

Gianfranco D'Alessio

Le prospettive di modifica del quadro legislativo in materia di lavoro pubblico*

Sommario: **1.** I rischi di interventi “riformatori” condizionati da una visione pregiudizialmente negativa del lavoro pubblico. **2.** Prospettive e limiti di possibili modifiche legislative. **3.** L'implausibilità del ritorno a un regime pubblicistico e la tendenza alla “funzionalizzazione” della contrattazione. **4.** I necessari aggiustamenti del modello privatistico-contrattuale. **5.** Il ruolo e lo spazio dei contratti collettivi nel sistema delle fonti. **6.** I soggetti, la struttura, l'articolazione e i contenuti della contrattazione (da ripristinare). **7.** La determinazione dei fabbisogni di personale e l'agevolazione della mobilità. **8.** I sistemi di reclutamento del personale: possibili revisioni del modello del concorso pubblico. **9.** Gli istituti di lavoro flessibile e il problema del precariato. **10.** Ipotesi di riordino della normativa sulla dirigenza pubblica.

1. I rischi di interventi “riformatori” condizionati da una visione pregiudizialmente negativa del lavoro pubblico

Nel momento in cui ci si ripropone di individuare i nodi problematici della disciplina del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, per verificare quali siano, all'inizio della XVII legislatura, le prospettive di modifica dell'attuale assetto normativo, occorre preliminarmente valutare se e in che misura sia realistico attendersi, nella situazione data, significative ed effettive innovazioni del quadro legislativo (che vadano al di là di interventi estemporanei o, ancora una volta, di colpi di scure finanziaria). Ci si deve chiedere, infatti, se una nuova riforma della legislazione sul lavoro pubblico sia all'ordine del giorno e, ancor prima, se sia necessaria o almeno auspicabile: laddove essa si dimostri fattibile, ci si deve comunque interrogare su quali ne potrebbero (e dovrebbero) essere gli elementi qualificanti, su quali aspetti si potrebbe (e dovrebbe) concentrare e, soprattutto, su quali ne potrebbero (e

* Relazione svolta al convegno sul tema “Quali prospettive per il lavoro pubblico?” (Napoli, Università di Napoli Federico II, 22 aprile 2013).

dovrebbero) essere le finalità e i criteri ispiratori. C'è, in effetti, un concreto rischio che, considerato lo stato del dibattito sulla materia, e gli orientamenti che in esso si manifestano, più che ad una riforma ci si possa trovare di fronte ad una (nuova) controriforma.

Va considerato, ovviamente, il difficile quadro di riferimento che caratterizza l'attuale fase politico-istituzionale. Ma, soprattutto, va tenuto presente il più generale contesto politico-culturale, caratterizzato da una lettura largamente prevalente – che si manifesta diffusamente nella discussione pubblica, ma che coinvolge (anzi, per meglio dire, trova le sue premesse nelle) opinioni espresse soprattutto da parte di studiosi ed esperti di discipline giuridiche ed economiche – della realtà delle amministrazioni pubbliche e, nell'ambito di essa, delle caratteristiche, del ruolo e dei comportamenti dei lavoratori e dei dirigenti pubblici.

Le amministrazioni, e l'insieme di coloro i quali, a differente titolo, operano al loro servizio sono, infatti, additati da una copiosa pubblicistica, attraverso ripetute e sempre più frequenti prese di posizione, tanto stentoree nei loro toni quanto, non di rado, scarsamente argomentate e non supportate da dati di fatto oggettivi – si va da programmi di partiti e *leader* politici (vecchi e nuovi) ad interventi di accademici-editorialisti, fino ad articoli e trasmissioni giornalistiche, che esercitano una forte influenza sulla generale opinione pubblica, mentre dichiarano di esprimerne la naturale propensione – come una sorta di “male assoluto”, un feroce nemico dell'innovazione, un ottuso ostacolo per lo sviluppo delle attività economiche e per la soddisfazione dei bisogni dei cittadini, un insopportabile intralcio rispetto alla realizzazione delle altrimenti magnifiche e progressive sorti del paese, contro le quali la burocrazia eserciterebbe un pervicace (ed efficace) ostruzionismo.

Insomma, risulta abbastanza evidente che i lavoratori del settore pubblico sono (in posizione “privilegiata”) fra i soggetti sui quali si è deciso anche in Italia – pur se in modo meno brutale ed in forme meno traumatiche rispetto alle decisioni adottate o annunciate in altri paesi europei – di far gravare i costi della crisi: né sembrano esservi segni di un ripensamento rispetto a questa tendenza, manifestatasi in misura sempre più accentuata negli anni recenti. Gli effetti pratici di questo tipo di visione cominciano a vedersi chiaramente: basta pensare ai dati diffusi di recente dall'Aran e dall'Istat sulla riduzione del numero dei dipendenti pubblici e delle spese ad essi destinate registratasi negli ultimi anni (una riduzione derivante prevalentemente da

“tagli lineari”, e non da operazioni di riorganizzazione delle strutture amministrative e dall’attuazione di serie “politiche del personale”).

Chi si oppone alla concezione dominante rischia di essere considerato un incorreggibile “conservatore”, un nemico degli “ammodernamenti” del sistema amministrativo necessari per superare la crisi, un irresponsabile fautore dell’aggravio del debito pubblico, un difensore di ingiustificati privilegi e di spinte corporative: una censura, questa, che colpisce anche quanti si limitano a richiamare l’esigenza di guardarsi da affermazioni troppo drastiche (in questo caso in senso negativo, ma lo stesso discorso varrebbe per giudizi univocamente positivi) e, al tempo stesso, troppo generiche – oltre che, spesso, non confortate da elementi concreti – nel valutare una realtà tanto diversificata e complessa come è quella delle pubbliche amministrazioni.

Chiunque sia seriamente impegnato nell’analisi e nello studio degli aspetti strutturali e delle modalità di svolgimento dell’attività delle organizzazioni amministrative, naturalmente, sa bene quanti difetti e disfunzioni siano in esse presenti, anche, se non soprattutto, se si guarda agli aspetti attinenti alla regolazione ed alla gestione delle risorse umane: ma sa anche quanto siano rozze, semplicistiche e, spesso, strumentali le letture apocalittiche, quelle che portano – sulla base di presupposti ideologici evidenti, anche se non sempre dichiarati – a sostenere che l’amministrazione migliore è quella che non c’è, che i lavoratori pubblici non sono un risorsa da valorizzare, attraverso un’opera di riqualificazione e rimotivazione (accompagnata da un indispensabile ricambio generazionale), ma solo un inutile costo, un fardello sulle spalle della “società civile” da eliminare o da alleggerire drasticamente.

2. Prospettive e limiti di possibili modifiche legislative

Sulla base di tali premesse, come già notato, è inevitabile domandarsi se sia possibile una seria revisione del quadro delle regole sul pubblico impiego e, principalmente, se sia da augurarsi, in questo momento, che il legislatore rimetta mano alla materia: infatti, c’è una forte probabilità che ulteriori iniziative legislative siano in linea o, peggio, aggravino le caratteristiche di buona parte della più recente produzione normativa; specie quella che ha affrontato le questioni dell’organizzazione e del personale dei pubblici uffici nell’ottica della manovra finanziaria, del contenimento della spesa pubblica, senza pre-

occuparsi più di tanto dell'incidenza degli interventi posti in essere sulla funzionalità delle amministrazioni e sulla qualità dei servizi resi ai cittadini.

Peraltro, questo è un discorso incentrato sugli obiettivi delle norme, e non sul regime giuridico da esse costruito: il che può andare incontro alla critica “metodologica” di recente rivolta da Lorenzo Zoppoli ad altri, qualificati studiosi e osservatori della tematica della quale qui ci si occupa.

Quindi, ferma restando una previsione tutt'altro che ottimistica sul prossimo futuro, può risultare comunque utile tracciare alcune linee di un possibile intervento di revisione dell'attuale regolazione del lavoro pubblico, inteso a superarne limiti, contraddizioni e ambiguità, al fine di conferire ad esso un assetto più lineare ed armonico.

Occorre, peraltro, precisare due punti. In primo luogo, se la finalità è quella di razionalizzare il quadro normativo, dando ad esso coerenza, bisogna indicare con chiarezza la direzione verso la quale dovrebbero orientarsi le innovazioni da introdurre, e quindi stabilire a quale modello, a quale tipo di regime giuridico si dovrebbero conformare nel loro insieme le disposizioni concernenti i diversi profili della materia.

In secondo luogo (ma questa è una premessa più ovvia), è ormai a tutti evidente che molti dei problemi del nostro sistema amministrativo – e della gestione del relativo personale – non derivano dallo stato della normativa e, di conseguenza, solo in misura limitata possono essere risolti attraverso una integrazione o una riscrittura delle disposizioni legislative.

Ciò non toglie che in riferimento a vari istituti si renderebbero opportune modifiche tali da mettere ordine nell'apparato delle norme che disciplinano il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, eliminandone difetti, colmando lacune e, come detto, soprattutto puntando ad una sua razionalizzazione: una razionalizzazione, una risistemazione, ma non una palingenesi. Per riprendere una formula già proposta in altre occasioni, dovrebbe trattarsi di una operazione di “manutenzione straordinaria” o, al massimo, di “restauro e risanamento conservativo”, che realizzi una ricucitura del tessuto normativo, eliminando strappi, incongruenze e superfetazioni e introducendo anche elementi innovativi, ma congruenti con l'impianto complessivo già definito: pertanto, non si dovrebbe pensare – anche ammesso che questa stagione politica lo consenta, il che appare poco credibile – ad una nuova riforma generale o ad una modifica strutturale degli attuali dati normativi, comparabile a quanto avvenuto con la prima privatizzazione del 1992-1993, con la seconda privatizzazione del 1997-1998 o, più di recente, con la c.d. “riforma

Brunetta” del 2009 (quest’ultima, peraltro, difficilmente qualificabile come un intervento riformatore organico e con una chiara e unitaria ispirazione, al di là di un generico pregiudizio antisindacale e, quindi, anticontrattuale, che, ovviamente, è qualcosa di pre e metagiuridico).

3. *L’implausibilità del ritorno a un regime pubblicistico e la tendenza alla “funzionalizzazione” della contrattazione*

Questo significa, per quello che riguarda la logica che presiede e/o dovrebbe presiedere alla disciplina del lavoro pubblico, che non convince l’ipotesi – riemersa più volte nella discussione fra gli studiosi, sia pure in forme e con accenti diversi – del ritorno ad un regime pubblicistico: ragionare sulla proponibilità di una tale opzione, chiaramente, presuppone una lettura delle modifiche al d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 introdotte nel 2009 che non vede in esse i caratteri, appunto, di una già avvenuta “ripubblicizzazione” (come sostenuto da una parte, peraltro minoritaria, della dottrina), essendosi trattato piuttosto della introduzione di più ampi e consistenti elementi di specialità in un regime che però è rimasto, in linea di principio, privatistico-contrattuale.

Per esprimere ed argomentare compiutamente i motivi che fanno dubitare dell’opportunità di ripristinare un modello di gestione del personale retto da regole ed atti di diritto pubblico si richiederebbero uno spazio ed un livello di approfondimento sicuramente superiori a quelli qui a disposizione: si può osservare, in estrema sintesi, che una scelta di questo tipo rimetterebbe in discussione un percorso ordinamentale non lunghissimo (tra l’altro, come è stato giustamente rilevato, venti anni costituiscono un periodo troppo breve per dare un giudizio definitivo sugli esiti di una riforma strutturale), ma che ha dato luogo ad un sistema che, nei fatti e nella percezione soggettiva dei protagonisti della vicenda, ormai appare consolidato nella sua configurazione privatistico-contrattuale, pur con tanti limiti e criticità, ai quali da ultimo si è aggiunta la “messa in sonno” dei suoi principali strumenti (i contratti collettivi). Non sembra davvero il caso di aprire, specie in una congiuntura economica, sociale ed istituzionale così incerta e delicata, un fronte di instabilità nel governo di un pezzo fondamentale del mondo del lavoro quale è quello dell’impiego pubblico, oltretutto connesso strettamente con il funzionamento degli apparati pubblici (si pensi solo a quanti problemi teorici, ma soprattutto pratici, porrebbe un nuovo, inevitabile, cam-

bio di giurisdizione, al di là del favore con cui sarebbe sicuramente accolto da tanti amministrativisti).

Ma, a parte questo ordine di considerazioni – ed oltre a dover ricordare che quella che si reggeva sul vecchio regime pubblicistico, segnata (secondo ben noti ed autorevoli giudizi) dal paternalismo autoritario e dallo scambio scellerato al ribasso fra politica e amministrazione, non era certo un’”età dell’oro” –, sinceramente continua ad essere difficile comprendere quale finalità e quale significato dovrebbe avere l’ipotizzato mutamento di regime: andrebbe, o vorrebbe andare, nella direzione di un rafforzamento delle garanzie di dirigenti ed impiegati pubblici, oppure in quella del ripristino di una maggiore autorità, dell’assegnazione di più forti poteri alla parte datoriale, che in ultima istanza coincide con gli organi politici?

Ovviamente il discorso, come si dirà, assume una connotazione e modulazione particolare per la dirigenza (partendo dalle riflessioni di Massimo Severo Giannini ed arrivando alle posizioni assunte da ultimo da Mario Rusciano, sulle quali di recente ha richiamato l’attenzione Sabino Cassese), ma il tema di fondo sembra porsi negli stessi termini anche per l’insieme dei dipendenti delle amministrazioni.

In realtà – come ha acutamente rilevato Lorenzo Zoppoli – la questione, forse, non sta tanto nell’alternativa fra regime di diritto pubblico o di diritto privato, bensì in quella fra un sistema imperniato su strumenti contrattuali che vedono un equilibrato rapporto fra le parti ed uno che, attraverso un *mix* fra ripristino di una dominanza della legge e interpretazione “funzionalizzata” della contrattazione, tende nei fatti a realizzare una gestione autoritaria, unilaterale del personale: tanti interventi di modifica normativa dell’ultimo periodo (quelli ricompresi nel “decreto Brunetta” 27 ottobre 2009 n. 150, ma anche quelli contenuti in una ormai lunga sequenza di leggi di manovra finanziaria) convergono in tale direzione.

Secondo questa lettura, che appare pienamente condivisibile, ciò che da parte di alcuni si prospetta, e che si è cercato di cominciare a concretizzare con la legislazione della scorsa legislatura, non è tanto la costruzione di un organico e coerente modello neo-pubblicistico, bensì qualcosa di meno evidente, ma forse più insidioso, come tentativo di demolizione silenziosa delle riforme degli anni Novanta: da un lato – pur senza cancellare l’impianto privatistico – si toglie campo d’azione alla contrattazione (e contingentemente la si congela), dall’altro si riconverte anche il contratto a strumento di affermazione del potere dell’amministrazione nei confronti dei dipendenti. L’il-

lusione è quella di riuscire ad eliminare o marginalizzare il conflitto o, addirittura, il confronto dialettico, visto come incompatibile con una visione efficientistica dell'amministrazione, immaginando che per ottenere tale risultato – anche qui si concorda con quanto da ultimo scritto da Zoppoli – possa bastare la modifica di qualche disposizione normativa: si pensi all'emblematica vicenda delle previsioni del d.lgs. 165/01 sulla partecipazione sindacale, che nel volgere di pochi anni ha visto il succedersi di formulazioni diverse e di diverso segno (dal modello incentrato sulla consultazione/concertazione a quello limitato alla sola informazione, per arrivare al c.d. “*esame congiunto*”), le quali testimoniano della pretesa del legislatore di poter determinare o, quantomeno, condizionare attraverso la qualificazione formale di determinati comportamenti il concreto dispiegarsi delle relazioni industriali nel settore pubblico.

4. *I necessari aggiustamenti del modello privatistico-contrattuale*

Sicuramente si è già compreso, alla luce di quanto detto, che qui si ritiene tuttora valido (e, realisticamente, non cancellabile nell'attuale fase della storia dell'impiego pubblico) il paradigma privatistico-contrattuale, centrato sulla dialettica fra parte datoriale e rappresentanze dei lavoratori. Quindi, in linea di principio, eventuali innovazioni del quadro legislativo dovrebbero tendere – rovesciando la tendenza dell'ultimo quadriennio – ad una “ripulitura” dell'edificio normativo (imperniato, ovviamente, sul d.lgs. 165/01), rettificando formulazioni poco perspicue o di incerta interpretazione e rimuovendo commistioni fra regole ispirate a logiche differenti o addirittura contrastanti.

Non dovrebbe essere, peraltro, solo una – poco praticabile – restaurazione del testo originario del decreto del 2001, che riprendeva i contenuti della c.d. “riforma Bassanini”: vuoi perché non si può ignorare quanto nel frattempo sopravvenuto (si pensi, ad esempio, al sistema di valutazione delle *performance* e alla nuova, ampia regolazione della materia disciplinare introdotti nel 2009), vuoi perché elementi non secondari di tale testo – dallo spazio della contrattazione ad aspetti del rapporto politica-amministrazione – meritavano, e meritano, di essere ripensati o, quantomeno, corretti, anche se le modificazioni da adottare dovrebbero idealmente ricollegarsi a quella stagione di riforma, prima del sopravvenire di interventi che, senza avere il co-

raggio e la capacità di cancellarla, hanno tentato di collocare cariche di esplosivo alla base dei suoi pilastri.

Di seguito, quindi, si cercherà di indicare qualche elemento della revisione normativa che sarebbe auspicabile, pur senza farsi troppe illusioni, lo si è detto, sulla possibilità che essa sia realizzabile nel prossimo futuro: su vari punti, peraltro, la risposta ai problemi evidenziati dovrebbe arrivare non solo e non tanto da modifiche delle disposizioni di legge, quanto, piuttosto, da interventi di altra natura (atti normativi applicativi, determinazioni organizzative e gestionali, ecc.).

Le considerazioni qui svolte e, in particolare, le proposte qui avanzate possono apparire apodittiche e presentare un carattere meramente enunciativo, in quanto non sostenute da adeguate motivazioni; esse scontano inevitabilmente e consapevolmente un elevato tasso di semplificazione, se non di genericità: ma appare difficile evitare questi limiti, in un ragionamento di ordine generale e necessariamente sintetico su una tematica estremamente complessa e controversa.

Ci si occuperà in modo più disteso delle questioni concernenti il reclutamento del personale e la dirigenza, dopo qualche osservazione preliminare sulle fonti, mentre si faranno solo rapidi richiami ad altri temi (contrattazione, mobilità, lavoro flessibile e precariato).

5. *Il ruolo e lo spazio dei contratti collettivi nel sistema delle fonti*

È necessario ridefinire con chiarezza il ruolo e l'oggetto della contrattazione collettiva nel sistema delle fonti del lavoro pubblico, eliminando gli elementi di oscurità e di ambiguità inseriti dalla legge 4 marzo 2009 n. 15 e dal d.lgs. 150/09 nell'art. 2, commi 2 e 3, e in altri articoli del d.lgs. 165/01.

Questo è forse lo snodo più delicato dell'intero impianto della normativa generale sul lavoro pubblico, il passaggio più rilevante e al tempo stesso più ricco di insidie dell'operazione di svuotamento per via legislativa della riforma: del resto, capziosa è stata anche la tecnica normativa utilizzata dal legislatore del 2009, con il mutamento di poche parole di una disposizione – quella sulla derogabilità di leggi e regolamenti ad opera di contratti sopravvenuti – che ne ha rovesciato il senso ed il valore. Qui, allora, non si dovrebbe fare altro che ripristinare il testo vigente fino a quel momento; altrimenti, per uscire da una situazione di confusione e di incertezza, si do-

vrebbe avere il coraggio di dichiarare la piena “rilegificazione” del rapporto di lavoro pubblico, con tutto ciò che ne conseguirebbe: davvero, su questo *tertium non datur*.

Naturalmente, andrebbero eliminate – oppure rimodulate, o quanto meno chiarite nella loro portata – le previsioni in tema di trattamento economico, relative a quelli che si possono definire come i surrogati unilaterali, seppure provvisori, dei contratti, introdotte dall’art. 40, co. 3-ter, e dall’art. 47-bis, e richiamate nell’art. 2, co. 3.

Meritevole di ripensamento, nella stessa logica, è anche il non meno enigmatico enunciato dell’art. 40, co. 1, nella versione introdotta dal d.lgs. 150/09, che assegna ai contratti collettivi non più la disciplina complessiva – fatti salvi gli elementi di specialità indicati dallo stesso d.lgs. 165/01 – del rapporto di lavoro, ma solo la determinazione dei diritti e degli obblighi “*direttamente pertinenti a tale rapporto*”: qualificati commentatori hanno già ampiamente dimostrato a quali esiti negativi e a quali distorsioni, in termini di chiarezza e certezza dell’assetto delle fonti, possa condurre una tale ridefinizione dell’ambito di operatività della contrattazione (si è richiamata, non a caso, la “confusa dinamica” dei rapporti fra fonti pubblicistiche e fonti negoziali scaturita dalla legge quadro 29 marzo 1983 n. 93); se ancora non ci si è accorti di ciò, se ancora non si sono potuti valutare gli effetti della riformulazione del testo normativo, è solo perché dal 2009 ad oggi contrattazione, in concreto, non ce ne è stata.

Ci sarebbero, poi, da proporre alcune osservazioni sul significato, più o meno innovativo e onnicomprensivo, della previsione, sempre derivante dalla “riforma Brunetta”, sul carattere imperativo assegnato a tutte le disposizioni del decreto legislativo, e soprattutto di quella sulla sostituzione automatica di clausole contrattuali nulle con le norme di legge: su questo punto, tra l’altro, è stato posto il problema della difficoltà di trovare sempre una indicazione legislativa utilizzabile a tal fine. Ma occorre passare ad altri temi.

6. *I soggetti, la struttura, l’articolazione e i contenuti della contrattazione (da ripristinare)*

Alcuni profili della problematica della contrattazione collettiva possono richiedere correzioni del dato normativo. Altri, invece, non toccano tanto la disciplina legislativa della contrattazione, bensì la sua dimensione applicativa, per come si prospetta nella fase attuale.

Quanto ai primi, si dovrebbe provvedere alla definizione di una disciplina più precisa e cogente sui soggetti della contrattazione, specie per quanto attiene a quella decentrata, allo scopo di garantire, su un versante, la piena autonomia della parte datoriale pubblica, e definire meglio, sull'altro, identità e responsabilità della controparte sindacale¹.

Nelle amministrazioni che hanno difficoltà a realizzare le indicazioni del piano delle *performance* concernenti – direttamente o indirettamente – la gestione del personale, si potrebbe pensare a meccanismi (come la creazione di un corpo di negoziatori “esterni”) che contribuiscano alla verifica o alla correzione delle prassi contrattuali che si rivelino inadeguate.

Occorrerebbe operare un alleggerimento delle regole normative sulla struttura e sull'articolazione dei contratti nazionali: così, andrebbero eliminati, o almeno limitati, gli eccessivi vincoli legali alla individuazione di comparti ed aree, ripristinandone la definizione per via contrattuale, seppure nel rispetto della logica di riduzione del numero indicata dal d.lgs. 150/09.

Nello stesso senso, si dovrebbe avviare un processo di ricomposizione delle sedi della contrattazione integrativa, che rovesci la tendenza ad una loro sempre più accentuata “frammentazione”, individuando livelli intermedi e sperimentando anche ipotesi di negoziazione decentrata che coinvolgano il personale di comparti diversi, laddove questo possa risultare utile al fine di potenziare e migliorare la qualità dell'azione delle amministrazioni e dei servizi da esse erogati, tenendo conto delle loro peculiarità sotto il profilo economico e organizzativo.

Ci sono, infine, altri elementi della normativa che richiederebbero almeno l'adozione di norme di carattere interpretativo. Ad esempio, in attesa del riavvio della contrattazione nazionale, si dovrebbe chiarire il valore ed il significato di quanto stabilito dall'art. 65 del d.lgs. 150/09 e dall'art. 5 del d.lgs. 1 agosto 2011 n. 141 in ordine ai termini di vigenza e all'”adeguamento” dei contratti integrativi firmati successivamente all'entrata in vigore dello stesso d.lgs. 150/2009. Così pure, come accennato, andrebbero precisati – e qui, forse, andiamo al di là della mera dimensione interpretativa – l'ambito ed i limiti di applicazione del ricorso alla regolamentazione unilaterale in caso di mancato

¹ Questa e altre delle osservazioni che seguono, riguardo al tema della contrattazione collettiva ed a quello relativo ad organici e mobilità, riprendono in larga parte le idee sviluppate nel capitolo su “*Pubblica amministrazione: il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*” (redatto da un gruppo di lavoro coordinato da D'ALESSIO e MERLONI) del volume di ASTRID, “*Per il governo del Paese. Proposte di politiche pubbliche*”, Passigli Editori, 2013.

accordo per la stipulazione di un contratto integrativo, previsto dall'art. 40, co. 3-ter, del d.lgs. 165/01.

Quanto alle problematiche di ordine applicativo ed attuativo delle previsioni legislative, in primo luogo si imporrebbe, come naturale condizione prioritaria, il superamento del blocco totale della contrattazione collettiva: nell'immediato, appare improbabile che tale ipotesi possa realizzarsi, almeno per quanto attiene alla parte economica, ma se non ci si muove in tale direzione qualunque altro ragionamento perde di senso.

Una volta ripristinato (auspicabilmente) lo strumento contrattuale, andrebbero definiti in sede intercompartimentale gli istituti contrattuali utili al fine di affrontare gli effetti dei processi di riordino organizzativo richiesti da esigenze di miglioramento dell'efficienza e di razionalizzazione dei costi delle pubbliche amministrazioni, oltre che esplicitamente imposti da recenti provvedimenti legislativi (come il d.lgs. 6 luglio 2012 n. 95 sulla c.d. *spending review*).

Andrebbe pure valutata la possibilità di far luogo ad una ragionevole diversificazione dei trattamenti, con il superamento di una situazione di assoluta uniformità, introducendo la possibilità di procedure negoziali individualizzate – anche se sussidiarie, e non alternative, rispetto a specifiche discipline contenute nei contratti collettivi di comparto o integrativi – per l'alta dirigenza e per elevate professionalità: una indicazione, questa, che del resto riprende l'ispirazione originaria dei decreti attuativi della “legge Bassanini” 15 marzo 1997 n. 59, poi abbandonata in sede interpretativa e nella successiva prassi applicativa.

Appare, altresì, indispensabile – sulla scorta della recente revisione delle disposizioni degli artt. 5 e 6 del d.lgs. 165/01 (apportata dall'art. 2, co. 17 e 18, del d.l. 95/12) – definire nei futuri contratti collettivi nazionali un chiaro sistema di relazioni sindacali, riqualificando le modalità di partecipazione dei lavoratori e delle loro istanze rappresentative alla elaborazione delle determinazioni organizzative e gestionali delle amministrazioni, ferma restando la garanzia delle prerogative manageriali dei dirigenti.

Al tempo stesso, si dovrebbe favorire un ruolo specifico per le organizzazioni sindacali nella definizione e nella implementazione degli strumenti intesi a rendere trasparenti i criteri dell'azione amministrativa ed a consentire la verifica della *customer satisfaction*. E andrebbero precisati ed ampliati sia i diritti di informazione delle associazioni degli utenti, sia i meccanismi volti a garantire il controllo sociale sulla correttezza e l'efficacia dell'azione amministrativa, anche per quanto attinente alla gestione del personale.

7. *La determinazione dei fabbisogni di personale e l'agevolazione della mobilità*

La “vulgata” del pensiero dominante, al quale si accennava all’inizio, afferma che i lavoratori del settore pubblico, oltre che “fannulloni”, sono troppo numerosi, in rapporto a quelli di altri Paesi europei, e troppo costosi: i dati ufficiali, come si sa, si sono preoccupati di smentire ampiamente queste affermazioni, che peraltro continuano ad essere impunemente ripetute.

Una lettura più realistica ci dice che il numero dei dipendenti pubblici italiani non è eccessivo in assoluto, se si opera un confronto con la realtà delle altre amministrazioni europee, e oltretutto, come sopra segnalato, negli ultimi anni ha conosciuto una consistente riduzione (così come si è ridotta la spesa pubblica relativa al personale). Essi, però, sono male distribuiti e, soprattutto, poco produttivi: la scarsa produttività è, di volta in volta, collegata alle carenze e alle rigidità degli assetti organizzativi, alla poca chiarezza delle funzioni e dei compiti assegnati, all’arretratezza delle procedure e degli strumenti operativi, all’impreparazione e allo scarso livello di professionalità, alla demotivazione, alle resistenze sindacali, oltre che, ovviamente, al ridotto impegno di una quota non irrilevante, seppure minoritaria, degli stessi dipendenti. Di qui tutto il dibattito – e gli interventi legislativi più o meno felici – che investono i temi della mobilità, della retribuzione legata al merito, della formazione, e così via.

Andrebbe definita, in via preliminare, la reale consistenza dei fabbisogni di personale delle amministrazioni, prendendo in considerazione l’incidenza dei richiamati processi di riorganizzazione degli apparati pubblici sugli organici, e prestando particolare attenzione, specie per quanto riguarda le amministrazioni territoriali, ai processi di riforma ordinamentale (soppressione/riduzione/trasformazione delle province, gestione associata dei servizi locali, dimensionamento dei comuni, individuazione di livelli ottimali di esercizio delle funzioni, ecc.): il che consiglierebbe la individuazione a livello regionale di un quadro delle esigenze complessive.

Sulla base della identificazione dei fabbisogni, a parte il profilo riguardante la mobilità, andrebbero verificati la praticabilità e le modalità di riapertura di una fase mirata di *turnover*, privilegiando le professionalità tecniche e bandendo concorsi per esami e per titoli, che consentano l’inserimento di giovani qualificati nei ranghi del personale pubblico. Va sottolineato che non si può lamentare l’invecchiamento dei quadri amministrativi e al tempo stesso impedire, bloccando le assunzioni, l’immissione di nuovo personale, portatore

tra l'altro di maggiore dinamismo, di nuove competenze e di diversi modelli culturali.

Potrebbe risultare utile anche in riferimento all'ipotesi dei "concorsi unici" per il reclutamento (della quale si dirà tra breve) la creazione di "albi unici", sia dei dirigenti che dei dipendenti, che agevolino la mobilità fra diverse amministrazioni, a livello sia statale che regionale e locale.

Andrebbe rivisitata nel suo insieme l'attuale normativa sulla mobilità (frutto dell'affastellarsi di numerosi interventi legislativi), prevedendo meccanismi che favoriscano e incentivino la mobilità volontaria e ripristinando forme di partecipazione sindacale nelle procedure di mobilità collettiva. In particolare, è auspicabile l'istituzione di "cabine di regia", da collocare presumibilmente in una dimensione regionale, per il governo dei processi di mobilità guidata, conseguenti alla rideterminazione degli organici delle diverse amministrazioni presenti sul territorio, e la definizione di forme di monitoraggio della loro azione. E, soprattutto, andrebbe fatta una volta per tutte chiarezza, superando i dubbi emersi a livello applicativo e anche in sede giurisprudenziale, sui rapporti o, per meglio dire, sull'ordine di priorità fra attivazione di procedure di mobilità, indizione di nuovi concorsi e utilizzazione delle graduatorie di precedenti selezioni concorsuali.

8. *I sistemi di reclutamento del personale: possibili revisioni del modello del concorso pubblico*

Riguardo alle modalità di reclutamento, va riaffermata con nettezza l'esigenza – peraltro reiteratamente richiamata dalla giurisprudenza costituzionale – di rispettare il principio del concorso pubblico come sistema normale di accesso ai pubblici impieghi, ma tenendo conto del fatto che la stessa nozione di concorso non ha più contorni univoci, in quanto tale strumento si è evoluto nel tempo, anche e soprattutto con riferimento alle modalità di espletamento: dunque, lo strumento concorsuale può assumere molteplici forme.

La conferma della centralità del modello concorsuale e, anzi, l'estensione della sua sfera di applicazione, rendono ancora più stringente l'esigenza di fare i conti con le evidenti patologie che affliggono la concreta esperienza dell'attuazione delle procedure selettive: adempimenti formali gravosi e spesso inutili; lunghezza esagerata dei tempi di svolgimento; introduzione di

test preselettivi – volti ad effettuare una prima “scrematura” dei candidati in concorsi sovraffollati – che risultano aleatori nei loro esiti e producono frustrazione nei partecipanti, sottoposti a prove snervanti e delle quali spesso è difficile cogliere il valore e il significato; difficoltà per le amministrazioni di identificare, attraverso meccanismi complessi e farraginosi, i soggetti realmente più preparati.

Anche se è piuttosto arduo indicare terapie in grado di affrontare nel loro insieme i profili problematici delle selezioni concorsuali, è possibile individuare alcuni elementi utili ad eliminare, o almeno a ridurre, il peso negativo delle criticità segnalate: anche qui, si tratta di interventi che solo in parte investono la dimensione legislativa, ma meritano comunque di essere, sia pure sinteticamente, richiamati².

In primo luogo, è auspicabile una valorizzazione della previsione normativa (art. 35, co. 5, del d.lgs. 165/01) secondo la quale “*i concorsi pubblici per le assunzioni nelle amministrazioni dello Stato e nelle aziende autonome si espletano di norma a livello regionale*”. Dallo svolgimento dei concorsi a livello decentrato, che non è stato finora coerentemente ed organicamente praticato, può derivare una più omogenea distribuzione del personale sul territorio nazionale. Inoltre, la regionalizzazione dei concorsi dovrebbe contribuire a contenere il fenomeno del “sovraffollamento” degli stessi, con un risvolto positivo in termini di snellezza, celerità e trasparenza delle procedure di selezione.

In connessione con la prospettiva del decentramento, andrebbe ripresa l’idea – illustrata nel “Rapporto Giannini” del 1979 e richiamata dall’“Intesa sul lavoro pubblico” del 2007 – di svolgere “concorsi unici” comuni a diverse amministrazioni per le medesime qualifiche funzionali: dovrebbe scaturirne un elenco di “idonei”, da collocare in apposita graduatoria di merito, alla quale le amministrazioni potrebbero attingere in qualsiasi momento, mano a mano che si verificano vacanze nei rispettivi organici.

L’idea della realizzazione di concorsi “idoneativi” unici potrebbe trovare un campo di applicazione particolarmente proficuo nella realtà delle amministrazioni regionali e locali. Si potrebbero organizzare concorsi unici su base

² Vengono qui riprese le considerazioni che si è avuto modo di svolgere nella sezione sulla riforma dei sistemi di reclutamento del documento del 22 gennaio 2013 su “*Superamento del precariato e riforma del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*”, predisposto da un gruppo di lavoro promosso dal Dipartimento Settori Pubblici e dalla Consulta Giuridica della CGIL.

regionale, affidandone lo svolgimento ad un'apposita agenzia partecipata dalle amministrazioni interessate, ma indipendente dai loro vertici.

L'adozione di questo modello inciderebbe positivamente sulla moralizzazione dei sistemi selettivi, poiché la sottrazione alle singole amministrazioni della possibilità di gestire autonomamente propri concorsi aumenterebbe l'imparzialità delle scelte. Ma ne sono evidenti i potenziali effetti anche in termini di economicità procedurale e di razionalizzazione delle strutture pubbliche: infatti, al posto di decine e decine di "uffici concorsi" si potrebbe avere un'unica struttura, tecnicamente qualificata, che ottimizzi le procedure e operi in modo chiaro ed obiettivo, in quanto separata dai vertici delle amministrazioni e per questo, come detto, meno sensibile ad influenze clientelari.

In questa direzione, una novità di notevole rilievo è ora intervenuta grazie all'emanazione del regolamento sul riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione, approvato con il d.P.R. 16 aprile 2013 n. 70, attuativo dell'art. 11 del d.l. 95/12, dove si prevede che il reclutamento dei funzionari nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici istituzionali e di ricerca avvenga, fino alla metà dei posti risultanti dalla preventiva verifica dei fabbisogni di personale nell'insieme di dette amministrazioni, tramite corso-concorso bandito dalla SNA-Scuola nazionale dell'amministrazione (nuova denominazione della SSPA-Scuola superiore della pubblica amministrazione) e/o dalle altre scuole pubbliche di formazione: coloro i quali superano l'esame finale del corso-concorso vengono assegnati alle amministrazioni di destinazione, scelte in base alla graduatoria di merito.

Tornando al tema dei concorsi, è importante intervenire sui bandi con i quali essi vengono indetti e sulle loro modalità di svolgimento: commissioni indipendenti dalle amministrazioni, utilizzo di tecnologie informatiche per le preselezioni, valorizzazione dei titoli di studio e di altri requisiti di partecipazione, ecc.

Le norme in vigore in materia di composizione delle commissioni di concorso – che costituiscono il punto di approdo di un processo, avviato con alcune importanti pronunce della Corte Costituzionale, diretto a superare le patologie derivanti da una struttura condizionata dalla presenza di soggetti portatori di interessi parziali, se non clientelari – stabiliscono che esse devono essere formate esclusivamente da esperti di comprovata competenza nelle materie oggetto di esame, individuati tra funzionari ammini-

strativi, docenti ed estranei alle amministrazioni, che non ricoprono cariche politiche o sindacali. Il problema, ancora una volta, sta nella traduzione di questi principi e criteri ispiratori in concrete scelte applicative. Ma la normativa potrebbe e dovrebbe farsi carico di un altro elemento di criticità: bisognerebbe evitare – specie nel caso di selezioni che vedono la partecipazione di candidati interni – di attribuire nella composizione delle commissioni un peso determinante alla presenza di funzionari dell'amministrazione che (fuori dello spazio di operatività degli ipotizzati “concorsi unici”) avvia il reclutamento, per evitare il rischio di favoritismi da parte di valutatori che, quasi inevitabilmente, sono portati ad avere una particolare sensibilità per le “voci di dentro”. È necessario, in generale, “allontanare” le procedure concorsuali dai responsabili delle amministrazioni interessate, per garantire l'imparzialità delle selezioni: anche a questo fine, può risultare utile l'unificazione dei concorsi.

Richiederebbero una revisione anche le modalità tecniche di espletamento dei concorsi, ispirate ad una logica formalistica che per più aspetti sembra confliggere con il principio di non aggravamento dei procedimenti amministrativi, posto già dalla legge 7 agosto 1990 n. 241.

Anzitutto, si dovrebbero operare alcuni correttivi ai contenuti dei bandi di concorso, spesso inadeguati nella indicazione dei requisiti di partecipazione, dei titoli da valutare, della tipologia delle prove d'esame e dei criteri di assegnazione dei punteggi. Inoltre, si dovrebbe intervenire sulla definizione dei contenuti e dei modi di svolgimento delle prove preselettive, che, come si è già rilevato, nella loro configurazione attuale non garantiscono un'effettiva selezione dei soggetti migliori: troppo spesso si ha la sensazione di una casualità degli esiti delle preselezioni, che rischiano di premiare i candidati dotati di mere capacità mnemoniche rispetto a quelli in possesso di effettivi requisiti culturali e attitudinali.

Andrebbe, poi, valorizzata – partendo da interessanti esperienze già realizzate – la possibilità di avvalersi di sistemi ampiamente, se non totalmente, informatizzati e “de-materializzati”: ne deriverebbero esiti positivi in termini sia di snellimento e rapidità delle procedure che di trasparenza e oggettività dei risultati.

Infine, per ridurre il carattere pletorico delle schiere dei partecipanti ai concorsi, e per evitare la proposizione di selezioni (e, soprattutto, preselezioni) caratterizzate da contenuti generici in considerazione della disomogeneità dei partecipanti, si dovrebbe attribuire un peso maggiore alla valutazione

preventiva, in sede di ammissione, dei requisiti culturali e professionali dei candidati. Andrebbe, inoltre, verificato se e come tenere conto, in sede concorsuale, della posizione di quanti abbiano già esperienze di lavoro nelle amministrazioni (c'è qui, chiaramente, un collegamento con il delicato problema dell'assorbimento del precariato, sul quale ci si soffermerà più oltre).

In relazione al tema della valutazione dei requisiti culturali, assume una specifica rilevanza la questione dei titoli di studio richiesti per l'accesso agli impieghi. Senza entrare nel merito della dibattuta problematica del "valore legale", va sottolineato che l'obbligo del possesso di determinati titoli di studio per la partecipazione ai concorsi pubblici si configura – pur con tutti i limiti evidenziati dalla pubblicistica che negli ultimi anni ha argomentato le ragioni che ne consiglierebbero l'eliminazione – come una sorta di preselezione, tutt'altro che inutile, circa la qualità delle competenze di cui il soggetto candidato al posto può presumersi dotato. Pertanto, è da ritenere che il rilievo dei titoli di studio posseduti dai candidati ai concorsi, anziché essere annullato o ridimensionato, meriterebbe di essere non solo riaffermato, ma riqualificato e precisato (specie con riferimento ai titoli universitari e post-universitari). In tal modo si raggiungerebbe il duplice obiettivo di ridurre l'affollamento delle prove concorsuali e di restringere il bacino all'interno del quale svolgere la selezione; inoltre, si renderebbero più omogenei i bagagli culturali dei partecipanti, agevolando la valutazione comparativa tra di essi.

Per quanto riguarda il quesito sul valore da attribuire all'esperienza professionale maturata, tenendo in considerazione quanto previsto nel d.l. 1 luglio 2009 n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009 n. 102) e nella legge 24 dicembre 2012 n. 228 (legge di stabilità per il 2013), occorre individuare le modalità opportune per la valutazione di tale elemento come requisito per l'accesso agli impieghi, valorizzando in tal modo nell'immediato il lavoro già svolto, e per la sua utilizzazione come requisito utile ai fini della collocazione nelle graduatorie. Tutto ciò, naturalmente, senza trascurare – ma, anzi, mettendo in primo piano – l'obiettivo dell'inserimento nelle amministrazioni di forze nuove, costituite da giovani preparati e motivati.

Andrebbe, invece, senza dubbio eliminato, fra i requisiti di partecipazione, il riferimento alla "residenza", inserito dall'art. 51 del d.lgs. 150/09 nell'art. 35 del d.lgs. 165/01, con l'introduzione del comma 5-ter, in base al quale: *"il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti*

non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”. La previsione ha suscitato notevoli perplessità, perché c’è una contraddizione tra la riaffermazione della garanzia della parità di condizioni nell’accesso e la possibilità di discriminare i concorrenti in base al luogo di residenza: la residenza può costituire un elemento significativo per definire la posizione dei vincitori dei concorsi nel momento in cui entrano al servizio dell’amministrazione, in considerazione delle funzioni da esercitare; non si comprende, invece, perché essa possa e debba assumere rilevanza *ex ante* come requisito di partecipazione. Un’indicazione di questo genere risulta nettamente contrastante con i principi di imparzialità e di buon andamento, limitando pretestuosamente la partecipazione ai concorsi, e quindi la possibilità di selezionare i soggetti più meritevoli; peraltro, emergono profili di incostituzionalità in relazione non solo all’art. 97, ma anche agli artt. 3 e 51 Cost. (nonché all’art. 117, in relazione all’obbligo di rispettare gli obblighi derivanti dall’ordinamento europeo, tra i quali figurano la parità di trattamento tra i lavoratori nell’ambito dell’Unione e il divieto di discriminazioni basato sulla nazionalità, applicabile anche agli impieghi nel settore pubblico). In passato la Corte Costituzionale non ha escluso che l’accesso in condizioni di parità ai pubblici uffici possa subire deroghe con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti: ha precisato, però, che deve trattarsi di situazioni particolari e contingenti, il che non sembra giustificare l’introduzione di un principio legislativo di ordine generale. Ne deriva l’esigenza di abrogare questa incongrua e inaccettabile disposizione discriminatoria, ripristinando una vera parità di accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni per tutti i cittadini italiani e per quelli degli Stati membri dell’Unione europea, e cogliendo l’occasione per avviare una riflessione sul superamento dell’esclusione generalizzata degli stranieri non comunitari dagli impieghi pubblici.

Oltre alle innovazioni in tema di concorsi pubblici, da ultimo è emersa una proposta di ampliamento delle ipotesi – già previste nell’art. 35 del d.lgs. 165/01 – di assunzione mediante chiamata numerica dalle liste dei centri per l’impiego. Oggi questa strada – che ha il pregio della rapidità, della semplicità, del “costo zero” per le amministrazioni – è possibile esclusivamente per “*le qualifiche e i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell’obbligo*”. È stata avanzata l’idea, tutta da verificare, di un’estensione dell’accesso agli impieghi tramite liste di collocamento a tutti i profili lavorativi per cui non sia necessario il possesso della laurea, ma che richiedano particolari requisiti di professionalità applicata; escludendo, però, i profili che implicano l’iscri-

zione ad ordini, collegi o albi professionali o attengono a particolari funzioni specificate dalla legge, come quelle comportanti l'esercizio di particolari poteri autoritativi. Naturalmente, rimarrebbe in vigore l'obbligo di sottoporre i "chiamati" a prove di idoneità professionale, solo a seguito delle quali sarebbe possibile l'accesso.

9. *Gli istituti di lavoro flessibile e il problema del precariato*

Al tema del reclutamento si connette quello riguardante l'utilizzazione degli istituti di lavoro flessibile e la soluzione della *vexata quaestio* del precariato. Argomento arduo da affrontare, specie per chi ha consuetudine soprattutto con le categorie del diritto amministrativo: quindi, ci si limita a riprendere alcune riflessioni scaturite da un lavoro che ha visto convergere gli apporti di amministrativisti e lavoristi (ed al quale, per gli aspetti qui considerati, questi ultimi hanno fornito il contributo maggiore)³.

Come è noto anche ai non addetti ai lavori, il nodo fondamentale da sciogliere per affrontare il complesso, controverso e, per certi aspetti, drammatico problema del precariato nel settore pubblico riguarda la disciplina del lavoro a tempo determinato: soprattutto da qui, infatti, è derivata la patologica espansione del fenomeno che ha caratterizzato gli ultimi anni (ma partendo da uno *stock* consistente già consolidatosi in precedenza); così come sono state proprio le vicende riguardanti i lavoratori a termine (e le ipotesi di "stabilizzazione" degli stessi), a produrre un'ampia serie di controversie giudiziali, sia in sede nazionale – a partire dai giudici di merito per arrivare al giudice costituzionale – che a livello comunitario.

Partendo dal presupposto che la lievitazione del numero dei contratti a tempo determinato costituisce in larga misura un surrogato dell'attivazione di contratti a tempo indeterminato, impedita o fortemente limitata dai reiterati blocchi del *turnover*, in primo luogo occorre confrontarsi con il problema dei limiti alla successione dei contratti a termine e delle proroghe degli stessi, alle quali è stato – e, presumibilmente, sarà anche nel prossimo

³ Il riferimento è al già ricordato capitolo su "*Pubblica amministrazione: il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*" del volume di ASTRID, *op. cit.*, oltre che alla sezione sugli istituti del lavoro flessibile, redatta da Paola Saracini e Lorenzo Zoppoli, del già citato documento della CGIL su "*Superamento del precariato e riforma del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*".

futuro – indispensabile fare ricorso per evitare una caduta dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati dalle amministrazioni.

Ma, al di là delle inevitabili decisioni di ordine contingente, è necessaria una ridefinizione delle regole normative che a regime presiedono all'istituto in questione. Si tratta soprattutto di ridefinire – attraverso previsioni legislative, ma lasciando un adeguato spazio anche alla contrattazione collettiva – le causali legittimanti le assunzioni a termine e la durata dei relativi contratti: in via generale, le assunzioni in forma diversa dal contratto a tempo indeterminato dovrebbero essere possibili solo per la copertura *pro tempore* di funzioni per le quali è stata avviata una procedura concorsuale. Fra le causali che giustificano le assunzioni a tempo determinato va considerata, in particolare, l'ipotesi relativa a quelle che si inseriscono in processi di organizzazione/riorganizzazione delle strutture pubbliche e delle loro modalità operative, in quanto finalizzate all'acquisizione di specifiche professionalità in grado di favorire un miglioramento dei livelli di efficienza delle amministrazioni e dei servizi da esse resi ai cittadini.

Una più razionale regolazione e utilizzazione dei contratti a termine, come è stato opportunamente rilevato, inciderebbe in termini riduttivi sulla diffusione delle collaborazioni coordinate e continuative (co.co.co.), che verrebbero limitate ai contratti “a progetto” per particolari professionalità, e delle altre forme “anomale” di impiego di personale temporaneo (si pensi all'abnorme ricorso alle “partite IVA”, motivato con l'esigenza di sfuggire ai vincoli normativi e procedurali che ostacolano, o rendono meno conveniente, la costituzione di rapporti di lavoro subordinato).

Un ragionamento di prospettiva sulla situazione dei lavoratori assunti a termine non può trascurare, anche al di là della individuazione di soluzioni per la questione del precariato, l'esigenza di non disperdere l'esperienza da essi maturata nelle amministrazioni pubbliche (e l'investimento da queste fatte su di loro). Ne deriva l'opportunità di avviare – a partire dalla verifica dei profili di costituzionalità – una riflessione sulla fattibilità del passaggio dal rapporto a tempo determinato al rapporto a tempo indeterminato, almeno nelle situazioni nelle quali la reiterazione dei contratti a termine è talmente costante e continuativa da configurare una relazione durevole, se non consolidata: tale passaggio, comunque, non potrebbe tradursi in una conversione automatica senza verifiche e procedure selettive.

Nella medesima logica della creazione di percorsi che conducano progressivamente all'instaurazione di rapporti di lavoro stabile con le ammini-

strazioni si collocano le indicazioni di quanti sollecitano la concreta definizione delle modalità d'impiego dei contratti di apprendistato anche nei settori di attività pubblici, dando seguito a quanto previsto dall'art. 7, co. 8, del d.lgs. 14 settembre 2011 n. 167. I sostenitori di tale proposta sottolineano come in tal modo si darebbe un incentivo all'occupazione giovanile in un ambito, come quello pubblico, nel quale si lamenta il progressivo invecchiamento del personale, promuovendo un tipo contrattuale che consente una agevole e proficua gestione dei processi di graduale inserimento dei giovani, nel rispetto dei vincoli di spesa (fatta salva, naturalmente, l'esigenza di un raccordo con la disciplina delle procedure di reclutamento); e aggiungono che si consentirebbe alle amministrazioni di dare una chiara finalizzazione agli investimenti nella formazione professionale. In alternativa, e agli stessi fini, si è richiamata la possibilità di rilanciare, dando ad esso una nuova configurazione, il modello dei contratti di formazione-lavoro, che fin qui, per la verità, ha avuto un'applicazione insoddisfacente e, spesso, un uso distorto e strumentale.

Infine, va segnalata l'esigenza di accompagnare l'adozione di criteri chiari e rigorosi per l'utilizzazione dei contratti a termine e delle altre forme di flessibilità nel lavoro pubblico con la previsione di severe sanzioni per i responsabili di assunzioni (o modalità di impiego del personale) illegittime: quindi, per il dirigente che abbia assunto tali decisioni, ma anche per l'organo di governo che, con il suo comportamento, abbia determinato o consentito le irregolarità e gli abusi.

10. *Ipotesi di riordino della normativa sulla dirigenza pubblica*

Quello della dirigenza rappresenta uno degli aspetti più rilevanti, e più dibattuti, nell'ambito della materia del lavoro pubblico: in tanti significativi contributi, anche recenti, viene identificato come la fondamentale chiave di lettura per la formulazione di un giudizio sul quadro di riferimento scaturito dall'evoluzione legislativa degli ultimi decenni in tale settore e come la questione decisiva da affrontare per superarne le criticità⁴.

Non si può non condividere questa particolare sensibilità per la tematica

⁴ Per un più ampio svolgimento delle riflessioni qui proposte e delle ipotesi di riforma qui prospettate si rinvia a quanto si è avuto modo di scrivere nel paragrafo su "*Il ruolo e lo status della dirigenza*" del paper di ASTRID-Istituto dell'Enciclopedia Italiana su "*Ammodernamento della Pubblica Amministrazione, crescita e competitività del Paese*", 2013, in www.astrid-online.it.

della dirigenza, tanto più da parte di chi legge le questioni riguardanti il personale nel contesto delle vicende concernenti l'organizzazione e il funzionamento degli apparati amministrativi; così come, sicuramente, vanno considerate con attenzione le posizioni di quanti evidenziano le numerose carenze presenti nella normativa attualmente in vigore.

Se appaiono meritevoli di ripensamento o, comunque, di correzione vari aspetti della regolazione del personale dirigenziale quali scaturiti dalla varie riforme e controriforme del recente passato, non sembrano, però, convincenti ipotesi (pure provenienti da alcune delle voci più qualificate della dottrina, con alle spalle riferimenti dotati del massimo livello di autorevolezza) intese ad una sostanziale cancellazione del modello scaturito da tale processo, con il ritorno – per tutti i dirigenti, o per una parte di essi – ad un regime pubblicistico. Le ragioni di questa perplessità sono in parte quelle richiamate in riferimento alle tesi volte a “ripubblicizzare” in generale il lavoro pubblico (si tratta di capire se il rientro della dirigenza nella sfera del diritto pubblico dovrebbe servire a garantirla meglio oppure a rafforzare la presa su di essa della politica, magari in ragione di una eterogenesi dei fini), in parte riguardano la difficoltà di comprendere i caratteri e l'ambito soggettivo di riferimento di tali proposte (andrebbero “ripubblicizzati” tutti i dirigenti, solo quelli di vertice oppure solo quelli di base?).

Anche per la dirigenza, quindi, sembra preferibile adottare la tecnica della manutenzione straordinaria o del restauro conservativo della normativa attuale, restando dentro il modello privatistico e dando (o restituendo) ad esso maggiore coerenza e linearità.

Tutto ciò, partendo da una premessa: per la dirigenza, ancor più che per altri aspetti della materia del personale pubblico, l'idea che le difficoltà di funzionamento del sistema dipendano dai dati legislativi, e possano essere risolte mutando tali dati, è assolutamente illusoria. Più che fattori di ordine normativo, infatti, contano elementi strutturali, la storia di lungo periodo delle relazioni fra politica e dirigenza, i caratteri della compagine dirigenziale quale si è costruita nel tempo, la “cultura” che essa esprime, il suo *modus operandi*, e così via. Quindi, puntare l'indice esclusivamente contro certe scelte compiute dal legislatore, o pensare di dare un “soffio vitale” ad una dirigenza in sé debole e inerte (o concepita come tale) dotandola, attraverso disposizioni di legge, di più energici strumenti di intervento contro le “prevaricazioni” sindacali e l'”accidia” dei dipendenti, e minacciandola di sanzioni se non li utilizza – questa è, evidentemente, l'impostazione del “decreto Bru-

netta” – può portare a grandi delusioni, o addirittura produrre risultati controproducenti: ciò, tanto più se si dimentica di affrontare, o si mette in secondo piano, il punto critico fondamentale, cioè il rapporto con l'autorità politica.

Peraltro, la consapevolezza del carattere tutt'altro che risolutivo di interventi di tipo legislativo in tema di dirigenza pubblica non esclude l'utilità, se non la necessità, di apportare una serie di miglioramenti, niente affatto marginali, alle norme vigenti: si può, quindi, tentare di passarli sinteticamente in rassegna.

Occorre, in primo luogo, riaffermare in modo compiuto e inequivocabile – contro i ritornanti tentativi di compressione dello spazio deliberativo dei dirigenti – il principio di netta distinzione fra la funzione di indirizzo politico-amministrativo e l'esercizio dell'attività amministrativa. Tale principio non entra in contraddizione con il principio democratico, ma si pone rispetto ad esso in una posizione di complementarietà: le amministrazioni devono attuare gli indirizzi espressi dagli organi politici, ma l'attività di amministrazione concreta e la gestione restano riservati a organi affidati a funzionari professionali (normalmente dotati di qualifica dirigenziale), dei quali vanno garantite l'imparzialità e l'indipendenza soggettiva. In tale contesto, assume uno specifico rilievo il riconoscimento ai dirigenti di una sostanziale autonomia nell'utilizzazione delle risorse finanziarie (con l'assegnazione di un *budget* da gestire e del quale rispondere).

La conferma e l'ulteriore rafforzamento del principio di distinzione rende indispensabile individuare con precisione – nella legge, e conseguentemente negli atti di organizzazione – un'area, quantitativamente limitata, della “dirigenza fiduciaria”, relativa alle posizioni di *staff*/diretta collaborazione (per le quali può parlarsi di fiduciarità “politica”) e a quelle di raccordo fra politica ed amministrazione e di coordinamento generale dell'azione amministrativa (alle quali, invece, si attaglia la qualificazione di fiduciarità “professionale”). In ordine a queste posizioni andrebbe riconosciuto un ampio potere di determinazione agli organi di governo in ordine a nomine, revoche e conferme: gli incarichi di carattere fiduciario “politico” dovrebbero essere revocabili *ad nutum*, mentre gli incarichi di tipo fiduciario “professionale” sarebbero soggetti a decadenza al termine del mandato degli organi politici (*spoils system*).

Contestualmente, si dovrebbero introdurre maggiori garanzie in ordine alla reposizione agli uffici di *line* dei dirigenti “professionali”, cioè dei sog-

getti ai quali, come recita l'art. 4, co. 2, del d.lgs. 165/01, spetta “*l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi*” e “*la gestione tecnica, finanziaria e amministrativa*” e che sono “*responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati*”.

Appare opportuna, in effetti, una revisione delle modalità di conferimento della titolarità degli uffici dirigenziali, adottando una procedura che includa – con un rafforzamento e un ampliamento di quanto stabilito dalla normativa vigente (ad esempio, attraverso l'estensione dell'area dei destinatari del c.d. “interpello”) forme di pubblicità preventiva degli incarichi “non fiduciari” da attribuire. Andrebbe anche introdotto in modo esplicito l'obbligo di procedere, specie per le funzioni ad elevato contenuto tecnico, a valutazioni comparative fra gli aspiranti agli incarichi, pur salvaguardando un adeguato margine di scelta – nel rispetto dei criteri di buona fede e correttezza – ai titolari del potere di conferimento.

Occorrerebbe, inoltre, valutare l'idea di inserire nel meccanismo di selezione organismi terzi rispetto al titolare del potere politico, o comunque non legati al vertice dell'amministrazione interessata, ai quali potrebbe essere assegnato il compito di operare una prima selezione delle candidature avanzate (ad esempio, nella forma di una rosa), atta a verificare il possesso dei requisiti richiesti per quel determinato incarico. La responsabilità della decisione finale, comunque, resterebbe (almeno per gli incarichi di maggiore livello) in capo all'organo politico, che nella scelta dovrebbe tenere conto anche delle proposte dei dirigenti di vertice, preposti al coordinamento complessivo dell'attività amministrativa.

Al tempo stesso, però, andrebbe presa in considerazione l'idea di ripristinare il criterio della “rotazione” nell'assegnazione degli incarichi nelle ipotesi in cui l'esigenza di cambiare i titolari degli uffici prevalga (per motivi di imparzialità o di buon andamento-efficienza) sulla scelta ordinaria di conferma dell'incarico.

Su un altro piano si pone il problema tecnico-giuridico della natura degli atti di conferimento degli incarichi, in ordine al quale va valutato se non sia il caso sciogliere per via legislativa il nodo sulla natura pubblicistica o privatistica degli atti con i quali si assegnano gli incarichi ai dirigenti.

Si dovrebbero, poi, apporre rigorosi limiti, di ordine sia quantitativo che qualitativo, alla possibilità di affidare incarichi a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali, limitandola ai soli incarichi di livello più elevato (generale), escludendone l'attribuzione a soggetti interni alle amministrazioni, vietando la

reiterazione dell'incarico o l'affidamento di altro incarico presso la stessa amministrazione. Peraltro, va qui considerata la peculiare realtà di molte amministrazioni locali, che consiglia un processo di applicazione di tali limiti con tempi più lunghi e con modalità meno rigide: si dovrebbe, quindi, pensare all'introduzione di una specifica disciplina sul conferimento di incarichi dirigenziali "a contratto" negli enti territoriali.

Riguardo alla durata degli incarichi, si potrebbero adottare soluzioni differenziate a seconda dei diversi tipi di incarichi dirigenziali, distinguendo quelli legati all'attuazione di determinati indirizzi politico-amministrativi (che possono giustificare maggiormente la fissazione di un termine temporale) e quelli riguardanti attività di *routine* (per le quali si dovrebbe prevedere una dimensione temporale più ampia, e si potrebbe anche immaginare di attribuire incarichi senza scadenza predeterminata, salvo una verifica periodica sui modi in cui esse vengono espletate): in generale, comunque, è auspicabile – in omaggio al principio di imparzialità – un aumento della durata, che consenta di travalicare quella del mandato dell'organo politico di riferimento.

Questo appare il percorso maggiormente in linea con il principio di distinzione fra politica e amministrazione, anche se proprio negli ultimi tempi si sono moltiplicate le voci favorevoli ad una più stretta connessione della durata dell'incarico del dirigente – e, in qualche caso, della stessa durata del suo rapporto di lavoro – con quella dell'organo di governo, che dovrebbe in sostanza disporre liberamente della risorsa dirigenziale. Si tratta di posizioni che si inseriscono in una recente tendenza a stigmatizzare gli intralci, o perfino le forme di "sabotaggio" che sarebbero poste in essere dalle burocrazie rispetto alla tempestiva ed efficace implementazione delle decisioni politiche: esse, però, sembrano non fare sufficientemente i conti con i vincoli costituzionali, quali interpretati dalla recente giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Si dovrebbe reintrodurre un onere di motivazione nei casi di mancata conferma alla scadenza degli incarichi dirigenziali, quando non connotati da valutazione negativa, ed escludere la revoca *ante tempus* di incarichi in corso per ragioni organizzative. Alcune disposizioni introdotte con le manovre finanziarie degli scorsi anni (art. 1, co. 18, del d.l. 18 giugno 2010 n. 138 e art. 9, co. 32, del d.l. 1 giugno 2011 n. 78) hanno in pratica ridato mano libera alle amministrazioni sulle mancate conferme e sulle revoche anticipate degli incarichi: tali previsioni andrebbero abrogate, vietando interruzioni e revoche che non siano legate a casi di responsabilità, introducendo l'obbligo di conferma

nell'incarico in caso di valutazione positiva o in assenza di valutazione, e ripristinando un "congruo preavviso" per le mancate conferme.

Va anche vagliata l'opportunità di introdurre istituti che compensino o, almeno, attenuino gli effetti della perdita da parte del dirigente della posizione ricoperta: in vari ordinamenti europei si prevedono forme di indennizzo pecuniario (in analogia con quanto avviene nel *management* privato), oppure la conservazione di una parte consistente della retribuzione già goduta, quando non sia possibile offrire immediatamente un incarico alternativo di uguale rilevanza o, ancora, l'impegno ad un "ritorno in gioco" agevolato del dirigente in occasione dell'assegnazione di successivi incarichi.

Va, altresì, presa in considerazione l'idea di costituire organismi di trasparenza, che operino una valutazione sulla congruità delle nomine, delle revoche e delle mancate conferme degli incarichi, in modo da favorire la creazione di una dirigenza sempre più professionale ed autonoma, che risponda esclusivamente del suo operato nell'ambito delle direttive e delle indicazioni dell'organo di vertice, ma senza essere esposta a condizionamenti o poteri di ricatto in palese contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento. Si può anche ipotizzare l'affidamento di tali compiti di verifica al Comitato dei garanti.

Chiaramente, anche in relazione a quanto appena detto, si pone il delicato problema della riqualificazione dei sistemi di valutazione dei dirigenti e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, partendo dal modello introdotto dalla "riforma Brunetta" e tenendo conto di quanto ora previsto dall'art. 5, co. 11, del d.l. 95/12.

Il sistema di valutazione delle prestazioni delle amministrazioni e dei dipendenti pubblici, e segnatamente dei dirigenti, inserito dal d.lgs. 150/09 nell'ambito del "ciclo della *performance*", pur ispirato da una positiva volontà innovativa, alla prova dei fatti si è dimostrato eccessivamente complesso, oltre che, in qualche misura, squilibrato: in particolare, va rilevato l'eccessivo peso attribuito nelle norme e, ancor più, nella prima prassi applicativa, alla valutazione individuale, a scapito di quella organizzativa, che, invece, dovrebbe costituire il banco di prova delle capacità gestionali e operative dei dirigenti. L'attuazione è stata, fin qui, assolutamente inadeguata: si va da situazioni limite, nelle quali non sono stati neanche istituiti i relativi organi, ad altre nelle quali non sono stati adottati efficaci criteri e parametri di giudizio o, comunque, sono state realizzate forme di verifica assolutamente insoddisfacenti, quanto ai loro effetti concreti sia sul versante "premiare" che su quello "pu-

nitivo” nei confronti dei soggetti valutati, pur dovendosi segnalare non poche eccezioni positive, specie nelle amministrazioni locali (naturalmente, andrebbero considerati anche i condizionamenti derivanti dal blocco della contrattazione collettiva e dalla carenza di risorse da destinare agli istituti retributivi legati al merito e ai risultati).

Sicuramente, sarebbe necessario un ripensamento dello schema normativo del 2009, semplificandolo, conferendogli un maggiore equilibrio e, soprattutto, rendendo il sistema valutativo davvero funzionale ad un miglioramento del livello delle prestazioni amministrative, piuttosto che ad una mera attività di “controllo” sui comportamenti del personale. Il discorso vale a maggior ragione per la valutazione dei dirigenti, che dovrebbe fondarsi su obiettivi chiari, sfidanti e facilmente verificabili. A questo proposito, peraltro, il ragionamento dovrebbe partire, a monte, dai limiti e dalle carenze mostrati dai titolari della funzione di indirizzo politico-amministrativo nel definire con le loro direttive generali obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare attraverso la gestione amministrativa.

Accanto, e in connessione con quella relativa alla valutazione, dovrebbe essere ampiamente rivista pure la disciplina della responsabilità dei dirigenti, separando le regole riguardanti coloro ai quali sono affidati incarichi di tipo fiduciario dalle disposizioni applicabili a quanti ricoprono incarichi di tipo professionale.

Quanto agli incarichi fiduciari, la natura delle posizioni ricoperte fa sì che la sorte dei dirigenti interessati prescinda, in tutto o in parte, dalla verifica della sussistenza di una loro eventuale responsabilità: per i soggetti preposti ad uffici di diretta collaborazione, come si è sopra ricordato, è appropriato un regime imperniato sulla revocabilità *ad nutum*, mentre per i titolari degli uffici dirigenziali di vertice si dovrebbero prevedere incarichi revocabili con una (sia pure sintetica) motivazione, fermo restando il loro assoggettamento al meccanismo dello *spoils system*.

Riguardo agli incarichi professionali, va operata una chiara distinzione fra la responsabilità dirigenziale in senso proprio, che si configura come una responsabilità di tipo manageriale, e la responsabilità disciplinare, che attiene all'imparzialità e alla correttezza nello svolgimento delle funzioni pubbliche affidate: questo comporta un intervento modificativo del testo in vigore dell'art. 21 del d.lgs. 165/01, il quale (al pari della verità, delle versioni precedenti, a cominciare da quella originaria del d.lgs. 29/93) si presenta piuttosto confuso e lacunoso.

La responsabilità dirigenziale propriamente intesa attualmente ha ad oggetto la verifica del conseguimento degli obiettivi assegnati e del rispetto delle direttive impartite: a questi elementi si dovrebbe affiancare anche un riferimento alla capacità gestionale, cioè “*alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali ed organizzativi*”, al fine di rendere i criteri relativi alla responsabilità coerenti con quelli previsti per la valutazione dei dirigenti (art. 9, co. 2, del d.lgs. 150/09). Semmai, si può sollevare qualche dubbio sull’inquadramento nella responsabilità dirigenziale/managerialle del riferimento alla inosservanza delle direttive, che potrebbe ricadere nella sfera della responsabilità disciplinare; un discorso analogo può farsi per l’ipotesi della mancata vigilanza del dirigente sul rispetto di standard quantitativi e qualitativi da parte del personale dei propri uffici, prevista dal comma 1-bis dello stesso art. 21, il quale andrebbe conseguentemente abrogato.

Al tempo stesso, andrebbero accresciute le garanzie per i dirigenti oggetto di procedure di responsabilità, riqualificando e rafforzando il ruolo del Comitato dei garanti (secondo quanto già indicato dalla legge delega 15/09, ma non recepito dal d.lgs. 150/09), con il ripristino del carattere vincolante del suo parere sui provvedimenti conseguenti all’accertamento della responsabilità dirigenziale e l’estensione del suo intervento alla verifica dell’applicazione dei criteri di conferimento degli incarichi. A ciò, come sopra accennato, si potrebbe aggiungere un intervento del Comitato in ordine alla valutazione della congruità delle nomine, delle revoche e delle mancate conferme.

Infine, dovrebbe essere avviata un’operazione di coordinamento e razionalizzazione della variegata congerie di forme di responsabilità introdotte dal d.lgs. 150/09, e poste in capo ai dirigenti: tra di esse, la responsabilità erariale per mancata individuazione da parte del dirigente responsabile delle eccedenze delle unità di personale (art. 33, co. 1, del d.lgs. 165/01), le differenti ipotesi di responsabilità individuate dal legislatore come responsabilità di tipo disciplinare (di cui agli artt. 55-bis, co. 7, 55-sexies e 55-septies, co. 6, del d.lgs. 165/01), l’ipotesi di responsabilità civile di cui all’art. 55-sexies, co. 4, del d.lgs. 165/01.

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione riguarda l’esigenza di conferire un carattere di maggiore unitarietà alla compagine dirigenziale, anche al fine di agevolare la mobilità orizzontale dei dirigenti fra amministrazioni, sedi e incarichi funzionali diversi. Attualmente la dirigenza statale – dopo l’effimera e controversa vicenda del ruolo unico (dal 1998 al 2002) – è divisa

nei singoli ruoli ministeriali; quanto alla dirigenza regionale e locale, il livello di disarticolazione è ancora maggiore, essendovi tante distinte dirigenze quanti sono gli enti. Ciò ha un effetto di irrigidimento e di frantumazione, mentre si dovrebbe agevolare una crescita professionale dei dirigenti attraverso esperienze in amministrazioni diverse, favorendo al tempo stesso un assetto maggiormente unitario del corpo dirigenziale (che ne rafforzerebbe ruolo ed identità). Sarebbe, quindi, auspicabile l'introduzione di meccanismi atti a promuovere la mobilità orizzontale dei dirigenti, partendo anche dai sistemi reclutamento: le forme, ovviamente, sarebbero diverse a seconda dei tipi di amministrazioni (per gli enti locali si potrebbero creare albi a livello regionale).

Rispetto alle forme di accesso alla dirigenza statale (e degli enti pubblici nazionali) – recentemente ridefinito con il già citato d.P.R. 70/13, contenente il regolamento sul reclutamento e la formazione dei dipendenti pubblici e il riordino delle scuole pubbliche – appare corretto il mantenimento del doppio canale (concorso riservato ai dipendenti con esperienza quinquennale e corso-concorso aperto agli esterni), che coniuga l'esigenza di valorizzazione delle risorse interne con quella di rinnovamento della compagine dirigenziale. Nel regolamento in questione vanno valutate positivamente novità quali l'estensione dei posti da ricoprire mediante corso-concorso e l'innalzamento dei titoli di studio richiesti per partecipare alla relativa selezione. Ma altre innovazioni sarebbero opportune, a cominciare, per ragioni al tempo stesso di economicità e di "etica", dalla concentrazione dei concorsi (ora per titoli ed esami) riservati agli interni in un unico concorso bandito dalla SNA (ex SSPA).

Dovrebbe anche essere profondamente rivisto il sistema di passaggio dalla seconda alla prima fascia della dirigenza nelle amministrazioni dello Stato, che oggi avviene "per anzianità" dopo la copertura per cinque anni di un incarico di livello generale (oppure, in teoria, anche mediante concorso, secondo il d.lgs. 150/09, peraltro mai attuato): si potrebbe pensare alla introduzione di un concorso a carattere idoneativo, da svolgersi anch'esso presso la SNA, con successivo inserimento nella prima fascia al momento del primo conferimento degli incarichi agli idonei.

Quanto alla dirigenza delle regioni, spesso oggetto di una disciplina meno garantista rispetto a quella statale, e a quella degli enti locali, sarebbe auspicabile l'adozione di forme di reclutamento più aperte e trasparenti. Anche qui si potrebbero prevedere concorsi (o corsi-concorsi) unici, da svol-

gersi a scala regionale, e l'inserimento dei vincitori in un unico albo: le amministrazioni che intendessero assumere, ferme rimanendo le regole esistenti, potrebbero attingere a tale albo regionale, operando una formale valutazione comparativa di quanti si dichiarano interessati, con verifica dei *curricula* ed eventuali colloqui. Il provvedimento di autorizzazione all'assunzione sarebbe così motivato anche in relazione a questo secondo livello di selezione.

In ogni caso, va riconfermato anche per la dirigenza regionale e locale – fatta eccezione per alcune figure apicali di natura fiduciaria – il principio dell'assunzione a tempo indeterminato, pur nella variabilità degli incarichi di funzioni assegnati: infatti, lo si è già notato, suscitano forti perplessità alcune idee, recentemente avanzate sia in sede politica, sia da parte di esponenti dello stesso *management* pubblico, di introdurre forme di “precarizzazione” dell'insieme della dirigenza delle amministrazioni territoriali.

Un'ultima considerazione riguarda il trattamento economico della dirigenza. In linea di principio, per coerenza con l'attribuzione ai dirigenti pubblici di una veste manageriale e con l'affermazione della “cultura del risultato” come fondamentale fattore di innovazione e riqualificazione del sistema amministrativo, occorrerebbe andare verso una tendenziale riduzione della quota percentuale assegnata alla retribuzione di base e anche alla retribuzione di posizione (pur tenendo conto del fatto che questa è utile al fine di modulare il ruolo e l'attività dei dirigenti rispetto alle esigenze organizzative e funzionali delle strutture di riferimento), in favore della retribuzione legata alla valutazione della qualità attività svolta e degli obiettivi conseguiti. Va, inoltre, data una compiuta e rigorosa applicazione, impedendo pratiche elusive o dilatorie, alla recente normativa sulla fissazione di un tetto massimo alle retribuzioni dei dirigenti, e va riaffermato al tempo stesso il carattere onnicomprensivo del loro trattamento economico (con la progressiva eliminazione di assegni o altri *benefits* legati a prestazioni aggiuntive, connesse o collaterali rispetto all'incarico di direzione ricoperto); eventuali, eccezionali deroghe ai limiti retributivi dovrebbero essere puntualmente motivate con riferimento alla peculiarità delle funzioni e/o delle missioni assegnate, e dovrebbero sempre essere condizionate alla verifica dei risultati conseguiti.

Abstract

L'A. ritiene che, in riferimento a vari istituti che disciplinano il lavoro nelle amministrazioni pubbliche, si rendono opportune modifiche tali da mettere ordine nel-

l'apparato delle norme, anche se eventuali interventi di riforma rischiano di essere condizionati da un diffuso pregiudizio negativo nei confronti dei dipendenti pubblici. Ciò tuttavia in un'ottica di "manutenzione straordinaria" o, al massimo, di "restauro e risanamento conservativo", che realizzi un tessuto normativo privo di strappi, incongruenze e superfetazioni, e introduca anche elementi innovativi, ma congruenti con l'impianto complessivo del sistema. In particolare, in primo luogo respinge l'idea di tornare ad un assetto pubblicistico delle regole del lavoro pubblico; in secondo luogo ritiene necessario ridefinire con chiarezza il ruolo e l'oggetto della contrattazione collettiva nel sistema delle fonti del lavoro pubblico, eliminando gli elementi di oscurità e di ambiguità inseriti dal d.lgs. 150/09; in terzo luogo, dopo aver individuato i possibili miglioramenti da apportare ai meccanismi di reclutamento del personale, indica le regole sulla dirigenza come quelle strategiche su cui intervenire, nell'intento di conferire maggiore coerenza e linearità al sistema del lavoro pubblico, nell'ambito del modello privatistico.

The author believes that, with reference to the various institutions governing work in public administration, it is necessary to make appropriate changes such as to bring order in the apparatus of rules, although any reform measures are likely to be affected by a widespread bias against of civil servants. This, however, in a "maintenance" perspective or, at most, of "restoration and preservation", which realizes an apparatus of rules devoid of snags and contradictions, and also introduces innovative elements, but consistent with the overall structure of the system. Firstly, the author rejects the idea of returning to a public structure of the rules of public employment. Secondly, he considers necessary to redefine the role and scope of collective bargaining in the system of sources, eliminating the elements of uncertainty and ambiguity introduced by the Legislative Decree no. 150/2009. Thirdly, after identifying the potential improvements to the mechanisms of recruitment, the author believes that it is strategic intervening on the rules on managers, in order to give greater coherence to the system of public employment.

key words

Dirigenza pubblica, Lavoro pubblico, Amministrazioni pubbliche, Contratto collettivo, Fonti.

Public managers, Public employment, Public administration, Collective agreement, Sources.

