rinnovo contrattuale delle Funzioni centrali. E stiamo parlando di una faccenda relativamente semplice, come appunto organizzare il lavoro a distanza. Immaginate che cosa accadrà negli uffici della pubblica amministrazione quando cominceranno a essere introdotte dosi sempre più massicce di tecnologia e di intelligenza artificiale. Ad esempio, per realizzare la famosa interoperabilità delle banche dati, o per assicurare la gestione e l'aggiornamento delle informazioni attraverso sistemi a registro distribuito.

A livello di rapporto giuridico e funzionale come si potranno governare i problemi derivanti dall'interazione sempre più complessa fra esseri umani e macchine pensanti, se non attraverso il confronto sindacale e la partecipazione dei lavoratori alle scelte e alle decisioni delle amministrazioni? O qualcuno nella pubblica amministrazione pensa ancora di poter gestire un certo tipo di trasformazioni – e quelle che ho citato sono solo una minima parte – a colpi di leggi-quadro, decreti delegati, circolari ministeriali e linee guida?

11. *Ampliare la sfera delle responsabilità sindacali per migliorare la pubblica amministrazione*

Come sindacalista, non mi nascondo certo dietro a un dito. Ciascuno è tenuto, per la parte che gli compete, ad assumersi la propria responsabilità nella difficile opera di trasformazione della macchina pubblica. So benissimo che anche le organizzazioni che rappresentano i lavoratori nel settore pubblico, a cominciare dalla mia, devono fare un salto di qualità. E la cosa non mi spaventa affatto. Anzi, come sindacato siamo disposti a raccogliere la sfida. Vogliamo innalzare il registro del nostro ruolo di rappresentanza. Oggi come in passato ci sentiamo pronti per farlo, perché si tratta di un percorso che si è rivelato vincente nei settori del lavoro privato dove le parti sociali lo hanno imboccato con convinzione da anni. È il mondo del lavoro pubblico ad essere in ritardo.

Eppure già oggi la figura del rappresentante sindacale nella pubblica amministrazione richiede un livello di specializzazione e di preparazione che ha pochi eguali nel resto del mondo del lavoro. Il sindacalista nella pubblica amministrazione deve essere in grado di affrontare ogni giorno problemi complessi che richiedono competenza e aggiornamento continuo. L'idea stessa di tutela sindacale va ormai ben oltre la mera difesa di quelli che potremmo definire come diritti "classici" dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Tutela sindacale oggi per noi significa ampliare la sfera delle responsabilità.

Il che vuol dire essere parte attiva nella pianificazione delle politiche delle risorse umane. È discutere di organizzazione del lavoro. È confrontarsi sulle politiche degli investimenti nelle amministrazioni, sia a livello centrale che in ogni sede di lavoro. È essere chiamati in causa sul Piano dei fabbisogni e sulla programmazione delle nuove assunzioni. È influire sul Piano delle attività istituzionali rendendolo coerente con le risorse umane e strumentali disponibili. È avere voce in capitolo su tutto ciò che riguarda la valutazione finale della *performance* correlata all'erogazione di quote di salario accessorio. È condividere obiettivi e percorsi formativi per il miglioramento delle competenze del personale. È gestione delle nuove tecnologie secondo una logica che non sacrifichi il benessere organizzativo e la dignità dei lavoratori in carne e ossa. È continuare a garantire il diritto alle libertà sindacali anche nel nuovo contesto di

digitalizzazione dell'organizzazione del lavoro, mantenendo sempre vivo il contatto fra il sindacato e i lavoratori che rappresenta.

Tutti questi punti, che, come vedete, costituiscono una sorta di piattaforma, significano civiltà del lavoro, significano la volontà del sindacato di contribuire a plasmare in questo Paese un futuro per la pubblica amministrazione molto diverso da quello immaginato da certi irriducibili alfieri del neoliberismo che ancora oggi, nonostante i loro terrificanti fallimenti, operano per demolire la macchina dello Stato. Intendiamo difendere il ruolo del lavoro pubblico come baluardo di democrazia e presidio di coesione sociale. Per questo motivo non ci stancheremo mai di batterci per sostenere l'importanza sociale del lavoro pubblico e il principio secondo cui il lavoro al servizio della collettività non può essere a termine. Perché il dipendente pubblico, proprio per la funzione che svolge, non può essere condizionato dal ricatto dell'instabilità. Non daremo un futuro alla pubblica amministrazione né al Paese riempiendo gli uffici pubblici di precari da sfruttare tenendoli in scacco con la vaga promessa di una possibile futura stabilizzazione grazie alla benevolenza di non meglio precisati valutatori secondo criteri di convenienza politica.

Oltre a essere ingiusta, la precarizzazione non è nemmeno funzionale. Ma veramente qualcuno pensa che i migliori cervelli del nostro Paese entreranno nella pubblica amministrazione per un contratto a tempo determinato e uno stipendio col quale non arrivano a fine mese? Ma veramente c'è qualcuno disposto a credere che chi si è sistemato all'estero torni in Italia a queste condizioni? La precarizzazione di massa dei dipendenti pubblici che purtroppo si sta prospettando è l'ennesima dimostrazione che il lavoratore pubblico iper-tutelato è più una favola che una realtà.

Per questo io credo che questi due giorni siano stati particolarmente importanti ed arricchenti: sono stati un *focus* sulla più potente e complessa macchina produttiva del Paese e gli spunti tratti ritengo saranno molto utili per il prosieguo di una serie di dinamiche importantissime per il pubblico impiego, a partire dal rinnovo del c.c.n.l. e del sistema di classificazione del personale, strumenti fondamentali per governare la macchina e rendere ai cittadini e alle imprese i migliori servizi.

L'APPLICAZIONE DEI C.C.N.L. DEL PUBBLICO IMPIEGO

Pierluigi Mastrogiuseppe (*)

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Il cambio di fase alla fine del decennio 2000*. – 3. *La fine del blocco contrattuale e la ripresa di ordinarie relazioni sindacali*. – 4. *L'emergenza Covid ed il recovery plan*.

1. *Premessa*

Da molti anni, il pubblico impiego è alla ricerca di un assetto istituzionale soddisfacente, che riesca a tenere in equilibrio (seppure precario) spinte, tensioni e paradossi non facilmente componibili. Resta sullo sfondo l'antico (e mai del tutto risolto) dilemma tra soluzioni che spingono verso la primazia della legge e soluzioni più orientate a riconoscere ruolo e spazio alla contrattazione collettiva, individuata (almeno su alcuni ambiti) come fonte privilegiata di regolazione. Le vicende, che hanno visto dialetticamente contrapposti questi due modelli di "impiego pubblico", sono state lunghe e complesse e non è questa la sede per ripercorrerle.

Per quanto qui interessa, basterà osservare che dalla seconda metà degli anni '90 (ed in modo più marcato dagli interventi normativi che vanno sotto il nome di "seconda privatizzazione") e per buona parte degli anni 2000, la contrattazione collettiva ha avuto un ruolo significativo nelle vicende del pubblico impiego, conquistando spazi importanti ed una centralità nel sistema.

Poi il quadro è cambiato e si è entrati in una fase nuova, che ha visto una ripresa della tendenza a regolare con legge anche materie tipicamente contrattuali nonché a stabilire vincoli e tetti, soprattutto di tipo finanziario, nonché controlli di vario tipo, in particolare sulla contrattazione di secondo livello.

2. *Il cambio di fase alla fine del decennio 2000*

In questo "cambio di scenario" hanno giocato alcuni fattori di contesto.

Ha indubbiamente pesato il clima di sfiducia nei confronti della contrattazione collettiva nel pubblico e delle sue *performance*, alla luce di quanto avvenuto nei primi anni del 2000. In questa fase, si è assistito, infatti, ad una crescita dei salari pubblici superiore a quella del settore privato, ma a fronte di guadagni di produttività e di efficienza complessiva del sistema che molti indicatori suggeriscono essere stati modesti. Il collegamento tra salari e produttività è stato un obiettivo mancato (o, secondo alcune visioni meno pessimistiche, solo parzialmente raggiunto), forse anche per un eccesso di aspettative sulle magnifiche sorti e progressive della contrattazione oltreché per la difficoltà di disporre di misure affidabili dei "guadagni di produttività". Su questi esiti deludenti (o, secondo i più ottimisti, inferiori alle attese) hanno giocato alcune tendenze della contrattazione nazionale (per esempio, l'utilizzo di risorse del secondo livello nazionale per accrescere la quota di retribuzione fissa e tabellata definita a livello nazionale), ma anche discutibili scelte del secondo livello negoziale (premi distribuiti a pioggia senza alcun aggancio con la produttività e le prestazioni, progressioni economiche correlate alla competenza professionale trasformate in scatti di anzianità).

A un livello più generale, ha pesato indubbiamente anche la crisi del modello concertativo affermatosi negli anni '90, nonché la crisi dei sistemi tradizionali di rappresentanza e le tendenze alla disintermediazione che hanno investito il mondo del lavoro negli ultimi dieci-quindici anni.

In questo clima di sfiducia nei confronti della capacità auto-regolativa della contrattazione collettiva, in quanto strumento in grado di favorire, per sua logica e dinamica interna, percorsi virtuosi, anche sul versante retributivo, è maturata, dunque, la scelta del legislatore, alla fine degli anni 2000, di accentuare gli elementi di "etero-direzione" e di controllo esterno delle dinamiche negoziali. Elementi presenti già nella legislazione degli anni precedenti, ma notevolmente rafforzati con l'intervento contenuto nel provvedimento normativo che va sotto il nome di "riforma Brunetta" (1), i cui tratti salienti sono quello della "rilegificazione" e della "ricentralizzazione". Non è stato restaurato l'assetto pubblicistico, ma la distanza tra pubblico e privato si è notevolmente accentuata. In concreto, la tecnica regolativa è stata quella di limitare le materie di contrattazione collettiva e la partecipazione sindacale, di regolare per legge – secondo una impostazione definita "meritocratica" – alcuni ambiti tipicamente contrattuali (premi, progressioni economiche, vincoli di destinazione delle risorse contrattuali), di stabilire la non derogabilità della legge ad opera dei contratti collettivi, di ri-regolare dal centro (ed in modo uniforme) alcune materie prima regolate dal secondo livello nazionale. Il pendolo si è spostato, dunque, verso la legge e la centralizzazione, dopo un periodo di relativa vitalità ed autonomia della contrattazione collettiva.

Difficile dire se il rimedio ha colto nel segno. Non disponiamo, infatti, di elementi controfattuali di verifica perché subito dopo questo primo intervento legislativo (un anno dopo) ve ne sono stati altri (a partire dal d.l. n. 78/2010,

(*) Direttore della Direzione Studi, risorse e servizi dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran).

(1) D.lgs. n. 150/2009.

decreto varato in piena emergenza finanziaria per far fronte alla crisi dello spread sui nostri titoli del debito pubblico) che hanno del tutto inibito la contrattazione collettiva, al fine di bloccare alla radice ogni possibile fonte di alimentazione della dinamica salariale. Dunque, non si sono potuti vedere eventuali effetti della riforma Brunetta (in termini, ad esempio, di maggiore differenziazione retributiva in correlazione con i risultati e la *performance*) perché gli interventi successivi hanno “congelato”, attraverso provvedimenti d'emergenza, la dinamica delle retribuzioni.

Per la verità, la fase di contenimento della spesa e di correzione della dinamica dei salari pubblici era iniziata già qualche anno prima del provvedimento varato nel maggio 2010 in piena emergenza. Era infatti già maturata la consapevolezza della necessità di interventi per riportare la curva dei salari entro un sentiero di sostenibilità, compatibile con gli obiettivi di controllo della spesa pubblica derivanti dall'appartenenza all'Unione monetaria. Già la legge finanziaria del 2006 aveva previsto un limite alla crescita delle risorse del secondo livello negoziale, per le sole amministrazioni centrali, intervento ulteriormente rafforzato nel 2008 con il d.lgs. n. 112.

Nel 2010 è iniziato, dunque, un lungo periodo di sospensione della contrattazione collettiva nazionale accompagnato da un limite stringente alla crescita delle risorse destinabili alla contrattazione di secondo livello. Limite basato sulla spesa storica sostenuta rispetto ad un anno base e con progressive riduzioni in base alla diminuzione delle unità personale. Si è trattato, nei fatti, di un blocco imposto dalla necessità di ottenere effetti certi ed immediati, con risultati senza dubbio efficaci in termini di contenimento della spesa (2). Totalmente assente, in questo approccio, qualunque idea di responsabilizzazione della contrattazione di secondo livello o di riconduzione delle sue dinamiche entro schemi generali di compatibilità e sostenibilità (3).

La fase del blocco della contrattazione e del congelamento della dinamica retributiva si è accompagnata anche ad un'accentuazione dei vincoli sul *turn-over*. L'effetto sul contenimento della spesa è stato quindi duplice: da un lato, sui salari medi, che non sono cresciuti o, per lo più, sono diminuiti di poco (4); dall'altro, sulla massa salariale che, per effetto del calo delle unità di personale, ha subito una significativa riduzione. Il primo effetto è stato di mancata crescita, quindi non immediatamente visibile negli andamenti di finanza pubblica; il secondo, invece, di evidente e sostanziale riduzione della massa totale delle retribuzioni.

Questa drastica cura imposta dalle vicende economiche del contesto internazionale ha avuto (e non poteva essere altrimenti) degli effetti collaterali negativi (5): innanzitutto, in termini di crescita dell'età media, salita dai 46 anni del 2007 ai quasi 51 anni del 2018; in secondo luogo, di calo degli occupati (passati dai 3,6 milioni del 2007 ai 3,3 del 2018) oltretutto di mancato ricambio generazionale; infine, su un piano più qualitativo, di demotivazione della forza lavoro e di mancato inserimento delle nuove professioni richieste dall'evoluzione dei contesti organizzativi.

3. La fine del blocco contrattuale e la ripresa di ordinarie relazioni sindacali

Il lungo periodo di sospensione contrattuale termina con la sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015, che dichiara la incostituzionalità del blocco: non per la misura in sé, che è stata giudicata compatibile con il dettato costituzionale, ma per la sua reiterazione nel tempo, che è ritenuto in conflitto con il ruolo di tutela dei lavoratori riconosciuto alle organizzazioni sindacali e con il principio del libero esplicarsi dell'azione di queste ultime, sancito dall'art. 39 Cost.

L'intervento della Corte costituzionale e la graduale uscita dalla fase acuta della crisi finanziaria internazionale segnano un nuovo cambio di fase. Il Ministro della funzione pubblica dell'epoca, Marianna Madia, sottoscrive un accordo politico con i sindacati che dà il via al nuovo percorso di graduale ripresa di ordinarie relazioni sindacali (accordo governo-sindacati del 30 settembre 2017). A seguito dell'accordo, sono modificate alcune norme del d.lgs. n. 165/2001, nate durante la fase precedente. È modificata, ad esempio, la norma – ad alta valenza simbolica – che aveva previsto tre fasce di merito nonché l'obbligo di distribuire le valutazioni del personale secondo percentuali predefinite (25-50-25) oltretutto di premiare in modo differenziato (cosiddetta distribuzione forzata dei premi) (6). Significativo il fatto che la modifica restituisca alla contrattazione collettiva il compito di regolare la materia dei premi, dando però a quest'ultima un obiettivo da conseguire (“la contrattazione fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'art. 9, c. 1, lett. d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici

(2) Al momento cristallizzati ai valori storicizzati al 31 dicembre 2017, dall'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017, su cui v. G. Formica, *I limiti di carattere finanziario alla contrattazione*, in M. Esposito et al., *La riforma dei rapporti di lavoro delle amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2018, 55, anche per l'evoluzione di questa linea di tendenza volta al blocco della dinamica salariale definita tramite i fondi per i trattamenti accessori.

(3) Questo meccanismo non è stato abbandonato nemmeno dopo il 2015, cioè dopo il riavvio della contrattazione nazionale e la fase di ripresa delle relazioni sindacali che ne è seguita.

(4) La lieve diminuzione osservata nei salari medi si deve ad un effetto *turn-over*: la cessazione di personale anziano con salari medi più alti sostituito da personale più giovane con salari medi più bassi.

(5) Misure altrettanto drastiche (e in taluni casi anche più stringenti) sono state assunte anche in altri Paesi dell'area Ocse e, in particolare, in quelli dell'area mediterranea.

(6) Art. 19 d.lgs. n. 165/2001 come sostituito dall'art. 13, c. 1, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74.

correlati”) (7). Parimenti modificata, la norma, introdotta dal d.lgs. n. 150/2009 – anch’essa ad alta valenza simbolica – che aveva sancito la inderogabilità della legge ad opera dei contratti collettivi nazionali (salvo il caso in cui la norma di legge avesse espressamente stabilito la propria derogabilità). La modifica ripristina la situazione *ante* decreto Brunetta, restituendo al contratto la sua forza derogatoria, peraltro con estensione di tale capacità anche a norme antecedenti la novella legislativa. Sempre con i decreti Madia, si realizza infine un ampliamento della partecipazione sindacale e viene rafforzata la sua capacità di “influenzamento” delle decisioni datoriali. Con la riforma del 2010, infatti, la partecipazione era stata limitata alla “sola informazione”. La modifica apportata dal d.lgs. n. 75/2017, amplia invece le possibilità della contrattazione nazionale di disciplinare i modelli della partecipazione, anche attraverso forme e modalità che realizzino un maggiore coinvolgimento del sindacato (8).

Un altro fatto decisivo di questa nuova fase è lo stanziamento delle risorse per i rinnovi contrattuali del triennio 2016-2018. La legge di bilancio per l’anno 2018, nel c. 679 dell’articolo unico, indica infatti, per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico, risorse a regime dal 2018 complessivamente pari a 2.850 milioni di euro, al lordo degli oneri riflessi, con un incremento, rispetto alle risorse già appostate, di 1.650 milioni di euro. Come indicato nella relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge, tali risorse corrispondono a incrementi retributivi del 3,48% del complessivo monte salari utile ai fini contrattuali.

Quest’insieme di interventi sancisce la ripresa di ordinarie relazioni sindacali. Restano, tuttavia, in piedi alcuni vincoli: in particolare, l’impossibilità di contrattare materie afferenti all’organizzazione degli uffici e del lavoro ed il tetto alla crescita delle risorse destinate al secondo livello negoziale (quest’ultimo rinnovato con l’art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017).

Il percorso avviato con l’accordo del 30 settembre 2017 si è completato con la sottoscrizione, da parte dell’Aran e dei sindacati, nell’arco di un triennio, di tutti i contratti della stagione 2016-2018 (quattro contratti di comparto e quattro delle aree dirigenziali), a partire da quello del comparto Funzioni centrali (firmato, come ipotesi di contratto, il 23 dicembre 2017 e in via definitiva il 12 febbraio 2018) fino al contratto che ha chiuso questo ciclo contrattuale, quello dell’area dirigenziale Funzioni locali, firmato in via definitiva il 17 dicembre 2020.

I nuovi contratti hanno riscritto interamente le norme sulle relazioni sindacali, puntando alla valorizzazione della partecipazione sindacale nella distinzione dei ruoli (da segnalare, a questo riguardo, il nuovo modello del “confronto”), al coinvolgimento del sindacato nei processi di innovazione (in questo senso, va richiamata la previsione degli organismi paritetici per l’innovazione), alla chiarezza delle regole, al fine di offrire agli attori delle relazioni sindacali punti di riferimento chiari e maggiore consapevolezza del proprio ruolo. Hanno anche affrontato alcune tematiche connotate da “rilevanza sociale” con soluzioni finalizzate ad ampliare alcuni diritti e tutele dei lavoratori: in questo ambito si collocano ad esempio le innovative discipline in tema di assenze per visite specialistiche, di congedi per donne vittime di violenza e di *welfare* integrativo. Hanno interamente ridefinito la disciplina dei fondi destinati alla contrattazione integrativa, con obiettivi di semplificazione procedurale e chiarezza della disciplina di fonte contrattuale. Infine, in materia di premialità, hanno definito una disciplina per favorire una maggiore differenziazione nella distribuzione dei premi, hanno rafforzato il collegamento con la valutazione ed hanno previsto incrementi dei fondi, con vincolo di destinazione alla premialità. Ciò che è importante sottolineare, di questa stagione negoziale da poco conclusa, è che essa ha segnato la ripresa di fisiologiche relazioni sindacali, dopo la fase della chiusura e del blocco della contrattazione.

Subito dopo c’è stata la pandemia che ha segnato, oggettivamente, una cesura netta tra prima e dopo.

4. *L’emergenza Covid ed il recovery plan*

La crisi imposta dal blocco alle attività economiche ha richiesto, di nuovo, la messa in campo di strumenti straordinari di politica economica – questa volta di natura espansiva – per sostenere l’economia e per scongiurare il rischio di una pesante recessione. L’Europa ha varato il *Recovery Plan* (o “*Next Generation Youth*”), in parte finanziato da debito comune contratto a livello europeo. Il settore pubblico – soprattutto le prestazioni sanitarie e la erogazione di sussidi per il sostegno all’economia – ha avuto un ruolo fondamentale durante l’emergenza. È aumentata la consapevolezza dell’importanza della pubblica amministrazione per preservare la coesione sociale, dopo un lungo periodo dominato da ideologie e visioni di segno opposto.

Tutto questo avrà certamente ripercussioni anche sul lavoro pubblico e sulla sua storia. Anche la nuova stagione negoziale (quella del triennio 2019-2021), in parte ripercorrendo le tappe che avevano caratterizzato la precedente, si è aperta con un accordo di natura politica: il patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, firmato dal Presidente del Consiglio Draghi e da Cgil, Cisl e Uil il 10 marzo 2021. Alla base del patto vi è l’idea di una pubblica amministrazione che – dopo l’emergenza – dovrà accompagnare la ripresa e la modernizzazione del Paese. Gli obiettivi

(7) I contratti del triennio 2016-2018 hanno corrisposto a questa specifica indicazione della norma di legge con alcune clausole che impongono un livello minimo di differenziazione retributiva nell’assegnazione dei premi individuali (per il comparto Funzioni centrali, si veda l’art. 78 del c.c.n.l. del 12 febbraio 2018).

(8) Le modifiche sono state apportate dall’art. 2, c. 1, lett. a), b) e c), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

sono ambiziosi e sfidanti. C'è da attuare il piano, ma soprattutto sono necessari interventi per rimuovere i blocchi che hanno ostacolato, per lunghi anni, livelli adeguati di produttività e di crescita del Paese.

In questa fase è stato posto, significativamente, al centro dell'attenzione il tema dei concorsi. Per ora, con interventi ed azioni connotati da straordinarietà ed eccezionalità (il reclutamento delle professioni necessarie per l'attuazione del Pnrr), ma anche con l'idea di mettere in campo interventi di natura più strutturale e con orizzonte temporale di medio termine. Sembra essere acquisita ormai la consapevolezza che occorre invertire il trend che ha portato, nell'arco di 10-15 anni, ad un notevole impoverimento professionale della pubblica amministrazione, certificato innanzitutto dal calo complessivo degli occupati (300.000 unità in meno di 10 anni), peraltro inegualmente distribuito tra i vari settori (con enti locali e sanità che hanno subito le riduzioni maggiori). Si è fatta strada soprattutto l'idea che occorra un innalzamento del livello delle competenze professionali e che i nuovi compiti richiesti alla pubblica amministrazione necessitino anche della immissione di nuove e più qualificate professioni.

L'apertura della nuova stagione contrattuale e l'impegno messo dal nuovo Governo nel creare le condizioni per un rapido avvio dei negoziati sono una parte importante di questo disegno di ridare ruolo e slancio alla pubblica amministrazione. Va ricordato, in proposito, che le risorse stanziare con la ultima legge di bilancio (quella per il 2021) consentiranno di riconoscere incrementi retributivi del 4,07% su tutto il pubblico impiego, superiori quindi agli incrementi della precedente stagione contrattuale. I nuovi contratti dovranno affrontare temi importanti, come l'adattamento degli istituti del rapporto di lavoro alla prestazione resa in *smart working* e la revisione degli ordinamenti professionali. Soprattutto su quest'ultimo tema si registrano le maggiori attese da parte sindacale. Vi è l'idea che, attraverso la revisione degli ordinamenti, si possa aprire una fase straordinaria di "avanzamenti di carriera" o "riqualificazioni", come avvenuto in altre epoche nelle fasi di passaggio da un ordinamento ad un altro (9). Questa idea confligge, però, con le norme che regolano gli avanzamenti di carriera nella pubblica amministrazione e con la necessità, dalle stesse sancita, che i passaggi ad un'area superiore avvengano esclusivamente attraverso concorsi o procedure selettive. Al di là dei vincoli giuridici, c'è comunque da chiedersi se le risposte a problemi reali (10) siano da ricercarsi sul piano della eccezionalità normativa e della deroga (come è spesso avvenuto nel pubblico impiego) o non, piuttosto, su quello delle "soluzioni ordinarie" e della transizione ad una "nuova normalità". In altre parole, se la soluzione al problema di riconoscere opportunità di carriera (esigenza presente in ogni organizzazione e certamente funzionale al "buon andamento") non possa essere trovata correggendo le rigidità che caratterizzano i sistemi attuali, piuttosto che in norme derogatorie e dal carattere eccezionale. È questo, credo, il tempo di soluzioni dal respiro lungo, anche nel pubblico impiego. Non è un caso che il piano varato dall'Europa rechi il titolo di "*Next Generation Youth*". È con questo spirito, auspico, che si dovrà affrontare la nuova stagione contrattuale 2019-2021.

(9) La memoria corre alle previsioni contenute alla l. n. 312/1980, provvedimento che sancì il definitivo passaggio dal sistema delle carriere alle "qualifiche funzionali".

(10) L'attuale disciplina della carriera nella pubblica amministrazione è, in effetti, connotata da rigidità e da un eccesso di formalismo.

**P.A. E IMPIEGO PUBBLICO:
PROSPETTIVE DI RIFORMA NEL QUADRO DELLE INIZIATIVE DI RIPRESA DEL PAESE**

Paolo Nicoletti ()*

“Il nostro Paese riparte dalle donne e dagli uomini della pubblica amministrazione”.

Rivolgo in primo luogo a tutti i presenti ed ai relatori di questo importante momento di confronto un benvenuto ed un caloroso saluto.

Sono già state dette questa mattina cose molto significative, a cui aggiungerò alcune mie considerazioni – brevemente, vista anche l’ora tarda – espressioni sull’argomento della visuale del funzionario pubblico.

Non senza porgere subito un grandissimo ringraziamento a Giampiero Pizziconi che, con una costanza incredibile e con forte perseveranza, ha portato avanti l’idea di organizzare questo convegno nonostante la pandemia ci abbia imposto di rinviarlo più volte; proponendo anche il cambio del tema iniziale, con un intuito molto apprezzato.

E questa probabilmente è stata una contingenza favorevole perché ha consentito di focalizzare l’attenzione su argomenti di ancora maggiore attualità e di grande rilevanza per la pubblica amministrazione.

Abbiamo insieme trovato subito una sintonia concettuale forte perché scommettere di rimarcare anche in un momento come questo il valore del settore pubblico e dell’operare nel pubblico è anche un’operazione – se vogliamo – culturale. Di cui credo si senta anche un po’ il bisogno, e non solo tra gli addetti ai lavori.

Tra l’altro questa è la seconda occasione di confronto istituzionale in Trentino in questa fase di ripresa dalla pandemia, nella quale le istituzioni pubbliche sono al centro del dibattito; mi riferisco alla sedicesima edizione svoltasi solo pochi giorni fa a Trento del Festival dell’economia, incentrato sul “Ritorno dello Stato”, tematica attualissima anche in relazione all’imminente avvio del processo di implementazione nel nostro Paese del *Recovery Fund*.

Abbiamo assistito a momenti di alto confronto quando non a precisi richiami di politica economica, dove idealmente erano presenti da una parte Adam Smith e dall’altra Keynes; insomma, visioni strategiche a confronto.

Prima di offrirvi un piccolo spaccato dell’esperienza della Provincia autonoma di Trento consentitemi di sottolineare – e lo faccio con un po’ di amarezza – che tematiche come quella di questo convegno tornano di attualità nei momenti di emergenza: siamo di fronte ad una sorta di nuovo “Piano Marshall” – perché il Pnrr questo di fatto è, e non solo per la mole delle risorse che metterà in campo ma per gli investimenti che ne deriveranno – dove sarà necessario che ogni pubblica amministrazione coinvolta sappia dimostrarsi da subito all’altezza della situazione.

E appunto, guarda caso, nel dibattito pubblico è tutta una voce a enfatizzare l’importanza del settore pubblico e la sua centralità per il Paese, ecc.

Una p.a. – i cui problemi, taluni endemici o da tempo irrisolti, saranno sicuramente un condizionamento forte – che avrà la necessità di essere “preparata” all’impegno eccezionale che le verrà richiesto e “predisposta” a giocare un ruolo strategico, con competenze adeguate, strumenti di intervento idonei per essere all’altezza del proprio compito.

Ma come si presenta la p.a. ai nastri di partenza di questa grande sfida per il rilancio del Paese, che dovrà compiersi entro il 2026?

Sappiamo che a livello nazionale mancano 2,5 milioni di dipendenti pubblici e che la p.a. è inadeguata sotto diversi profili: bassa qualità dei servizi, insufficiente livello di digitalizzazione delle procedure, ridondanze dei processi decisionali, ecc.

I rimedi alle inefficienze della p.a. spesso sono emergenziali, si interviene con approcci derogatori o strumenti eccezionali come recentemente si è fatto nei lavori pubblici, quasi a sancire anche normativamente che senza regole particolari la p.a. non ce la fa.

Che altra lettura possiamo dare alla norma sui commissari delle opere pubbliche? Che peraltro ha mutuato anche la Provincia di Trento, che ha introdotto nel suo ordinamento la medesima fattispecie nazionale nominando cinque commissari per altrettante opere pubbliche, dotati di poteri speciali.

Ovvero alle recentissime previsioni di assunzioni di cui al d.l. n. 77, in deroga alle regole generali sul pubblico impiego per supportare la p.a. nel gestire i nuovi processi di spesa.

I “fondamentali” però rimangono i medesimi: le paghe sono basse e le prospettive di carriera tendenzialmente incerte; c’è tanta attenzione alla forma e mediamente una bassa cultura del servizio per la difficoltà endemica di operare mettendosi dalla parte del cittadino.

Perché alla fine è il cittadino che valuta se il servizio è all’altezza o non lo è.

Ieri si richiamavano le regole; la p.a. deve operare nel (pieno) rispetto delle regole ma anche tenendo conto dei tempi di risposta. Tempi effettivi, non quelli indicati nei vari procedimenti. Tempi che sono spesso una variabile

(*) Direttore generale della Provincia autonoma di Trento.

indipendente, che il pubblico dipendente non tiene in considerazione; mentre il cittadino chiede risposte in tempi ragionevoli e comunque risposte certe. Ed è davvero uno sforzo talvolta grande quello che si mette in campo – mi riferisco in particolare alla dirigenza – per accrescere la cultura del servizio da questo punto di vista.

Il cittadino (la persona fisica, l'impresa, l'associazione) va considerato per quello che è, un portatore di istanze, di proposte: non si aspetta necessariamente risposte positive, talvolta l'interesse pubblico superiore o vincoli normativi portano a dinieghi e questo il cittadino se ha risposte chiare in tempi ragionevoli lo capisce.

Quindi: regole sì, ma anche dialogo, relazione costante con il cittadino e anche molto altro: ascolto; e disponibilità a farsi carico.

Talvolta sembra quasi che le istituzioni temano di avere una p.a. efficiente, c'è una percezione, passivamente "accettata" di sostanziale inefficienza endemica della p.a.; una sorta di rassegnazione che viene da lontano.

Spesso ci si sente un po' a metà del guado, nel mezzo di un fiume dove da una parte c'è chi dice che la p.a. è uno dei "cancro dell'Italia" (Sabino Cassese), dall'altra chi (il Presidente Draghi) sprona tutti perché, dice, "se funziona la p.a. funziona la società". Come a riaffermare – e io l'ho trovato molto bello – che la regolazione dell'agire sociale ed economico è il presupposto per favorire crescita e sviluppo.

Quanta responsabilità quindi per la pubblica amministrazione!

Per anni non si sono rinnovati i contratti, c'era solo la *spending review*, bloccati gli organici cedendo alla critica (generalista quando non interessata) che la p.a. è ridondante, inefficiente e sovradimensionata; concetti pur veri, ma il tema oggi è un altro: dare (o ridare) *appeal* alla p.a.: perché un giovane dovrebbe scommettere su un lavoro in una amministrazione statale o territoriale?

È più che mai necessario ridare dignità (e prospettive) a questo ganglio fondamentale della società, sollecitare le giovani generazioni (io ci credo molto) a considerare quanto sia importante e bello operare in una p.a., dove il ruolo di "civil servant" rappresenta una delle più alte espressioni nel mondo delle professioni di oggi.

Ridare quindi un ruolo alla pubblica amministrazione nei processi di sviluppo del Paese va messo in cima all'agenda e va declinato in chiave innovativa, con coraggio.

La Provincia autonoma di Trento. Alcuni dati riguardanti la "macchina": anche la Provincia di Trento, come altre pubbliche amministrazioni italiane, è vecchia; appena il 3,5 per cento del personale è sotto i 35 anni. Solo da poco è ripreso il *turn over* dei dipendenti cessati, e negli ultimi dieci anni vi è stato un solo rinnovo contrattuale.

È entrata negli uffici la digitalizzazione, ma serve ancora molta strada per riorganizzare i processi amministrativi e ridurre la carta in favore dell'automazione.

L'amministrazione provinciale, però, anche facendo leva sulle prerogative autonomistiche di cui dispone in tema di organizzazione e di personale, da tempo ha intrapreso un percorso per fare di più.

Mi viene da dire: di prendersi la responsabilità di individuare un sentiero di accrescimento delle competenze e di qualificazione del servizio, partendo quindi dal proprio capitale umano, mettendolo di fronte all'esigenza di approcciare il nuovo e "dall'interno" (già questa è una bella novità: nessuna consulenza al riguardo), affrontando l'opportunità data dalla digitalizzazione attraverso un percorso endogeno di generale riprogettazione dei processi amministrativi.

E, anche grazie ad una prima apertura al blocco del *turn over*, trovando il modo di innestare forza fresca inserendo nell'amministrazione alcune decine di giovani, selezionati con contratti di formazione lavoro (età tra i 26 ed i 32 anni), da stabilizzare via via a seguito di un percorso di "coaching" e di valutazione finale. Processo che ha riguardato praticamente tutti i profili professionali.

Un modo per valorizzare competenze nuove ma soprattutto approcci nuovi, perché i ragazzi di oggi sono nativi digitali, sanno bene lavorare insieme perché predisposti al lavoro di gruppo.

1.700 candidati, 180 idonei, 120 inseriti e sin qui 70 assunti a tempo indeterminato.

I responsabili dei 12 dipartimenti in cui è suddivisa la provincia hanno in staff queste figure, che si sono sapute inserire sin da subito a supporto di figure apicali, con un generale apprezzamento.

Un'esperienza molto positiva, funzionale anche per il ricambio generazionale, siamo passati dal 3,5 per cento dei dipendenti sotto i 35 anni al 5,5 per cento.

Un'esperienza che vorremmo riproporre.

Abbiamo anche lavorato per individuare dentro l'amministrazione – con meccanismi di selezione nuovi – "figure ad alto potenziale", per le quali il percorso di carriera potrà risultare abbreviato.

E questo sulla base del presupposto che, una volta entrati nei ruoli provinciali per concorso (evidentemente), lo sviluppo di carriera sino alla dirigenza non necessariamente deve premiare il più esperto (nozionisticamente), ma può riguardare anche figure dotate di capacità manageriali e propensione alla direzione di strutture complesse (opportunamente individuate a seguito di specifiche selezioni interne).

Anche questo è un approccio, prima di tutto culturale, nuovo che potrà risultare interessante se applicato in maniera intelligente per il ricambio della classe dirigente provinciale.

Infine – è storia di questi mesi – l'amministrazione provinciale sta sperimentando un percorso inedito per favorire l'innovazione: si tratta di un progetto, che ci inorgoglisce molto, costruito assieme alla locale università denominato "Novelty", un progetto autogenerativo (basato quindi su "autocandidature") all'interno della macchina provinciale, ove

sono state individuate dipartimento per dipartimento tre figure specifiche (non presenti nell'ordinamento professionale): un esperto di dominio (che meglio di altri conosce i processi interni), una figura con conoscenze tecnico-informatiche ed una terza che abbia propensione ad innovare: una terna di figure che, opportunamente formate attraverso la società di formazione del personale pubblico locale controllata dalla provincia (Tsm), andranno a costituire "team di innovazione" per la rivisitazione dei processi. Scardinando l'approccio classico in base al quale la digitalizzazione passa esclusivamente per l'esperto di informatica (normalmente estraneo al settore ove interviene), con la conseguenza che nella gran parte dei casi il procedimento cartaceo viene sostituito, ma riproducendone (in formato digitale) complessità e ridondanze, come a molti di noi capita quando da utenti accediamo a programmi informatizzati da interrogare, che talvolta ci "rimandano al via".

Si tratta di progettualità che si stanno diffondendo dentro l'amministrazione e iniziano a dare risultati tangibili, con riscontri positivi da parte dell'utenza.

Esperienza che potrà essere estesa ad altre amministrazioni territoriali, di dimensioni meno complesse di quella provinciale.

Ancora: sulla trasformazione digitale della p.a. si giocherà gran parte della competitività del sistema pubblico, sia centrale che territoriale e, conseguentemente, il riconoscimento da parte del cittadino dell'efficacia/efficienza di un servizio offerto/richiesto.

L'informatizzazione non dovrà essere semplicemente la traduzione delle prassi e delle modalità operative attualmente in uso in via analogica in modo digitale, si tratterà soprattutto di reingegnerizzare i processi evitando le duplicazioni, i passaggi ripetuti e valutando l'essenzialità dei flussi.

Superando un po', se vogliamo, sia il tempo dell'atto che quello successivo del procedimento per andare sul prodotto finale, l'*output*, sulla risposta al cittadino.

Lavorando anche molto sull'interoperabilità delle banche dati pubbliche, che ormai rappresentano un valore economico riconosciuto, da mettere a disposizione del cittadino e dell'utente.

In tempo di pandemia siamo stati in grado di realizzare interventi prima impensabili; così, nell'ambito delle procedure per la concessione di sostegni alle attività economiche chiuse a causa del Covid-19 sono state sperimentate modalità inedite di relazione con il cittadino.

Grazie anche alla determinata collaborazione con Infocamere, è stata creata una piattaforma digitale ove le imprese hanno potuto fare domanda di ristoro *on line* e ottenere nel giro di pochissimi giorni l'accredito delle somme sul conto corrente indicato, riducendo gli elementi necessari all'istruttoria informatizzata al minimo indispensabile e traslando i controlli nella fase successiva delle verifiche a campione.

Mai, in una situazione ordinaria, si sarebbe potuto raggiungere il risultato di istruire e liquidare oltre 80 mila posizioni in pochissime settimane.

C'è poi il tema dello sviluppo organizzativo, con l'obiettivo di passare da un'organizzazione gerarchico istituzionale ad una struttura per flussi, più attenta alla qualità delle proprie azioni.

La pandemia ci ha insegnato molte cose, abbiamo tenuto molti dipendenti a casa, il Trentino ha un'orografia particolare, oltre 160 comuni, tante frazioni, località isolate, e il tema della digitalizzazione è diventato importante.

Questa esperienza, nuova, ci ha fatto capire che anche nella p.a. è possibile l'introduzione stabile dello *smart working*, opportunamente regolamentato.

Generando effetti indiretti positivi attraverso una minore mobilità dalla periferia alla città (tempo di viaggio risparmiato, meno inquinamento), con nuove occasioni di lavoro sul territorio con benefici in termini di socializzazione, tempo libero, ecc.

Questo progetto di "lavoro agile", che stiamo promuovendo presso altri attori del territorio (organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori *in primis*) potrebbe portarci ad un modello di sviluppo diverso delle modalità di lavoro del futuro.

Sia nel comparto pubblico che in quello privato.

La nostra è dunque una (piccola) amministrazione "in movimento", che a piccoli passi ha intrapreso un percorso di cambiamento verso l'innovazione, per essere al passo coi tempi a beneficio del rapporto con i cittadini.

Mi sia consentita, in conclusione, una sottolineatura sul tema dei controlli, argomento ampiamente trattato in questo convegno.

Ho apprezzato molto i contenuti di alcuni interventi riferiti al ruolo ed alle responsabilità di chi vigila sull'amministrazione e sul suo andamento, in particolare la Corte dei conti.

Il controllo sull'attività delle organizzazioni, anche pubbliche, è visto spesso con diffidenza e malcelata sopportazione, non comprendendone l'utilità; ma in una situazione di rapporti fisiologici è possibile e utile instaurare rapporti di leale collaborazione e persino di "comprensione" (nel senso etimologico del termine) tra chi amministra e chi controlla, a reciproco beneficio.

L'esperienza recente della Provincia di Trento in occasione della parifica del rendiconto 2020 ne è una rappresentazione concreta, e mi fa piacere che sia stato ricordato in questa occasione non soltanto da me.

Ho la convinzione che l'importanza che la pubblica amministrazione locale ha in un contesto di autonomia normativa e finanziaria così estesa ci imponga una grande responsabilità, per dimostrare al Paese (oltre che a sé stessa) che l'autonomia non è un privilegio ma una condizione abilitante per amministrare, nella legalità, con responsabilità, al servizio del cittadino.

L'impegno, quotidiano, in tal senso ne costituisce naturale presupposto.

IL PERSONALE NELLE SOCIETÀ PUBBLICHE

Francesco Fimmanò (*)

1. L'art. 19 del Testo unico delle società pubbliche (d'ora in poi Tusp) rubricato "*Gestione del personale*", sancisce che salvo quanto previsto dal decreto si applica il diritto comune. Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui d.lgs n. 165/2001 che in caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione.

Tali provvedimenti sono pubblicati sul sito istituzionale della società. I contratti di lavoro stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure sono nulli. Resta ferma la giurisdizione ordinaria sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale.

Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto delle disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.

Le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo, in caso di internalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, affidati alle società stesse, procedono, prima di poter effettuare nuove assunzioni, al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale. Il riassorbimento può essere disposto solo nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell'amministrazione interessata e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili. La spesa per il riassorbimento non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili a condizione che venga certificata dal parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, che le esternalizzazioni siano state effettuate a condizione che: a) in corrispondenza del trasferimento alla società della funzione sia stato trasferito anche il personale corrispondente alla funzione medesima, con le correlate risorse stipendiali; b) la dotazione organica dell'ente sia stata corrispondentemente ridotta e personale non sia stato sostituito; c) siano state adottate le necessarie misure di riduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa; d) l'aggregato di spesa complessiva del personale soggetto ai vincoli di contenimento sia stato ridotto in misura corrispondente alla spesa del personale trasferito alla società.

Con riferimento all'art. 19 Tusp, la Cassazione ha evidenziato come il legislatore, pur mantenendo ferma *la natura privatistica dei rapporti di lavoro*, non soggetti alla disciplina del Tupo, abbia inteso estendere alle società partecipate i vincoli imposti alle amministrazioni pubbliche, perché l'erogazione di servizi di interesse generale pone l'esigenza di selezionare secondo criteri di merito e trasparenza i soggetti chiamati allo svolgimento di tali compiti. Pertanto una procedura selettiva avente ad oggetto la valutazione comparativa dei *curricula* dei candidati e/o eventuali colloqui con quest'ultimi, e non già una procedura di assunzione in senso proprio, violava i precetti dettati dall'art. 97 Cost.

Il Tusp esplicitamente richiama il *Testo unico sul pubblico impiego*, nell'ambito del quale è possibile individuare diverse ipotesi di mobilità e, segnatamente, di cui agli artt. 30 e 34. Si tratta, precisamente, delle seguenti disposizioni normative: art. 30, rubricato "*Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse*", spec. c. 1, per il quale: "*le amministrazioni possono ricoprire i posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all'art. 2, c. 2, appartenenti a un'qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell'amministrazione di appartenenza*" (c.d. *mobilità inter amministrazioni*).

La disposizione prosegue stabilendo modalità, procedure e requisiti di applicazione; art. 34, prevede un'ulteriore specie di *mobilità*, attraverso *gestione del personale in disponibilità* (come da rubrica); art. 34-bis, rubricato "*Disposizioni in materia di mobilità del personale*", spec. cc. 1, 3 e 5: c. 1, "*le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2 [...], prima di avviare le procedure di assunzione di personale, sono tenute a comunicare ai soggetti di cui all'art. 34, cc. 2 e 3, l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso, nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste*"; prosegue, il c. 3, "*le amministrazioni possono provvedere a organizzare percorsi di qualificazione del personale assegnato ai sensi del c. 2*"; il c. 5 stabilisce, poi, che "*le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle di diritto*"; art. 35, rubricato "*Reclutamento del personale*", dopo aver nei primi tre commi disciplinato le modalità *ordinarie* di reclutamento (in sintesi, mediante *procedure selettive e avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento*), al c. 3-bis prevede la possibilità di alcune forme di

(*) Professore ordinario di diritto commerciale presso Università Mercatorum e componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti. La relazione costituisce rielaborazione, adattamento ed aggiornamento del saggio di F. Rinaldi, *Riflessioni sulle procedure di reclutamento e contenimento dei costi del personale nelle società pubbliche*, in F. Fimmanò, A. Catricalà, R. Cantone, *Le Società pubbliche*, Napoli, Esi, 2020, t. II, 1331 ss., cui si rinvia in questa sola nota iniziale data la natura della relazione e per un approfondimento più ampio.

reclutamento speciali: “le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui al c. 4, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico: a) con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell’amministrazione che emana il bando; b) per titoli ed esami finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l’esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa nell’amministrazione che emana il bando”.

Il citato c. 3-bis è stato introdotto dalla legge di stabilità del 2013, con il dichiarato scopo di favorire l’assunzione del personale precario delle pubbliche amministrazioni, valorizzando le professionalità acquisite e riducendo il numero dei contratti a termine nel pubblico impiego, naturalmente nel rispetto dei principi di programmazione (art. 81 Cost.) e del concorso (art. 97 Cost.). Ed inoltre, con il fine, pure dichiarato, di evitare il rischio di esporre l’amministrazione a responsabilità conseguenti (in particolare, per danno erariale), in caso di abuso dell’utilizzazione dei contratti a termine, essendo note le diverse decisioni, di matrice giurisprudenziale interna e comunitaria, che sanzionano simili abusi.

Si tratta di una disciplina movimentata come dimostrano i tanti normativi. Il d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, ha disposto (con l’art. 1, c. 10-decies) che: “Fermi restando gli obblighi di riassorbimento del personale stabiliti dal c. 8 dell’art. 19 del testo unico di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, le disposizioni di cui al c. 10-novies del presente articolo si applicano, salva diversa disciplina normativa a tutela dei lavoratori, anche ai dipendenti dei consorzi e delle aziende costituiti, rispettivamente, ai sensi degli articoli 31 e 114 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, risultino già posti in liquidazione”.

2. Il Tusp incentiva i processi di mobilità, nell’ambito della reinternalizzazione. La relazione illustrativa all’art. 19 chiarisce che prima di poter effettuare nuove assunzioni, le amministrazioni pubbliche, nel caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati affidati ad una società partecipata, procedono al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti dall’amministrazione e transitate alle dipendenze delle società interessate.

Per le procedure ordinarie di reclutamento non ci sono criticità viceversa è dubbio se si possa procedere ad assumere personale attraverso procedure di reclutamento speciali a regime di cui al citato art. 35, c. 3-bis, ed in relazione alla diversa previsione di procedure di mobilità (artt. 30 e 34, cit.). Orbene, ferma la facoltà e, dunque, la discrezionalità dell’amministrazione nella scelta della forma di reclutamento, nel rispetto, naturalmente, delle citate disposizioni normative e dei principi generali che ne sono ispiratori, sembra potersi ritenere la possibilità per l’amministrazione di procedere, sia al reclutamento speciale a regime di cui alla lett. a), che prevede una quota di riserva per coloro che hanno un requisito specifico, garantendo anche l’accesso dall’esterno; sia alla procedura speciale a regime di reclutamento di cui alle lett. a) e b) del citato art. 35, c. 3-bis, nel rigoroso rispetto dei limiti ivi stabiliti. La possibilità di una partecipazione riservata limitata sembra, difatti, rispettosa delle regole generali e dei principi sovraordinati in materia di reclutamento del personale. In particolare, è assicurato un giusto equilibrio tra la procedura di mobilità – la cui ratio è da individuarsi nella funzione di razionalizzazione delle risorse dell’amministrazione, preservando le professionalità acquisite e favorendo la circolazione del personale su richiesta – e la procedura speciale a regime di reclutamento riservata la cui ratio è stata dianzi precisata.

3. Il personale iscritto nel ruolo della dirigenza delle amministrazioni statali, secondo la disciplina normativa di riferimento, pur in possesso dell’idoneità professionale allo svolgimento delle relative mansioni, “acquista, tuttavia, la qualifica dirigenziale soltanto mediante contratto individuale di lavoro – per la stessa qualifica – con l’amministrazione [...], mentre non costituisce neanche titolo per l’insorgenza del diritto – e dell’obbligo corrispondente – a stipulare il contratto [...], né l’esito di procedure concorsuali, che restano, tuttavia, di natura pubblicistica [...], né l’atto, unilaterale e non recettizio, di conferimento dell’incarico dirigenziale, di natura, invece, privatistica”.

Particolarmente controversa è, in riferimento alla fattispecie in esame, la possibilità di una sentenza “costitutiva” che, argomentando ex art. 2932 c.c., tenga luogo del contratto non concluso, propendendo, in particolare, la giurisprudenza – in parte citata – per la soluzione negativa, in considerazione del contenuto del contratto di lavoro da concludere con l’amministrazione, che, difatti, è destinato a disciplinare, per ciascun incarico dirigenziale: l’oggetto, gli obiettivi da conseguire, la durata dell’incarico, nonché il corrispondente trattamento economico.

L’iscrizione nel ruolo unico della dirigenza della pubblica amministrazione costituirà, dunque, elusivamente presupposto della qualifica dirigenziale e non diritto (ed obbligo per l’amministrazione) alla conclusione del contratto individuale di lavoro, anche secondo le previsioni generali e programmatiche della citata riforma Madia (l. 7 agosto 2015, n. 124), con possibilità, dunque, per ciò che interessa anche le società pubbliche, di assumere i dirigenti attingendo al ruolo unico, favorendo – non senza mancare di sollevare diverse perplessità – una mobilità dirigenziale, a seconda dei punti vista, determinando così un arricchimento professionale del dirigente, che potrà essere impegnato su

più settori (non più *fasce*); o, viceversa, un depauperamento di professionalità, ove si ritenga il rischio della perdita di specializzazione per settore.

In particolare, sono istituiti tre ruoli unici, nei quali sono ricompresi, rispettivamente: i dirigenti dello Stato, i dirigenti regionali e i dirigenti degli enti locali. Contestualmente, sono costituite tre Commissioni: la *Commissione per la dirigenza statale*, la *Commissione per la dirigenza regionale* e la *Commissione per la dirigenza locale*.

La *legge delega* n. 124/2015 rimette, altresì, al legislatore delegato la definizione dei requisiti e dei criteri di selezione dei partecipanti, secondo le “migliori prassi in ambito internazionale”, attraverso due tipologie selettive: il *corso-concorso* ed il *concorso*. In un simile contesto, interviene la decisione della Corte costituzionale n. 251/2016 statuisce la parziale illegittimità della *riforma Madia*, nella parte in cui comprime l'*autonomia* delle regioni, precisamente: *dirigenza pubblica, organizzazione del lavoro, società partecipate e servizi locali*. La Corte rileva, innanzitutto, la necessità che i *decreti di attuazione*, in larga misura già approvati dal Governo, siano resi in seguito ad una “*intesa*” con i governatori in *Conferenza unificata*, non essendo sufficiente un semplice “*parere*”.

4. L'art. 19, c. 4, del Testo unico sancisce: “*salvo quanto previsto dall'art. 2126 c.c., ai fini retributivi, i contratti di lavoro stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure di cui al c. 2, sono nulli. Resta ferma la giurisdizione ordinaria sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale*”. Come dianzi accennato, ad essa faceva, in origine, seguito l'art. 25, c. 6: “*i rapporti di lavoro stipulati in violazione delle disposizioni del presente articolo sono nulli e i relativi provvedimenti costituiscono grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 c.c.*”. Riferimenti alla *irregolarità* vi sono, in riferimento a fattispecie diverse, nell'ambito degli artt. 14, c. 3, e 16, c. 4, t.u.

Si tratta di un microsistema che muove tra la *nullità* e l'*irregolarità*, in un quadro in cui rileva la *patologia* del contratto e quella del *provvedimento*.

Occorre analizzare in particolare i cc. 2, 5 e 8 dell'art. 19, laddove: il c. 2 stabilisce che la *società pubblica* stabilisce “*con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, c. 3, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*”; il successivo c. 5 stabilisce che le “*amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'art. 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale*”. Sono, inoltre, previsti ulteriori obblighi di *pubblicità* (v. il c. 7).

Le previsioni normative evocano i “*provvedimenti-regolamento*”, attraverso i quali l'amministrazione adotta propri provvedimenti sulla base di criteri e presupposti predeterminati, in modo tale da assicurare principi di *trasparenza* ed *imparzialità* per l'avvenire.

Conseguenze significative, per effetto del c. 4 dell'art. 19, si porranno in caso di mancata adozione di questi criteri normativi e regolamentari da seguire in sede di reclutamento del personale. Ed evidentemente, in termini di possibile *nullità strutturale* o di *funzione* del contratto concluso in assenza di previa determinazione dei criteri, stando alla citata disciplina *sistematica* di invalidità di riferimento, costituendo le regole della *trasparenza* e dell'*imparzialità* indubbiamente norme imperative e di ordine pubblico di *direzione*, secondo un tradizionale insegnamento. Con possibili riflessi sull'individuazione della giurisdizione, complessa ed incerta si manifesta la scelta circa la categoria di *invalidità* o *irregolarità*, anche in termini di *inefficacia*, del contratto di lavoro di cui si discute, concluso in violazione delle norme di legge o provvedimenti di riferimento (art. 19, cc. 2, 4 e 5).

La configurazione della forma di *nullità* e di *irregolarità* di cui si discorre appare compito non semplice, atteso che non sembra affatto univoca la qualificazione, in termini di invalidità od inefficacia, neppure della patologia negoziale derivante dalla violazione delle citate disposizioni del testo unico.

Una soluzione non unitaria esporrà il sistema ad ulteriori rischi di frammentazione in un settore disciplinare che, già di per sé, soffre il difficile bilanciamento di opposti, spesso contrastanti, interessi pubblici e privati: “*stiamo assistendo, in effetti, ad una continua scissione delle regole privatistiche dal loro habitat naturale costitutivamente dominato dai principi dell'autonomia privata in senso pregnante e della autoresponsabilità; e ciò ha come conseguenza la riduzione del diritto privato ad un corpo di regole che vivono una vita artificiale e che occultano la vera natura degli interessi in gioco. Il fenomeno che viene oggi usualmente designato con la formula del ritorno al diritto privato, o con formule equipollenti – privatizzazione, riespansione del diritto comune, ecc. – in prevalenza si traduce piuttosto nella configurazione di un diritto misto pubblico-privato dai caratteri a volte inediti e comunque cangianti*”.

L'invalidità è determinata essenzialmente da un difetto interno, di struttura, dell'atto negoziale (ad es., la mancanza di un elemento essenziale, la carenza di un elemento legittimante la conclusione dell'atto, quale l'incapacità); l'inefficacia in senso stretto, invece, è, tradizionalmente determinata da presupposti esterni al negozio, i quali impediscono allo stesso di produrre i suoi effetti. Nel caso in cui il difetto funzionale esterno sopraggiunga alla conclusione dell'atto negoziale, si tende a configurare un'ipotesi di “*caducazione*” dell'atto, a voler significare come ci si trovi in presenza di sopravvenute cause esterne al contratto, dalle quali dipende la sua inefficacia. Con un avvertimento, però, che non si abbiano “*pretese di neutralità ed a-politicità, avanzate dalle tecnocratie*”. Con ciò volendosi, piuttosto, manifestare, ancora una volta, come la principale problematica in materia resti pur sempre quella delle fonti, specificamente

nell'ambito del diritto privato, rivelando "la disperata povertà dei nostri metodi" e sospingendoci "sull'estrema linea, in cui i giuristi invocano lo sguardo degli storici, e gli storici la calcolante razionalità dei giuristi".

In un simile complesso contesto, si inserisce la tematica della *nullità* e dell'*irregolarità* del rapporto di lavoro, che presuppone l'esatta determinazione dei confini delle diverse categorie dell'invalidità e dell'inefficacia.

Comprensibili le difficoltà per l'interprete, al quale resta il compito di "sintesi del molteplice nell'uno", con l'ulteriore avvertimento che "gli schemi assolutizzanti del pensiero unico appaiono inadatti e fuorvianti e il sapere elegge il pensiero del molteplice a nuovo principio ordinatore della realtà, in finzione di comprensione della diversità".

5. Passando alla *reviviscenza del vecchio rapporto d'impiego pubblico*, nelle ipotesi, dunque, nelle quali ci si trova dinanzi a *procedure di selezione e progressione* interne, che, per semplificare, potremmo definire in termini di *promozione*.

Il sistema di reclutamento del personale alle pubbliche dipendenze è, come dianzi, osservato, disciplinato dal d.lgs. n. 165/2001 s.m.i., ci si chiede, ora, cosa quale sia la sorte del vecchio posto di lavoro nelle ipotesi in cui, espletata una *progressione* interna, questa sia successivamente annullata.

Si consideri, a titolo esemplificativo, l'ipotesi, comune, di un passaggio di ruolo, da quadro a dirigente (una *progressione verticale*), la cui procedura risulti successivamente illegittima, per il mancato rispetto, ad esempio, dei principi della *pubblica selezione* (del *concorso*); e, di conseguenza, venga annullata *giurisdizionalmente* o *in autotutela* da parte dell'ente.

Ci si chiede, dunque, se il precedente rapporto di lavoro con il quale i due lavoratori erano inquadrati come quadri sia cessato o se, invece, i due lavoratori, una volta annullata la procedura, possano essere reintegrati nel precedente ruolo di quadri aziendali.

Nelle fattispecie concrete, sarà necessario approfondire, anche sotto il profilo fattuale, se vi sia stata o meno *formale cessazione del pregresso rapporto di lavoro*, ad esempio, in seguito a dimissioni e con *liquidazione* del rapporto; o se, invece, i due dipendenti siano stati posti in *aspettativa*, al fine della *conservazione* del posto pregresso.

In applicazione della regola del *legittimo affidamento*, non solo *interno*, ma *comunitario*, una riflessione è da condurre sulla possibile *invalidità* di eventuali *dimissioni*, trattandosi – come esprimersi? – di *dimissioni* "indotte" dall'amministrazione o società pubblica, che ha stabilito l'adozione della *procedura di progressione verticale* o *orizzontale*, "promuovendo" due suoi dipendenti. Procedura, successivamente, giurisdizionalmente annullata o, addirittura, dalla stessa amministrazione ritenuta *illegittima* ed *annullata in autotutela*.

Ove anche si ragionasse in termini di *risoluzione del rapporto di lavoro per impossibilità sopravvenuta della prestazione*, si potrebbe discutere sulla *causa non imputabile*, e nel senso dell'*imputabilità all'amministrazione* che ha adottato la procedura illegittima, poi annullata.

La procedura selettiva interna, attraverso la quale l'amministrazione *valorizza* e *promuove* risorse interne, evoca le previsioni normative in materia di cui agli artt. 2103 e 2113 c.c.

Questioni, queste, pure da approfondire in considerazione di esplicite previsioni del *t.u. pubblico impiego* nel senso dell'esclusione dell'applicabilità dell'art. 2103 c.c., esclusa, cioè, la qualifica superiore per il fatto solo dell'attribuzione della mansione superiore nel pubblico impiego, proprio in virtù della regola di accesso per *concorso pubblico*; ma pur sempre da considerare nel valutare sia il comportamento complessivo delle parti sia la "*parte pubblicistica*" e quella "*privatistica*", che converge e caratterizza il rapporto di pubblico impiego; e che è esplicitata, specialmente in giurisprudenza, nell'equiparazione della pubblica amministrazione al *datore di lavoro privato* in riferimento alla gestione del rapporto contrattuale, in una deriva, ove si ritenga, *privatistica*.

Ai fini della *reviviscenza* del rapporto pregresso, sembra pure da dover considerare se la *progressione* avviene presso la stessa *amministrazione*, che utilizza le proprie *risorse interne*, o presso una diversa amministrazione – ad esempio, attraverso una procedura di *mobilità* –, caso, quest'ultimo, nell'ambito del quale, in effetti, della *reviviscenza* del vecchio rapporto potrebbe discutersi.

Si consideri, al riguardo, la possibilità, spesso prevista dalla *contrattazione collettiva pubblica*, di far transitare il dipendente in progressioni verticali presso altre amministrazioni, con una sorta di *diritto di ripensamento* per far ritorno alla propria amministrazione. In simili ipotesi, questione è sorta, ad esempio, allorché la procedura di *progressione verticale*, con partecipazione di *esterni*, venga effettuata presso altra amministrazione e venga, successivamente e a distanza di anni, annullata: in tal caso, si è posta la questione della possibilità di rientro del dipendente al "*vecchio posto*" presso la sua precedente amministrazione, possibilità risolta negativamente, ove il dipendente non si è astato collocato in *aspettativa* al fine del congelamento del posto.

In simili fattispecie, quali quelle in esame, ulteriori questioni sono da sollevare ove i posti dei dipendenti "promossi", la cui procedura è, successivamente annullata, non siano più disponibili in *pianta organica*, in quanto già occupati, questione che non pare poter essere diretta ad un ordine soltanto *esecutivo* e *materiale*.

Nella direzione della *reviviscenza* del *vecchio rapporto*, in simili ipotesi, potrebbe, inoltre, risultare utile un'ultima considerazione sull'istituto della *novazione*.

Il riferimento ad un effetto *novativo*, prodottosi nell'ambito della vicenda, ai sensi degli artt. 1230 ss., c.c., deriva dal mutamento oggettivo del rapporto contrattuale, che sembra potersi determinare con il passaggio di categoria o altro;

e che può essere valutato in termini di trasformazione del rapporto, ipotesi di novazione oggettiva: un nuovo contratto con assunzione di nuove obbligazioni, in sostituzione del precedente contratto che viene estinto per effetto.

Tuttavia, se il nuovo *contratto novativo* (ed estintivo o *solutorio*) del vecchio contratto è invalido o inefficace, per effetto dell'illegittimità/invalidità della procedura di reclutamento, potrà non aver prodotto alcun effetto estintivo del vecchio rapporto, che, dunque, *non sarebbe mai stato estinto*, in tal senso *riviverebbe*, in considerazione anche dell'efficacia *ex tunc* delle accennate ipotesi di invalidità/inefficacia.

Ove si configuri un *effetto non novativo*, vi potrebbe, dunque, essere la permanenza in vita del vecchio rapporto di lavoro.

La *legge Madia* (l. n. 124/2015), innovando la disciplina dell'*annullamento doveroso d'ufficio*, attraverso l'art. 6, ha posto il limite temporale di 18 mesi per l'esercizio del *potere di ritiro*, decorrente dal provvedimento favorevole ampliativo originario, in una dimensione, quindi, anche di possibile *consumazione* del potere amministrativo in sede di *riedizione*. Con ciò volendosi rilevare un rafforzamento della tutela dell'*affidamento legittimo*, non soltanto ai fini *risarcitori*, dunque, espressione di *regole di condotta*, ma anche nella direzione della conservazione di possibili effetti favorevoli per il privato investito dal potere *caducatorio* dell'amministrazione, manifestazione, in quest'ultimo caso, di *regole di validità* in senso ampio. In una direzione ultima di *effettività* delle tutele.

6. L'art. 18, c. 2-bis, del *decreto Brunetta*, in materia di *reclutamento del personale delle aziende e istituzioni pubbliche*, stabilisce che: "le aziende speciali e le istituzioni si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali e le istituzioni adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex Ipab) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione".

La previsione normativa è da esaminare unitamente agli artt. 89 e 91 del d.lgs. n. 267/2000 s.m.i. (meglio noto, come *Testo unico sugli enti locali*), secondo cui: gli enti locali provvedono alla rideterminazione delle proprie *dotazioni organiche*, nonché all'*organizzazione e gestione del personale* nell'ambito della propria *autonomia normativa ed organizzativa*, con i soli limiti derivanti dalle proprie *capacità di bilancio* e dalle *esigenze di esercizio delle funzioni*, dei *servizi* e dei *compiti* loro attribuiti, fatte salve le disposizioni dettate dalla normativa concernente gli enti locali *dissistati e strutturalmente deficitari*; gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla *programmazione triennale del fabbisogno del personale* finalizzata alla *riduzione programmata delle spese di personale*.

Inoltre, l'art. 1 della *legge finanziaria 2007*, prevede: al c. 557, che: "ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) (lettera abrogata dall'art. 16, c. 1, l. n. 160/2016; pertanto, è stato eliminato l'obbligo di riduzione della spesa per il personale rispetto al complesso delle spese correnti); b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali"; al c. 557-bis, che "ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 s.m.i., nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"; il c. 557-ter, che "in caso di mancato rispetto della presente norma, si applica il divieto di cui all'art. 76, c. 4, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133"; infine, il c. 557-quater che "ai fini dell'applicazione del c. 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni del personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

L'art. 6, del *Testo unico sul pubblico impiego* (d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.), dopo la modifica apportata dal d.lgs. n. 75/2017, stabilisce quanto segue: c. 1, "le pubbliche amministrazioni definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'art. 1, c. 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al c. 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali"; c. 2, "allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di *performance* organizzativa,

efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'art. 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'art. 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'art. 35, c. 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente"; c. 3, "in sede di definizione del piano di cui al c. 2, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'art. 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto dall'art. 2, c. 10-bis, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite dalla legislazione vigente"; c. 4, "nelle amministrazioni statali, il piano di cui al c. 2, adottato annualmente dall'organo di vertice, è approvato, anche per le finalità di cui all'art. 35, c. 4, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le altre amministrazioni pubbliche il piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai cc. 2 e 3, è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Nell'adozione degli atti di cui al presente comma, è assicurata la preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali"; c. 6, "le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale".

Un primo intervento *interpretativo autentico* delle descritte disposizioni normative, destinato a svolgere un ruolo determinante nel fornire all'operatore ed all'interprete adeguate direttive, è rappresentato dalle "linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche".

Sulle amministrazioni pubbliche grava, com'è noto, l'obbligo di predisporre i propri piani del *fabbisogno di personale*, in attuazione degli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i., nella prospettiva di assicurare un impiego *ottimale* delle risorse pubbliche disponibili, da coniugare con gli obiettivi di *performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi* ai consociati, garantendo il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, in particolare del *Piano triennale dei fabbisogni del personale* (Ptfp).

Il Ptfp costituisce lo strumento *strategico, programmatico, modulabile e flessibile*, con cui l'amministrazione è in grado di individuare *effettive esigenze* e, di conseguenza, di realizzare le necessarie *attività di reclutamento* e di *gestione delle risorse umane*. Il citato art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i., introduce, difatti, elementi innovativi, deputati a soddisfare il superamento del tradizionale concetto di *dotazione organica* che, nella disciplina previgente, costituiva il "contenitore" rigido da cui muovere per poter definire il Ptfp e per poter individuare gli assetti organizzativi delle amministrazioni, così da condizionare le scelte sul *reclutamento* del personale in considerazione dei posti che risultavano *disponibili* e delle figure professionali previste.

Come accennato, il *Piano* si sviluppa progressivamente ed in una prospettiva temporale triennale, ed è adottato annualmente con la possibilità di modificarlo in ragione del continuo mutamento delle esigenze sia del *contesto normativo*, come osservato in instancabile mutazione, sia del contesto *organizzativo o funzionale*, anche in corso di anno ma, in questo caso, soltanto in presenza di situazioni nuove ed imprevedibili. Senza omettere di osservare la necessità di una adeguata motivazione, nel rispetto delle procedure e dei criteri stabiliti dal legislatore e chiariti nelle *linee di indirizzo*, cui si è dianzi fatto cenno.

Inoltre, il Ptfp deve essere predisposto in coerenza (*congruità*) con la *programmazione finanziaria* del bilancio e delle risorse finanziarie a disposizione dell'amministrazione, nel rispetto, dunque, dei vincoli di *finanza pubblica* e di *bilancio*, nonché delle *spese di personale* al fine di assicurare il mantenimento degli *equilibri* di finanza pubblica. E deve essere redatto senza determinare *maggiori oneri* a carico della finanza pubblica, dovendo essere precisata la consistenza, in termini finanziari, della *dotazione organica* nonché il *valore finanziario* dei *fabbisogni programmati*, che non possono valicare i limiti di spesa di personale previsti.

Resta in potere dell'ente di provvedere, annualmente, alla *rimodulazione qualitativa e quantitativa* della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati. In ogni caso, la *spesa del personale in servizio*, sommata a quella derivante dal potere di assunzione autorizzato, non può essere, in concreto, superiore alla *spesa potenziale massima*, quale risultante dall'ultima dotazione organica approvata o, per gli enti locali, che sono sottoposti a tetti di spesa del personale, entro il limite di spesa stabilito dalla legge.

In argomento, è, inoltre, da porre l'attenzione su di una ulteriore previsione normativa, ossia l'art. 22, c. 2, della l. n. 96/2017, per il quale: "all'art. 1, c. 228, secondo periodo, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, le parole: "nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti" sono sostituite dalle seguenti: "nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100 per cento".

Dal descritto quadro normativo, complessivamente considerato, sembra, dunque, potersi trarre le seguenti conclusioni, ossia, al fine di poter procedere ad effettuare legittime assunzioni di personale, occorrerà rispettare i seguenti

vincoli normativi: assicurare il contenimento della spesa di personale con riferimento al *valore medio* del triennio 2011-2013; sarà possibile effettuare assunzioni di personale *a tempo indeterminato* con qualifica *non dirigenziale*, nel rispetto dei limiti imposti dalle c.d. “*capacità assunzionali*” dell’ente; sarà, altresì, possibile effettuare assunzioni di personale con *contratto di lavoro flessibile*, nel rispetto del limite della spesa sostenuta per il *lavoro flessibile* nell’anno 2009.

7. Muovendo dalla condivisibile e comune premessa che il contratto di lavoro s’intende concluso *a tempo indeterminato*, la legge, tuttavia, consente la possibilità di apporre al contratto un *termine di durata*, ma soltanto in via residuale ed in presenza di “casi particolari”, come di seguito precisato.

La proroga del *rapporto di servizio oltre il termine di 36 mesi* era – ed in parte, lo è ancora – consentita nella prospettiva, *non scritta*, di addivenire, infine, alla *stabilizzazione* del personale *precario* (assunto originariamente *a tempo determinato*), da attuare secondo le accennate procedure *selettive* di reclutamento *ordinarie* o *a regime speciale*, nel rispetto delle modalità e dei presupposti dianzi descritti, nulla al riguardo, sembra potersi osservare, innovando il nuovo *Testo unico sulle società pubbliche*, fermi i divieti specificamente previsti, di cui, in particolare, all’art. 19, spec. cc. 2 e 5, laddove, come dianzi indicato, la società pubblica dovrà stabilire, “con propri provvedimenti”, non solo i “criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all’art. 35, c. 3, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165”; ma anche gli “obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all’art. 26, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale”. Il successivo art. 25, *disposizione transitoria*, nel suo testo originario, dopo aver regolamentato, al c. 1, le “sorti” del personale in eccedenza, poneva il divieto di “nuove assunzioni a tempo indeterminato”, “fino al 31 dicembre 2018”, “se non attingendo, con le modalità definite dal decreto di cui al c. 1, agli elenchi di cui ai cc. 2 e 3”. Sorgendo, così, significative problematiche con riferimento al personale a tempo determinato “in scadenza”.

Prima di concentrare l’indagine sulla disciplina dei motivi legittimanti all’apposizione del termine di durata massima de contratto e sulla eccezionale e residuale possibilità di prorogare oltre i 36 mesi il termine di durata del contratto, appare utile soffermarsi, brevemente, sull’evoluzione legislativa che ha caratterizzato l’istituto del rapporto di lavoro a tempo determinato.

La prima norma regolatrice dell’istituto del contratto di lavoro a tempo determinato è stata la l. n. 230/1962, seguita dalla l. n. 56/1987; con l’entrata in vigore del d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368 sono stati ampliati i casi di legittimo utilizzo del termine nell’ambito del contratto di lavoro. La disciplina legislativa, nel tentativo (riuscito) di rendere più facile e flessibile il ricorso al contratto a termine, ha subito ulteriori mutamenti con l’entrata in vigore dapprima della l. n. 183/2010, poi della legge di riforma del mercato del lavoro di cui alla l. n. 92/2012, al d.l. n. 76/2013 (convertito con modificazioni dalla l. n. 99/2013) e, infine, dal d.l. n. 34/2014 convertito con modificazioni dalla l. n. 78/2014. Da ultimo, la normativa è stata modificata dal d.lgs. n. 81/2015, attuativo della legge delega n. 183/2014, in vigore dal 25 giugno 2015, che ha abrogato il d.lgs. n. 368/2001, i cui artt. da 19 a 29 contengono l’intera disciplina dei rapporti di lavoro a tempo determinato (con la sola eccezione delle norme relative alla disciplina dei rapporti a termine nel settore del trasporto aereo, dei servizi aeroportuali e delle poste, che fino al 1 gennaio 2017 continueranno a essere regolati dall’art. 2 del d.lgs. n. 368/2001, e del pubblico impiego).

Quindi, muovendo dalla legge del 1962 – che stabiliva una puntuale casistica tassativa d’ipotesi in cui era possibile stipulare il contratto a termine – si è giunti al decreto legislativo del 2001 n. 368, che, invece, superando la precedente e “tassativa” impostazione, richiedeva, nella sua formulazione originaria, una qualsiasi motivazione di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo. Si è addivenuti, infine, come in parte accennato – ed in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 34/2014, convertito dalla l. n. 78/2014 –, alla soppressione di ogni riferimento alla giustificazione tecnica, organizzativa, produttiva o sostitutiva: in buona sostanza, attualmente la legge non prevede più esplicitamente che il contratto a termine debba essere giustificato. Ma, in ogni caso, la violazione di tali disposizioni, determina la trasformazione a tempo indeterminato del contratto.

Il *contratto a tempo determinato* nelle pubbliche amministrazioni, è stato oggetto di numerosi interventi sia da parte del *potere giurisdizionale*, sia da parte del *legislatore*, il quale ha modificato l’originario assetto normativo racchiuso nel testo dell’art. 36 del d.lgs. n. 165/2001.

Il legislatore muove, in più occasioni, riferimento al d.lgs. n. 368/2001, molte delle cui disposizioni normative, tuttavia, non trovano applicazione o risultano di difficile da applicazione nell’ambito dei contratti a termine della pubblica amministrazione.

Muovendo dall’ultima *riforma* della disciplina dei *contratti di lavoro a tempo determinato*, in effetti, nulla sembra essere mutato circa la disciplina di questa peculiare categoria di contratti nella pubblica amministrazione, neppure a seguito dell’entrata in vigore del *Decreto dignità*. In realtà, non vi è alcuna novità rispetto al passato, in considerazione del fatto che il legislatore, all’art. 1, c. 3, del *decreto* citato, ha espressamente escluso l’applicabilità di alcune innovative disposizioni normative ai contratti conclusi con pubbliche amministrazioni. Si tratta, precisamente delle modifiche: alla disciplina del contratto di lavoro *a tempo determinato*; alla disciplina della *somministrazione di lavoro*; e quelle relative all’*indennità di licenziamento ingiustificato* e all’*incremento* della contribuzione nel contratto a tempo determinato.

Ai contratti conclusi dalle pubbliche amministrazioni continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del *Decreto dignità*.

Soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente *temporaneo o eccezionale*, e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001, nell'ambito della pubblica amministrazione, quindi, continuerà a trovare applicazione la disciplina di cui al citato art. 36 del medesimo d.lgs. n. 165/2001, che, peraltro, ne subordina la possibile conclusione alla sussistenza delle condizioni di cui agli artt. 19 ss. del d.lgs. n. 81/2015.

L'art. 4 della l. n. 125/2013, ha, inoltre, introdotto nel *corpus* dell'art. 36 due nuclei disciplinari essenziali ed inderogabili.

In primo luogo, simili contratti possono essere conclusi “*per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale*”. Rispetto al “vecchio” testo è stato aggiunto l'avverbio “esclusivamente”, la cui funzione dovrebbe essere quella di rappresentare un argine normativo al fine di impedire l'elusione della disciplina.

Inoltre, il *contratto a termine* deve trovare specifiche giustificazioni, pur mancando, nella disciplina normativa generale del d.lgs. n. 81/2015 alcuna indicazione circa quali possano essere queste ragioni giustificatrici. Ne consegue che, nel *testo e contesto del contratto a termine*, dovranno essere precisate le ragioni *tecniche, organizzative, produttive o sostitutive* alla base della scelta dell'assunzione. Ragioni, queste, che dovranno, appunto, trovare piena corrispondenza con le “*esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale*”.

Non potrà, pena l'invalidità del termine apposto, trattarsi, dunque, di mere “*clausole di stile*”, bensì di ragioni effettive finalizzate a giustificare la necessità o opportunità della scelta dell'assunzione a termine, che resta pur sempre eccezionale, come indicato, e non l'assunzione a tempo indeterminato.

Inoltre, i contratti di lavoro posti in essere in violazione dell'art. 36 sono “*nulli e determinano responsabilità erariale*”, con la conseguenza della impossibilità, presso tutte le pubbliche amministrazioni, della trasformazione di un *contratto a tempo determinato* in *contratto a tempo indeterminato*. Ciò, diffusamente si osserva, anche in ragione della regola del *concorso* di accesso al rapporto con la pubblica amministrazione.

Occorre, ora, soffermarsi, nei limiti di una breve indagine, sulla possibilità di *proroga* dei contratti a termine nella pubblica amministrazione, anche in relazione alla possibilità di concludere un ulteriore *contratto a tempo determinato* dopo aver raggiunto il tetto massimo dei 36 mesi, posta l'applicazione integrale della normativa sui contratti a termine, disciplinati dagli artt. da 19 a 29 del d.lgs. n. 81/2015.

È, dunque, opportuno interrogarsi sul significato dell'istituto della *proroga* nel contesto dei contratti a termine della pubblica amministrazione.

L'art. 21 del d.lgs. n. 81/2015, al riguardo, proseguendo nel solco della *semplificazione* già tracciato dalla l. n. 78/2014, ha previsto la possibilità di un massimo di *cinque proroghe* nell'arco temporale di 36 mesi, ipotizzando che, in caso superamento del limite massimo dei 36 mesi, il contratto debba considerarsi *a tempo indeterminato* a partire dalla sesta proroga. L'art. 12, difatti, ha eliminato il riferimento “*alla stessa attività*”, lasciando alla volontà del lavoratore la prosecuzione del rapporto e consentendo, per effetto dell'art. 3, che il lavoratore possa essere adibito a *mansioni* riconducibili al medesimo *livello e categoria legale* di inquadramento relativo alle ultime mansioni effettivamente svolte.

È da osservare che, nel contesto del *rapporto di lavoro privato*, il *datore di lavoro*, a fronte di esigenze lavorative che egli stesso ha il potere di valutare e delle quali non è tenuto, in linea generale ed astratta, a rispondere al cospetto di nessuno, naturalmente con ogni dovuta distinzione e precisazione, può decidere di prorogare il contratto. Nel settore privato, difatti, se il datore di lavoro computa, erroneamente, le proroghe sarà esposto al rischio della *nullità* del termine e alla suindicata *trasformazione* del rapporto in rapporto *a tempo indeterminato* a partire dalla sesta *proroga*, configurandosi, in questi termini, la sua responsabilità.

Nell'ambito del *settore pubblico*, la situazione, invece, non si riduce a simili *esemplificazioni*, nel senso, cioè, che l'amministrazione non ha il potere di prorogare, a sua discrezione, il rapporto, gravando su di essa il dovere di verificare la sussistenza di quelle *esclusive* esigenze *temporanee ed eccezionali* imposte dal legislatore; ed inoltre, la sussistenza della copertura economica, derivante dall'impegno finanziario previsto. Si tratta di momenti significativi del *pubblico rapporto* che, ove non rispettati, possono determinare l'insorgere di ipotesi di responsabilità per *danno pubblico o erariale*, non essendovi, come dianzi indicato, possibilità di *trasformazione* del *rapporto di pubblico impiego a termine* in *rapporto a tempo indeterminato*, attesa la previsione di cui all'art. 97 Cost., che impone, come regola di accesso, quella del pubblico *concorso* o *selezione comparativa*.

È, in argomento, da ricordare la nota decisione della Corte di giustizia europea riguardo al personale *precario*, a tempo determinato, della *scuola*, che ha fissato un principio fondamentale, valevole anche per altri *comparti pubblici*: la reiterazione dei contratti a termine oltre il limite massimo di 36 mesi finalizzata a coprire le carenze di organico, senza alcuna previsione di procedura concorsuale, è contraria alla *direttiva comunitaria 1999/70 Ce*, esponendo, di conseguenza, l'amministrazione, non soltanto alla responsabilità per *danno pubblico*, ma anche all'*abuso* dei *contratti a termine*, con la *sanzione*, da più voci sostenuta, della possibilità di *trasformazione* del *rapporto a tempo indeterminato* anche nel settore del *pubblico impiego*. È noto l'ampio contenzioso che ne è derivato in materia.

Una proroga, dunque, tutt'altro che illimitata, come, in diverse occasioni, ha affermato anche la Corte costituzionale, chiamata ad intervenire in argomento, proprio in riferimento alle *supplenze* del personale precario docente e tecnico, amministrativo, ausiliario delle *scuole*. Ci si riferisce alla decisione n. 187/2016, che ha dichiarato l'incostituzionalità della normativa di riferimento, nella parte in cui autorizza, in violazione della normativa comunitaria – che anche il Testo unico sulle Pubbliche espressamente richiama –, il rinnovo “potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili [...] senza che ragioni obiettive lo giustifichino”.

Ci si chiede, infine, se sia possibile concludere un ulteriore *contratto a tempo determinato*, oltre il tetto dei 36 mesi, secondo la previsione contenuta nell'art. 19, c. 3, d.lgs. n. 81/2015, e per la durata massima di 12 mesi.

Sembra, al riguardo, possano opporsi oggettive difficoltà, in considerazione del fatto che, pur “simulando” esigenze di copertura di *carenze di organico*, a sostegno della “necessità” del nuovo contratto, questo risulterà comunque contrario alla suindicata *direttiva comunitaria*. In ogni caso, ove per ipotesi, non costituisse violazione della suddetta *direttiva comunitaria*, sarà, comunque, necessaria una oggettiva giustificazione circa la conclusione dell'*ulteriore contratto a termine*. Giustificazione, questa, che, stante la ricostruita disciplina normativa, andrà – come esprimersi? – ricercata nelle motivazioni già poste originariamente alla base del contratto a termine: pur sempre, esigenze di natura esclusivamente *temporanea* ed *eccezionale* alle quali non si potrebbe far fronte con il normale organico. In disparte, l'opportunità, in simili ipotesi, di acquisire non solo *pareri* dell'ufficio legale dell'ente, ma anche una sorta di *valutazione preventiva*, circa tali esigenze, da parte degli *organi di controllo*, finalizzata, cioè, a *certificare* le ragioni *eccezionali* che hanno, in origine, giustificato l'eccezionale scelta del rapporto a termine; ed a *certificare*, altresì, che dette ragioni non siano ancora terminate, nonostante il “lungo” decorso di tempo, che, com'è noto, tende sovente a rendere *ordinarie* situazioni *straordinarie* ed *emergenziali*. Può, in simili fattispecie, configurarsi ipotesi di *danno pubblico o erariale*.

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE IN MATERIA DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: PROFILI EVOLUTIVI

Guido Raimondi (*)

Questo evento si sarebbe dovuto tenere all'inizio dello scorso anno ed è stato poi rinviato per le ragioni che tutti conosciamo (1). La nostra prospettiva di oggi non è più quella di inizio 2020, ma l'anno e mezzo che è trascorso da allora, potremmo dire drammaticamente trascorso da allora, conferma la felicità della scelta del tema del Convegno. Non ci sarà vera ripresa se questa non sarà accompagnata da una vera trasformazione della pubblica amministrazione, dal punto di vista della sua efficienza, ma anche da quello della sua vicinanza ai bisogni e alle necessità dei cittadini e delle imprese. Di qui la centralità del tema del pubblico impiego, perché evidentemente i problemi della pubblica amministrazione richiedono certo interventi sulle norme, che devono divenire più leggibili e più semplici, ma anche che ad operare con quelle norme siano le persone giuste, da collocare possibilmente al posto giusto.

Il tema della giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di lavoro pubblico è estremamente vasto. Per questa ragione cercherò di essere, nei limiti del possibile, sintetico e schematico e concentrerò il mio intervento sui profili che ritengo più significativi.

È un dato di fatto che negli ultimi venti anni il rapporto di lavoro del pubblico impiegato è stato oggetto di numerosi interventi del legislatore, prevalentemente finalizzati a migliorare la qualità e l'efficienza della pubblica amministrazione.

In particolare, dopo il d.lgs. n. 165/2001, che ha generalizzato l'applicazione del regime privatistico al rapporto di impiego pubblico, facendo salve specifiche eccezioni e potenziando il ruolo della contrattazione collettiva, è intervenuta la c.d. riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009), la quale ha reintrodotto significativi elementi pubblicistici nell'ambito del rapporto, riducendo il ruolo della contrattazione collettiva e modificando il regime disciplinare. È poi intervenuta la c.d. riforma Madia (l. n. 124/2015), che ha dato impulso a modifiche organizzative della pubblica amministrazione, prevedendo, in particolare, alcune importanti deleghe legislative. Quelle che maggiormente rilevano sul sistema del lavoro pubblico sono, a mio avviso, quella del d.lgs. n. 116/2016 (sui c.d. furbetti del cartellino) che ha modificato l'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001, imponendo in particolare il licenziamento in caso di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, il d.lgs. n. 74/2017 in tema di valutazione della *performance* e il d.lgs. n. 75/2017. Infine, la riforma Bongiorno (l. n. 56/2019), finalizzata ad aumentare l'efficienza e l'eticità della pubblica amministrazione.

In questa congerie normativa, caratterizzata da modifiche talvolta significative della filosofia di fondo sottesa alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico e alla sua privatizzazione, da iniziative talvolta estemporanee di lotta all'assenteismo, dal contrasto alla corruzione, dal tentativo di rendere più efficiente l'attività delle amministrazioni pubbliche, quale è stato il ruolo svolto dalla giurisprudenza di legittimità?

La risposta, a mio avviso, non poteva che essere una: razionalizzare attraverso l'interpretazione sistematica, orientata al rispetto dei principi della Costituzione e del diritto dell'Unione europea, l'applicazione di questa normativa, cercando di realizzare e sviluppare la coerenza sistematica della sua applicazione, nel tentativo di fissare un quadro di riferimento solido per tutti gli operatori del diritto, ed in particolare per i soggetti che, nell'ambito della pubblica amministrazione, si occupano del rapporto di lavoro dei dipendenti, come pure per i giudici di merito che istituzionalmente sono i primi a subire l'impatto applicativo delle norme di recente introduzione e che pertanto hanno particolare necessità di poter ancorare le loro decisioni a principi giurisprudenziali solidi, autorevoli e convincenti.

Il primo e principale approdo al quale è pervenuta la Corte di legittimità nel seguire ed interpretare il susseguirsi di norme al quale ho fatto prima cenno è quello secondo cui non è percorribile la strada della totale omologazione del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato con il rapporto di lavoro privato. Tale omologazione è infatti impedita principalmente dal permanere dell'obbligo di attuare, nell'ambito dell'impiego pubblico, sia pure contrattualizzato, i principi costituzionali sanciti dagli artt. 97 e 98 della Costituzione. In ciò il giudice della nomofilachia ha assunto una posizione coincidente con quella espressa dalla Corte costituzionale (cfr., ad esempio, Corte cost. n. 178/2015) la quale in più occasioni ha ribadito che "il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati e le differenze, pur attenuate, permangono anche in seguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni".

In sostanza il filo conduttore che emerge dalle motivazioni della Corte di legittimità – e mi riferisco, in particolare, a quelle che hanno pronunciato in tema di genesi, esecuzione e cessazione del rapporto di impiego – è nel senso che la

(*) Presidente della Sez. IV-Lavoro della Corte di cassazione.

(1) Chi scrive è grato al Presidente Vincenzo Di Cerbo, che lo ha preceduto nella responsabilità della presidenza della Sezione lavoro della Corte di cassazione e che avrebbe dovuto inizialmente partecipare a questo Convegno, per l'aiuto ricevuto nella preparazione della relazione.

riforma del lavoro pubblico, pur segnando la definitiva trasformazione del rapporto di impiego in contratto di lavoro con la sua riconduzione alla disciplina privatistica del lavoro subordinato nell'impresa e la conseguente sottoposizione alla contrattazione collettiva e individuale, non ha cancellato la rilevanza dell'interesse pubblico istituzionale della pubblica amministrazione all'organizzazione dei propri uffici e servizi in conformità ai principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione fissati dall'art. 97, c. 1, Cost. Come è stato infatti osservato anche in dottrina (2), permane una differenza di fondo fra la pubblica amministrazione e imprenditore privato, atteso che la prima è un soggetto pubblico sottratto al mercato anche se è dotato di capacità privatistica per quel che attiene alla micro-organizzazione e alla gestione del personale.

In altre parole, se è vero che la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico è finalizzata a rendere più efficiente l'azione amministrativa, è altrettanto vero che la logica privatistica del profitto di impresa non si attaglia, o almeno non si attaglia pienamente, alla pubblica amministrazione, che deve porsi l'obiettivo preminente di rendere un servizio pubblico in modo imparziale, rispettando il quadro normativo vigente in conformità agli obiettivi costituzionali posti dal citato art. 97 Cost.

E nell'ottica del permanere di tali fini pubblicistici la Corte ha valorizzato alcune importanti deroghe contenute, nell'attuale regime privatizzato, alla generale normativa privatistica.

In primo luogo, l'obbligo di reclutare il personale tramite concorso. In coerente applicazione di tale principio, si è costantemente affermato, in particolare, che anche in caso di violazione delle disposizioni, aventi carattere imperativo, in tema di stipulazione di contratti a termine non è possibile la conversione dei relativi rapporti di lavoro in rapporti a tempo indeterminato (principio che è stato esteso da Cass. n. 3621/2018, seguita da Cass. n. 19925/2019, alle società a totale controllo pubblico in relazione alle assunzioni disposte dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 112/2008).

Poi la non applicabilità della disciplina del superiore inquadramento a seguito di svolgimento di mansioni superiori. Sul tema, da ultimo, Cass. n. 18901/2019, secondo cui, premesso che nel pubblico impiego contrattualizzato lo svolgimento di mansioni superiori non può comportare l'acquisizione delle corrispondenti qualifiche (art. 52, c. 1, seconda parte, d.lgs. n. 165/2001), ma solo il diritto alle maggiori retribuzioni per il corrispondente periodo, il giudicato di accertamento dello svolgimento di mansioni superiori non comporta l'acquisizione della miglior qualifica, ma solo la condanna al pagamento delle differenze retributive, sicché esso ha efficacia vincolante anche per i periodi successivi solo se il lavoratore, immutata la disciplina collettiva, alleghi e provi il reiterarsi delle mansioni superiori anche in detto arco temporale.

Significativo è anche il principio affermato da Cass. n. 29624/2019 – confermata dalla giurisprudenza successiva, da ultimo la sent. n. 21485/2020 – secondo cui l'equivalenza formale delle mansioni può essere definita dai contratti collettivi anche attraverso la previsione di aree omogenee nelle quali rientrano attività tutte parimenti esigibili, e ciò ancorché, secondo una precedente classificazione, tali diverse attività – poi ricomprese nelle medesime aree – fossero da considerare come mansioni di diverso rilievo professionale e retributivo.

In tema di retribuzione la Suprema corte ha valorizzato le esigenze di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, che hanno trovato fondamento costituzionale nella nuova formulazione dell'art. 97, c. 1, Cost., per richiedere la necessaria previa determinazione della spesa. In argomento, cfr. Cass. n. 15902/2018, secondo cui, premesso che il diritto del pubblico dipendente a percepire l'indennità di posizione sorge solo se la pubblica amministrazione datrice di lavoro ha istituito la relativa posizione organizzativa, ha precisato che l'istituzione delle posizioni rientra nell'attività organizzativa dell'amministrazione, la quale, a prescindere dalle previsioni contrattuali, deve tener conto non solo delle proprie esigenze ma soprattutto dei vincoli di bilancio, che, altrimenti, non risulterebbero rispettati laddove si dovesse pervenire all'affermazione di un obbligo indiscriminato. E appare particolarmente interessante quanto affermato da Cass. n. 12804/2018 (in motivazione) secondo cui il diritto tutelato dall'art. 36, c. 1, della Costituzione, che, come sappiamo, garantisce al lavoratore una retribuzione in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, deve essere temperato con l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica, che deve essere adeguatamente ponderato in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica (Corte cost. n. 361/1996 e n. 178/2015). Principio quest'ultimo condiviso anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che, sviluppando la sua giurisprudenza in tema di limiti di intervento dello Stato sui diritti patrimoniali degli individui, protetti dal Protocollo addizionale alla Cedu, ha sottolineato l'esigenza di un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità e i requisiti di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo.

Più in generale è stato affermato, in adesione ai principi affermati dalla Corte costituzionale, che il superamento dello statuto pubblicistico è stato realizzato dal legislatore ordinario attraverso un "equilibrato dosaggio di fonti regolatrici" (Corte cost. n. 313/1996 e n. 309/1997) che si incentra sul ruolo centrale della contrattazione collettiva, a sua volta oggetto di una specifica disciplina finalizzata a garantire l'attuazione dei principi costituzionali di cui all'art. 97 Cost., di modo che "l'osservanza, da parte delle amministrazioni, degli obblighi assunti con i contratti collettivi rappresenta il conseguente e non irragionevole esito dell'intera procedura di contrattazione, la quale prende le mosse dalla determinazione dei comparti e si conclude con l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione delle ipotesi di accordo,

(2) F. Carinci, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico "privatizzato"*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2013, 493.

che interessa a sua volta molteplici profili, non solo di controllo ma anche di verifica della compatibilità finanziaria” (Corte cost. n. 309/1997).

Dal ruolo centrale della contrattazione collettiva è stata tratta la conseguenza che l’adozione da parte della pubblica amministrazione di un atto negoziale di diritto privato di gestione del rapporto, con il quale venga attribuito al lavoratore un determinato trattamento economico, non è sufficiente, di per sé, a costituire una posizione giuridica soggettiva in capo al lavoratore medesimo, giacché la misura economica deve trovare necessario fondamento nella contrattazione collettiva, con la conseguenza che il diritto si stabilizza in capo al dipendente solo qualora l’atto sia conforme alla volontà delle parti collettive, per cui l’atto negoziale, anche nell’ipotesi in cui sia rispettoso dei vincoli finanziari, deve considerarsi nullo ove non conforme alla suddetta contrattazione (cfr. la recentissima ordinanza del 4 maggio scorso, Cass. n. 11645/2021, e la giurisprudenza ivi richiamata in motivazione).

Ulteriore corollario del principio è l’orientamento secondo cui il datore di lavoro pubblico, a differenza di quello privato, è tenuto a ripetere le somme corrisposte *sine titulo* e che, per la particolare natura del rapporto nell’impiego pubblico fra contratto collettivo ed individuale, la restituzione non è subordinata alla previa dimostrazione di un errore riconoscibile non imputabile al datore medesimo.

Sui doveri che dal rapporto derivano in capo al dipendente pubblico, è stato ribadito il principio secondo cui “i pubblici impiegati sono al servizio della Nazione” e, quindi, devono finalizzare la loro condotta al perseguimento dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione; non a caso, come ha osservato la collega Di Paolantonio in una relazione tenuta recentemente alla Scuola superiore della Magistratura, il legislatore, nel modificare con la l. n. 190/2012 l’art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, ha individuato le finalità da perseguire attraverso il codice di comportamento richiamando la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico.

L’aspetto più evidente tuttavia si trova nella funzionalizzazione del potere disciplinare a finalità etiche e di tutela del buon andamento, dell’imparzialità e dell’immagine pubblica dell’amministrazione; la volontà del legislatore di riaffermare il ruolo centrale della fonte legale superando la tendenziale omogeneità della disciplina con quella dettata per l’impiego privato, che aveva caratterizzato la prima contrattualizzazione, è ben espressa dall’art. 55, nella parte in cui afferma l’imperatività delle regole dettate dallo stesso articolo e da quelli seguenti e richiama gli artt. 1339 e 1419 c.c. al fine di assicurare l’immediata conformazione della contrattazione collettiva alla legge, conformazione ottenuta attraverso la previsione della nullità delle clausole contrattuali in contrasto con la disciplina normativa e con l’attivazione dei meccanismi di inserzione e sostituzione automatica.

Corollari di tali principi sono la piena obbligatorietà dell’azione disciplinare nel lavoro pubblico in contrapposizione alla facoltatività dell’azione disciplinare del lavoro privato, (obbligatorietà che, come precisato da Cass. n. 14245/2019, discende, prima ancora che dalla disposizione di cui all’art. 55-*sexies* del d.lgs. n. 165/2001, dai principi costituzionali di cui all’art. 97); obbligatorietà ulteriormente rafforzata dalla previsione del dovere del dirigente di assumere l’iniziativa disciplinare, dovere corredato dalla previsione della responsabilità disciplinare per il mancato o l’errato esercizio di tale potere (artt. 55, c. 1, 55-*sexies*, c. 3, 55-*quater*, c. 3-*quinquies*) (in argomento, cfr. Cass. n. 27387/2018 e n. 8722/2017). Quest’ultima decisione ha appunto riaffermato che, nell’impiego pubblico contrattualizzato, il principio dell’obbligatorietà dell’azione disciplinare esclude che l’inerzia del datore di lavoro possa far sorgere un legittimo affidamento nella liceità della condotta, ove la stessa contrasti con precetti imposti dalla legge, dal codice di comportamento o dalla contrattazione collettiva.

Mi sembra particolarmente interessante, in quanto scolpisce il ruolo dell’interesse pubblico nel procedimento disciplinare, la disposizione di cui all’art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, c. 2-*bis*, disposizione che prevede che il giudice, in caso di annullamento della sanzione disciplinare per difetto di proporzionalità, “può” rideterminare la sanzione “tenendo conto della gravità del comportamento e dello specifico interesse pubblico violato”.

Fra le tante decisioni che hanno affermato la spiccata specialità del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato ha sicuramente carattere paradigmatico la sentenza n. 11868/2016 della Sezione lavoro, relativa alla non applicabilità al lavoro pubblico delle modifiche all’art. 18 dello Statuto dei lavoratori apportate dalla riforma Fornero (l. n. 92/2012).

In tale sentenza si legge in particolare che nel settore pubblico il potere di risolvere il rapporto di lavoro è circondato da garanzie e limiti che sono posti non solo e non tanto nell’interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi. Viene cioè in rilievo non l’art. 41 Cost., cc. 1 e 2, bensì l’art. 97, che impone di assicurare il buon andamento l’imparzialità dell’amministrazione pubblica.

Soluzione che, se apparisse giustificata dall’applicazione dei principi teorici sopra accennati, potrebbe tuttavia apparire eccessivamente rigida nel caso in cui l’illegittimità del licenziamento discenda da ragioni esclusivamente formali, ossia dal mancato rispetto delle regole del procedimento.

A questa preoccupazione non sembra sia stato particolarmente sensibile il legislatore che, con l’art. 21 del d.lgs. n. 75/2017 (uno dei decreti attuativi della riforma Madia, l. n. 124/2015) ha riconosciuto in ogni caso la tutela reale. È stato inoltre escluso che il dipendente pubblico possa rinunciare alla reintegra, esercitando l’opzione prevista dal c. 3 del riformato art. 18. L’esclusione trova il suo fondamento teorico nei principi sopra richiamati, perché se la reintegrazione nell’impiego pubblico contrattualizzato è finalizzata non solo e non tanto a tutelare il dipendente, ma anche e soprattutto a garantire l’efficienza e l’economicità dell’azione delle pubbliche amministrazioni, è evidente che il

lavoratore non può essere lasciato arbitro di decidere al riguardo, per cui il diniego di riprendere servizio determinerà l'estinzione del rapporto, senza che nessun onere aggiuntivo possa essere posto a carico della pubblica amministrazione.

L'unica attenuazione della suddetta rigidità può rinvenirsi nella disposizione di cui al c. 9-ter dell'art. 55-bis, con la quale il legislatore, pur ribadendo, nella versione definitiva, la pretertorietà dei termini iniziale e finale, ha escluso che la violazione delle disposizioni sul procedimento previste dagli articoli da 55 a 55-quater possa determinare la decadenza dall'azione disciplinare e l'invalidità degli atti e della sanzione, purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente.

Mi sia consentito illustrare brevemente le modalità operative adottate nella Sezione lavoro, che ho l'onore di presiedere, che hanno consentito alla Corte di operare positivamente in un contesto reso particolarmente difficile, da un lato dalla complessità del plesso normativo di riferimento e, dall'altro, dal peso enorme del contenzioso che la sezione si trova a dover gestire.

Innanzitutto, la specializzazione. Nell'ambito della Sezione lavoro è stata creata un'area dedicata specificamente al rapporto di lavoro pubblico alla quale sono stabilmente addetti un presidente (non titolare), un numero limitato di consiglieri ed una struttura finalizzata all'esame preliminare dei ricorsi che riguardano la materia, struttura composta da un consigliere esperto, da un assistente di studio distaccato dal Massimario e da tirocinanti.

Il collegio, tendenzialmente fisso, con alto tasso di specializzazione, consente una maggiore capacità di approfondimento e al tempo stesso garantisce maggiore stabilità (e quindi prevedibilità) delle decisioni, maggiore coerenza e miglior coordinamento della giurisprudenza e, quindi, consente di innalzare il livello di nomofilachia della Corte.

Risultato, questo, reso possibile anche dalla specializzazione della struttura dedicata all'esame preliminare dei ricorsi, coordinata da un consigliere particolarmente competente, che opera in stretta collaborazione col presidente responsabile della formazione dei ruoli di udienza. Questi ultimi vengono fissati sulla base di direttive emanate dal presidente titolare all'esito di confronto con tutti i magistrati della sezione, in sede di riunioni sezionali appositamente indette. Ad esempio, si utilizza una selezione diacronica dei ricorsi concernenti analoghe problematiche giuridiche al fine di organizzare udienze tematiche con finalità nomofilattiche.

A ciò si aggiunga una stretta collaborazione con la VI Sezione civile, alla quale è demandato non solo il compito di eliminare i ricorsi inammissibili e quelli che comportano la soluzione di problematiche giuridiche sulle quali si è già formato un orientamento nella giurisprudenza di legittimità, ma anche quello, di non minore rilevanza, di segnalare alla Sezione lavoro quei ricorsi che, per ragioni finalizzate all'esercizio della nomofilachia, meritano una trattazione urgente.

Infine, l'uso accentuato degli strumenti informatici. L'assistente di studio, coadiuvato dai tirocinanti, provvede a inserire i risultati dell'esame preliminare in un apposito archivio informatico esistente nell'ambito del sistema informatico della Corte di cassazione (c.d. Sic), e ciò non solo rende possibile un'analisi immediata dell'intero contenzioso sulla base degli strumenti informatici, ma soprattutto facilita gli accorpamenti nella trattazione dei ricorsi e, in estrema sintesi, consente una migliore gestione del contenzioso finalizzata, come nel caso della Sezione lavoro, all'abbattimento dell'arretrato.

IL CONTENZIOSO SUL PUBBLICO IMPIEGO NEL GIUDIZIO AMMINISTRATIVO

Elena Quadri ()*

Prima di affrontare il tema che mi è stato assegnato è opportuno evidenziare l'importanza del rapporto di pubblico impiego, finalizzato, a differenza di quello privato, al perseguimento del pubblico interesse, e che richiede, dunque, la massima competenza del pubblico dipendente.

Alla professionalizzazione e qualificazione della pubblica amministrazione devono, quindi, tendere tutte le procedure concorsuali per l'assunzione nell'ambito del pubblico impiego, anche quelle semplificate previste dai decreti legge emanati di recente in tema di Pnrr, finalizzate alla sollecita instaurazione di rapporti di lavoro con giovani professionisti, sempre previa accurata e attenta verifica della sussistenza dei presupposti di preparazione, idoneità e competenza.

Nell'affrontare il tema della giurisdizione amministrativa in materia di pubblico impiego è necessario fare una breve premessa sui principi generali in tema di riparto di giurisdizione e di giustizia amministrativa.

Per l'art. 24 Cost. "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi", e per l'art. 103 della stessa Carta costituzionale, al giudice amministrativo è riconosciuta la giurisdizione per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, degli interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi. Infine, l'art. 113 Cost. prevede che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria ed amministrativa.

L'art. 7 c.p.a., in attuazione dei suddetti principi costituzionali, nonché delle note pronunce della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006, devolve al giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto interessi legittimi (e, nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva, anche diritti soggettivi), concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, che riguardano, dunque, provvedimenti, atti, accordi o comportamenti, comunque riconducibili all'esercizio di tale potere, posti in essere dalla pubblica amministrazione.

Nelle ipotesi in cui, invece, si sia al di fuori dalla sfera del potere amministrativo, il privato è titolare di un diritto soggettivo e ne consegue la giurisdizione del giudice ordinario.

Si rinviene la giurisdizione del giudice amministrativo, dunque, in tutti i casi in cui si è in presenza dell'esercizio del potere autoritativo da parte dell'amministrazione, mentre a fronte di un atto paritetico, o quando il potere si è ormai esaurito, la giurisdizione si radicherà innanzi al giudice ordinario.

I suddetti principi ricevono applicazione anche in materia di pubblico impiego.

Il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Testo unico sul pubblico impiego), nel completare il processo di privatizzazione del pubblico impiego, ha conferito all'amministrazione i poteri del datore di lavoro privato, prevedendo, all'art. 2, che i rapporti di lavoro di pubblico impiego siano di norma disciplinati dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nonché regolati per contratto, salve le disposizioni contenute nel medesimo decreto legislativo, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. L'art. 3 Tupi elenca, peraltro, categorie di pubblici impiegati sottratti al regime di privatizzazione, come ad esempio i magistrati e gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e prefettizia.

In ordine al riparto di giurisdizione, l'art. 63 Tupi attribuisce alla giurisdizione del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro "tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni", incluse le assunzioni al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali, la responsabilità dirigenziale e le indennità di fine rapporto, "ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti", dunque tutte le controversie relative al pubblico impiego privatizzato. Devolve, inoltre, a tale giudice le controversie relative a comportamenti antisindacali dell'amministrazione e le controversie in tema di contrattazione collettiva.

Sono, invece, devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti della pubblica amministrazione, nonché quelle relative ai rapporti di lavoro non privatizzati, ai sensi dell'art. 3: tale giurisdizione è espressamente definita dal legislatore come esclusiva all'art. 133, c. 1, c.p.a. Rispetto a tali controversie, dunque, il giudice amministrativo avrà piena cognizione, sia con riferimento a posizioni di diritto soggettivo, che di interesse legittimo.

Da ciò si evince la nota distinzione tra atti di "macroorganizzazione", con i quali l'amministrazione esercita un potere pubblico fissando l'organizzazione fondamentale degli uffici, individuando quelli di maggiore rilievo e le modalità di conferimento della titolarità dei medesimi, e determinando le dotazioni organiche complessive, da quelli di "microorganizzazione", che si pongono in rapporto di attuazione o comunque in linea con i primi, con cui l'amministrazione, senza esercitare un potere pubblico autoritativo, si limita ad emanare atti di gestione del personale, ponendosi nella stessa posizione di un privato datore di lavoro.

(*) Consigliere del Consiglio di Stato.

Nel primo caso, la giurisdizione sarà devoluta al giudice amministrativo, poiché si è in presenza di interessi legittimi, mentre nel secondo caso sarà attribuita al giudice ordinario, in presenza di diritti soggettivi.

Riguardo alla natura della giurisdizione amministrativa nei casi di cui al c. 4 dell'art. 63, la tesi maggioritaria ritiene che tale ipotesi di giurisdizione rientri nell'ambito della generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo e non di quella esclusiva, come invece per il caso delle controversie del personale di cui all'art. 3, atteso che tale ultimo tipo di giurisdizione deve essere previsto espressamente dalla legge (come, appunto, per il caso del personale pubblico non privatizzato), senza che possa ricavarsi in via interpretativa. Da ciò consegue che la giurisdizione ai sensi dell'art. 63, c. 4, concerne soltanto interessi legittimi.

La giurisdizione è, dunque, attribuita al giudice amministrativo quando viene direttamente impugnato l'atto di macroorganizzazione (ad esempio, l'atto di ridefinizione della pianta organica) che sia autonomamente lesivo della posizione giuridica fatta valere. Ad esempio, le Sezioni unite della Corte di cassazione (ord. 31 maggio 2016, n. 11387) hanno affermato che spetta alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto l'impugnazione da parte di un dirigente di atti di macroorganizzazione correlati all'esercizio di poteri autoritativi (nella specie, rivolti a ridefinire le strutture amministrative e a stabilire i criteri e le modalità di attribuzione degli incarichi dirigenziali) al fine di ottenerne l'annullamento, avendo tale controversia ad oggetto una posizione di interesse legittimo, rispetto alla quale il rapporto di lavoro non costituisce l'effettivo oggetto del giudizio, perché gli effetti pregiudizievoli derivano direttamente dall'atto presupposto (espressione del potere autoritativo della pubblica amministrazione) di cui si contesta la legittimità e non dagli atti di microorganizzazione adottati a valle.

In relazione alla distinzione tra controversie concernenti procedure concorsuali "per l'assunzione", devolute alla giurisdizione amministrativa, e controversie concernenti "l'assunzione al lavoro", devolute alla giurisdizione ordinaria, secondo le Sezioni unite della Corte di cassazione (ord. 23 marzo 2017, n. 7483), al fine di individuare l'ambito delle controversie in materia di procedure concorsuali riservate alla giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 63, c. 4, Tupi, è necessario adottare una nozione ristretta di "procedure concorsuali". In particolare, rientrerebbero nella giurisdizione del giudice amministrativo solo le controversie attinenti agli atti adottati dalla pubblicazione del bando sino all'approvazione della graduatoria finale. Le controversie riguardanti atti a valle dell'approvazione della graduatoria sarebbero sottoposte, invece, alla giurisdizione del giudice ordinario. Tali controversie, infatti, avrebbero ad oggetto determinazioni assunte con la capacità del datore di lavoro privato, a fronte delle quali sarebbero configurabili diritti soggettivi all'assunzione.

Nel primo caso, invero, viene in rilievo una procedura concorsuale per l'assunzione di coloro che sono portatori di un interesse legittimo contrapposto al potere pubblico e discrezionale dell'amministrazione, mentre, a seguito dell'approvazione della graduatoria, si controverte su procedure concernenti "l'assunzione", poiché in capo ai vincitori sorge un vero e proprio diritto soggettivo all'assunzione, su cui ha giurisdizione il giudice ordinario.

Con l'approvazione della graduatoria, infatti, può considerarsi esaurito l'ambito del procedimento amministrativo (e quindi all'attività autoritativa della pubblica amministrazione). All'approvazione della graduatoria segue, dunque, una fase in cui i comportamenti dell'amministrazione sono espressione del potere negoziale che la stessa esercita nella veste di datrice di lavoro. Tali atti, quindi, devono essere valutati alla stregua dei principi civilistici in tema di adempimento delle obbligazioni, tra cui quelli di correttezza e buona fede. Ne deriva, ad esempio, che se l'amministrazione, a valle dell'approvazione della graduatoria di un concorso, modifica o ritira l'atto di conferimento di un incarico dirigenziale, esercita un potere privatistico e non un potere amministrativo di autotutela.

Dunque, generalmente il superamento di un concorso pubblico consolida in capo all'interessato una situazione giuridica individuale di diritto soggettivo all'assunzione, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario per gli atti che la pubblica amministrazione adotta nella qualità di datore di lavoro in seguito all'approvazione della graduatoria concorsuale. Fa eccezione il caso della procedura concorsuale concernente l'assunzione di personale facente parte del pubblico impiego non privatizzato ricompreso nell'elenco di cui all'art. 3 Tupi, in cui, anche con riferimento a controversie che abbiano ad oggetto atti che si pongono a valle dell'approvazione della graduatoria, la giurisdizione è devoluta al giudice amministrativo, perché giurisdizione esclusiva.

Molto dibattuta è stata la tematica del riparto di giurisdizione in tema di procedura concorsuale per l'assunzione ai pubblici impieghi.

In relazione ai concorsi per soli esterni è sempre stata pacifica l'attribuzione al giudice amministrativo delle controversie insorte fino al momento dell'approvazione della graduatoria, mentre molto si è discusso con riferimento agli atti dei concorsi per esterni ma con quota di riserva per gli interni e sui concorsi riservati totalmente ai membri interni dell'amministrazione.

La giurisprudenza della Corte di cassazione in diverse pronunce è approdata alla conclusione per cui sono devolute alla giurisdizione amministrativa anche le controversie riguardanti i concorsi con solo una quota di riserva agli interni, mentre per quelli totalmente riservati bisogna distinguere tra le progressioni verticali, in cui l'espletamento del concorso, comportando il passaggio da una fascia all'altra, implica l'adozione di un atto di macroorganizzazione con spendita di potere pubblico, e che sono, dunque, devolute alla giurisdizione amministrativa, e le progressioni orizzontali, in cui il concorso, provocando il passaggio ad una qualifica diversa ma sempre all'interno della stessa area, non si sostanzia in una vera e propria procedura selettiva, ma in un mero atto di gestione del personale, e che sono quindi devolute

alla giurisdizione ordinaria. Anche le ipotesi di assunzioni obbligatorie sono devolute alla giurisdizione ordinaria, atteso che, in tali casi, l'amministrazione esercita un mero potere ricognitivo in ordine alla presenza dei presupposti di legge, essendo, dunque, al cospetto di diritti soggettivi.

Riguardo alle controversie concernenti le assegnazioni del personale in mobilità, nei casi di espletamento di una preliminare procedura selettiva, la giurisdizione è devoluta al giudice amministrativo. Nelle ipotesi in cui tale procedura selettiva manchi, invece, mentre il giudice amministrativo ha la giurisdizione sulle controversie riguardanti la determinazione delle dotazioni organiche degli uffici mediante l'individuazione dei posti vacanti da coprire, poiché con tali atti l'amministrazione pone in essere atti di macroorganizzazione, sono devolute al giudice ordinario le controversie che concernono l'assegnazione del personale, che si sostanzia in un mero atto di gestione.

Per un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, inoltre, ai sensi dell'art. 63, c. 4, d.lgs. n. 165/2001, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo anche sulle controversie relative a procedure concorsuali per l'assunzione di lavoratori ove la procedura comparativo-selettiva sia fondata sull'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, atteso che tali controversie concernono comunque procedure concorsuali indette da un'amministrazione pubblica per il reclutamento di qualificati collaboratori, a prescindere dalla tipologia dell'instaurando rapporto lavorativo, con la redazione di una finale graduatoria di merito.

“Nella nozione di ‘assunzione di dipendenti pubblici’ debbono ritenersi incluse non soltanto le procedure concorsuali volte all'assunzione di lavoratori subordinati, ma anche quelle aventi specificamente a oggetto il conferimento di incarichi ex art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, o di incarichi similari, assegnati a esperti qualificati mediante contratti di lavoro parasubordinato, di natura occasionale o coordinata e continuativa, per far fronte alle medesime esigenze cui ordinariamente sono preordinati i lavoratori subordinati della pubblica amministrazione. La giurisdizione amministrativa, infatti, va affermata ogni qualvolta la controversia riguardi una procedura concorsuale o selettiva indetta da un'amministrazione pubblica per la scelta e il reclutamento di qualificati collaboratori, quale che sia la tipologia dell'instaurando rapporto lavorativo, a condizione che si svolga una procedura comparativa e sia redatta, infine, una graduatoria di merito” (cfr. Tar Puglia, Sez. I, 24 luglio 2020, n. 1037; Tar Molise, 15 maggio 2020, n. 136), dovendosi ricomprendere nella nozione di “assunzione di dipendenti pubblici” non solo le procedure concorsuali volte all'assunzione di lavoratori subordinati, ma anche quelle aventi specificamente a oggetto il conferimento di incarichi assegnati ad esperti qualificati mediante contratti di lavoro parasubordinato, di natura occasionale o coordinata e continuativa, per far fronte alle medesime esigenze cui ordinariamente sono preordinati i lavoratori subordinati della pubblica amministrazione.

Anche in tali casi, invero, la valutazione dei titoli e la relativa attribuzione dei punteggi ai concorrenti avvengono sulla base di un apprezzamento discrezionale della commissione, sussistendo, quindi, posizioni soggettive qualificabili come di interesse legittimo.

Con l'approvazione della graduatoria concorsuale, che indica la successione degli idonei secondo l'ordine di merito, si conclude la fase procedimentale amministrativa, devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, e prende avvio la fase relativa all'immissione in servizio, previa sottoscrizione del contratto, devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario.

Nel caso di annullamento della graduatoria, sia di ufficio, in autotutela, che in seguito alla decisione del giudice amministrativo, con travolgimento di tutti gli atti consequenziali, compreso il contratto di lavoro, l'annullamento ha efficacia *erga omnes*, a meno che il vizio che lo ha determinato riguardi solo la posizione di un singolo candidato. In base al principio *utile per inutile non vitiatur* vanno ripetute solo le operazioni ritenute illegittime, e dunque annullate, nonché quelle consequenziali, rimanendo valide ed efficaci le operazioni concorsuali che siano oggettivamente indipendenti rispetto a quelle illegittime.

Riguardo all'impugnazione degli atti riguardanti le fasi concorsuali, generalmente l'approvazione della graduatoria segna il limite oltre il quale sussiste la giurisdizione del giudice ordinario. Permane, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo nel caso di annullamento della graduatoria operato in via di autotutela, o comunque nell'ipotesi in cui sia stato posto in essere un atto di autotutela che incida sulla validità della procedura concorsuale, mediante l'adozione di un *contrarius actus*, la cui legittimità deve essere verificata dal giudice amministrativo (Cass., S.U., 26 febbraio 2010, n. 4648).

Nel caso in cui il ricorrente non chieda il riconoscimento del diritto all'assunzione, né metta in discussione i principi giurisprudenziali concernenti l'assenza di un obbligo al reclutamento pur in presenza di una graduatoria, ma si limiti a contestare la legittimità dell'atto di autotutela con il quale l'amministrazione procedente abbia annullato il bando di concorso e la deliberazione di programmazione del fabbisogno del personale, la giurisdizione è devoluta al giudice amministrativo (cfr. Tar Calabria, 2 maggio 2017, n. 709).

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, inoltre, fino all'immissione in servizio e alla nomina l'amministrazione ha il potere di non procedere alla nomina e di annullare la procedura concorsuale e la relativa graduatoria, in presenza di valide e motivate ragioni di interesse pubblico che facciano venir meno la necessità o l'opportunità di copertura del posto, dovendo il giudice adito valutare la ragionevolezza di tali scelte e la coerenza delle scelte successivamente compiute (Cons. Stato, Sez. VI, 3 luglio 2014, n. 3359).

Infine, ai sensi dell'art. 63, c. 4, d.lgs. n. 165/2001, come già previsto dall'art. 68 d.lgs. n. 29/1993, nel testo sostituito dall'art. 29 d.lgs. n. 80/1998, al giudice amministrativo sono devolute, in sede di giurisdizione generale di legittimità,

le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche riguardo ai rapporti di lavoro privatizzati (Cass., S.U., 15 gennaio 2010, n. 529).

Con riferimento al riparto di giurisdizione in tema di posizione ricoperta dagli idonei nella graduatoria concorsuale e di "scorrimento della graduatoria", deve premettersi che il legislatore, con numerosi interventi normativi, ha previsto il periodo massimo di vigenza delle graduatorie e che, in relazione al riconoscimento o meno della prevalenza dell'interesse degli idonei non vincitori allo scorrimento della graduatoria rispetto alla scelta dell'amministrazione di coprire i posti vacanti con un nuovo concorso, la giurisprudenza ha avuto un andamento altalenante.

Per un primo orientamento, non sussisterebbe l'obbligo di scorrimento delle graduatorie, trattandosi di una mera ed eccezionale facoltà dell'amministrazione, non superabile nemmeno a fronte dei maggiori costi economici e di tempo delle nuove procedure concorsuali (cfr. Cons. Stato, 11 ottobre 2005, n. 5637; 19 febbraio 2010, n. 668; Tar Lazio, Sez. I-*quater*, 18 luglio 2008, n. 6956); per un secondo indirizzo, invece, inizialmente espresso dalla Corte di cassazione (S.U., 29 settembre 2003, n. 14529) e poi recepito anche dal Consiglio di Stato (Ad. plen., 28 luglio 2011, n. 14), la prevalenza del concorso pubblico rispetto all'assunzione degli idonei si baserebbe su un'interpretazione letterale e restrittiva delle norme in materia, ormai superata alla stregua dell'evoluzione normativa.

Per l'orientamento più recente, invero, la scelta di una nuova procedura concorsuale è da motivare analiticamente, come ipotesi eccezionale, in quanto lo scorrimento è ritenuto maggiormente rispondente alle esigenze di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, in considerazione della mancanza di personale in tutte le amministrazioni, che le induce ad optare per la via più rapida per le nuove assunzioni, considerati i tempi lunghi necessari per bandire e portare a compimento nuovi concorsi.

Pertanto, mentre i vincitori di un concorso vantano un diritto soggettivo all'effettiva assunzione, tutelabile innanzi al giudice ordinario (cfr. Cass., S.U., 11 gennaio 2007, n. 307), la prevalente giurisprudenza è orientata nel riconoscere agli idonei una mera posizione di interesse legittimo allo scorrimento della graduatoria, e addirittura in passato, come visto, per un orientamento minoritario, la posizione degli idonei è stata ritenuta di mera aspettativa, non tutelabile in sede giudiziaria (cfr. Cons. Stato, 1 marzo 2005, n. 794; Tar Lazio, Sez. I-*quater*, 24 agosto 2006, n. 7425).

Breve rassegna giurisprudenziale

Riparto di giurisdizione in tema di posizione ricoperta dagli idonei nella graduatoria concorsuale e di "scorrimento della graduatoria"

Cons. Stato, Sez. II, 27 gennaio 2021, n. 824

Tutte le questioni relative al mero scorrimento delle graduatorie, coinvolgendo il diritto soggettivo all'assunzione, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, mentre le questioni in cui si controverte in ordine alla legittimità dell'esercizio del potere pubblico inerente alla decisione se indire un concorso o utilizzare una determinata graduatoria appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Cons. Stato, Sez. VI, 19 febbraio 2021, n. 1503

La regola generale per le assunzioni di personale pubblico, sancita da ultimo dall'art. 3, c. 87, l. 24 dicembre 2007, n. 244 – che ha aggiunto il c. 5-*ter* all'art. 35 d.lgs. n. 165/2001 – è quella in base alla quale le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Pertanto, in presenza di graduatorie valide ed efficaci, alla provvista di nuovo personale l'amministrazione deve provvedere normalmente attraverso lo scorrimento delle stesse. La possibilità di bandire un nuovo concorso costituisce ipotesi eccezionale, considerata con sfavore dal legislatore più recente, in quanto contraria ai principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, principi applicabili anche alla fase organizzativa in cui l'amministrazione stabilisce tempi e modalità con cui far luogo alla provvista di nuovo personale.

Cons. Stato, Sez. V, 29 gennaio 2020, n. 718

Deve innanzitutto ricordarsi che, come dedotto dall'appellante, in ordine alle modalità di copertura dei posti in organico da parte delle pubbliche amministrazioni, si è pronunciato questo Consiglio in Adunanza plenaria con la decisione n. 14 del 28 luglio 2011, che ha fornito le seguenti statuizioni: "*In presenza di una graduatoria concorsuale valida ed efficace, la pubblica amministrazione gode di ampia discrezionalità sull'an della copertura di posti vacanti ulteriori a quelli banditi con il concorso, mentre deve sempre motivare in ordine alle modalità prescelte per il reclutamento, tenendo nel massimo rilievo il generale favore dell'ordinamento per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei in precedenti concorsi, che costituisce la modalità ordinaria di provvista del personale e recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto, o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono essere puntualmente enucleate nel provvedimento di indizione di un nuovo concorso*".

La sentenza appellata ha affermato che, ai fini della decisione del caso di specie, non può farsi riferimento ai principi di diritto contenuti nella pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 14/2011, in quanto lo stesso presenterebbe peculiarità che ne precludono l'applicazione. In particolare: a) osterebbe una circostanza di ordine temporale, in quanto il comune ha adottato la censurata determinazione di indizione del nuovo concorso quando l'orientamento giurisprudenziale prevalente la legittimava; per cui, per il principio del *tempus regit actum*, la legittimità dell'operato dell'amministrazione dovrebbe essere vagliata con esclusivo riferimento al quadro normativo e

giurisprudenziale dell'epoca; b) osterebbe una ragione di ordine fattuale, atteso che il posto si è reso vacante perché l'originario vincitore non ha superato il periodo di prova ed inoltre nel precedente concorso non furono accertate le capacità riguardanti gli aspetti relativi alle mansioni di cantoniere e seppellitore; c) osterebbe, infine, una ragione di ordine motivazionale: essendo stato specificato che la scelta della persona che ricoprirà il posto vacante possa essere maggiormente garantita da un nuovo concorso in cui vengano accertate le capacità del candidato nello svolgimento dell'intero servizio, sarebbe stata data contezza delle ragioni giustificatrici dell'operato dell'amministrazione e sarebbero stati soddisfatti i parametri motivazionali richiesti dall'Adunanza plenaria n. 14/2011.

Per l'appellante la sentenza è erronea per aver ritenuto inapplicabile l'indirizzo fornito dalla decisione dell'Adunanza plenaria n. 14/2011 e, dunque, per aver ritenuto irrilevanti le censure di illegittimità per violazione dell'obbligo di scorrimento della graduatoria e dei principi di economicità, buon andamento e difetto di motivazione, oltre che per omessa valutazione dei dedotti vizi di eccesso di potere per contraddittorietà e irragionevolezza manifesta, nonché per sviamento e mancanza di interesse pubblico. Inoltre, sempre per l'appellante, il principio *tempus regit actum* non rilevarebbe in questa sede, ricevendo applicazione in relazione alle norme vigenti e non agli orientamenti della giurisprudenza. Infine, le motivazioni della scelta di indire un nuovo concorso ritenute pregnanti dal giudice di prime cure sarebbero del tutto irrilevanti o, comunque, insufficienti.

L'appello è fondato.

Con motivazione circolare e tautologica il provvedimento impugnato ricava le ragioni della scelta dell'opzione del concorso dalle deliberazioni della giunta n. 111 del 28 dicembre 2010 e del dirigente del 31 dicembre 2010, che pongono in luce: "*che la scelta della persona che ricoprirà il posto in oggetto possa essere maggiormente garantita da un concorso pubblico per esami in cui vengano accertate le capacità dei candidati nello svolgimento dell'intero servizio (autista-cantoniere-seppellitore) anziché dal semplice scorrimento della graduatoria nell'analogo concorso precedente*". Tale scelta è illegittima, alla luce del succitato orientamento dell'Adunanza plenaria n. 14/2011.

La sentenza appellata ha fornito una sorta di interpretazione autentica sulla eseguibilità del dictum dell'Adunanza plenaria, in più dichiarando in maniera vincolata quale fosse la precedente giurisprudenza prevalente.

Invece, l'indirizzo giurisprudenziale risultante dalle pronunce dell'Adunanza plenaria è nomofilattico, e, dunque, allo stesso devono attenersi tutti i giudici amministrativi nei giudizi pendenti. È, inoltre, fisiologico che lo stesso abbia carattere dichiarativo *ex tunc*, trattandosi di attività interpretativa.

La motivazione dell'indizione del nuovo concorso fornita dal comune, ravvisata come sufficiente dal giudice di prime cure, è totalmente euristica, cioè tautologica e basata su petizioni di principio, e cioè sul fatto che solo il nuovo concorso risulterebbe il mezzo idoneo per accertare l'idoneità dei candidati a ricoprire il posto, mentre, per contro, lo scorrimento della graduatoria del concorso precedente non lo sarebbe. E questo, nonostante il posto da coprire per il quale era stato espletato il precedente concorso fosse lo stesso ed il nuovo bando approvato per nulla differisse dal precedente, essendo rimasti immutati sia i requisiti di partecipazione che le modalità di selezione e le prove d'esame dallo stesso previste, a nulla rilevando le domande poi sottoposte nel concreto ai candidati nella prova orale.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va accolto il ricorso di prime cure.

Stabilizzazione

Cons. Stato, Sez. VI, 5 febbraio 2021, n. 1108

L'art. 1, cc. 519 ss., e 558 ss., l. n. 296/2006, consente alle pubbliche amministrazioni di stabilizzare il personale assunto a tempo determinato in deroga alle normali procedure di reclutamento, secondo un duplice canale di reclutamento, e segnatamente:

i) "le amministrazioni, con riguardo al personale da stabilizzare che ha già sostenuto procedure selettive di tipo concorsuale, non 'bandiscono' concorsi, ma devono limitarsi a dare 'avviso' della procedura di stabilizzazione e della possibilità degli interessati di presentare la domanda";

ii) "diversamente, ove il personale non abbia già superato prove concorsuali, e il numero dei posti oggetto della stabilizzazione sia inferiore a quello dei soggetti aventi i requisiti, l'amministrazione può fare ricorso ad una selezione onde individuare il personale da assumere".

I bandi impugnati, nell'assoggettare indistintamente alle prove di concorso anche tutto il personale già in passato assunto a tempo determinato mediante procedure selettive di natura concorsuale, risultano illegittimi perché in contrasto con la disposizione normativa sopra richiamata, la quale spiega efficacia precettiva anche nei confronti degli enti universitari, che non possono disapplicarla invocando la propria autonomia funzionale.

Cons. Stato, Sez. III, 3 febbraio 2020, n. 872

In vista dell'espressa finalità di superare il precariato nelle pubbliche amministrazioni, perseguita dall'art. 20 d.lgs. n. 75/2017, è da considerarsi legittima l'esclusione, dall'elenco degli aspiranti alla stabilizzazione, del dipendente che, nelle more delle relative procedure, sia stato assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato da altra pubblica amministrazione.

Cons. Stato, Sez. III, 18 ottobre 2019, n. 7070

Dal combinato disposto degli artt. 4, c. 6, d.l. 101/2013 e 1, c. 3-*bis*, d.l. 244/2016 non deriva alcun limite quantitativo del 50 per cento di posti assegnabili mediante stabilizzazione, a cui dovrebbe corrispondere un analogo budget di posti (individuati per singoli livelli giuridico-professionali) da assegnare con una contestuale e parallela procedura concorsuale accessibile all'esterno.

Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4975

Le procedure di stabilizzazione mediante assunzione diretta possono rivolgersi soltanto ai titolari di rapporti di lavoro in senso stretto che determinano l'instaurazione di un rapporto di servizio alle dipendenze dell'amministrazione. Quindi, la volontà del legislatore di "valorizzare la professionalità acquisita con rapporto di lavoro a tempo determinato" non permette di comprendere nella procedura di stabilizzazione mediante accesso diretto di cui all'art. 20, c. 1, d.lgs. n. 75/2017 attività svolta sulla base di contratti per assegni di ricerca o meri contratti d'opera, essendo l'applicazione della disposizione limitata ai soli titolari di contratto di lavoro che determinano l'instaurazione di un rapporto di servizio, con almeno tre anni di servizio. L'attività di ricerca svolta sulla base di contratti per assegno di ricerca assume, invece, rilevanza nella stabilizzazione mediante partecipazione a procedure riservate disciplinate dall'art. 20, c. 2 per la quale il legislatore non manifestava la volontà di valorizzare la professionalità acquisita con una specifica tipologia di contratto, come nel comma precedente, ed ha utilizzato una terminologia più ampia e generica rispetto la fattispecie disciplinata nel primo comma.

Cons. Stato, Sez. V, 6 maggio 2015, n. 2271

Ai sensi dell'art. 63, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, incluse quelle concernenti l'assunzione al lavoro, ad eccezione, in base alla deroga di cui al quarto comma, delle controversie in materia di procedure concorsuali, le quali soltanto sono rimaste devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo; nella nozione di "procedura concorsuale" devono farsi rientrare tutte le sequenze procedimentali, comunque denominate, aperte ai soggetti in possesso di predeterminati requisiti soggettivi e caratterizzate da concorrenzialità fra i partecipanti alla selezione; conseguenzialmente appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario sia le controversie aventi ad oggetto il diritto alla stabilizzazione, che quelle aventi ad oggetto la mobilità esterna (relativa al trasferimento del dipendente pubblico tra enti del medesimo comparto o tra enti di comparti diversi), configurandosi quest'ultima come cessione del contratto di lavoro, che si verifica nel corso di un rapporto di lavoro già instaurato e non determina la costituzione di un nuovo rapporto di pubblico impiego o una nuova assunzione, ma comporta la sola modificazione soggettiva del rapporto di lavoro già in atto.

Mobilità

Cons. Stato, Sez. V, 21 settembre 2020, n. 5490

In tema di copertura dei posti di organico delle pubbliche amministrazioni, l'art. 30, c. 2-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 ha introdotto l'obbligo del preventivo esperimento della procedura di mobilità rispetto ad ogni altra procedura concorsuale, con la conseguente assunzione, in via prioritaria, di dipendenti provenienti da altre amministrazioni, mediante inquadramento nell'area funzionale e nella posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza; ciò significa che, nel vigente quadro ordinamentale, la mobilità è diventata lo strumento privilegiato per soddisfare il fabbisogno ordinario del personale nel settore pubblico.

Ammissioni con riserva

Cons. Stato, Sez. III, 29 ottobre 2019, n. 7410

L'ammissione con riserva alle prove di un concorso, anche quando il concorrente le abbia superate e risulti vincitore del concorso, è un provvedimento cautelare che non fa venir meno l'interesse alla definizione del ricorso nel merito, poiché tale ammissione è subordinata alla verifica della fondatezza delle sue ragioni e, cioè, "con riserva" di accertarne la definitiva fondatezza nel merito, senza, però, pregiudicare nel frattempo la sua legittima aspirazione a sostenere le prove, aspirazione che sarebbe irrimediabilmente frustrata se la sentenza a lui favorevole sopraggiungesse all'esaurimento della procedura concorsuale e fosse quindi, a quel punto, *inutiliter* data, vanificando l'effettività della tutela giurisdizionale.

Cons. Stato, Sez. VI, 31 marzo 2009, n. 1892

Il superamento degli esami di maturità assorbe il giudizio negativo di idoneità espresso dal Consiglio di classe, sospeso in sede giurisdizionale con l'ammissione con riserva del candidato agli esami stessi. Deve infatti ritenersi preminente la considerazione che l'esame di maturità, pur vertendo, all'epoca del giudizio, su di un numero di materie più limitato di quelle prese in considerazione dal Consiglio di classe, ha comportato ugualmente una valutazione globale dello studente, con l'apprezzamento anche del *curriculum* di questi, ivi inclusi i giudizi negativi manifestati dallo stesso Consiglio di classe nella fase prodromica. La commissione d'esame, pertanto, discostandosi, nel caso di specie, dal giudizio di non ammissione, supera ogni diversa valutazione circa la maturità del candidato in questione.

Cons. Stato, Sez. IV, 20 marzo 2009, n. 1698

La sanatoria legale introdotta dall'art. 4 c. 2-*bis*, d.l. 30 giugno 2005, n. 115, in base al quale conseguono ad ogni effetto l'abilitazione professionale o il titolo per il quale concorrono i candidati, in possesso dei titoli per partecipare al concorso, che abbiano superato le prove d'esame scritte e orali previste dal bando, anche se l'ammissione alle medesime o la ripetizione della valutazione da parte della commissione sia stata operata a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela, non è applicabile alle selezioni di stampo concorsuale propriamente detto (nella specie concorso interno per la nomina alla qualifica di vice commissario penitenziario del ruolo direttivo speciale del Corpo di Polizia penitenziaria), e ciò in quanto detta norma, facendo espresso riferimento alla "abilitazione" e al "titolo" riguarda le varie ipotesi di procedimenti finalizzati alla verifica della idoneità dei partecipanti allo svolgimento di una professione il cui esercizio risulti regolamentato nell'ordinamento interno, ma non riservato ad un numero chiuso di professionisti.

Cons. Stato, Sez. IV, 16 settembre 2008, n. 4358

Ai sensi dell' art. 4, c. 2-*bis*, d.l. 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni dalla l. 17 agosto 2005, n. 168, è improcedibile per sopravvenuto difetto d' interesse il ricorso proposto avverso la valutazione negativa delle prove scritte di esame per l' abilitazione all' esercizio della professione di avvocato nel caso in cui il candidato ammesso con riserva per effetto di un provvedimento cautelare del giudice adito, abbia poi superato sia le prove scritte, a seguito del loro riesame da parte della commissione, su disposizione del giudice, sia quelle orali.

GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA PANDEMICA SUL SISTEMA DELLE RESPONSABILITÀ NEL PUBBLICO IMPIEGO

Luigi Balestra (*)

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *La responsabilità erariale*. – 2.1. *Segue: il concetto di dolo*. – 3. *Le novità in materia di contratti pubblici*. – 4. *La responsabilità dirigenziale*. – 5. *Conclusioni*.

1. *Premessa*

Si insegna comunemente che cinque sono le forme di responsabilità in cui il pubblico dipendente, nell'esercizio delle sue funzioni, può incorrere (1): la responsabilità civile, qualora abbia cagionato a terzi un danno risarcibile per effetto di una condotta rilevante *ex art.* 2043 ss. c.c.; la responsabilità penale, allorché compia un fatto sussumibile in una fattispecie di reato (segnatamente, un reato c.d. proprio, che – in altre parole – presupponga una determinata qualifica); la responsabilità amministrativo-contabile, nell'eventualità in cui arrechi un danno erariale; la responsabilità disciplinare, ove risulti una violazione degli obblighi, contrattualmente previsti o legalmente sanciti, a cui sia consentito reagire esercitando il potere sanzionatorio di cui all'art. 2106 c.c. [come richiamato dall'art. 55, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*)]; infine, la responsabilità dirigenziale, configurabile limitatamente al personale con funzioni apicali, nell'ipotesi in cui non siano stati conseguiti i risultati prefissati dall'organo politico ovvero ci si sia discostati dalle direttive impartite dal medesimo.

L'emergenza pandemica ha condotto il legislatore ad adottare una serie di provvedimenti, nell'ambito dei quali sono state inserite significative disposizioni che hanno variamente interessato le plurime forme di responsabilità.

Paradigmatico è il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto semplificazioni). In apertura del medesimo si legge che, “al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza da Covid-19”, si rinviene la “straordinaria necessità ed urgenza” (2), di operare interventi, tra gli altri, diretti alla “semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni”.

In prima battuta, converrà anticipare che il termine “semplificazione” – quanto alle norme di interesse per il tema delle responsabilità nel pubblico impiego – appare, in verità, fuorviante.

(*) Professore ordinario in diritto privato presso l'Università Alma Mater Studiorum di Bologna, Vice Presidente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti. Lo scritto ripercorre alcune delle idee, con integrazioni e l'aggiunta delle note, sviluppate nella relazione al Convegno.

(1) V. Tenore, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, Giuffrè, 2013, XIII: “Il pubblico dipendente, nell'esercizio delle proprie funzioni, è esposto a cinque forme di responsabilità: civile, penale, amministrativo-contabile, disciplinare e, se dirigente, anche a quella dirigenziale”; in tal senso, essenzialmente, altresì L. Rainaldi, voce *Impiego pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, par. 19: “Con l'assunzione del servizio, il dipendente pubblico assume una serie di doveri ed obblighi [...] Alla violazione di tali doveri sono collegate specifiche responsabilità – penali, civili, contabili e amministrative – e, quindi, specifiche sanzioni”, salvo, poi, menzionare altresì la “responsabilità disciplinare la quale sussiste quando vi sia un comportamento del dipendente, doloso o colposo, contrario ai doveri di servizio”; nonché la “responsabilità propria dei soli dirigenti”, che “si aggiunge alla normale responsabilità [...] propria di tutti i dipendenti pubblici” (par. 16); nonché L. Martucci, *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2010, 48-49: “Alla luce di quanto emerge dal disposto dell'ordinamento costituzionale, si possono così individuare e distinguere tre principali forme di responsabilità: 1) responsabilità penale; 2) responsabilità patrimoniale; 3) responsabilità disciplinare”, precisando che “[l]a responsabilità patrimoniale a sua volta può assumere la forma di alcune specifiche tipologie: a) responsabilità amministrativa; b) responsabilità contabile; c) responsabilità civile”. Si noti, relativamente al rapporto tra responsabilità contabile e responsabilità amministrativa, quanto osservato da F. Staderini, voce *Responsabilità amministrativa e contabile*, *ivi*, par. 1, laddove si rimarca «la pluralità di espressioni usate per focalizzare concetti identici o analoghi e la diversità di significati attribuiti alle stesse locuzioni. Così nel *Nuovissimo Digesto Italiano* erano previste quattro distinte voci: “Responsabilità amministrativa”, “Responsabilità amministrativa patrimoniale”, “Responsabilità contabile” e “Responsabilità formale”. Giuseppe Alessi, redattore di tutte e quattro le voci, individuava la prima nella conseguenza alla trasgressione di doveri nei confronti della Pubblica Amministrazione comportante sanzioni amministrative, e, quindi, applicate da autorità amministrative in forma amministrativa; e teneva ben distinte le altre tre, che si caratterizzerebbero, invece, per l'accertamento giudiziale dell'illecito e l'esistenza di un danno patrimoniale risarcibile. Altri preferiva parlare di “responsabilità per danno erariale”, ravvisando nella caratteristica comune del danno alla finanza pubblica l'elemento unificatore delle diverse forme di responsabilità dei pubblici agenti verso l'Amministrazione. Infine, di recente, si è utilizzata la locuzione “responsabilità contabile” come sintesi verbale idonea a ricomprendere tutte le ipotesi di responsabilità sottoposte alla giurisdizione della Corte dei conti»; in tal senso, altresì, L. Schiavello, voce *Responsabilità contabile*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, par. 1: «Le responsabilità su cui si pronuncia il giudice contabile vengono comunemente distinte in “responsabilità contabile” (per antonomasia o in senso stretto), “responsabilità formale” e “responsabilità amministrativa”. Si tratta di locuzioni ormai acquisite nel linguaggio sia della giurisprudenza che della dottrina, ma che non esprimono significazioni convenzionalmente accettate e consolidate perché invece esiste da sempre incertezza, o addirittura confusione concettuale, su tutta la materia. Specialmente la locuzione “responsabilità contabile” ha una eterogeneità di significati che si ripercuote sui due altri termini della distinzione (responsabilità formale e responsabilità amministrativa)».

(2) Formula, chiaramente, di stile, onde giustificare l'adozione del decreto-legge nel rispetto dell'art. 77 Cost.

Il legislatore – come si preciserà nel prosieguo – ha provveduto a tipizzare specifiche ipotesi di responsabilità, correlandole al mancato rispetto di nuovi termini, all'inosservanza di quanto disposto da nuovi organi, al mancato raggiungimento di nuovi obiettivi; ha previsto, inoltre, nuove limitazioni di responsabilità e nuovi criteri in base ai quali valutare la sussistenza o meno della condotta illecita.

Può dunque affermarsi che le novità, sulle quali ci si appresta a riflettere, non rappresentino, globalmente considerate, un'autentica semplificazione (3). Esse costituiscono, piuttosto, un complesso di norme eterogenee, dalle quale emerge con un certo nitore il duplice obiettivo realmente perseguito dal legislatore: da una parte, introdurre un incisivo impulso all'attività dei dipendenti pubblici – e, quindi, della pubblica amministrazione – affinché essa si connoti in termini di efficacia e di efficienza, come l'art. 1 della l. n. 241/1990 da tempo richiede. Dall'altra, offrire adeguata protezione al dipendente pubblico al cospetto di una complessità crescente e spesso ingovernabile (4) (anche in ragione di un fenomeno di ipertrofia legislativa e, in pari tempo, di caos nel sistema delle fonti); con ciò assecondando l'esigenza di procedere – in una parola: agire – celermente nel contesto di un piano di ripresa che sia in grado di consentire non solo di archiviare gli effetti nefasti della pandemia, ma altresì di innescare processi idonei a dar vita a una nuova e innovativa visione del sistema Paese.

2. La responsabilità erariale

Addentrando nell'indagine sulle singole novità, è agevole constatare come le medesime abbiano riguardato primariamente la responsabilità c.d. erariale.

A tal riguardo, la disposizione, dalla cui analisi è giocoforza prender le mosse, è l'art. 21 del d.l. n. 76/2020, ove si prevede che *“limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta”*.

La norma – come dianzi si accennava – contempla una dirompente ipotesi di limitazione della responsabilità, a favore dei “soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti” ai sensi dell'art. 1 della l. n. 20/1994.

Quest'ultima disposizione – sulla quale pure si ritornerà – declina quella che, all'epoca, fu concepita come regola generale: la responsabilità erariale è limitata “ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave”. Talché, essa palesa già un'evidente norma di favore rispetto a quella che disciplina la responsabilità civile (5), la quale – in base alla disposizione di cui all'art. 2043 c.c. – è connessa a “qualunque fatto doloso o colposo” che cagioni un danno ingiusto; senza, dunque, distinguere, tra colpa grave e colpa lieve (6).

Sulla base di tale premessa, la normativa varata in fase emergenziale ha ulteriormente accentuato la discrasia, già esistente, tra responsabilità erariale e responsabilità civile, circoscrivendo la prima ai soli fatti che siano stati commessi con dolo (nozione – quest'ultima – che meriterà un'autonoma riflessione nel prosieguo).

Plurime sono le ragioni di una siffatta eclatante limitazione di responsabilità, alcune delle quali confessabili solo segretamente. Non può invero trascurarsi la tendenza, manifestatasi in alcune occasioni (ma si sa, il clamore di un episodio malsano è in grado di offuscare cento esempi virtuosi) ad ampliare considerevolmente – e, verrebbe da dire, sconsideratamente – i confini della colpa grave. Concetto che, se correttamente collocato nella sua reale dimensione, dovrebbe evocare casi limiti, connotati da negligenza assoluta, assenza di totale ponderazione, in guisa da sanzionare

(3) Sagace, in tal senso, seppur riferendosi, in particolare, alle novità in materia di appalti pubblici (su cui pure si rifletterà nel corpo del testo), la riflessione di E. Soprano, *Decreto semplificazione, prime riflessioni*, in <www.lamministrativista.it>, 7 agosto 2020: «All'evidenza, intervenire tramite semplici modifiche – e, talvolta, attraverso modifiche di modifiche – prive di sistemazione concettuale e giuridica, reca con sé il rischio di cucire l'ennesima “toppa” sull'abito, già particolarmente smunto, della disciplina dei contratti pubblici, che nulla semplifica ma tutto complica». Peraltro, come rimarcato da C. Contessa, *Le novità del “Decreto semplificazioni”, ovvero: nel settore dei contratti pubblici esiste ancora un “Codice”?*, in *Urb. e appalti*, 2020, 757: “si tratta comunque di un testo-monstre che si compone di oltre 470 commi (il che appare di per sé difficilmente conciliabile con l'annunciato obiettivo di semplificazione, se solo si consideri che la sinteticità e la chiarezza dei testi normativi rappresentano da sempre due fra i principali veicoli della semplificazione dell'azione amministrativa nel suo complesso)”.

(4) Sul punto – esprimendo una considerazione complessiva sulle novità apportate con il d.l. 16 luglio 2020, n.76 – appare condivisibile la riflessione di M. Macchia, *Le misure generali*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 728: «Sembra passare in questo modo l'idea che l'attività dei pubblici poteri possa essere isolata e operare in autonomia, come se le complicazioni non dipendessero anche da fattori esogeni, esterni al procedimento amministrativo. Il che – se osservato in termini generali – conduce altresì ad un errato giudizio di fondo nei confronti dell'amministrazione, poiché equivale ad affermare che le inerzie, i ritardi, le lentezze amministrative sono “colpa” unicamente delle strutture pubbliche».

(5) Cfr. E. Casetta, voce *Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, par. 5, ove, relativamente alla responsabilità ex art. 2043 c.c., rimarca che “[i]n essa l'elemento soggettivo non è quello della colpa grave, come stabilisce il cit. art. 23 del t.u. sullo statuto degli impiegati dello Stato per i funzionari e dipendenti pubblici, bensì la colpa dell'uomo medio che, come s'è visto, è un grado più attenuato di colpa”.

(6) Cfr. G. Bottino, voce *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enc. dir.*, Annali, X, par. 18: “La disciplina della colpevolezza, all'interno della responsabilità amministrativa per danno all'erario, assume grande rilievo: osservata infatti alla luce del rapporto tra negligenza e diligenza, si tratta dell'individuazione del livello di diligenza che gli agenti pubblici debbono serbare nelle proprie condotte affinché, qualora i relativi comportamenti e provvedimenti si rivelassero fonte di danno erariale, la Corte dei conti non possa comunque porre tale danno a carico dei medesimi soggetti agenti”.

quelle scelte le quali, sulla base di quel che avrebbe fatto in analogia situazione, in base a una valutazione *ex ante*, il pubblico funzionario minimamente avveduto, disvelano tutta la loro irrazionalità e, al tempo stesso, l'assenza di plausibile giustificazione (7).

Del resto, al fine di comprendere appieno la *ratio* dell'innovazione normativa, un'attenzione non di poco momento deve essere riservata alla seconda parte della disposizione illustrata, laddove si chiarisce che l'esenzione in parola non opera relativamente ai fatti omissivi.

Detto altrimenti, allorché il dipendente pubblico anziché agire, si sia astenuto dal compiere l'attività di competenza del medesimo, permane in tutto il suo vigore la regola a cui la legislazione pandemica ha derogato. Riemerge dunque la colpa grave, a testimonianza di un intento – che disvela chiaramente gli obiettivi perseguiti – volto a contrastare il comodo e pavido rifugio nell'inazione (8).

È, dunque, manifesta l'intenzione del legislatore di neutralizzare quella che, con formula per vero abusata, viene identificata come paura della firma (9).

La disposizione, ad ogni modo, si iscrive – è vero – nel novero di quelle a carattere temporaneo, trovando applicazione, per espressa previsione della medesima, ai soli fatti compiuti fino al 30 giugno 2023 (a seguito della proroga – recentemente disposta con l'art. 51, c. 1, lett. h, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 – del termine originariamente fissato nella data del 31 dicembre 2021). E purtuttavia, atteso l'apprezzamento ricevuto dalla politica e, più in generale, da molti soggetti istituzionali in plurime sedi, non può certamente escludersi una sua definitiva consacrazione (10).

2.1. Segue: *il concetto di dolo*

È opportuno indugiare sull'art. 1 della l. n. 20/1994, dacché nella legislazione dell'emergenza risiede un'ulteriore, pregnante, novità. Novità che non ha ricevuto la stessa attenzione riservata, con grande eco mediatico, alla soppressione della colpa grave, ma che nondimeno, a mio modo di vedere, manifesta una capacità impattante non indifferente.

(7) Per una più analitica riflessione sull'elemento psicologico della colpa grave, sia consentito un rinvio a L. Balestra, *Responsabilità per danno erariale e prerogative della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 2019, 4, 21.

(8) Intento – quello palesato nel corpo del testo – che mosse il legislatore già quando – modificando l'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, con il d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 – ebbe a circoscrivere la responsabilità c.d. erariale, ai soli casi di dolo o colpa grave, per la generalità dei dipendenti pubblici; come, peraltro, sagacemente evidenziato da Corte cost. 20 novembre 1998, n. 371, in *Riv. amm.*, 1998, 945, con nota di P. Maddalena, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 371 del 20 novembre 1998*, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla ragionevolezza di una limitazione della responsabilità in tal modo generalizzata ed (evidentemente) giudicandola conforme alla Costituzione, osservò: “Quali siano le finalità ispiratrici della contestata norma è dato desumere, del resto, dagli stessi lavori parlamentari, che evidenziano l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa”. In tal senso, in merito alla citata riforma del 1996, con cui si generalizzò la limitazione della responsabilità erariale per dolo o colpa grave, altresì V. Tenore, *op. cit.*, 371: “Probabilmente il legislatore ha preso atto del numero ingente e della gravosità dei doveri posti a carico dei pubblici dipendenti dall'ampia (e complessa) normativa esistente nel nostro ordinamento, per attenuare la soglia della punibilità ed evitare il rischio che il dipendente venisse chiamato a rispondere di danni derivanti da errori non gravi [...]. Non è da escludere che si siano volute valorizzare nel contempo anche la fisiologica disfunzione che caratterizza la p.a. (in realtà già ben considerata nell'esercizio del potere riduttivo dell'addebito), nonché l'evoluzione dell'azione amministrativa verso i risultati e l'efficienza, il cui perseguimento potrebbe trovare rallentamenti nel timore di interventi punitivi per errori marginali”.

(9) Cfr., in senso critico, E. Amante, *La “nuova” responsabilità amministrativa a seguito del d.l. n. 76 del 2020*, in *Azienditalia*, 2021, 63: “In particolare, la novella interviene sia sul dolo che sulla colpa grave [...] con l'espresso intento di scongiurare la c.d. paura della firma del funzionario pubblico. Il legislatore ripropone, per tale via, l'assunto secondo cui dalla limitazione di responsabilità conseguirebbe vantaggio per l'efficacia dell'azione amministrativa: convincimento, quest'ultimo, diffuso e radicato (anche a livello dottrinario e di giurisprudenza costituzionale), quanto indimostrato; anzi, l'esperienza insegna che le conclamate inefficienze della pubblica amministrazione dipendono non solo da altri fattori strutturali (tra i quali, *in primis*, il caos normativo), ma soprattutto aumentano laddove minore è la responsabilità degli agenti (si pensi all'ingiustificata durata dei processi, fonte di continue condanne dello Stato *ex lege* n. 89 del 2001, prive in ultima analisi di responsabilità). È quindi dubitabile che dalla nuova formulazione della responsabilità erariale consegua un effettivo incremento della efficacia dei pubblici servizi”.

(10) Cfr. G. Napolitano, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, 150: “Le recenti modifiche sulla violazione di specifiche disposizioni di legge e sulla limitazione al dolo del criterio di imputazione soggettiva vanno nella giusta direzione e andrebbero stabilizzate. Ma c'è bisogno di più garanzie. Una prima potrebbe consistere nella definizione di un tetto massimo all'ammontare dell'obbligo risarcitorio a carico del singolo funzionario pubblico, da limitare ad esempio all'equivalente di un anno o due di stipendio. Una seconda potrebbe risiedere nella integrale esclusione dei soggetti privati dall'ambito della responsabilità erariale, in nome di un'abusata dilatazione della nozione di rapporto di servizio, così consolidando alcuni recenti e più equilibrati orientamenti finalmente assunti dalla Corte dei conti”.

In mancanza di un'espressa indicazione, ci si è a lungo chiesti se il concetto di dolo, nel contesto del danno erariale, dovesse essere inteso nella sua accezione penalistica (11) ovvero civilistica (12).

Una scelta di approccio dalle lampanti ripercussioni, ove si considerino le note differenze che intercorrono tra le due nozioni.

Segnatamente, in diritto penale, il concetto di dolo è definito testualmente dall'art. 43 c.p., in base al quale esso si profila quando "l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione". L'elemento psicologico dell'illecito si incentra, dunque, sull'evento: nel sistema penale, compie l'illecito con dolo chi prevede e vuole il risultato della propria azione.

Di converso, il codice civile è privo di una disposizione che, analogamente, fornisca delucidazioni sul concetto di dolo; tale silenzio non ha però impedito di registrare una certa unanimità di vedute, circa l'identificazione del medesimo con l'intenzionalità della (sola) condotta.

Detto altrimenti, rispetto all'accezione civilistica, la nozione penalistica di dolo presuppone un *quid pluris*: la rappresentazione, da parte del soggetto agente, dell'evento che conseguirà alla propria condotta, non essendo, invece, sufficiente l'intenzionalità della stessa.

Nel dibattito sopra illustrato, che aveva animato giurisprudenza e dottrina, è intervenuto il legislatore, per l'appunto, con la normativa diretta a fronteggiare l'epidemia da Covid-19: l'art. 21 del d.l. n. 76/2020 (c.d. Decreto semplificazioni) modifica l'art. 1 della l. n. 20/1994 disponendo che «dopo il primo periodo è inserito il seguente: "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"».

L'aggiunta – è quasi pleonastico precisarlo – alleggerisce la posizione del dipendente pubblico, inasprendo l'onere della prova a carico del procuratore e, quindi, rendendo di fatto più ardua l'affermazione della responsabilità erariale (13).

(11) In tal senso la dottrina dominante. Cfr. A. Altieri, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, Giuffrè, 2012, 11: "Il dolo, in particolare, consiste nella previsione e volontà dell'evento dannoso, come conseguenza della propria azione od omissione"; F. Staderini, *op. cit.*, par. 4, ove si precisa che le "nozioni di dolo e colpa sono state ricavate dall'art. 43 del c.p. che riveste un valore paradigmatico generale"; S. Rodriquez, voce *Responsabilità amministrativa e contabile*, in *Dig. disc. pubbl.*, par. 7: "il dolo non ha originato particolari problemi applicativi, coincidendo con la nozione penalistica delineata dagli artt. 42 e 43 c.p. e configurandosi a fronte di danni previsti e voluti come conseguenza della propria azione"; V. Tenore, *op. cit.*, 371: «[I]l "dolo" (anche nella sua forma di "dolo eventuale") non origina problemi interpretativi ed applicativi, coincidendo, nonostante taluni tentativi volti a rivendicarne una autonomia dogmatica in sede contabile, con la nozione penalistica delineata dall'art. 43 c.p. e configurandosi dunque a fronte di danni previsti e voluti come conseguenza della propria azione»; A. Traversi, *La responsabilità per danno erariale da reato*, Milano, Giuffrè, 2018, 52-53: "Il dolo, come si evince dalla nozione penalistica ben delineata nell'art. 43, comma 1, c.p., consiste nella previsione e volontà, da parte del soggetto agente, dell'evento dannoso come conseguenza della propria azione od omissione"; G.M. Donato, *La responsabilità dei dirigenti della PA*, Milano, Giuffrè, 2020, 110-111: «Ai sensi dell'art. 1 della l. n. 20/1994, infatti, "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave". Il dolo richiesto coincide con quello penalistico di cui all'art. 43 c.p., risolvendosi nelle due componenti della rappresentazione e della volizione, nelle sue varianti del dolo intenzionale, diretto ed eventuale. Nel dettaglio, si realizza a) dolo intenzionale ogni qualvolta il soggetto agisca per ottenere l'evento illecito come scopo finale della propria condotta o come mezzo necessario per ottenere un ulteriore risultato; b) dolo diretto nelle ipotesi ogni in cui l'evento non costituisce l'obiettivo della condotta in una prospettiva rigorosamente finalistica ma l'agente lo prevede e lo accetta come conseguenza certa o altamente probabile di quella condotta; c) dolo eventuale quando il soggetto ponga in essere una condotta diretta ad altri scopi e, prospettando la concreta possibilità del verificarsi di ulteriori conseguenze, accetta il rischio di cagionarle». Per una tesi intermedia, sia consentito un rinvio a L. Balestra, *op. cit.*, 21-22: «Con riguardo all'elemento psicologico rilevante in via alternativa, il c.d. "dolo erariale" o "contabile", si registrano, nella giurisprudenza della Corte dei conti, orientamenti non univoci circa il fatto se esso debba inerire alla mera consapevolezza di violare gli obblighi di servizio ovvero se debba comprendere anche la volontà dell'evento lesivo. [...] A ben riflettere, se la mera consapevolezza della violazione di un obbligo non sembra idonea a integrare – in un sistema che intende marcare in modo significativo le differenze tra dolo o colpa – gli estremi del dolo, in una prospettiva specularmente opposta pare eccessivo, se si ha riguardo alle elaborazioni avutesi in sede penale e civile, richiedere la volontà di cagionare l'evento dannoso. In guisa che parrebbe ragionevole ed equilibrato richiamare non già la volontà – e, quindi, una specifica determinazione in tal senso – di cagionare l'evento dannoso, bensì la consapevolezza che dalla condotta possa scaturire l'evento dannoso».

(12) Tesi avallata da una parte della giurisprudenza: paradigmatica Corte conti, Sez. riun., 25 ottobre 1996, n. 63, in *Riv. corte conti*, 1996, 6, 87: "Nel giudizio di responsabilità amministrativa, il quale si caratterizza per l'inadempimento di preesistenti doveri di comportamento nascenti dal rapporto di servizio, viene in rilievo il dolo c.d. contrattuale, o *in adimplendo*, che attiene al cosciente inadempimento di una specifica obbligazione contrattuale, quale ne sia la sua fonte, e non il dolo penale".

(13) Cfr. P. Briguori, *La sopravvivenza della giurisdizione della corte dei conti tra scudo erariale e dolo "penalistico"*, in *Azienditalia*, 2021, 726: «Per quanto riguarda il profilo squisitamente sostanziale della definizione di dolo, la norma innova, dunque, profondamente il regime probatorio sottostante e impone che le istruttorie e le conseguenti domande risarcitorie diano prova della volontà dell'evento, che nella responsabilità amministrativa coincide con la *de minimis patrimonii* dell'amministrazione (*recte*, il danno erariale). Deve, quindi, abbandonarsi l'orientamento giurisprudenziale basato sulla nozione civilistica di dolo c.d. contrattuale o in adempiendo, secondo il quale è sufficiente la volontarietà di un comportamento che violi un obbligo di servizio, senza che sia necessaria la diretta e cosciente intenzione di nuocere, cioè di agire ingiustamente a danno delle pubbliche finanze. La norma richiede, invece, che il dolo c.d. erariale da oggi debba intendersi caratterizzato dalla volontà dell'evento dannoso, che si accompagni alla volontarietà della condotta antidoverosa. Ne deriva che il requirente dovrà dimostrare la sussistenza del "dolo erariale" attraverso non solo la prova della consapevole violazione degli obblighi di servizio ma anche della volontà di produrre il danno»; G. Franchina, *Il venir meno del dolo contrattuale e la codificazione del criterio penalistico*, in *Giur. it.*, 2021, 1283: «In buona sostanza, vi è stata la volontà specifica di sostituire l'applicazione del dolo civilistico-

3. Le novità in materia di contratti pubblici

A fronte delle norme dianzi esaminate, con cui il legislatore ha ridefinito la responsabilità erariale in senso più favorevole al pubblico dipendente, non possono sottacersi altre novità che, al contrario, postulano un maggior rigore nei confronti del medesimo, allorché risultino disattese quelle istanze di efficienza e di sollecitudine, delle quali il legislatore si è reso interprete con la normativa in esame, reputandole ormai ineludibili.

Afferiscono a tale categoria le novità inerenti alla responsabilità erariale in materia di contratti pubblici, contemplate da una serie di disposizioni, solo alcune delle quali a carattere temporaneo (14).

Segnatamente, hanno carattere temporaneo le novità contemplate dagli artt. 1 e 2 del d.l. n. 76/2020 (c.d. Decreto semplificazioni), applicabili, rispettivamente, ai contratti pubblici c.d. sotto e sopra soglia (avuto riguardo ai valori indicati dall'art. 35 del d.lgs. n. 50/2016, c.d. codice dei contratti pubblici), cui si riferiscono le determinazioni adottate entro il 30 giugno 2023.

Le medesime disposizioni rivelano che la disciplina in esse declinata è ispirata dall'esigenza di "incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del Covid-19".

Nel dettaglio, le disposizioni citate stabiliscono 1) che l'individuazione del contraente avvenga entro il termine di due mesi (ovvero di sei nel caso dei contratti sopra soglia) "dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento"; 2) che la stipulazione del contratto, poi, debba essere "tempestiva"; 3) che l'avvio dell'esecuzione del contratto non debba essere "tardiva". Quindi, si prevede che l'inottemperanza a quanto disposto, in ciascuno dei casi anzidetti, possa essere valutata "ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale".

Il legislatore – è chiaro – muove dalla considerazione che il più arduo banco di prova su cui si misura l'efficienza dei pubblici dipendenti – e, quindi, il contributo della pubblica amministrazione alla ripresa del Paese da un evento talmente impattante come la pandemia da Covid-19 – sia, per l'appunto, quello dei contratti pubblici: velocizzare tale settore equivale ad imprimere al Paese l'accelerazione di cui ha profondamente bisogno (15).

In tale prospettiva, si è ritenuto di dover intervenire tanto sulla procedura ad evidenza pubblica, stabilendo un termine di sei mesi (ovvero di due) per la scelta del contraente, quando sulle fasi, a matrice più prettamente civilistica, della stipulazione e della esecuzione del contratto.

Un appunto critico può essere rivolto alla tecnica normativa: corretta la previsione di un termine rigido (sei mesi ovvero due) per l'individuazione del contraente, onde non creare i classici malintesi derivanti dall'utilizzo di espressioni che lasciano margini in merito alla concreta applicabilità.

Giustificabile, tutto sommato, l'impiego di una generica litote – non "tardiva" – per circoscrivere temporalmente l'avvio dell'esecuzione del contratto, posto che i tempi dell'adempimento, anche per quel che concerne l'inizio, dipendono anche dalla particolare tipologia delle prestazioni dedotte in contratto. Poco coerente – una volta che siano stati condivisi i prefissi obiettivi di celerità – la mancata previsione di un termine, ugualmente rigido come quello dei sei mesi (ovvero di due) per l'individuazione dell'aggiudicatario, anche per la stipulazione del contratto, che, invece, in base alle norme illustrate, dovrà essere (semplicemente) "tempestiva". Emerge una discrezionalità, tipicamente rinvenibile nei c.d. concetti elastici, la quale nondimeno comporta implicazioni sia sotto il profilo dell'agognata efficienza dell'azione amministrativa, sia con riguardo all'affermazione di un'eventuale responsabilità in capo al medesimo.

Come si accennava, altre disposizioni di interesse in ordine alla responsabilità erariale, nella materia dei contratti pubblici, lungi dal porre regimi temporanei, hanno modificato il codice dedicato alla materia in questione (d.lgs. n. 50/2016).

contrattuale (o *in adimplendo*) con il dolo penalistico; in questo, si è superata anche l'opzione interpretativa per la quale la prova del dolo nell'illecito erariale si concentra solo sulla condotta e non anche sull'evento. Quindi d'ora in poi, nella contestazione di danno erariale non risulta più sufficiente dare la prova della consapevole violazione degli obblighi di servizio, ma è necessario dimostrare la volontà effettiva del pubblico dipendente di produrre l'evento dannoso". Peraltro, cfr. l'acuta precisazione di G. Crepaldi, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 33: "Per contro, l'esclusione del dolo specifico ha l'effetto di impedire un'ulteriore riduzione delle fattispecie capaci di generare responsabilità amministrativa, in quanto non occorre provare la volontà dell'agente di arrecare uno *specifico* pregiudizio patrimoniale o di procurarsi uno *specifico* vantaggio" (corsivo aggiunto).

(14) Cfr. F. Gaffurri, *La disciplina degli appalti pubblici dopo il "decreto semplificazioni"*, in *Giur. it.*, 2021, 1243: "Le disposizioni recepite nel predetto decreto-legge [il d.l. 16 luglio 2020, n. 76] si dividono in due distinte tipologie: vi sono, innanzitutto, norme derogatorie del regime ordinario definito dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.), ad efficacia temporale delimitata, in quanto preordinate, in modo specifico, a far fronte alla crisi economico-sociale determinata dalla pandemia da Covid-19; ad esse si aggiungono poi norme che introducono talune modifiche definitive alla normativa generale contenuta nel codice del 2016, destinate a semplificare la materia e ad accelerare le procedure di affidamento dei contratti".

(15) Cfr. in tal senso A. Ruffini, *Decreto Semplificazioni: come cambiano le procedure di affidamento*, in *Urb. e appalti*, 2020, 597: «Fortemente sentita dal legislatore è stata l'esigenza di ripensare le procedure di affidamento, rappresentando il mercato dei contratti pubblici un nodo strategico dell'economia nazionale. Infatti, dopo aver registrato nel primo semestre 2020 un'allarmante riduzione del numero delle procedure ad evidenza pubblica rispetto al primo semestre 2019, pari a circa il 40%, è stato necessario avviare il rilancio dell'economia proprio da una "rivisitazione" degli affidamenti di lavori, servizi e forniture».

È il caso, in particolare, dell'art. 4 del Decreto semplificazioni (n. 76/2020), che modifica l'art. 32 del codice dei contratti pubblici, ove ora si prevede che la mancata stipulazione del contratto nel termine di legge "viene valutata ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto".

L'essenza della norma, rispetto al regime temporaneo destinato ad esaurirsi in data 30 giugno 2023, è la stessa: velocizzare le procedure di stipulazione dei contratti pubblici, impiegando a tal fine il deterrente della responsabilità cui, altrimenti, il dipendente pubblico si espone.

Resta da considerare che, rispetto al regime temporaneo di cui sopra, la norma del codice dei contratti pubblici, come modificata dal Decreto semplificazioni, impone – e non semplicemente consente – di attribuire rilievo alla mancata celerità, da parte del pubblico dipendente, nella stipula del contratto, ai fini dell'accertamento della responsabilità erariale del medesimo (si usa l'indicativo "viene" e non il verbo modale "può [essere valutata]", come invece si legge nei primi due articoli).

D'altro canto, non si menziona la sola responsabilità per danno erariale, ma altresì la responsabilità disciplinare: a testimonianza di come – nel perseguimento degli obiettivi stabiliti per fronteggiare l'emergenza pandemica – il legislatore abbia inteso utilizzare la leva delle responsabilità in maniera particolarmente incisiva ogniqualvolta il pubblico dipendente si macchi di vistose omissioni.

Peraltro, il legislatore si è dimostrato ben conscio della necessità di soddisfare le istanze di celerità, cui prima si faceva riferimento, anche con riguardo alla risoluzione delle eventuali controversie che dovessero insorgere in materia di contratti pubblici.

Con disposizione a carattere temporaneo, è stata prevista la necessaria costituzione di un collegio consultivo tecnico "con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto". L'inosservanza alle relative determinazioni "viene valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale" (cfr. art. 6 d.l. n. 76/2020) (16).

Nel che si rende manifesta, ancora una volta, l'esigenza di approntare meccanismi celeri, rifuggendo gli appesantimenti che scaturiscono dal ricorso alla giustizia ordinaria (17).

4. La responsabilità dirigenziale

Molteplici disposizioni, contenute in una serie di decreti, susseguirsi nel corso dell'ultimo anno per fronteggiare l'emergenza pandemica, interessano anche la responsabilità c.d. dirigenziale.

Un esempio emblematico è offerto dall'art. 22 del Decreto semplificazioni (n. 76/2020), laddove si prevede, innanzitutto, che la Corte dei conti effettui controlli – ai sensi dell'art. 11, c. 2, l. n. 15/2009 – "sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale"; quindi, si prescrive che "l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Degna di sottolineatura appare il rilievo attribuito a un comportamento commissivo: le gravi irregolarità di gestione. Comportamento che ben può venire in considerazione anche quale illecito compiuto a titolo di colpa, ancorché ai fini della responsabilità dirigenziale e non erariale.

Ulteriore misura che il legislatore ha inteso adottare, ai fini del superamento delle difficoltà economiche conseguenti all'emergenza pandemica, all'uopo ricorrendo al "sistema" delle responsabilità nel pubblico impiego, è il pagamento dei debiti contratti dagli enti pubblici territoriali. Un aspetto su cui il Procuratore generale della Corte dei conti ha insistito nella requisitoria in occasione del giudizio di parifica sul Rendiconto generale dello Stato celebratosi a Roma il 23 giugno u.s. (18).

(16) Cfr. I. Lombardini, *Riflessioni sul nuovo Collegio consultivo tecnico negli appalti pubblici (art. 6 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, cd. "Decreto Semplificazioni", convertito con modifiche in l. 11 settembre 2020, n. 120)*, in *Riv. arbitrato*, 2020, 849: "L'art. 6 del Decreto Semplificazioni ha integralmente riformulato la disciplina del Collegio consultivo tecnico, la cui costituzione diviene adesso in molti casi obbligatoria, e non più opzionale come in passato, e le cui determinazioni acquisiscono una forza e una vincolatività prima non previste".

(17) *Ibidem*, 843: "Il fatto che il processo in fase esecutiva nelle controversie relative a contratti pubblici di lavori, servizi, forniture non assicuri una celere soluzione delle controversie stesse rende auspicabile che si intraprendano delle strade alternative. L'interesse delle imprese è, come noto, quello di ottenere una definizione del procedimento nella fase esecutiva nel minor tempo possibile. Protrarre la controversia sul lungo periodo significa per l'impresa non poter programmare gli investimenti e per la collettività subire il danno causato dal blocco dell'opera pubblica, che non viene portata a termine nei tempi previsti".

(18) In particolare – come da relazione consultabile sul sito <www.corteconti.it> – il Procuratore generale della Corte dei conti ha rimarcato, relativamente all'"accertato ritardo con il quale, mediamente, la pubblica amministrazione paga i propri debiti commerciali", quanto segue: «Il debito commerciale pur non essendo incluso – tranne una minima parte – nella definizione di debito pubblico rilevante per il rispetto delle regole europee, ha tuttavia, un fortissimo impatto sull'economia reale, considerando il grave disagio che il ritardo dei pagamenti arreca alle imprese fornitrici di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni. Ed infatti, le imprese che vantano crediti dalle pubbliche amministrazioni, oltre a patire la crisi generale a causa dell'attuale emergenza sanitaria, devono pure sostenere l'ulteriore difficoltà di non riuscire a recuperare nei tempi pianificati le risorse già investite per onorare i contratti con la pubblica amministrazione. Il tema del persistente ritardo nei pagamenti – soprattutto in ambito sanitario – è di immediata rilevanza nel giudizio di parificazione del

Di estrema rilevanza, a tal proposito, è la previsione contenuta nel più recente d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (recante *Misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*).

Nel dettaglio, all'art. 21, c. 3, si legge che i comuni, le provincie, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate, nonché le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, i quali non possono far fronte al pagamento di tutti i debiti – certi, liquidi ed esigibili – maturati alla data del 31 dicembre 2020, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e obbligazioni per prestazioni professionali, a causa di una carenza di liquidità, possono chiedere un'anticipazione alla Cassa depositi e prestiti s.p.a.; quindi – al successivo c. 9 – si chiarisce che il mancato pagamento dei suddetti debiti entro 30 giorni dalla data dell'anticipazione, è valutato “ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare”.

Peralto, con il medesimo strumento – l'affermazione esplicita della responsabilità dirigenziale in capo al dipendente pubblico che indugi ingiustificatamente nell'esercizio delle proprie funzioni – il legislatore ha, poi, tentato di rafforzare l'efficacia anche di misure già previste dalla normativa in vigore prima che divampasse l'emergenza da Covid-19.

Interessante, in tal senso, è la previsione dell'art. 31, c. 1, lett. d), del Decreto semplificazioni (n. 76/2020), laddove – disponendo un'apposita integrazione dell'art. 17, c. 1-*quater*, del d.lgs. n. 82/2005 (c.d. codice dell'amministrazione digitale) – si contempla, adesso, una responsabilità dirigenziale in capo al *difensore civico per il digitale* che ometta le attività necessarie per porre rimedio alle violazioni, di cui abbia ricevuto segnalazione, o, comunque, vi provveda tardivamente.

5. Conclusioni

Il sistema delle responsabilità nel pubblico impiego, a seguito dell'emergenza pandemica, rimane, dunque, immutato nella sua tradizionale struttura pentagonale: il legislatore non ha realizzato una riforma organica, non ha introdotto nuove forme di responsabilità, non ha espunto quelle già contemplate dall'ordinamento; e, peraltro, come si è avuto modo di constatare, ha sancito il carattere temporaneo di molte delle norme dianzi illustrate.

Cionondimeno, l'indagine complessiva, ad ampio spettro, delle novità passate in rassegna, non può lasciare l'interprete indifferente; e, anzi, giocoforza lo conduce quantomeno a rilevare come gli obiettivi di fondo perseguiti dalla legislazione dell'emergenza siano imprescindibilmente legati alla necessità di innescare un brusco cambiamento di rotta nel *modus procedendi* della p.a. (cui deve accompagnarsi un radicale cambiamento di mentalità); per giungere a tanto, nella prospettiva del decisore politico, il sistema delle responsabilità assume un'importanza strategica. Il tentativo è quello di innescare processi virtuosi attraverso un uso – per quanto possibile, data la complessità della materia – equilibrato di incentivi di natura premiale e di sanzioni, secondo una logica volta, per così dire, a ricompensare le condotte attive e a disincentivare quelle omissive.

Il messaggio per altro, a livello di politica del diritto, è quanto mai chiaro: occorre agire tempestivamente ed in modo efficiente; l'inerzia – magari generata dall'indicibile paura dell'insorgere responsabilità – non è più tollerabile. Allo scopo di consentire appieno la realizzazione di un siffatto obiettivo si è depotenziata la responsabilità per fatto commissivo rinforzando, al contempo, quella per fatto omissivo. L'inerzia assume un disvalore ben più elevato rispetto all'agire negligente e sconsiderato.

La leva al fine di innescare un'effettiva ripartenza che veda la pubblica amministrazione quale indispensabile motore e supporto del piano di ripresa, ben può individuarsi nei significativi interventi che hanno caratterizzato la responsabilità erariale, quella disciplinare e quella dirigenziale, in una prospettiva che finalmente contempla gli obiettivi e i risultati – anche sotto il profilo della celerità del relativo conseguimento – alla stregua di parametri di valutazione del buon operato.

Basti por mente alla responsabilità dirigenziale, la quale, ove opportunamente valorizzata, può realmente rappresentare un significativo deterrente alla inazione della p.a.; e questo in ragione della delicatezza del ruolo rivestito dagli apicali, imprescindibile *trait d'union* tra il legislatore, il quale stabilisce gli obiettivi da conseguire, e la complessa macchina chiamata a realizzarli (19).

Rendiconto dello Stato per duplice motivo: lo Stato centrale ha già subito una condanna per inadempimento dei termini fissati dalla direttiva 2011/7/UE. La condanna si basava sui dati 2017 ma è costante il monitoraggio sulle annualità successive che, dai dati disponibili, non mostrano segni di miglioramento (v. relazione Bankitalia del 31 maggio scorso, che riferisce di un debito commerciale che ha raggiunto i 47 mld, in crescita rispetto ai 44 mld dello scorso anno); lo Stato centrale, aderendo al programma europeo *Next generation*, sta mettendo mano a obiettivi sfidanti in termini di aumento del Pil e di impulso alle imprese operanti nei vari settori economici; obiettivi, questi, che rischiano di essere depotenziati nella misura in cui alle stesse imprese vengano negate le risorse finanziarie che spettano loro di diritto. Sulle cause dei ritardi – notoriamente generati da inefficienze gestionali stratificate negli anni – vale la pena richiamare talune incertezze nella recentissima normativa sul divieto (prorogato) di azioni esecutive e sull'operatività del Fondo di garanzia debiti commerciali. Ne deriva che il debito commerciale della pubblica amministrazione e, segnatamente, delle regioni e delle aziende sanitarie, gioca un ruolo essenziale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del sistema Paese: la sua riduzione è fattore di crescita».

(19) Cfr. L. Rainaldi, *op. cit.*, par. 16: “I dirigenti statali sono impiegati pubblici particolari, perché ad essi sono attribuite funzioni che comportano esercizio di poteri decisionali di amministrazione, indirizzo, propulsione e coordinamento, che vengono sottratti alla sfera di competenza degli organi di governo nella quale erano precedentemente compresi. Tali poteri decisionali non sono circoscritti alla adozione di atti vincolati, ma si estendono alla adozione di atti discrezionali nell'ambito dei limiti, di materia e di valore, espressamente indicati dal legislatore delegato nel decreto sulla dirigenza, in relazione alle diverse qualifiche dirigenziali. [...] I dirigenti statali rispondono anche dei risultati della loro azione e gli eventuali risultati negativi [...] possono legittimare, se accertati inequivocabilmente, provvedimenti

sanzionatori, non aventi natura disciplinare [...]. Tale responsabilità cosiddetta di risultati si aggiunge alla normale responsabilità (penale, civile e amministrativa) propria di tutti i dipendenti pubblici [...]. Essa è responsabilità propria dei soli dirigenti che, secondo la giurisprudenza più recente e una parte della dottrina, sarebbe una responsabilità di tipo manageriale analoga a quella propria dei dirigenti delle imprese private”.

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E PAURA DELLA FIRMA

Angelo Canale (*)

Buon pomeriggio, ancora una volta, nel corso di questo 2021, mi trovo a parlare di responsabilità amministrativa e paura della firma; anzi di responsabilità amministrativa che sarebbe causa o quanto meno concausa della paura della firma, che, a sua volta, sarebbe causa o concausa della c.d. burocrazia difensiva e quindi dell'inerzia dell'amministrazione in un periodo nel quale, per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), l'azione amministrativa dovrebbe invece essere la più celere, la più efficiente possibile.

Vi anticipo subito che l'aver individuato nella responsabilità amministrativa – come pure nel reato di abuso d'atti d'ufficio – la fonte della burocrazia difensiva e dell'inerzia dell'amministrazione è, a mio giudizio, una conclusione che pecca di superficialità e rischia di determinare un danno – perché l'irresponsabilità genera abusi – che si aggiungerebbe a quello che oggettivamente è causato dal ritardo spesso riscontrato nell'attuazione dei piani, progetti, programmi o nella realizzazione di opere.

L'analisi – che ritengo superficiale – ha individuato la causa o comunque una delle principali cause dei ritardi nella c.d. responsabilità amministrativa, cioè nella responsabilità al quale sono soggetti amministratori e pubblici agenti che, con azione dolosa o gravemente colposa, nell'esercizio delle rispettive funzioni, causano un danno patrimoniale, al cui ristoro sono preordinati i giudizi di responsabilità promossi dalle procure erariali davanti alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Sulla base di tale analisi, ripeto per me superficiale, sono stati adottati provvedimenti legislativi, e in primo luogo l'art. 21 del decreto Semplificazioni, che ha ristretto il perimetro della responsabilità amministrativa.

La premessa da cui si è mosso il legislatore è che il rischio di incorrere nella responsabilità amministrativa indurrebbe i dirigenti all'inerzia, dalla quale deriverebbero i ritardi nella realizzazione di piani, progetti, opere.

Tuttavia questa “premesse”, rilanciata dagli organi di informazione, tanto da assurgere quasi a verità assoluta (nel senso che si dà oramai per scontato che l'azione amministrativa sia bloccata per la paura del processo contabile e della Corte dei conti), non è dimostrata, non è stata oggetto di alcun serio approfondimento, non è stata supportata da alcuna analisi, né da alcun dato, né sono stati forniti esempi, anche ricavabili *ex post* da un'analisi delle migliaia di sentenze pronunciate dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, tutte accessibili nella banca dati della stessa Corte dei conti.

A fronte di una tale “premesse”, illustri studiosi, con un approccio più solido, hanno invece evidenziato che la “paralisi del fare”, che esiste e certamente va contrastata, è imputabile in larga misura alla farraginosità delle regole, alla esondazione o ipertrofia normativa, che determina uno stato di incertezza persino sul quadro normativo di riferimento, alla tortuosità dei percorsi decisionali, alla impreparazione della dirigenza o almeno di parte di essa, alle lacune progettuali, alla criticità delle analisi di fattibilità: insomma, ad una serie di concause che potremmo cumulativamente qualificare come “le inefficienze dell'amministrazione”.

Si è detto però che i vari tentativi tesi alla semplificazione normativa sono falliti, per cui limitare il “rischio” della responsabilità amministrativo-contabile per contrastare la c.d. *paura della firma* è apparsa non la migliore soluzione, ma quella più facilmente praticabile: in questo ragionamento manca però un elemento di assoluto rilievo, e cioè l'analisi delle ricadute della più facile soluzione scelta sull'azione amministrativa, il suo riflesso sull'allentamento del principio di legalità e sulla conseguente alimentazione dei fenomeni corruttivi, per questi ultimi nella intelligente definizione che anni fa l'Anac diede della nozione di fatto corruttivo: nozione che è “*più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione*” e coincide con la “*mala amministrazione*”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.

Ecco, nessuno si è chiesto quale ricaduta o quale concorrente ricaduta avrebbe la riduzione del perimetro della responsabilità amministrativa introdotto dal citato art. 21.

Ma non è difficile prevedere che quando si abbassa l'effettività del principio di legalità, quando si delimita al di sotto di una certa soglia il perimetro delle responsabilità, quando la “fuga della firma” in realtà è la “fuga dai controlli”, si innesca il processo di formazione non di buone prassi ma della “mala amministrazione”, nel significato datole dall'Anac.

Recenti vicende giudiziarie legate all'acquisto di mascherine inidonee, di apparati medicali, ecc. sembrano dimostrarlo. Certamente lo hanno già dimostrato le centinaia di sentenze di condanna, in sede penale e in sede contabile, che hanno segnato le fasi successive alla ricostruzione post-terremoti: anche allora si allentarono le maglie dei controlli per velocizzare e i risultati ancora oggi sono sotto gli occhi di tutti.

(*) Procuratore generale della Corte dei conti.

Gli stessi auspicati “benefici” (l’avvio di piani, progetti, opere, lo sblocco dei cantieri) sono solo meramente supposti, come in realtà era supposto il loro “blocco” a causa della “paura della firma” derivante dal timore della responsabilità amministrativa.

Come ho detto, nessuno ha illustrato casi concreti, nessuno è entrato nel dettaglio.

E pensare che centinaia di cantieri siano bloccati, tutti o solo una parte, per la paura della responsabilità amministrativa è una cosa che proprio non esiste.

Permettetemi di fornire qualche dato: sono stati circa 2.000 i giudizi di responsabilità promossi nel biennio 2019-2020; l’analisi della tipologia delle fattispecie dedotte in questi duemila giudizi di responsabilità ci consegna un quadro dove spiccano: fattispecie direttamente connesse alla commissione di reati (267 nel 2019, 203 nel 2020), frodi comunitarie (un centinaio), numerosi casi di assenteismo, i casi dei furbetti del cartellino, mancate entrate tributarie, mancata riscossione di canoni, percezione di emolumenti non dovuti, indebiti conferimenti di incarichi e di consulenze, danni derivanti da attività sanitarie, indebita percezione o indebito impiego di contributi pubblici, indebita corresponsione di premi, indennità, trattamenti accessori, omesso recupero di crediti, ritardati o mancati accertamenti, danni di varia natura al patrimonio pubblico, assunzioni illegittime, falsi invalidi, ecc.

Ebbene, in apparenza nulla, fin qui, che si possa ricondurre a ipotesi responsabilità oggettive o legate a firma incautamente apposte o a responsabilità che non fossero riconducibili a condotte quanto meno gravemente colpose, né le fattispecie ricordate sembrano riguardare piani, progetti, programmi, opere pubbliche, cantieri bloccati. Ma è sulle ricordate fattispecie, dove spesso si combinano elementi dolosi e colposi, o più spesso si rinviene solo colpa grave, cioè grave e inescusabile trascuratezza dei doveri minimi richiesti, che va soprattutto ad impattare il nuovo regime della responsabilità amministrativa.

È vero che nel medesimo biennio ci sono state anche decine di citazioni legate alla realizzazione di opere pubbliche e ad attività contrattuali, ma si converrà che questi numeri – in rapporto alle stazioni appaltanti, che pare siano oltre 30mila – non sembrano tali, ammesso che in astratto queste ultime fattispecie possano riferirsi a piani, progetti, programmi, opere, da aver determinato una così diffusa, paralizzante “paura” o gli effetti della c.d. burocrazia difensiva.

Aggiungo, per completezza statistica, che mediamente su 100 istruttorie solo 3 o 4 diventano giudizi di responsabilità, e solo il 60% di questi giudizi si conclude con una sentenza definitiva di condanna.

Le tantissime archiviazioni nella fase istruttoria, le tante assoluzioni all’esito del processo danno conto – e sottolineano in ciò la professionalità di p.m. e giudici – anche di una particolare attenzione alle difficoltà operative che affrontano l’amministratore o il dirigente, alla considerazione della poca chiarezza normativa nella quale opera il funzionario, alla scarsità dei mezzi a disposizione, sino alla valutazione dei vantaggi comunque conseguiti dall’amministrazione o dalla comunità amministrata (specifica esimente prevista dalla l. n. 20/1994).

Si dice che il processo di per sé sia una condanna, ma ciò non può risolversi nel non fare il processo quando ne sussistano le ragioni. Deve però trattarsi di un processo “giusto”, rapido – e quello di responsabilità amministrativa certamente lo è – ed equilibrato.

Il dubbio è forse che si guardi, ancora oggi, all’istruttoria e al giudizio di responsabilità secondo vecchi stereotipi, del tutto superati: chi ha questi timori ignora, e purtroppo lo ignorano ancora in tanti, che dall’ottobre 2016 è entrato in vigore il primo codice di giustizia contabile, che ha previsto regole certe e, per quanto interessa in questo ragionamento, ampie e inedite tutele difensive sin dalla fase istruttoria, riti abbreviati, ecc. Un “giusto processo”, preceduto da una istruttoria che, nella chiara volontà del legislatore delegato del 2016, non poteva e non può mai tradursi in una anticipata condanna.

Certo, di più si può fare per migliorare il regime della responsabilità, si può meglio qualificare, anche normativamente, la condotta gravemente colposa; si può intervenire in tema di spese legali, prevedendo il rimborso – nella misura corretta e congrua – anche per quelle sostenute a seguito di invito a dedurre, e quindi in una fase che solo eventualmente precede il processo; ovvero si può intervenire sulle condizioni, già abbastanza vantaggiose, dei riti abbreviati (quelli hanno introdotto misure alternative al processo, attraverso il pagamento immediato di una somma inferiore alla pretesa risarcitoria).

Insomma, il contesto normativo, le fattispecie dedotte in giudizio, i numeri – quelli veri – ci dicono che le cause della “paura della firma”, della fuga dalle responsabilità vanno ricercate altrove, e non nella responsabilità amministrativa, che è posta a tutela della corretta gestione delle pubbliche risorse.

Voglio ora sottolineare il profilo costituzionale.

È noto che la limitazione (generalizzata, perché limitazioni specifiche già esistevano per lo svolgimento di attività a rischio) della responsabilità amministrativa al dolo o colpa grave, fu introdotta con le riforme degli anni ’90.

Soprattutto con questa ultima regola, ma anche con il carattere personale della responsabilità, con la connessa intrasmissibilità agli eredi, salvo i casi di illecito arricchimento, ecc., la responsabilità amministrativa si allontanava dalla tradizionale matrice civilistica, cioè dalla comune responsabilità risarcitoria – che per circa un secolo ne aveva permeato sia i profili sostanziali che quelli processuali – assumeva una nuova conformazione, come riconobbero le Sezioni riunite della stessa Corte dei conti all’indomani della riforma del 1994 e come precisò la Corte costituzionale allorché si pronunciò sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune sezioni giudicanti della Corte, ancora legate al precedente assetto sostanziale.

Si denunciava, tra l'altro, la violazione dell'art. 3 della Costituzione, perché si riteneva da parte dei giudici rimettenti che la nuova responsabilità, distaccandosi da quella civile, avesse determinato una ingiustificata disparità di trattamento a favore dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti.

Non era l'unico profilo di incostituzionalità dedotto, ma indubbiamente era quello più suggestivo. Erano stata denunciata anche la violazione degli artt. 24, 81, 97, 103 della Costituzione.

Vale allora ricordare alcuni passaggi della sentenza della Corte cost. n. 371/1998, di grande e attuale interesse alla luce della riforma introdotta con l'art. 21 del decreto Semplificazioni.

Osservava la Corte costituzionale che, nel processo di nuova conformazione della responsabilità amministrativa, deve essere valutata positivamente la limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, poiché essa risponde all'intento “*di predisporre nei confronti dei dipendenti e degli amministratori pubblici un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzia nello svolgimento dell'attività amministrativa*”.

Sottolineava la Corte, che “nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione in questione risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo”.

Un “*punto di equilibrio*”, affermava la Corte costituzionale.

Il concetto è importante: significa, in altri termini, che interventi legislativi che allontanino la prospettiva della responsabilità, elevando oltre una certa misura la soglia della imputabilità, alterano inevitabilmente la equilibrata ripartizione del rischio, facendolo gravare in larga misura o pressoché esclusivamente sull'apparato pubblico – diciamo pure sulla fiscalità generale – senza concretizzare quegli effetti di deterrenza e quella ragione di stimolo che si accompagnano alla prospettiva della responsabilità.

A mio avviso, il nuovo regime della responsabilità introdotto dall'art. 21 del decreto Semplificazioni, sono certo in buona fede e ispirato dalla volontà di velocizzare la ripresa, ha fatto venir meno il punto di equilibrio saggiamente indicato dalla Corte costituzionale, al di qua o al di là del quale probabilmente si porrebbe anche un problema di costituzionalità, almeno con riferimento all'art. 97 della Costituzione, che invece, relativamente alla limitazione della responsabilità al solo dolo o colpa grave, era stato escluso proprio con le argomentazioni sopra richiamate.

In ipotesi, avuto riguardo alle ragioni che hanno motivato il nuovo regime della responsabilità, si è visto quanto incoerenti e prive di dati di fatto, forse si porrebbe anche un problema di irragionevolezza e arbitrarietà della scelta normativa.

Del resto, secondo la sentenza Corte cost. n. 411/1988, il legislatore è arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia da ascrivere, ma deve comunque osservare il limite della ragionevolezza e della non arbitrarietà.

Ed ora, l'ultimo profilo, di stringente attualità: quello afferente ai rapporti tra il nuovo regime della responsabilità introdotto dal più volte citato art. 21 e la regolamentazione europea relativa al *Recovery Fund*.

Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 241 del 12 febbraio 2021, “*che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*” (il c.d. *Recovery Fund*), dedica molta attenzione al controllo sulla corretta gestione dei fondi.

Il complesso normativo che disciplina il dispositivo trova, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 241/2021, le sue regole generali nel regolamento finanziario e nel regolamento n. 2092/2020.

In tale contesto, e per quanto attiene specificamente alla tutela degli interessi finanziari della Ue, i principi normativi impongono il rispetto, tra l'altro:

- del corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'*audit* finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie (art. 4, c. 2, lett. b, reg. n. 2092/2020);

- dell'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità (art. 4, c. 2, lett. d, reg. n. 2092/2020);

- del recupero dei fondi indebitamente versati (art. 4, c. 2, lett. f, reg. n. 2092/2020).

Particolare attenzione, a livello eurounitario, è data a tale ultimo profilo, ossia al recupero dei fondi.

A tal fine, il regolamento n. 241/2021 all'art. 8 fa espresso rinvio alla normativa generale del regolamento finanziario, che prevede la responsabilità degli agenti finanziari, che sono tenuti “*a risarcire il danno alle condizioni dello statuto*” (art. 92 reg. finanziario Ue); il riferimento è allo statuto dei funzionari Ue, che prevede all'art. 22 che “*Il funzionario può essere tenuto a risarcire, in tutto o in parte, il danno subito dall'Unione per colpa personale grave da lui commessa nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni*”.

A sua volta, l'art. 22, c. 1, del regolamento n. 241 – che è fonte di diritto – espressamente stabilisce:

“1. Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti

di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio”.

Nel contesto delle articolate motivazioni e nelle prescrizioni del regolamento n. 241, il legislatore europeo si è pertanto soffermato sul controllo e sul fatto che l’attuazione del dispositivo – anche con il rinvio dinamico previsto dall’art. 8 del medesimo regolamento – debba essere in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficaci della frode, ivi compresa la frode fiscale, l’evasione fiscale e il conflitto di interessi. È altresì previsto che gli interessi finanziari dell’Unione siano, da ciascun Paese, tutelati efficacemente.

È importante evidenziare quanto emerge dalle motivazioni e dalle prescrizioni del regolamento n. 241 sul rapporto tra l’attività di controllo e le azioni dirette all’immediata e puntuale azione repressiva, non solo di carattere penale, ma diretta anche all’effettivo recupero delle somme di cui si riscontrino profili di frode.

Il rinvio all’art. 22 dello statuto dei funzionari Ue, che espressamente richiama la colpa grave per il risarcimento del danno, è poi di particolare rilievo, in quanto, oltre all’azione recuperatoria, pare prevedere anche la risarcibilità dei danni arrecati con colpa grave: è ovvio, con riferimento agli interventi finanziati con fondi europei del *Recovery Fund*.

E dunque, l’Europa, in estrema sintesi, ci fornisce i mezzi finanziari per la ripresa, ma esige, giustamente, una sana gestione finanziaria ed efficaci azioni di contrasto, non solo di carattere penale ma anche recuperatorie, nei casi di impiego illecito dei fondi del *Recovery Fund*, nonché risarcitorie nei termini di cui all’art. 22 dello statuto dei funzionari Ue, che entra nel quadro normativo che regola l’attuazione del *Recovery Fund* per effetto del già menzionato art. 8 del reg. n. 241.

Queste ultime azioni, quella recuperatoria e quella risarcitoria, chiamano in causa innegabilmente la “giustizia contabile”, che deve poter contare, con specifico riferimento alle misure da attuare con il *Recovery Fund*, su tutti gli strumenti giuridici necessari per adempiere agli obblighi posti dal regolamento a carico dello Stato italiano.

Quanto alle frodi, l’azione al loro contrasto non è estranea all’attività e alle esperienze del pubblico ministero contabile.

È ciò che senza clamori, ma seriamente, facciamo da anni.

Devo infatti ribadire che sul fronte del contrasto alle frodi, comunitarie e non, le procure regionali sono da tempo particolarmente attive, come dimostrano i dati – numero delle sentenze (1.173 nel decennio trascorso), importi delle condanne (oltre 1,1 mld di euro, nel medesimo periodo) – forniti in occasione dell’inaugurazione del corrente anno giudiziario.

La Procura generale, in collegamento e sinergia con omologhi organi di tutti i paesi europei, è partner oramai storico di Olaf – l’ufficio europeo antifrode – e ha già avviato contatti con finalità operative con Eppo, la procura europea antifrode, con la quale a breve sarà sottoscritto un accordo operativo.

Vale rammentare, per ultimo, che, ai sensi dell’art. 325 del Trattato Ue, i Paesi membri sono tenuti a proteggere gli interessi finanziari dell’Unione con i medesimi strumenti con i quali proteggono i propri interessi finanziari: e dunque l’abbassamento del livello di protezione dei nostri interessi finanziari (restringendo il perimetro delle responsabilità amministrativo-contabili, ammesso che ciò sia possibile alla luce della stessa normativa europea) determina anche, di riflesso, l’abbassamento del livello di protezione degli interessi finanziari dell’Unione, e ciò per l’appunto mi sembra in contrasto con le prescrizioni del regolamento n. 241/2021.

CONCLUSIONE DEI LAVORI. TEMI AFFRONTATI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Anna Maria Rita Lentini (*)

“Il nostro Paese riparte dalle donne e dagli uomini della pubblica amministrazione”.

È questo l'*incipit* del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, sottoscritto a marzo del 2021 dal Presidente del Consiglio, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dai sindacati. Esprime la piena consapevolezza che l'innovazione parte dagli individui, che sono i veri artefici del cambiamento.

Il tema di questo convegno, già di grande rilievo quando è stato concepito, poi rinviato più volte, causa Covid-19, si svolge ora, dopo lo spartiacque dell'esperienza pandemica, con una rafforzata consapevolezza dell'urgenza dei temi che andiamo affrontando.

Prosegue il “Patto” appena citato che per affrontare la triplice emergenza sanitaria, economica e sociale e non perdere l'opportunità straordinaria che ci offre il *Next Generation EU* dobbiamo perseguire due obiettivi cruciali: la modernizzazione del Paese e la coesione sociale.

Si tratta di obiettivi solo apparentemente distinti, in realtà intimamente connessi: una buona occupazione porta ad un potenziamento della qualità e tempestività dei servizi, per le famiglie e le imprese, con evidenti riflessi sullo sviluppo, sul benessere e sulla coesione sociale; e d'altra parte i cittadini, prima in difficoltà, potranno contribuire allo sviluppo, innescandosi così un circuito virtuoso.

A me è affidato l'incarico di svolgere una relazione conclusiva, di sintesi.

Abbiamo ascoltato, in queste due giornate, approfondite analisi che è impossibile ripercorrere, e passarle in rassegna velocemente non renderebbe loro giustizia. Mi limiterò a richiamare qualche passaggio più funzionale rispetto al tema dei controlli, su cui mi soffermerò.

La relazione di Giuseppe Tripoli, Segretario generale di Unioncamere, ha riportato numerosi dati su cui ragionare, alcuni già noti, altri meno noti, tutti desolanti. Tra l'altro:

- il numero dei pubblici dipendenti attualmente al minimo storico da vent'anni (3.212.450);
- la stretta correlazione tra efficienza della p.a. e crescita della produttività e del Pil, con il risultato di simulazioni che evidenziano che l'allineamento dell'efficienza della p.a. a quelle dei principali Paesi europei, porterebbe ad un Pil aggiuntivo di 146 miliardi di euro;
- il costo dell'inefficienza in termini di competitività delle nostre imprese;
- l'anzianità media di 50 anni per i dipendenti pubblici: si tratta di una platea di cinquantenni che evidentemente va coinvolta attivamente nell'attuazione degli interventi. Non può farsi affidamento esclusivamente sui nuovi ingressi. L'esistente va gestito, va formato con mirati interventi di aggiornamento.

È stata riportata anche una puntuale analisi delle concause che hanno determinato il fenomeno della c.d. “burocrazia difensiva”.

A fronte di crescenti vincoli numerici, anagrafici e formativi, la p.a. italiana si trova, oggi, a gestire un insieme di norme e procedure estremamente articolato, complesso, che alimenta un fenomeno definito “burocrazia difensiva” o “fuga dalla firma”, che, a sua volta, genera “costi del non fare” che ricadono su imprese e cittadini. Se una p.a. con crescenti problemi strutturali deve gestire regole sempre più complicate, il risultato è la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti, sia pubblici sia privati, che comporta costi economici elevati per cittadini e imprese e pregiudica la capacità di crescita del Paese.

Se questa condivisibilmente è l'anamnesi, quali sono le prescrizioni suggerite?

Indicazioni sono venute da tutti i relatori.

Una riforma strutturale della p.a. – ha osservato il Presidente Carlino – deve tener conto sia dei vincoli interni alla stessa, sia dei vincoli esterni. Tra i primi devono includersi la necessità di ricambio generazionale, l'adeguamento delle competenze anche attraverso una mirata attività formativa, la riforma delle modalità di accesso e delle progressioni di carriera. Devono ricondursi, invece, ai vincoli esterni la necessità di recuperare i ritardi nella semplificazione normativa e amministrativa, nella digitalizzazione delle procedure.

Occorre, inoltre, ridare dignità al lavoro pubblico, essenziale anche perché il lavoro pubblico sia attrattivo nei confronti dei giovani. A questi ultimi devono anche garantirsi prospettive e un percorso di carriera, ha aggiunto il Ragioniere generale dello Stato.

È, dunque, necessaria una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa: puntando su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi; creando strutturali capacità amministrative attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e di qualificazione delle persone; agendo sui fattori che potrebbero

(*) Presidente della Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento.

rallentare pericolosamente l'attuazione degli investimenti previsti dal Pnrr, occasione imperdibile per il nostro Paese. Non basta quindi porsi la sola questione di quali figure professionali saranno necessarie, se al contempo non si modifica il contesto organizzativo e le altre condizioni strutturali che condizionano il pieno dispiegamento di quelle professionalità.

È da aggiungere un *alert*: non può superarsi la “burocrazia difensiva” con la deresponsabilizzazione.

Il riferimento è evidentemente all'art. 21 del d.l. n. 76/2000, che ha sospeso la responsabilità per danno erariale per colpa grave fino al 31 dicembre 2021 (successivamente prorogato a giugno 2023), salvo il caso di danno da inerzia. La norma, mossa dall'intento di evitare ritardi e inerzie, ha reso oggettivamente più difficile il contrasto alla cattiva amministrazione e al malaffare.

La “burocrazia difensiva” – abbiamo sentito – ha altre e numerose ragioni: ipertrofia normativa, norme complesse, incomplete (che lasciano aree indefinite che ingenerano dubbi nei funzionari), contraddittorie, spesso non perspicue; frammentazione e talvolta sovrapposizione delle competenze; tortuosità dei processi decisionali; infelice politica del personale (blocco prolungato del *turn over*, in particolare per il personale direttivo, che ha avuto effetti devastanti; cattiva gestione del personale, con una dirigenza talvolta sfiduciata e demotivata anche per effetto di nomine fiduciarie di persone non sempre con adeguata esperienza e professionalità, con l'effetto di mortificare i funzionari vincitori di concorso).

Un'amministrazione agile non si ottiene levando i controlli ma la farraginosità delle regole.

Il modo migliore di spendere non si realizza deresponsabilizzando.

Sul punto è intervenuto, con la consueta efficacia, il Procuratore generale Angelo Canale.

Nella situazione attuale, e non solo, direi, permanentemente, la formazione ha un ruolo cruciale. Francesca Gagliarducci ci ha illustrato interessanti prospettive evolutive al riguardo, ma non ha nascosto i problemi della situazione attuale. Anzitutto un problema culturale: i dirigenti considerano la formazione un'attività secondaria; c'è persino una difficoltà ad esprimere i reali fabbisogni formativi; c'è uno scollamento tra fabbisogni formativi espressi e reali esigenze di chi deve operare; e, ancora, la qualità della formazione non è adeguata.

La soluzione suggerita da Francesca Gagliarducci è: formare i dirigenti che si occupano di personale, perché occorre una particolare competenza che non si improvvisa; creare inoltre una rete di enti che partecipino alla formazione (università, imprese), magari sotto la regia della Sna, che, con sole cento unità, non può certamente farsi carico direttamente di tutta l'attività formativa.

In questa sede, mi preme dare evidenza anche ad altro tema centrale che a mio avviso ha forti collegamenti con la materia di cui ci stiamo occupando, per i suoi riflessi sul buon funzionamento della pubblica amministrazione: il tema dei controlli.

I controlli hanno un respiro strategico. Ciò vale sia per i controlli interni che per i controlli esterni intestati alla Corte (1).

Il prof. Marini ha parlato del controllo come architrave dell'efficienza della p.a.; non uno spettro da cui rifuggire, ma un ausilio.

Con riferimento ai controlli interni è necessario che si consolidi una cultura dell'autocontrollo.

La cultura della legalità e dei controlli non è formalistico rispetto delle regole, ma irrinunciabile strumento per garantire l'eguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti civili e sociali.

“Non un euro andrà sprecato” è l'impegno assunto dal Governo, perché ogni euro sprecato significa meno servizi a chi ne ha diritto.

È stato appena celebrato, il 28 giugno scorso, il giudizio di parificazione sui rendiconti generali della Regione Trentino-Alto Adige, della Provincia autonoma di Trento e della Provincia autonoma di Bolzano.

Si tratta di antica e sempre attuale attribuzione della nostra Istituzione, con la quale la Corte dei conti si inserisce nel circuito democratico, in funzione ausiliaria delle assemblee rappresentative, con le garanzie di autonomia e indipendenza assicurate dall'art. 100 Cost.

La decisione di parifica pronunciata “in nome del popolo italiano” dà il senso della finalizzazione delle nostre funzioni, al servizio dei cittadini, dello Stato-comunità.

(1) Con riferimento alle funzioni di controllo intestate in particolare alle sezioni regionali di controllo, l'articolato mosaico di competenze della sezione regionale di controllo è stato negli ultimi anni potenziato, nella loro valenza cogente e conformativa, in particolare con riferimento al controllo dei bilanci degli enti locali. Grande attenzione è riservata anche al controllo sugli enti che compongono il servizio sanitario *ex art. 1, c. 3, d.l. n. 174/2012*. Il controllo si svolge con le modalità e secondo le procedure di cui all'art. 1, cc. 166 ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica tra l'altro dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Lo stesso d.l. n. 174/2012 ha introdotto i controlli sulla regolarità dei rendiconti 2019 dei gruppi consiliari del consiglio regionale e del consiglio provinciale. Resta naturalmente impregiudicato il controllo preventivo sugli atti adottati dalle amministrazioni statali che operano sul territorio, in applicazione della l. n. 20/1994.

I giudizi di parificazione dei rendiconti generali della regione e delle province autonome, per le peculiarità ordinali della regione, si svolgono davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti del Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 10 d.p.r. n. 305/1988).

La Sezione del controllo di Trento, che ho l'onore di presiedere, ha svolto l'istruttoria ai fini della parifica per la regione e per la Provincia autonoma di Trento.

In quella occasione, oltre alle consuete tematiche, un particolare *focus* ha riguardato proprio i controlli, prendendo spunto da un caso di specie, una disposizione (la previsione dell'art. 15 l. prov. n. 2/2020) che, al fine di accelerare la concessione di agevolazioni, prevede la possibilità di affidare a soggetti esterni, sulla base di apposite convenzioni, la fase istruttoria e le attività di controllo. Al riguardo, il collegio ha ritenuto condivisibili le esigenze che hanno consigliato l'esternalizzazione dell'istruttoria e meglio chiarite quelle che l'amministrazione ha definito "attività connesse di controllo" intestate al concessionario, come esplicitate nelle deduzioni istruttorie.

Il collegio ha ritenuto, tuttavia, di richiamare l'attenzione sulla necessità che, affinché il modello di esternalizzazione adottato sia garanzia non solo di rapidità e di efficienza (con riduzione dei tempi di concessione dei contributi e miglioramento del servizio per gli utenti), ma anche di rispetto delle regole, resti fermo il potere/dovere dell'amministrazione di esercitare appieno la propria funzione di controllo. In altri termini, va sottolineato il potere/dovere dell'ente di controllare il corretto svolgersi *in itinere* della convenzione anche con un controllo, sia pure su un campione limitato, della regolarità delle agevolazioni attribuite (senza che questo comporti evidentemente una duplicazione dell'attività posta in essere dall'incaricato, che, altrimenti, vanificherebbe le finalità che si intendono raggiungere), oltre, ovviamente, al controllo *ex post* sulla regolarità della rendicontazione dell'attività svolta.

Per l'attuazione del Pnrr – che ci vedrà presto tutti impegnati – sono certamente strategici il capitale umano – ne siamo tutti convinti – ma anche il controllo: capitale umano e controllo saranno i punti di forza o i punti di debolezza che condizioneranno il raggiungimento dei risultati. La responsabilità per l'attuazione delle missioni, da parte dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea, è una responsabilità di risultato. Per il capitale umano, sono stati previsti canali di rafforzamento della capacità amministrativa (mediante assunzione di personale a tempo determinato ovvero con la possibilità di avvalersi di esperti selezionati con certe modalità). Va da sé che, prima che arrivino nuove risorse umane, sarà bene intervenire sull'esistente con misure di razionalizzazione e di formazione mirata.

Particolare enfasi è posta al sistema di controllo e alle relative modalità dal regolamento n. 241/2021, istitutivo del dispositivo di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility-Rrf*), che rappresenta il cuore del *Next Generation EU*. Ciò, sia nella fase programmatica e di approvazione dei piani, sia in quella successiva attuativa. Così pure il Pnrr, nella parte di "Attuazione e monitoraggio" (p. 236 ss.), impone alle amministrazioni "la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del Pnrr", oltre alla conservazione degli atti e della relativa documentazione (di spesa) su supporti informatici, rendendoli disponibili per le attività di controllo e di *audit* (2).

L'Amministrazione provinciale di Trento, sempre in occasione del contraddittorio orale finalizzato alla parifica, ha riferito di aver avviato iniziative di semplificazione, ammodernamento e digitalizzazione dei processi che influenzeranno anche il controllo e la qualità finale dei servizi. Si tratta di interventi necessari, che appaiono pienamente in linea con i principi guida a base della *governance* del Pnrr, come disegnata dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (3).

Oggi abbiamo ascoltato il dott. Nicoletti, Direttore generale della Provincia autonoma di Trento, che ha illustrato le importanti iniziative avviate anche in sinergia con l'Università di Trento. Ha riferito anche di una interessante canale di selezione e reclutamento di formazione-lavoro. Il mio ufficio si è giovato dell'esito positivo di questa esperienza, in quanto è stato assegnato, come comandato, un giovane dell'azienda sanitaria, reclutato con questa formula, che ha concluso la formazione presso di noi e svolge ora il suo lavoro con competenza e passione.

Un'esperienza positiva da esportare.

Per quanto riguarda il controllo esterno che la Corte esercita in attuazione dell'art. 100 Cost., con riferimento all'attuazione del Pnrr, resta fermo il complessivo spettro delle funzioni di controllo.

Al riguardo due disposizioni sono recentemente intervenute.

L'art. 22 del d.l. n. 76/2020 (convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) richiama il controllo concomitante di cui all'art. 11 della l. n. 15/2009, in sostanziale continuità di approccio con la normativa previgente, al

(2) Il monitoraggio ed il controllo interno sull'attuazione del Piano saranno gestiti dalla Ragioneria generale dello Stato, che costituisce il punto di contatto con la Commissione europea, utilizzando il sistema informativo ReGis, di cui all'art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021). A tale sistema di monitoraggio avranno accesso sia gli "utenti delle istituzioni nazionali coinvolte", sia l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, la Corte dei conti e l'Eppo – di recente istituzione – secondo quanto previsto dall'art. 22, par. 2, lett. e), regolamento (Ue) n. 241/2021.

Il sistema informativo ReGis dovrà riportare i dati relativi all'attuazione delle missioni sotto tutti i profili.

(3) A questo proposito, una sottolineatura merita la disposizione di cui all'art. 5, c. 5, lett. d), del citato decreto, che, tra i compiti assegnati all'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica, prevede la "promozione di interventi normativi, organizzativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso una agenda per la semplificazione condivisa con le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali"; disposizione che si colloca nella direzione di una non solo necessaria, ma anche coordinata, azione di semplificazione.

dichiarato intento di accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale (in vigore dal 17 luglio 2020).

“1. La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, c. 2, l. 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, c. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

2. Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa, provvede all'individuazione degli uffici competenti e adotta le misure organizzative necessarie per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile”.

Più recentemente è intervenuto l'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021. La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, par. 3, T.fue. La Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr.

Sulle differenze tra controllo concomitante e controllo sulla gestione (4) si è soffermata una deliberazione adottata all'indomani dell'approvazione della l. n. 15/2019 dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, la n. 29/2009, riguardante “Aspetti applicativi dell'art. 11, cc. 2 e 3, l. 4 marzo 2009, n. 15”.

Tra le due tipologie di controllo ci sono indubbi elementi di continuità sistematica. Il controllo concomitante rientra nell'alveo dei controlli sulla gestione. Tuttavia, non può nemmeno dirsi che il controllo sulla gestione in corso d'esercizio coincida con il controllo concomitante: l'uno è un controllo su programma, ma può motivatamente discostarsene; l'altro per sua natura non è un controllo programmato, ha carattere marcatamente concomitante, riconducibile al controllo su gestioni “in corso di svolgimento”, e cioè su gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi; diversamente, il controllo sulla gestione può riferirsi anche a gestioni concluse; il controllo concomitante è assistito da una procedura rafforzata, il decreto motivato del presidente della Corte; con riferimento alle misure che manifestano l'intento di una maggiore incisività per il controllo concomitante, è dubbio se permangano atteso il riferimento dell'art. 22 alla sola rilevanza ai fini della responsabilità dirigenziale.

In definitiva, per il controllo concomitante è previsto che il Consiglio di Presidenza individui gli uffici competenti e adotti le misure organizzative necessarie.

Sembra difficile che tale controllo possa essere svolto soltanto da una o più sezioni centrali. Per gli interventi da realizzarsi sul territorio, proprio per il carattere concomitante, le sezioni regionali sembrano vocate per lo svolgimento di tale controllo, in ragione della vicinanza territoriale.

Il controllo sulla gestione, invece, rientra già pienamente nello spettro delle funzioni intestate alle sezioni regionali.

Deve ritenersi che, in un'ottica maggiormente orientata a corrispondere all'accresciuta esigenza di tempestività, per una maggiore efficacia il controllo vada preferibilmente esercitato su gestioni in corso, adottando report agili, che vanno immediatamente trasmessi alle amministrazioni interessate e agli organi elettivi regionali e provinciali.

Al riguardo, va valorizzato ogni circuito informativo Ministero dell'economia-Corte dei conti, la quale dovrà verificare i dati e ricercare ogni rilevante scostamento dal Piano e tutti i casi di frode, corruzione e conflitto di interesse, i primi dei quali dovranno ovviamente essere segnalati alla procura competente ai sensi dell'art. 52, c. 4, c.g.c. Potrebbe essere di sicuro ausilio l'accesso al sistema informativo ReGis, che dovrà riportare i dati relativi all'attuazione delle missioni sotto tutti i profili. Si potrà utilizzare anche il tessuto informativo legato al sistema del codice unico di progetto (Cup), con riguardo agli interventi per i quali la legge ne prevede l'obbligo di indicazione (lavori, incentivi, contributi, acquisti di bene o servizio o sottoscrizioni di capitale di società o fondi).

In conclusione, nel Pnrr, innovazione e investimenti sono le parole chiave, la spesa per investimento (il c.d. “debito pubblico buono”) rappresenta il volano necessario alla ripresa, diretto com'è ad accrescere la ricchezza futura che

(4) Il fine perseguito dal controllo successivo sulla gestione, come sottolineato dalla Corte costituzionale (sent. n. 29/1995), consiste nello “stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni” agevolando “l'adozione di soluzioni legislative ed amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati”. Le verifiche sulla legittimità e regolarità delle gestioni delle amministrazioni pubbliche, condotte dalla sezione ai sensi di quanto disposto dal c. 4 dell'art. 3 della l. n. 20/1994, producono osservazioni e raccomandazioni della sezione indirizzate ai soggetti controllati. In tale contesto si colloca l'obbligo per le amministrazioni controllate (art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, rafforzato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266) di comunicare alla Corte le misure consequenziali adottate o, qualora ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, di comunicare, entro trenta giorni dalla ricezione degli stessi un provvedimento motivato. Tale percorso, peraltro, è coerente con l'evoluzione normativa di questi anni che ha rimarcato sempre di più il “seguito” che le amministrazioni, nella loro autonomia, devono comunque assicurare per la trasparenza e completezza del sistema ai risultati delle indagini di controllo sulle gestioni.

consentirà di ripagare lo stesso debito, evitando di aggravare ulteriormente il debito a carico delle generazioni future, perpetrando diversamente un'immorale ingiustizia intergenerazionale.

Appare però sin da ora chiaro, come hanno precisato le Sezioni riunite in sede di programmazione delle attività di controllo per il 2021, che “le attività delle sezioni centrali e regionali di controllo dovranno essere non solo volte a verificare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni, ma anche, e soprattutto, a verificare e valutare l’attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività delle realizzazioni e della qualità dei risultati, anche avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante”.

È indispensabile, dunque, nelle attività di controllo intestate alla Corte, valorizzare i momenti di verifica e valutazione delle modalità mediante le quali saranno impiegate le ingenti risorse provenienti dall’Unione europea nei programmi di spesa, riferendo al Parlamento e alle assemblee regionali e provinciali (per Trento e Bolzano) sul corretto, tempestivo ed efficace impiego delle somme disponibili.

Va sottolineata altresì la necessità, in questo momento, di alimentare il dialogo fra le istituzioni con la finalità di offrire ai soggetti attuatori, quell’ausilio conoscitivo utile per la corretta e tempestiva attuazione degli interventi, valorizzando, ancor più, il ruolo ausiliario della Corte, specie nelle sezioni territoriali.

Soltanto attivando tutte le energie e sinergie disponibili si potrà trasformare una grave crisi in opportunità di cambiamento e di crescita.

Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)