

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO



Scuola Internazionale di Dottorato in
Formazione della Persona e Diritto del Mercato del lavoro
Adapt - Cqia

**DA MONSÚ TRAVET AL DIPENDENTE
PUBBLICO DEL 2020:
la professionalità a servizio della Nazione**

Supervisore:
Ch.mo Prof. Michele Tiraboschi

Tesi di dottorato
Cristina GALBIATI
matricola n. 1013967

XXV Ciclo

Indice

Alla ricerca della professionalità: <i>il piano di lavoro</i>	5
---	---

Parte I

La pubblica amministrazione e i suoi dipendenti. *Caratteristiche*

1.1. La pubblica amministrazione: un breve quadro introduttivo.....	12
1.2. Quali tratti sociali?.....	14
1.3. L'amministrazione in cifre.....	15
1.3.1. Il titolo di studio	18
1.3.2. L'età anagrafica.....	21
1.3.3. Il tasso di femminilizzazione	24
1.3.4. La questione meridionale.....	29
1.3.5. Densità sindacale e rappresentatività.....	31

Parte II

Tra retorica e realtà...*a servizio esclusivo della Nazione*

2.1. Premessa.....	35
2.1.2. Sotto il “piombo” burocratico, il volto umano.....	35
2.1.3. Anatomia di un dipendente.....	37
2.1.3.1. La stabilità del lavoro pubblico.....	41
2.2. I rimedi: quali vie percorrere?.....	44
2.2.1. Novembre 2009: il vaccino aziendale	45
2.2.2. Il “galateo” comportamentale.....	46
2.2.3. Il potere disciplinare.....	48
2.2.3.1. Uno sguardo all'articolo 18.....	50

Parte III

Dal d.lgs. n. 150/2009 alla “*spending review*”.

Verso una riforma del lavoro pubblico

3.1. Competenza, merito e professionalità: dal d.lgs. n.150/2009... [segue].....	53
3.2. ... alla razionalizzazione dei costi...[segue].....	58
3.3. ... in attesa della riforma del mercato del lavoro pubblico...[segue]	63
3.4. ... passando per la <i>spending review</i>	65

3.5. Gli effetti della crisi finanziaria sul pubblico impiego in Europa.. 68

Parte IV

La professionalità: *rapporto di lavoro, mansioni, sistemi di classificazione e progressioni*

4.1. Il personale.....	72
4.2. Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.....	72
4.2.1. La legislazione sul pubblico impiego: un breve <i>excursus</i> storico.....	76
4.3. L'instaurazione del rapporto di lavoro.....	83
4.4. L'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001: mansioni e <i>jus variandi</i>	86
4.5. La contrattazione collettiva: i sistemi di classificazione e inquadramento dei dipendenti.....	90
4.5.1. Il comparto della Sanità Pubblica	91
4.5.2. Il comparto dei Ministeri	94
4.5.3. Il Comparto delle Agenzie Fiscali.....	96
4.5.4. Il comparto degli E.p.n.e.....	98
4.5.6. Il comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali.....	101
4.6. Le progressioni	103
4.6.1. Progressioni economiche.....	104
4.6.2. Progressioni di carriera.....	106
4.7. Griglie riassuntive.....	107

Parte V

L'amministrazione pubblica del 2020. *Chi saranno i suoi dipendenti?*

5.1. Guardare al 2020.....	125
5.2. Un funzionario... europeo	129
5.2.1. I programmi comunitari: END e ENFP.....	134
5.2.2. Quale proposta?.....	135
5.3. Un richiamo alla digitalizzazione amministrativa	137
5.3.1. Il dialogo digitale tra formazione, conoscenza e diffusione delle Ict.....	139
5.4. L'apprendistato: premessa.....	143
5.4.1. L'apprendistato nella Pa tra attualità e precedenti.....	143
5.4.1.1. Un'apertura solo teorica?.....	145
5.5. Valorizzare la componente umana per una Pa competente.....	148
5.5.1. Punti di forza e di debolezza di un <i>management</i> per competenze...151	
5.6. Per concludere.....	154

<u>Literature review</u>	156
<u>Elenco delle tabelle</u>	178
Ringraziamenti	179

Alla ricerca della professionalità: *il piano di lavoro*

Il presente elaborato chiude il percorso triennale maturato all'interno della Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Diritto del Mercato del Lavoro. Si è cercato di tradurre, calandolo nella realtà amministrativa grazie all'*internship* svolta presso la Cisl Fp, il fine perseguito dalla stessa ovvero quell'idea, cara al modello personalista, secondo cui si può pensare a un lavoro più efficace ed efficiente partendo dal pieno sviluppo della persona umana. Se la formazione e il lavoro si devono così influenzare vicendevolmente, allora, tale incontro virtuoso deve avere valenza non solo per il settore privato ma anche per quello pubblico.

La ricostruzione della professionalità - la quale coniuga in sé i due termini - esaltata sotto diverse accezioni, storico-sociale prima e normativo-contrattuale poi, è stata la traccia che ha consentito di riflettere intorno al lavoro pubblico pensato al 2020, anno che, stando alla Strategia Europea, sarà la data "faro" entro la quale gli Stati membri dovranno aver raggiunto una serie di obiettivi ritenuti prioritari al fine di rendere l'Europa un mercato efficiente, produttivo e dinamico.

Le pagine che seguono non pretendono di ricostruire il complesso e variegato mondo del pubblico impiego e anzi, forse, di questa intrinseca complessità non si è riusciti a dare il giusto risalto. Accanto all'impiego pubblico inteso in senso generale come lavoro alle dipendenze della Pa, infatti, esistono tanti pubblici impieghi: si pensi a chi lavora in un'amministrazione centralizzata, in un ospedale o in un comune senza contare il fatto che nella presente trattazione si è volutamente deciso di tralasciare il comparto scolastico.

Tuttavia, la diversità si riconduce a unità: *ex pluribus unum*. Unità di scopo e di fine: l'essere il lavoro pubblico nella sua *ratio* più profonda un servizio pubblico. Posta, infatti, l'estrema eterogeneità in cui si articolano le attività espletate dalla Pa, il perseguimento dell'interesse pubblico - quel binomio composto dai principi di buon andamento e imparzialità - a cui deve tendere l'apparato amministrativo, viene realizzato da strutture stabili il cui personale è stato assunto e messo a servizio esclusivo della Nazione. Eppure nonostante la comunanza di fonti tra il rapporto di lavoro pubblico e privato, il dipendente pubblico non è "semplicemente" un lavoratore ma un cittadino al servizio dei cittadini. A servizio della Nazione, appunto.

La ricostruzione della sua professionalità ha così consentito di ricercare questo *quid* ulteriore. La riflessione intorno a un'amministrazione del Terzo Millennio richiede di concepire, mutuando anche dalle parole di Benvenuti, un impiegato che «rispetto all'ente cui appartiene non si ritiene più una sorta di "servitore", elemento anonimo di una macchina, ruota destinata a girare per volontà di altre ruote. Oggi il pubblico impiegato ritiene di essere piuttosto un collaboratore, un professionista [...]».

Questa evoluzione di veduta ha richiesto, però, di partire necessariamente dalla presentazione dello stato dell'arte - chi sono i pubblici dipendenti - per giungere attraverso alcuni spunti - il diritto comunitario, le Ict, l'apprendistato e il *management* per competenze - a prospettare chi potranno essere i pubblici

dipendenti.

Grazie a quattro variabili - l'età anagrafica, il genere, il titolo di studio e l'origine - è stato possibile ricomporre le caratteristiche antropologiche del dipendente pubblico medio. Dall'interpretazione dei dati - le stime storiche sono state affiancate dalle rilevazioni più recenti - è emerso, infatti, il profilo di un lavoratore in possesso di un diploma di maturità o, per i profili più elevati, di una laurea in giurisprudenza, storicamente di provenienza tendenzialmente meridionale. È un dipendente ormai anziano, avendo un'età anagrafica media di quasi cinquant'anni, prevalentemente maschio se dirigente, donna in tutti gli altri casi. Ma benché sia noto a tutti che la componente rosa domini, in particolare nel comparto sanitario e scolastico, la pubblica amministrazione italiana - il 55% della sua forza lavoro risulta essere di genere femminile - il famoso soffitto di cristallo, dal nitido colore azzurro, stenta, al pari del settore privato, a essere raggiunto e rotto.

Se la prima parte della trattazione si è preoccupata, dunque, di indagare le caratteristiche e i tratti sociali stratificatesi all'interno dell'apparato amministrativo, è chiaro che la presentazione numerica, di per sé sì necessaria, non è però sufficiente per consentire un approfondimento del tema.

Ha aiutato a contestualizzare e ad arricchire il quadro numerico la ricostruzione storico-sociale contenuta nella seconda parte dell'elaborato a cui si è accompagnato il giudizio espresso dall'opinione pubblica, intorno al dipendente statale, in centocinquanta o poco più di storia amministrativa italiana.

È, infatti, dalla commedia in dialetto piemontese di Vittorio Bersezio, messa in scena a Torino nell'aprile del 1863 e che ci narra la quotidianità di Monsù Travet - un impiegato regio del neonato Regno di Italia - che la letteratura prima e la cinematografia poi ci consegnano l'immagine di un lavoratore pubblico goffo e vessato. Il pubblico dipendente più che il lavoratore del settore privato, quasi a sottolineare quella dicotomia esistente tra pubblico - inefficiente - e privato - produttivo - è stato ed è ancora oggi, oggetto di un pungente sarcasmo fondato su una serie di pregiudizi che ciclicamente emergono: un Travet noioso e fannullone ma con il posto fisso. Anche se, a ben guardare, è una stabilità spesso più teorica che effettiva visto che, nel settore pubblico, si registrano livelli di precariato maggiori rispetto al privato. Infatti, nonostante il principio costituzionale dell'accesso mediante concorso e l'espressa previsione dell'articolo 36 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. secondo cui il contratto subordinato a tempo indeterminato è la modalità ordinaria di ingresso nell'amministrazione, quest'ultima ha, nei fatti, ricorso ampiamente alle forme contrattuali flessibili e alle collaborazioni di cui all'articolo 7 del TUPI.

I nullafacenti del professor Ichino e i fannulloni stigmatizzati dal Ministro Brunetta non si discostano, dunque, molto dall'anatomia caricaturale dei loro predecessori: l'inefficienza e la scarsa produttività, il formalismo e la sua sacrale ritualità si sono sempre trascinati e riproposti come all'interno di un ciclo vizioso. Eppure, sotto a quella burocrazia - dal francese *bureau* (ufficio) e dal greco *kratos* (potere) - proceduralmente asfittica, tanto ossessiva nella presenza quanto apatica nell'azione, un vero e proprio piombo burocratico, vi è un senso e un valore umano. Vi è un capitale umano da saper gestire e valorizzare.

Per far fronte a questa situazione le risposte sono state diverse.

Dall'immissione nel tessuto amministrativo di dinamiche funzionali e motivazionali proprie del settore privato - da ultimo con il d.lgs. n. 150/2009 che mutua dalla teoria di matrice anglosassone del *New Public Management* principi e metodi gestionali - al codice di condotta che, consegnato all'atto dell'assunzione e da leggersi in coordinato con le disposizioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare, contiene specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità prescritti ai lavoratori a garanzia della corretta esecuzione della prestazione lavorativa.

Fermo restando che l'identità professionale, come riporta Cerase (1994), «non è data e immutabile ma subisce un processo di adattamento ai nuovi ruoli [...]» la situazione in cui versa il rapporto di pubblico impiego alla luce delle manovre legislative adottate per far fronte alla crisi economico-finanziaria, riportate nella parte terza, conduce a sviluppare due considerazioni.

Se, infatti da un lato, le misure di rigore hanno inciso sulle disposizioni di cui al d.lgs. n. 150/2009, che faceva (forse che il passato sia d'obbligo?) del merito e della competenza due principi fondamentali per riformare il lavoro alle dipendenze delle Pa; esse dall'altro hanno evidenziato come, assai spesso, la gestione delle risorse umane abbia scontato e sconti una lettura a dir poco ragionieristica.

Una doppia lettura del fenomeno che è resa magistralmente dal pensiero rispettivamente di Cesare Cagli e di Sabino Cassese, benché il secolo che li divide. Se, da una parte, nonostante «si s[ia]no rovesciati governi o mutate istituzioni politiche, si [sia] trasformato il diritto privato, non si è riusciti a sopprimere qualche ufficio inutile» (Cagli, 1918), dall'altra, «come è organizzato un ente pubblico e come è controllato dal ministero che lo vigila sono aspetti di scarsa rilevanza culturale per chi pensa che importa l'azione degli uomini, non le strutture in cui operano» (Cassese, 2010).

Infatti, l'impianto sotteso al d.lgs. n. 150/2009 s.m.i. - l'ultima riforma organica in materia di pubblico impiego dato che le nuove regole sul mercato del lavoro costituiscono, salvo diversa previsione, disposizioni di mera cornice per la Pa ai sensi dell'articolo 1, comma 7 e 8, della L. n. 92/2012 - è stato cristallizzato prima ancora di entrare pienamente a regime. L'acuirsi della crisi economica ha reso, infatti, necessario adottare, in successione cronologica ravvicinata, una serie di decreti legge di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica comportanti, tra gli altri, il blocco del *turn over* e dei rinnovi contrattuali, la soppressione e l'accorpamento di enti nonché la riduzione delle dotazioni organiche con conseguente dichiarazioni di esubero e messa in mobilità dei dipendenti *ex* articolo 33 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. L'analisi comparata ha mostrato, però, come le misure di rigore non siano state un fenomeno circoscritto entro i confini nazionali. Tutt'altro. Quasi tutti i Paesi membri, e tra i più esposti ai controlli sui bilanci nazionali si segnalano la Grecia e la Spagna, a partire dal 2010 hanno dovuto predisporre manovre di aggiustamento dei conti pubblici nelle quali gli interventi disposti sul pubblico impiego hanno rappresentato una parte consistente.

Nell'attesa, dunque, di quella convergenza richiesta dalla "Legge Fornero" tra il settore del lavoro pubblico e quello privato, è intervenuta l'Intesa dell'11 maggio 2012 tra Ministero, Regioni, Province, Comuni e Organizzazioni Sindacali di categoria che dovrebbe (avrebbe dovuto?) costituire la piattaforma per il futuro adeguamento normativo.

Stando al testo dell'accordo, il miglioramento della Pa richiederebbe una serie di interventi: un nuovo modello di relazioni sindacali, una razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità compreso il ciclo della performance come introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, nuove regole relative al mercato del lavoro pubblico, il riordino dei sistemi di formazione del personale e il rafforzamento del ruolo, delle funzioni e della responsabilità della dirigenza così da garantirne una maggiore autonomia rispetto alla politica. Critici i giudizi espressi intorno a tale dichiarazione di intenti politico-sindacale visto il superamento di alcuni capisaldi del d.lgs. n. 150, tanto che la stessa Corte dei Conti (2012) non si è sottratta dall'affermare come il contenuto della stessa abbia suscitato «ad una prima lettura non poche perplessità».

Nondimeno, quando ci si riferisce alla professionalità si deve fare necessariamente riferimento alla professione nella quale si è competenti o comunque quella che si è disposti a esercitare all'interno di un rapporto di lavoro (Loy, 2004). Ecco, dunque, che una lettura dal punto di vista contrattuale consente di cogliere appieno, sotto ad alcuni tratti comuni, quella diversità a cui si è accennato in apertura: ogni comparto – nello specifico: Sanità Pubblica, Ministeri, Agenzie fiscali, E.p.n.e. e Autonomie locali – ha, infatti, un contratto collettivo di riferimento con un proprio sistema di classificazione e inquadramento.

È nella parte quarta del presente lavoro che è contenuta l'analisi della professionalità declinata con riguardo al rapporto di lavoro, alle mansioni, ai sistemi di inquadramento nonché alle progressioni economiche - che dopo il d.lgs. n. 150/2009 debbono essere attribuite secondo criteri di selettività - e di carriera per le quali si procede per concorso con riserva di posti per il personale interno in possesso del titolo di studio adeguato.

A seguito del processo cd. di contrattualizzazione, avviato nei primi anni Novanta e poi sviluppatosi per fasi - con la prima e la seconda privatizzazione rispettivamente avvenute nel 1992/1993 e nel 1997/1998 con l'obiettivo di valorizzare “a tutto tondo” la dimensione contrattuale - i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni contenute nel libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i. È, dunque, al cd. *Testo unico per il pubblico impiego* (TUPI), oltre che ai contratti collettivi di comparto e al contratto individuale di lavoro, allo Statuto dei Lavoratori e alla disciplina speciale che occorre, in particolare, rinviare per ricostruire la normativa applicabile al rapporto di lavoro in oggetto.

Per la parte di interesse si è proceduto altresì con la ricostruzione sintetica delle sue fonti, iniziando dalla L. 25 giugno 1908 n. 290, la cd. “Legge Giolitti”, la prima fonte unitaria di regolamentazione, passando per i rr.dd. n. 2395/1923 e n. 2960/1923, la cd. “Riforma De Stefani”, di chiara matrice gerarchica, e poi per il D.P.R. n. 3/1957, ovvero il *Testo unico degli impiegati civili statali*, la L. 11 luglio 1980 n. 312 istitutiva delle otto qualifiche funzionali successivamente portate a nove e la Legge quadro del 1983 n. 93 che ha espressamente riconosciuto il ruolo della contrattazione collettiva, con il raggruppamento dei dipendenti in un numero limitato di comparti, nella regolamentazione di alcune materie non riservate alla legge.

Al sistema per qualifiche, a cui non mancarono critiche, è seguita, complice

la crisi politico-economica dei primi anni Novanta accompagnata dalla necessità di rendere più efficiente l'apparato amministrativo e di rispettare i vincoli comunitari, quella riforma organica del rapporto di pubblico impiego (d. lgs. n. 29/1993 s.m.i.) che già Giannini nel suo *Rapporto* del 1979 auspicava vedersi realizzata: la «privatizzazione dei rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio della potestà pubblica».

La prima e più importante conseguenza derivata da tale processo è stato il riconoscimento del principio secondo cui i rapporti di lavoro, fatte salve le categorie escluse *ex* articolo 3 del d.lgs. n. 165/2001, vengono disciplinati, oltre che dall'impianto legislativo e normativo, anche dal contratto individuale di lavoro e dal contratto collettivo di comparto a cui il primo rinvia. Il contratto collettivo diventa così parametro di riferimento in tema di mansioni e *jus variandi*. Infatti, nonostante l'esplicito riconoscimento del cd. principio di contrattualità delle mansioni, di cui all'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i., la disciplina delle stesse presenta tratti di specialità rispetto alla normativa civilistica.

È la stessa disposizione richiamata a statuire poi che i lavoratori, fatte salve alcune eccezioni, debbano essere inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali; dalla ricostruzione delle declaratorie – presentate sia in orizzontale per comparti che in verticale per concetti chiave (inquadramento, profili, posizioni organizzative, mansioni equivalenti e mansioni superiori, progressioni) – si è evinto come i sistemi di classificazione attualmente vigenti prevedano tre, come nei Ministeri, nelle Agenzie Fiscali e negli E.p.n.e, o al massimo quattro, come nella Sanità Pubblica o nel comparto delle Regioni e Autonomie Locali, aree di inquadramento articolate in diverse fasce retributive. Per ciascuna categoria o area viene, poi, fornita una specifica declaratoria professionale volta a individuare le competenze, le conoscenze e le capacità richieste al singolo dipendente per porre in essere i compiti inerenti la prestazione lavorativa.

Un'ulteriore riflessione intorno alla professionalità, una sorta di caleidoscopio che, come si è dimostrato, a seconda della rotazione scelta rende possibile vedere forme e variazioni di colori diversi sebbene composte dai medesimi elementi, si sviluppa, infine nella parte quinta, partendo dall'idea secondo cui gli istituti del pubblico impiego si sono rivelati, nel loro complesso, sempre più inadatti a mobilitare le energie del lavoro e a sviluppare quelle professionalità che l'evoluzione dei servizi pubblici e della relativa domanda sociale richiede (Rebora, 1995). Si è deciso così di guardare a tre tematiche tra loro distanti per contenuto ma affini quanto a idea di sviluppo della professionalità all'interno dell'amministrazione: la mobilità internazionale dei funzionari data la cooperazione amministrativa richiesta a livello europeo; il dialogo via via più digitale tra amministrazione e cittadini; le conseguenze della mancata estensione alla Pa, per scadenza dei termini, del contratto di apprendistato professionalizzante e di alta formazione e di ricerca *ex* articolo 7, comma 8, del d.lgs. n. 167/2011.

Temì questi che richiedono una specifica volontà di formazione e di aggiornamento. La politica formativa, nonostante il livello programmatico e di principio riconosciute nel d.lgs. n. 165/2001, risulta in generale poco incisiva, quasi a spingere certi a parlare di una Pa “talent killer” più che “talent scout” vuoi anche alla luce della riduzione, a decorrere dal 2011, del 50% della spesa sostenuta per le attività formative nel corso del 2009.

Nella ricerca di quella professionalità nascosta sotto il piombo burocratico si è dato, dunque, atto delle risposte normative, legislative e contrattuali usate. Tuttavia, pensare al professionista pubblico nel 2020 significa pensare a una generazione di dipendenti che, mutuando dal pensiero di Calandra (1978), sappia consolidare una nuova etica basata su una professionalità che ricavi la propria dignità dallo sforzo permanente di aggiornamento tecnico-culturale.

Si tratta, in altri termini, di riflettere, anche, attorno a un nuovo paradigma, rilanciato pure a livello internazionale, in merito alla gestione delle risorse umane.

È proprio quest'ultimo che chiude la riflessione di apertura. Una gestione del personale per competenze, ferme restando alcune criticità, implica infatti la volontà di leggere nel capitale umano non una variabile di scarso peso da porre in secondo piano rispetto alle politiche di rigore, bensì, al contrario, una volontà capace di valorizzare il dipendente in quanto lavoratore e persona: non più un semplice soggetto anonimo all'interno di una struttura elefantica, mero (ma indispensabile) ingranaggio della macchina, ma un dipendente le cui competenze e la cui professionalità sono poste al centro dell'attenzione.

Non solo. Saggezza imporrebbe che si considerasse chiuso il passato e aperto il solo provvedere al futuro sottolineava Giannini sul finire degli anni Settanta. L'analisi sul lavoro pubblico induce, dunque, a riflettere sulla necessità di superare, nonostante la comunanza di fonti, quel disallineamento costantemente esistente con il privato manifestato dapprima con il d.lgs. n. 276/2003 poi rimarcato dal silenzio intorno all'articolo 7, comma 8, del d.lgs. n. 167/2011 e, almeno allo stato in cui si scrive, con la disposizione di cornice della L. n. 92/2012. Pensare al dipendente del 2020 significa, allora, pensare a un lavoratore per il quale non esistano più duplicazioni di istituti e ruoli.

Chiude, infine, la presente trattazione la *Literature Review* che, strutturata quasi paragrafo per paragrafo, accompagna il ragionamento che si è qui sviluppato. A tale impostazione ragionata è necessario pertanto rimandare per la ricostruzione esatta delle fonti citate nel testo.

Parte I

La pubblica amministrazione e i suoi dipendenti. *Caratteristiche*

Primo, noi crediamo fortemente nella pubblica amministrazione. Secondo, riteniamo che le società civilizzate non possano dimostrarsi funzionali senza un'amministrazione funzionale [...]. Terzo, non riteniamo che le persone che lavorano nell'amministrazione costituiscano il problema; il problema è costituito dal sistema in cui lavorano
[D. Osborne; T. Gaebler]

Se fosse possibile una statistica di tutti gli scritti nostrani ed esteri contenente rammarichi o doglianze per il soverchio numero di pubblici funzionari, si otterrebbe una cifra enorme
[P. Manfrin]

1.1. La pubblica amministrazione: un breve quadro introduttivo

Qualsiasi analisi relativa alla gestione delle risorse umane richiede preliminarmente un richiamo al contesto organizzativo in cui esse sono chiamate a operare, quasi a sottolineare, benché un pò pleonasticamente, come le attività assegnate alla pubblica amministrazione debbano essere portate a compimento dalle persone fisiche che in essa operano e lavorano:

«chi pensa allo Stato suole pensare ai confini, ai rapporti internazionali, alle manifestazioni di potenza [...]. L'amministrazione di solito non ha un gran posto nel pensiero di chi evoca lo Stato. Eppure è attraverso l'amministrazione che il cittadino ha un contatto quotidiano con lo Stato [...], è attraverso i suoi contatti con l'agente delle imposte che si forma l'impressione di uno Stato che l'opprime o gli tolga più di quanto gli paia giusto, è attraverso il funzionamento delle ferrovie o delle poste che suole formarsi l'impressione che la macchina dello Stato vada o non vada bene»
(Sepe, Crobe, 2008: p. 15)

Una premessa, seppur breve, circa l'evoluzione storica del contesto organizzativo di riferimento, dunque, pare d'obbligo. Di amministrazione pubblica in senso proprio si può parlare – fatto salvo per la Legge 23 marzo 1853 n. 1483, la cd. “Riforma Cavour” – solo dopo l'unificazione del Regno di Italia quando vennero estese a tutto il territorio le strutture e gli apparati burocratici piemontesi di derivazione napoleonica. Tutti i periodi storici (Melis, 1996), ognuno con le sue caratteristiche e peculiarità, che si sono via via susseguiti, hanno contrassegnato indelebilmente il processo di sviluppo e di ammodernamento della nostra amministrazione e conseguentemente del lavoro alle sue dipendenze. Dopo la riforma dello Stato disposta da Francesco Crispi sul finire del Milleottocento e la nascita delle prime forme di associazionismo sindacale, fu il decollo amministrativo del periodo giolittiano (1900–1914), quale risposta al cambiamento sociale e territoriale, a comportare un aumento delle funzioni pubbliche e la crescita degli apparati e del personale statale, il cui rapporto di impiego trovò nella L. n. 290/1908 una prima fonte unitaria di regolamentazione i cui tratti vennero ripresi e accentuati, all'indomani dell'avvento del Fascismo, dai rr.dd. n. 2395/1923 e n. 2960/1923, la cd. “Riforma De Stefani”. Dopo il ventennio fascista con il burocrate in camicia nera – benchè il successivo processo cd. di “epurazione” si rivelò un fenomeno abbastanza circoscritto – l'età Repubblicana si caratterizzò per l'ampliamento crescente del parastato. Grazie al “miracolo economico”, si innescarono profonde trasformazioni – sospinte dalla riforma dell'istruzione scolastica e da un maggiore livello di scolarizzazione – che portarono, per quanto concerne nello specifico il pubblico impiego, all'emanazione nel 1957 del *Testo Unico degli Impiegati Civili* (v. *infra* Parte IV). Eppure gran parte delle istanze di riformismo nate in questo periodo restarono, sul finire degli anni Sessanta, senza risposta: «antiche logiche di compensazione sociale tornarono a dominare le politiche del pubblico impiego», per riprendere le parole di Guido Melis (1996). Furono i successivi anni Settanta, con l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario e la normativa sulla dirigenza pubblica (D.P.R. n. 748/1972) a inaugurare una nuova fase di ammodernamento resasi necessaria per un'amministrazione di cui

Massimo Severo Giannini, nel suo *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato* presentato al Parlamento il 16 novembre 1979, ne aveva denunciato il disfunzionamento; un periodo che si chiuse, nel 1983, con l'approvazione della Legge quadro n. 93 sul pubblico impiego (v. *infra* Parte IV). Solo successivamente a partire dagli anni Novanta si impose una stagione riformatrice intensa caratterizzata dalla privatizzazione (v. *infra* Parte IV), o meglio contrattualizzazione, del pubblico impiego (d.lgs. n. 29/1993 s.m.i.), dalla legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990) e da quella sulle autonomie locali (L. n. 142/1990). Una stagione proseguita nel nuovo Millennio dapprima con la modifica del Titolo V della Costituzione e successivamente con il tentativo, sotteso alla Legge delega n. 15/2009 e al conseguente decreto attuativo n. 150/2009, di riformare in senso organico e in chiave aziendalistica la pubblica amministrazione: una volontà quest'ultima che si è arginata a causa dell'alluvionale adozione, determinata dall'acuirsi della crisi economica, di manovre finanziarie e leggi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica (v. *infra* Parte III).

Tale sommaria ricostruzione storica, benché necessaria per godere di uno sguardo di insieme, non è di per sé sufficiente a contestualizzare la complessa e articolata macchina amministrativa. Sembrano pertanto soccorrere due chiavi di lettura, strettamente connesse l'una con l'altra, che permettono di inquadrare la Pa sia dal punto di vista organizzativo sia da quello finalistico. Da un lato, infatti, la Pa deve essere intesa come un'organizzazione, come un apparato ovvero come una macro struttura che, alla luce dei principi di decentramento, autonomia e sussidiarietà, si articola oggi in tre grandi sottogruppi: amministrazione statale, amministrazione locale e amministrazione per enti, categoria quest'ultima eterogenea poiché comprendente sia gli Enti pubblici non economici che il Servizio Sanitario Nazionale nonché gli enti associativi e le Camere di Commercio (Cammelli, 2004). Dall'altro lato, la Pa deve venire interpretata come «cura concreta di interessi» (Cerulli Irelli, 2005) orientata, per disposto costituzionale, al perseguimento e alla realizzazione dell'interesse collettivo e per questo da sempre contrapposta al settore privato volto al raggiungimento del maggior profitto: Stato e mercato espressione ciascuno di due realtà tra loro distanti.

Con riferimento al primo aspetto, è l'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 – conosciuto altresì come *Testo Unico dei dipendenti pubblici* (TUPI) – a fornire la definizione di datore di lavoro pubblico. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e i loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale nonché l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Anche l'Istat – Istituto Nazionale di Statistica – ha predisposto sulla base del SEC95, ovvero il Sistema Europeo dei Conti, l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore “Amministrazioni pubbliche” e i cui conti concorrono alla costituzione del conto economico consolidato delle stesse. Sulla base dei criteri

statistico-economici seguiti, indipendentemente dal regime giuridico che governano le singole unità, risultano farne parte:

- a) gli organismi pubblici che gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita;
- b) le istituzioni senza scopo di lucro che agiscono da produttori di beni e di servizi non destinabili alla vendita, che sono controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche;
- c) gli enti di previdenza¹.

Da queste classificazioni si deduce abbastanza facilmente come l'analisi della pubblica amministrazione si scontri sempre con un insieme di realtà eterogenee: «un insieme debolmente connesso e coordinato di enti caratterizzati da grandi differenze e difformità su tutti i piani, ivi incluse le logiche di funzionamento e le condizioni organizzative presenti» (Rebora, 1995: p. 45). Si tratta sì di enti aventi natura differente con inserimenti lavorativi nei profili e per le mansioni più diverse; eppure il fine a cui essi sono chiamati e che si evince dal testo costituzionale li rende tra loro omogenei: il pubblico interesse. Il servizio erogato è un servizio pubblico, di interesse essenziale o comunque rilevante per la collettività ragion per cui l'attività amministrativa risulta vincolata e finalizzata al raggiungimento di scopi predeterminati posti dalla legge.

Ma non solo. A ben guardare, sussiste un altro elemento che funge da comun denominatore capace di ricondurre a unità il multiforme contesto professionale: i pubblici dipendenti. Cittadini, reclutati tramite procedura concorsuale – articolo 97 Cost. - a cui vengono affidate funzioni pubbliche da adempiere con disciplina e onore - articolo 54 Cost. - poiché posti a servizio esclusivo della Nazione - articolo 98 Cost.. Per rapporto di pubblico impiego, difatti, si intende il rapporto di lavoro che lega il lavoratore a una pubblica amministrazione e che trova nel d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e s.m.i. la sua fonte precipua di regolamentazione.

Saranno, pertanto, i lavoratori pubblici, esclusi quelli del comparto scolastico, l'oggetto dello studio contenuto nella presente trattazione; se il modello organizzativo si è mantenuto – l'amministrazione centrale, infatti, per molti versi è ancora di matrice cavouriana - altrettanto non si può dire per altri aspetti propri del sistema: la dimensione quantitativa ovvero il numero dei dipendenti e la loro variegata composizione.

1.2. Quali tratti sociali?

Cercare di tracciare un breve quadro in grado di riassumere i tratti caratterizzanti i dipendenti pubblici può essere utile per agevolare la lettura dei paragrafi successivi. La mappatura sociale e per cifre di un universo composto da più di tre milioni di dipendenti non è certamente un'operazione agevole ma soccorrono, come si potrà riscontrare, sia gli ultimi dati resi disponibili dalla Ragioneria Generale dello Stato e, nello specifico, dal Ministero degli Interni per ciò che concerne il personale degli Enti Locali, sia il materiale di matrice più

¹www.istat.it/it/archivio/6729

strettamente bibliografica. Quattro sono state le variabili indagate per ricostruire il profilo del dipendente pubblico medio, ovvero il titolo di studio posseduto, l'età anagrafica, il genere e la provenienza. Cosa ne emerge? Un dipendente anziano quasi cinquantenne, diplomato o laureato – con una netta prevalenza della cultura giuridica – storicamente di origine tendenzialmente meridionale. Certo, il dipendente medio è anche donna, visto che il 55% della forza lavoro pubblica è di sesso femminile, ma se tale presenza è preponderante soprattutto nel settore sanitario-assistenziale e scolastico, ai vertici il personale dirigenziale resta “azzurro”. Accanto ai dati più recenti vengono, dunque, presentati anche quelli storici proprio per mostrare la formazione e la sedimentazione dei caratteri dominanti della nostra amministrazione, che per una ricostruzione completa richiederanno, oltre alla sterilità del dato statistico, uno strumento di lettura in più (v. *infra* Parte II).

1.3. L'amministrazione in cifre

Quantificare il numero dei dipendenti - fermo restando la difficoltà di stimare con precisione le dimensioni dell'apparato amministrativo - si rivela impresa utile per comprendere l'evoluzione seguita dallo stesso. Quali sono, pertanto, i numeri che caratterizzano l'amministrazione pubblica italiana? Essa attualmente conta, stando agli ultimi dati disponibili (RGS, 2012), più di tre milioni di lavoratori: 3.282.999 unità a tempo indeterminato nel 2011 in diminuzione (-1.8%) rispetto all'anno precedente.

L'aspetto numerico del fenomeno burocratico è una questione antica che si pone già poco dopo la nascita del Regno d'Italia: nel 1891 il personale statale era pari a 87.616 unità; a 261.385 nel 1913; a 314.943, aziende escluse, nel 1923; a 1.009.718 negli anni Trenta; a 1.127.425 nel 1943 per arrivare, a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, a contare 1.549.042 addetti - con un particolare incremento nel settore della Pubblica Istruzione dove tra il 1932 e il 1975 si è passati da 112.714 a ben 811.656 insegnanti accresciutesi fino a 1.136.229 nel 2005 (Sepe, Crobe, 2008: p.118) - giungendo a soglia 2.325.304 nel 1992 (Sepe *et. al.*, 2007). Stando alle ultime stime pubblicate dalla Ragioneria Generale dello Stato², poi, il personale con contratto a tempo indeterminato risulta essere distribuito prevalentemente al Nord (34.66%), al Sud e nelle Isole (35.41%) e al Centro (29.68%); a livello regionale, invece, la più alta concentrazione si rinviene in Lombardia (12.51%), Lazio (12.35%) e Campania (9.14%) mentre l'incidenza più bassa in Basilicata (1.06%), Molise (0.59%) e Valle d'Aosta (0.36%). È comunque il settore scolastico il comparto all'interno del quale risulta essere distribuito il tasso maggiore di dipendenti (28.6%) davanti sia al Servizio Sanitario Nazionale³ (22.1%) sia al comparto Regioni e Autonomie Locali (CCNL) (16.1%).

²Cfr. Per una ricostruzione completa dei dati si rinvia a RGS, *Analisi di alcuni dati del Conto Annuale del periodo 2007-2011*, Roma 2012 in www.rgs.mef.gov.it

³Scomponendo nel dettaglio il personale dipendente del S.S.N. (ASL, Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere integrate con l'Università) si evince che circa il 70% di esso ricopre un ruolo sanitario – di cui il 58.3% è rappresentato dal personale infermieristico – il 18% un ruolo tecnico, l'11.6% uno amministrativo, mentre è irrisorio quello professionale (0.2%). Fonte: Ministero della salute, 2012 su dati 2009

Tabella n. 1 Personale* nella Pa

ENTI	Personale a tempo indeterminato 2011			Lavoro Flessibile 2011	Personale estraneo 2011		Retribuzione media annua valori assoluti 2011
	Totale	Pers. Femm. (%)	Part time (%)	TD e CFL andamento congiunto e andamento biennio 2009- 2011 (%)	Interinale n. unità annue	LSU	Importi lordo dipendenti in €
S.S.N.	682'477	64,7	8,3	29'583 (-11,7%)	4'984	627	38'766
E.p.n.e.	50'284	57	5,4	1'706 (-25,4%)	339	105	42'029
Enti Ricerca	20'860	43,8	2,9	3'095 (-13,3%)	10	1	41'928
Reg. Aut.mie Locali (CCNL)	502'453	51,1	9,8	30'370 (-12,9%)	3'270	16'442	29'728
Reg. Statuto Speciale e Prov. Aut.	93'928	58,5	17,5	11'646 (10,8%)	326	788	34'213
Ministeri	167'521	52,4	6,7	1'560 (4,4%)	22	0	29'420
Agenzie Fiscali	54'468	49,6	6,8	88 (-92,4%)	0	0	36'922
P. C. M.	2'438	51,4	2,7	62 (129,6%)	8	0	58'964
Scuola	1'015'589	78,8	21,8	376 (-22,8%)	0	0	30'338
Ist. Form.ne Art.co Mu.le	9'082	40,6	0,9	263 (-23,8%)	17	0	35'259
Università	108'500	46,5	4,2	2'713 (-1,3%)	101	35	44'554
VV.FF.	32'608	5,8	0,7	3'606 (-1,4%)	0	0	32'124
Corpi di Polizia	324'086	7,2	-	-	-	-	38'494
Forze Armate	193'328	5,1	-	-	-	-	39'699
Magistratura	10'136	43,3	-	-	-	-	131'303
Carriera Diplomatica	919	18,3	-	-	-	-	92'695
Carriera Prefettizia	1'356	54,5	-	-	-	-	87'709
Carriera Penitenz.	397	63	-	-	-	-	77'688
Autorità indipendenti	1'598	53,4	4,5	106 (-13,8%)	31	0	76'916
Enti ex art. 70, co 4, d.lgs. n. 165/2001	1'315	37,6	2,7	52 (-66,2%)	17	0	54'213
Enti ex art. 60, co 3, d.lgs. n.	9'656	33,4	4,5	1'240 (261,5%)	221	0	31'287

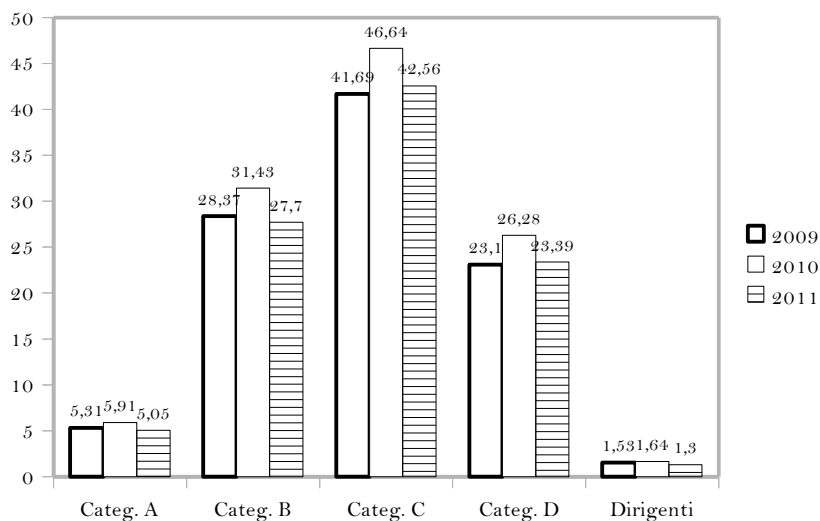
165/2001							
Totale	3'282'999	55	5	86'467 biennio 2009-2011: -9.2%	27'344 biennio 2009-2011: -18% interinali - 11% LSU	Valore medio PI: 34'851	

Fonte: Elaborazione su dati RGS, 2011

* Il riferimento è da intendersi in senso ampio essendo ricompresi anche lavoratori soggetti al regime di diritto pubblico

Ai fini dell'analisi quantitativa, nonostante la ristrettezza del campione indagato e con la consapevolezza del valore orientativo e di massima che qui ricopre, è d'ausilio altresì il censimento del personale degli Enti Locali realizzato annualmente dal Ministero dell'Interno (Tab. n. 2).

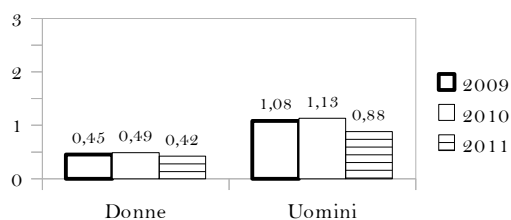
Tabella n. 2 Dipendenti per categoria EE.LL.(%)



Fonte: Ministero dell'Interno, 2012

I dirigenti (Tab. n. 3) in servizio, a fine 2010, sono stati pari a 6.610 - compresi quelli titolari di un contratto a tempo determinato e i direttori generali - con una sensibile differenza numerica riscontrata per genere: 4.595 uomini contro 2.015 donne.

Tabella n. 3 Dirigenti sul personale in servizio negli EE.LL. (%)



Fonte: Ministero dell'Interno, 2012

1.3.1 Il titolo di studio

Una prima variabile che consente di delineare il profilo del dipendente medio è il titolo di studio posseduto. Negli EE.LL. la maggior parte dei lavoratori ha conseguito la licenza media superiore: nel 2011 poco più del 25% delle donne e poco meno del 30% degli uomini è risultato infatti possedere il diploma di maturità; anche se una percentuale abbastanza consistente è rappresentata dal personale meno qualificato con la sola scuola dell'obbligo: rispettivamente il 17,2% delle donne e l'11% degli uomini. Tali dati vengono confermati da altre rilevazioni - benchè risalenti al 2005 ed elaborate dalla Ragioneria Generale dello Stato (Gualmini, Capano, 2006: pp. 74-75) - sui dipendenti in servizio nel comparto dei Ministeri e in quello delle Agenzie Fiscali (Tab. n. 4).

Tabella n. 4 Personale Ministeri e Agenzie Fiscali suddivisi per titolo di studio

	Scuola dell'obbligo	Diploma di scuola media superiore	Laurea	Post-Laurea
Esteri	34,9	47,7	17,4	0
Welfare	19,7	53,8	24,8	1,7
Istruzione	14	45	38	3
Ambiente	17,7	45,1	36	1,2
Economia	19,5	61,4	19	0,1
Interno	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Difesa	73,8	23,8	2,4	0
Giustizia	10,1	71,6	18,2	0,1
Salute	12,8	50,9	27,4	8,9
Attività produttive	13,3	56,8	29,5	0,4
Comunicazioni	17,7	68,3	12,7	1,3
Infrastrutture	26,1	55,2	18,2	0,5
Politiche agricole	18,5	46,4	33,4	1,7
Beni culturali	35,7	43,1	21,1	0
Agenzia del	7,9	70,2	21,9	0

Demanio				
Agenzia del Territorio	18,8	68,3	12,9	0
Agenzia delle Dogane	18,5	59,2	18,5	3,8
Agenzia delle Entrate	15,3	61,4	23	0,3
Totale	24,8	48,2	15	0,4

Fonte: G. Capano, E. Gualmini, 2006

Il basso tasso di scolarizzazione è concentrato nelle categorie più basse che nei Ministeri risultano inquadrare nell'area A (oggi *prima area funzionale*, v. *infra* Parte IV § 4.5.2) mentre parallelamente la laurea è il titolo di studio richiesto per i livelli di inquadramento più elevati (Tab. n. 5).

Tabella n. 5 Personale Ministeri per titolo di studio e livello di inquadramento

	Scuola dell'obbligo	Diploma di scuola media superiore	Laurea	Post-Laurea
Dirigenti I	0	1,2	95	3,8
Dirigenti II	0	6,8	87,5	5,7
Personale non dirigente	29,7	55,2	14,8	0,3
Area C	2	59,2	38	0,8
Area B	38,7	56	5,3	0
Area A	65,6	33,2	1,2	0

Fonte: G. Capano, E. Gualmini, 2006

Se si analizzassero nello specifico tali titoli, si riscontrerebbe la presenza in maniera preponderante della laurea in legge. L'influenza dei laureati in giurisprudenza (Tab. n. 6), e in particolare dei laureati in giurisprudenza provenienti dal Mezzogiorno d'Italia, ha avuto infatti un peso determinante all'interno della storia della pubblica amministrazione.

La cultura giuridica, tratto predominante oggi, risultava già emergere durante il primo decennio del secolo scorso quando le Università di Napoli e di Palermo proclamavano annualmente il più alto numero di dottori in tale disciplina; emblematici sul punto sono gli incisi di Petrocchi e Turati riportati da Sabino Cassese (1977: pp. 88 - 89). Secondo il primo nel 1902 a Roma:

«poco c'era da scegliere per un giovane laureato in legge, per cui si finiva nella burocrazia»

mentre per il secondo in un discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nel 1921:

«...tutti i governi, per mancanza di sviluppo industriale, per mancanza di

un'agricoltura intensificata, hanno sempre fatto questa politica: di creare non già gli impiegati per gli impieghi, ma di moltiplicare gli impieghi per gli impiegati, affinché gli impieghi servissero a mantenere la gente. Il fenomeno si è arrestato nel Nord d'Italia, quando si sviluppò la grande industria: permane nel Sud, dove quest'industria ancora non c'è, dove l'egemonia raggiunge il parossismo e invade tutte le regioni».

La massiccia presenza di questi laureati si ripresenta poi tra i quadri direttivi a partire dalla prima metà degli anni Cinquanta. I dati ufficiali del Consiglio superiore della pubblica amministrazione in merito al titolo di studio posseduto dai funzionari delle carriere direttive, alla fine del 1961, confermano quanto si è rilevato: il 48% era in possesso di una laurea in giurisprudenza, il 19% di una in economia e commercio o scienze politiche, il 5% in discipline umanistiche, il 7% in agricoltura, il 20% in ingegneria, medicina e altre materie scientifiche e il restante 1% in altre discipline. Il *trend* non è stato solo un fenomeno circoscritto entro i confini nazionali poiché è stato riscontrato anche in altri Paesi dell'Europa continentale (Cappelletti, 1968: pp. 108 -110).

La prevalenza della cultura giuridica, però, come è stato accuratamente osservato (Cappelletti, 1968: pp. 114 -115):

«non tiene conto della [...] espansione dell'attività dello Stato cui occorrono quadri sempre meglio qualificati nel senso di una idonea preparazione amministrativa, economica e sociale, dove la conoscenza giuridica assume un valore strumentale e integrativo delle altre. [...] Queste gravi insufficienze dell'Amministrazione sono evidenziate dalla sempre più frequente utilizzazione di specialisti esterni [ad essa] per lavori di ricerca o per consulenza nella preparazione di programmi tecnici di attività amministrative».

Il problema del ricorso a esperti esterni è tutt'ora estremamente attuale visti i numeri e le cifre delle consulenze attivate dalla Pa: la stessa Corte dei Conti, nella presentazione del Rendiconto generale dello Stato 2011, ha descritto il fenomeno come “inquietante” nonostante i vari interventi normativi tesi a ridurlo; anche se occorre dare atto come il Rendiconto del 2012 abbia dimostrato l'esistenza di un calo nei ricorsi alle co.co.co.: 42.409 incarichi attivi nel corso del 2011 a fronte degli 81.753 del 2007 (RGS, 2012).

Secondo il disposto di legge⁴, ex articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, le pubbliche amministrazioni, solo per esigenze cui non possono far fronte con il personale in servizio, possono infatti conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di collaborazione coordinata e continuativa o di natura occasionale, a esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, nel rispetto di una serie di presupposti di legittimità – la cui violazione è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i relativi contratti - tra i quali rilevano la coerenza dell'oggetto della prestazione con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione; l'impossibilità per la stessa di avvalersi delle risorse umane già disponibili al proprio interno nonché la temporaneità e l'alta qualificazione della prestazione richiesta.

⁴Si veda anche l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 o T.U.E.L., rubricato *Incarichi a contratto*

Per fotografare nel modo più esauriente possibile il profilo dei dipendenti pubblici, oltre al *background* scolastico, occorre prendere in considerazione altre variabili tra cui l'età anagrafica.

1.3.2. L'età anagrafica

L'invecchiamento della popolazione è un problema che si sta ponendo sempre più con insistenza e gravità soprattutto nei Paesi europei – ma anche gli Stati Uniti non ne sono immuni - complici sia l'allungamento delle aspettative di vita sia la riduzione dei tassi di mortalità e fertilità: leggendo le ultime statistiche redatte su dati riferiti al 2010 emerge, infatti, che la vita media degli uomini si attesta attualmente intorno ai settantotto anni mentre quella delle donne raggiunge gli ottantaquattro, dati destinati ad aumentare sino a raggiungere, nel 2050, rispettivamente le medie di 84.29 anni e di 89.3 (Commissione Europea, 2009).

Numeri che avranno conseguenze importanti per il mercato del lavoro e per le politiche di gestione del personale non solo nel privato ma anche nel settore pubblico⁵ dove nell'ultimo decennio - come evidenzia Savino (2010) - l'età media risulta essersi incrementata molto più rapidamente che nel primo:

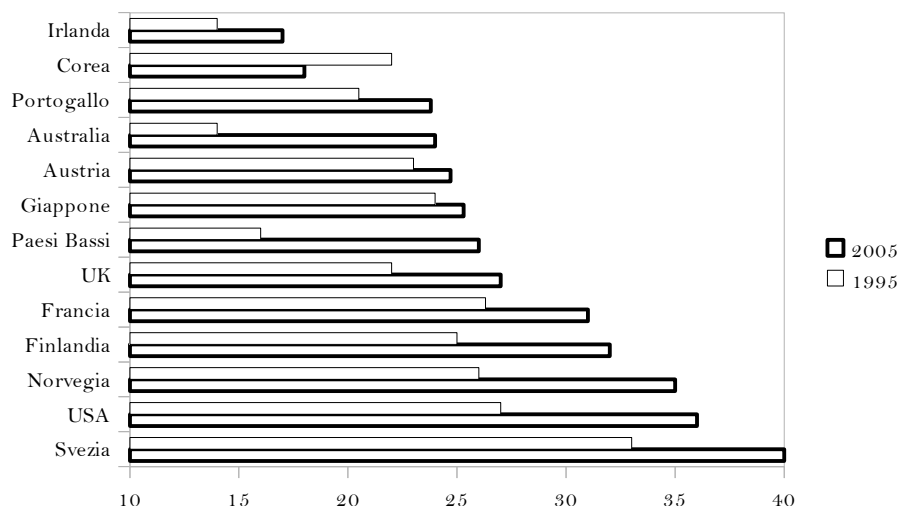
«nell'immediato futuro, il pensionamento di una quota rilevante di impiegati produrrà vistose lacune negli organici di molti Paesi. La macchina statale ha, dunque, bisogno delle nuove generazioni, anche per il loro apporto in termini di competenze linguistiche e tecnologiche, di capacità di leadership e di negoziazione. Tuttavia la capacità del settore pubblico di attrarre risorse di qualità tra le giovani generazioni tende a diminuire».

Alla base di tale assunto si possono riscontrare diverse cause tra cui la scarsa competitività del pubblico rispetto al privato, l'inadeguato dinamismo e l'eccessiva stabilità che hanno assai spesso scoraggiato i più giovani; una situazione, forse, legata alla circostanza che già Robert Merton definiva nel 1949 in tal senso: «la maggior parte degli uffici burocratici comporta la previsione di un impiego che duri tutta la vita, qualora si escludano fattori negativi che possano ridurre l'ampiezza dell'organizzazione; essa rende quindi massima la sicurezza dell'impiego».⁶

⁵Cfr. Per quanto concerne il sistema pensionistico si rimanda all'art. 22ter, *Disposizioni in materia di accesso al pensionamento*, dl. n. 78/2009 convertito con modificazioni nella L. n. 102/2009; art. 12, *Interventi in materia previdenziale*, dl. n. 78/2010 convertito con modificazioni nella L. n. 122/2010; art. 18; *Interventi in materia previdenziale*, dl. n. 98/2011 convertito con modificazioni nella L. n. 111/2011

⁶Cfr. R.K.Merton, *Teoria e struttura sociale*. Vol. II: *Analisi della struttura sociale*, Il Mulino, Bologna 1949, p. 405

Tabella n. 7 Proporzione dei lavoratori sopra i 50 anni impiegati a livello governativo nazionale/federale tra il 1995 e il 2005



Fonte: Elaborazione su dati OECD, 2007

Il delicato problema dell'invecchiamento della popolazione attiva si pone, pertanto, con maggior forza nel pubblico più che nel privato: in tutte le pubbliche amministrazioni europee e non (Tab. n. 8), il fenomeno dell'*ageing* è posto al centro delle politiche di gestione delle risorse umane; anche se in Italia, al contrario, il tema sembra essere stato per lungo tempo ignorato dall'agenda politica.

Tabella n. 8 Forza lavoro federale per categorie d'età (USA)

Gruppi d'età	% sul totale
31-under	8,7
31-40	23,1
41-49	31,7
50-59	30,2
60-69	5,7
70-over	0,6

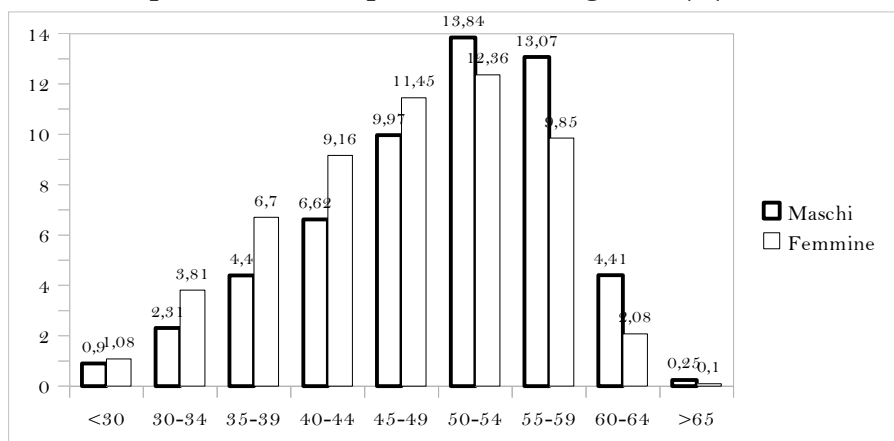
Fonte: V. Soni, 2004

Nel nostro Paese, dalle indagini effettuate, si riscontra un'età anagrafica media attestata intorno ai 47.6 anni – a cui corrisponde un'età media di servizio pari a diciotto anni e mezzo – destinata a salire a 48.4 anni per le qualifiche dirigenziali e per i funzionari anche se, escludendo quelli impiegati nel settore sanitario, l'età media appare ben più alta: 52.9 anni.

Più elevata, però, si dimostra l'età anagrafica, concentrata nella fascia 50-54

anni, del personale in servizio presso gli Enti Locali (Tab. n. 9.) dove coloro che possono vantare una media di servizio superiore ai quarantuno anni rappresentano solamente lo 0.1% del totale (Ministero dell'Interno, 2012). Ma non solo. Negli uffici pubblici gli *over 60* superano le duecentomila unità – una percentuale pari al 7.1% - con maggiore concentrazione nelle Università (15.9%), in Magistratura (16.2%) e in Prefettura (16.6%) (Trovati, 2012).

Tabella n. 9 Dipendenti EE.LL. per anzianità anagrafica (%)



Fonte: Ministero dell'Interno, 2010

Già nel 1969 nel delineare il profilo del funzionario pubblico, Paolo Ammassari presentava un dipendente con queste caratteristiche:

«abbastanza giovane sui 46 anni: forse più giovane dei suoi colleghi americani, francesi, inglesi o tedeschi. Più frequentemente è nato nel Meridione continentale o nelle Isole. Tra quelli nei ruoli dello Stato, soltanto uno su quattro, è nato nelle Regioni a nord del Lazio, Umbria e Marche. Ma questo alto grado di meridionalizzazione varia col variare del settore del pubblico impiego, e dell'ente amministrativo».

Più di quarantanni sono trascorsi e poco o nulla sembra essere cambiato.

1.3.3. Il tasso di femminilizzazione

Non solo giuristi e anziani ma anche donne. Queste appaiono essere alcune caratteristiche chiave dei dipendenti dell'amministrazione italiana. È lo stesso d.lgs. n.165/2001 a indicare, in apertura, come l'organizzazione degli uffici debba venir disciplinata così da realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici e ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica (art.1, lett. c)).

Un principio ineludibile nella gestione delle risorse umane è ripreso altresì dall'articolo 7, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 nonché dall'articolo 57 del medesimo e rubricato, nello specifico, *Pari opportunità* e dall'articolo 19, comma 4 bis per il quale i criteri per il conferimento di incarichi di funzione dirigenziale di livello generale devono tener conto delle condizioni di pari opportunità così come richiamate dall'articolo 7.

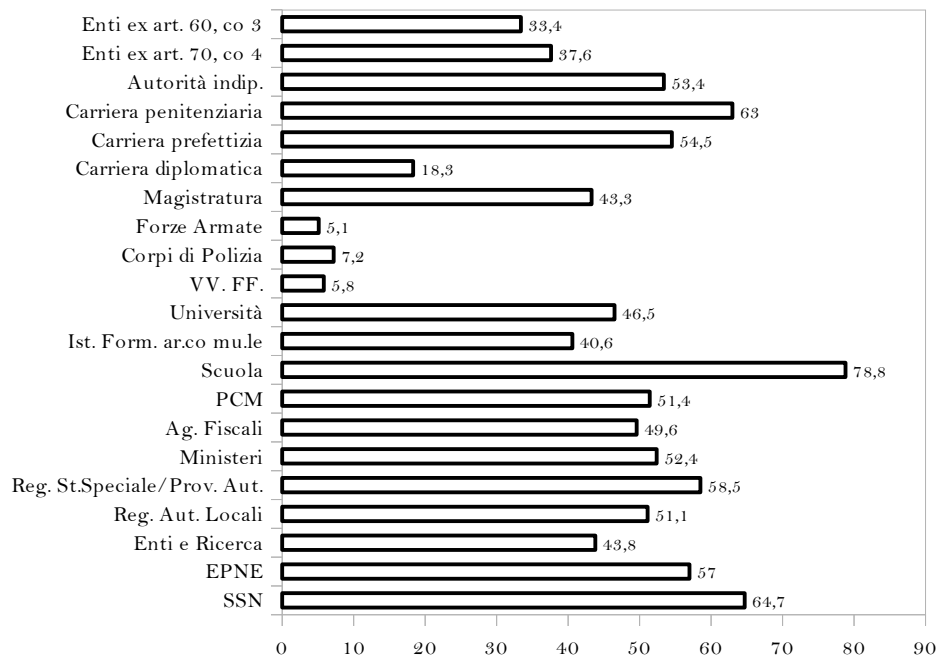
Le pubbliche amministrazioni, infatti, devono garantire parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione e alla lingua non solo nell'accesso al lavoro ma anche durante tutto lo svolgimento dello stesso per quanto concerne il trattamento economico, le condizioni di lavoro, la formazione, le promozioni e la sicurezza.

L'occupazione femminile conosce nella Pa una situazione opposta rispetto al mercato del lavoro privato - dove nella fascia d'età compresa tra i quindici e i sessantaquattro anni il tasso di occupazione femminile è stato pari, nel 2011, al 46.5%, 21 punti in meno rispetto a quello maschile (Banca d'Italia) - benché le statistiche continuano a dimostrare una persistente concentrazione delle donne in posizioni professionali e retributive medio-basse. Eppure la loro presenza nel mondo del lavoro costituisce una questione di benessere collettivo, più aumenta l'occupazione femminile più aumenta il Pil del Paese tanto che, vista la situazione attuale, per l'Italia si discute, a livello economico, di "giacimento del Pil o della ricchezza potenziale". Secondo l'Ocse (2012), poi, le proiezioni dimostrano come - a parità di altre condizioni - se nel 2030 la partecipazione femminile al mercato del lavoro raggiungesse quella maschile, la forza lavoro del nostro Paese crescerebbe del 7% e il Pil pro-capite di 1 punto percentuale annuo. Permettere alle donne di potere organizzare al meglio la propria vita privata e lavorativa, vuol dire, dunque, consentire loro di non abbandonare un'occupazione, di fare carriera e di contribuire alla crescita del Paese.

Ma quale è l'effettivo ruolo e spazio riconosciuto alla donna nella amministrazione italiana?

Dai dati riportati nel grafico che segue si evince facilmente come l'apparato pubblico si caratterizzi per l'alto tasso di femminilizzazione: il 55% del totale della forza lavoro - prevalentemente concentrata nella scuola (oltre il 78%) e nel Servizio Sanitario Nazionale (poco più del 64%), ma si sta registrando una positiva apertura nei Corpi di Polizia e nelle Forze Armate nonché in altri comparti dove la presenza delle donne è stata tradizionalmente più marginale - risulta essere di sesso femminile.

Tabella n. 10 La distribuzione del personale femminile nei diversi comparti (%)



Fonte: Elaborazione dati RGS 2012

Certo è che l'attuale massiccia componente “rosa” sembra quasi una conquista se letta alla luce delle dichiarazioni (Melis, 2004: p.30) di fine 1800 e inizio 1900 secondo cui:

«la donna, in ufficio o servizio pubblico, sottratta alle cure domestiche, è fuori del suo posto, se non levatrice o maestra di scuola, suora di carità nelle ambulanze od infermiera negli ospedali o negli ospizii. Balia in asilo, orfanotrofio o brefotrofio, guardaroba negli educandati o in altri impieghi simili [...]. La promiscuità dei sessi, negli Uffici o nei Servizi pubblici, sia pure affidata alla più rigorosa sorveglianza e disciplina, è inconveniente, pericolo, costume malo».

Vero è che non solo in Italia ma anche nel resto d'Europa l'ingresso del personale femminile all'interno delle amministrazioni pubbliche si è legato agli anni della guerra e del dopoguerra quando le donne vennero chiamate a ricoprire - non senza forti polemiche da parte delle associazioni dei reduci - i posti lasciati vuoti in organico dagli uomini: nel 1921, a seguito del censimento della popolazione, risultò che il 16.6% degli occupati era di sesso femminile (25.484 nella sola amministrazione pubblica, escluse le insegnanti) ben intesa la marginalità degli impieghi loro affidati e le basse retribuzioni. Nel 1882, l'impiegato peggio pagato delle dogane percepiva 900 lire annue se di 3° classe, 1.000 se di 2°, 1.100 se di 1°. Di contro la paga delle 61 visitatrici doganali era pari a 200 lire all'anno se di

2° classe e 300 se di prima (Sepe, 1976).

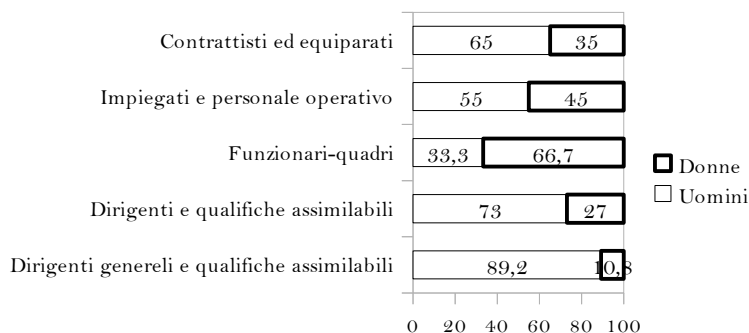
Nel 1936 le impiegate erano salite a quota 460.575, il 78% delle quali nubili andando così a rappresentare - tenendo in considerazione tanto il settore pubblico quanto quello privato - il 32% della forza lavoro impiegatizia, cifra che rimase praticamente inalterata (32.9%) nel 1951 (Melis, 2004).

Si è dovuto però attendere la sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 18 maggio 1960 perchè venisse sancita, alla luce dell'articolo 51 della Costituzione, l'illegittimità dell'articolo 7 della L. n. 1176/1919, *Norme circa la capacità giuridica della donna*, nella parte in cui, dopo aver stabilito che le donne erano ammesse - a pari titolo degli uomini - a esercitare tutte le professioni e a ricoprire tutti gli impieghi pubblici escludeva le stesse da tutti gli uffici pubblici implicanti l'esercizio di diritti e di potestà politiche.

Eppure solo nel 1963 con la L. n. 66, relativa all'ammissione della donna ai pubblici uffici e alle professioni - abrogata soltanto di recente dall'articolo 31, *Divieti di discriminazione nell'accesso agli impieghi pubblici*, del d.lgs. n. 198/2006, il cd. *Codice delle pari opportunità* - si è stabilito che la donna potesse accedere a tutte le cariche professionali e impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriera e categoria, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge.

Nonostante oggi si riscontri una preponderante presenza femminile dotata di un alto livello di scolarizzazione⁷, la partecipazione delle donne ai ruoli dirigenziali risulta essere costantemente marginale: l'analisi per qualifica e genere dimostra, difatti, una netta prevalenza maschile per quanto riguarda le qualifiche più elevate (Tab. n. 11); questo squilibrio si riflette sia nella dirigenza di I fascia dove gli uomini occupano il 79% delle posizioni sia nell'assegnazione degli incarichi di I fascia ai dirigenti appartenenti alla II in quanto nel 67% dei casi essi sono attribuiti ai dirigenti di sesso maschile.⁸

Tabella n.11 Personale effettivo in servizio al 31 dicembre 2003 per qualifica e genere (%)



Fonte: Istat 2007 su dati 2003

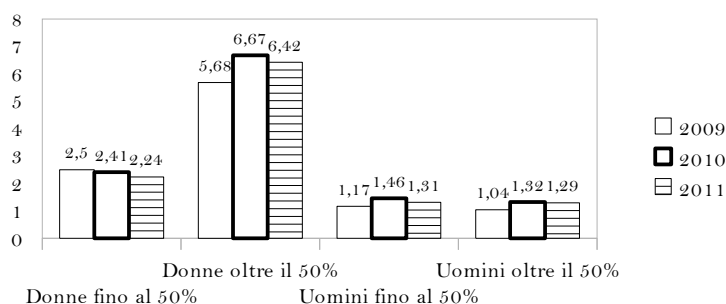
⁷Le lavoratrici laureate risultano essere circa il 60% del totale. Fonte: PCM, *Direttiva sulle misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, Roma 23 maggio 2007

⁸Cfr. PCM, *Rapporto di sintesi per l'anno 2010 sull'attuazione della Direttiva emanata in data 23 maggio 2007*, Roma 2011

Ma non solo. Un altro fattore è opportuno evidenziare: accanto alla scarsa rappresentatività ai vertici dell'amministrazione, sono, poi, le lavoratrici le principali titolari di contratti di lavoro cd. flessibile. In un'ottica di genere, la flessibilità riveste un ruolo molto forte. Su 170.000 dipendenti pubblici in regime di part-time, ad esempio, l'85% è di sesso femminile e, esclusi i comparti nei quali tale contratto non opera come nelle Forze armate e nei Corpi di polizia, i dipendenti con orario di lavoro ridotto rappresentano il 6% del totale (Barbieri, 2010).

Se tale contratto è da sempre mezzo privilegiato per consentire l'ingresso nel mercato del lavoro delle donne, queste ultime sono dunque le sue prime destinatarie anche nel pubblico impiego. I dati, riferiti al 2010 - 2011, del Ministero dell'Interno (Tab. n. 12) confermano questo *trend* per il personale in servizio negli Enti Locali.

Tabella n. 12 Personale in part-time negli EE.LL. (%)



Fonte: Ministero dell'Interno, 2012

Il part-time (v. Tab. n. 1 § 1.2) se da un lato è uno strumento di flessibilità in grado di realizzare la conciliazione tra vita e lavoro, dall'altro esso è stato spesso utilizzato per fini meramente contenitivi della spesa pubblica nell'ottica di una riduzione dei costi che deriverebbero da nuove assunzioni.

Proprio per tali motivi la concessione di tale tipologia contrattuale da parte delle pubbliche amministrazioni è stata oggetto, fermi i contingentamenti stabiliti, di limitazioni dapprima con il d.l. n. 112/2008 convertito con modificazioni nella L. n. 133/2008 e poi con la L. n. 183/2010, nota altresì come "Collegato lavoro". Il Legislatore, infatti, con quest'ultimo intervento, aveva previsto che entro centottanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge – ovvero entro il 24 maggio 2011 – i datori di lavoro pubblici potevano procedere, nel rispetto dei principi civilistici di correttezza e buona fede, a una nuova valutazione dei contratti part-time concessi prima del 25 giugno 2008, data di entrata in vigore della precedente L. n. 133/2008⁹. Sul punto non si può non rilevare che, essendo la maggioranza dei lavoratori part-time costituita da lavoratrici, l'intervento legislativo, vista tale revisione *ex post*, oltre a concretizzare gli estremi per una

⁹Il Tribunale di Trento con ordinanza del 4 maggio 2011 si è pronunciato sulla difformità dell'articolo 16 della L. n. 183/2011 rispetto alla Direttiva 97/81/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale

lesione dei cd. diritti quesiti - ossia di quei diritti entrati stabilmente nel patrimonio del lavoratore - sia parso, per quanto il provvedimento risulti diretto a tutti i dipendenti, a prescindere dal genere, costituire uno strumento di discriminazione indiretta ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 216/2003.

Ben inteso però che, oltre alla legge, per la disciplina del part-time occorre riferirsi altresì a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva: dall'analisi dei Ccnl attualmente in vigore si riscontra che l'orario del personale con rapporto di lavoro a tempo parziale non può essere, nel settore pubblico, inferiore al 30% di quello a tempo pieno stante una sua possibile articolazione in senso cd. orizzontale, verticale o eventualmente misto¹⁰.

Non solo il contratto a orario ridotto è un valido strumento di conciliazione vita-lavoro; un altro esempio in tal senso è costituito dal telelavoro, una particolare modalità flessibile di svolgimento della prestazione lavorativa realizzata a distanza con l'ausilio dei mezzi tecnico-informatici (v. *infra* Parte V § 5.3.1). La sua regolamentazione per il settore pubblico si rinviene nell'articolo 4 della L. n. 191/1998 secondo cui «allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane le pubbliche amministrazioni [...] possono avvalersi di forme di lavoro a distanza. A tal fine, possono installare [...] apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici necessari e possono autorizzare i propri dipendenti a effettuare, a parità di salario, la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione [stessa]». Alla legge ha fatto poi seguito sia il D.P.R. n. 70/1999, ovvero il Regolamento recante la disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni sia, nel 2000, l'Accordo quadro tramite il quale, oltre a ribadire le finalità e gli obiettivi dello strumento, si è stabilito di devolvere alla contrattazione collettiva il potere di dettare gli aspetti della disciplina alla luce delle specificità proprie di ciascun comparto¹¹.

Restano, comunque, tre le caratteristiche di questa particolare forma di flessibilità lavorativa - che è bene ricordare non comporta un mutamento nella natura del rapporto di lavoro in atto - le quali possono essere riassunte nella delocalizzazione dell'attività lavorativa, nell'utilizzo delle Ict da parte del lavoratore e, terzo, nel suo legame con l'amministrazione di appartenenza: è, infatti, indispensabile salvaguardare il sistema di relazioni personali e il senso di appartenenza e socializzazione, informazione e partecipazione al contesto lavorativo di provenienza.

Le potenzialità di questa particolare modalità lavorativa emergono per entrambe le parti contrattuali: l'amministrazione, infatti, è in grado di razionalizzare l'organizzazione del lavoro realizzando così economie di gestione; di

¹⁰In particolare si veda, Comparto Sanità Pubblica: art. 24 Ccnl 1998-2001 come modificato dall'art. 34 CCNI 1998-2001; Comparto Ministeri: artt. 21 Ccnl 1998- 2001 e 22 Ccnl 1998-2001 come integrato dal CCNI 1998-2001; Comparto Agenzie Fiscali: artt. 21 Ccnl 1998- 2001 e 22 Ccnl 1998-2001 come integrato dal CCNI 1998-2001; Comparto E.p.n.e.: art. 22 Ccnl 1998-2001 integrato dal CCNI 1998-2001; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 5 Ccnl 14 settembre 2000;

¹¹In particolare si veda, Comparto Sanità Pubblica: art. 36 CCNI del 7 aprile 1999; Comparto Ministeri: art. 24 CCNI 1998-2001; Comparto Agenzie Fiscali: art. 24 CCNI Ministeri 1998-2001; Comparto E.P.N.E.: art. 34 CCNI 1998- 2001; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art.1 Ccnl 14 settembre 2000

contro il lavoratore può meglio contemperare la propria vita lavorativa con quella familiare anche se il rischio di isolamento o il ridotto scambio con i colleghi sono potenziali svantaggi da tenere in debita considerazione.

Il telelavoro, però, oltre all'aspetto strettamente conciliativo può sottendere un'altra, altrettanto importante, finalità. Nell'attuale contesto economico in cui si discute di *spending review* e tagli alla spesa pubblica, i risparmi che si ricaverebbero dall'implementazione di questo contratto consentono di comprendere come esso possa diventare uno strumento utile per espletare molte tipologie lavorative presenti nel pubblico impiego e che non richiedono necessariamente la presenza fisica del dipendente determinando così un risparmio nei costi e nell'organizzazione verso una maggiore efficienza e produttività. Inoltre, visto l'utilizzo delle Ict, per le quali si richiamano i programmi di *E-gov* in agenda, il telelavoro contribuirebbe, preso anche atto del livello di *know how* informatico presente e in vista di nuove modalità di erogazione della formazione, a innescare quel cambiamento culturale necessario per la Pa di oggi e di domani.

1.3.4. La questione meridionale

Accanto al fattore "donna" è esistito nella Pa un altro tratto dominante ovvero il fattore "Meridione": il nostro apparato amministrativo si è caratterizzato anche per l'elevato numero di dipendenti di origine meridionale. Questione amministrativa e questione meridionale si sono presentate quali tematiche fortemente intrecciate tra loro tanto che è stato difficile discutere della prima senza accennare alla seconda: già nel 1919 Jemolo (Cassese, 1977: p. 82) andava a puntualizzare come:

«l'amministrazione dello Stato [fosse] assediata dalle richieste importune dei moltissimi piccoli borghesi incapaci di trovare un proficuo lavoro nell'ambito professionale, e sprovvisti dell'energia necessaria per indossare il camiciotto dell'operaio;... circa una metà di Italia non dà più alcun concorrente alle amministrazioni centrali e ne dà scarsissimi a quelle decentrate, onde soltanto nell'Italia meridionale si possono ormai reclutare i funzionari dello Stato».

Si è, in altre parole, passati dal piemontesismo della prima amministrazione, dove l'inflessione piemontese era dominante (Melis, Tosatti, 1999), alla meridionalizzazione successiva iniziata con i primi del Novecento: una caratteristica che Cassese ha descritto come il grande scambio tra l'industrializzazione del Nord, capace di attrarre a sé giovani laureati settentrionali, e l'apparato statale in grado di inglobare i lavoratori meridionali. Così mentre i primi sono andati alla conquista dei mercati, i secondi si sono impegnati nella conquista dello Stato (Cassese, 1998).

L'accesso al pubblico impiego, pertanto, è stato utilizzato quale strumento di mobilità territoriale e sociale; l'attrattiva scaturente dalla stabilità del posto pubblico non è stata altro che la risposta, da come si può leggere (Garzonio Dell'Orto, 1969: pp. 80 - 81), alla mancanza di alternative occupazionali in molte zone del nostro Paese:

«Nel Meridione l'impiego pubblico era l'unica valida possibilità. Se avessi trovato di meglio non avrei fatto l'impiegato dello Stato, ma mangiare bisogna».

«Io sono un meridionale, siciliano: per me, anzi, per noi l'orientamento verso la pubblica amministrazione è logico, quasi naturale, è l'orientamento verso un'attività che offre possibilità di vita e di carriera in una terra avara».

Si è, in altre parole, di fronte a quella che è stata definita – per riprendere le parole di Melis – una divisione geografica del lavoro, una peculiarità tutta italiana che risulta non avere riscontri in altri Paesi anche se alcuni studiosi non hanno mancato di evidenziare come la riserva di reclutamento meridionale si sia man mano esaurita a seguito del processo di omogeneizzazione culturale in atto tra Nord e Sud (Garzonio dell'Orto, 1969: p. 56).

La meridionalizzazione ha cominciato a tratteggiarsi più marcatamente con la crescita economica dell'età giolittiana anche se il fenomeno è andato a incrementarsi successivamente durante l'epoca fascista «quando era maggiore il divario tra “paese reale” e “paese legale”», per poi svilupparsi via via con gli anni post-bellici (Bilotta, 1983).

La cd. questione meridionale, seppure con riferimento alle cariche più elevate, era già molto evidente tra il 1950 e il 1970: nel 1962, per esempio, quasi il 47% dei direttori generali dei ministeri proveniva dal Sud Italia contro l'11.5% del Nord (Bilotta, 1983; Sepe *et. al.*, 2007: p. 154).

Caratteristiche che, fotografando l'alta burocrazia, trovano conferma anche oggi (Cassese, 1998; Vetritto, 2002). In una ricerca condotta dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (Di Cristina, Simoncini, 2009: p. 215 - 227) tra il 2008 e il 2009 e avente per oggetto un campione di centotrentuno dirigenti amministrativi – oltre il 90% dei quali appartenenti alla II fascia – frequentanti le edizioni del corso-concorso svoltesi tra il 1993 e il 2002, per l'accesso alla dirigenza amministrativa, si riscontra quanto appena affermato. Dall'indagine effettuata è emerso, infatti, come la maggior parte di questi dirigenti, con un'età media di quarantuno anni, fosse di origine centro meridionale (86.7%) in possesso di una laurea in giurisprudenza (52.2%) – a seguire economia e scienza politica – per lo più conseguita in un'Università di Roma (46.5%), in gran parte senza nessun titolo di studio *post lauream* (35.6%). Se il dato romano non deve sorprendere vista la “romanizzazione” degli uffici centrali, più interessante appare il dato linguistico visto che la percentuale di coloro che hanno dichiarato di conoscere la lingua inglese (97.6%) si avvicina alla totalità. Seguono il francese (68.9%), lo spagnolo e il tedesco, mentre la conoscenza e la comprensione del russo (1.5%), del romeno (0.7%) o dell'arabo (0.7%) è pressoché inesistente. Per quanto concerne il grado di mobilità tra amministrazioni, la ricerca ha rivelato che poco più del 43% dei dirigenti esaminati ha sempre ricoperto incarichi nella stessa sede e solo il 22.4% degli *ex* allievi è stato interessato da tornate di *spoils systems*.

Se la meridionalizzazione è stato un tratto caratteristico che si è potuto riscontrare in particolare a livello ministeriale, negli Enti pubblici non economici è emersa una situazione differente, per non dire capovolta: i dipendenti tendenzialmente sono, infatti, risultati provenire dalle regioni settentrionali più che da quelle centro-meridionali (Capano, Gualmini, 2006: p. 138).

1.3.5. Densità sindacale e rappresentatività

La rilevazione di questi tratti sociali può dirsi più completa guardando, infine, anche a un ulteriore elemento di lettura: la densità sindacale ovvero la percentuale dei lavoratori iscritti a un'organizzazione sindacale rispetto al totale degli occupati.

Per la disciplina delle ritenute dei contributi sindacali si rimanda, oltre che ai rispettivi Ccnl¹², al Ccnq dell'8 febbraio 1996 secondo il quale i dipendenti hanno facoltà di rilasciare delega scritta e revocabile in ogni momento, all'organizzazione sindacale prescelta, per la riscossione di una quota mensile dello stipendio per il pagamento dei contributi sindacali nella misura stabilita dai competenti organi statutari.

Il settore pubblico è da sempre caratterizzato da una elevata sindacalizzazione e non solo nel nostro Paese (Pellegrini, 2003). Con riferimento, per esempio, ai dati risalenti al biennio 2008 – 2009, i lavoratori dei comparti Agenzie Fiscali, E.p.n.e., Ministeri, Sanità, Regioni e Autonomie Locali hanno rilasciato, ciascuno all'organizzazione sindacale prescelta, 678.990 deleghe su un totale di 1.255.523. Dati che nella rilevazione per il triennio successivo 2013-2015, seppur provvisori in attesa della stipulazione del nuovo Ccnq di definizione dei comparti (v. *infra* Parte IV § 4.5), non sono stati confermati essendosi registrato un calo, abbastanza significativo, di deleghe in tutte le maggiori sigle confederali¹³.

L'ARAN, per legge, ai fini della contrattazione collettiva ammette infatti solo quelle organizzazioni sindacali che godono, all'interno del comparto o dell'area, di una rappresentatività non inferiore al 5% quale media tra il dato associativo e il dato elettorale espresso il primo dalla percentuale delle deleghe rilasciate rispetto al totale delle stesse e il secondo dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle Rappresentanze Sindacali Unitarie rispetto al totale degli stessi. Di conseguenza, l'ARAN sottoscrive i contratti collettivi verificando, in via preventiva e sulla base della rappresentatività accertata in fase di ammissione alle trattative, che le organizzazioni sindacali, che aderiscono all'ipotesi di accordo, rappresentino complessivamente almeno il 51% come media tra il dato associativo e quello elettorale, nel comparto o nell'area contrattuale, o almeno il 60% del dato elettorale (art. 43, commi 1 e 3, d.lgs. n. 165/2001, *Rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva*).

È la legge, dunque, a disciplinare i soggetti legittimati a contrattare: da un lato, l'ARAN (art. 46 d.lgs. n. 165/2001) - nonché i comitati di settore istituiti per ogni comparto - per quanto concerne la parte datoriale e dall'altro, le organizzazioni sindacali.

Con riferimento a queste ultime, è stato proprio il Legislatore, diversamente da quanto accade nel settore privato¹⁴, a voler individuare gli specifici

¹²In particolare si veda, Comparto Sanità Pubblica: art. 3 CCNI del 7 aprile 1999; Comparto Ministeri: art. 12bis CCNI 1994 – 1997; Comparto Agenzie fiscali: art. 13 Ccnl 2002-2005; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art.12bis Ccnl 7 giugno 1995 aggiunto dall'art. 2 CCNI del 13 maggio 1996;

¹³www.aranagenzia.it

¹⁴L'Accordo Interconfederale tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 28 giugno 2011 conviene al punto 1. un meccanismo di verifica della rappresentatività analogo a quello in vigore nel pubblico impiego. Si legge infatti che: «*Ai fini della certificazione della rappresentatività [...] si assumono come base i dati associativi riferiti alle deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori [...]. I dati così*

criteri in base ai quali selezionare i soggetti ammessi alle trattative proprio per tradurre i principi di buon andamento e imparzialità, sanciti all'articolo 97 Cost., in scelte trasparenti, imparziali e oggettivamente verificabili (Carabelli, Carinci, 2010: p. 326).

Scomponendo pertanto nel dettaglio le ultime stime - limitando la rilevazione alle maggiori confederazioni sindacali visto l'alto tasso di frammentazione della rappresentanza presente nel pubblico impiego - si ricava quanto segue (Tab. n. 13; 14 e 15). Tutti i restanti contributi sindacali risultano essere stati ripartiti a favore di organizzazioni sindacali, cd. sindacato autonomo, di più ridotte dimensioni o, assai spesso, "di mestiere".

Tabella n. 13 Rappresentatività finale Cisl Fp

Comparto	Cisl Fp									
	Biennio 2008-2009					Triennio 2013-2015				
	Deleghe	%	Voti RSU	%	Media	Deleghe	%	Voti RSU	%	Media
AA.FF.	5'583	21,24	10'334	21,99	21,61	4'749	20,99	8'214	18,61	19,8
Ministeri	23'502	27,44	39'008	26,32	26,88	18'442	25,1	30'052	22,71	23,9
E.p.n.e.	13'207	35,28	15'949	32,74	34,01	10'395	36,26	12'431	30,49	33,38
EE.LL.	69'341	28,62	117'948	29,9	29,26	57'297	28,38	114'717	28,84	28,61
Sanità	81'511	28,37	103'881	27,59	27,98	71'566	25,67	94'302	25,4	25,53
Totale Deleghe: 193'144					Totale Deleghe: 162'494					

Fonte: Elaborazione su dati ARAN

Tabella n. 14 Rappresentatività finale Fp Cgil

Comparto	Fp Cgil									
	Biennio 2008-2009					Triennio 2013-2015				
	Deleghe	%	Voti RSU	%	Media	Deleghe	%	Voti RSU	%	Media
AA.FF.	5'319	20,23	10'444	22,22	21,23	5'097	22,53	12'107	27,43	24,98
Ministeri	18'454	21,54	34'538	23,31	22,43	15'643	21,29	33'784	25,53	23,41
E.p.n.e.	7'101	18,97	10'113	20,76	19,86	5'476	19,1	9'673	23,73	21,42
EE.LL.	86'118	35,58	139'091	35,26	35,42	73'758	36,53	150'537	37,84	37,19
Sanità	82'650	28,76	107'610	28,58	28,67	74'270	26,64	106'921	28,8	27,72
Totale Deleghe: 199'642					Totale Deleghe: 174'244					

Fonte: Elaborazione su dati ARAN

raccolti e certificati [dall'INPS] saranno da ponderare con i consensi ottenuti nelle elezioni periodiche delle rappresentanze sindacali unitarie [...]. Per la legittimazione a negoziare è necessario che il dato di rappresentatività [...] per ciascuna organizzazione sindacale superi il 5% del totale dei lavoratori della categoria cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro»

Tabella n. 15 Rappresentatività finale Uil Pa

Comparto	Uil Pa/Uil Fpl									
	Biennio 2008-2009					Triennio 2013-2015				
	Deleghe	%	Voti RSU	%	Media	Deleghe	%	Voti RSU	%	Media
AA.FF.	4'422	16,82	8'294	17,65	17,23	3'931	17,37	7'143	16,19	16,78
Ministeri	17'218	20,1	28'641	19,33	19,71	14'276	19,43	25'124	18,99	19,21
E.p.n.e.	5'748	15,35	8'236	16,9	16,13	4'495	15,68	6'457	15,84	15,76
EE.LL.	39'151	16,16	69'243	17,55	16,86	32'801	16,25	68'860	17,31	16,78
Sanità	48'206	16,78	70'457	18,72	17,75	46'915	16,83	66'926	18,03	17,43
Totale Deleghe: 114'745						Totale Deleghe: 102'418				

(Fonte: elaborazione su dati ARAN)

Parte II

Tra retorica e realtà...

a servizio esclusivo della Nazione

*L'ufficio è una professione [...].
Il funzionario di professione è incatenato alla sua attività
con la sua intera esistenza materiale e ideale.
Nella grande maggioranza dei casi, egli è soltanto un
membro incaricato di compiti specializzati, entro un meccanismo
che può essere mosso o arrestato soltanto dalle autorità supreme
ma (normalmente) non da lui, che funziona senza sosta
e che gli prescrive una tabella di marcia vincolante.
[M. Weber]*

*Il giudice Borsellino era un dipendente pubblico, il professor Biagi anche, così
come gli uomini della scorta del giudice Falcone. E questi sono gli eroi.
Enrico Fermi era un dipendente pubblico, così come lo è la maestra di mio figlio,
che ha fatto un lavoro importantissimo e straordinario. E questi sono i campioni.
Anche l'impiegato che ha accumulato centoventi giorni di assenza in un anno
è un dipendente pubblico, così come lo è quello che si fa timbrare il cartellino
dal collega compiacente. E questi sono i fannulloni.
Come possono convivere nelle organizzazioni pubbliche persone tanto diverse?
Semplicemente non possono.
[G. Valotti]*

2.1. Premessa

Lo sforzo di emersione dei tratti sociali dominanti propri del variegato mondo dei lavoratori pubblici non può limitarsi alla sterile ricostruzione del quadro numerico prima e normativo-contrattuale dopo, ma richiede un tassello di lettura in più. Il dialogo tra fonti diverse, distanti tra loro non solo cronologicamente ma anche per natura, rende infatti possibile ripercorrere l'evoluzione storico-sociale, e dunque professionale, subita dal dipendente pubblico, nonché poiché strettamente connessa, l'opinione che la società civile ha costruito attorno a esso lungo i centocinquant'anni, o poco più, di storia amministrativa italiana.

2.1.2 Sotto il “piombo” burocratico, il volto umano

Il pensiero di una burocrazia - dal francese *bureau* (ufficio) e dal greco *kràtos* (potere) - intesa alla stregua di cattiva amministrazione, ovvero di un sistema amministrativo inefficiente e decisionalmente lento, ossessiva nella presenza ma apatica nell'azione (Carinci, 2012) quel piombo burocratico da cui l'Italia deve essere liberata (Confindustria, 2012), sembra corrispondere alla concezione popolare del termine. È lo stesso Sabino Cassese a riportare (1977: p. 49) come assai spesso sia stata dominante l'idea di un:

«aumento impressionante della burocrazia; [della] invasione burocratica e [del]l'eccesso di funzionari, [del]la dittatura burocratica della vita economica, [de]i ritardi, [de]gli ostacoli ostruzionistici e [de]l potere inibitorio della burocrazia, [del]la sua cura nel circondare di mistero il proprio andamento, [del]l'improduttività economica e sociale del conventualismo funzionaristico, [del]la piaga dell'invadenza statalistica».

Ma già nel 1959 Bryan Chapman (Cappelletti, 1968: p. 211) sottolineava, in un suo studio comparato, come all' “orgoglio inconscio” dei francesi verso la loro amministrazione corrispondesse lo “scetticismo” e la “diffidenza” non solo degli spagnoli ma anche degli italiani per i rispettivi sistemi. Anzi per quest'ultimi la pubblica funzione era addirittura considerata “inefficiente, dogmatica, oscurantista”. Una visione ripresa con toni ancor più gravi qualche anno più tardi da Senuccio Benelli (1965):

«[...]la burocrazia non è concepita come qualcosa che deve servire al pubblico, ma semplicemente come una carriera per i burocrati e quando uno statale ha vinto il concorso, s'è insediato al suo posto, ha ottenuto varie indennità nel maggior numero possibile, ha proceduto lentamente lungo la scala gerarchica fino a raggiungere il diritto alla pensione, è tutto quello che si sente in dovere di fare nell'ambito del compito assegnatoli [...]. Nessuno si sognerebbe di fare una colpa agli statali di avere tale mentalità: è il sistema che ha creato un costume ormai radicato e chiunque pensasse di modificarlo per proprio conto o di fare più di quanto gli viene richiesto farebbe la figura di Don Chisciotte quando combatte contro i mulini a vento».

Benché se paradossalmente o no, molti «hanno sempre ritenuto che la burocrazia,

basata su regolamenti inutilmente pedanti e vessatori e su valori anacronistici, non sarebbe mai stata capace di mettersi al passo con i tempi» (Testa, Terranova 2006: p. 16) non è men vero che al lavoro pubblico vada riconosciuta una sua specifica dignità dato che «l'estrema complessità che caratterizza le moderne istituzioni pubbliche rende sempre più difficile cogliere il senso e il valore “umano” dello Stato».¹⁵

Partendo da questo assunto si comprende come sia fondamentale andare alla (ri-)scoperta del volto umano che si cela dietro la macchina amministrativa poiché «il ruolo di chi lavora nella pubblica amministrazione non va concepito come qualcosa di impersonale e di burocratico, bensì come aiuto premuroso per i cittadini»¹⁶. Il lavoro pubblico è di fatto un servizio reso alla città attraverso una struttura amministrativa. È un sentirsi cittadini al servizio dei cittadini (Riva, in Buratti, 2011b).

Eppure se nessuno può contestare che all'interno del multiforme ed eterogeneo mondo della Pa si nasconda un patrimonio umano, professionale e culturale da valorizzare per riqualificare al meglio la funzione pubblica, il dipendente pubblico è passato alla storia come «una caricatura, un poveraccio goffo [...]. È un travicello, è un travet appunto: e non a caso il nome scelto da Bersezio¹⁷ si è affermato e rimane fortunato sinonimo di un'intera categoria» (Vandelli, 2001).

«Travet: Sí, sí, chiel a l'è stait ben fortunà. Mi 'nvece j'eu avú tutti ij maleur. Pi m'afano a travajé, e meno i vad ananss, e i vèdo a passéme s'ij barbis tanti c'a fan niente. Adess j'eu ancora un cap d'session c'a l'è 'na bèstiassa unica e ch'i seu pa 'l përchè a peul nen sciaireme e a m' perseguita... A l'è quatr ani ch'i devo avei 'na promossion, ma a j'è arivaje tuti sti afè' e a l'han sempre dovume lassé 'ndaré, për piassé còi d'le neuve provincie. Passienssa!... A m'han fame speré almeno una gratificassion, e i m'la speto da'n dí a l'autr... Mia fomna a veul giusta

«Travetti: Voi siete stato fortunato! Io invece toccai ogni disgrazia. Quanto più sgobbo a lavorare e meno avanzo. Adesso poi, per colmo, mi perseguita il mio capo-sezione, un animale ringhioso che senza che io sappia il perché, mi vuol morto ad ogni costo. Da qualche anno aspetto una promozione che m'è dovuta, ma non viene mai! Pazienza! Ma ora spero che ogni cosa sia per mutare. Mia moglie vuol raccomandarmi al

¹⁵Cfr. C.E.I., Ufficio Nazionale per i problemi sociali e il lavoro, *Decalogo del dipendente pubblico*

¹⁶Cfr. Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, n. 412, Roma 2004

¹⁷Vittorio Bersezio (1828-1900) è l'autore de *Le fatiche 'd Monsù Travet* (1863), commedia, scritta in vernacolo piemontese in cinque atti e ambientata a Torino “prima che questa città cessasse d'essere capitale”. Protagonista è l'impiegato governativo Travetti ritratto nella sua quotidianità continuamente scissa tra l'essere e l'apparire; tra l'essere e il dover essere. Contento di non “sporcarsi le mani” degradandosi con gli affari commerciali, egli, nonostante il magro stipendio, gode del privilegio d'essere servitore dello Stato e di svolgere un mestiere d'intelletto. Il prestigio derivante dal suo lavoro gli impone di mantenere un certo decoro sociale benché abbia una moglie pretenziosa da mantenere, una figlia da sposare (“*A j smijlo nen che un impiegato regio a perda d'so decoro a dé soa fia a un panaté?*”) e una casa da far governare. Alla fine Travetti, dopo essersi preso a parole con il suo superiore che negandogli una promozione vuole trasferirlo nella lontana Sicilia si dovrà ricredere e acconsentendo al matrimonio di Mariuccia con Paolo, figlioccio del fornaio Giacchetta, abbandonerà lui stesso l'impiego statale: “*Destitù! Destitù!... E ben, passienssa! Mei lon che lassesse disonoré... J'andreu a ciamé la limosina*”

*arcomandeme a me cap d'division... Còl
lì a l'è un brav om, sever, ma pien
d'giustissia...*

*Un d'còl omìni d'na volta c'a valo tant
or coma peiso... A l'è da un pess c'a l'era
an relassion con la famia d'mia fomna. A
l'ha vèdula masnà, auta parei, e a j'avia
'na certa affession... E peui, a sa ben
coma c'a suced. Un a va da 'na part,
l'autr a va da l'autra... A j'ero mai pi
vèdusse. A s'dà 'l cas che sor
comendator... 'l cap d'division a l'è
comendator... a ven a sté franch sí sota a
noi...»*

Direttore Generale!

*Eccovi una perla d'uomo! Severo ma
giusto!*

*Un uomo tagliato all'antica, tutt'oro
massiccio.*

*Da lungo tempo è in relazione colla
famiglia di mia moglie, l'ha conosciuta
da così alta...*

*Dopo sapete come vanno le cose del
mondo questi da una parte, quella
dall'altro e non s'erano visti più. Ma
vedete il caso! Il signor Commendatore
(è Commendatore sapete) viene ad
abitare qui di sotto noi al primo
piano...»*

È il semplice *cliché* letterario che, strappando un sorriso, veicola l'immagine stereotipata di un luogo caratterizzato da indistinta responsabilità e scarsa meritocrazia oppure la parodia maschera la realtà?

La ricostruzione antropologica pare confermare l'esistenza di certi luoghi comuni e senza voler scadere in una approssimativa generalizzazione – nel “mondo gnomo”¹⁸ della Pa lavorano seri e onesti dipendenti esempi virtuosi di alta caricatura e professionalità attaccati all'etica del lavoro pubblico (Lo Mele, 2012; Valotti, 2009) – le fonti analizzate, seppur scevre di valore probatorio o assiomatico, ci consegnano di fatto il ritratto di una burocrazia di basso profilo, non solo poco soddisfacente per l'esterno ma anche poco soddisfatta al suo interno. E qui sta il nocciolo del problema: ciò che è importante, in ogni organizzazione, in ogni posto di lavoro non è tanto il giudizio veicolato dall'esterno quanto e soprattutto il senso di appartenenza e di attaccamento manifestato da chi ci lavora al suo interno.

Da quell'insieme sbeffeggiato di “borghesi piccoli piccoli”, per parafrasare il titolo di un celebre romanzo di Cerami, dove “brunettianamente” “se ne colpisce uno per educarne cento”, occorre far riemergere l'orgoglio e la capacità professionale di quanti operano nel settore pubblico (Valotti, 2009: p. 6). In caso contrario il rischio è quello di avere a disposizione più che un “capitale umano” un “capitale sperperato” (Hinna, Marcantoni, 2012: p. 75) del quale si sono diffuse e tramandate, quasi si utilizzasse la moderna funzione del “copia e incolla”, immagini e appellativi dal sapore amaro e sarcastico.

2.1.3. Anatomia di un dipendente

Il romanzo di Cerami non è la sola opera che ha messo in scena il lavoro pubblico. La letteratura e la cinematografia ci presentano, dal 4 aprile 1863 data della prima messa in scena al Teatro Alfieri di Torino della commedia di Bersezio, esempi e protagonisti di un mondo amministrativo disincantato e distaccato.

Il pubblico dipendente più che il lavoratore del settore privato, quasi a sottolineare quella dicotomia esistente tra pubblico – inefficiente – e privato – produttivo – è stato ed è ancora oggi, infatti, oggetto di una anatomia caricaturale, di un pungente

¹⁸Cfr. S. Cassese, *Continuità e fratture nella storia novecentesca del pubblico impiego: una chiave di lettura* in G. Melis (a cura di), *Impiegati*, Rosenberg & Sellier, Torino 2004

sarcasmo fondato su una serie di pregiudizi che ciclicamente emergono.

«Sono un dipendente pubblico, con un contratto part-time. Dopo anni nel privato, posso dire che nel settore pubblico si lavora almeno il 50% in meno [...]» (Ichino, 2006a: p. 93).

Troppi impiegati, male distribuiti, poco formati, guidati da una dirigenza grigia e legata alla cultura dell'adempimento: costi eccessivi senza un adeguato ritorno in termini di produttività (S. Sepe *et al.*, 2007).

La serpeggiante insoddisfazione per il rendimento del settore pubblico è stata dunque generalmente ricondotta al malcostume del suo personale; anche se i risultati di una ricerca condotta da *Axis Research* e riportata da Giacalone (2008: p. 48) dimostrino come l'inefficienza del sistema venga ricondotta più a una sua intrinseca disorganizzazione che alla presenza di dipendenti fannulloni, benché soltanto il 14% dei soggetti intervistati consideri la maggior parte dei lavoratori pubblici efficiente.

Il lavoro alla scrivania di Monsú Travet prima, passando per quello del burocrate fascista poi, dell'impiegato del dopoguerra e degli anni del *boom* economico arrivando sino ai giorni nostri, seppur con sfumature e in contesti sociali ed economici profondamente differenti, sembra essere privo di una sua identità specifica (Varni, 2004) se paragonato all'omologo francese formatosi nelle *grandes écoles* parigine e forte del suo alto *status* sociale o all'*Oxbridge* d'oltremarica; fermo restando comunque che la realtà burocratica italiana si è sempre caratterizzata per peculiarità proprie distanti dai modelli stranieri (Dente, 1995: p. 41).

Eppure nei primi decenni successivi all'unificazione del Regno di Italia, la burocrazia ha svolto un vero e proprio ruolo attivo nella crescita dello Stato italiano, e in particolare nello sviluppo della sua lingua (Melis, Tosatti, 1999; Melis, 1996: p. 48):

*«il piccolo “esercito di funzionari”, i prefetti, gli intendenti di finanza e i maestri elementari costituirono la rete della nazionalizzazione, diffondendo, dal centro alla periferia, la volontà del Governo, le regole del nuovo modello amministrativo e soprattutto la lingua italiana» (Sepe *et al.*, 2007: p. 79).*

Si è passati, pertanto, nel corso di centocinquanta anni, dall'ambizioso obiettivo sotteso al motto: “fatta l'Italia, occorre fare gli italiani”, a un'amministrazione trasformatasi progressivamente, per riprendere Sabino Cassese, in una sorta di grande ammortizzatore sociale in cui «chi vince il concorso passa dall'inferno al paradiso, con un biglietto di sola andata» (Mattarella, 2007)?

L'inefficienza e la scarsa produttività, il formalismo – per il quale si è addirittura parlato di “acutissima scrivomania” (Sepe, Crobe, 2007: p. 195) – e la sua sacrale ritualità si sono sempre trascinati e riproposti come all'interno di un ciclo vizioso. Un'arcaicità di linguaggio e modi che la penna di Camilleri¹⁹ ricrea *ad hoc* immaginando una sorta di decalogo-monito trasmesso dai “Sommi Custodi della

¹⁹Cfr. A. Camilleri, intervento al convegno “La pubblica amministrazione che cambia: una riforma dei cittadini”, Roma 15 marzo 2000

Prassi” al burocrate neofita:

*«Primo: non avrai altro Dio fuorché la forma.
(una variante recita: non avrai altro Dio fuorché la norma).
Secondo: ricordati che ogni volta che innovi minacci te stesso e gli altri.
Terzo: sveltire è un pò morire
Quarto: non trarrai insegnamento alcuno dal tuo errore (...).»*

La vibrante polemica sorta intorno ai dipendenti fannulloni e nullafacenti risale sì a un recente passato ma, a ben guardare, non fa altro che riportare alla luce una situazione permanente, per non dire storica. Nel 1958, ad esempio, l'allora governo Fanfani si scontrava con lo stesso problema (Gramellini, 2008) denunciato trionfalmente sessant'anni dopo dal Ministro Brunetta:

«[L']impegno prioritario della nostra azione sarà la lotta ai fannulloni che si annidano fra le pieghe dello Stato, minandone le fondamenta con il loro pessimo esempio. Punire i fannulloni e premiare i meritevoli: ecco un comportamento davvero virtuoso. [...], l'efficienza della macchina dello Stato è il punto qualificante di qualsiasi attività di governo[...].»

Si sarebbe sviluppata attorno a questa situazione – evidenziata già all'indomani della proclamazione del Regno di Italia (Calandra, 1978: p. 87) – accompagnata da una certa inosservanza dell'orario di servizio²⁰, una sorta di mitologia (Buratti, 2011a) benché di “eroi” vessati, capace di alimentare la nascita e il diffondersi di opinioni pregiudizievole, a tratti grottesche, che ha reso difficoltoso procedere con una riflessione critica intorno al personale a servizio dell'amministrazione. Sembrano confermarlo le parole di Maupassant che, prima di vivere di scrittura, era stato funzionario presso il Ministero della Marina francese (Vendelli, 2001):

«Si entra là verso i ventidue anni. Ci si rimane fino a sessanta. E durante questo lungo periodo, non succede nulla. L'intera esistenza scorre nel piccolo ufficio, scuro, sempre uguale, tappezzato di cartoni verdi. Ci si entra giovani, nell'epoca delle grandi speranze. Se ne esce vecchi, vicini alla morte... l'impiegato non abbandona il suo ufficio, bara di questo vivo e nello stesso piccolo specchio in cui si è guardato da giovane, con il suo baffo biondo, il giorno in cui è arrivato, si contempla calvo, con la barba bianca, il giorno in cui è andato in pensione».

Analizzando, dunque, la storia del lavoro pubblico e confrontandola con le discussioni sorte recentemente intorno ai nullafacenti e fannulloni che

²⁰Un richiamo all'ordine sull'orario di ufficio da rispettare, fermo restando il clima politico del periodo, è contenuto anche in un telegramma di Benito Mussolini datato 23 maggio 1941 e inviato all'Istituto Nazionale Fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro: «È ormai diventato un sistema quello adottato da Ufficiali e Funzionari che consiste nell'avviarsi all'ufficio alle 8 il che significa essere al tavolo di lavoro non prima delle 8 e 15 e forse più tardi alt Esigo che questa deplorabile abitudine tipica manifestazione di quel pressapochismo deleteria tara del carattere di troppi italiani abbia immediatamente a cessare alt Alle 8 chi non è già al suo tavolo di lavoro ha perduto la giornata con le relative conseguenze alt Farò controllare quanto sopra alt – MUSSOLINI». Fonte: E. Marro, *Fannulloni quando il Duce faceva come il Ministro Brunetta* in *Corriere della Sera*, 29/01/2012

impigriscono dietro alle scrivanie al motto di: “ogni giorno è buono per la pensione”, affiorano di continuo i tratti di una burocrazia ripetitiva, per non dire assonnata.

«Conosco dei dipendenti pubblici che riescono a leggersi libri interi in ufficio, poichè hanno così poco da fare che in qualche modo il tempo libero lo devono riempire, semplicemente scandaloso. E si appassionano alla lettura che non rispondono neppure al telefono [...]» (Ichino, 2006a: p. 66).

«Siete mai stati in un ministero? Io sì e vi assicuro che è un'esperienza allucinante. Lavora circa un quinto della forza lavoro di ruolo. Lo sperpero delle risorse pubbliche in quelle strutture è evidente. I pochi che hanno voglia di fare spesso si adeguano al contesto» (Ichino, 2006a: p. 63).

Accostando queste denunce raccolte dal professore Ichino a un dialogo che intercorre tra due personaggi - il signor Barbarotti, scrivano di Procuratore e l'impiegato Travetti - della commedia di Vittorio Bersezio si consolida quanto si è, poco sopra, affermato: quel *cliché*, per non dire quel “mito” (Buratti, 2011a), che pare - quasi fosse un “vizio di famiglia” - legare il fannullone ai suoi lontani trisavoli.

«BARBAROT: Monssú Travet, chiel a sa che mi i son stofi d'fè 'l sostitui procurator.

TRAVET: Sí: a m'ha già dimlo varie volte.

BARBAROT: Cói prinsipai a son indiscrete coma tut: a veulo fene travajé... J'eu pensà d'feme d'co mi impiegato e j'eu dait 'na suplica pèr intré a còl ministero c'a j'è chiel.

TRAVET: Oh'n'otra!

BARBAROT: Sí sgnor.

TRAVET: Chiel a veul fesse impiegato pèr travajé pi poch. Ma salo nen c'a j na j'è 'na part d'ij impiegati c'a travajo coma d'martiri?

BARBAROT: I lo seu pro, ma mi i guardreu d'buteme da l'otra part [...]».

«Barbarotti: Lei, sa signor Travetti, ch'io sono stanco di fare lo scrivano-procuratore?»

Travetti: Sì, me lo ha detto parecchie volte.

Barbarotti: C'è troppo da sgobbare. Voglio essere anch'io impiegato governativo, ed ho giusto avanzato una domanda per entrare nel medesimo ministero.

Travetti: sul serio?

Barbarotti: certo

Travetti: E lei crede si lavori meno negli uffici governativi! Ma non sa che vi sono impiegati che ci danno dentro come martiri?

Barbarotti: Sì, ma io mi sforzerò di essere come gli altri. [...]».

L'opinione pubblica rivolge, dunque, al lavoro alle dipendenze della Pa una scarsa e modesta considerazione: un Travet noioso e fannullone ma con il posto fisso (Battista, 2012). Occorre però sottolineare che, allo stato attuale, l'inamovibilità fisica da sempre garantita sembra vacillare alla luce delle misure legislative di recente disposte per procedere alla razionalizzazione delle piante organiche (v. *infra* Parte III § 3.2).

2.1.3.1. La stabilità del lavoro pubblico

Tra ieri e oggi, si va a riproporre l'immagine dell'impiego pubblico quale mera occupazione caratterizzata da una forte stabilità, da uno stipendio garantito e da un orario di lavoro comodo. Concime per la nascita di lavoratori improduttivi non soggetti alla regola della domanda e dell'offerta di lavoro? È Sabino Cassese a ricordare come la spinta per entrare nel pubblico impiego non venga dal prestigio connesso quanto dalla sicurezza che da esso scaturisce. Una “regola di inamovibilità pressoché assoluta” che può essere scalfita solo in presenza di:

«[...] danni gravissimi – per esempio aver sparato al proprio capoufficio, o essere scappato con la cassa – essere stato per questo condannato ad essere effettivamente in prigione con la prospettiva di restarci per molti anni (la sola condanna, senza reclusione effettiva, non basta)». (Ichino, 2006a: p. 39)

Ma non solo. Sono anche gli stessi dipendenti, senza nascondere un certo grado di insoddisfazione, a essere consapevoli di un simile atteggiamento:

«Non consiglio a mio figlio di entrare qui, c'è sì la rendita vitalizia della sicurezza del posto, ma non basta e anzi alla fine è una disincentivazione. Nelle banche e nelle industrie il lavoro dà più soddisfazione, si è meglio valorizzati, si ha una prospettiva di vera carriera e non solo di avanzamenti automatici per cui tutti alla fine sono promossi». (Garzonio dell'Orto, 1969: p. 61)

«Mi sono sposato presto e non potevo rischiare la libera professione: l'impiego pubblico era il più sicuro». (Garzonio dell'Orto, 1969: p. 62).

Un ambiente di lavoro – quello pubblico - dove la maggior parte dei funzionari sembra aver fatto il suo ingresso più per una mancanza di alternative lavorative (v. Parte I § 1.3.4) che per ragioni di prestigio o ideali. Sul finire degli anni Sessanta, per esempio, proprio la mancanza di alternative, la sicurezza del posto e la retribuzione garantita erano le motivazioni che spingevano i lavoratori - soprattutto per coloro che provenivano da classi sociali meno abbienti - a optare per un impiego statale. Di contro l'idea e il prestigio di mettersi al servizio della comunità risultava trasversalmente irrisoria (Tab. n. 16).

Chi, guardando allo stato in cui versano certi uffici, riuscirebbe a confutare con forza una simile constatazione?

Tabella n. 15 Motivazione della scelta dell'impiego secondo l'origine sociale (%)

Motivazioni della scelta	Origine sociale		
	Inferiore	Media	Superiore
Mancanza di alternativa Sicurezza sociale Retribuzione	71,4	61,5	50,2
Prestigio Carriera Libertà di lavoro	21,6	26,9	32,9
Tradizioni di famiglia	3,2	4	4,5
Servizio di comunità	2,2	5	2,3

Fonte: F. Garzonio Dell'Orto, 1969

Questo retroscena, però, rilancia altri due ragionamenti strettamente connessi: *in primis*, il rapporto delle nuove leve con la pubblica amministrazione intesa come datore di lavoro grazie al quale crearsi le basi per una promettente professione; in seconda istanza, la sicurezza spazio-temporale garantita dall'impiego pubblico.

Se Cappelletti nel 1968 (p. 43) indicava nel formalismo, nell'inefficienza e in un certo atteggiamento autoritario alcuni degli aspetti che rendevano poco stimolante per un neolaureato di buone speranze l'ingresso nei ranghi amministrativi, fa riflettere che all'indomani dell'Unità di Italia quasi gli stessi identici fattori spegnessero le aspirazioni di un novello funzionario (Melis, Tosatti, 1999):

«fresco di studi in giurisprudenza, autore persino di “tre o quattro applauditissimi lavori letterari pubblicati dal Treves di Milano”, l'ambizioso giovanotto riceve dal suo capo sezione l'incarico di scrivere una banale lettera ufficiale. Fiducioso della sua cultura, appronta alacramente un breve testo che – con sua grande costernazione – il superiore boccia inesorabilmente [...]. Spedito in archivio a imparare “come si scrive”, ben consigliato questa volta da un collega più anziano, il povero laureato Bernasconi copierà integralmente, senza discostarsi dal suo stile ampolloso, una lettera qualunque, vecchia di qualche decennio: “Gli dia il mi-rallegro – sarà questa volta il commento soddisfatto del capo sezione -: ha scritto come un vecchio impiegato”».

E che dire della prima impressione di un ventenne fresco vincitore di un concorso ministeriale?

«[...]sarei stato un civil servant. E con questa ambizione entrai al Ministero. Poi un vecchio direttore il primo giorno di lavoro mi chiamò: legga questa circolare esplicativa ancora in bozze e mi dica con tutta sincerità cosa capisce. Mi ritirai nella mia stanza, in mano la famosa matita rosso blu e cominciai a leggere. Ora, sarà stato per le subordinate che si inseguivano senza tregua, per i rimandi snervanti, per una serie di punti numerati con A) a) aa1 e via dicendo, io pensai che solo una mente alienata potesse aver prodotto quel documento. Così andai dal vecchio direttore e

balbettando disse: non ho capito niente. E lui rispose con un mezzo sorriso: bene, allora è perfetta! [...]» (Pascale, 2012)

Correva l'anno 1989.

Sebbene la Pa non sia certamente, per parafrasare il titolo di una nota pellicola cinematografica, un “Paese” per giovani (v. Parte I § 1.3.2), un'indagine condotta nel 2009 sulle aspettative professionali di cento giovani laureati con una specializzazione nella Pa commissionata da Consorzio NuovaPA, su iniziativa di Forum Pa e Lattanzio e Associati, rivela l'esistenza di un atteggiamento di controtendenza: una «vera aspirazione a lavorare nella pubblica amministrazione. Un piccolo drappello di volenterosi (specchio probabilmente di un più vasto esercito) che – nonostante i fannulloni, le magre retribuzioni e le ancor più scarse gratificazioni – crede nella funzione pubblica».

A ben vedere però a orientare la scelta della maggior parte dei ragazzi oggetto dell'intervista, è stata, ancora una volta, la sicurezza del posto di lavoro (22%): quasi un ossimoro visto che a un anno dal conseguimento del titolo di studio, per il 61% di questi laureati l'ingresso nell'amministrazione, per molti dei quali «[...] incapace di evoluzione», è avvenuto mediante forme contrattuali flessibili.

Questa prassi manifesta una realtà ormai radicata: «i precari sono ormai l'unica forma di presenza di persone giovani in una pubblica amministrazione i cui addetti stanno inesorabilmente invecchiando [...]» (Ricciardi, 2006) vuoi anche per il blocco del *turn over* e i limiti alle assunzioni (v. *infra* Parte III).

Nonostante la pubblica amministrazione per far fronte a esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario sia tenuta ad assumere esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (art. 36, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.), il precariato è un fenomeno molto più diffuso e ricorrente nel pubblico che non nel privato (v. *infra* Parte V § 5.4) Tra il 1956 e il 1961, per esempio, solo per il 38.8% (Garzonio dell'Orto, 1969: p. 47) dei dipendenti civili dello Stato aveva operato il principio concorsuale e anche successivamente tra il 1973 e il 1989 risultavano essere state assunte senza concorso ben 350.000 persone (Sepe *et al.*, 2007: p.153).

Tralasciando il rimando tecnico alle disposizioni sulle stabilizzazioni²¹ contenute nelle Leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 o la proposta, ancor più recente, della regione Sicilia di stabilizzare circa ventimila lavoratori precari, è Bruno Caruso (2008) ad avvertire dell'esistenza di una regola non scritta:

«quanto più tale rapporto [di lavoro pubblico], dall'inizio, appare non una conquista voluta [...], ma un regalo, una concessione o, peggio, l'oggetto di uno scambio indebito, tanto più la prestazione lavorativa pubblica sarà soggettivamente avvertita come un inutile optional [...]. In tal caso, il diritto al lavoro nella Pa sarà scambiato

²¹Con l'approvazione della L. di stabilità per il 2013 si è statuito che, nelle more dell'attuazione dell'art. 1, comma 8, della L. n. 92/2012 e fermo restando i vincoli finanziari, le amministrazioni possono prorogare fino e non oltre il 31 luglio 2013 i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere al 30 novembre 2012 e che superano il limite dei 36 mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, previo accordo decentrato con le OO.SS. secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 4bis, d.lgs. n. 368/2001. Si rimanda all'art. 35 d.lgs. n. 165/2001 come modificato: v. *infra* Parte IV § 4.2

per il diritto ad un inamovibile “posto”; alla dimensione dei doveri e delle responsabilità non verrà attribuita alcuna rilevanza; con terminologia giornalistica, para-sociologica, si potrebbe affermare che tra “raccomandato” e “fannullone” c’è, probabilmente, una diretta correlazione».

Certo il problema di come immettere nuova forza lavoro all'interno della Pa è questione che si presenta da sempre. In principio, ci fu la necessità di aprire la carriera amministrativa verso l'esterno così da favorire la nascita di un corpo burocratico professionale ed efficiente. Nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, l'articolo 6 sanciva, infatti, non solo il principio di eguaglianza degli uomini di fronte alla legge ma anche la regola secondo cui l'immissione dei cittadini agli impieghi pubblici doveva avvenire tenendo conto delle capacità dimostrate dai singoli senza altra distinzione che «quelle delle loro virtù e dei loro talenti».

Eppure benché il merito dovrebbe essere il criterio principe che deve orientare nella scelta degli impiegati pubblici, il concorso (art. 35, comma 1, d.lgs. n. 165/2001), che ne deve essere la pratica traduzione, si è limitato a divenire semplice strumento di selezione (il più possibile) imparziale.

Quel ciclo vizioso, di cui si è dato atto poco sopra, si ripropone ancora una volta: se da un lato, risalgono al 1892 le parole, riportate da Claudio Meoli²², dell'allora Ministro dell'Interno Nicotera «il merito è discutibile, l'anzianità è certa», dall'altro, non molto distanti risuonano le parole del giuslavorista Pietro Ichino (2006b) per il quale il concorso è «[...] legato all'idea ottocentesca dell'amministrazione pubblica come luogo dove i comportamenti sono soggetti al controllo ex ante di legittimità, ma non al controllo ex post dei risultati».

2.2. I rimedi: quali vie percorrere?

Il commento di Ichino vòlto a sottolineare una delle principali motivazioni che viene riscontrata alla base della scarsa produttività del settore pubblico, ovvero la mancanza di serrati controlli successivi circa l'operato del dipendente, rilancia, ancora una volta, l'idea di quel ciclo vizioso in cui risulta incastrata la nostra amministrazione.

Non solo. Consente di sviluppare altresì un ulteriore ragionamento. Partendo dall'interrogativo formulato da Nespor (2006), ovvero se sono i dipendenti nullafacenti la più grave ingiustizia della nostra Pa oppure se, al contrario, è molto più ampio il contesto in cui deve essere inserito e risolto il problema del dipendente improduttivo, diventa possibile riflettere intorno a quegli strumenti che, *ex ante*, prescrivono le regole di comportamento a cui si devono attenere i lavoratori e, *ex post*, consentono di sanzionare e perseguire le sacche di inefficienza che si annidano all'interno dei luoghi di lavoro.

²²Cfr. C. Meoli, *La formazione del lavoratore statale tra ieri e oggi* in G. Melis, A. Varni (a cura di), *Le fatiche di Monsù Travet*, Rosenberg&Sellier, Torino 1997 p. 190

2.2.1. Novembre 2009: il vaccino aziendale

Contro tutti quei “vizi” che da sempre, come si è avuto modo di dimostrare, sconta la nostra Pa, la ricetta è stata quella di immettere, nel tessuto amministrativo, regole e principi propri del lavoro privato. Alla campagna, da molti tacciata come ideologica benché storicamente radicata, contro i dipendenti fannulloni, accompagnata dalla sfiducia nella capacità di auto-evoluzione della struttura burocratica (Bonura, Caruso, 2010: p. 4) si è risposto dunque con l'arma imprenditoriale.

Se pubblico e privato sono ontologicamente due realtà tra loro distanti - si ricordi che la Legge Biagi non venne estesa al pubblico impiego nonostante la comunanza di fonti dovuta alla precedente contrattualizzazione del rapporto di lavoro avviata nei primi anni Novanta (v. *infra* Parte IV) e, ancora oggi, la L. n. 92/2012 contiene solo norme di cornice per la Pa salvo dove non diversamente disposto (v. *infra* Parte III) - l'ultimo intervento di riforma organica del settore pubblico, il d.lgs. n. 150/2009 s.m.i. attuativo della l.d. n. 15/2009, noto anche come Riforma Brunetta, mutua dal governo delle imprese private gli strumenti utili per vaccinare la Pa dal virus dell'inefficienza.

Nell'ottica del Legislatore, data la non sussistenza di un mercato concorrenziale operando la Pa in un regime quasi monopolistico, il miglioramento dei servizi essenziali è dovuto passare attraverso la simulazione di quelle dinamiche funzionali e motivazionali, inesistenti “in natura” nel settore pubblico e proprie del settore privato (Simeoli, 2009).

Avvalendosi delle regole e dei principi aziendalistici della teoria di matrice anglosassone del *New Public Management* si è così inteso ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, i cd. *outcomes*, e di conseguenza la cd. *customers satisfaction*, verso una amministrazione al servizio del cittadino – utente. Economicità, efficienza, efficacia: le tre “dee” a cui rivolgersi anche nella Pa, per mutuare ancora una volta il linguaggio mitologico. La modernizzazione degli apparati amministrativi, difatti, secondo tale approccio si realizza grazie ad alcuni principi specifici quali la decentralizzazione dei poteri, la ricerca della dimensione ottimale dell'amministrazione, l'adozione di criteri gestionali in uso nel privato, la gestione per servizi con l'implementazione della loro qualità nonché l'*e-government* (Di Paolo, 2006).

Parole come “performance”, “total disclosure” ovvero accessibilità totale, “valutazione”, accostate a “merito” e “competenza”, *ratio* sottese al d.lgs. n. 150/2009, dovevano - vista la situazione emergenziale in cui si sono venute a trovare le casse pubbliche e le manovre finanziarie adottate per farvi fronte - essere le parole chiave di una rivoluzione copernicana che, attraverso la revisione del rapporto tra le fonti, il rafforzamento dei poteri dirigenziali e una migliore allocazione delle risorse umane, mirava a combattere gli sprechi organizzativi e gli automatismi di carriera (v. *infra* Parte III).

2.2.2. Il “galateo” comportamentale

È Zambrino Mazzei, autore nel 1902 de *Principi di officietica. Teorica universale degli uffici e de servizi pubblici*, come riporta Guido Melis (2004: p. 29), a indicare agli inizi del secolo scorso come:

«[...]Colui che è obbligato dalla legge o volontariamente imprende a servire lo Stato, la Provincia od il Comune, esce dalla vita privata per entrare nella ufficiale o pubblica. [...] Egli si vota ed appartiene al Capo dello Stato, al Governo ed all'amministrazione che lo arruola e lo ammette ed impiega in Ufficio o servizio pubblico [...]»

Parole cronologicamente lontane ma alquanto prossime per contenuto. Non è dunque solo dall'esterno con gli ingredienti della ricetta aziendale che si formano gli anticorpi a difesa della scarsa produttività dell'azione amministrativa; tutt'altro. È l'amministrazione stessa, intesa nel suo complesso, che viene chiamata a impor(si)re un “galateo” comportamentale.

Se l'articolo 28 Cost. dispone che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative degli atti compiuti in violazione dei doveri d'ufficio; il successivo articolo 54 Cost. afferma che i cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore.

Dal testo costituzionale si evince la necessità per il dipendente pubblico di porre in essere un comportamento improntato al perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi da erogare in quanto egli, antepoendo la legge e l'interesse pubblico all'interesse personale o altrui, sappia concretizzare i principi di buon andamento e imparzialità richiesti dall'articolo 97 Cost. per la gestione degli uffici pubblici.

Se è innegabile che dal rapporto di impiego si originino posizioni giuridiche verso l'ente di appartenenza, non è la «presenza di un particolare rapporto di servizio a dare legittimazione al vincolo costituzionale di disciplina e di onore, ma unicamente la qualità o *status* di pubblico funzionario» (Cavallo Perin in Merloni, 2009: p. 150). L'essere al servizio esclusivo della Nazione, *ex art.* 98 Cost., comporta per il dipendente pubblico il rispetto di un obbligo molto particolare – da leggersi come etico – che non ha eguali così espliciti nel privato: al *civil servant* viene richiesto sì di produrre ma per il bene pubblico, per la società, dunque per la Nazione (Hinna, Marcantoni, 2012: p. 74). Questo si traduce nella volontà di porre l'impiegato in modo continuativo ed esclusivo, e dunque professionale, al servizio dell'interesse generale (Merloni, 2009: p. 28) avendo egli, come ha fatto notare Mattarella (2012), due datori di lavoro: i vertici dell'amministrazione e i cittadini.

Alla luce del compito che si assume, il dipendente deve pertanto assicurare il rispetto della legge e perseguire esclusivamente l'interesse collettivo alla cui cura devono essere ispirate le sue decisioni e i suoi comportamenti²³. Il codice di condotta, consegnato all'atto dell'assunzione e da leggersi in coordinato con le disposizioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare – *ex* articolo 54²⁴

²³Cfr. D.M. 28 novembre 2000. Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni

²⁴L'art. è stato modificato e sostituito dalla L. n. 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la*

del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. - contiene, infatti, specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità prescritti ai lavoratori a garanzia della corretta esecuzione della prestazione lavorativa. Al dipendente, in particolare, si prescrive di non svolgere alcuna attività che contrasti con il corretto adempimento dei compiti d'ufficio e di impegnarsi, nel contempo, a evitare situazioni e comportamenti che possano nuocere all'interesse o all'immagine della Pa. Tanto che, nel rispetto dell'orario di lavoro, egli deve dedicare la giusta quantità di tempo e di energie allo svolgimento delle proprie competenze così da adempierle nel modo più semplice ed efficiente²⁵. Si tratta, in altre parole, di situazioni che il pubblico dipendente è tenuto, in virtù dello *status* ricoperto, a osservare una volta assunto in servizio.

Ma non solo. Ci sono amministrazioni che, specificando ulteriormente queste disposizioni con l'enfasi del dettaglio, consigliano, con tono forse eccessivamente materno, il dipendente su come rispettare i diritti dei cittadini e dei contribuenti, su come tutelare l'immagine dell'amministrazione e su come realizzare una corretta comunicazione verso l'interno e verso l'esterno: è questo il decalogo del "bon ton" per il buon dipendente comunale valido anche nei rapporti con i colleghi, i superiori gerarchici e gli amministratori:²⁶

- (1) *Nei rapporti con il cittadino-utente-contribuente, date sempre una buona "prima impressione";*
- (2) *Non usate la postura di chi "detiene il potere" e riconoscete subito gli errori, eventualmente commessi;*
- (3) *Fornite tutti gli atti e le informazioni in possesso dell'ufficio, nel rispetto della regolamentazione comunale;*
- (4) *Dimostratevi, possibilmente, tranquilli e sorridenti;*
- (5) *Non siate né ingenui, né atteggiati, né eccessivi;*
- (6) *Pensate positivo, creativo e concreto;*
- (7) *Non interrompete i vostri superiori, bussate prima di entrare in altri uffici e non inseritevi nelle conversazioni di altri;*
- (8) *Fate attenzione al linguaggio, che deve essere sempre chiaro, semplice e rispettoso;*
- (9) *Tenete presente che avete di fronte persone portatrici di diritti e interessi tutelati dall'ordinamento giuridico;*
- (10) *Curate anche la comunicazione non verbale: i vestiti, i gesti, la voce e lo sguardo.*

È da questi atteggiamenti "etici" che si origina il tentativo di riaccreditare da un punto di vista deontologico la categoria dei dipendenti pubblici. Eppure è difficile non constatare come il bisogno di arginare certi fenomeni sembri, a tratti, necessitare di indicazioni, si consenta, ovvie e scontate che ben poco hanno della capacità di guida.

repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (v. *infra* Parte V § 5.3)

²⁵Art. 2, punti 2 e 3, *Principi*, D.M. 28 novembre 2000

²⁶Cfr. *Decalogo del "bon ton" - Per il buon dipendente comunale*. Assessorato al personale del Comune di Teano (Ce), 9 luglio 2009 in www.comune.teano.ce.it/visuavvisi.asp?ida=25

2.2.3. Il potere disciplinare

Oltre all'osservanza dei doveri di carattere strettamente pubblicistico e senza sconfinare necessariamente nel metaforico rimando alle tavole della legge, al lavoratore pubblico viene richiesto, da un punto di vista privatistico-contrattuale,²⁷ il rispetto del dovere di diligenza e di riservatezza la cui violazione, previo procedimento disciplinare, è sanzionata con misure - da conservative a espulsive - proporzionate all'illecito commesso e tipizzate all'interno dei contratti collettivi: rimprovero verbale, rimprovero scritto, multa di importo variabile, sospensione dal servizio con privazione della retribuzione e licenziamento con o senza preavviso.

La sanzione viene graduata proporzionalmente alla gravità compiuta tenuto conto di alcuni criteri generali previsti nei diversi Ccnl, ma comuni a tutti,²⁸ ovvero l'intenzionalità del comportamento e il relativo grado di negligenza, imprudenza o imperizia dimostrato; la rilevanza degli obblighi violati; le responsabilità connesse alla posizione occupata; il grado di danno o pericolo causato; la sussistenza di circostanze attenuanti o aggravanti; il concorso di più lavoratori in accordo tra di loro nonché la recidiva.

Dalla lettura dei codici di condotta in vigore, l'insufficiente rendimento continuo e perdurante, riferito a un arco temporale di due anni e dovuto a un comportamento negligente, viene sanzionato con il licenziamento, fatti salvi i termini di preavviso, poiché la violazione posta in essere è considerata di una gravità tale da compromettere gravemente il rapporto di fiducia intercorrente con l'amministrazione e, di conseguenza, il relativo rapporto di lavoro.

In tema di procedimento disciplinare, però, oltre che ai contratti collettivi occorre, oggi più che ieri, rinviare alla Legge.

Al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività e assenteismo (art. 67 d.lgs. n. 150/2009), il Legislatore del 2009 ha infatti novellato il sistema disciplinare precedentemente in vigore.

Tramite la novella di legge, a cui è riconosciuto carattere di imperatività e di inderogabilità²⁹ ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, comma 2, c.c.³⁰ (artt. 55 - 55^{octies}), da un lato è stato riscritto il testo dell'articolo 55 del d.lgs. n. 165/2001, rubricato *Responsabilità, infrazioni e sanzioni, procedure conciliative*, e dall'altro sono state introdotte nuove disposizioni (artt. 55^{bis} - 55^{novies}) volte a regolare, sia sotto l'aspetto sostanziale che procedurale, la disciplina.

²⁷In merito agli obblighi o ai doveri del dipendente in particolare si veda, Comparto Sanità Pubblica: art. 28 Ccnl 1994-1997 come modificato dall'art. 11 Ccnl 2002-2005; Comparto Ministeri: art. 23 Ccnl 1994-1997 come integrato dal Ccnl 2002-2005; Comparto Agenzie Fiscali: art. 66 Ccnl 2002-2005; Comparto E.p.n.e: art. 26 Ccnl 1994-1997 modificato dall'art. 14 Ccnl 2002-2005; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 23 Ccnl 6 luglio 1995 modificato dall'art. 23 Ccnl 2002-2005

²⁸In merito al codice disciplinare in particolare si veda, Comparto Sanità Pubblica: art. 13 Ccnl 2002-2005 come modificato dall'art. 6 Ccnl 2006-2009; Comparto Ministeri: art. 13 Ccnl 2002-2005; Agenzie Fiscali: art. 67 Ccnl 2002-2005 come modificato dall'art. 8 Ccnl 2006-2009; Comparto E.p.n.e.: art. 16 Ccnl 2002-2005; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 3 Ccnl 2006-2009

²⁹Art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.: «*Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge*»

³⁰Sostituzione automatica di diritto delle clausole contrattuali difformi dalla legge

La disorganicità³¹ che ne consegue è evidente: accanto alle fattispecie di licenziamento previste dai codici disciplinari, il d.lgs. n. 150/2009 individua ulteriori ipotesi sanzionate, *ex lege*, con la pena massima - articolo 55*quater*; *Licenziamento disciplinare*, d.lgs. n. 165/2001 - poiché ritenute lesive dell'efficienza amministrativa.

Queste sono: *a)* la falsa attestazione della presenza in servizio ovvero l'assenza giustificata mediante una certificazione medica falsa; *b)* l'assenza priva di valida giustificazione per tre giorni, anche non continuativi, nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni oppure la mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione; *c)* l'ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto per motivate esigenze di servizio; *d)* la falsità in documenti o in dichiarazioni commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera; *e)* la reiterazione di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui; *f)* la condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione del rapporto di lavoro.

Nei casi *sub a)*; *d)*; *e)* e *f)* il licenziamento viene disposto senza preavviso, integrando la violazione di vere e proprie norme penali. Nello specifico, poi, nell'ipotesi *sub a)* oltre alla responsabilità disciplinare, in capo al dipendente colpevole grava, in concorso con il medico compiacente o con chiunque altro abbia concorso alla commissione del delitto, una responsabilità penale e una risarcitoria dato il danno patrimoniale e all'immagine patito dall'amministrazione (art. 55*quinques* d.lgs. n. 165/2001).

Non solo. Il Legislatore individua, mutuando da quanto già disposto nei Ccnl, altresì un'ulteriore ipotesi comportante il licenziamento disciplinare. È il caso in cui l'ente di appartenenza formuli una valutazione di insufficiente rendimento della prestazione lavorativa, riferibile a un arco temporale non inferiore al biennio, e determinato dalla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e procedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento (art. 55*quater*, comma 2, d.lgs. 165/2001).

È sanzionato, invece, con la messa in disponibilità, *ex* articoli 33, comma 8, e 34, comma 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. 165/2001 s.m.i., il danno grave cagionato dal lavoratore al normale funzionamento dell'ufficio per inefficienza o incompetenza professionale le quali siano state accertate dall'amministrazione alla luce delle disposizioni legislative e contrattuali relative alla valutazione del personale. Il provvedimento che definisce il giudizio disciplinare stabilisce altresì le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento (art. 55*sexies*, comma 2, d.lgs. n. 165/2001). Su tale ultima disposizione parte della dottrina (Monda, 2010) non ha mancato di rilevare dubbi e mancanza di chiarezza vista

³¹Art. 55, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.: «*Ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, ai rapporti di lavoro [...] si applica l'articolo 2106 del codice civile. Salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente Capo, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi. La pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni, equivale a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro*»

l'innervatura della sanzione all'interno del *corpus* legislativo dedicato alla gestione delle eccedenze di personale.

Dal confronto tra le due fattispecie emergono, però, alcune differenze che giustificano la diversità di conseguenze. Nel primo caso, infatti, la pena espulsiva viene concepita in virtù di un comportamento lungo e reiterato valutato come improduttivo e insufficiente; nel secondo caso, invece, è prescritto il collocamento in disponibilità, in quanto, non venendo richiesto alcun riferimento temporale preciso, si è in presenza di un evento singolo – il grave danno all'ufficio – formalmente accertato.

Dalla data della messa in disponibilità il lavoratore ha diritto a un'indennità pari all'80% dello stipendio con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo, per la durata massima di ventiquattro mesi e, previa iscrizione negli appositi elenchi, potrà essere ricollocato presso altre amministrazioni. Solo decorso inutilmente tale periodo, il rapporto di lavoro si intenderà definitivamente risolto.

Per completezza, infine, è opportuno sottolineare che il Legislatore del 2009 è intervenuto altresì con riguardo ai rapporti intercorrenti tra il procedimento penale e il procedimento disciplinare (art. 55^{ter} d.lgs. n. 165/2001) prevedendo l'autonomia, benché non assoluta, del secondo rispetto al primo; nonché in materia di obbligatorietà dell'azione disciplinare (art. 55^{sexies} d.lgs.n. 165/2001).

2.2.3.1. Uno sguardo all'articolo 18

In tema di licenziamento preme ricordare infine che, secondo quanto disposto dall'articolo 51, rubricato *Disciplina del rapporto di lavoro*, del d.lgs. n. 165/2001 trova applicazione, nei confronti delle pubbliche amministrazioni e indipendentemente dal numero dei loro dipendenti, lo Statuto dei Lavoratori.

Sull'articolo 18 della L. n. 300/1970, volto a proteggere il lavoratore in caso di licenziamento illegittimo, è intervenuta – sia nel testo della rubrica (ieri: *Reintegrazione nel posto di lavoro*, oggi: *Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo*) sia nel corpo stesso dell'articolo – la L. n. 92/2012 (v. *infra* Parte III) accompagnata, come era prevedibile, da un'intensa e accesa polemica.

Ai sensi della nuova disposizione, il cui campo di applicazione risulta parzialmente cambiato essendo venute meno in alcuni casi (comma 1) le soglie occupazionali prima richieste, è stato concepito a seconda della tipologia e della causa di recesso – licenziamento nullo; licenziamento disciplinare, *rectius* per giustificato motivo soggettivo o giusta causa e licenziamento economico *rectius* per giustificato motivo oggettivo – un articolato sistema imperniato su una tutela a carattere prettamente indennitario (Pietra in Magnani, Tiraboschi, 2012: p. 302) dato che, in via di massima, solo nel caso di licenziamento discriminatorio o comunque nullo viene prevista la reintegrazione automatica a effetti risarcitori pieni.

Preso atto che, allo stadio attuale, la riforma costituisce, in attesa dell'armonizzazione richiesta, solo una norma di cornice per il settore pubblico salvo eccezioni, è certo che l'applicazione alla Pa del nuovo articolo 18 dovrebbe

essere adeguatamente coordinata e calibrata, stante la diversità esistente tra i due “mercati”, con le disposizioni e gli strumenti da tempo previsti.

Nel settore pubblico oltre agli istituti della giusta causa e del giustificato motivo soggettivo, è dalla Legge di stabilità per il 2012 (L. n. 183/2011), che il licenziamento per motivi economici trova una sua compiuta disciplina nell'articolo 33 del d.lgs. n. 165/2001. Una disposizione che, nello specifico, detta, da un lato, le procedure da seguire nel caso in cui le amministrazioni riscontrino situazioni soprannumerarie o di eccedenza del personale, fatta salva la mera informativa alle organizzazioni sindacali, e dall'altro, in combinato con i successivi articoli 34 e 34*bis*, il meccanismo per la gestione della mobilità collettiva.

È a monte, dunque, che deve essere ricercato un fattore da tenere in debita considerazione in relazione all'estensione o meno delle modifiche di recente introdotte. È un dato infatti inopinabile che nella pubblica amministrazione non solo non si riscontrano casi effettivi di mobilità, ma nemmeno sono state così numerose, pronunce giurisprudenziali alla mano, le applicazioni dell'articolo 18. Anzi, i casi di recesso sono talmente rari (Verbaro in Tiraboschi, Rausei, 2012) che quei pochi casi documentati sono collegati essenzialmente a fattispecie penali di cui è difficile contestarne la legittimità. Una tale rarità sottende un'ulteriore causa, forte disincentivo all'attivazione del procedimento di contestazione: nell'ipotesi in cui il giudice dichiara la non sussistenza del fatto posto a base del licenziamento e il conseguente reintegro del lavoratore si verrebbe, infatti, a originare in capo al dirigente una responsabilità per danno erariale, in cui nessuno desidera incorrere.

All'interno del quadro delineato che risulta attualmente in sospeso, non va dimenticata però l'Intesa dell'11 maggio 2012 (v. *infra* Parte III) che, al momento in cui si scrive, continua ad avere valore di dichiarazione di intenti tra le parti. Con essa, Governo, Regioni, Province, Comuni e organizzazioni sindacali hanno concordato per «un riordino della disciplina dei licenziamenti per motivi disciplinari dei dipendenti, fermo restando le competenze attribuite alla contrattazione collettiva nazionale» nonché per un rafforzamento dei «doveri disciplinari dei dipendenti prevedendo al contempo garanzie di stabilità del rapporto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo». Inciso quest'ultimo che lascia pochi margini o dubbi interpretativi: se il giudice accerta l'illegittimità del licenziamento comminato disporrà il reintegro del lavoratore.

Eppure benché sia fondamentale evitare una duplicazione o una sovrapposizione di norme e istituti, Carinci (2012) sollecita un problema condiviso da molti (Barbieri, 2012), da cui non si sottrae nemmeno il Ministro del Lavoro Fornero: «sarà difficile far assorbire un trattamento differenziato del tutto irragionevole, perché investe un settore privato già reso mobile dal fatto di essere esposto al mercato, ed esclude un settore pubblico del tutto immobile, con riguardo non solo al posto ma addirittura al luogo di lavoro».

La mitologia ritorna.

Parte III

Dal d.lgs. n. 150/2009 alla “spending review”.

Verso una riforma del lavoro pubblico

La crisi dello stato non si supera con un'ingenua evocazione del mercato. [...] Tra la mano invisibile del mercato e la mano visibile del governo, deve passare la progettualità economica e politica che deve impedire alla prima di diventare una mano pesante, che impone costi sociali intollerabili, e alla seconda di diventare una mano lesta che impone costi fiscali ugualmente intollerabili [...].
[G. Costa]

3. Incoraggiamo inoltre il Governo a prendere immediatamente misure per garantire una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese. Negli organismi pubblici dovrebbe diventare sistematico l'uso di indicatori di performance (soprattutto nei sistemi sanitario, giudiziario e dell'istruzione). C'è l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province). Andrebbero rafforzate le azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali.
[M. Draghi, J.C. Trichet]

3.1. Competenza, merito e professionalità: dal d.lgs. n.150/2009... [segue]

Lo studio circa lo stato dell'arte del lavoro alle dipendenze della Pa richiede, oltre all'approccio quantitativo e letterario, altresì l'analisi del d.lgs. n. 150/2009 attuativo della L. delega n. 15/2009.

Solo spostando l'attenzione dagli slogan - che hanno caratterizzato la recente campagna intorno alla scarsa produttività del lavoro pubblico e di cui si è dato atto nel capitolo precedente - ai contenuti si possono ricercare chiavi di lettura più approfondite (v. Parte II § 2.2.1) circa la risposta data dal Legislatore al fenomeno.

Preso atto che, per larga parte, il processo di privatizzazione (v. *infra* Parte IV) a distanza di circa un ventennio dalla sua introduzione non ha portato ai risultati attesi, poiché non si sono superate quelle criticità insite nel lavoro pubblico (Simeoli, 2009; Tiraboschi, Verbaro, 2010), si è reso necessario, a livello normativo, trasfondere nell'amministrazione pubblica nuova linfa manageriale. Tramite un processo di ri-legificazione del sistema delle fonti³², si è così inteso superare quella filosofia "pancontrattualistica" venutasi a creare negli ultimi decenni e da molti additata quale fattore corresponsabile dell'aumento dei costi pubblici.

Dapprima con il d.l. n. 112/2008 convertito con modificazioni nella L. n. 133/2008 e soprattutto successivamente con il d.lgs. n. 150/2009 l'obiettivo è stato quello di introdurre nel settore in esame concetti, strumenti e modalità gestionali propri dell'azienda privata: mutuando dalle metodologie gestionali in uso nel privato, la riforma ha visto in un'amministrazione *customers oriented* il fine principale da realizzare e incrementare.

Scopo della Legge, intervenendo sulle disposizioni del d.lgs. n. 165/2001, è stato dunque quello di assicurare «una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico e il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità» (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 150/2009).

Architrave dell'impianto del d.lgs. n. 150/2009, rispetto alla quale per alcune disposizioni gli Enti Locali e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale hanno goduto, a differenza delle amministrazioni centrali, di un termine massimo per

³²Art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 s.m.i: «I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge»

l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti³³, è risultato essere il sistema di valutazione, misurazione e trasparenza della performance.

Tale sistema è stato ritenuto utile per garantire il «miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché [1a] crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro [...] di trasparenza dei risultati [...] e delle risorse impiegate per il loro perseguimento» (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

A seguito della riforma è divenuto fondamentale per le amministrazioni adottare, secondo metafore linguistiche proprie dell'ingegneria gestionale, strumenti e metodi idonei a misurare, valutare e premiare la performance dimostrata da ciascuno. Costituisce infatti oggetto di misurazione e di valutazione ogni amministrazione, ogni unità organizzativa o area di responsabilità, ogni dirigente e ogni dipendente.

Ed è proprio il ciclo di gestione della performance, sviluppato coerentemente con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, a costituire il fulcro di questa “cultura del risultato” nel rispetto della logica sequenziale: obiettivi – risorse – azioni – risultati – effetti (Caruso, Di Biase, 2011). Se da un lato la distribuzione degli incentivi professionali dipende dai risultati della valutazione, dall'altro quest'ultima viene strettamente collegata alla fase di programmazione e di controllo di gestione così da formare un ciclo integrato (Cosentino in Tiraboschi, Verbaro, 2010: p. 245).

Una volta definiti gli obiettivi da raggiungere e allocate le risorse necessarie sulla base dei fini prospettati, si procede con il monitoraggio e l'attivazione di eventuali interventi correttivi. Dopo aver misurato e valutato la performance, sia organizzativa che individuale, e distribuito i premi secondo criteri meritocratici, si procede con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici amministrativi, ai cittadini, ai destinatari dei servizi e a tutti gli altri soggetti interessati (art. 4 d.lgs. n. 150/2009). Da ciò si evince facilmente l'orientamento all'utente che caratterizza non solo il ciclo di gestione ma l'intera Riforma del 2009.

La concreta e pratica funzione di misurazione e valutazione viene affidata a tre distinti soggetti: l'Organismo Indipendente di Valutazione; la Civit, ovvero la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, e i dirigenti.

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)³⁴ di cui ogni amministrazione è tenuta, singolarmente o in forma associata, a dotarsi non è però uno strumento totalmente nuovo: esso infatti va a sostituire i precedenti “servizi di controllo interno” disciplinati dal precedente d.lgs. n. 286/1999³⁵. All'OIV, che può essere a composizione monocratica o collegiale, compete la validazione dei processi di misurazione e valutazione riferiti alla struttura amministrativa nel suo complesso; la proposta agli organi di indirizzo politico-amministrativo della

³³Si veda altresì l'art. 74, comma 3 e 4, d.lgs. n. 150/2009 per quanto concerne la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché i tecnologi e i ricercatori degli enti di ricerca

³⁴Si rimanda all'art. 14 d.lgs. n. 150/2009

³⁵Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche

valutazione annuale dei dirigenti nonché la responsabilità in merito alla corretta applicazione delle linee guida predisposte dalla Civit.

A quest'ultima - organo collegiale composto da cinque componenti scelti tra esperti di elevata e comprovata professionalità - è infatti riconosciuto il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere «all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale» (art. 13 d.lgs. n. 150/2009). Tra le sue funzioni rientra, in particolare, quella di predisporre la graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali: è sulla base di tale graduatoria che la contrattazione nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito (art. 13, comma 5, lett. *i*) d.lgs. n. 150/2009 e art. 40, comma *3quater*, d.lgs. n. 165/2001). Ne consegue una forte interconnessione tra la contrattazione decentrata, la valutazione e la premialità.

Ai sensi del novellato articolo 45 del *TUPI* sono i contratti collettivi a definire - fatto salvo quanto previsto dall'articolo 40, commi *3ter* e *3quater*, e dall'articolo *47bis*, comma 1 - il trattamento economico fondamentale e accessorio. In particolare, quest'ultimo deve essere collegato, oltre che all'effettivo svolgimento di attività disagiate o pericolose per la salute, alla performance individuale e alla performance organizzativa; per far fronte a tali finalità devono venire destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del Ccnl.

Oltre all'OIV e alla Civit, nonostante il ruolo ambiguo in quanto soggetto al contempo da valutare e valutante, anche il dirigente viene dalla Legge sollecitato a effettuare la valutazione del personale assegnato ai suoi uffici (art. 17, comma 1, lett. *e)bis*, d.lgs. n. 165/2001). È bene sottolineare però come questa funzione si inserisca all'interno del più vasto progetto di ampliamento dei poteri e delle prerogative che il decreto Brunetta riconosce al dirigente nell'ottica di una sua maggiore responsabilizzazione nella gestione delle risorse affidategli (art. 38 d.lgs. n. 150/2009).

Per procedere a una corretta e obiettiva misurazione e valutazione della performance individuale sono diversi i criteri a cui occorre riferirsi. Per il personale con qualifica dirigenziale o responsabile di unità organizzativa questi sono: gli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità; il raggiungimento degli specifici obiettivi individuali; la qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura nonché le competenze professionali e manageriali dimostrate e la capacità di valutare, tramite una significativa differenziazione di giudizi, i propri collaboratori (art. 9, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

Per il personale privo della qualifica dirigenziale, è necessario considerare sia il raggiungimento degli specifici obiettivi di gruppo o individuali sia la qualità del contributo apposto per la realizzazione della performance dell'unità lavorativa di appartenenza, così come le competenze e i comportamenti professionali e organizzativi dimostrati (art. 9, comma 2).

L'obbligatorietà della misurazione e della valutazione insieme al concetto di trasparenza sono dunque le parole chiavi nonché le condizioni necessarie per l'erogazione ai dipendenti dei premi legati al merito (v. *infra* § 3.3). “Merito” che

non solo nel testo del decreto del 2009 ricorre per ben trentuno volte - trentatré se si contasse anche la locuzione “meritocrazia” - ma a cui è altresì dedicato un apposito titolo: il Titolo III.

Le amministrazioni pubbliche, da un lato, vengono infatti chiamate a promuovere il merito e il miglioramento della performance attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi e, dall'altro, sono tenute a valorizzare i dipendenti che, secondo logiche meritocratiche, conseguono i risultati migliori attribuendo loro - in modo selettivo evitando automatismi indifferenziati - tutta una serie di incentivi di natura tanto economica quanto di carriera che la Legge stessa si preoccupa di individuare: il bonus annuale delle eccellenze³⁶; il premio annuale per l'innovazione³⁷; le progressioni economiche e di carriera (v. *infra* Parte IV § 4.6); l'attribuzioni di incarichi e responsabilità³⁸ nonché l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale in ambito nazionale e internazionale³⁹. Eccezion fatta per le progressioni di carriera e i percorsi formativi, gli altri incentivi sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa (art. 20, comma 2, d.lgs. n. 150/2009).

L'enfasi sul merito, che può essere definito come «il pregio della persona che si esprime attraverso un'azione di qualità che la rende degna di una ricompensa» (Barilà, 2009), è stata accompagnata da quella posta sulla trasparenza. Attraverso il controllo diffuso esercitato dai cittadini-utenti sull'attività amministrativa si è voluto così favorire una maggiore efficienza ed efficacia dei pubblici servizi.

Preso atto che il principio di trasparenza non trova esplicito riconoscimento all'interno del testo costituzionale - anche se la dottrina lo ritiene racchiuso nelle regole di imparzialità e buon andamento richieste alle pubbliche amministrazioni - il Legislatore ha però riconosciuto l'importanza di questo criterio inserendolo, seppur con significati differenti, all'interno di una serie di atti normativi: dalla Legge n. 241/1990 s.m.i. sul procedimento amministrativo, al Codice dell'Amministrazione Digitale (v. *infra* Parte V § 5.3), al d.lgs. n. 150/2009.

Se il principio della trasparenza nell'articolo 22 della L. n. 241/1990⁴⁰ viene legato al diritto da parte degli interessati, portatori di un interesse concreto, diretto e attuale ad accedere ai documenti amministrativi per prendere visione ed estrarne copia, diviene nel decreto Brunetta accessibilità totale, o *total disclosure*, alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione.

È significativa, quindi, la differenza tra la Legge del 1990 e il decreto del 2009: se per la prima non sono ammissibili istanze di accesso preordinate a un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni⁴¹, nella riforma Brunetta⁴² si favoriscono «forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità» attraverso «lo strumento della

³⁶Si rimanda all'art. 21 d.lgs. n. 150/2009

³⁷Si rimanda all'art. 22 d.lgs. n. 150/2009

³⁸Si rimanda all'art. 25 d.lgs. n. 150/2009

³⁹Si rimanda all'art. 26 d.lgs. n. 150/2009

⁴⁰Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi

⁴¹Si rimanda all'art. 24, comma 3, L. n. 241/1990

⁴²Si rimanda alla delibera della Civit n. 105/2010, *Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*

pubblicazione sui siti istituzionali delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti».

Ma vi è di più. Con l'ultimo intervento legislativo l'importanza della trasparenza è stata ulteriormente enfatizzata attraverso il richiamo diretto alla Costituzione: la trasparenza, in altri termini, si configura quale «livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. m), della Costituzione»; è lo Stato, dunque, ad avere legislazione esclusiva per ciò che riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale.

Tutto questo, dunque, nell'ottica di favorire non solo un diverso regime di accessibilità alle informazioni, ma anche un più stretto rapporto tra cittadino e amministrazione: uno degli aspetti principali concerne l'obbligo per ogni amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale una serie di informazioni, quali, ad esempio, i *curricula* dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa, la retribuzione degli stessi, i *curricula* e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico-amministrativo, gli incarichi, retribuiti e non, conferiti a dipendenti pubblici e a soggetti privati. La Riforma ha poi obbligato tutte le amministrazioni ad adottare uno specifico programma triennale per la trasparenza e l'integrità, dovendo essere garantita la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance.

L'impianto innovativo del d.lgs. n. 150/2009, tuttavia, prima di entrare pienamente a regime si è imbattuto nella crisi economica che ha reso necessario attuare una serie di manovre finanziarie, leggi di contenimento e razionalizzazione dei conti pubblici.

Le conseguenze di tali interventi sono stati, tra gli altri, il taglio della spesa per il personale attraverso il blocco delle assunzioni, del *turn over* e del rinnovo dei contratti, la riduzione della spesa per la formazione⁴³ e dei trasferimenti agli Enti locali nonché l'incentivazione dei processi di mobilità.

Eppure, se di certo appare ancora di forte attualità quanto andava sostenendo un alto funzionario ministeriale, Cesare Cagli, nel lontano 1918 (Sepe *et. al.*, 2007: p. 28):

«si sono rovesciati governi o mutate istituzioni politiche, si è trasformato il diritto privato, ma non si è riusciti a sopprimere qualche ufficio inutile»

non è men vero quanto nel 2010 andava a evidenziare lo stesso Sabino Cassese:

«come è organizzato un ente pubblico e come è controllato dal ministero che lo vigila sono aspetti di scarsa rilevanza culturale per chi pensa che importa l'azione degli uomini, non le strutture in cui operano».

⁴³ Si rimanda all'art. 6, comma 13, d.l. n. 78/2010 in base al quale, a decorrere dal 2011, le amministrazioni devono destinare alla spesa dedicata alla formazione risorse pari al 50% della spesa sostenuta nel corso del 2009

Due riflessioni che, se a prima vista appaiono antitetiche, dimostrano però come, benchè il problema dell'inefficienza dell'apparato amministrativo si sia posto sin da subito, il settore delle risorse umane abbia quasi sempre scontato una lettura contabile-amministrativa legata all'idea del personale più come a un costo che non come a una risorsa su cui investire.

3.2. ... alla razionalizzazione dei costi...[segue]

Tale visione ragionieristica ha preso forma concreta con il varo di una serie di misure cd. di *austerità*. La ricerca della stabilizzazione finanziaria e della competitività economica da realizzarsi, tra gli altri, attraverso la razionalizzazione dei costi della pubblica amministrazione ha portato all'adozione, in successione cronologica ravvicinata, di vari decreti di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego: dal d.l. n. 78/2010 – articolo 9, *Contenimento delle spese in materia di pubblico impiego* – passando per il d.l. n. 98/2011 - articolo 16, *Contenimento e razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico* – il d.l. n. 138/2011 - articolo 1, *Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica* - fino al d.l. n. 95/2012, la cd. *spending review*, senza tralasciare poi il d.l. n. 201/2011, il cd. “decreto salva Italia”, con cui è stata statuita la soppressione, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, dell'Inpdap e dell'Enpals con conseguente attribuzione delle rispettive funzioni e personale all'Inps che si è sostituito così in tutti i loro rapporti attivi e passivi.

Ma cosa hanno comportato in concreto queste manovre? Tale approccio finanziario ha, di fatto, determinato il rinvio, da un lato, delle norme più significative in materia di valutazione del merito individuale dei dipendenti contenute nel d.lgs. n. 150/2009 e, dall'altro, del nuovo modello di contrattazione orientato a una effettiva correlazione tra l'erogazione di trattamenti accessori e il recupero di efficienza delle amministrazioni (C. Conti, 2012: p. 50).

In primis, è stato l'articolo 9 (Fuso, 2010), comma 1, del d.l. n. 78/2010 a stabilire che per il triennio 2011-2013 il trattamento economico complessivo, compreso quello accessorio, dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare in ogni caso quello spettante per l'anno 2010. Ma non solo, dal 1° gennaio 2011 fino al 31 dicembre 2013, le retribuzioni complessive superiori a 90.000 euro annui avrebbero dovuto essere ridotte del 5% per la parte eccedente tale importo fino a 150.000 euro, nonchè del 10% per quella eccedente a detta cifra (art. 9, comma 2), senza effetti ai fini previdenziali⁴⁴.

Rilevante è poi la disposizione di cui al comma 2**bis** con cui si è previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del

⁴⁴La disposizione è stata dichiarata incostituzionale dalla C.Cost. con sentenza 11 ottobre 2012 n. 223. Secondo i giudici l'irragionevolezza non risiede nell'entità del prelievo denunciato, ma nella ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi, determinando così un irragionevole effetto discriminatorio. «L'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale»

personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 e viene, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

A ciò si è aggiunto – eccezion fatta per il comparto sicurezza/difesa e Vigili del Fuoco - il divieto di determinare, in sede di rinnovo contrattuale per il biennio 2008-2009, aumenti contributivi superiori al 3.2%; disposizione che produce effetti altresì per i contratti e gli accordi stipulati prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 78/2010: eventuali clausole difformi risultano inefficaci con automatico adeguamento dei trattamenti retributivi (art. 9, comma 4).

Accanto allo stallo contrattuale il Legislatore ha altresì procrastinato il blocco delle assunzioni sino al 2015 prevedendo che solo a partire dal 2016 sarà possibile, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, assumere personale a tempo indeterminato nel limite delle unità cessate durante l'anno precedente (art. 9, comma 8) con l'unica eccezione per gli enti di ricerca per i quali, con riferimento al triennio 2011-2013, è lasciata la possibilità di assumere «personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell'80% delle proprie entrate complessive [...] purché entro il limite del 20% delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente» (art. 9, comma 9).

In base al comma 16 è stato poi ridotto il livello di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale mentre il successivo comma 17 ha stabilito di non dare luogo alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010 - 2012 per il personale contrattualizzato, fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale⁴⁵ nelle misure previste a decorrere dal 2010; il Legislatore ha esteso tale blocco anche al personale convenzionato con il SSN (art. 9, comma 24).

Il comma 21 ha esplicitato la mancata applicabilità per gli anni 2011, 2012 e 2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato *ex* articolo 3 del d.lgs. n. 165/2001: le progressioni di carriera eventualmente disposte hanno dunque effetto solo a fini giuridici. Analogamente per le progressioni di carriera e i passaggi tra le aree per il personale contrattualizzato.

È il comma 25 a statuire, infine, che in deroga all'articolo 33 d.lgs. n. 165/2001, rubricato *Eccedenze di personale e mobilità collettiva*, le unità di personale in soprannumero all'esito delle riduzioni previste dall'articolo 74 d.l. n. 112/2008 non costituiscano eccedenze ai sensi dello stesso ma restino temporaneamente in posizione soprannumeraria da riassorbirsi all'atto delle cessazioni che avverranno nell'ambito della corrispondente area o qualifica dirigenziale.

Disposizione ripresa al comma 27: «fino al completo riassorbimento, alle amministrazioni interessate è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo e con qualsiasi contratto in relazione alle aree che presentino soprannumeri [...]».

Con l'intento, inoltre, di limitare il ricorso ai contratti flessibili e alle consulenze esterne si è stabilito (art. 9, comma 28) che le amministrazioni, a decorrere dal 2011, possano avvalersi di personale a tempo determinato o con contratti di co.co.co. nel limite del 50% della spesa sostenuta nel corso del 2009;

⁴⁵Si guardi l'art. 47 *bis* d.lgs.n. 165/2001, *Tutela retributiva per i dipendenti pubblici* e l'art. 2, comma 35, L. n. 203/2008

analogo limite opera con riferimento alle altre tipologie contrattuali delineate dall'articolo 36 d.lgs. n. 165/2001, quali i CFL, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio. Solo agli Enti Locali, a partire dal 2013, sarà consentito superare la predetta soglia per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, dell'istruzione pubblica e del settore sociale, fermo restando comunque che la spesa complessiva non potrà in ogni caso superare quella del 2009: il mancato rispetto dei limiti costituisce illecito disciplinare con conseguente responsabilità erariale in capo al dirigente. Una limitazione alle assunzioni – pari al 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo – è stata altresì contemplata per gli enti di nuova costituzione (art. 9, comma 36).

Sulle disposizioni e sui corposi limiti del d.l. n. 78/2010 è intervenuto successivamente l'articolo 16 del d.l. n. 98/2011 con il fine di «assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013».

Tra le misure contenitive è stata prevista la proroga di un anno delle disposizioni relative alla limitazione delle facoltà assunzionali eccezion fatta per i Corpi di polizia, per i Vigili del Fuoco, per le Agenzie fiscali, per gli E.p.n.e. nonché per gli enti *ex* articolo 70, comma 4, d.lgs. n. 165/2001 (art. 16, comma 1, lett. a)). Tale misura si è accompagnata alla limitazione della crescita dei trattamenti economici, compresi quelli accessori, fino al 31 dicembre 2014 (comma 1, lett. b)). Sono state poi adottate ulteriori iniziative di risparmio e di qualificazione dei costi quali la digitalizzazione amministrativa, la riduzione delle auto di servizio e la lotta all'assentesimo (comma 1, lett. g)).

Proprio con riferimento a questo ultimo punto è possibile ricostruire la *ratio* sottesa alla modifica apportata all'articolo 55^{septies} del d.lgs. n. 165/2001 che disciplina la procedura dei controlli in caso di assenza per malattia. Tramite la novella di legge, infatti, le pubbliche amministrazioni – nel caso di specie il dirigente incombendo sulla sua discrezionalità la valutazione del singolo caso - nel disporre il controllo sulle assenze per malattia dei dipendenti valutano la condotta complessiva del lavoratore e gli oneri connessi all'effettuazione della visita, tenuto conto dell'esigenza di contrastare e prevenire i fenomeni di assenteismo (art. 55^{septies}, comma 5). Rispetto al regime previgente, viene contemplata una maggiore flessibilità circa gli obblighi relativi all'effettuazione della visita medico-legale, fermo restando comunque l'obbligo di disporla⁴⁶, sin dal primo giorno, se l'assenza risulta verificarsi nelle giornate precedenti o successive a quelle non

⁴⁶Le fasce di reperibilità dei dipendenti pubblici sono fissate dal D.M. n. 206/2009: dalle 9 alle 13 e dalle 15 alle 18. Vengono però previste eccezioni determinate dall'esistenza di patologie gravi che richiedono terapie salvavita; infortuni sul lavoro; malattie per le quali è stata riconosciuta la causa di servizio o l'esistenza di stati patologici sottesi o connessi alla situazione di invalidità riconosciuta. Specificano poi i commi 5^{bis} e 5^{ter} dell'art. 55^{septies} che qualora il dipendente debba allontanarsi dall'indirizzo comunicato durante le fasce di reperibilità per effettuare visite mediche, prestazioni o accertamenti specialistici o per altri giustificati motivi, che devono essere, a richiesta, documentati, è tenuto a darne preventiva comunicazione all'amministrazione. Nel caso in cui l'assenza abbia luogo per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici l'assenza è giustificata mediante la presentazione di attestazione rilasciata dal medico o dalla struttura, anche privati, che hanno svolto la visita o la prestazione

lavorate⁴⁷.

I commi 4, 5 e 6 dell'articolo 16 del d.l. n. 98/2011 trattano invece il tema dei risparmi di gestione con conseguente devoluzione di una quota parte al finanziamento della contrattazione integrativa e degli istituti premiali previsti dal decreto Brunetta⁴⁸.

Sulla base di tali commi, infatti, tutte le pubbliche amministrazioni possono adottare, entro il 31 marzo di ogni anno, piani triennali – oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali – di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Le eventuali economie aggiuntive che si vengono effettivamente a realizzare in relazione a tali processi possono essere utilizzate annualmente nell'importo massimo del 50% per la contrattazione integrativa di cui un 50% destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del d.lgs. n. 150/2009. La restante quota deve essere versata dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria in un apposito capitolo delle entrate del bilancio dello Stato⁴⁹. Il Legislatore ha però escluso dall'ambito di applicazione gli enti territoriali e gli enti di competenza regionale o delle provincie autonome di Trento e di Bolzano e del SSN. Ma non solo. Ha sottolineato altresì che le risorse conseguite possono essere utilizzate solo se a consuntivo sia stato accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani e i conseguenti risparmi. Questi ultimi devono venire certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo.

Anche il d.l. n. 138/2011 convertito, con modificazioni, nella L. n. 148/2011, ha comportato una serie di ulteriori e rilevanti modifiche tra le quali si segnala, in particolare, un nuovo rimodulamento delle dotazioni non solo finanziarie ma anche organiche per le quali viene prevista una riduzione della spesa, in misura non inferiore al 10%, degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, escluso quello degli enti di ricerca (art. 1, comma 3). Tale intervento, ancora una volta, va a sommarsi ai precedenti analoghi stabiliti dapprima con l'articolo 74 del d.l. n. 112/2008 e successivamente con l'articolo 2, comma 8*bis*, del d.l. n. 194/2009.

Se, dunque, il 2012 doveva essere l'anno della piena messa a regime del cambiamento sotteso al d.lgs. n. 150/2009, nuove relazioni sindacali si sono venute a creare dopo l'adozione delle misure di contenimento dei costi tanto che, con l'Intesa del 4 febbraio 2011 prima e dell'11 maggio 2012 poi, da più parti si parla già per il decreto Brunetta di una riforma vecchia per non dire superata.

⁴⁷Cfr. Circ. Dip. Funzione Pubblica n. 10/2011

⁴⁸Sul rapporto intercorrente tra la disposizione di cui all'art. 9, comma 2*bis* del d.l. n. 78/2010 e l'art. 16, comma 4, del d.l. n. 98/2011 si è pronunciata la Corte dei Conti Sez. Veneto con parere n. 513 del 16 agosto 2012. Secondo i giudici contabili «*le risorse derivanti dalle economie conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 16 commi da 4 a 6 del d.l. 98/2011 non sono soggette al vincolo di cui all'articolo 9, comma 2 bis, assumendo rispetto a detto vincolo una sorta di "autonomia"*»

⁴⁹Specifica l'Anci che nel silenzio della norma per le altre amministrazioni si possa ritenere che la quota restante costituisca economia a miglioramento dei saldi di bilancio (Cfr. AnCI, *Le disposizioni in materia di personale recate dal Decreto legge 06/07/2011 n. 98. Breve nota di lettura*)

Se da un lato, infatti, le riduzioni dei salari sono state effettuate in maniera lineare, senza distinzioni fra i dipendenti frustrando così il sistema meritocratico del d.lgs. n.150, dall'altro la riforma del mercato del lavoro è rimasta per il settore pubblico e, almeno per il momento, sullo sfondo.

Per quanto concerne la prima osservazione, è stato l'articolo 19, *Criteri per la differenziazione delle valutazioni*⁵⁰, del d.lgs. n. 150/2009 a suddividere - sulla base dei livelli di performance attribuiti ai dipendenti valutati - il personale in tre differenti scaglioni di merito in modo tale da collocare il 25% dei lavoratori nella fascia di merito alta a cui corrispondere il 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio, il 50% nella fascia di merito intermedia a cui corrispondere il 50% delle risorse accessorie ed il restante 25% nella fascia di merito bassa per il quale non si è stabilita l'attribuzione di alcun trattamento accessorio vista la "cattiva" performance individuale dimostrata. Si è lasciato, però, alla contrattazione collettiva la facoltà di derogare alla prima percentuale - quella del 25% - in misura non superiore al 5% in aumento o in diminuzione, ferma la previsione di ulteriori deroghe alle restanti composizioni percentuali. Questa tripartizione, che non opera nelle amministrazioni in cui il numero dei dipendenti non supera le quindici unità o le cinque per il personale dirigenziale⁵¹, si spiega alla luce del divieto di distribuire in maniera indifferenziata o sulla base di meri automatismi incentivi e premi.

Tale sistema, di certo uno dei punti più significativi della Riforma Brunetta, si può dire oggi bloccato: l'articolo 9 del d.l. n. 78/2010 - come si è visto più sopra - ha di fatto congelato le retribuzioni individuali a quelle spettanti per l'anno 2010 nonché il successivo articolo 16 contenuto nel d.l. n. 98/2011 ha previsto la possibilità di procrastinare, fino al 31 dicembre 2014, la limitazione alla crescita dei trattamenti economici del personale con evidenti conseguenze sull'operatività delle fasce di merito.

Anche se già l'Intesa del 4 febbraio 2011 - *Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego*⁵² - stipulata tra il Governo e le organizzazioni sindacali, eccezion fatta per la Cgil, aveva stabilito che per l'applicazione dell'articolo 19, comma 1, del d.lgs. 150/2009 sarebbe stato possibile usare esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'articolo 61 del d.l. n. 112/2008: il cd. dividendo dell'efficienza. Tale accordo è stato poi recepito all'interno dell'articolo 6, comma 1, del d.lgs. n. 141/2011: «la differenziazione retributiva in fasce [...] si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009».

Certo è che, come ha avuto modo di evidenziare la dottrina, «la sterilizzazione del sistema delle fasce di merito insieme al blocco degli incrementi stipendiali eliminano una leva significativa (se non la più importante) a disposizione

⁵⁰La disposizione non è stata direttamente applicabile alle regioni e agli enti locali come si deduce dall'art. 31, comma 2, d.lgs. n. 150/2009 s.m.i.: «*le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre [...]*»

⁵¹Dopo le modificazioni apportate all'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 150/2009 dall'art. 2 d.lgs. n. 141/2011

⁵²Cfr. Il testo dell'Intesa è reperibile sul sito www.bollettinoadapt.it, indice A-Z voce Lavoro pubblico

del *management* pubblico per coinvolgere e motivare i dipendenti nella direzione di un maggior impegno lavorativo utile ad accrescere i livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa» (Bellavista, 2011).

3.3. ...in attesa della riforma del mercato del lavoro pubblico...

[segue]

Se il d.lgs. n. 150/2009 era stato espressamente concepito per riformare in maniera organica l'impiego pubblico, la L. n. 92/2012, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, al contrario, contiene una mera disposizione di cornice per la Pa risultando così essere per il settore in esame una riforma mediata (Fuso, 2012). Le nuove disposizioni, come si evince dall'articolo 1, comma 7 e 8, costituiscono, infatti, dei principi e dei criteri di massima per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, ferme restando in ogni caso le previsioni speciali per il personale non contrattualizzato ex articolo 3 del d. lgs. n. 165/2001.

La riforma approvata non trova, dunque, diretta e immediata applicazione per la Pa, salvo per quanto non espressamente disposto come nel caso del lavoro accessorio - il cui ricorso da parte di un committente pubblico è consentito nel rispetto dei vincoli previsti in materia di contenimento delle spese di personale e, se previsto, del patto di stabilità interno - o dell'ASpI esclusa per il personale pubblico assunto a tempo indeterminato.

Sarà pertanto necessario da parte del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione, sentite le OO.SS. maggiormente rappresentative, individuare e definire, anche tramite iniziative normative, «gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche»⁵³.

In attesa della convergenza, ove possibile, del settore del lavoro pubblico con quello privato, appare opportuno segnalare il tavolo di confronto tra Ministero, Regioni, Province, Comuni e Organizzazioni Sindacali sfociato nell'Intesa del 3 maggio 2012, confermata l'11 maggio successivo, e che nelle intenzioni delle parti dovrebbe (avrebbe dovuto?) costituire la piattaforma per il futuro adeguamento normativo anche alla luce degli interventi in materia di *spending review* i quali «debbono rappresentare un'occasione per superare l'approccio finanziario e ragionieristico della spesa pubblica e avviare un processo di modernizzazione

⁵³ Per quanto concerne la successione temporale dei contratti a tempo determinato su cui è intervenuta la L. n. 92/2012, la Funzione Pubblica ha ritenuto applicabile il novellato d.lgs. n. 368/2001 in virtù del rinvio espresso contenuto nell'art. 36, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 in materia di utilizzo dei contratti di lavoro flessibile (Cfr. Parere Dip. Funzione Pubblica n. 37562 del 19/09/2012 alla Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura di Torino in materia di intervalli per la stipula di una successione di contratti a termine; Parere Dip. Funzione Pubblica n. 37561 del 19/09/2012 all'Anci avente per oggetto i contratti a termine per lo svolgimento dei servizi educativi e scolastici). Con riferimento, invece, all'applicabilità del nuovo regime relativo alle collaborazioni a progetto introdotto dalla L. n. 92/2012, la Funzione Pubblica ha affermato che essa riguarda solo i rapporti di lavoro tra privati continuando a trovare applicazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni il disposto dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 (Cfr. Parere Dip. Funzione Pubblica n. 38226 del 25/09/2012 alla Provincia di Bari in materia di prestazioni professionali svolte nei confronti delle pubbliche amministrazioni da parte di titolari di partita I.V.A.)

dell'amministrazione [...] attraverso un'attività di profonda razionalizzazione».

Il miglioramento della Pa richiederebbe pertanto una serie di interventi, tra cui: un nuovo modello di relazioni sindacali, una razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità compreso il ciclo della performance, l'introduzione di nuove regole relative al mercato del lavoro pubblico, il riordino dei sistemi di formazione del personale e il rafforzamento del ruolo, delle funzioni e della responsabilità della dirigenza così da garantirne una maggiore autonomia rispetto alla politica.

Alla luce della L. n. 92/2012 occorre ragionare, *in primis*, intorno al terzo punto dell'Intesa che individua in ben undici linee guida di intervento (lett. a)-n)) alcuni capisaldi che dovranno orientare il “nuovo” mercato del lavoro pubblico. Viene, innanzitutto, salvaguardato e rafforzato (lett. a) e c)) il principio secondo cui il concorso è la modalità propria di ingresso nell'amministrazione e che il lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la regola principale attraverso cui soddisfare i fabbisogni ordinari di personale. Tanto che sull'uso delle tipologie contrattuali flessibili (Barbieri, 2012) viene esplicitata solamente l'esigenza di riordinarle e razionalizzarle (lett. d); e); f); g) e h)) con un richiamo specifico ai contratti impiegati nel settore sanitario-assistenziale, della ricerca e dell'istruzione.

Conclude il terzo punto dell'Intesa, oltre la già richiamata questione del licenziamento per motivi disciplinari (v. Parte II § 2.2.3.1.), sia il rinvio alla mobilità volontaria quale valido strumento per la gestione dei fabbisogni di personale sia la possibilità, in particolari settori, di derogare alla mobilità preventiva nel caso di concorso per figure professionali infungibili o di scorrimento delle graduatorie concorsuali.

Alla luce della volontà espressa dalle parti di creare «condizioni di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche in modo da valorizzare le professionalità dei lavoratori pubblici e avere parametri significativi per le politiche premiali nei loro confronti» appare opportuno analizzare gli altri punti, in particolare il primo, il secondo e il quarto, dell'Intesa la quale, è bene ricordare, riveste allo stato attuale valore di mera dichiarazione di intenti politico-sindacale.

A livello di relazioni sindacali, infatti, si sottolinea la necessità di realizzare un maggior coinvolgimento delle OO.SS. non solo nei processi di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni «che accompagni anche i processi di miglioramento e di innovazione nonché il sistema premiante e incentivante a livello integrativo» ma anche in tutte le fasi relative ai processi di mobilità collettiva. Inoltre, dopo aver riconosciuto alla contrattazione collettiva il ruolo di fonte deputata alla determinazione dell'assetto retributivo e di valorizzazione dei lavoratori, il Governo si è assunto l'impegno, fermo restando la riduzione del numero di comparti e delle aree di contrattazione prevista dalla l.d. n. 15/2009, ad individuare un «numero di comparti e di aree che tenga conto delle competenze delle Regioni e degli Enti Locali» a favore dei quali, poi, viene stabilito, in virtù del principio federalista, il rafforzamento dei poteri di rappresentanza nelle procedure di contrattazione collettiva attraverso la valorizzazione di una maggiore autonomia per la definizione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali.

In merito al sistema di misurazione e valutazione della performance è stata invece espressa sia la volontà di superare la tripartizione per fasce di merito di cui

all'articolo 19 del d.lgs. n. 150/2009 sia di riconoscere, alla performance organizzativa un ruolo più significativo rispetto a quella individuale, benché per i dirigenti, in considerazione della posizione rivestita «rispetto alla performance delle amministrazioni, saranno comunque previsti rigorosi sistemi di collegamento fra premialità e risultati individuali».

Apprezzabile, invece, il richiamo alla necessità di procedere a un riordino complessivo delle scuole di formazione centrali e locali. Si enfatizza in tal modo l'importanza della formazione quale leva per il cambiamento capace di garantire l'«acquisizione di nuove competenze, la costruzione di nuove professionalità e l'affermarsi nelle strutture pubbliche della cultura del servizio[...]

Da questa articolata panoramica è facilmente deducibile il superamento di alcuni capisaldi contenuti nel decreto Brunetta, tanto che l'Intesa di maggio è stata salutata da più parti come una vera e propria “controriforma del lavoro pubblico” e la stessa Corte dei Conti non si è sottratta dall'affermare come il contenuto dell'accordo abbia suscitato «a una prima lettura non poche perplessità» vista la potenziale ridesignazione del rapporto tra la fonte legislativa e quella negoziale.

3.4 ... passando per la *spending review*

L'*iter* per l'approvazione di un d.d.l. attuativo dell'Intesa da adottarsi alla luce della L. n. 92/2012 si è però arenato a fronte della necessità di emanare ulteriori provvedimenti legislativi in materia di razionalizzazione della spesa - d.l. n. 95/2012 convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135 - in quanto la *spending review* viene considerata mezzo strategico per il controllo dei conti pubblici in grado di attuare una sistemica e selettiva politica di contenimento dei costi.

Infatti, benché il primo programma in tal senso venne avviato con la Legge finanziaria per il 2007 e reso permanente l'anno successivo, «il potenziale allocativo del bilancio è rimasto sostanzialmente debole» (Monacelli, Pennisi, 2011) anche perché la politica dei tagli lineari non si è quasi mai accompagnata a una profonda revisione delle procedure di spesa.

Ciò ha reso necessario procedere, negli ultimi mesi, con un ulteriore intervento ristrettivo che si è aggiunto ai precedenti che sono dunque diventati la base di riferimento per l'effettuazione dei nuovi tagli (Bertagna, 2012).

Tra le misure adottate, rileva la limatura degli organici e la soppressione, o meglio, la razionalizzazione delle province⁵⁴ e il blocco del *turn over* in base al quale tutte le amministrazioni centrali, comprese le Camere di Commercio, potranno procedere al ricambio nella misura del 20% per il triennio 2012-2014, del 50% per il 2015 e, infine, del 100% per il 2016 (art. 14 d.l. n. 95/2012).

In base alle nuove disposizioni (art. 2, comma 1, d.l. n. 95/2012) per le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 è prevista - pur tenendo conto della specificità di ogni singola realtà - sia una riduzione⁵⁵ degli uffici dirigenziali pari al 20% di quelli

⁵⁴È fissato al 31 dicembre 2013 il termine per emanare il decreto di riordino e accorpamento delle province dopo l'interruzione dell'esame del disegno di legge di conversione del dl n. 188/2012

⁵⁵Sulle procedure, le linee guida e i criteri applicativi da seguire in ordine alla riduzione delle

esistenti sia una contrazione pari al 10% delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, fatti salvi i ricercatori e i tecnologi degli enti di ricerca e tenuto conto altresì della disposizione dettata *ad hoc* per gli enti locali (art. 16, comma 8).

Strettamente connessa a questi interventi è poi la revisione della disposizione di cui all'articolo 33 del d.lgs. n. 165/2001 con conseguenti ricadute sull'articolo 6 del *TUPI* dedicato all'organizzazione e alla disciplina degli uffici e delle dotazioni organiche. Satuisce, infatti, l'articolo 6 novellato che nei casi in cui i processi di riorganizzazione degli uffici comportino l'individuazione di esuberi o l'avvio di processi di mobilità, al fine di assicurare obiettività e trasparenza, le pubbliche amministrazioni siano tenute a darne informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato e ad avviare con le stesse un esame sui criteri per l'individuazione degli esuberi o sulle modalità per i processi di mobilità. Decorsi trenta giorni dall'avvio dell'esame, in assenza dell'individuazione di criteri e modalità condivisi, la pubblica amministrazione procede alla dichiarazione di esubero e alla messa in mobilità.

Infatti, ai sensi dell'articolo 2, comma 11 e 12, del d.l. n. 95/2012, per le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito delle riduzioni contemplate, le amministrazioni, fermo restando per la durata del soprannumero il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, compresi i trattenimenti in servizio, avviano le procedure di cui all'articolo 33 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. non senza aver prima verificato che sussistano dipendenti che abbiano maturati i requisiti necessari per il prepensionamento (art. 2, comma 11 lett. a) – e)).

Il personale che non sarà possibile riassorbire, verrà dichiarato in esubero, comunque non oltre il 30 giugno 2013. Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e al lavoratore è riconosciuto il diritto a un'indennità pari all'80% dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi, prolungabili fino a quarantotto laddove il personale maturi entro il predetto arco temporale i requisiti per il trattamento pensionistico.

La razionalizzazione delle piante organiche si è accompagnata ad altre misure a essa complementari. In base alle nuove disposizioni legislative, infatti, le ferie, i riposi e i permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale, devono essere obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione dei trattamenti economici sostitutivi. Tale previsione opera altresì in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età (art. 5, comma 8, L. n. 135/2012). La disposizione riveste portata generale poiché concerne sia tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della Pa⁵⁶ sia tutte le categorie di personale⁵⁷.

Viene inoltre fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e

dotazioni organiche si rinvia alla Direttiva n. 10/2012 del Dip. Funzione Pubblica

⁵⁶Si rimanda alla Parte I § 1.1. nota n. 1

⁵⁷Cfr. Parere Dip. Funzione Pubblica n. 32937 del 6/08/2012 all'Anci sul tema dell'abrogazione delle ferie non godute

collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico (art. 5, comma 9, L. n. 135/2012).

Si statuisce poi con riferimento alla tripartizione per fasce di merito del personale - quasi a riprendere quanto accordato con l'Intesa dell'11 maggio 2012 - che nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall'articolo 6 del d.lgs. n. 141/2011 e in attesa dell'applicazione di quanto disposto dall'articolo 19 del d.lgs. n. 150/2009, le amministrazioni, per l'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale valutano la performance del personale dirigenziale in relazione al raggiungimento degli obiettivi individuali⁵⁸ e relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità, al contributo assicurato alla performance complessiva dell'amministrazione, nonché ai comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di valutare in maniera differenziata i propri collaboratori.

Per questi ultimi la misurazione e la valutazione viene effettuata dal dirigente sulla base del raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali e del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati.

Al pari di quanto già stabilito direttamente dalla Riforma Brunetta, si ribadisce che i periodi di congedo per maternità, paternità e parentali non devono venir presi in considerazione ai fini valutativi.

Ai dirigenti e al personale non dirigenziale che risultano più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, comunque non inferiori al 10% della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione, secondo i criteri sopra menzionati, è attribuito un trattamento accessorio maggiorato di un importo compreso - nei limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del d.lgs. n. 141/2011 - tra il 10% e il 30% rispetto al trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie. Le amministrazioni rendono nota l'entità del premio mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non, pubblicando sui propri siti istituzionali i dati relativi alla distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi (art. 5, comma 11, 11^{bis}, 11^{ter}, 11^{quinq}ues e 11^{sexies}).

Dai piani adottati e dalle misure riportate, di cui alcune neutrali dal punto di vista strettamente finanziario, si evince una considerazione. Per rendere davvero efficaci i meccanismi di spesa è necessario porre maggiore attenzione alla fase *ex post* più che a quella *ex ante*. Sono le parole di Monacelli e Pennisi (2011) a sottolinearlo: «l'enfasi sui risultati entra a far parte effettivamente della cultura amministrativa solo se produce *feedback* utili nello svolgimento dell'attività di spesa e, quindi, se può offrire elementi per migliorare la capacità di programmazione e gestione delle risorse finanziarie».

Senza dimenticare che gli interventi di riduzione degli organici producono effetti positivi solo se correlati a un disegno di riordino delle competenze e delle procedure: «l'approccio alla materia del pubblico impiego in termini esclusivamente

⁵⁸È la legge a specificare le caratteristiche degli stessi che oltre a essere predeterminati all'atto del conferimento dell'incarico dirigenziale, devono essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali

finanziari mette in ombra le specifiche finalità alle quali dovrebbero ispirarsi le politiche di personale» (C. Conti, 2012: p. 17, 19).

3.5. Gli effetti della crisi finanziaria sul pubblico impiego in Europa

Le politiche di contenimento dei costi pubblici costituiscono una priorità europea: gli organi comunitari, di fronte al timore di subire il rischio di una potenziale speculazione finanziaria, visto lo scarso livello di fiducia dei mercati sui titoli di stato di alcuni Paesi, hanno assunto un atteggiamento di controllo rigoroso sui bilanci nazionali.

L'adozione di misure di risanamento fiscale non è stata, dunque, un fenomeno circoscritto entro i confini nazionali; tutt'altro. Di fronte al dissesto finanziario, le diverse pubbliche amministrazioni europee sono state chiamate a ricoprire un duplice ruolo: da un lato destinatarie passive delle misure di contenimento dei costi; dall'altro soggetti attivi della politica di risanamento delle casse erariali (Napolitano, 2010). Quasi tutti i Paesi membri a partire dal 2010 hanno, infatti, predisposto delle manovre di aggiustamento dei conti pubblici nelle quali gli interventi disposti sul pubblico impiego hanno rappresentato una parte consistente. Il congelamento dei salari nominali per uno o più anni si è registrato, per esempio, in Bulgaria, Polonia, Romania, Francia (solo parzialmente), Spagna, Slovenia, Italia e Portogallo; gli incrementi retributivi sono stati poi bloccati anche in Grecia, Irlanda e Regno Unito. Il taglio diretto, anche se maturato in tempi diversi, delle retribuzioni è stato deciso in Spagna, Estonia, Lituania, Irlanda, Grecia, Romania, Ungheria e Lettonia. Il ridimensionamento del numero dei dipendenti si è stabilito in Polonia, Bulgaria, Romania e UK anche se il blocco o i limiti al *turn over* è stato pressoché generale. Infine, l'Irlanda, la Grecia, l'Italia e il Portogallo sono stati tra i Paesi che hanno incrementato la mobilità del proprio personale (Meacci, Quaglierini, 2012; Russo, 2011; Epsu, 2010). Le politiche intraprese hanno presentato, da un lato, degli elementi in comune avendo agito sia sui trattamenti economici sia sulla consistenza del personale⁵⁹, dall'altro la loro portata ha necessariamente avuto conseguenze diverse da Nazione a Nazione; anche perché, è bene ricordare, che ogni Stato membro da una sua specifica definizione di pubblico impiego, cosa che assai spesso non agevola procedere con studi comparati (Demmke, 2005).

A ben guardare però uno dei principali fattori su cui si sono giustificate le manovre correttive è rappresentato dall'incremento della spesa pubblica la quale a partire dagli anni Sessanta, caratterizzati dal *boom* economico del dopoguerra e dalla nascita dei sistemi di *welfare*, è stata una parabola crescente all'interno degli Stati europei. Con riferimento (Tab. n. 16 e n. 17) all'evoluzione, per il periodo

⁵⁹Nell'EU-32, la percentuale degli impiegati pubblici nel 2008 risultava essere pari al 15% della forza lavoro totale, rimanendo pressoché invariata rispetto al 2000 (15.2%). La pubblica amministrazione italiana risulta essere in linea con la media europea passando dal 15.3% del 2000 al 14% del 2008. Su dati analoghi si posiziona anche l'Irlanda: 15.4% e 14.8%. Molto più consistente il personale francese e inglese (rispettivamente 21.8% nel 2000 e 21.9% nel 2008 il primo; 16.8% - 17.4% il secondo) mentre la Spagna (poco più del 12%), la Germania (11.1% e 9.6%) e la Grecia (6.8% e 7.9%) si posizionano sotto la media (Fonte: Ocse, 2011 su dati ILO)

compreso tra il 1997 e il 2007, della voce relativa alla spesa sostenuta per i redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni in otto Stati – Germania, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, UK e Spagna – emerge come essa abbia inciso mediamente per quasi l'11% rispetto al PIL e abbia costituito poco più del 24% della spesa pubblica totale.

Tabella n.16 Incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche rispetto al PIL, periodo 1997 - 2007

	Germania	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Portogallo	UK	Spagna	Media aritmetica
1997	8,7	13,6	10,3	9	11,4	12,6	10	10,8	10,8
1998	8,5	13,4	10,4	8,4	10,5	12,9	9,7	10,6	10,6
1999	8,4	13,5	10,5	8	10,5	13,1	9,6	10,5	10,5
2000	8,3	13,3	10,5	7,9	10,4	13,6	9,7	10,3	10,5
2001	8,2	13,2	10,4	8,3	10,5	13,7	10,1	10,1	10,6
2002	8,2	13,4	11,1	8,6	10,6	14	10,3	10	10,8
2003	8,2	13,5	10,8	8,9	10,8	13,5	10,7	10	10,8
2004	8,1	13,3	11,5	9,1	10,7	13,5	11	10,1	10,9
2005	7,9	13,2	11,6	9,6	10,9	13,8	11,3	10	11
2006	7,7	13	11,2	9,7	10,9	12,9	11,2	10	10,8
2007	7,3	12,8	11,4	10	10,6	12,1	10,9	10,2	10,7

Fonte: Meacci, Quaglierini 2012

Tabella n.17 Incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche rispetto alla spesa totale, periodo 1997 - 2007

	Germania	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Portogallo	UK	Spagna	Media aritmetica
1997	18	25,1	23,1	24,7	22,9	30,8	24,8	26	24,4
1998	17,7	25,5	23,4	24,3	21,6	31,8	24,5	25	24,3
1999	17,5	25,6	23,6	23,7	21,9	32,1	24,7	26,2	24,4
2000	18,4	25,7	22,4	25,3	22,6	33,1	26,4	26,2	25
2001	17,2	25,6	22,9	25,2	22	32,4	25,1	26,1	24,6
2002	17,1	25,4	24,5	25,7	22,4	33,3	25	25,7	24,9
2003	17	25,3	24,2	26,9	22,4	30,9	25,3	26,2	24,8
2004	17,1	24,9	25,3	27,1	22,6	30,3	25,6	25,9	24,8
2005	16,9	24,7	26	28,5	22,7	30,3	25,6	26	25,1
2006	16,9	24,5	24,7	28,3	22,6	29,2	25,4	26	24,7
2007	16,9	24,3	24	27,2	22,2	27,3	24,9	26,1	24,1

Fonte: Meacci, Quaglierini 2012

Se si è già dato compiutamente atto della risposta del Governo italiano alla crisi finanziaria, altri due Paesi, ne appaiono, allo stato attuale, maggiormente esposti: la Grecia e la Spagna (Meacci, Quagliolini, 2012; Verbaro, 2011; Cisl Fp, 2010).

Tra le prime misure di *austerity* varate nello stato ellenico, con riferimento al personale pubblico, si registrano, oltre al blocco delle assunzioni stabilito per il 2010, la riduzione progressiva delle indennità spettanti agli impiegati pubblici, l'erogazione delle tredicesime e delle quattordicesime a favore dei lavoratori con una retribuzione mensile inferiore ai tremila euro lordi, il congelamento fino al 2013 degli stipendi e delle pensioni, il parziale blocco del *turn over*, la riduzione di un terzo dei contratti temporanei e l'allungamento dell'orario di lavoro settimanale. Entro il 2013 è stato poi previsto sia l'innalzamento fino a 65 anni dell'età pensionabile per le donne sia quello dell'anzianità di servizio con il trattamento pensionistico calcolato sull'intera vita lavorativa e non più sugli ultimi cinque anni essendo stato altresì fissato, quale argine alle cd. "baby-pensioni", una soglia minima – il compimento dei sessant'anni – a partire dalla quale è possibile ritirarsi dal lavoro.

Interventi altrettanto corposi sono stati adottati sul personale pubblico in Spagna: oltre alla riduzione media del 5% degli stipendi, poi congelati per il triennio 2011-2013, è stata decisa la sospensione della rivalutazione degli importi delle pensioni – con esclusione di quelle non contributive e minime – e del regime transitorio, deciso precedentemente, relativo al pensionamento parziale. Misure restrittive che il Governo Rajoy, nel luglio del 2012, ha dovuto incrementare per riassetare i conti del Paese. Tra queste si annovera, oltre alla riduzione della percentuale - pari al 30% - dei consiglieri negli enti locali e l'aggiustamento dei permessi sindacali, il taglio delle tredicesime, o riduzioni equivalenti, anche per le alte cariche pubbliche e per i parlamentari benché solo per i dipendenti pubblici sia stata stabilita la possibilità di recuperare, a partire dal 2015, gli importi perduti sottoforma di fondi pensione. Infine, è stata contemplata, a decorrere dal 2013, la riduzione della metà dei cd. *moscosos*, diritto introdotto nel 1983 dal ministro Javier Moscosos, ovvero i sei giorni liberi - ora tre – a disposizione dei funzionari pubblici spagnoli e usufruibili per motivi personali.

Parte IV

La professionalità: rapporto di lavoro, mansioni, sistemi di classificazione e progressioni.

*[La professionalità] non può essere definita se non si indica, contestualmente, la professione nella quale si è competenti, o meglio ancora, quella che si è disposti ad esercitare all'interno di un rapporto di lavoro.[...]
La professionalità, pertanto, costituisce una sorta di presupposto, di prerequisito, essa consente l'adempimento di quanto convenuto con il contratto di lavoro, ma ciò che viene dedotto nel contratto è pur sempre una prestazione; prestazione che il lavoratore sarà in grado di adempiere solamente se possiede la relativa professionalità.
[G. Loy]*

4.1 Il personale

In ogni settore produttivo il personale può essere considerato la risorsa fondamentale in quanto realizza funzioni e scopi dell'organizzazione. Un simile assunto, quando è rivolto al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, sembra rivestire una portata diversa e particolare visto il fine di natura costituzionale che quest'ultima è chiamata a perseguire e a realizzare: il pubblico interesse.

Eppure, la Costituzione dedica pochi articoli, alcuni dei quali già richiamati nel corso della presente trattazione, al lavoro alle dipendenze della Pa. I pubblici impiegati sono al «servizio esclusivo della Nazione» (art. 98 Cost.) e in ragione di ciò «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge» (art. 97 Cost.), beninteso che tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.). I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. [...]» (art. 28 Cost.). Infine, i «cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge» (art. 54 Cost.).

Nelle pagine antecedenti, però, quando si è presentato l'impiego pubblico non si è mai dato compiutamente atto della profonda eterogeneità che lo caratterizza. Accanto al pubblico impiego in senso proprio, infatti, si può ben dire che esistano tanti pubblici impieghi e lo stesso impiego statale - come ricorda D'Orta (1989: p. 51) - «è tutt'altro che univoco, l'archetipo dell'impiego civile presso i Ministeri è affiancato da molti modelli».

La lettura della professionalità da un punto di vista contrattuale consente di cogliere appieno, sotto ad alcuni tratti comuni, tale diversità; ogni comparto - nello specifico: Sanità Pubblica, Ministeri, Agenzie fiscali, E.p.n.e. e Autonomie locali - ha, infatti, un contratto collettivo di riferimento con un proprio sistema di classificazione e inquadramento.

4.2. Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione

Prima di addentrarsi nella lettura dei contratti, è necessario fare una premessa di ordine generale in merito alla natura del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pa. Quest'ultimo, che si configura oggi come sinallagmatico e subordinato, è tale quando ricorrono alcune concrete condizioni: la natura pubblica del datore di lavoro; l'inerenza dei compiti affidati ai fini istituzionali dell'ente; la continuità della prestazione; il carattere predeterminato o comunque

predeterminabile della retribuzione⁶⁰; nonché, a partire dai primi anni Novanta, la sottoscrizione di un contratto individuale di lavoro.

Ai sensi dell'articolo 35⁶¹ del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i., l'assunzione⁶² nell'amministrazione avviene - all'esito delle procedure concorsuali o mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento⁶³ per i profili e le qualifiche per le quali è richiesta la sola scuola dell'obbligo - mediante la sottoscrizione di un contratto di lavoro (Gentile, 2011).

È la stessa disposizione a specificare, al comma 3, le caratteristiche che devono rivestire e i principi a cui devono ispirarsi le procedure di reclutamento concorsuali. Oltre a una adeguata pubblicità e a modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e l'economicità nonché la celerità dell'espletamento, è prescritta l'adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire - dal 2000 è necessario altresì accertare la conoscenza delle apparecchiature informatiche e di almeno una lingua straniera (art. 37 d.lgs. n. 165/2001) - il rispetto delle pari opportunità; il decentramento delle procedure e la composizione delle commissioni esaminatrici con esperti di provata competenza nelle materie del concorso. Ai vincitori è poi richiesto di permanere, senza possibilità di deroga da parte dei contratti collettivi, nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore ai cinque anni.

Con la L. n. 228/2012, poi, sono stati introdotti due nuovi commi, 3 *bis* e 3 *ter*; in base ai quali si è stabilito che nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno di personale e nel limite del 50% delle risorse finanziarie disponibili, le amministrazioni pubbliche possono, ai sensi dell'articolo 35, comma 3 *bis* lett. *a*) avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico con riserva del 40% dei posti a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione del bando, risultino aver maturato almeno tre anni di servizio presso l'amministrazione che emana l'avviso; oppure, *ex* articolo 35, comma 3 *bis* lett. *b*), avviare procedure di reclutamento per titoli ed esami finalizzate a valorizzare l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lett. *a*) e di coloro che, alla data del bando, hanno maturato almeno tre anni di co.co.co. nell'amministrazione stessa. Tramite d.p.c.m., da adottarsi entro il 31 gennaio 2013 di concerto con il Ministero dell'Economia, si dettano le modalità e i criteri applicativi nonché la disciplina relativa alla riserva dei posti in rapporto alle altre categorie riservatarie (comma 3 *ter*).

A partire dagli anni Novanta, con la convergenza tra il settore pubblico e il settore privato, attuata ai sensi del d.lgs. n. 29/1993 s.m.i., il rapporto di lavoro alle

⁶⁰Cfr. D'Orta, 1989: p. 33 con la giurisprudenza ivi richiamata

⁶¹Con la L. n. 190/2012 (v. *infra* Parte V § 5.3) è stato inserito l'art. 35 *bis*, *Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici*, d.lgs. n. 165/2001

⁶²L'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. disciplina l'attribuzione a professionalità esterne di incarichi individuali - nella forma dei contratti di lavoro autonomo, di collaborazione occasionale o coordinata e continuativa - che l'amministrazione ritiene necessari per soddisfare esigenze che non è in grado di far fronte con il personale già al suo servizio

⁶³Si veda altresì la L. n. 68/1999, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*. Sul punto si segnala che l'art. 22, comma 5, lett. *b*), della L. n. 183/2010 ha previsto, al fine di facilitare l'inserimento lavorativo dei soggetti portatori di handicap, che l'obbligo in capo ai datori sia pubblici che privati in materia di assunzioni obbligatorie e quote di riserva possa essere adempiuto anche usando la modalità del telelavoro (v. Parte I § 1.3.3)

dipendenze della Pa è stato ricondotto alla disciplina del diritto privato benché «l'evoluzione legislativa [...] si [sia] realizza[ta] intorno all'accentuazione progressiva della distinzione tra aspetto organizzativo della pubblica amministrazione e rapporto di lavoro con i suoi dipendenti. L'organizzazione, nel suo nucleo essenziale, resta necessariamente affidata alla massima sintesi politica espressa dalla legge nonché alla potestà amministrativa nell'ambito di regole che la stessa pubblica amministrazione previamente pone; mentre il rapporto di lavoro dei dipendenti viene attratto nell'orbita della disciplina civilistica per tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa» (C. Cost., 16 ottobre 1997, n. 309).

In questa distinzione si radica la riforma - conosciuta altresì sotto il nome di contrattualizzazione o privatizzazione del pubblico impiego - confluita, semplificando, nel decreto legislativo del 1993 e nei decreti successivi, ovvero nella distinzione tra l'aspetto organizzativo della pubblica amministrazione e il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti; nel confine tra gli atti di macro-organizzazione e quelli di micro-organizzazione. Mentre gli uni rimangono assoggettati al regime di diritto pubblico, gli altri vengono devoluti alla disciplina del diritto privato.

Con riferimento ai primi, infatti, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, le amministrazioni pubbliche «definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e sulla base dei medesimi mediante atti organizzativi [...], le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive [...]» ispirando la loro organizzazione a criteri di funzionalità, ampia flessibilità, collegamento e interconnessione, nonché imparzialità e trasparenza (art. 2, comma 1, lett. a)-d)).

È l'articolo 5, invece, a riferirsi agli atti di micro-organizzazione (v. *infra* § 4.3) nella parte in cui dispone che «[...] le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro. [...] Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione [e] l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici» (Tamassia in Tiraboschi, Verbaro, 2010: pp. 339-358).

Nonostante l'ampia estensione della convergenza, fonti esclusivamente pubblicistiche continuano, nondimeno, a normare il rapporto di lavoro di alcune categorie di lavoratori tassativamente individuate dal Legislatore: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e i procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli Enti pubblici che svolgono la loro attività in specifici campi e settori - quali il credito, il risparmio e la materia valutaria, la vigilanza sulla società e la borsa e la tutela della concorrenza e del mercato - e i professori e ricercatori universitari (art. 3 d.lgs. n. 165/2001).

Il processo di privatizzazione ha comportato, in altri termini, il passaggio dall'applicazione del diritto amministrativo al diritto privato, o meglio giuslavoristico. Anche se, come ha avuto modo di sottolineare la Corte di Cassazione, «le peculiarità che connotano la disciplina del rapporto di lavoro

pubblico “contrattualizzato” sono tali da collocare lo stesso a metà strada tra il modello pubblicistico e quello privatistico» (Cass. Sez. Un., 6 febbraio 2003, n. 1807) visto che, pur non violando il principio di uguaglianza, il criterio dell'accesso mediante concorso⁶⁴ - enunciato dall'articolo 97 Cost., a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione - rende palese la non omogeneità tra i due settori (C. Cost., 27 marzo 2003, n. 89).

Una diversità ontologica che Massimo Severo Giannini sottolinea affermando come «il “processo di avvicinamento” tra rapporto di pubblico impiego e rapporto di lavoro privato [...] non può mai tradursi in una totale coincidenza o addirittura [...] in una assoluta identità tra i due tipi di rapporti. I quali, anche dal punto di vista fenomenologico, si muovono in ogni caso su piani diversi e a interessi diversi sono funzionali» (Rusciano, 2000).

È con questa premessa imprescindibile che diventa possibile individuare la *ratio* sottesa all'articolo 2, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001: i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche risultano disciplinati dalle disposizioni contenute nel libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i (cd. TUPI) che ha recepito il d.lgs. n. 29/1993 e i susseguenti decreti correttivi.

Certo è che, alla luce di tale armonizzazione, la mancata estensione del d.lgs. n. 276/2003, attuativo della L. delega n. 30/2003, al settore pubblico aveva sicuramente rappresentato un significativo cambio di rotta. L'espressa esclusione dal suo campo di applicazione delle pubbliche amministrazioni e del relativo personale (art. 1, comma 2) era stato letto quasi⁶⁵ come un comportamento contraddittorio rispetto al processo di riavvicinamento avviato un decennio prima e che aveva condotto parte della dottrina a parlare di “situazione paradossale” o di “disonomia normativa” (Mainardi, 2003): «la convivenza di due regolazioni – l'una “vecchia” ancora valida per il lavoro pubblico, l'altra “nuova”, valida per il solo lavoro privato – riferite allo stesso provvedimento normativo» (Borgogelli, 2004). Una situazione che sembra essersi riproposta con la L. n. 92/2012 (v. Parte III § 3.3) le cui disposizioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 7 e 8, costituiscono, salvo dove non diversamente espresso, norme di cornice per la Pa.

È, dunque, al cd. *Testo unico per il pubblico impiego* (TUPI), oltre che ai contratti collettivi di comparto e al contratto individuale di lavoro, allo Statuto dei Lavoratori (v. Parte II § 2.2.3.1) e alla disciplina speciale che occorre, in particolare, riferirsi per ricostruire la normativa applicabile al rapporto di lavoro in oggetto. Infatti, quale conseguenza dell'equiparazione tra i due regimi giuridici deriva, da un lato, la nascita di una amministrazione datrice di lavoro e, dall'altro, la devoluzione delle controversie lavoristiche alla magistratura ordinaria.

In primo luogo, alla Pa sono stati riconosciuti gli stessi poteri di gestione del rapporto di lavoro, compreso il potere disciplinare (v. Parte II § 2.2.3) e di licenziamento, propri del datore di lavoro privato. Questo riconoscimento ha comportato l'applicazione della disciplina della contrattazione collettiva articolata

⁶⁴Ciò spiega altresì la diversità di regime sanzionatorio prescritto in caso di violazione delle norme relative all'assunzione di personale con forme contrattuali flessibili *ex* art. 36, comma 5, d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.

⁶⁵Cfr. art. 86, comma 8 e 9, d.lgs. n. 276/2003

su due livelli – nazionale e integrativa - e della contrattazione individuale: statuisce l'articolo 2, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 che i rapporti di lavoro vengono regolati contrattualmente e che i contratti individuali devono conformarsi ai principi contenuti nel successivo articolo 45, comma 2, *Trattamento economico*. La contrattazione collettiva disciplina, infatti, coerentemente con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi in modo che vi sia coincidenza di vigenza⁶⁶ fra la disciplina giuridica e quella economica (art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.).

La seconda conseguenza del processo di privatizzazione strettamente correlata al punto precedente è stata la devoluzione del contenzioso al giudice ordinario, in veste di giudice del lavoro, con sottrazione della relativa competenza al giudice amministrativo al quale restano devolute le sole controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti nonché quelle relative al personale non contrattualizzato (art. 63, comma 4, d.lgs. n. 165/2001).

4.2.1. La legislazione sul pubblico impiego: un breve *excursus* storico

Quelli appena tratteggiati possono definirsi i capisaldi su cui si è andati a costruire il processo di privatizzazione. Può però essere utile ripercorrere brevemente le principali tappe legislative che dal 1908 con lo Statuto degli impiegati civili dello Stato (L. 25 giugno 1908 n. 290) ad oggi si sono occupate, per la parte che qui interessa, di regolamentare gli aspetti del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pa.

La cd. Legge Giolitti è stata, infatti, il primo riferimento normativo volto a regolare, riassumendo in sé l'evoluzione⁶⁷ subita nel primo cinquantennio unitario, i rapporti tra lo Stato e i suoi impiegati: dal testo, composto da ventinove articoli⁶⁸, si evincono a fianco dei tratti propri di un'amministrazione autoritaria, una prima serie di elementi di garanzia posti a favore dei dipendenti (Melis, 1996: p. 234; Corpaci, 1977).

Sulla base dell'articolo 1 gli impiegati civili dello Stato venivano «nominati secondo gli ordinamenti organici di ciascuna amministrazione e si disting[uevano ...] in tre categorie: amministrativi, di ragioneria e d'ordine».

L'articolo 3 sanciva poi l'incompatibilità della qualifica di impiegato civile con qualunque lavoro privato, con l'esercizio di qualunque professione, commercio o industria; il susseguente articolo 4 decretava l'obbligo del dipendente a risiedere stabilmente nel luogo ove fosse impiegato, salvo che le attribuzioni a lui conferite non esigessero diversamente anche se – come si poteva leggere all'articolo 9 - «agli

⁶⁶L'Intesa del 30 aprile 2009 per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 al settore pubblico, ha stabilito la durata triennale della parte economica e di quella normativa confermando, al contempo, il doppio livello di contrattazione

⁶⁷A. Sandulli, G. Vesperini, 2011 ricostruiscono le prime discipline dell'impiego pubblico le quali si caratterizzavano per: frammentarietà - la presenza di normative generali adottate sia prima dell'unificazione che immediatamente dopo - funzionalità - i fini perseguiti tendevano all'uniformità e al contenimento della spesa più che alla protezione del dipendente - e differenziazione tra il rapporto di impiego statale e quello con gli enti locali

⁶⁸www.archivionline.senato.it

impiegati traslocati da una ad altra residenza per ragioni di servizio spetta[va]no le indennità di trasferimento [...]».

Era l'articolo 5 a elencare, invece, i requisiti necessari per accedere all'impiego pubblico: oltre alla cittadinanza italiana, al compimento dei diciotto anni e al titolo di studio, era indispensabile aver sempre posto in essere una condotta regolare e, soprattutto, «aver sostenuto e vinto un esame di concorso secondo le norme speciali di ciascuna amministrazione».

L'articolo 6 era dedicato alle promozioni sia di grado conferite esclusivamente per merito che di classe attribuite per anzianità; l'istituto dell'aspettativa per provata infermità, per motivi di famiglia o per servizio militare era, invece, contenuto nell'articolo 10.

Dettagliata risultava anche la disciplina relativa alle dimissioni - da presentare necessariamente per iscritto - del dipendente o dichiarate d'ufficio (artt. 13 e ss.) mentre l'articolo 20 individuava secondo un preciso ordine di gravità le punizioni applicabili in caso di commissione di illecito: censura (art. 21); sospensione dallo stipendio (art. 22); sospensione dal grado e dallo stipendio (art. 23); revocazione (art. 24) e destituzione (art. 25).

Nel 1923 con i rr.dd. n. 2395 e n. 2960 - noti anche come Riforma De Stefani - rispettivamente sull'ordinamento gerarchico delle amministrazioni e sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, si venne a stabilire per questi ultimi un ordinamento estremamente rigido e piramidale, per non dire militaresco, sulla base del quale i dipendenti vennero articolati, a seconda del titolo di studio posseduto, in quattro categorie - "Gruppo A", "Gruppo B", "Gruppo C" e il gruppo del personale subalterno e salariato - ulteriormente suddivise in tredici gradi gerarchici (Chiarini, 2007; D'Orta, 1989; Cappelletti, 1968: p. 33).

«[...]Con questa riforma, abbiamo dato non solo uno stato giuridico a 504.000 funzionari dello Stato italiano, ma li abbiamo messi tutti nelle gerarchie [...]. La burocrazia marcia bene. [...]. L'ideale si riassume in questa formula: pochi impiegati e ben pagati che possano condurre un tenore di vita dignitoso e probò» (Sepe et al., 2007: p. 116)

Dirà Melis (1998, pp: 46 e 52) che il «fascismo ebbe una sua implicita vocazione all'ordine burocratico» anche se, occorre dare atto di una duplice situazione: mentre nei Ministeri la cd. "fascistizzazione" si rivelò un fenomeno abbastanza circoscritto, nelle amministrazioni per enti la commistione tra politica e burocrazia fu molto più marcata.

L'assetto gerarchico dell'organizzazione del personale stabilito durante il ventennio fascista restò, comunque, immutato per lungo tempo. La fase storica che si aprì successivamente all'avvento del periodo repubblicano non portò a radicali o sostanziali trasformazioni sia perchè, da una parte, la cd. "epurazione" delle "camicie nere" fu, nei fatti, limitata sia perchè dall'altra: «prevalse nei costituenti il mito del carattere politicamente neutro della macchina amministrativa», decisione da cui è possibile ricavare la ragione dei pochi rimandi all'argomento presenti nella carta costituzionale (D'Orta, 1989: p. 16) e riportati nel § precedente.

Solo con il Testo Unico degli impiegati civili statali del 1957 si cercò di attenuare la struttura gerarchica del rapporto di pubblico impiego. I quattro gruppi

vennero sì mantenuti ma trasformati in “carriere”: carriera direttiva, di concetto, esecutiva e ausiliaria (art. 1, D.P.R. n. 3/1957), a loro volta poi modulate per qualifiche, a cui si accedeva, per la posizione iniziale, mediante pubblico concorso per esami (art. 3, D.P.R. n. 3/1957).

Nello specifico, la carriera direttiva comprendeva le qualifiche di direttore e ispettore generale, direttore di divisione o di sezione e di consigliere di I, II o III classe (art. 153). Nel 1972 con il D.P.R. n. 748, riconoscendo la specialità della carriera dirigenziale rispetto a quella direttiva, si venne a istituire la dirigenza pubblica⁶⁹, riformata e riorganizzata poi dalla L. n. 145/2002.

La carriera di concetto era articolata nelle qualifiche di segretario capo, segretario principale, primo segretario, segretario, segretario aggiunto e vice segretario (art. 171); figure professionali adibite dunque a compiti di carattere amministrativo, contabile e tecnico (art. 172).

La carriera esecutiva, invece, ricomprendeva le qualifiche di archivistica capo, primo archivistica, archivistica, applicato e applicato aggiunto (art. 180) idonei a svolgere mansioni di archivio, di protocollo, di registrazione e di copia nonché di collaborazione contabile, tecnica e amministrativa (art. 181).

Infine, la carriera ausiliaria si articolava nelle qualifiche di commesso capo, commesso, usciere capo, usciere e inserviente; prevedendo poi una ulteriore articolazione per le carriere tecniche: agente tecnico capo e agente tecnico (art. 188).

Le differenze con il settore privato erano significative (Lozito, 2009). Nel 1963 Gino Giugni, nella sua monografia *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, diede una definizione precisa di qualifica e mansione: «la qualifica più ancora che come un termine correlativo alle mansioni emerge come una variante semantica di queste. Il lavoratore ha una qualifica in quanto ha promesso e svolge un tipo di mansioni corrispondenti a determinati tratti caratteristici che [...] vengono rappresentati con riferimento a un lavoratore-tipo». Una simile rappresentazione «potrà avere un carattere specifico (qualifica in senso proprio) [destinata a] designare, in tutto o in parte, la prestazione dovuta» oppure potrà rivestire «un carattere generico [...] e in tal caso sotto il termine più appropriato di “categoria” sarà destinata a svolgere un ruolo [...] diverso» (pp. 32-36). In questo secondo caso «le qualifiche vengono generalmente raggruppate in più ampie divisioni anch'esse fondate sul contenuto della prestazione»: la formazione di queste “categorie”, secondo Giugni, risponde a «esigenze di sistematica contrattuale», «un modo di designare effetti giuridici uniformi, un mero espediente di tecnica contrattuale» (p. 41). Oggi, mutuando da questa analisi, si direbbe che le varie mansioni sono raggruppate secondo criteri di «omogeneità professionale» a cui viene correlato un determinato trattamento economico connesso all'ordine di complessità delle mansioni (Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu, 2005).

Così non accadeva in quegli anni nel pubblico impiego. Lo stesso Giugni, rilevando le differenze intercorrenti tra i due settori scriveva (1963: p. 187-188) che nel pubblico la qualifica «non [era] uno strumento descrittivo delle mansioni di

⁶⁹L'ultimo punto dell'Intesa dell'11 maggio 2012 (v. Parte III § 3.3) esprime l'esigenza di rafforzare il ruolo, le funzioni e le responsabilità della dirigenza al fine di garantirne non solo una maggiore autonomia rispetto all'autorità politica ma anche una maggiore mobilità professionale e intercompartimentale

assunzione (nella fattispecie: di nomina) bensì l'oggetto immediato del rapporto di servizio che [era] determinato con puntuale riferimento a una tipologia fissa e inderogabile».

Il potere di supremazia dell'apparato amministrativo si concretizzava nell'emanazione di un atto pubblicistico di nomina tramite il quale si andava ad attribuire al lavoratore una qualifica. Statuiva, infatti, l'articolo 31 del D.P.R. n. 3/1957 che l'impiegato aveva diritto all'esercizio delle funzioni inerenti alla sua qualifica e non poteva essere privato del suo ufficio, tranne che nei casi previsti dalla legge. Inoltre, poteva essere destinato a qualunque altra funzione purché corrispondente alla qualifica che rivestiva e al ruolo cui apparteneva e nel caso in cui speciali esigenze di servizio lo richiedevano, poteva essere temporaneamente destinato a mansioni di altra qualifica della stessa carriera. Non solo. All'impiegato era riconosciuto il diritto a essere qualificato, tanto nei rapporti di servizio che nelle pubblicazioni ufficiali, col titolo conferitogli nell'atto di nomina o di ultima promozione; titolo ufficiale che poteva vantare anche nella vita privata.

Dunque, nell'articolo 31 si privilegiava l'inquadramento formale rispetto alle mansioni (Argenziano, 2010) anche se, ha notato D'Orta (1990), una generica tipicità di mansioni era riferibile alla carriera nel suo complesso mentre erano le qualifiche a rivestire carattere prevalentemente formale e gerarchico.

La disciplina del 1957 ha, comunque, regolato il rapporto di pubblico impiego fino alla fine degli anni Settanta quando venne promulgata la L. 11 luglio 1980 n. 312 tramite la quale si istituirono, previa soppressione del regime delle carriere, otto qualifiche funzionali. Bisogna però dare atto che, ad esempio, già nel 1975 la L. n. 70 applicata agli enti pubblici aveva introdotto il concetto di qualifica funzionale: il ruolo amministrativo risultava essere articolato in otto qualifiche funzionali mentre quello professionale in due.

In base alla legge del 1980, le otto qualifiche - dalla prima relativa alle attività più semplici fino all'ultima richiedente una specializzazione professionale o una eventuale responsabilità esterna (art. 2) - erano articolate per profili professionali disinti in base alla tipologia della prestazione lavorativa considerata per il suo contenuto, per i requisiti culturali, il grado di responsabilità, la sfera di autonomia, il grado di mobilità e i requisiti di accesso (art. 3). Con il d.l. n. 9/1986 convertito nella L. n. 78/1986 le otto qualifiche furono poi portate a nove.

Nel 1980 si andò, dunque, a modificare uno degli aspetti dell'ordinamento introdotto da De Stefani negli anni Venti: la divisione per qualifiche funzionali si sostituì a quella basata sulle carriere. Anche se già dopo il 1957 la disciplina del personale amministrativo tentò di cambiare direzione: «il crescente livello di sindacalizzazione port[ò] alla contrattazione collettiva e alla privatizzazione del rapporto di lavoro» (Cassese, 1984: p. 25-26). «Tra il 1975 e il 1978» infatti «diverse leggi formalizzarono giuridicamente la contrattazione, ma le variazioni da categoria a categoria non erano di poco conto, in quanto attenevano alle materie, ai soggetti contraenti, ai procedimenti negoziali» (Chiarini, 2007: p. 61).

In altre parole, cominciava a prendere piede l'esigenza di riformare l'apparato amministrativo per il quale una struttura a carattere fortemente rigido e gerarchico, espressione di un disegno autoritativo ormai lontano, non corrispondeva più al ruolo e alle funzioni che cominciavano a venire richieste a un'amministrazione moderna (D'Orta, 1990).

Questa necessità, ovvero quella di avvicinare il rapporto di pubblico impiego al lavoro privato, venne resa fortemente manifesta da Massimo Severo Giannini nel suo *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* del 1979. L'allora Ministro della funzione pubblica, infatti, nel denunciare il complessivo disfunzionamento dell'apparato si chiedeva se non fosse giunto il momento di percorrere la strada della «privatizzazione dei rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio della potestà pubblica».

Un primo passo in tale direzione si concretizzò con la Legge quadro n. 93/1983 - lo "statuto del sindacato nella pubblica amministrazione" (D'Orta, 1989) - in quanto si riconobbe espressamente il ruolo della contrattazione collettiva, con il raggruppamento dei dipendenti in un numero limitato di comparti (art. 5), nella regolamentazione di alcune materie non riservate alla legge. Diversi, infatti, furono i livelli di negoziazione riconosciuti: gli accordi sindacali di comparto, gli accordi sindacali intercompartimentali (art. 12) e gli accordi decentrati (art. 14).

Benché la dottrina non abbia mancato di rilevare la confusione e la criticità derivante da tale doppio regime, fu però indubbio, come hanno avuto modo di sottolineare Aguglia e Naccari (1983), che la Legge quadro aprì, in maniera molto più sensibile rispetto a quanto fino ad allora previsto, alla negoziazione «avendo lasciato alla regolamentazione per legge soltanto gli istituti che più propriamente si ricollegano al modo di essere dello Stato-amministrazione e rimesso alla contrattazione gli aspetti più connessi all'organizzazione e al rapporto di lavoro».

La Legge quadro godeva di un campo di applicazione generale (Melis, 1996: p. 509) in quanto le sue disposizioni costituivano – si leggeva - «principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, delle regioni a statuto ordinario, delle province, dei comuni e di tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali» si dovevano attenere a esse «ciascuna secondo il proprio ordinamento [...]».

Tanto che proprio a garanzia dell'uniformità annunciata, sia gli aspetti di competenza legislativa (art. 2) quanto quelli negoziali (art. 3) dovevano «ispirarsi ai principi della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, della perequazione e trasparenza dei trattamenti economici e dell'efficienza amministrativa» (art. 4).

Nonostante il fine di uniformazione sotteso all'impianto, restavano disciplinati da leggi speciali e da normative di settore, in particolare, il personale militare, della carriera diplomatica e di Polizia, i magistrati ordinari e amministrativi, gli avvocati e i procuratori di Stato nonché i dipendenti degli enti di cui al d.lgs. n. 691/1947 (art. 26).

Per i fini che qui interessano, è importante sottolineare però come la Legge del 1983 abbia, da un lato, confermato il sistema per qualifiche professionali precedentemente avviato ma, dall'altro, abbia introdotto alcuni profili di specificità.

Il Legislatore del 1983, infatti, stabilì una riserva di legge per ciò che concerneva la definizione dei criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali compresi in ciascuna di esse (art. 2, punto 3) ma lasciò agli accordi sindacali il compito di procedere con l'identificazione concreta delle qualifiche in rapporto ai profili e alle mansioni (art. 3, punto 3). Rispetto dunque alla L. n. 312/1980, per la quale l'individuazione dei profili veniva lasciata a

un'apposita commissione⁷⁰ e stabiliti ai sensi dell'articolo 9⁷¹ della l. n. 382/1975, la Legge quadro del 1983 andava, invece, ad affidare, *ex* articolo 3, direttamente alla contrattazione collettiva di comparto, l'identificazione concreta dei profili professionali nel rispetto dei criteri posti dalla legge stessa (D'Orta, 1989: p. 110).

Il personale pubblico risultava, dunque, classificato per qualifiche funzionali (art. 17) a ciascuna delle quali corrispondeva un livello retributivo iniziale. All'interno di tale sistema, però, mentre le qualifiche più basse dovevano essere determinate essenzialmente sulla base di valutazioni attinenti al contenuto oggettivo del rapporto di servizio, man mano che si passava alle qualifiche più elevate la valutazione, ai fini dell'inquadramento nella qualifica corretta, richiedeva una serie di elementi in più come i requisiti culturali e di esperienza professionale, i compiti di guida di gruppo, di ufficio o di organi connessi con le derivanti responsabilità burocratiche.

Proprio per evitare vuoti schematici la disposizione precisava che il risultato della valutazione - e pertanto le qualifiche - dovevano tendere a raggruppare in modo omogeneo le attività lavorative svolte nelle strutture delle diverse amministrazioni; disposizione rafforzata dall'ultimo comma dell'articolo 17: «per ogni qualifica funzionale» era necessario fissare «un livello retributivo unitario» ispirato al criterio della onnicomprensività e, onde evitare appiattimenti, da articolarsi «in modo da valorizzare la professionalità e la responsabilità» dei lavoratori.

Il richiamo ai profili era, invece, contenuto nel successivo articolo 18 in base al quale i profili professionali, amministrativi e tecnici, dovevano essere «determinati sulla base del contenuto peculiare del tipo di prestazione, dei titoli professionali e delle abilitazioni stabilite dalla legge per l'esercizio delle professioni». Inoltre, «per i dipendenti classificati nella medesima qualifica funzionale vige[va] il principio della piena mobilità all'interno di ciascuna amministrazione o fra amministrazioni del medesimo ente salvo che il profilo professionale esclud[esse] l'intercambiabilità per il contenuto o i titoli professionali che specificamente lo defini[vano]» (art. 19).

Il sistema per qualifiche non fu esente da critiche, anzi. Si imputò a esso una serie di problemi tra cui la scarsa fungibilità del personale nelle diverse posizioni; una sperequazione all'interno della medesima area organizzativa e una bassa programmabilità della mobilità professionale (Bonaretti, Cordara, 2001: p. 101; D'Orta, 1990). Lo stesso Giannini, nel suo *Rapporto* già menzionato, definì la qualifica funzionale «un disegno di ordinamento del personale di difficile applicazione e incompleto».

Certo benché la normativa del 1983 abbia rappresentato un passo in avanti rispetto alla concezione autoritaria dell'amministrazione e del relativo rapporto di

⁷⁰Ai sensi dell'art. 10, *Commissione paritetica per l'inquadramento delle nuove qualifiche*, L. n. 312/1980 venne istituita una commissione paritetica, presieduta da un sottosegretario di Stato o per sua delega da un dirigente generale, composta da sei rappresentanti dell'amministrazione statale e da sei rappresentanti dei dipendenti statali designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, la quale si doveva pronunciare sull'identificazione concreta dei profili professionali

⁷¹Ai sensi dell'art. 9 gli accordi formati con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale dovevano confluire in un decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri

lavoro, fu solo dopo la grave crisi economico-politica dei primi anni Novanta accompagnata dalla necessità di rendere più efficiente l'apparato amministrativo e di rispettare i vincoli comunitari, che si realizzò concretamente la riforma organica del rapporto di pubblico impiego.

Ai sensi dell'articolo 2 della L. n. 421/1992, *Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale*, si stabilì espressamente di ricondurre sotto la disciplina del diritto civile e sotto la regolazione dei contratti individuali e collettivi i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti assoggettati alle disposizioni della L. n. 93/1983.

Sulla base della delega venne emanato il decreto 3 febbraio 1993 n. 29 a cui fecero seguito le Leggi Bassanini - L. 15 marzo 1997 n. 59 e L. 15 maggio 1997 n. 127 - e, con ulteriori finalità correttive e integrative, altri interventi normativi tra cui, in particolare, il d.lgs. n. 80/1998.

Ai fini che qui interessano, è utile ricordare che dopo la riforma del 1993 fu introdotto, con la tornata contrattuale 1998-2001, un rinnovato sistema di classificazione del personale basato su tre o quattro aree di inquadramento e sulle corrispondenti posizioni economiche (Ricciardi, 1999).

Alla luce della cd. Legge di semplificazione per il 1999 - L. n. 340/2000 - il Governo venne poi delegato «a emanare un testo unico per il riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa» che regolasse «i rapporti di lavoro dei dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29».

Dalla delega scaturì, infatti, il d.lgs. n. 165/2001 ad oggi il principale punto di riferimento per la regolamentazione dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

È l'articolo di apertura a delineare le finalità proprie della riforma: *a)* accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici; *b)* razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; *c)* realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità⁷² alle lavoratrici e ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica.

L'intervento del 2001 non ha costituito però l'ultima tappa del processo riformatore: sulle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 165 è intervenuto il d.lgs. n. 150/2009 attuativo della Legge delega 4 marzo 2009 n. 15 (v. Parte III). A ulteriore dimostrazione di come la privatizzazione sia stata un percorso a fasi successive.

⁷²Si veda anche Parte I § 1.3.3 in merito al tasso di femminilizzazione all'interno della Pa

4.3. L'instaurazione del rapporto di lavoro

La prima e più importante conseguenza derivata dal processo di contrattualizzazione è stato il riconoscimento del principio secondo cui i rapporti di lavoro vengono disciplinati, oltre che dall'impianto legislativo e normativo, anche dal contratto individuale di lavoro e dal contratto collettivo di comparto a cui il primo rinvia.

Il dipendente, infatti, rinviene nel contratto individuale di lavoro la fonte regolatrice del suo rapporto: «per effetto della privatizzazione [...] la prestazione e le condizioni contrattuali della stessa trovano la loro origine non già in una formale investitura⁷³ bensì nell'avere il singolo dipendente accettato che il rapporto di lavoro si instauri (o prosegua) secondo regole definite, almeno in parte, nella sede della contrattazione collettiva» (C. Cost., n. 309 già richiamata).

Occorre però fare una premessa. Le misure inerenti la gestione delle risorse umane, la direzione e l'organizzazione del lavoro all'interno degli uffici rientrano nell'esercizio dei poteri che i dirigenti pongono in essere con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i., l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate, previa verifica degli effettivi fabbisogni e relativa informazione alle organizzazioni sindacali, mediante il cd. documento di programmazione del fabbisogno di personale avente durata triennale.

Tale documento e i relativi aggiornamenti sono elaborati su proposta dei dirigenti competenti che sono tenuti a individuare i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture a cui sono preposti⁷⁴, fermo restando che le risorse finanziarie destinate al personale devono essere determinate in base alle compatibilità economico-finanziarie definite nei documenti di programmazione e di bilancio (art. 8 d.lgs. n. 165/2001).

In linea di massima, dunque, una volta individuata la necessità di coprire un posto resosi vacante all'interno della dotazione organica⁷⁵ e terminata la successiva procedura di selezione pubblica, il rapporto di lavoro si instaura con la sottoscrizione del contratto individuale e si perfeziona al termine del periodo di prova necessario.

Sono i Ccnl⁷⁶ a prevedere una serie di requisiti che il contratto deve

⁷³Il contratto individuale di lavoro ha sostituito il precedente atto di nomina che era chiara espressione del potere unilaterale dell'amministrazione

⁷⁴Si veda anche l'art. 17, *Funzioni dei dirigenti*, d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. per il quale tra i compiti a loro assegnati configura espressamente il concorrere all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari anche ai fini dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale; la gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali a disposizione; la valutazione del personale assegnato, nel rispetto del principio del merito, ai fini delle progressioni economiche e tra le aree nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti (comma 1, lett. *dbis*, *e*, *ebis*)

⁷⁵Per il passaggio dalla pianta organica alla dotazione organica si rimanda in particolare a Garilli, 2003: p. 41; Lozito, 1999. La dotazione organica, oggi, può essere definita come «*lo scheletro delle amministrazioni, esse definiscono la distribuzione delle risorse umane secondo un modello fluido, costantemente monitorato e suscettibile di adeguamento*» così Tamassia in Tiraboschi, Verbaro, 2010: p. 348

⁷⁶In merito al contratto individuale di lavoro si veda, Comparto Sanità Pubblica: art. 14 Ccnl 1994-1997; Comparto Ministeri: art. 14 Ccnl 1994-1997; Comparto Agenzie Fiscali: art. 30 Ccnl 2002-2005; Comparto E.p.n.e.: art. 14 Ccnl 1994-1997; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 14 Ccnl 1994-1997

contenere specificatamente: la tipologia del rapporto; la data di inizio ed eventualmente il termine finale in caso di rapporto di lavoro a tempo determinato⁷⁷; la qualifica di inquadramento professionale e il livello retributivo iniziale; le attribuzioni corrispondenti alla posizione funzionale di assunzione⁷⁸ (Ccnl Sanità Pubblica) definite anche mansioni corrispondenti alla qualifica di assunzione (Ccnl Ministeri e Ccnl Regioni e Autonomie Locali) o al profilo (Ccnl Agenzie Fiscali); la durata del periodo di prova e la sede di prima destinazione.

Il periodo di prova⁷⁹, che può avere sì durata variabile - per il settore sanitario e per quello regionale è pari a due o a sei mesi a seconda della posizione funzionale ricoperta, mentre è di due o di quattro mesi nei restanti comparti - è da effettuarsi obbligatoriamente. Secondo la Corte di Cassazione, infatti, «tutte le assunzioni alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sono condizionate all'esito positivo di un periodo di prova, e ciò avviene "ex lege" e non per effetto di patto inserito nel contratto di lavoro dall'autonomia contrattuale. L'autonomia contrattuale è abilitata esclusivamente alla determinazione della durata del periodo di prova, ma tale abilitazione è data dalle norme esclusivamente alla contrattazione collettiva» (C. Cass., 13 agosto 2008, n. 21586 in *RIDL*, 2009, 2, II, 377).

Tale principio viene ribadito dall'Aran⁸⁰ che sottolinea come «il principio della sottoposizione del personale neoassunto (dirigente e non) a un periodo di prova è previsto dall'art. 2096 del codice civile per tutti i lavoratori ed è ripreso dai contratti collettivi di lavoro dei dipendenti pubblici», benchè i Ccnl del Comparto dei Ministeri e delle Agenzie Fiscali contemplino una sola ipotesi di esonero che opera nel caso in cui i dipendenti abbiano già superato il periodo di prova nella medesima qualifica (Ministeri) o posizione (Agenzie Fiscali) e profilo professionale presso un'altra amministrazione pubblica. Il comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali, invece, con riferimento alle progressioni verticali statuisce che il personale riclassificato nella categoria immediatamente superiore a seguito delle procedure selettive non è soggetto all'esperimento (art. 4, *Progressione verticale nel sistema di classificazione*, Ccnl 31/03/1999 integrato dall'art. 9 Ccnl 2000-2001).

Opera dunque anche per le pubbliche amministrazioni il principio secondo cui «la mancata prestazione lavorativa sospende il decorso del periodo di prova [...] in quanto preclude alle parti [...] la sperimentazione della reciproca convenienza del contratto di lavoro, che costituisce la causa [stessa] del patto [...], a prescindere dalle previsioni del contratto collettivo che, in ipotesi, limitino la

⁷⁷Per quanto riguarda le assunzioni a tempo determinato oltre a richiamare il d.lgs. n. 368/2001 s.m.i. e l'art. 36 d.lgs. n. 165/2001, si rimanda per il Comparto Sanità Pubblica: art. 17 Ccnl 1994-1997 come modificato; Comparto Ministeri: art. 19 CCNI 1998-2001; Comparto Agenzie Fiscali: art. 100 Ccnl 2002-2005; Comparto E.p.n.e.: art. 16 Ccnl 1994-1997; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 7 Ccnl del 14/9/2000

⁷⁸Con riferimento specifico al Comparto della Sanità Pubblica l'Aran con parere del 24/09/2011 ha affermato che il contratto individuale deve essere stipulato anche in caso di passaggio di qualifica a seguito della vincita di un concorso bandito dall'azienda di appartenenza perché, pur non mutando i soggetti, si modificano i contenuti del precedente contratto

⁷⁹In merito al periodo di prova si veda, Comparto Sanità pubblica: art. 15 Ccnl 1994-1997; Ministeri: art. 14 bis CCNI 1994-1997; Comparto Agenzie Fiscali: art. 31 Ccnl 2002-2005; Comparto E.p.n.e.: art.1 CCNI 1998-2001; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 14 bis Ccnl 1994-1997 modificato dall'art. 20 Ccnl 14 settembre 2000

⁸⁰Per il Comparto Ministeri si veda il parere del 25/09/2011 mentre per il Comparto Agenzie Fiscali, il parere del 21/06/2012

sospensione del periodo di prova soltanto ad alcune cause [...]» (C. Cass., 13 settembre 2006, n. 19558 in *GCM*, 2006, 9). Secondo l'articolo 2096 c.c. sia il datore che il prestatore di lavoro sono infatti tenuti a consentire l'esperimento che forma oggetto del patto di prova riconoscendo, durante lo svolgimento dello stesso, a ciascuna parte la libertà di recedere dal contratto senza obbligo di preavviso o di indennità. I Ccnl dei comparti presi a riferimento dispongono però che solo decorsa la metà del periodo di prova, ciascuna parte – anche se l'amministrazione è tenuta a fornire idonea motivazione – può recedere dal rapporto in qualsiasi momento.

È bene ricordare che a seguito dell'assunzione di nuovo personale, ma anche nel caso di proroga, trasformazione e cessazione di precedenti rapporti, sussiste in capo alle pubbliche amministrazioni, in quanto datrici di lavoro, l'adempimento di una serie di obblighi formali. *In primis*, esse sono tenute a comunicare – entro il ventesimo giorno del mese successivo alla data in cui si è verificato uno degli eventi indicati – al servizio per l'impiego competente, l'assunzione, la proroga, la trasformazione e la cessazione dei rapporti di lavoro relativi al mese precedente. Inoltre, sono tenute, assolvendo così all'obbligo di informazione prescritto dal d.lgs. n. 152/1997⁸¹, a consegnare al lavoratore, entro il ventesimo giorno del mese successivo alla data di assunzione, la copia della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro oppure quella del contratto.

Nel Comparto dei Ministeri (art. 15 CCNI 1998-2001) e delle Agenzie Fiscali (art. 32 Ccnl 2002-2005) è prevista l'ipotesi particolare della cd. ricostituzione del rapporto di lavoro: il dipendente il cui rapporto si sia interrotto a seguito di dimissioni o si sia risolto per motivi di salute può richiedere, entro cinque anni dalla data delle dimissioni, la ricostituzione del rapporto stesso. In caso di accoglimento della domanda da parte dell'amministrazione il dipendente è ricollocato nell'area, nel profilo e nella posizione economica o fascia retributiva corrispondente rivestiti al momento della cessazione. L'ipotesi della ricostituzione del rapporto di lavoro viene altresì contemplata nel comparto sanitario anche se qui al dipendente che abbia interrotto l'attività lavorativa per proprio recesso o per motivi di salute è riconosciuta la possibilità di richiederne la ricostituzione entro due anni dalla data di cessazione, ferma restando la disponibilità del corrispondente posto nella dotazione organica e il godimento, in capo al lavoratore, dei requisiti generali di assunzione (art. 24 CCNI del 7 aprile 1999).

I Ccnl degli E.p.n.e (art. 4 CCNI 1998-2001) e delle Regioni e Autonomie Locali (art. 26 Ccnl del 14/9/2000 come modificato) prevedono sì l'istituto ma si limitano a riportare la sola interruzione per effetto di dimissioni senza specificare l'ipotesi dei motivi di salute.

Il Ccnl degli E.p.n.e risulta, infine, il solo contratto – tra quelli esaminati – a disciplinare espressamente all'interno di un articolo dedicato il cd. “fascicolo personale del dipendente” contenente tutti gli atti e i documenti, la cui riservatezza è assicurata dalle disposizioni relative alla protezione dei dati personali, che attengono al percorso professionale del singolo soggetto (art. 40 CCNI 1998-2001). Per le Agenzie Fiscali il richiamo al fascicolo è contenuto nell'articolo 64 del Ccnl 2002-2005 rubricato *Clausole speciali* e analogamente dispongono il contratto dei Ministeri (art. 17 CCNI del 16 maggio 2001) e della Sanità Pubblica (art. 27

⁸¹Attuazione della direttiva 91/533/CEE concernente l'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro

CCNI del 7 aprile 1999).

4.4. L'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001: mansioni e *jus variandi*

La professionalità del lavoratore pubblico viene definita da Garilli (2003: p. 6) come una «zona sismica, dove si incontrano e si scontrano i diversi principi costituzionali, le fonti di diritto pubblico e di diritto privato, quelle legali e quelle contrattuali, il potere della dirigenza e quello dell'autonomia collettiva». Infatti, nonostante il passaggio dalla qualifica - volta a descrivere le funzioni attribuite al dipendente - alla mansione - legata alla prestazione oggetto del contratto di lavoro - la completa applicazione dei concetti propri degli atti di autonomia negoziale è risultata difficoltosa (Carabelli, Carinci, 2010: p. 167).

Risulta, quindi, doveroso analizzare l'argomento alla luce di tutti quegli strumenti che riferendosi alle mansioni e all'inquadramento consentono di ricostruire la professionalità del dipendente pubblico.

Il riferimento obbligatorio da cui iniziare è costituito dall'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001 che è rubricato specificatamente *Disciplina delle mansioni*. La disposizione in esame è stata soggetta a diversi interventi dapprima con il d.lgs. n. 80/1998 successivamente con il d.lgs. n. 387/1998 e infine con il d.lgs. n. 150/2009: l'articolo 52 (prima 56) risulta essere, pertanto, il frutto di un «percorso caratterizzato da rinvii, aggiustamenti e ripensamenti» (Caponetti, 2006).

In ogni modo, già dalla rubrica si evince l'esplicito riconoscimento del cd. principio di contrattualità delle mansioni (Cecconi, 2011) eppure la materia presenta tratti di specialità rispetto alla normativa civilistica.

Secondo il disposto dell'articolo 52, infatti, il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni⁸² per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento⁸³ ovvero a quelle corrispondenti alla

⁸²Ai dipendenti riconosciuti non idonei in via permanente allo svolgimento delle mansioni del proprio profilo professionale ma idonei ad altro proficuo lavoro è riconosciuta una tutela speciale per la quale si veda, Comparto Sanità Pubblica: art. 6 CCNI del 7/4/1999; Comparto Ministeri: art. 3 CCNI 1998-2001; Comparto Agenzie Fiscali: art. 58 Ccnl 2002-2005; Comparto E.p.n.e: art. 2 CCNI 1998-2001; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 21 Ccnl 1994-1997 come modificato successivamente, anche se qui rientra sotto la disciplina delle assenze per malattia.

Sul punto si tenga presente che il D.P.R. n. 171/2011, emanato a norma dell'art. 55 *octies* d.lgs. n. 165/2001 s.m.i., distingue tra inidoneità permanente assoluta da una parte e relativa dall'altra disponendo, al termine dell'*iter* di accertamento, per la prima la risoluzione del rapporto (art. 8) e per la seconda anche l'eventuale demansionamento con conservazione del trattamento economico in godimento precedentemente (art.7).

Entro sessanta giorni dall'approvazione della Legge di stabilità per il 2013, tramite decreto del Ministero della Salute di concerto con il Ministero del Lavoro e dell'Economia, devono essere stabilite le modalità perché l'Inps effettui, entro i dodici mesi successivi all'entrata in vigore della Legge, una verifica straordinaria nei confronti del personale sanitario dichiarato inidoneo alla mansione specifica ex art. 42 d.lgs. n. 81/2008 nonché del personale riconosciuto non idoneo, anche in via permanente, allo svolgimento delle mansioni del proprio profilo professionale ma idoneo ad altro proficuo lavoro ai sensi dell'art. 6 CCNI *cit.* Con il medesimo decreto interministeriale si stabiliscono altresì le modalità con cui le aziende procedono a ricollocare, con priorità alla riassegnazione nell'ambito dell'assistenza territoriale, il personale dichiarato eventualmente idoneo a svolgere la propria mansione specifica in esito alla verifica.

⁸³Prima della novella del 2009 il riferimento non era alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento bensì a quelle nell'ambito della classificazione professionale prevista dai

qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure concorsuali (comma 1). Ne consegue pertanto oggi il divieto, implicito ma favorevole al lavoratore, di demansionamento⁸⁴. Precedentemente non era così. L'articolo 56, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993 stabiliva, invero, che il dipendente poteva venire adibito a svolgere occasionalmente e ove possibile con criteri di rotazione, compiti o mansioni immediatamente inferiori se richiesto dal dirigente dell'unità organizzativa cui era addetto, senza che ciò comportasse alcuna variazione del trattamento economico.

Se il lavoratore, dunque, deve svolgere le mansioni per le quali è stato assunto - fatto salvo un loro mutamento essendo possibile per il prestatore svolgere mansioni equivalenti o, nei limiti di legge, superiori - l'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non determina alcun effetto ai fini del suo inquadramento o dell'assegnazione di incarichi di direzione.

Sul concetto di *jus variandi* si rendono, però, necessarie delle puntualizzazioni.

Per quanto concerne la modifica delle mansioni in senso orizzontale, secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, al fine del giudizio di equivalenza la valutazione da parte del giudice è limitata a verificare lo svolgimento da parte del dipendente di mansioni considerate equivalenti da parte del contratto collettivo, mentre nessun rilievo ha una verifica di equivalenza sulle mansioni svolte in concreto (C. Cass. Sez. Un., 4 aprile 2008, n. 8740 in *LPA*, 2008, 2, II, 351).

Infatti, nel pubblico - a differenza del privato, dove, come è noto, trovando applicazione l'articolo 2103 c.c. è «il giudice a valutare se determinate mansioni possono essere, nel concreto, ritenute equivalenti sulla base del bagaglio professionale necessario per svolgerle - la lettera del citato articolo 52 sembra far proprio un concetto di equivalenza “formale” ancorato alle previsioni della contrattazione collettiva, indipendentemente dalla professionalità acquisita, e non sindacabile dal giudice. [...] Condizione necessaria e sufficiente affinché le mansioni possano essere considerate equivalenti è, pertanto, la mera previsione in tal senso da parte della contrattazione collettiva, indipendentemente dalla professionalità acquisita ritenendosi che il riferimento all'aspetto, necessariamente soggettivo, del concetto di professionalità acquisita, mal si concili con le esigenze di certezza, di corrispondenza tra mansioni e posto in organico [...]» (C. Cass., 21 maggio 2009, n. 11835 in *GCM*, 2009, 5, 806).

La professionalità del lavoratore, in altri termini, si va a costruire su elementi strettamente formali, anche se nella valutazione relativa all'esigibilità delle nuove mansioni, la contrattazione collettiva rappresenta la cornice, o meglio la fonte di integrazione del dettato legislativo (Garilli, 2003), entro la quale in concreto dovrà porsi un giudizio di ragionevolezza e buona fede della richiesta datoriale di mutamento delle mansioni (Diamanti, 2008). La necessità, comunque, di dover rimettere al sistema di classificazione il potere di stabilire *ex ante* quali siano le mansioni da considerarsi equivalenti a quelle di assunzione ha portato ad affermare l'esistenza di un potenziale pericolo di «vulnera anche gravi del diritto del lavoratore a sviluppare la propria personalità e professionalità» (Murrone,

contratti collettivi

⁸⁴Si tenga presente l'art. 7, *Lavori vietati*, d.lgs. n. 151/2001 a tutela della lavoratrice madre

2008).

Se la modifica in senso orizzontale nel pubblico impiego va operata con riferimento alla contrattazione collettiva nell'ambito dell'area di classificazione professionale - oggi di inquadramento - è necessario analizzare in che modo hanno disposto le parti sociali.

Nel comparto dei Ministeri l'articolo 6, comma 5, del Ccnl 2006-2009, si limita a sottolineare come «ogni dipendente [sia] tenuto a svolgere le mansioni considerate professionalmente equivalenti all'interno dell'area, fatte salve quelle per il cui espletamento siano richieste specifiche abilitazioni professionali». Analogamente il Ccnl del Comparto delle Agenzie Fiscali e degli E.p.n.e.: «[...] ogni dipendente è tenuto a svolgere tutte le mansioni considerate equivalenti all'interno della medesima area, fatte salve quelle per il cui espletamento siano richieste specifiche abilitazioni professionali [...]» (art. 17, comma 5, Ccnl 2002-2005 e art. 6, comma 6, Ccnl 2006-2009).

Il Ccnl delle Regioni e Autonomie Locali, invece, richiama all'articolo 3, comma 2, del Ccnl del 31 marzo 1999 il concetto di esigibilità delle mansioni: «tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili. L'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro». Stando all'interpretazione fatta dall'Aran e contenuta nel parere, datato 5 giugno 2011, sono da considerarsi «esigibili solo le mansioni che si equivalgono dal punto di vista professionale, per l'evidente motivo che all'interno delle categorie sono annoverati profili professionali anche notevolmente differenti tra loro e il potere datoriale trova il limite nel rispetto della specifica preparazione tecnico-professionale del dipendente e non può tradursi in mutamenti di mansioni che non consentano, nel loro espletamento, l'utilizzazione e il conseguente perfezionamento del corredo di nozioni, esperienze e perizia acquisito nella fase pregressa del rapporto di lavoro».

Con riferimento, invece, al comparto della Sanità Pubblica, l'articolo 13, comma 5, del Ccnl 1998-2001 si limita ad affermare che ogni dipendente deve essere inquadrato nella corrispondente categoria del sistema di classificazione in base al profilo di appartenenza ed è tenuto a svolgere «attività complementari e strumentali a quelle inerenti lo specifico profilo attribuito [...]».

A ben vedere (Caponetti, 2006) si riprende qui il vecchio testo dell'articolo 56 del d.lgs. n. 29/1993 nella parte in cui affermava al comma 1 che «il prestatore di lavoro [doveva] essere adibito alle mansioni proprie della qualifica di appartenenza, nelle quali rientr[ava] comunque lo svolgimento di compiti complementari e strumentali rispetto al perseguimento degli obiettivi di lavoro». Nel settore sanitario non vi è dunque un richiamo diretto al concetto di equivalenza: secondo Garilli (2003) ci sarebbe alla base di una simile mancanza la presenza di mansioni correlate, per legge, al possesso di una data e specifica qualificazione professionale che rende difficile concretizzare situazioni di equivalenza fuori dal profilo di appartenenza.

Dalla panoramica contrattuale effettuata non sembra emergere dunque un modello chiaro o risolutorio rispetto al dato legale.

L'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. accanto al passaggio orizzontale contempla anche un'altra tipologia di *jus variandi*, ovvero *in melius*. Lo *jus variandi* del datore di lavoro pubblico si esercita, dunque, non solo in senso orizzontale ma

anche verticale con altrettante differenze significative rispetto al settore privato (D'Aponte, 2005) riconducibili alle esigenze di buon andamento richieste alla pubblica amministrazione (Di Rollo, 2005).

Secondo l'articolo 2103 c.c., infatti, nel caso in cui il prestatore venga assegnato a mansioni superiori l'assegnazione diventa definitiva, se non ha avuto luogo per la sostituzione di un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto, dopo un periodo fissato dai Ccnl e comunque non superiore ai tre mesi.

Nel pubblico, la possibilità di adibire il lavoratore a mansioni superiori (art. 52, comma 2)⁸⁵, con diritto al relativo trattamento economico⁸⁶, è, invece, per legge circoscritta a sole due ipotesi: a) la vacanza di posto in organico per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti; b) la sostituzione di un altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto - esclusa l'assenza per ferie - per la durata dell'assenza.

È la legge stessa poi a fornire la definizione di "mansioni superiori", considerando lo svolgimento di queste in relazione all'attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di tali mansioni. Come rileva Curzio (2002) tali compiti devono essere qualitativamente più importanti, quantitativamente più consistenti e devono richiedere al prestatore di lavoro un maggior impegno anche dal punto di vista del tempo necessario per espletarli.

Al di fuori delle due ipotesi delineate non solo è nulla l'assegnazione a mansioni superiori - benché sia riconosciuto e corrisposto al lavoratore la differenza di trattamento economico - ma il dirigente che l'ha disposta incorre in responsabilità erariale, rispondendo, se ha agito con dolo o colpa grave, personalmente del maggior onere derivante per le casse dell'amministrazione.

La legge affida alla contrattazione collettiva la facoltà di derogare alla normativa relativa allo *jus variandi in melius* - i Ccnl possono regolare diversamente gli effetti di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 52 (comma 6) - ma dalla lettura degli articoli contrattuali dedicati all'argomento le parti non appaiono aver dato spazio a tale possibilità (Campanella, 1999).

Merita, infine, per concludere richiamare l'articolo 53 del d.lgs. 165 il quale - essendo strettamente correlato alla professionalità del dipendente - mutuando dalla regola dell'esclusività caratterizzante il rapporto di pubblico impiego, disciplina, fatte salve eccezioni di tipo oggettivo e soggettivo, la materia dell'incompatibilità, del cumulo di impieghi e di incarichi.

⁸⁵Per la parte rimessa alla contrattazione si veda per il Comparto della Sanità Pubblica: art. 28 Ccnl 1998 - 2001; Comparto Ministeri: art. 24 Ccnl 1998-2001; Comparto E.p.n.e: art. 9 Ccnl 2006-2009; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 8 Ccnl del 14/09/2000

⁸⁶Cfr. Cons. St. ad. plen. 28 gennaio 2000 n. 10: «solo a decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. 29 ottobre 1998 n. 387 può essere riconosciuto con carattere di generalità il diritto del dipendente pubblico, che ne abbia svolto le funzioni, al trattamento economico relativo alla qualifica immediatamente superiore» in GC, 2000, I, 2429

4.5. La contrattazione collettiva: i sistemi di classificazione e inquadramento dei dipendenti

Nel § 4.2.1 si è dato atto dell'evoluzione che ha subito la normativa relativa al lavoro alle dipendenze della Pa: si è avuto pertanto occasione di constatare come uno degli aspetti più rilevanti di tale evoluzione sia stato il passaggio dal concetto di qualifica a quello di mansione.

Per quanto concerne, nello specifico, il sistema di inquadramento, l'articolo 52, comma 1 *bis*, del d.lgs.n. 165/2001, è fermo nel disporre che i lavoratori, esclusi i dirigenti e il personale docente della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, debbano essere inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Per delineare tale inquadramento si rende necessario analizzare sistematicamente i contratti collettivi vigenti.

La definizione dei singoli comparti - settori all'interno dei quali vi è affinità di funzioni amministrative e omogeneità retributiva e giuridica (Chiarini, 2007) - benché riferita al quadriennio 2006-2009, è rimessa, nello specifico, all'Accordo quadro dell'11 giugno 2007⁸⁷ il cui articolo 2 raggruppa il personale delle amministrazioni pubbliche in dieci distinti comparti e precisamente: *a)* Comparto del personale delle Agenzie fiscali; *b)* Comparto del personale degli Enti pubblici non economici; *c)* Comparto del personale delle Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale; *d)* Comparto del personale delle Istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione; *e)* Comparto del personale dei Ministeri; *f)* Comparto del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri; *g)* Comparto del personale delle Regioni e delle Autonomie locali; *h)* Comparto del personale del Servizio sanitario nazionale; *i)* Comparto del personale della Scuola; *l)* Comparto del personale dell'Università.

È bene ricordare che la L. delega n. 15/2009, anche in virtù dell'Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 trasposto nell'aprile successivo nel pubblico impiego, ha previsto la riduzione del numero attuale dei comparti e delle aree di contrattazione. Ai sensi dell'articolo 40, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. tramite appositi accordi tra l'Aran e le Confederazioni rappresentative, senza nuovi o maggiori oneri finanziari, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti⁸⁸ di contrattazione collettiva nazionale cui corrispondono non più di quattro aree separate per la dirigenza

Il d.lgs. n. 150/2009, conseguentemente, ha disposto la modifica del successivo articolo 41 specificatamente rubricato: *Poteri di indirizzo nei confronti dell'Aran*. In base alla nuova disposizione si è stabilita la costituzione di un comitato di settore nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni per l'esercizio delle competenze negoziali relative al personale del comparto delle Regioni e del SSN nonché un comitato di settore nell'ambito dell'Anci, dell'Upi e dell'Unioncamere per il personale degli enti locali, le camere di commercio e i segretari comunali e provinciali. Per tutte le altre amministrazioni si è invece deciso di rendere operativo, come comitato di settore, il Presidente del Consiglio

⁸⁷Per la definizione delle aree di contrattazione relativo al personale dirigenziale si rimanda all'Accordo quadro del 1/02/2008

⁸⁸Si rimanda anche all'Intesa dell'11 maggio 2012 (v. Parte III § 3.3) e a quella del 4 febbraio 2011

dei Ministri tramite il Ministro della Pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia. In tale ultima ipotesi, è comunque salvaguardata la specificità delle singole realtà in quanto gli atti di indirizzo dovranno essere emanati, per il settore scolastico, sentito il Ministro dell'Istruzione mentre per i rispettivi ambiti di competenza, sentiti i direttori delle Agenzie fiscali, la Conferenza dei rettori, i presidenti degli Enti pubblici non economici e degli Enti di ricerca (Soloperto in Tiraboschi, Verbaro, 2010: p. 365 ss.).

Ai fini della presente indagine si è deciso però di prendere a riferimento il sistema di classificazione del personale proprio di un target limitato di comparti ovvero quello della Sanità pubblica, dei Ministeri, delle Agenzie Fiscali, degli Enti pubblici non economici e delle Regioni e Autonomie Locali.

4.5.1 Il comparto della Sanità Pubblica

In questo comparto rientra, ai sensi dell'articolo 10 del Ccnq per la definizione dei comparti di contrattazione, il personale assunto a tempo indeterminato o determinato:

- a) dalle Aziende sanitarie e ospedaliere del SSN. Il Servizio Sanitario Nazionale dopo la sua istituzione tramite la Legge n. 833/1978 è stato riformato da un punto di vista organizzativo durante i primi anni Novanta: con la riforma del 1992/1993, le USL sono state trasformate in enti strumentali delle Regioni sotto la denominazione di ASL, Aziende Sanitarie Locali, mentre gli ospedali di maggiori dimensioni sono stati convertiti in Aziende Ospedaliere;
- b) dagli Istituti zooprofilattici sperimentali;
- c) dagli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS);
- d) dalle ex Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) che svolgono in prevalenza funzioni sanitarie⁸⁹;
- e) dalle Residenze sanitarie assistite a prevalenza pubblica (RSA);
- f) dalle Agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA);
- g) dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

Il personale in servizio è articolato, come si evince dall'articolo 13 del Ccnl 1998 – 2001, in quattro categorie denominate rispettivamente: A, B, C e D in base al profilo di appartenenza e in due articolazioni funzionali Bs e Ds.

Le categorie sono individuate mediante le declaratorie contenute nell' "Allegato 1" del Ccnl 1998 - 2001 così come integrato dal successivo CCNI del 7 aprile 1999 e dall' "Allegato 1" del Ccnl 2002-2005 che ha modificato la declaratoria della categoria C (v. *infra* § 4.7 Tab. n. 19). Sono le declaratorie a descrivere l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento nella categoria stessa, corrispondenti a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento delle relative attività lavorative. I profili, invece, descrivono il contenuto professionale delle attribuzioni proprie e all'interno della stessa categoria possono anche essere collocati su livelli economici differenti, definiti "super", in riferimento ai quali si parla di lavoratore "specializzato" o "esperto".

La ripartizione in profili è comunque rigida (Gragnoles, 1999): l'articolo 13

⁸⁹Cfr. art. 50, *Norma particolare per le I.P.A.B.*, Ccnl 1994-1997

al comma 2 prescrive espressamente che «l'indicazione degli attuali profili contenuta nella declaratoria è esaustiva». Tanto che è proprio il profilo professionale a costituire il cardine, il perno del sistema di classificazione (Pecoraro, 2011; Sgarbi, 1999): ogni dipendente, infatti, è inquadrato nella corrispondente categoria in base al profilo di appartenenza (art. 13, comma 5 Ccnl 1998-2001). Ogni categoria, inoltre, è articolata in più livelli economici: cinque per le categorie A (A1, A2, A3, A4, A5), B (B1, B2, B3, B4, B5), Bs (Bs1, Bs2, Bs3, Bs4, Bs5) e C (C1, C2, C3, C4, C5) e sei per la categoria D (D1, D2, D3, D4, D5, D6) e Ds (Ds1, Ds2, Ds3, Ds4, Ds5, Ds6).

Nella *categoria A*, che è il livello di inquadramento più basso a cui si accede dall'esterno (L. n. 56/1987 s.m.i.) assolto l'obbligo scolastico, rientrano i lavoratori che ricoprono posizioni di lavoro che richiedono capacità manuali generiche per lo svolgimento di attività semplici con un grado di autonomia esecutiva e responsabilità limitata al corretto svolgimento della propria attività.

Appartengono alla *categoria B*, i lavoratori che ricoprono posizioni di lavoro per le quali sono necessarie conoscenze teoriche di base relative allo svolgimento dei compiti assegnati, capacità manuali e tecniche specifiche riferite alle proprie qualificazioni e specializzazioni professionali nonché autonomia e responsabilità nell'ambito di prescrizioni di massima. I requisiti professionali e culturali per accedere a tale categoria sono eterogenei.

Nel livello *Bs* sono, invece, inquadrati i lavoratori “esperti” che ricoprono posizioni di lavoro che comportano il coordinamento di altri lavoratori con relativa assunzione di responsabilità ovvero che necessitano di una particolare specializzazione.

Appartengono alla *categoria C* i lavoratori che, tendenzialmente in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado, ricoprono posizioni di lavoro che implicano conoscenze teoriche specialistiche di base, nonché esperienza professionale, capacità tecniche elevate, autonomia e responsabilità secondo metodologie definite e rivolte a precisi ambiti di intervento operativo, eventuale coordinamento e controllo di altri operatori con conseguente assunzione di responsabilità dei risultati. All'interno di questa categoria oltre alla suddivisione per profili, è prevista un'ulteriore distinzione a seconda del ruolo: sanitario, tecnico e amministrativo.

Appartengono, infine, alla *categoria D* i lavoratori ai quali, oltre a conoscenze teoriche specialistiche e/o gestionali in relazione ai titoli di studio – di regola il diploma universitario⁹⁰ – e a quelli professionali conseguiti, è richiesta autonomia e responsabilità proprie, capacità organizzative, di coordinamento e gestionali caratterizzate da discrezionalità operativa nell'ambito di strutture operative semplici previste dal modello organizzativo aziendale. I profili professionali sono molteplici e suddivisi, al pari della categoria precedente, per ruoli, ulteriormente articolati per ambiti operativi. Tale categoria oggi rappresenta

⁹⁰Preso atto delle modifiche dei percorsi formativi di livello universitario nonché delle equipollenze previste dalle vigenti disposizioni con riguardo alle denominazioni dei titoli di studio e dei diplomi delle professioni sanitarie e delle assistenti sociali e, altresì, per quanto attiene ai diplomi di laurea richiesti per i collaboratori tecnico – professionali e amministrativo – professionali la dizione “diploma di laurea” richiesto per l'ammissione dall'esterno o dall'interno è automaticamente adeguata alle nuove denominazioni di legge di laurea di primo livello (denominata “laurea”) e di secondo livello (denominata “laurea specialistica”)

il livello di ingresso per i profili del ruolo sanitario (personale infermieristico, tecnico sanitario e della riabilitazione). Oltre al personale di vigilanza e ispezione⁹¹ sussistono poi tutta una serie di profili legati strettamente all'assistenza sociale, ai settori tecnico, informatico e professionale nonché amministrativo, statistico, sociologico e legale a seconda delle esigenze organizzative e funzionali delle aziende e degli enti di appartenenza.

Al pari della *categoria B*, anche per questa, è stato stabilito un ulteriore livello economico - *Ds* - nel quale rientrano i lavoratori che ricoprono posizioni lavorative che, accanto alle conoscenze teoriche specialistiche e/o gestionali, richiedono autonomia e responsabilità dei risultati, ampia discrezionalità operativa, funzioni di direzione e coordinamento, gestione e controllo delle risorse umane, coordinamento dell'attività didattica, iniziative di programmazione e proposta. In questo livello economico i profili sono denominati "esperti": collaboratore professionale sanitario esperto; collaboratore professionale assistente sociale esperto; collaboratore tecnico - professionale esperto; collaboratore amministrativo-professionale esperto.

Nell'ambito della *categoria D* è possibile, poi, istituire posizioni organizzative di particolare complessità caratterizzate da un elevato grado di esperienza e autonomia gestionale⁹²: tali incarichi, conferiti con un provvedimento scritto e motivato⁹³, sono accompagnati da un'indennità di funzione⁹⁴. Le attività svolte sono soggette a periodica valutazione tanto è che in caso di esito negativo, previo contraddittorio con il dipendente anche assistito da un dirigente sindacale o da altra persona di fiducia, l'incarico può essere revocato con conseguente perdita dell'indennità spettante.

Oltre alle posizioni organizzative, nel settore sanitario è prevista altresì l'attribuzione delle cd. "funzioni di coordinamento"⁹⁵ (art. 4, Ccnl 2006-2009), con relativa specifica indennità (art. 10, Ccnl 2000-2001), a favore di coloro che sono in possesso di un master di primo livello in *management* o per le funzioni di coordinamento nonché di una pregressa esperienza professionale di tre anni nella *categoria D* compreso il livello economico *Ds*. Per il conferimento e l'esercizio del coordinamento è valido altresì il certificato di abilitazione alle funzioni direttive nell'assistenza infermieristica, incluso quello rilasciato in base alla precedente normativa.

È opportuno, infine, segnalare che l'articolo 9 del Ccnl 2002-2005 ha

⁹¹Si vedano altresì le dichiarazioni congiunte n. 4 del Ccnl 1998-2001 e n. 1 del Ccnl del 27 gennaio 2001 Ccnl tabelle equiparazione del personale confluito dall'ARPA (Agenzia Regionale per l'Ambiente)

⁹²Cfr. art. 20, *Posizione organizzative e graduazione delle funzioni*, Ccnl 1998-2001.

In materia occorre tenere conto altresì dell'art. 25 d.lgs. n. 150/2009 che, per i fini premiali a cui tende, statuisce che: «1. Le amministrazioni pubbliche favoriscono la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti. 2. La professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisce criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici»

⁹³Cfr. art. 21, *Affidamento degli incarichi per le posizioni organizzative e loro revoca - indennità di funzione*, Ccnl 1998 - 2001 modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), Ccnl 2000 - 2001

⁹⁴Cfr. art. 36, *Misura dell'indennità di funzione*, Ccnl 1998 - 2001 come modificato

⁹⁵Cfr. art. 6 L. n. 43/2006, *Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali* nonché l'Accordo Stato-Regioni del 1/8/2007

previsto la necessità di istituire una “Commissione paritetica per il sistema di classificazione” con il compito di monitorare il sistema in uso nella «prospettiva di pervenire a una semplificazione del sistema per una migliore gestione [...] delle risorse umane anche attraverso [...] l'arricchimento delle attuali declaratorie».

4.5.2. Il comparto dei Ministeri

Come riportano Capano e Gualmini (2006: p. 71), dagli studi sociali relativi ai dipendenti pubblici «emerge un profilo abbastanza tipizzato del burocrate ministeriale. Addestrato e socializzato a una cultura organizzativa e a modalità d'azione di tipo giuridico-formale, poco incline alla mobilità e al cambiamento [...], il dipendente statale italiano è considerato l'emblema del “burocrate classico”».

La classificazione del personale ministeriale (Tab. n. 18) che si basa espressamente, ai sensi dell'articolo 5 del Ccnl 2006 - 2009, sul principio di valorizzazione delle professionalità interne nonché sul criterio di flessibilità nella gestione delle risorse umane, articola (art. 6 Ccnl 2006-2009) il personale in tre distinte aree funzionali corrispondenti alle precedenti aree A (A1, A1S), B (B1, B2, B3, B3S) e C (C1, C1S, C2, C3, C3S). Le aree sono individuate mediante le declaratorie volte a descrivere l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento nell'area di riferimento (v. *infra* § 4.7 Tab. n. 20). Mentre le declaratorie - si specifica - corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per espletare una vasta e diversificata gamma di attività lavorative, i profili professionali definiscono i contenuti tecnici della prestazione lavorativa e le attribuzioni proprie del dipendente attraverso una descrizione sintetica ed esaustiva delle mansioni svolte. Ciascun profilo⁹⁶, prosegue l'articolo 7, comma 2, del Ccnl 2006 - 2009, è unico e si caratterizza per il titolo di studio necessario per l'accesso dall'esterno, nonché per il livello di complessità, responsabilità e autonomia richiesto per lo svolgimento delle mansioni in esso ricomprese. Anche se le amministrazioni, in relazione alle proprie necessità organizzative, possono prevedere l'istituzione di nuovi profili nell'ambito delle proprie dotazioni organiche (art. 9 Ccnl 2006-2009). Per ciascun profilo, in relazione all'arricchimento professionale conseguito dai dipendenti nello svolgimento della propria attività, viene individuato uno specifico sistema di progressioni economiche che si attua mediante l'attribuzione di successive fasce retributive. All'interno di ciascuna area, dunque, sono previste diverse fasce economiche: rispettivamente tre nella prima area, sei nella seconda e sette nella terza (art. 6, comma 8, Ccnl 2006-2009).

Nell'ambito del sistema di classificazione un ruolo fondamentale e primario viene svolto dalla contrattazione di secondo livello. Spetta, infatti, alla contrattazione integrativa⁹⁷ la determinazione dei criteri generali in merito agli

⁹⁶L'art. 16 Ccnl 2006-2009 consente la cd. “flessibilità tra i profili” all'interno dell'area consentendo il passaggio tra diversi profili a parità di livello di accesso e a condizione che i richiedenti siano in possesso dei requisiti culturali e professionali previsti per l'accesso al profilo come delineato nell' “allegato A”

⁹⁷Si vedano per esempio: Ministero della Giustizia (art. 16, *Profili professionali dell'Amministrazione giudiziaria*; art. 17, *Profili professionali dell'Amministrazione penitenziaria*; art. 18, *Profili professionali dell'Amministrazione della giustizia minorile*; art. 19, *Profili professionali degli Archivi notarili* del CCNI 29/7/2010, quadriennio 2006-2009 e relativi allegati); Ministero delle

sviluppi economici all'interno delle aree di cui all'articolo 17 del Ccnl 2006 - 2009 (v. *infra* § 4.6) e l'individuazione dei profili professionali *ex* articolo 8. La lettura specifica dell'"allegato A" del Ccnl 2006-2009 consente di ricostruire le specifiche professionali delle tre distinte aree funzionali.

Nell'*area funzionale prima* sono inquadrati i lavoratori che svolgono attività ausiliarie, ovvero lavoratori che svolgono lavori qualificati richiedenti capacità semplici anche di supporto. A tale area si accede dall'esterno attraverso le procedure di cui alla L. n. 56/1987 e s.m.i. Per lo svolgimento di queste attività e vista la limitata complessità dei problemi da affrontare vengono richieste conoscenze e capacità generali acquisibili assolto l'obbligo scolastico oppure con il diploma di istruzione secondaria di primo grado. Dalla lettura dei CCNI emerge il profilo unico dell'ausiliario.

All'*area funzionale seconda*, invece, appartengono i lavoratori che, nel quadro di indirizzi definiti e in possesso di conoscenze teoriche e pratiche svolgono funzioni specialistiche ovvero svolgono attività che richiedono specifiche conoscenze dei processi operativi e gestionali. Si tratta dunque di prestazioni che richiedono un livello di conoscenze acquisibili con il diploma di scuola media superiore e in relazione alle quali si originano processi e problemi di discreta complessità anche connessi allo svolgimento di attività di tipo esecutivo e istruttorio nel campo amministrativo, tecnico, contabile o nei settori specialistici inerenti alle attività istituzionali. Con riferimento a questa area, dai diversi CCNI sono emerse due tipologie di profili professionali graduate a seconda delle conoscenze e abilità necessarie: l'addetto e l'assistente.

Infine, appartengono all'*area terza* i lavoratori (cd. funzionari) che, nel quadro di indirizzi generali, per la conoscenza dei vari processi gestionali svolgono, nelle unità di livello non dirigenziale a cui sono preposti, funzioni di direzione, coordinamento e controllo di attività di rilevante importanza, ovvero funzioni che si caratterizzano per il loro elevato contenuto specialistico per le quali è richiesto il possesso del diploma di laurea o di laurea specialistica. Da ultimo, nell'ambito dell'Area C - oggi terza area - possono essere conferite ai dipendenti incarichi di elevata responsabilità, autonomia ed esperienza, a cui spetta l'attribuzione di una specifica indennità: sono le cd. posizioni organizzative (art. 18 Ccnl 1998-2001)⁹⁸.

Infrastrutture e dei Trasporti (CCNI del 25/3/2010 sottoscritto definitivamente il 30/9/2010, *Ordinamento professionale del personale delle aree funzionali*); Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (art. 4, *Nuovo ordinamento professionale e profili professionali* del CCNI quadriennio 2006-2009); Ministero dei Beni e delle Attività Culturali (Titolo V, artt. 15 - 25, del CCNI del 21/10/2009); Ministero della Difesa (CCNI del 3/11/2010); Ministero degli Esteri (artt. 8 - 10 e relativo Allegato del CCNI del 16/7/2010); Ministero del Lavoro (Allegati 1 e 2 del CCNI del 4/8/2009)

⁹⁸Si veda altresì l'art. 25 del d.lgs. n. 150/2009 già richiamato

Tabella n. 18 Confronto tra i sistemi classificatori

Precedente sistema classificatorio	Posizioni economiche del precedente sistema	Aree nuovo sistema classificatorio	Fasce retributive
Area A	A1	PRIMA AREA	F1
	A1S		F2
	//		F3
Area B	B1	SECONDA AREA	F1
	B2		F2
	B3		F3
	B3S		F4
	//		F5
	//		F6
Area C	C1	TERZA AREA	F1
	C1S		F2
	C2		F3
	C3		F4
	C3S		F5
	//		F6
	//		F7

Fonte: Tabella B, Ccnl per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007

4.5.3. Il Comparto delle Agenzie Fiscali

Con il d.lgs. n. 300/1999 sono state istituite le quattro Agenzie Fiscali rese operative a partire dal 2001: Entrate, Demanio⁹⁹, Territorio e Dogane. La disciplina contrattuale del comparto in esame trova applicazione poi anche per il personale dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato¹⁰⁰.

La volontà di tradurre «i principi di de-verticalizzazione delle strutture ministeriali e di dislocazione funzionale di attività e servizi al di fuori delle strutture ministeriali ma sempre all'interno dei confini di stato» (Capano, Gualmini, 2006: p. 64), così da valorizzare la specificità propria della pubblica funzione fiscale, può dirsi essere la motivazione posta a base della loro costituzione.

Alle Agenzie Fiscali è riconosciuta personalità giuridica di diritto pubblico ed è attribuita autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale,

⁹⁹Cfr. Con il d.lgs. n. 173/2003 l'Agenzia del Demanio è stata trasformata in ente pubblico economico; limitatamente alla parte che qui interessa si veda l'art. 26 del Ccnl personale impiegatizio e quadro come modificato dall'accordo sindacale del 20/12/2011 che articola il personale per livelli (1; 1*Super*; 2; 3; 4; 5; 6 e Q)

¹⁰⁰Cfr. Art. 23*quater* lett.a) e art. 23*quinqes*, d.l. n. 95/2012: a decorrere dal 1° dicembre 2012 l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e l'Agenzia del Territorio sono incorporate, rispettivamente, nell'Agenzia delle Dogane e nell'Agenzia delle Entrate

organizzativa, contabile e finanziaria.

Per il tema che qui interessa, occorre rimandare al sistema di classificazione del personale che è orientato – come esplicita l'articolo 16 del Ccnl 2002 - 2005 – verso il progressivo miglioramento della funzionalità degli uffici nonchè verso la promozione dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dell'azione amministrativa e dei servizi. Proprio per valorizzare le risorse umane un ruolo importante viene riconosciuto alla formazione continua, strumento fondamentale per l'accrescimento professionale e l'aggiornamento delle competenze.

Anche nelle Agenzie Fiscali il personale risulta essere suddiviso in tre aree¹⁰¹: la *Prima area* – comprendente la *ex* posizione A1; la *Seconda area* – comprendente le *ex* posizioni B1, B2 e B3 e infine la *Terza area* a cui corrispondono le precedenti posizioni C1, C2 e C3.

Le aree (art. 17, Ccnl 2002-2005) sono individuate tramite le declaratorie (v. *infra* § 4.7 Tab. n. 21) atte a descrivere l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento all'interno di ciascuna di esse; sono i profili, poi, a elencare il contenuto professionale delle attribuzioni proprie dell'area di appartenenza. I profili, infatti, individuano le diverse tipologie professionali esistenti nelle Agenzie attraverso una descrizione sintetica ma esaustiva delle mansioni svolte e del livello di professionalità richiesto.

Nella loro definizione la contrattazione integrativa¹⁰² deve tendere alla costituzione di «profili che comprendano al proprio interno attività tra loro simili e riconducibili a una tipologia lavorativa comune, pur nel rispetto della differenziazione dei contenuti tecnici», alla «semplificazione dei contenuti mansionistici attraverso formulazioni ampie ed esaustive che evitino descrizioni dei compiti analitiche o dettagliate», attualizzando le «mansioni in relazione ai processi di ammodernamento [...] e alle nuove tecnologie adottate» (art. 18, comm 4, lett. a); b); c) Ccnl 2002-2005).

Tanto è che, ad esempio, il CCNI applicato all'interno dell'Agenzia delle Entrate concretizza questi principi affermando espressamente come «i profili professionali dell'Agenzia s[ia]no caratterizzati da un'ampia e variegata gamma di compiti in modo da favorire, da un lato, l'impiego flessibile e dinamico delle risorse e promuovere, dall'altro, processi di valorizzazione professionale e crescita motivazionale attraverso l'ampliamento e l'arricchimento delle competenze e lo sviluppo e la realizzazione delle potenzialità».

Sulla falsariga del sistema contrattato nel comparto dei Ministeri, per le Agenzie Fiscali il Ccnl prevede che nella *Prima area funzionale* rientrino quei lavoratori (cd. ausiliari) che svolgono attività ausiliarie o operazioni richiedenti capacità e conoscenze semplici che il soggetto si desume possedere una volta assolto l'obbligo scolastico. Si accede a quest'area, al pari di quanto riscontrato per gli altri comparti, nel rispetto delle procedure di cui alla L. n. 56/1987 s.m.i.

Nella *Seconda area funzionale*, invece, sono inquadrati coloro che, nel quadro di indirizzi definiti e in possesso di conoscenze teoriche e pratiche, sanno svolgere attività operative che richiedono specifiche conoscenze dei processi operativi e

¹⁰¹Si veda l' "Allegato A" del Ccnl 2002-2005

¹⁰²Per l'Agenzie delle Entrate si veda l' "Allegato A" del CCNI 2002-2005 del 18/12/2006; per l'Agenzia delle Dogane si veda l' "Allegato 1" alla Determinazione n. 30554 dell'11/11/2011; per l'Agenzia del Territorio si veda il CCNI del 2/08/2007

gestionali ovvero funzioni specialistiche. Tanto è che tra le specifiche professionali richieste rientrano il possesso di conoscenze tecniche inerenti allo svolgimento dei compiti assegnati, capacità manuali e/o tecniche riferite alla propria qualificazione e/o specializzazione, una discreta complessità dei processi e delle problematiche da gestire, autonomia *esecutiva* (corsivo nel testo del contratto) e responsabilità nell'ambito delle prescrizioni di massima e/o secondo metodologie definite nonché capacità di coordinamento di unità operative *interne* (corsivo nel testo del contratto) con responsabilità dei risultati. L'accesso all'area avviene dall'esterno mediante le procedure previste dalla L. n. 56/87 s.m.i. per i profili per i quali la contrattazione integrativa ha previsto come requisito culturale il diploma di istruzione secondaria di primo grado; il pubblico concorso, per tutti gli altri profili. L'accesso dall'interno, invece, avviene con il passaggio dalla prima area funzionale alla seconda con le modalità previste dall'articolo 23, *Passaggi tra le aree*, del Ccnl 2002-2005¹⁰³.

Si deduce, da ultimo, che appartengono alla *Terza area funzionale* i lavoratori (cd. funzionari) che, nel quadro di indirizzi generali, per la conoscenza dei vari processi gestionali, svolgono, nelle unità di livello non dirigenziale a cui sono preposti, funzioni di direzione, coordinamento e controllo di attività rilevanti, ovvero lavoratori che svolgono funzioni che si caratterizzano per il loro elevato contenuto specialistico.

L'accesso all'area in questione avviene dall'esterno - mediante pubblico concorso - oppure dall'interno con il passaggio dalla Seconda area al livello iniziale della Terza secondo le modalità previste dall'articolo 23 citato.

Nell'ambito della *Terza area* possono, poi, essere attribuiti ai dipendenti ivi inseriti incarichi di natura organizzativa o professionale richiedenti lo svolgimento di compiti di elevata responsabilità e alta professionalità¹⁰⁴. Gli incarichi di posizione organizzativa e professionale sono conferiti con atto scritto e motivato, hanno durata annuale, comportano l'erogazione di una indennità di posizione e possono essere rinnovati o revocati; la revoca è correlata all'inosservanza delle direttive contenute nell'atto di conferimento, a mutamenti organizzativi o all'accertamento di risultati negativi¹⁰⁵.

4.5.4. Il comparto degli E.p.n.e.

Gli enti pubblici non economici possono essere intesi come quelle strutture atte a gestire specifici servizi o a tutelare interessi pubblici senza alcuno scopo di lucro (Capano, Gualmini, 2006: p. 120). Sono enti a vocazione tecnica volti a erogare servizi pubblici - si pensi agli enti previdenziali - oppure a realizzare progetti di sviluppo e innovazione - come il CNR e l'ENEA - o poiché dotati di funzione regolativa, a tutelare determinati interessi pubblici - ACI - ma anche indirizzati alla programmazione di attività turistiche, sportive e del tempo libero o di assistenza, come il CONI, il CAI o la Croce Rossa Italiana¹⁰⁶ (Capano, Gualmini,

¹⁰³Si veda però necessariamente l'art. 24 d.lgs. n. 150/2009 (v. *infra* § 4.6)

¹⁰⁴Si veda l'art. 25 d.lgs. n. 150/2009 già richiamato

¹⁰⁵Si rimanda agli artt. 26, *Posizione organizzative e professionali*, 27, *Conferimento e revoca delle posizioni organizzative e professionali*, e 28, *Retribuzione di posizione e di risultato* Ccnl 2002 - 2005

¹⁰⁶Cfr. d.lgs. n. 178/2012, *Riorganizzazione dell'Associazione Italiana della Croce Rossa*

2006).

Da una simile panoramica si deduce agilmente come il comparto in esame ricomprenda in sé una piattaforma eterogenea di enti posti in funzione ausiliaria e strumentale rispetto allo Stato e per questo definiti parastato.

Nello specifico sono ricompresi in tale comparto tutti i lavoratori dipendenti di¹⁰⁷:

- a) Enti di cui alla L. n. 70/1975 s.m.i., compreso l'Istituto nazionale per il commercio con l'estero (ICE)¹⁰⁸ - a eccezione di quelli espressamente indicati nell'articolo 6¹⁰⁹, nonché dagli ulteriori enti pubblici non economici comunque sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato;
- b) Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP)¹¹⁰ e dall'Istituto di previdenza del settore marittimo (IPSEMA)¹¹¹;
- c) Ordini e collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali;
- d) Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)¹¹²;
- e) Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Agenzia per le ONLUS), istituita con DPCM 26 settembre 2000¹¹³.

Su tale originaria articolazione hanno inciso significativamente le leggi di contenimento della spesa pubblica adottate nel corso degli ultimi anni (v. Parte III § 3.2).

Comunque, per la ricostruzione della disciplina di cornice relativa al sistema di classificazione e inquadramento occorre rifarsi agli articoli dal 5 al 22 del Ccnl 2006 – 2009. Con l'ultimo rinnovo contrattuale si è, infatti, riformato il precedente sistema con l'obiettivo, da un lato, di valorizzare le professionalità interne e garantire prestazioni di elevata qualità e dall'altro di promuovere la flessibilità nella gestione delle risorse umane alla luce della quale gioca un ruolo primario la formazione continua: a ben guardare, si è ripreso quasi letteralmente quanto statuito dal Ccnl del Comparto dei Ministeri.

L'attuale sistema di classificazione - "Allegato A" al Ccnl del 1° ottobre 2007

¹⁰⁷Cfr. art. 4 Ccnq per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009

¹⁰⁸L'art. 14, comma 17, del d.l. n. 98/2011 ha disposta la soppressione dell'ICE con trasferimento di funzioni e risorse al Ministero dello sviluppo economico. Con il successivo d.l. n. 201/2011, convertito nella L. n. 214/2011, è stata istituita l'"ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane". Per un'analisi più approfondita degli enti e degli organismi soppressi si rimanda a:

www.governo.it/GovernoInforma/spending_review/direttrice_enti.html

¹⁰⁹L'articolo richiamato si riferisce espressamente al personale straordinario da assumere temporaneamente per esigenze di carattere eccezionale da motivarsi adeguatamente

¹¹⁰Cfr. Il d.l. n. 201/2012 abolisce l'Inpdap e l'Enpals con conseguente attribuzione delle rispettive funzioni e personale all'Inps che si è sostituito così in tutti i loro rapporti attivi e passivi

¹¹¹Cfr. L'art. 7 del d.l. n. 78/2010 ha stabilito, tra gli altri, la soppressione dell'IPSEMA - l'Istituto nazionale di previdenza per il settore marittimo - dell'IPOST - Istituto Postelegrafonici - e dell'ENAPPSMSAD - Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori, scultori, musicisti, scrittori e autori drammatici - le cui funzioni sono state attribuite all'INAIL o all'INPS

¹¹²Cfr. L'art. 12, comma 7, d.l. n. 95/2012 ha previsto il riordino dell'Agenzia assoggettata alla vigilanza del Ministero delle Politiche agricole

¹¹³Cfr. il d.l. n. 16/2012 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 44/2012 ha disposto la soppressione dell'Agenzia i cui compiti e funzioni sono stati trasferiti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

- tramite il quale si sono accorpate le precedenti qualifiche funzionali, risulta essere articolato in tre aree: A, B e C.

Queste sono individuate mediante le declaratorie (v. *infra* § 4.7 Tab. n. 22) che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per procedere all'inquadramento nell'area stessa e all'interno delle quali vengono contemplate posizioni economiche differenti. I profili collocati nelle diverse aree rappresentano, in altre parole, i contenuti professionali delle attribuzioni proprie dell'area di appartenenza (art. 6 Ccnl 2006-2009) e sono istituiti dagli enti previa contrattazione integrativa di livello nazionale o di sede unica (artt. 8 e 22 Ccnl 2006-2009). All'interno del nuovo sistema è possibile poi procedere con sviluppi economici all'interno delle aree e/o con progressioni tra le stesse (art. 11 Ccnl 2006-2009).

L'*area A* comprende professionalità riferite ad attività di supporto che non comportano particolari valutazioni di merito e per le quali è sufficiente aver assolto l'obbligo scolastico. Si tratta, stando all'esemplificazione dei profili, di lavoratori che provvedono ad attività prevalentemente esecutive o di carattere tecnico-manuale comportanti, ad esempio, l'uso e la manutenzione ordinaria di strumenti e arnesi di lavoro. In questa area è ricompreso poi anche il personale addetto agli archivi, anche informatici, o adibito alla guida di veicoli e al trasporto di persone o cose.

All'*area B*, invece, appartengono quei lavoratori che strutturalmente inseriti nel processo produttivo e nei sistemi di erogazione dei servizi ne svolgono fasi e/o fasce di attività nell'ambito di direttive di massima e di procedure predeterminate anche attraverso la gestione di strumentazioni tecnologiche.

Tale personale non solo è chiamato a valutare nel merito i casi concreti e a interpretare le istruzioni operative ma anche a rispondere dei risultati relativi al proprio contesto di lavoro. Si tratta di lavoratori che sono in grado di eseguire tutte le attività lavorative connesse all'area cui sono adibiti e di intervenire nelle diverse fasi presidiate gestendo altresì relazioni dirette con l'utenza nonché sono in grado di svolgere, anche in collaborazione con altri addetti, attività istruttoria nel campo amministrativo, tecnico e contabile. Per lo svolgimento di tali prestazioni è richiesto, pertanto, il possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado ed eventuali titoli professionali o abilitazioni per lo svolgimento delle attività affidate.

Sono inquadrati, infine, nell'*area C* i lavoratori in grado di assicurare il presidio di importanti e diversi processi ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti, assicurando la qualità dei servizi e dei risultati, la circolarità delle comunicazioni, l'integrazione/facilitazione dei processi, la consulenza specialistica, l'ottimizzazione delle risorse affidate, pure attraverso la responsabilità diretta di moduli e strutture organizzative. Essi esplicano, ad esempio, funzioni specialistiche informatiche, tecniche, di vigilanza ispettiva e di collaborazione sanitaria. Si evince facilmente come si tratti, in altre parole, di lavoratori in possesso di elevate conoscenze teorico-pratiche.

Analogamente ai precedenti comparti analizzati, anche al personale inquadrato nell'*area C* è possibile conferire, con atto scritto e motivato, incarichi che comportano l'attribuzione di specifica indennità di posizione organizzativa¹¹⁴ (artt. 16 e 17 Ccnl 2006 - 2009).

¹¹⁴Si veda anche l'art. 25 d.lgs. n. 150/2009 già richiamato

Gli enti possono però, previa contrattazione integrativa¹¹⁵, avviare progetti di innovazione organizzativa in relazione ai quali individuare posizioni di lavoro di elevata professionalità. Ai dipendenti appartenenti all'*area C* possono essere, infatti, conferiti incarichi - non cumulabili con quelli di cui all'articolo 17 - di natura temporanea per uno o due anni rinnovabili a contenuto organizzativo o professionale per la direzione e la gestione di strutture organizzative complesse, per funzioni di alta specializzazione o di ampia responsabilità con elevata autonomia e attività di coordinamento sui processi affidati. A questi dipendenti è riconosciuta, oltre al trattamento economico previsto per l'area di appartenenza, una retribuzione di posizione che viene stabilita da ciascun ente (artt. 18, 19 e 20 Ccnl 2006-2009).

4.5.6. Il comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali

Il comparto in oggetto, che è formato da un insieme eterogeneo di enti in cui è il territorio a costituire il minimo comun denominatore, raggruppa tutto il personale dipendente¹¹⁶ - che come si è avuto già modo di sottolineare (v. Parte I § 1.3) costituisce numericamente, all'interno del settore pubblico, una porzione significativa dopo la scuola e il SSN - non solo delle Regioni, degli ex Istituti autonomi per le case popolari comunque denominati, dei Comuni e delle Province ma altresì delle Comunità Montane e collinari, dei Consorzi e delle Unioni di Comuni¹¹⁷ e comprensori, delle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ex IPAB), delle Università agrarie e associazioni agrarie dipendenti dagli EE.LL., delle Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, delle autorità di bacino ai sensi della L. n. 584/1994, dell'Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali¹¹⁸ e della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale (SSPAL)¹¹⁹.

Secondo il sistema di classificazione vigente il personale dipendente, a esclusione di quello con qualifica dirigenziale, viene classificato, alla luce delle declaratorie contenute nell' "Allegato A" del CCNL del 31 marzo 1999 (v. *infra* § 4.7 Tab. n. 23), in base a quattro categorie: A, B, C e D. Ciascuna delle quali, a sua volta, è articolata in più posizioni economiche: cinque per la categoria A (A1, A2, A3, A4, A5), sette per la categoria B (B1, B2, B3, B4, B5, B6, B7), rispettivamente cinque (C1, C2, C3, C4, C5) e sei (D1, D2, D3, D4, D5, D6) per le restanti¹²⁰.

Agli enti¹²¹, però, in relazione al proprio modello organizzativo, è

¹¹⁵Si rimanda all'art. 4, comma 3, lett. a) Ccnl 1998 - 2001 come modificato dall'art. 5 Ccnl 2002-2005 e dall'art. 4 Ccnl 2006 - 2009, *Oggetto e contenuti della contrattazione integrativa*

¹¹⁶Il d.lgs. n. 267/2000, *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, è da annoverare tra le fonti che disciplinano l'ordinamento e gli uffici del personale all'interno degli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane e isolate, Unioni di Comuni e Consorzi): Titolo IV, Capo I

¹¹⁷L'art. 13 Ccnl 2002 - 2005 enuclea la disciplina relativa alla gestione delle risorse umane all'interno delle Unioni di Comuni mentre il successivo art. 14 l'utilizzo di personale a tempo parziale mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza

¹¹⁸Con il d.l. n. 78/2010 è stata disposta la soppressione dell'Agenzia a cui è subentrato, a titolo universale, il Ministero dell'Interno

¹¹⁹Cfr. art. 9 Ccnq per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009

¹²⁰Cfr. art. 35, *Integrazione delle posizioni economiche*, Ccnl 2002-2005

¹²¹Con parere del 5/06/2011 l'Aran ha sottolineato come trattandosi di «attività tipica di gestione,

riconosciuta la possibilità di identificare - utilizzando in via analogica i contenuti delle mansioni indicate nell' "Allegato A" - i profili professionali non individuati in quello o aventi contenuti diversi: tali nuovi profili devono comunque essere collocati nelle corrispondenti categorie nel rispetto delle declaratorie.

Secondo il sistema di classificazione vigente, dunque, rientrano nella *categoria A* i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da conoscenze operative generali o con contenuti di tipo ausiliario: le prestazioni lavorative profilano, infatti, problematiche semplici implicanti relazioni organizzative di tipo interno basate sull'interazione tra pochi soggetti.

Alla *categoria B* appartengono i lavoratori in possesso di buone conoscenze specialistiche in grado di svolgere attività di discreta complessità con responsabilità dei risultati parziali rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi e capaci di relazionarsi direttamente con gli utenti.

La *categoria C* si riferisce, invece, a quei lavoratori in grado, anche coordinando altri addetti, di provvedere relativamente all'unità di appartenenza alla gestione dei rapporti con tutte le tipologie di utenza o che siano in grado di svolgere attività istruttoria nel campo amministrativo o tecnico-contabile attraverso la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati.

Nella *categoria D* sono, infine, inquadrati i lavoratori che abbiano elevate conoscenze plurispecialistiche, la cui base teorica è stata acquisita con una laurea breve o il diploma di laurea¹²², e un grado di esperienza pluriennale. Sono responsabili dei risultati inerenti a problemi di elevata complessità riferiti a importanti e diversi processi produttivo/amministrativi e pongono in essere relazioni organizzative interne di natura negoziale e complessa nonché relazioni esterne dirette sia con altre istituzioni - anche svolgendo funzioni di rappresentanza istituzionale - sia con gli utenti.

Nell'ambito di questa categoria apicale è riconosciuta, quale strumento di valorizzazione delle professionalità¹²³, l'attribuzione di incarichi a termine - conferiti, con atto scritto e motivato, dai dirigenti per un periodo massimo non superiore ai cinque anni rinnovabili - con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato (artt. 8, 9 e 10 Ccnl del 31/03/1999, art. 8 Ccnl 2000-2001, art. 10 Ccnl 2002-2005). Negli enti privi di personale con qualifica dirigenziale ai responsabili delle strutture apicali è riconosciuta la titolarità delle posizioni organizzative di cui all'articolo 8 richiamato (art. 15 Ccnl 2002-2005).

Il contratto collettivo rileva poi la specificità della polizia locale, quale servizio di polizia dei comuni e delle province, tanto da dedicare a essa un capo specifico: Titolo III, Capo III del Ccnl 2002-2005. Le parti hanno infatti concordato, nel rispetto della L. n. 65/1986 cd. *Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale*, di salvaguardare la piena autonomia organizzativa dei corpi di polizia locale sia con riferimento ai compiti tecnico-operativi che riguardo al loro

le declaratorie professionali dovranno essere definite dal dirigente (o dal responsabile del servizio) competente in base all'ordinamento dell'ente che vi provvede con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001»

¹²²Con dichiarazione congiunta n. 1 del Ccnl 2000-2001 le parti hanno concordato nel confermare che il diploma di scuola media superiore possa essere richiesto per l'accesso dall'esterno solo per i profili collocati nella categoria C e che il diploma di laurea o laurea specialistica o laurea breve possa essere richiesto per la categoria D

¹²³In materia occorre rimandare altresì all'art. 25 d.lgs. n. 150/2009 già richiamato

assetto organizzativo interno sottolineando però la diretta dipendenza funzionale del responsabile del corpo o del servizio dal capo dell'amministrazione.

Anche al personale docente delle scuole materne, a quello educativo degli asili nido o comunque operante all'interno di istituti scolastici gestiti dagli enti locali sono dedicate una serie di specifiche disposizioni (artt. 30, 31, 32, 32 bis, 33 e 34 Ccnl del 14 settembre 2000).

4.6. Le progressioni

Mentre il sistema per qualifiche «non consentiva alcuna progressione stipendiale e di carriera se non per mezzo della partecipazione a un concorso, l'attuale sistema [di inquadramento] consente una duplice progressione»: economica e di carriera (Laperuta, 2009).

Sul sistema è recentemente intervenuto, con lo scopo di eliminare ogni automatismo ovvero ogni avanzamento automatico essenzialmente basato sulla mera anzianità di servizio, il d.lgs. n. 150/2009 (v. Parte III) il cui sistema premiale, finalizzato alla cultura del merito e del risultato - per alcuni improntato a una «concezione darwiniana» (Corti, Sartori, 2010) - ha risposto all'esigenza di «progettare e attivare procedure per le progressioni di carriera e per le riqualificazioni che, [...fossero] attente da un lato ad acquisire e valorizzare le professionalità necessarie a un'amministrazione moderna [...], dall'altro a soddisfare le aspettative e i percorsi di sviluppo della carriera dei propri dipendenti[...], a maggior ragione in un contesto caratterizzato da risorse scarse e da frequenti divieti ad assumere».¹²⁴

Il comma 1bis dell'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. ha disposto, infatti, che *le progressioni all'interno della stessa area debbano avvenire secondo principi di selettività* (corsivo mio) attraverso l'attribuzione di fasce di merito, mentre *le progressioni fra le aree per il tramite di un concorso pubblico* (corsivo mio), ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno (TAR Cagliari, 25 novembre 2011 n. 1140), una riserva di posti non superiore al 50% di quelli messi a concorso.

Non solo. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni è rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore.

Inoltre, per l'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali è definita una quota di accesso nel limite del 50% da riservare a concorso pubblico sulla base di un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

¹²⁴Cfr. AA.VV., *Pianificare l'organizzazione, i fabbisogni e le culture*, PCM – Dipartimento Funzione pubblica, Roma 2004

4.6.1. Progressioni economiche

Per quanto concerne le progressioni economiche - ovvero il passaggio di carattere esclusivamente economico¹²⁵ all'interno della stessa area funzionale o categoria - l'articolo 23 del decreto Brunetta stabilisce che queste devono essere attribuite, in modo selettivo, a una quota limitata di dipendenti in relazione allo sviluppo delle competenze professionali e ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione, tanto che la collocazione, per tre anni consecutivi ovvero per cinque annualità anche non consecutive, nella fascia di merito alta, ai sensi dell'articolo 19 del d.lgs. n. 150 (v. Parte III), costituisce titolo prioritario a fini attributivi.

Le pubbliche amministrazioni sono tenute, dunque, a riconoscere in modo selettivo le progressioni economiche, di cui all'articolo 52, comma 1 *bis*, del d.lgs. n. 165/2001, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili. Benché l'articolo 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, dopo la riforma del 2009, disponga che nella materia relativa alle progressioni economiche la contrattazione collettiva sia consentita negli esclusivi limiti posti dalla legge.

Nel comparto della Sanità Pubblica, l'articolo 35 del Ccnl 1998-2001 come modificato dai Ccnl successivi, prevede che la progressione economica si attivi con la stipulazione del contratto collettivo integrativo sulla base di una serie di criteri che la stessa contrattazione di secondo livello è autorizzata a integrare.

Per i passaggi alla prima, seconda e terza fascia occorre considerare le prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale tenendo conto anche dell'impegno e della qualità manifestati dal lavoratore; mentre per i passaggi all'ultima fascia è necessario rilevare altresì l'impegno espresso anche in attività di tutoraggio e inserimento lavorativo dei neoassunti, la qualità della prestazione con riferimento ai rapporti con l'utenza, il grado di coinvolgimento, adattamento, partecipazione al processo produttivo, la disponibilità dimostrata a forme di mobilità programmata per l'effettuazione di esperienze professionali plurime alle tipologie operative del profilo di appartenenza nonché l'iniziativa personale e la capacità di proporre soluzioni innovative o migliorative in merito all'organizzazione del lavoro.

Per il passaggio da una fascia retributiva a quella immediatamente successiva è poi lo stesso articolo 35, comma 4, a fissare per tutti i lavoratori una data di decorrenza - il 1° gennaio di ogni anno - a cui si accompagna un periodo minimo di permanenza nella posizione economica pari a ventiquattro mesi.

Nel comparto dei Ministeri, invece, l'articolo 17 del Ccnl 2006 - 2009 sottolinea espressamente come alla maggior flessibilità del sistema di

¹²⁵Ai sensi dell'art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010: «per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio [...] non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010». Con Circ. n. 12/2011 la RGS, con riferimento a tale comma, dispone di considerare oltre al trattamento fondamentale (stipendio, tredicesima, IIS e Ria) le componenti del trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo (indennità di amministrazione, retribuzione di posizione fissa e variabile, indennità pensionabile, indennità operative...) al netto degli eventi straordinari (maternità, malattia...) Vanno inclusi, in quanto di competenza del 2010, gli effetti economici delle progressioni all'interno delle aree derivanti da accordi sindacali definiti nel corso del 2010 e che abbiano decorrenza da quell'anno.

Per una maggiore contestualizzazione dell'argomento si veda altresì la Parte III § 3.2

classificazione debba corrispondere, all'interno delle singole aree e a scendere all'interno di ciascun profilo, un articolato sistema di sviluppo economico connesso al diverso grado di abilità professionale progressivamente acquisito dai dipendenti. Anche qui, lo sviluppo economico si attua mediante contrattazione integrativa – nei limiti delle risorse finanziarie esistenti e disponibili nel Fondo unico di amministrazione¹²⁶ - la quale può integrare i criteri meritocratici (esperienza professionale maturata; titoli di studio, culturali e pubblicazioni; percorsi formativi con esame finale) e le procedure dettate dall'articolo 18 del Ccnl 2006-2009 per consentire l'attribuzione della fascia economica successiva a quella di permanenza. I passaggi avvengono per tutti i lavoratori, compresi quelli titolari di posizione organizzativa o professionale, con decorrenza dal 1° gennaio e la permanenza nella fascia attribuita non può essere inferiore ai due anni. In caso di progressione economica, comunque, spetta oltre al trattamento tabellare proprio della fascia retributiva successiva anche l'indennità di amministrazione a essa correlata (art. 19 Ccnl 2006-2009).

Vengono, però, esclusi dagli sviluppi economici i dipendenti che nel biennio precedente siano stati assoggettati a provvedimento disciplinare – eccezion fatta per quello sanzionato con la multa - o che siano stati interessati da misure cautelari di sospensione dal servizio a meno che il procedimento penale pendente non si sia concluso con l'assoluzione almeno in primo grado.

Nelle Agenzie Fiscali è l'articolo 82 del Ccnl 2002-2005 come modificato successivamente, a stabilire, sulla falsariga del comparto ministeriale, che alla maggior flessibilità del sistema classificatorio del personale debba corrispondere un articolato sistema di sviluppo economico correlato al diverso grado di abilità professionale acquisito dal lavoratore.

Anche in questo comparto la disciplina degli sviluppi economici è rimessa alla contrattazione di secondo livello tenuto conto della normativa di cornice dettata dal contratto nazionale. I passaggi, che devono avvenire sulla base di criteri oggettivi di valutazione già richiamati per il comparto dei Ministeri, avvengono per tutti i lavoratori a decorrere dal 1° gennaio di ogni anno: sarà poi la contrattazione integrativa a definire la permanenza nella fascia attribuita; a differenza dei Ministeri però qui il Ccnl non detta un periodo minimo. Certo è che tutti i criteri selettivi usati debbono essere equamente valutati anche attraverso una loro combinazione e ponderazione così da evitare la prevalenza dell'uno sull'altro.

Per il personale degli enti pubblici non economici analogamente a quanto già segnalato per i due comparti precedenti, è previsto un sistema di sviluppi economici all'interno delle singole aree che tenga conto della progressiva capacità professionale maturata. I criteri e le procedure devono essere definiti nel contratto integrativo di livello nazionale o di sede unica (art. 12 Ccnl 2006-2009) che può integrare quelli stabiliti a livello di contrattazione collettiva nazionale: livello di esperienza maturato e competenze professionali acquisite, titoli culturali e professionali posseduti nonché specifici percorsi formativi e di apprendimento professionale accompagnati da valutazione finale. Questi fattori oggettivi, chiamati a garantire una effettiva selettività, devono venire tra loro combinati e ponderati così da evitare che l'esperienza professionale sia identificata con il mero tempo di permanenza nei livelli economici (art. 13 Ccnl 2006-2009). I passaggi avvengono

¹²⁶Cfr. art. 32 Ccnl 1998-2001 come integrato

per tutti i lavoratori dal 1° gennaio di ciascun anno anche se ne sono esclusi i dipendenti sottoposti nel biennio precedente a provvedimento disciplinare - tranne quello sanzionato con la multa - o sospesi dal servizio a meno che il procedimento penale pendente non si sia concluso con l'assoluzione almeno in primo grado (art. 13, comma 5).

Per quanto riguarda, infine, il comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali, l'articolo 5 del Ccnl del 31 marzo 1999 afferma che per aversi progressione economica o orizzontale è necessario considerare alcuni specifici criteri. Per i passaggi nell'ambito della *categoria A* e per quelli alla prima posizione economica successiva ai trattamenti tabellari iniziali delle *categorie B* e *C* si deve valutare l'esperienza acquisita e l'arricchimento professionale conseguente agli interventi formativi e di aggiornamento collegati alle attività lavorative e ai processi di riorganizzazione, all'impegno e alla qualità della prestazione individuale. Per i passaggi all'ultima posizione economica delle *categorie B* e *C* nonché per la progressione all'interno della *categoria D*, invece, occorre tener conto, anche disgiuntamente, dell'impegno e della qualità delle prestazioni svolte con particolare riferimento ai rapporti con l'utenza, del grado di coinvolgimento, della capacità di adattamento e della partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità all'interno dei processi lavorativi nonché dell'iniziativa personale e della capacità di proporre soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro.

4.6.2. Progressioni di carriera

Si considerano, invece, progressioni di carriera¹²⁷ i passaggi - espressione dello sviluppo professionale del dipendente - tra le diverse aree funzionali. Si verifica, in altri termini, non solo un progresso di ordine economico ma anche una modifica nello *status* del lavoratore in quanto questi accede a un nuovo posto all'interno dell'organico. Trattandosi, dunque, di assunzione a tutti gli effetti, la C. Cass. Sez. Un. con sentenza, 15 ottobre 2003, n. 15403¹²⁸ rientrando nel solco già tracciato dai giudici costituzionali, ha ritenuto ricomprese nella competenza del giudice amministrativo «le procedure concorsuali finalizzate a promuovere il personale già assunto a una fascia o area superiore [...]».

Dal 1° gennaio 2010¹²⁹, le pubbliche amministrazioni, sono tenute a coprire i posti resi disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici¹³⁰, con

¹²⁷Ai sensi dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010: «per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». Anche qui la Circ. della RGS n. 12/2011 precisa che l'espressione "progressioni di carriera comunque denominate" si riferisce anche ai passaggi all'interno delle aree/categorie.

Fa ulteriore chiarezza sul punto la pronuncia della Corte dei Conti Sez. Un. del 24/10/2012: «le progressioni economiche orizzontali, previste dall'art. 23 del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, ricadono nell'ambito delle "progressioni di carriera comunque denominate", e, dunque, nel regime giuridico ed economico di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego previsto dall'art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, nella l. 30 luglio 2010 n. 122»

¹²⁸D&G, 2003, 40, 14 con nota di Minniti. In senso conforme C. Cass. Sez.Un. (ord.), 26 maggio 2004, n. 10183

¹²⁹Si veda altresì l'art. 31, *Norme per gli Enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale*, d.lgs. n. 150/2009

¹³⁰Cfr. C. Cost. con sentenza 24 luglio 2003 n. 274 aveva rilevato che: «in base all'art 97 cost.

riserva non superiore al 50%¹³¹ a favore del personale interno (art. 24 d.lgs. n. 150/2009).

Dunque secondo le norme di legge per le progressioni tra le aree è sempre necessario espletare un concorso pubblico pur con una quota di riserva di posti a favore del personale interno che sia in possesso del titolo di studio richiesto agli esterni. L'attribuzione di posti riservati a personale già in servizio riveste un fine specifico: è volta a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, seppur beninteso, in relazione alle specifiche esigenze espresse dalle amministrazioni. Anche per le progressioni di carriera vige poi la regola secondo cui costituisce titolo rilevante la collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi ovvero per cinque annualità anche non consecutive.

Con riferimento alla progressione professionale, pertanto, il concorso assurge per legge a regola generale (Cecconi, 2011) anche se Sgarbi (2008) ha fatto notare come la fonte legale ribadisca più che altro principi già posti dai Ccnl o individuati dalla giurisprudenza.

A ben guardare, infatti, tutti i Ccnl analizzati richiamano, in maniera più o meno espressa, l'importanza e la necessità di non considerare per le progressioni la mera anzianità di servizio o altri riconoscimenti puramente formali nell'ottica di una effettiva selettività verso la piena valorizzazione delle capacità e delle competenze reali di ogni singolo dipendente.

4.7. Griglie riassuntive

«In tema di inquadramento, la riforma introdotta dalle norme raccolte nel d.lgs. n. 165/2001, ha, da un lato, previsto direttamente la nozione di area, quale insieme di posizioni professionali associato a plurime qualifiche, anche di diverso livello, ma connotate da elementi di omogeneità; dall'altro, ha affidato l'intera materia degli inquadramenti allo speciale sistema di contrattazione collettiva nel settore pubblico. [...] La disciplina legale della classificazione dei lavoratori pubblici contrattualizzati ha carattere speciale rispetto a quella dettata dal codice civile e il sistema di inquadramento per aree sostituisce quello per categorie, di cui all'art. 2095 c.c., che parimenti può accorpate più qualifiche» (C. Cass., 2 settembre 2008, n. 22055 in *D&G* 2008).

I sistemi di classificazione del personale delineati dai Ccnl attualmente vigenti prevedono tre (Ministeri, Agenzie Fiscali, E.p.n.e) o al massimo quattro (Sanità Pubblica, Regioni e Autonomie Locali) aree di inquadramento articolate in

*l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza; e, pertanto, sono in contrasto col succitato art. 97 cost. le norme che prevedono scivolamenti automatici verso posizioni superiori o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti». In senso conforme, ex multis: C. Cost., 20 luglio 1994, n. 313; C. Cost., 4 gennaio 1999, n. 1; C. Cost., 16 maggio 2002, n. 194; C. Cost., 29 maggio 2002, n. 218; e C. Cost., 23 luglio 2002, n. 373 in *www.dejure.it**

¹³¹Cfr. Corte Conti Sez. autonomie, 29 aprile 2010, n. 10 «con riferimento agli enti locali, l'applicabilità dell'art. 62 del decreto legislativo n. 150/2009, nella parte in cui stabilisce che le progressioni fra aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma la possibilità di una riserva di posti non superiore al 50% al personale interno comunque in possesso dei titoli, decorre dal 1 gennaio 2010. L'articolo 91 T.U.E.L., nella parte in cui prevede concorsi interamente riservati al personale dipendente, deve ritenersi pertanto abrogato»

diverse fasce retributive. Per ciascuna categoria o area viene fornita una specifica declaratoria professionale che individua le competenze, le conoscenze e le capacità richieste al singolo dipendente per porre in essere i compiti inerenti la prestazione lavorativa. Le griglie¹³² che seguono non sempre riproducono il testo letterale dell'articolato contrattuale ma intendono consentire una comprensione agevole delle caratteristiche peculiari dei comparti analizzati nelle pagine precedenti.

Tutte le tabelle iniziano dalla categoria o area più bassa nella quale si richiede lo svolgimento di mansioni semplici prive di particolari responsabilità e arrivano alla categoria/area più elevata che ricomprende in sé anche profili apicali, per non dire, pre-dirigenziali. È bene, però, evidenziare come le posizioni organizzative (C. Cass., 5 luglio 2005, n. 14193), nonostante «la forte analogia [con] gli incarichi dirigenziali, costituiscano sì una distinta disciplina ma non un inquadramento formale e definitivo» (Matteini, 2005).

La dottrina sembra identificare, comunque, tre modelli: “rigido” proprio del comparto sanitario, “generico” dei Ministeri, “flessibile” quello degli enti locali (Pecoraro, 2011; Vendramin, 2009). In altre parole, l'ordinamento definito in sede contrattuale va a “istituzionalizzare” il mercato del lavoro interno così come contrattato tra le parti (Ruffini, 1996).

¹³²Utili sono altresì le tavole sinottiche presentate da E. Gagnoli, *Le qualifiche nei nuovi contratti: il reinquadramento e la fase transitoria* in *LPA*, 1999, 1, 93

Tabella n. 19 Analisi delle declaratorie comparto Sanità Pubblica

Categoria	Conoscenze	Responsabilità	Capacità
A	Conoscenze teoriche semplici (assolvimento dell'obbligo scolastico o diploma di istruzione secondaria di 1°)	Autonomia e responsabilità nell'ambito delle istruzioni fornite	Manuali generiche
Profili professionali: ausiliario specializzato, commesso			
B	Conoscenze teoriche di base. (diploma di istruzione secondaria di 1° o, se necessari, speciali titoli o attestati)	Autonomia e responsabilità nell'ambito di prescrizioni di massima	Manuali e tecniche specifiche
Livello Bs: coordinamento di altri lavoratori, assunzione di responsabilità del loro operato o particolari specializzazioni richieste			
Profili professionali: Operatore tecnico, operatore tecnico addetto all'assistenza, coadiutore amministrativo			
Profili professionali Bs: puericultrice, operatore tecnico specializzato, operatore socio sanitario, coadiutore amministrativo esperto			
C	Conoscenze teoriche specialistiche di base. (diploma di istruzione secondaria di 2°)	Autonomia e responsabilità secondo metodologie definite. Eventuale coordinamento e controllo di altri operatori con assunzione di responsabilità dei risultati conseguiti	Tecniche elevate
Profili professionali articolati per ruolo: sanitario (puericultrice esperta, infermiere generico*, infermiere psichiatrico con un anno di corso*, massaggiatore o massofisioterapista esperto*) tecnico (assistente tecnico, programmatore, operatore tecnico specializzato) amministrativo (assistente amministrativo)			
*profili a esaurimento			
D^a	Conoscenze teoriche specialistiche e/o gestionali (diploma di laurea)	Autonomia e responsabilità proprie	Capacità organizzative, di coordinamento e gestionali caratterizzate da discrezionalità operativa
Livello Ds: autonomia e responsabilità dei risultati conseguiti, ampia discrezionalità operativa, funzioni di direzione e coordinamento, gestione e controllo di risorse umane, coordinamento di attività didattica, iniziative di programmazione e proposta			
Profili professionali articolati per ruolo: sanitario* (<i>personale infermieristico</i> – infermiere, ostetrica, dietista, assistente sanitario, infermiere pediatrico, podologo, igienista dentale - <i>tecnico sanitario</i> - tecnico sanitario di laboratorio biomedico, tecnico sanitario di radiologia medica, tecnico di neurofisiopatologia, tecnico ortopedico, tecnico della fisiopatologia cardiocircolatoria e perfusione cardiovascolare, odontotecnico, ottico - <i>della riabilitazione</i> – tecnico audiometrista, tecnico audioprotesista, fisioterapista, logopedista, ortottista, terapista della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva, tecnico dell'educazione e riabilitazione psichiatrica e psicosociale, terapista occupazionale, massaggiatore non vedente, educatore professionale) di vigilanza e ispezione* (tecnico della			

<p>prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro) dell'assistenza sociale (collaboratore professionale assistente sociale, assistente religioso, collaboratore tecnico-professionale, collaboratore amministrativo-professionale)</p> <p>Profili professionali Ds: collaboratore professionale sanitario esperto, collaboratore professionale assistente sociale esperto, collaboratore tecnico-professionale esperto, collaboratore amministrativo-professionale esperto</p> <p>* L'allegato si limita a richiamare i decreti ministeriali che individuano la figura e il relativo profilo professionale sanitario</p>
<p>^aPosizioni organizzative (artt. 20-21 Ccnl 1998- 2011) e funzioni di coordinamento (art. 4 Ccnl 2006-2009 e art. 10 Ccnl 2000-2001)</p>

Note:

- Art. 13, comma 2, Ccnl 1998 – 2001: **Classificazione**. Le categorie sono individuate mediante le declaratorie riportate nell'Allegato 1 che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento nella categoria stessa corrispondenti a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento delle relative attività lavorative;
- Art. 13, comma 2, Ccnl 1998 - 2001: **Profili**. L'indicazione degli attuali profili contenuta nelle declaratorie è esaustiva;
- Art. 13, comma 5, Ccnl 1998 - 2001: **Mansioni**. Ciascun dipendente è tenuto a svolgere anche *attività complementari e strumentali a quelle inerenti lo specifico profilo attribuito* i cui compiti e responsabilità sono indicati a titolo esemplificativo nelle declaratorie di cui all'Allegato 1;
- Art. 28 Ccnl 1998 - 2001: **Mansioni superiori**. Per quanto non previsto dall'articolo resta ferma la disciplina dell'articolo 56 del d.lgs. n. 165/2001 (oggi art. 52);
- Art. 9 Ccnl 2002 - 2005: **Commissione paritetica per il sistema di classificazione** a cui è affidato il compito di acquisire tutti gli elementi di conoscenza idonei al monitoraggio del sistema nonché di formulare eventuali proposte così da pervenire a una semplificazione del sistema di classificazione anche mediante un arricchimento delle attuali declaratorie;
- Artt. 23 e 24 d.lgs. n. 150/2009: **Progressioni economiche e di carriera**. Su queste hanno inciso i disposti di cui all'articolo 9, comma 1 e 21, del d.l. n. 78/2010.

Tabella n. 20 Analisi delle declaratorie comparto Ministeri

Area funzionale	Conoscenze	Capacità	Responsabilità	Complessità	Relazioni
Prima	Generali di base (obbligo scolastico o diploma di istruzione secondaria di 1°)	Manuali generiche	Riferita al corretto svolgimento dei compiti assegnati	Limitata	
Profili professionali: art. 7 Ccnl 2002-2006. I profili professionali nell'ambito di ogni settore di attività all'interno di ciascuna area, sono definiti dalla contrattazione integrativa					
Seconda	Tecniche di base (scuola dell'obbligo) o conoscenze acquisibili con il diploma di scuola media superiore	Manuali e/o tecnico operative	Autonomia e responsabilità nell'ambito di prescrizioni di massima e/o secondo metodologie definite	Discreta	Organizzative di media complessità e dirette con gli utenti
Profili professionali: <i>v. sopra</i>					
Terza^a	Elevato grado di conoscenze ed esperienze teorico pratiche (diploma di laurea o laurea specialistica)	Organizzazione di attività	Assunzione diretta della responsabilità dei risultati	Elevata. Coordinamento, direzione e controllo.	Esterne e interne complesse
Profili professionali: <i>v. sopra</i>					
^a Posizioni organizzative (artt. 18 – 19 Ccnl 1998-2001)					

Note:

- Art. 6, comma 3, Ccnl 2006-2009: **Classificazione.** Le aree sono individuate mediante le declaratorie che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento nell'area medesima. Le stesse corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta gamma di attività lavorative;
- Art. 6, comma 3, Ccnl 2006-2009: **Profili.** All'interno di ogni singola area sono collocati i profili professionali che in quanto riconducibili a un medesimo settore di attività o a una medesima tipologia lavorativa o professionale possono essere tra loro omogenei o affini;
- Art. 8 Ccnl 2006-2009: **Criteri per la definizione dei profili professionali.** La contrattazione integrativa di amministrazione deve considerare in particolare: il superamento dell'eccessiva parcellizzazione di sistema (i profili devono comprendere al proprio interno attività tra loro simili e riconducibili a una tipologia lavorativa comune pur nel rispetto della differenziazione dei contenuti tecnici); individuazione di profili unici all'interno delle aree con riferimento ai contenuti delle mansioni (non è possibile costituire uno stesso profilo professionale articolato su aree diverse); semplificazione dei contenuti delle mansioni (evitare descrizioni analitiche o dettagliate dei compiti); attualizzazione delle mansioni in relazioni ai processi di ammodernamento alle nuove tecnologie;

- Art. 6, comma 5, Ccnl 2006 – 2009: **Mansioni equivalenti**. Ai sensi dell'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001 ogni dipendente è tenuto a svolgere *le mansioni considerate professionalmente equivalenti* all'interno dell'area, fatte salve quelle per il cui espletamento sono richieste specifiche abilitazioni professionali. Ogni dipendente è altresì tenuto a svolgere tutte le attività strumentali e complementari a quelle inerenti allo specifico profilo attribuito;
- Art. 24 Ccnl 1998 -2001: **Mansioni superiori**. Per quanto non previsto dal presente articolo resta ferma la disciplina dell'articolo 56 d.lgs. n. 29/93 (v. ora, art. 52 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165);
- Art. 6, comma 7 e 8, Ccnl 2006-2009 e art. 12 Ccnl 2006-2009: **Progressioni**. Al fine di favorire la valorizzazione della professionalità dei dipendenti è prevista la possibilità di effettuare progressioni all'interno del sistema classificatorio nella forma sia delle progressioni tra le aree che in quella degli sviluppi economici all'interno delle stesse. Per ciascun profilo viene, nello specifico, individuato un sistema di progressioni economiche che si attua mediante l'attribuzione di successive fasce retributive;
- Artt. 23 e 24 d.lgs. n. 150/2009: **Progressioni economiche e di carriera**. Su queste hanno inciso i disposti di cui all'articolo 9, comma 1 e 21, del d.l. n. 78/2010.

Tabella n. 21 Analisi delle declaratorie comparto Agenzie Fiscali

Area funzionale	Conoscenze	Capacità	Responsabilità	Complessità
Prima	Generali di base (obbligo scolastico o diploma di istruzione secondaria di 1°)	Manuali generiche	Autonomia e responsabilità riferite al corretto svolgimento dei compiti assegnati	Semplice
Profili professionali: art. 18 Ccnl 2002-2005. La definizione è rimessa alla contrattazione integrativa di Agenzia				
Seconda	Tecniche (diploma di scuola secondaria di 1° o 2°)	Manuali e/o tecniche	Autonomia <i>esecutiva</i> e responsabilità nell'ambito di prescrizioni di massima e/o secondo metodologie definite. Capacità di coordinamento di unità <i>operative</i> interne con assunzione di responsabilità dei risultati	Discreta
Profili professionali: <i>v. sopra</i>				
Terza^a	Approfondite conoscenze teorico-pratiche ed elevato grado di esperienza acquisita	Coordinamento, direzione se prevista	Autonomia e responsabilità nell'ambito di direttive generali	Elevata
Profili professionali: <i>v. sopra</i>				
^a Posizioni organizzative e professionali (artt. 26 – 28 Ccnl 2002 -2005)				

Note:

- Art. 17, comma 2, Ccnl 2002-2005: **Classificazione.** Le aree sono individuate mediante le declaratorie che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento nell'area medesima. Le stesse corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative;
- Art. 17, comma 6, Ccnl 2002-2005: **Profili.** L'individuazione dei profili di ciascuna area è definita da ogni singola Agenzia nell'ambito della contrattazione integrativa. Per la definizione dei profili occorre procedere secondo determinati criteri (art.18 Ccnl 2002-2005) tra cui: superamento dell'eccessiva parcellizzazione del precedente sistema derivante dalla L. n. 312/1980; semplificazione dei contenuti mansionistici; attualizzazione delle mansioni in relazione ai processi di ammodernamento. I profili individuano le diverse tipologie professionali esistenti nelle Agenzie in relazione ai contenuti d'attività attraverso una descrizione sintetica ed esaustiva delle mansioni e del livello di professionalità richiesto;
- Art. 17, comma 5, Ccnl 2002-2005: **Mansioni equivalenti.** Ai sensi dell'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001 ogni dipendente è tenuto a svolgere *tutte le mansioni considerate equivalenti*

all'interno della medesima area, fatte salve quelle per il cui espletamento siano richieste specifiche abilitazioni professionali. Ogni dipendente è altresì tenuto a svolgere tutte le attività strumentali e complementari a quelle inerenti allo specifico profilo attribuito;

- Art. 10, comma 1 lett. *a)-b)*, Ccnl 2006-2009: **Personale dei Monopoli di Stato**. A tale personale si applica la disciplina contrattuale del comparto delle Agenzie Fiscali;
- Artt. 23 e 24 d.lgs. n. 150/2009: **Progressioni economiche e di carriera**. Su queste hanno inciso i disposti di cui all'articolo 9, comma 1 e 21, del d.l. n. 78/2010.

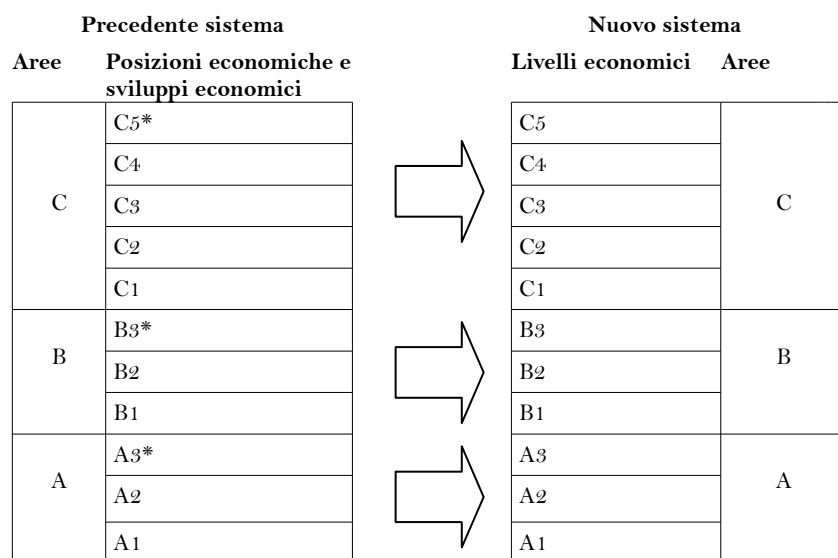
Tabella n. 22 Analisi delle declaratorie comparto E.p.n.e.

Area	Conoscenze	Capacità	Complessità	Relazioni
A	Di base (obbligo scolastico)	Supporto al processo produttivo e corretta esecuzione dei compiti affidati	Semplice	Di semplice complessità anche con il pubblico
Profili professionali: art. 8 Ccnl 2006-2009. Gli enti in relazione alle proprie necessità organizzative, istituiscono i profili professionali previa contrattazione integrativa di livello nazionale o di sede unica				
B	Tecniche, metodologiche o specialistiche (diploma di istruzione secondaria di 2° + eventuali titoli professionali o abilitazioni)	Presidio di fasi e/o fasce di attività di processo; e raggiungimento degli obiettivi fissati	Media	Di media complessità comprese quelle dirette con il pubblico
Profili professionali: <i>v. sopra</i>				
C^a	Elevate (diploma di laurea)	Funzioni specialistiche informatiche, tecniche, di vigilanza ispettiva e di collaborazione sanitaria	Elevata	Esterne dirette con altri enti o istituzioni. Complesse, dirette e negoziali con gli utenti
Profili professionali: <i>v. sopra</i>				
^a Posizioni organizzative (artt. 16-17 Ccnl 2006-2009) e incarichi di elevata professionalità (artt. 18 -20 Ccnl 2006 -2009)				

Note:

- Art. 6, comma 2, Ccnl 2006-2009: **Classificazione.** Le aree sono individuate mediante le declaratorie che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento nell'area medesima. Le stesse corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative;
- Art. 8 Ccnl 2006-2009: **Profili.** Gli enti istituiscono i profili professionali previa contrattazione integrativa di livello nazionale o di sede unica tenendo conto di alcuni criteri tra cui: costituzione di profili che comprendano al proprio interno competenze professionali comuni applicabili a una gamma di attività differenziate; semplificazione dei contenuti professionali attraverso formulazioni ampie ed esaustive; attualizzazione dei contenuti professionali in relazione al nuovo sistema e ai processi di innovazione degli enti e delle nuove tecnologie;
- Art. 6, comma 6, Ccnl 2006-2009: **Mansioni equivalenti.** Ai sensi dell'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001 ogni dipendente è tenuto a svolgere *tutte le mansioni considerate equivalenti all'interno della medesima area*, fatte salve quelle per il cui espletamento siano richieste specifiche abilitazioni professionali;

- Art. 9 Ccnl 2006- 2009: **Mansioni superiori**. Per quanto non previsto dall'articolo resta ferma la disciplina dell'articolo 52 d.lgs. n. 165/2001;
- Art. 11 Ccnl 2006-2009: **Progressioni**. Nell'ambito del sistema sono possibili sia sviluppi economici all'interno delle aree sia progressioni tra le aree;
- Artt. 23 e 24 d.lgs. n. 150/2009: **Progressioni economiche e di carriera**. Su queste hanno inciso i disposti di cui all'articolo 9, comma 1 e 21, del d.l. n. 78/2010.



*Sviluppo economico

Nell'area C è compreso anche il personale a esaurimento ex art. 15 l. n. 88/1989

Fonte: Tabella A Ccnl quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2006-2007

Tabella n. 23 Analisi delle declaratorie comparto degli EE.LL.

Categoria	Conoscenze	Contenuti	Responsabilità	Complessità	Relazioni
A	Operativo generale (scuola dell'obbligo)	Ausiliario		Semplice	Interazione tra pochi soggetti
Profili esemplificativi: custode, bidello.					
B	Buone conoscenze specialistiche (scuola dell'obbligo generalmente accompagnata da corsi di formazione specialistici)	Operativo	Limitata	Discreta	Interne. Esterne (con altre istituzioni) di tipo indiretto e formale. Relazione diretta con gli utenti
Profili esemplificativi: lavoratore addetto alla cucina, all'archivio, operatori CED, conduttore di macchine complesse (scuola bus, macchine operatrici che richiedono specifiche abilitazioni o patenti), operaio professionale, operatore socio assistenziale					
C	Approfondite conoscenze mono specialistiche (scuola superiore) e esperienza pluriennale	Di concetto	Di risultati relativi a specifici processi produttivi/ amministrativi	Media	Interne anche di natura negoziale e altresì con posizioni organizzative esterne all'unità di appartenenza. Esterne (con altre istituzioni) anche di tipo diretto
Profili esemplificativi: esperto di attività socioculturali, agente di polizia municipale e locale, educatore degli asili nido e figure assimilate, geometra, ragioniere, maestra di scuola materna, istruttore amministrativo, assistente amministrativo del registro delle imprese					
D^a	Elevate conoscenze plurispecialistiche (laurea breve o diploma di laurea) ed esperienza pluriennale	Tecnico, gestionale, direttivo	Di risultati relativi a importanti e diversi processi produttivi/ amministrativi	Elevata	Interne di natura negoziale e complessa. Esterne (con altre istituzioni) di tipo diretto anche con rappresentanza istituzionale. Relazioni con gli utenti diretta, complessa e negoziale
Profili esemplificativi: farmacista, psicologo, ingegnere, architetto, geologo, avvocato, specialista di servizi scolastici, specialista in attività socio assistenziali, culturali e dell'area della vigilanza, giornalista pubblicitaria, specialista in attività amministrative e contabili, specialista in attività di arbitrato e conciliazione, ispettore metrico, assistente sociale, segretario economo delle istituzioni scolastiche delle Province					
<p>^a Posizioni organizzative (artt. 8-10 Ccnl 31/3/1999) e valorizzazione delle alte professionalità (art. 10 Ccnl 2002-2005).</p> <p>Negli enti privi di personale con qualifica dirigenziale i responsabili delle strutture apicali sono titolari delle posizioni organizzative (art. 15 Ccnl 2002-2005)</p>					

Note:

- Art. 3, comma 4, Ccnl 31/03/1999: **Classificazione**. Le categorie sono individuate mediante le declaratorie riportate nell'Allegato A che descrivono l'insieme dei requisiti professionali necessari per lo svolgimento delle mansioni pertinenti a ciascuna di esse;
- Art. 3, comma 5 e 6, Ccnl 31/03/1999: **Profili**. Essi descrivono il contenuto professionale delle attribuzioni proprie della categoria. Nell'allegato A sono riportati a titolo esemplificativo alcuni profili relativi a ciascuna categoria. Gli enti in relazione al proprio modello organizzativo identificano, in via analogica, i profili professionali non individuati nell'allegato A o aventi contenuto professionale diverso rispetto a essi e li collocano nelle corrispondenti categorie nel rispetto delle relative declaratorie;
- Art. 3, comma 2, Ccnl 31/03/1999: **Mansioni equivalenti**. Ai sensi dell'articolo 56 del d.lgs. n. 165/2001 (oggi art. 52) *tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili. L'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro;*
- Art. 8 Ccnl 14/9/2000: **Mansioni superiori**. Per quanto non previsto dal presente articolo resta ferma la disciplina dell'articolo 56 del d.lgs.n. 29/1993 (oggi art. 52 d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.);
- Artt. 23 e 24 d.lgs. n. 150/2009: **Progressioni economiche e di carriera**. Su queste hanno inciso i disposti di cui all'articolo 9, comma 1 e 21, del d.l. n. 78/2010;
- Artt. 30- 34 Ccnl 14/9/2000: **Personale delle scuole** e Titolo III, Capo III Ccnl 2002-2005: **Personale dell'area di vigilanza**;
- Art. 12 Ccnl 2002-2005: **Commissione paritetica per il sistema di classificazione** con il compito di formulare alle parti negoziali proposte per una verifica del sistema in uso anche attraverso l'arricchimento delle attuali declaratorie e la rivisitazione dei profili professionali alla luce delle nuove competenze e professionalità.

Tabella n. 24 Analisi per concetti chiave: inquadramento, profili e posizioni organizzative

Comparto	Inquadramento	Profili	Posizioni organizzative
Sanità Pubblica	Allegato 1 del Ccnl 1998-2001 come successivamente integrato (CCNI del 7/4/1999) e modificato (Allegato 1 del Ccnl 2002-2005). Quattro categorie: <i>A-B-C-D</i> articolate in diversi livelli economici compresi due livelli economici "super": <i>Bs e Ds</i>	Art. 13 Ccnl 1998-2001 <i>comma 2:</i> l'indicazione degli attuali profili contenuta nella declaratoria è esaustiva; <i>comma 5:</i> ogni dipendente è inquadrato nella corrispondente categoria in base al profilo di appartenenza	Categoria D: posizioni organizzative e funzioni di coordinamento
Ministeri	Allegato A del Ccnl 2006-2009 Tre aree funzionali - <i>prima, seconda e terza</i> - articolate in distinte fasce economiche	Art. 7 Ccnl 2006-2009 <i>comma 2 e 3:</i> il profilo è unico (ausiliario; addetto/ assistente; funzionario) ma la definizione degli stessi è lasciata ai CCNI (artt. 8 , 9, 10 Ccnl 2006-2009).	Terza area: posizioni organizzative
Agenzie Fiscali	Allegato A al Ccnl 2002-2005 Tre aree funzionali: <i>prima, seconda e terza</i>	Art. 18 Ccnl 2002-2005 Definiti in contrattazione integrativa nel rispetto di alcuni criteri: 1) raggruppamento per tipologia lavorativa comune; 2) semplificazione dei contenuti mansionistici senza descrizioni di compiti analitiche e dettagliate; 3) attualizzazione delle mansioni anche in relazione alle nuove tecnologie	Terza area: posizioni organizzative e professionali
E.p.n.e	Allegato A al Ccnl 2006-2009 Tre aree: <i>A-B-C</i> all'interno delle quali sono contemplate posizioni economiche differenti	Art. 8 Ccnl 2006-2009 Istituzione previa contrattazione integrativa di livello nazionale o di sede unica	Area C: posizioni organizzative o incarichi di elevata professionalità
EE.LL.	Allegato A al Ccnl 31/3/1999 Quattro categorie: <i>A-B-C-D</i> .	Art. 3 Ccnl 31/3/1999 <i>comma 5:</i> l'allegato A del Ccnl 31/3/1999 riporta alcuni profili a titolo esemplificativo. <i>comma 6:</i> gli enti possono in via analogica identificarne degli altri	Categ. D: posizioni organizzative e valorizzazione delle alte professionalità. Negli enti privi di dirigenti i responsabili delle strutture apicali sono titolari di posizione organizzativa

Tabella n. 25 Analisi per concetti chiave: mansioni equivalenti, superiori e progressioni

Comparto	Mansioni equivalenti	Mansioni superiori	Progressioni economiche	Progressioni di carriera
			- Art. 9, comma 1 e 21, d.l. n. 78/2010 - Circ. RGS n. 12/2011	
Sanità Pubblica	Nessun richiamo espresso alla equivalenza. L'art. 13, comma 5, Ccnl 1998-2001 riprende il testo del vecchio art. 56 (ora art. 52 d.lgs. n. 165/2001)	Art. 28 Ccnl 1998-2001 + art. 52 d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. <i>comma 2:</i> si considerano mansioni immediatamente superiori: 1) all'interno della categ. B e D le mansioni svolte dal dipendente di posizione iniziale nel profilo del livello super; 2) all'interno della categ. A e C, le mansioni svolte dal dipendente nella posizione iniziale della categoria immediatamente superiore; 3) le mansioni svolte dal personale collocato nel livello Bs nel livello iniziale della categ. C	Art. 35 Ccnl 1998-2001 modificato Si attivano mediante contrattazione integrativa nel limite delle risorse disponibili sulla base di criteri selettivi integrabili dalla contrattazione di II livello: 1) per i passaggi alla 1°, 2°, 3° fascia occorre considerare le prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, all'impegno e alla qualità della prestazione; 2) per i passaggi all'ultima fascia di ciascuna categoria si deve tener conto anche del diverso impegno espresso in date attività; del grado di coinvolgimento, della capacità di adattamento, di partecipazione effettiva e disponibilità nonché dell'iniziativa personale e della capacità di proporre soluzioni innovative <i>Decorrenza:</i> 1 gennaio	Art. 24 d.lgs. n. 150/2009: progressione per concorso con riserva di posti, non superiore al 50%, per il personale interno in possesso del titolo di studio richiesto agli esterni
Ministeri	Art. 6 Ccnl 2006-2009 comma 5: ogni dipendente è tenuto a svolgere le mansioni considerate <i>professionalmente equivalenti</i> all'interno	Art. 24 Ccnl 1998-2001 + art. 52 d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.	Artt. 17 e 18 Ccnl 2006-2009 Lo sviluppo economico si attua mediante contratto integrativo di amministrazione nei limiti delle risorse	Art. 24 d.lgs. n. 150/2009: progressione per concorso con riserva di posti, non superiore al 50%, per il

	dell'area	<p><i>comma 2:</i> si considerano mansioni immediatamente superiori quelle svolte dal dipendente all'interno della stessa area in profilo appartenente alla posizione economica immediatamente superiore a quella in cui è inquadrato. Sono considerate mansioni superiori, per i dipendenti che rivestono l'ultima posizione economica dell'area di appartenenza, le mansioni corrispondenti alla posizione economica iniziale dell'area immediatamente superiore</p>	<p>finanziarie disponibili nel FUA. I criteri per il passaggio – esperienza professionale maturata; titoli di studio, culturali e pubblicazioni; percorsi formativi con esame finale – sono integrabili dalla contrattazione di II livello</p> <p><i>Decorrenza:</i> 1 gennaio Tempo di permanenza minimo nella fascia attribuita: 24 mesi</p> <p>Art. 18 Ccnl 2006-2009 <i>comma 8:</i> esclusioni di tipo soggettivo</p>	<p>personale interno in possesso del titolo di studio richiesto agli esterni</p>
Agenzie Fiscali	<p>Art. 17 Ccnl 2002-2005 <i>comma 5:</i> ogni dipendente è tenuto a svolgere tutte le mansioni considerate equivalenti all'interno della medesima area [...]. Ogni dipendente è tenuto altresì a svolgere tutte le attività strumentali e complementari a quelle inerenti allo specifico profilo attribuito</p>		<p>Artt. 82 e 83 Ccnl 2002-2005 come modificati Lo sviluppo economico, che si attua con la stipulazione del contratto integrativo di Agenzia nei limiti delle risorse disponibili, è effettuato nel rispetto di alcuni criteri oggettivi – esperienza professionale maturata; titoli di studio e culturali, pubblicazioni; percorsi formativi con esame finale – integrabili dalla contrattazione di II livello. Si esclude espressamente di considerare la mera anzianità di servizio o altri riconoscimenti meramente formali</p> <p><i>Decorrenza:</i> 1 gennaio Tempo di permanenza minimo</p>	<p>Art. 24 d.lgs. n. 150/2009: progressione per concorso con riserva di posti, non superiore al 50%, per il personale interno in possesso del titolo di studio richiesto agli esterni</p>

			definito dal CCNI	
E.p.n.e	Art. 6 Ccnl 2006-2009 <i>comma 6:</i> ogni dipendente è tenuto a svolgere <i>tutte le mansioni considerate equivalenti</i> all'interno della medesima area	Art. 9 Ccnl 2006-2009 + art. 52 d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. <i>comma 2:</i> si considerano mansioni immediatamente superiori quelle proprie dell'area immediatamente superiore	Artt. 12 e 13 Ccnl 2006-2009 I criteri e le procedure sono definiti nel contratto integrativo di livello nazionale o di sede unica sulla base del livello di esperienza maturato e delle competenze professionali acquisite; dei titoli culturali e professionali posseduti nonché degli specifici percorsi formativi e di apprendimento professionale con valutazione finale <i>Decorrenza:</i> 1 gennaio Art. 13 Ccnl 2006-2009 <i>comma 5:</i> esclusioni di tipo soggettivo	Art. 24 d.lgs. n. 150/2009: progressione per concorso con riserva di posti, non superiore al 50%, per il personale interno in possesso del titolo di studio richiesto agli esterni
EE.LL.	Art. 3 Ccnl 31/3/1999 <i>comma 2:</i> <i>tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili.</i> L'assegnazione a mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro	Art. 8 Ccnl 14/9/2000 + art. 52 d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. <i>comma 4:</i> i criteri generali per il conferimento delle mansioni superiori sono definiti dagli enti previa concertazione <i>ex art. 6 Ccnl 2002-2005</i> Art. 3 Ccnl 31/3/1999 <i>comma 3:</i> l'assegnazione temporanea di mansioni proprie della categoria immediatamente superiore costituisce il solo atto lecito di esercizio del potere modificativo	Art. 5 Ccnl 31/3/1999 La progressione si realizza, nel limite delle risorse disponibili, nel rispetto di alcuni criteri: <i>a)</i> per il passaggio nell'ambito della categ. A si tiene conto seppur semplificando dei criteri di cui alle lett. <i>b)</i> e <i>c)</i> ; <i>b)</i> per i passaggi alla 1° posizione economica delle categ. B e C, si integrano i criteri della lett. <i>c)</i> valutando l'esperienza acquisita; <i>c)</i> per i passaggi alla 2° posizione economica delle categ. B e C: prestazioni rese con più elevato arricchimento	Art. 24 d.lgs. n. 150/2009: progressione per concorso con riserva di posti, non superiore al 50%, per il personale interno in possesso del titolo di studio richiesto agli esterni

			<p>professionale anche conseguenti a interventi formativi e di aggiornamento, impegno e qualità della prestazione individuale;</p> <p><i>d)</i> per i passaggi all'ultima posizione economica delle categ. B e C e per le progressioni all'interno della categ. D si considerano i criteri di cui alla lett. <i>c)</i> tenendo conto del diverso impegno e qualità della prestazione svolta anche con riferimento ai rapporti con l'utenza; il grado di coinvolgimento, la capacità di adattamento e la partecipazione; l'iniziativa personale e la capacità di proporre soluzioni innovative</p>	
--	--	--	---	--

Parte V

L'amministrazione pubblica del 2020.

Chi saranno i suoi dipendenti?

*Saggezza imporrebbe che si considerasse chiuso il passato
e aperto il solo provvedere al futuro.
[M.S. Giannini]*

5.1. Guardare al 2020

A differenza del settore privato che si è adeguato o si sta adeguando ai cambiamenti socio-economici in atto, l'apparato pubblico sembra restare immobile e statico, imbrigliato in logiche procedurali tradizionali, impiegando risorse umane, prima, selezionate secondo tecniche assai spesso desuete e, poi, aggiornate con modalità di apprendimento di stampo tradizionale legate essenzialmente alla trasmissione di conoscenze normativo-giuridiche e tecnico-specialistiche come rilevano e confermano gli ultimi rapporti pubblicati dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione¹³³.

Certo, a livello programmatico e di principio, il d.lgs. n. 165/2001 riconosce espressamente e in più punti l'importanza dell'elemento formativo. L'articolo 1, comma 1 lett. c), enuncia, tra le finalità del TUPI, che la migliore utilizzazione delle risorse umane passa attraverso la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti; l'articolo 7, comma 4, dispone che le pubbliche amministrazioni debbano curare la formazione e l'aggiornamento del personale, compreso quello dirigenziale, garantendo l'adeguamento dei sistemi formativi così da contribuire allo sviluppo della cultura di genere; il successivo articolo 7 bis, rubricato espressamente *Formazione del personale*, statuisce, al comma 1, che le pubbliche amministrazioni «con esclusione delle università e degli enti di ricerca, nell'ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, predispongono annualmente un piano di formazione del personale, compreso quello in posizione di comando o fuori ruolo, tenendo conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle [...] disponibili, prevedendo l'impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari».

A livello contrattuale, inoltre, tutti i Ccnl in vigore dedicano alla formazione alcuni articoli specifici: diritto allo studio, congedi per la formazione, formazione e aggiornamento professionale¹³⁴.

A ben vedere, però, «la pubblica amministrazione, intesa in senso lato, risulta da un lato ignorare del tutto *chi cerca, chi vuole*, dall'altro [è] incapace di *formarlo*» (Bonti, 2000: p. 227); con riguardo alla politica formativa se ne denuncia, infatti, la mancanza o la sua indeterminatezza (Cerase, 1994: p. 58). Non solo. Il capitale umano rischia - per riprendere le parole di Hinna e Marcantoni (2012) - di

¹³³Cfr. Osservatorio sui fabbisogni formativi in www.sspa.it

¹³⁴In particolare si veda, per il personale del Comparto Sanità Pubblica: art. 22 CCNI del 7/4/1999, *Diritto allo studio*; art. 23 CCNI del 7/4/1999, *Congedi per la formazione*; art. 29 Ccnl 1998-2001, *Formazione e aggiornamento professionale*; art. 20 Ccnl 2002-2005, *Formazione ed ECM*; Comparto Ministeri: art. 24 Ccnl 2006-2009, *Principi generali e finalità della formazione*; art. 25 Ccnl 2006-2009, *Destinatari e procedure della formazione*; art. 13 CCNI 1998-2001, *Diritto allo studio*; art. 14 CCNI 1998-2001, *Congedi per la formazione*; Comparto Agenzie Fiscali: art. 63 Ccnl 2002-2005 e art. 7 Ccnl 2006-2009, *Formazione*; art. 53 Ccnl 2002-2005, *Congedi per la formazione*; Comparto E.p.n.e: art. 9 CCNI 1998-2001, *Diritto allo studio*; art. 13 CCNI 1998-2001, *Congedi per la formazione*; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 15 Ccnl del 14/9/2000, *Diritto allo studio*; art. 16 Ccnl del 14/9/2000, *Congedi per la formazione*

trasformarsi in “capitale sperperato” (v. Parte II), mero costo da contenere e non risorsa strategica su cui investire concretamente, tanto che non si può non rilevare come la riduzione, salvo eccezioni, della spesa destinata alla formazione sia stata una delle prime misure adottate per razionalizzare i conti dello Stato (art. 13, comma 6¹³⁵, d.l. n. 78/2010).

Dunque, più che formazione del personale, amministrazione dello stesso: ci troveremo di fronte a una Pa “talent killer” più che “talent scout” (Hinna, 2009).

A simili riflessioni, poi, se ne accompagna un'altra strettamente connessa. Preso atto che l'arma legislativa è lo strumento utilizzato per combattere l'inerzia amministrativa - nel pubblico, infatti, le innovazioni provengono dall'“alto” da atti normativi (Centra, Tronti, 2011) - ai cambiamenti istituzionali raramente sono seguiti i cambiamenti gestionali interni necessari: «[...] in Italia siamo sempre alla riforma della riforma. Una volta approvata una riforma, invece di cominciare a lavorare sui meccanismi operativi, si comincia subito a discutere della riforma della riforma» (Costa, 1995). E se questo è valso per il d.lgs. n. 29/1993 altrettanto si può dire per il d.lgs. n. 150/2009 che ormai, a tre anni dall'entrata in vigore, a detta di molti, è ormai una riforma vecchia per non dire superata.

Questa oscillazione continua tra modello burocratico e modello gestionale, tra esecuzione della legge e attenzione ai risultati¹³⁶, ha portato a constatare come (Rebora, 1995):

«gli istituti del pubblico impiego si [siano] rivela[ti] nel complesso sempre più inadatti a mobilitare le energie del lavoro e a sviluppare quelle professionalità che l'evoluzione dei servizi pubblici e della relativa domanda sociale ormai richiede; in particolare, la rigidità derivante da norme contrattuali e legislative di valenza generalizzata si trova a confliggere con la complessità e la diversificazione dei processi di gestione del lavoro nel sistema pubblico [...]».

È un dato di fatto che quanto più un'organizzazione si fa complessa e si professionalizza tanto più difficile risulta gestire il relativo capitale umano, eppure la questione della formazione, dell'incremento delle competenze e della professionalità dei dipendenti pubblici è – come facilmente intuibile - nevraglica per lo sviluppo amministrativo: l'amministrazione quale «luogo paradigmatico di impianto di processi di miglioramento continuo *human capital-based* fondati sulla gestione delle conoscenze e la valorizzazione del capitale umano» (Centra, Tronti, 2011).

Se già nel 1979 Giannini, nel suo noto e già citato *Rapporto*, rilevava la necessità di rivalutare le competenze e la professionalità dei dipendenti pubblici poco più di un decennio prima, Sennuccio Benelli (1965) aveva sottolineato come

¹³⁵Cfr. C. Conti Reg. Lombardia con delibera n. 116/2011/PAR ha stabilito che: «la disposizione contenuta nel co. 13 dell'art. 6 del d.l. n. 78 sia riferibile ai soli interventi formativi decisi o autorizzati discrezionalmente dall'ente locale e non riguardi le attività di formazione previste da specifiche disposizioni di legge» con ciò chiarendo che la riduzione prevista, a decorrere dal 2011, del 50% della spesa sostenuta nel corso del 2009 e destinata ad attività esclusivamente formativa riguarda la sola formazione facoltativa e non anche quella continua ed obbligatoria. Si richiamano poi: C. Conti Reg. Emilia Romagna n. 18/2011/PAR; C. Conti Reg. Piemonte n. 55/2011/SRCPIE/PAR; C. Conti Reg. Veneto n. 377/2011/PAR

¹³⁶Cfr. C. D'Orta, E. Diamanti, *Il pubblico impiego* in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna 1994

fossero ormai maturi i tempi per procedere a una riforma del sistema in quanto un governo «non potrebbe impostare nessuna seria pianificazione, se non disponesse di una struttura burocratica preparata e funzionante[...]: lo Stato non può fare senza tecnici, senza funzionari professionalmente all'altezza di far fronte alle esigenze di un'amministrazione moderna. [...] Deve mettersi in grado di offrire alle nuove generazioni di studiosi e di tecnici le stesse garanzie che sono assicurate dalla grande industria privata. Diversamente lo Stato in Italia si troverà sempre in una condizione di inferiorità». Una riflessione ripresa anche da Calandra (1978: p. 10) secondo cui:

«dopo la razionalità weberiana della competenza formale, dopo il “servitore della Nazione”, è necessario riuscire, dispeppellendo il rapporto di “lavoro” sotto quello di “impiego”, ad assegnare motivazioni non mistiche ma reali alle prestazioni della burocrazia consolidando una nuova etica basata su una professionalità che ricavi la propria dignità dallo sforzo permanente di aggiornamento tecnico-culturale e di organizzazione del lavoro nelle varie sedi per soddisfare adeguatamente le esigenze emergenti nella collettività».

Se è indubbio che senza una pubblica amministrazione professionalizzata lo Stato si priverebbe di uno strumento con cui realizzare non solo il massimo di efficacia ma anche di controllabilità della sua azione (Oppo, 1992), l'esigenza di postulare nuovi modelli è sentita e fatta presente dagli stessi lavoratori: «si bada solo alla cultura generale giuridica; si dovrebbe guardare invece all'attitudine professionale per quella data branca dell'amministrazione» (Garzonio dell'Orto, 1969: p. 104).

Affermazioni quanto mai di strettissima attualità. L'investimento nella forza lavoro costituisce uno dei temi chiave della Strategia europea di Lisbona¹³⁷ che la Direttiva della Funzione Pubblica n. 10/2010 - nel fornire le specifiche di indirizzo da seguire dopo l'approvazione del d.l. n. 78/2010 e della relativa legge di conversione - riprende e rilancia: la Pa vede «nel capitale umano il ruolo di fattore essenziale di crescita e di leva centrale per la politica di coesione sociale.[...] La formazione è peraltro una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire una elevata qualità di prodotti e servizi, devono oggi fondarsi sulla conoscenza e sullo sviluppo delle competenze. La formazione del personale della Pubblica Amministrazione costituisce una leva strategica per la modernizzazione dell'azione amministrativa e per la realizzazione di effettivi miglioramenti qualitativi dei servizi ai cittadini e alle imprese. La formazione rappresenta, inoltre, uno strumento indispensabile per trarre significativi vantaggi dai cambiamenti nell'organizzazione dell'azione amministrativa e nei processi di lavoro a essa sottesi».

Un ulteriore segnale positivo e propositivo in tal senso proviene poi dall'Intesa sul pubblico impiego dell'11 maggio 2012 (v. Parte III § 3.3) che, stando al punto quarto, enuncia come il miglioramento delle funzioni pubbliche debba passare anche attraverso una serie di interventi sui sistemi di formazione in uso dal

¹³⁷Cfr. *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* in www.bollettino.adapt.it indice A-Z, voce Strategia europea per l'occupazione

momento che si rende sempre più necessario garantire l'«acquisizione di nuove competenze [e] la costruzione di nuove professionalità».

Una simile volontà richiede, però, di essere letta in combinato disposto con il d.l. n. 95/2012 (v. Parte III § 3.4) il cui articolo 11 prescrive, con il fine di evitare duplicazioni inutili e individuare la *mission* di ciascuna struttura (Buratti, Tiraboschi in Magnani, Tiraboschi, 2012), di procedere con la razionalizzazione delle spese relative sia al funzionamento che al personale delle scuole impegnate nella formazione e nell'aggiornamento dei dipendenti pubblici.

Eppure, solo con la consapevolezza di abbandonare i facili luoghi comuni (v. Parte II) e senza nascondersi dietro l'alibi della costante riduzione delle risorse a disposizione, è possibile guardare a una nuova generazione di *civil servants* avendo dato atto, da una parte, dell'invecchiamento demografico della forza lavoro (v. Parte I § 1.2.2) e prendendo atto, dall'altra, del progresso tecnico-informatico, dell'incidenza via via sempre più consistente del diritto comunitario nella pratica amministrativa, dell'esigenza di ricercare un modello gestionale non più statico bensì dinamico - capace di guardare più alla persona prima ancora che alla vacanza di posto in organico - accompagnato altresì da una potenziale sperimentazione di nuove tipologie contrattuali.

Proprio perchè, come ricorda Frillici (1980), nessuno ambisce ad avere un funzionario ridotto ad anello di una cinghia di trasmissione, ingranaggio della macchina amministrativa, mero esecutore di ordini, quanto piuttosto elemento insostituibile fra potere politico e cittadino, si rende necessario «formare una nuova generazione di funzionari pubblici, composta sia da neo-assunti, quei pochi che è oggi possibile immettere negli organici, ma che vanno adeguatamente selezionati, formati e inseriti [...], sia da una parte significativa di dipendenti interni che vanno riqualificati, aggiornati e soprattutto motivati» (Maiorano, 2010).

In altre parole, verso quell'adeguamento di capacità e competenze degli operatori pubblici, richiamato anche dall'Ocse (2002), che il Dipartimento della Funzione Pubblica (2005) rilancia nell'orientare la formazione verso tre direttrici: la domanda di nuove competenze o la riqualificazione dei profili esistenti, l'informatizzazione e l'alta formazione continua per la dirigenza. La formazione, in altre parole, quale strumento e come diritto.

5.2. Un funzionario... europeo

«L'evoluzione verso la dimensione e il respiro europeo non sarà breve nè tanto meno facile: dipenderà, però, soprattutto dalle nuove leve individuare e acquisire i connotati e i caratteri del “funzionario europeo” e trasmettere alle generazioni future il nuovo patrimonio genetico».

Se in tal senso si esprimeva Frillici una trentina di anni fa, sembra opportuno indagare a che punto e in che modo tale processo genetico, da leggersi nei termini di europeizzazione e internazionalizzazione, abbia ridisegnato la professionalità dei dipendenti pubblici.

Laddove, infatti, esistono comunità sovranazionali, come in Europa, a cui sono stati devoluti settori prima amministrati a livello interno, le amministrazioni pubbliche statali si sono “sbriciolate”¹³⁸ piano piano. Non solo. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato ha sì competenza legislativa esclusiva per ciò che attiene alla politica estera e ai rapporti internazionali e con l'Unione Europea ma, al contempo, alle Regioni è riconosciuta, *ex* articolo 117 Cost., una competenza legislativa concorrente.

Questa crescente internazionalizzazione incide sulle stesse amministrazioni nel senso di favorire una smobilitazione di strutture, processi e comportamenti che tradizionalmente erano stati concepiti per una Pa «esclusivamente e opportunisticamente al servizio degli interessi nazionali» (DFP, 2005: p. 35).

Simili aperture hanno richiesto e continuano a richiedere una stretta, e per quanto possibile, convergenza tra i diversi sistemi amministrativi. Si è, dunque, venuto a creare uno spazio amministrativo europeo retto dai principi di trasparenza, responsabilità, effettività ed efficacia nonché di certezza legale (Ocse, 1999) per la cui costruzione un ruolo non certamente secondario deve essere riconosciuto alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Cominelli, 2005).

Per la parte che qui interessa è necessario richiamare il *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* in quanto, nel dedicare alla “cooperazione amministrativa” un articolo apposito - il 197 - afferma come l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione Europea da parte degli Stati membri, essenziale per il suo buon funzionamento e quindi per il processo di integrazione, è considerata una questione di interesse comune. L'Unione per sostenere gli sforzi volti a migliorare la capacità amministrativa statale nell'attuazione del diritto comunitario, promuove lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici nonché facilita il sostegno ai programmi di formazione; senza obbligo per lo Stato di avvalersi di un simile supporto.

La questione amministrativa rileva all'interno del *Trattato di Lisbona* anche per altri due aspetti: primo, ai sensi dell'articolo 298 del TFUE le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione si basano su di un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente; secondo, l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea «a cui si attribuisce lo stesso valore giuridico dei

¹³⁸Di amministrazione in briciole parla G. Melis, 1996 riferendosi al periodo compreso tra il 1979 e il 1993, dunque, dal “Rapporto Giannini” alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego: «In più erano sorte nuove amministrazioni sovranazionali, comunitarie e non. Il disegno lineare dell'Ottocento si era definitivamente sfarinato in un pulviscolo amministrativo: l'amministrazione era “in briciole”[...]» (p. 526)

trattati» sancisce il diritto a una buona amministrazione (Chiti, 2010b). Optando, dunque, per la cooperazione - e non per l'integrazione o la competizione - quale mezzo per attuare la convergenza, il Legislatore costituente europeo ha visto nel reciproco riconoscimento delle esperienze nazionali il presupposto per lo scambio di dati, risorse e pratiche amministrative (Macchia, 2012: p. 93).

Nonostante un comun denominatore, la promozione dello scambio di funzionari in oggetto non è da confondere con il principio di libera circolazione dei lavoratori (Commissione Europea, 2010; Ziller, 2010), per il quale l'articolo 45 (già art. 39 del TCE) della versione consolidata del TFUE prescrive sì, da un lato, l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità tra i lavoratori degli Stati membri per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, ma dall'altro, esclude espressamente dal suo ambito di applicazione la pubblica amministrazione.

È stato con la nota sentenza n. 149/1979 che la CGCE, nel precisare i termini, ha fornito un'interpretazione estensiva dell'esclusione. Stando all'interpretazione della Corte sono da ritenersi esclusi «tutti quei posti che implicano in maniera diretta o indiretta la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno a oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche, poiché tali posti presuppongono [...] l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. L'esclusione non dovrà, invece, operare per quei posti che, pur dipendendo dallo Stato o da altri enti di diritto pubblico, non implicino tuttavia alcuna partecipazione a compiti spettanti alla pubblica amministrazione propriamente detta».

Il Legislatore nazionale ha fatto proprio l'assunto attraverso l'articolo 38 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.: i cittadini degli Stati membri dell'UE possono accedere ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni non implicanti esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri ovvero non attinenti all'interesse nazionale (comma 1). Riconoscendo l'importanza di questa apertura, la stessa Intesa sul lavoro pubblico del maggio 2012 (v. Parte III) ha richiamato tra gli strumenti utili al fine di una nuova regolazione del mercato pubblico, al punto terzo lett. b), proprio la necessità di «individuare misure volte a favorire il più ampio accesso ai pubblici uffici da parte di cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, senza limitazioni derivanti dal luogo di residenza dei candidati».

Se, tornando alla “cooperazione amministrativa”, due quindi sembrano i fattori atti indicativamente a garantirla - lo scambio di funzionari e il sostegno ai programmi di formazione - stando ai dati e alle testimonianze disponibili, l'Italia appare un Paese statico. Da sempre.

Senza voler subito approfondire gli aspetti estero-fili, anche nella sua accezione più propriamente interna, la mobilità non sembra proprio costituire il dna della nostra amministrazione.

Se fosse vero che «il 70% dei funzionari dopo qualche anno si inscatola e vive una vita a sé [...]» (Garzonio dell'Orto, 1969: p. 158), l'immobilità fisica pare colpire i funzionari italiani già dagli albori della storia amministrativa unitaria quando, sul finire del 1861, alla richiesta dell'allora Ministro dei Lavori pubblici, Minghetti, di lasciare Napoli per Torino, il: «[...] per carità, datemi un posto

qualunque ma a Napoli; datemi anche un posto inferiore a quello che ora occupo, ma in Napoli, poichè io assolutamente non posso andare a Torino» (G. Melis, 2004: p. 16), sembrava essere la risposta più frequente.

Una resistenza ad allontanarsi che anche Calandra sottolinea (1978: p. 88): «si rileva così (maggio [18]65) come impiegati delle finanze trasferiti, nonostante i vantaggi ottenuti nelle carriere insistano con pretesti più o meno attendibili per essere restituiti al paese nativo o chiedano il collocamento in aspettativa “adducendo motivi di malattie o fisiche imperfezioni che per l'addietro erano affatto ignorate”». Una inamovibilità spaziale che lo stesso Vittorio Bersezio nella sua opera teatrale, già più volte richiamata (v. Parte II), non ha tralasciato di ironizzare:

«[...] A veulo mandeme an Sicilia mi?... Ma tant a val c'a m'buto adiritura an mes d'na strà e c'a m'dio ch'i chërpa lí come un can. J'eu trantedoi ani d'servissi onorà... e j'eu sempre sacrificà l'avanssament a la residenssa... An sinquant'ani d'vita i son mai seurtí da me Turin... Via da sí mi meuiro coma un pess fora d'acqua... E a m'mando fina lagiú con l'istess stipendi!... Mi j'eu pa fait gnente pèr meriteme un castiggh parei... C'a m'promeuvo nen, c'a m'dago gnune gratificassion, passienssa! ma c'a m'lasso meuire bele sí ant me pais, su me cancel»

«Vogliono mandarmi in Sicilia! Ma vale lo stesso che mi gettino subito sul lastrico, e che mi dicano che io crepi là come un cane... Ho trentadue anni di servizio onorato, e ho sempre sacrificato la promozione alla residenza. In cinquant'anni di vita non sono mai uscito dal mio nido, io... Fuori di qui sono come un pesce senza acqua! E mi mandano là col medesimo stipendio. Ma che ho io fatto per meritarmi una simile punizione? Che non m'avanzino, che non mi diano la gratificazione, pazienza! Ma almeno mi lascino morire nel mio paese, qui sulla mia scrivania»

Anche se l'essere a “servizio della Nazione” implica chiaramente che «[...] per l'impiegato governativo è un preciso dovere quello di emanciparsi affatto dalle idee e dagli interessi locali, e di essere pronto a prestare la propria opera laddove il Governo può reputarla più vantaggiosa» (Calandra, 1978) è un dato di fatto che l'impiegato pubblico sia tendenzialmente immobile e non solo per colpa sua visto che i pochi trasferimenti sembrano verificarsi, per lo più, su sua richiesta (Di Giorgio, Martone, 2011).

Premettendo che l'istituto della mobilità viene dal Titolo II, Capo III del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. declinato secondo casistiche aventi fini e contenuti distinti - intercompartimentale (art. 29 bis); passaggio diretto tra amministrazioni (art. 30); passaggio per trasferimento o conferimento di attività (art. 31); mobilità collettiva (art. 33) - tra queste si inserisce, benché prevalentemente¹³⁹ per le figure e le

¹³⁹Cfr. Precisa Basenghi, 2011 che dal punto di vista soggettivo lo scambio può riguardare ogni dipendente pubblico a cui si applicano le disposizioni del TUPI, salve eventuali eccezioni esplicite, «*indipendentemente dalla qualifica rivestita. In tal senso depono l'ampia lettera del comma 1, la quale prevale sul riferimento ai funzionari di cui alla rubrica [dell'articolo 32]; riferimento, quest'ultimo, al più espressivo della destinazione elettiva ma non esclusiva della norma, certo concepita avendo riguardo ai dipendenti pubblici di profilo professionale più elevato*»

categorie professionali più elevate, anche la mobilità cd. internazionale.

L'articolo 32¹⁴⁰ del d.lgs. n. 165/2001, rubricato *Scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi e temporaneo servizio all'estero*, disciplina, infatti, la possibilità per i funzionari di trascorrere temporaneamente un periodo di lavoro in un'amministrazione straniera. «Anche al fine di favorire lo scambio internazionale di esperienze amministrative, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, a seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra le amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e il Dipartimento della funzione pubblica, possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio presso amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea, degli Stati candidati all'adesione e di altri Stati con cui l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, nonché presso gli organismi dell'Unione europea e le organizzazioni ed enti internazionali cui l'Italia aderisce. Il trattamento economico potrà essere a carico delle amministrazioni di provenienza, di quelle di destinazione o essere suddiviso tra esse, ovvero essere rimborsato in tutto o in parte allo Stato italiano dall'Unione europea o da una organizzazione o ente internazionale. Il personale che presta temporaneo servizio all'estero resta a tutti gli effetti dipendente dell'amministrazione di appartenenza. L'esperienza maturata all'estero è valutata ai fini dello sviluppo professionale degli interessati».

Accanto a questo strumento si segnala, poi, la L. n. 1114/1962 la quale disciplina il cd. collocamento fuori ruolo, che, come indica la parola stessa, comporta la fuoriuscita del lavoratore dal ruolo organico dell'amministrazione passando così in soprannumero (M. Garattoni, 2006). Il personale dipendente, da leggersi come dirigente, delle amministrazioni pubbliche – previa autorizzazione del Dipartimento della funzione pubblica, con decreto dell'amministrazione interessata, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con il Ministero dell'economia e delle finanze - può assumere un impiego o un incarico temporaneo di durata non inferiore a sei mesi presso enti o organismi internazionali, nonché esercitare funzioni, anche di carattere continuativo, presso Stati esteri. Il collocamento fuori ruolo, consentito complessivamente a non più di cinquecento unità, è disposto per un tempo determinato e, nelle stesse forme, può essere rinnovato alla scadenza del termine o revocato prima.

In attesa dell'adozione del provvedimento autorizzativo, l'amministrazione può comunque concedere l'immediata utilizzazione dell'impiegato presso l'ente o l'organismo internazionale che ha richiesto il collocamento fuori ruolo.

E ancora, l'articolo 23bis del TUPI afferma, in apertura, come i dirigenti delle pubbliche amministrazioni nonché coloro che appartengono alla carriera diplomatica e prefettizia e, limitamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato sono collocati, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza, in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, operanti anche in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale. La ricongiunzione dei periodi contributivi sarà poi a carico del soggetto interessato a meno che l'amministrazione di destinazione non disponga diversamente.

Ma vi è di più. Sulla base della Direttiva del 2 agosto 2010, riconoscendo

¹⁴⁰Cfr. vedi nota n. 145

«il ruolo fondamentale dei funzionari internazionali di cittadinanza italiana per la presenza dell'Italia nel mondo», le amministrazioni dello Stato sono state chiamate ad adottare, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, ogni opportuna iniziativa per incrementare, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, la presenza italiana nella funzione pubblica internazionale anche favorendo, verso le istituzioni europee e le organizzazioni internazionali, il distacco, il collocamento fuori ruolo e la mobilità volontaria dei propri funzionari e valorizzando, al contempo, tali opportunità quale momento di crescita professionale.

Alla direttiva ha fatto poi seguito la L. n. 227/2010, *Disposizioni concernenti la definizione della funzione pubblica internazionale e la tutela dei funzionari italiani dipendenti da organizzazioni internazionali*, la quale contiene una precisa definizione di funzionario internazionale intendendo per tale colui che ha svolto o svolge funzioni professionali o direttive con rapporto di lavoro dipendente presso un'organizzazione internazionale.

All'interno di questo variegato quadro, per completezza, occorre evidenziare come anche la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione per rispondere all'esigenza di costruire un *management* sempre più aperto all'internazionalità abbia istituito una sessione formativa dedicata al fine di potenziare lo scambio con scuole e centri di eccellenza stranieri, introdurre corsi su tematiche di diritto europeo e laboratori di lingua e intensificare, potenziandola, la propria rete di relazioni internazionali.

Se da un lato esistono, dunque, tutta una serie di strumenti legislativi e programmatici messi a disposizione delle amministrazioni e dei dipendenti per favorire esperienze di lavoro oltrefrontiera, dall'altro non si può non segnalare come la formazione e l'aggiornamento professionale - strettamente collegati agli istituti citati - dedicati a materie di stampo cd. internazionalistico siano al quanto esigue, nonostante ricomprendano, ad esempio, lo studio delle istituzioni europee e internazionali, l'aggiornamento in merito agli strumenti normativi e di indirizzo, la moneta comune, la rendicontazione dei progetti e l'utilizzo dei fondi comunitari, le tecniche di negoziazione o il *benchmarking* e lo scambio di esperienze.

Dalla lettura degli ultimi Rapporti annuali sul fabbisogno formativo confezionati dalla SSPA sulla base delle amministrazioni censite, infatti, sono le aree della specializzazione tecnica, informatica e giuridica quelle in cui si registra costantemente la quota più elevata di partecipazione. Se si controllasse, nello specifico, il livello partecipativo nei vari comparti - Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, Autorità, Organi dello Stato, Sicurezza, Enti pubblici, Camere di Commercio, Regioni, Province e Comuni - per la tematica internazionale non si arriva, nella maggioranza dei casi, neppure all'1% salvo poi riscontrare punte di oltre il 10% nel settore della Sicurezza e del 2% nelle Regioni (SSPA, 2010).

Una situazione questa che pare un vero e proprio ossimoro visto che l'articolo 26 del d.lgs. n. 150/2009, dedicato all'*Accesso ai percorsi di alta formazione e di crescita professionale*, consente alle amministrazioni di promuovere, nei limiti delle risorse disponibili, a favore di quei lavoratori, i cui contributi e le cui professionalità sono stati riconosciuti dalle rispettive amministrazioni, l'accesso privilegiato a percorsi di alta formazione presso istituzioni educative non solo nazionali ma anche internazionali nonché l'ulteriore sviluppo delle competenze attraverso periodi di lavoro in primarie istituzioni pubbliche e private, italiane e straniere.

5.2.1. I programmi comunitari: END e ENFP

Le possibilità di effettuare esperienze lavorative fuori dall'amministrazione di appartenenza non sono solo quelle stabilite dal Legislatore interno; a livello europeo, infatti, oltre a quanto sancito nel *Trattato di Lisbona*, sin dal 1988 è stata prevista la figura dell'esperto nazionale distaccato (END): un funzionario messo a disposizione della Commissione Europea da un'amministrazione pubblica nazionale, regionale o locale o da una OIG e delle cui competenze, in materia di politiche europee, la Commissione si serve per uno specifico settore.

In Italia è al Ministero degli Esteri che compete il coordinamento dell'attività a sostegno di questi professionisti i quali, nonostante siano distaccati, rimangono alle dipendenze delle amministrazioni di provenienza sulle quali continuano a gravare gli oneri retributivi e contributivi previsti dalla legge. Durante tutto il periodo di distacco, all'END viene inoltre riconosciuta un'indennità di soggiorno senza effetti a fini previdenziali.

Per espressa previsione, poi, il periodo di distacco¹⁴¹ non può essere inferiore ai sei mesi né superiore ai due anni, fatte salve proroghe per una durata complessiva massima di quattro anni.

Se difficilmente si può confutare come simili esperienze contribuiscano ad accrescere la professionalità del funzionario consentendogli di importare le competenze acquisite oltre frontiera nell'amministrazione di provenienza, se ne deduce, di conseguenza, come quest'ultima potrà, in tal modo, usufruire di un'elevata professionalità difficilmente conseguibile altrimenti. Con reciproco vantaggio di tutti i soggetti coinvolti.

A ben guardare l'analisi dei dati disponibili mostrano, però, una situazione particolare almeno per il nostro Paese. Nel 2010, gli END italiani in distacco presso gli organismi comunitari risultavano essere in totale 173 di cui 117 uomini e 56 donne¹⁴² prevalentemente distribuiti, in base all'aggiornamento di ottobre 2010, presso la Commissione Europea (63.5%), il Consiglio e il Parlamento (24.5%) con il Ministero dell'Economia – comprendente in sé anche l'Agenzia delle Entrate, le Dogane e la Guardia di Finanza - e della Difesa quali amministrazioni con più dipendenti distaccati¹⁴³.

Grazie al Rapporto del *Comitè de Liaison des Experts Nationaux Détachés Italia* 2011 è possibile indagare e ricostruire l'anatomia di questi esperti: si tratta, per la gran parte, di funzionari uomini di età media compresa tra i trentasei e i cinquantacinque anni provenienti per lo più dalle amministrazioni centrali e a seguire dagli enti di ricerca, in distacco - per il 33% dei quali per la durata massima di quattro anni - presso la Commissione.

Il 71% rientra nell'ente di appartenenza al termine del periodo e nonostante sia in possesso di un ricco bagaglio di competenze per ciò che concerne

¹⁴¹Cfr. M. Garattoni, 2006: «difficile risulta delineare i tratti caratterizzanti l'istituto del distacco, ideato dalla prassi amministrativa e da sempre privo di una disciplina organica analoga a quella del comando o del fuori ruolo. [...] Il reale tratto caratterizzante il distacco [è] da ricercarsi proprio nella evidente mancanza di disciplina giuridica, per cui [...] il distacco si pone come "mera situazione di fatto, concretata dallo svolgimento delle proprie funzioni di istituto presso uffici dipendenti da altra amministrazione"»

¹⁴²www.esteri.it/MAE/opportunita/Nella_UE/Nelle_istituzioni/Esperti_Nazionali_Distaccati/Documenti/End_italiani_presso_organismi_comunitari.pdf

¹⁴³www.esteri.it/MAE/opportunita/Nella_UE/Nelle_istituzioni/Esperti_Nazionali_Distaccati/Documenti/End_italiani_Amm_ni_di_provenienza.pdf

le procedure e le istituzioni europee, il *policy making* e le lingue per il 44% di questi, quindi per quasi la metà dei soggetti intervistati, l'esperienza europea non viene adeguatamente valorizzata.

Infatti, benchè la maggior parte di essi veda attribuirsi un nuovo incarico rispetto a quello svolto prima del distacco, solo un 38% del campione dichiara accresciute le proprie responsabilità. Tanto che se per un 59% l'esperienza di END ha contribuito al miglioramento della carriera professionale è significativo che, di contro, per ben il 41% di essi la risposta sia stata negativa.

È lo stesso documento, infatti, a rilevare, con riferimento sia al trattamento avuto al rientro sia alla reale valorizzazione del funzionario, che «se è vero che i 2/3 rientrano presso la propria amministrazione a conclusione del mandato (il più delle volte a conclusione naturale dei quattro anni comunque per un periodo minimo che supera i due anni), è anche vero che per i 2/3 di quelli rientrati l'esperienza maturata presso le Istituzioni Europee non ha avuto dalla propria amministrazione il giusto riscontro che meriterebbe: se per il 27% c'è stata una valorizzazione, per il 29% c'è stata in parte e per il 44% addirittura alcuna. Se è vero che circa i due terzi hanno cambiato incarico, tale nuovo incarico non ha significato delle responsabilità accresciute per il 40% e addirittura, per il 22% ha significato una riduzione delle responsabilità» (p. 99).

In altri termini, un dispendio, per non dire uno spreco, di risorse qualificate.

Merita, da ultimo, richiamare un altro programma di formazione promosso sempre dalla Commissione Europea: si tratta degli esperti nazionali in formazione professionale (ENFP), funzionari di una pubblica amministrazione europea o di un Paese dell'EFTA o impiegati in una OIG, che vengono accolti dalla Commissione nei propri servizi perchè possano beneficiare di una formazione professionale per un periodo che oscilla tra i tre e i cinque mesi. Per il primo semestre del 2013 i posti disponibili per l'Italia sono stati fissati a un massimo di quindici.

5.2.2. Quale proposta?

Dal processo di europeizzazione e di globalizzazione, la nostra pubblica amministrazione non può chiamarsi fuori.

Se, però, paradossalmente un'amministrazione "globale", incapace di considerare le peculiarità locali, corre il pericolo di divenire ed essere percepita come mera burocrazia sterile e lontana, al contrario una amministrazione solo concentrata sulle dinamiche territoriali può non essere in grado di intercettare gli sviluppi positivi del processo di globalizzazione in atto.

La lettura combinata dei due poli potrebbe fornire una risposta adeguata per la crescita di una amministrazione contemporanea. Potenziare la formazione su materie internazionalistiche e la mobilità internazionale dei funzionari può, dunque, costituire il primo passo in tale direzione.

Proprio sotto tale aspetto pare opportuno segnalare un esempio di buone pratiche quale è stato il progetto V.E.N.I.C.E., *Veneto Experts Network to Improve Chances in Europe*, promosso dalla Regione Veneto nel 2005 e confluito nel programma F.R.I.E.N.D.S. ovvero il *Fostering Regional Italian Experts for National*

Development Support, attuato insieme ad altre Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano con l'obiettivo di inserire esperti legati al territorio all'interno delle istituzioni comunitarie in qualità di END¹⁴⁴.

“Glocalizzazione”, dunque, o “intermestic” (Ferrarese, 2005) sembrano i termini che più si avvicinano a una risposta plausibile: globalizzazione perchè se da un lato il fenomeno della globalizzazione interessa l'apparato amministrativo, dall'altro, localizzazione perchè, in virtù del principio di sussidiarietà - criterio cardine del nostro sistema costituzionale dopo le riforme intervenute una decina di anni fa - si devono valorizzare i livelli di governo più prossimi ai cittadini. Una pubblica amministrazione sospesa, in altri termini, «tra tentazioni domestiche e influenze internazionali» (Ferrarese, 2005).

Se dai vari dati riportati si deduce facilmente come la nostra amministrazione abbia ancora molta strada da percorrere sul versante straniero, certo è che i nuovi programmi, le offerte formative e le linee programmatiche¹⁴⁵ segnano sicuramente un passo in avanti verso la creazione di un *management* pubblico il più possibile internazionale e l'approvazione di una legge specifica che, richiamando all'articolo 21 la figura degli END va a modificare il testo e la rubrica dell'articolo 32 del d.lgs. n. 165/2001, lo dimostra ulteriormente¹⁴⁶. Ciò che

¹⁴⁴www.esteri.it/MAE

¹⁴⁵Cfr. Si rimanda anche a Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, *Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento della funzione pubblica, del Dipartimento per le riforme istituzionali e della Struttura di Missione Segreteria Tecnica dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, per l'anno 2012* in www.funzionepubblica.gov.it

¹⁴⁶Cfr. L. n. 234/2012, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea*, in vigore dal 19/01/2013. L'art. 21, comma 2, dispone la modifica dell'art. 32 del d.lgs. n. 165/2001 in tal senso:

«Art. 32. - (Collegamento con le istituzioni internazionali, dell'Unione europea e di altri Stati. Esperti nazionali distaccati). - 1. Le amministrazioni pubbliche favoriscono e incentivano le esperienze del proprio personale presso le istituzioni europee, le organizzazioni internazionali nonché gli Stati membri dell'Unione europea, gli Stati candidati all'adesione all'Unione e gli altri Stati con i quali l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, ai sensi della lettera c), al fine di favorire lo scambio internazionale di esperienze amministrative e di rafforzare il collegamento tra le amministrazioni di provenienza e quelle di destinazione. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio presso:

a) il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea, incluse le agenzie, prioritariamente in qualità di esperti nazionali distaccati;

b) le organizzazioni e gli enti internazionali ai quali l'Italia aderisce;

c) le amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea, degli Stati candidati all'adesione all'Unione e di altri Stati con i quali l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, a seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra le amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

2. Ai fini di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimenti della funzione pubblica e per le politiche europee e il Ministero degli affari esteri, d'intesa tra loro:

a) coordinano la costituzione di una banca dati di potenziali candidati qualificati dal punto di vista delle competenze in materia europea o internazionale e delle conoscenze linguistiche;

b) definiscono, d'intesa con le amministrazioni interessate, le aree di impiego prioritarie del personale da distaccare, con specifico riguardo agli esperti nazionali presso le istituzioni dell'Unione europea;

c) promuovono la sensibilizzazione dei centri decisionali, le informazioni relative ai posti vacanti nelle istituzioni internazionali e dell'Unione europea e la formazione del personale, con specifico riguardo agli esperti nazionali presso le istituzioni dell'Unione.

3. Il trattamento economico degli esperti nazionali distaccati può essere a carico delle amministrazioni di provenienza, di quelle di destinazione o essere suddiviso tra esse, ovvero essere rimborsato in tutto o in parte allo Stato italiano dall'Unione europea o da un'organizzazione o ente internazionale.

sembra, pertanto, occorrere alla nostra amministrazione è un mutamento culturale interno tramite il quale diffondere una nuova cultura capace di accompagnare il processo di trasformazione in atto. I cambiamenti nonché il contenimento dei costi incidono sì - e anche in maniera consistente - sugli assetti organizzativi, sui ruoli e sulle caratteristiche professionali del personale pubblico; tuttavia nonostante questo, la formazione è quasi sempre stata concepita come uno strumento di aggiornamento professionale più che come potenziale innovativo e il confronto con altri Stati pare confermarlo: se nell'amministrazione centrale italiana, nel corso del 2009, essa ha rappresentato lo 0.65% della massa salariale, in Francia e in Germania le risorse sono state molto più consistenti, rispettivamente pari al 6.6.% e al 4% (Margheri, 2012).

Ecco perchè agire locale e pensare globale diventa un monito interessante sotto svariati punti di vista.

5.3. Un richiamo alla digitalizzazione amministrativa

«Dove un superiore pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo la casa della amministrazione dovrebbe essere di vetro», così si esprimeva notoriamente Filippo Turati agli inizi del secolo scorso; più di cento anni dopo con l'approvazione della L. n. 190/2012, volta a reprimere e prevenire fenomeni di corruzione e illegalità all'interno dell'amministrazione, la trasparenza assurge a vero e proprio diritto all'informazione¹⁴⁷. Partendo dai poco incoraggianti dati di *Transparency International* che pongono l'Italia, quanto a corruzione percepita, al 72° posto su 174 a parimerito con la Bosnia Erzegovina e Sao Tome Principe, un'isola nel golfo di Guinea, si comprende come sia sempre più indispensabile - avvalendosi anche delle tecnologie informatiche - realizzare un maggior dialogo partecipativo tra amministrazione e cittadini.

La L. n. 190, infatti, in continuità anche con i principi e le direttive del d.lgs. n. 150/2009 (v. Parte III § 3.1), oltre a definire la trasparenza quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili *ex* articolo 117 Cost., afferma come essa debba essere «assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali [...], delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione [...]. Nei siti web [...] sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei

⁴ *Il personale che presta servizio temporaneo all'estero resta a tutti gli effetti dipendente dell'amministrazione di appartenenza. L'esperienza maturata all'estero costituisce titolo preferenziale per l'accesso a posizioni economiche superiori o a progressioni orizzontali e verticali di carriera all'interno dell'amministrazione pubblica».*

3. Con decreto del Ministro per gli affari europei e del Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e la semplificazione, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definite le modalità di attuazione del presente articolo ed è determinato il contingente massimo di esperti nazionali distaccati.

¹⁴⁷Cfr. Così F. Patroni Griffi, *La riforma del settore pubblico*, testo delle prosluzioni all'inaugurazione del master in scienza dell'amministrazione organizzato dall'Università La Sapienza e Luiss-Roma, 23 novembre 2012 – e all'inaugurazione dell'a.a. della SPISA – Bologna, 24 novembre 2012 in www.funzionepubblica.gov.it

servizi erogati ai cittadini [...]». L'articolo 1 statuisce inoltre che, entro il 31 gennaio di ogni anno, debba essere adottato, su proposta della persona responsabile della prevenzione individuata tra i dirigenti di prima fascia, il piano triennale di prevenzione della corruzione da trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il responsabile è chiamato poi anche a definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale. Non solo. La SSPA predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti sui temi dell'etica e della legalità; con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provvede poi alla formazione dei lavoratori chiamati a operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, comma 11).

Si parla, pertanto, di trasparenza totale – benchè, a ben guardare, la trasparenza nella successione delle riforme amministrative sia stata al centro di tre distinti modelli: diritto all'informazione, diritto di accesso e accessibilità totale (Carloni, 2009) – grazie alla quale la società e i cittadini-utenti possono realizzare un controllo sull'operato amministrativo.

La trasparenza, infatti, si sostanzia nel diritto di “guardare” e “conoscere” l'azione amministrativa (Tentoni, 2010) tanto da assurgere non solo a diritto ma anche, per riprendere Merloni, a risultato e strumento: la trasparenza come risultato, la pubblicità e l'accesso come strumenti di trasparenza. Un vero e proprio ciclo continuo in cui ciascun fattore alimenta e rende possibile l'altro.

La necessità di godere di una maggiore trasparenza e, pertanto, di una maggiore partecipazione dei cittadini viene promossa dal Codice dell'Amministrazione Digitale disciplinato dal d.lgs. n. 82/2005 come modificato e integrato successivamente.

È proprio, infatti, attraverso l'uso delle nuove tecnologie che diventa possibile garantire la cd. “partecipazione democratica elettronica” (art. 9) onde facilitare l'esercizio dei diritti civili e politici sia individuali che collettivi, tanto è che si riconosce ai cittadini e alle imprese il diritto a richiedere e a ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le amministrazioni pubbliche (art. 3).

Si conviene, in altre parole, il riconoscimento del diritto in capo agli utenti all'uso delle tecnologie nei rapporti e nel dialogo con l'amministrazione che consenta loro non solo di partecipare al procedimento amministrativo informatico e di accedere ai documenti amministrativi ma anche di effettuare i pagamenti elettronici (art. 5) e di utilizzare la posta elettronica certificata (art. 3 bis). Un simile diritto si realizza, da un lato, attraverso l'alfabetizzazione informatica dei cittadini (art. 8) e, dall'altro, consentendo alle imprese di presentare agli uffici competenti istanze, dichiarazioni, dati, informazioni e documenti tramite le Ict.

È lo Stato, infatti, che viene chiamato a promuovere la realizzazione e l'utilizzo di reti telematiche come strumento di interazione tra la propria pubblica amministrazione e i soggetti privati. Le Pa utilizzano le tecnologie informatiche per

la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione (art. 12); inoltre nel predisporre il piano annuale della formazione, *ex* articolo 7bis del d.lgs.n. 165/2001, esse sono chiamate a considerare e ad attuare precise politiche di formazione finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie informatiche da parte dei dipendenti (art. 13 come modificato).

5.3.1. Il dialogo digitale tra formazione, conoscenza e diffusione delle Ict

Il Codice dell'Amministrazione Digitale si inserisce all'interno di un programma molto più ampio promosso a livello europeo. Risale al 2009 la *Dichiarazione sulle politiche di e-Government* firmata a Malmö in Svezia e, all'anno successivo, la presentazione dell'*European e-Government Action Plan 2011-2015*: l'obiettivo dell'Europa è quello di giungere, nel 2015, all'utilizzo dei servizi informatici nei rapporti con la pubblica amministrazione da parte del 50% dei cittadini e dell'80% delle imprese.

Un percorso questo che nasce, nel 2005, con il programma *i2010-Una società europea per la crescita e l'occupazione* a sua volta ricompreso all'interno della più ampia Strategia di Lisbona¹⁴⁸. Il report finale del progetto¹⁴⁹, presentato nel 2009, nonostante avesse messo in evidenza come oltre il 50% dei servizi amministrativi fosse ormai on line dimostrava, al contempo, come – eccezion fatta per alcune realtà del Nord Europa - il numero di cittadini interagenti con le amministrazioni pubbliche tramite il *web* fosse ancora esiguo; situazione che si è poi confermata nel 2010. Eppure la rete svolge un'importante funzione sociale: nel suo “changes everything” è in grado di facilitare, attraverso l'uso delle tecnologie informatiche, il dialogo partecipativo tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini. Cooperazione interamministrativa, accesso alle informazioni e partecipazione strutturata sono individuati come termini chiave per realizzare la rivoluzione digitale nel settore pubblico (A. Maggipinto, 2008).

In questo processo di ammodernamento, l'Italia, a partire dal 2009 – benchè la questione circa il rapporto tra informatica e amministrazione la ponesse già Giannini nel suo *Rapporto* del 1979 - è andata a strutturare un complesso piano programmatico chiamato *E-gov 2012*¹⁵⁰, successivamente rivisto e implementato in modo tale da adeguarlo alle ulteriori indicazioni comunitarie contenute nella *Digital Agenda*¹⁵¹, la quale, con dichiarazione di principio viene definita «una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020» poichè mira a stabilire il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel raggiungere gli obiettivi prefessati per quella data.

Benchè il nostro Paese vanti il 100% di disponibilità on line dei servizi base

¹⁴⁸Commissione delle Comunità Europee, *COM (2005) 229 definitivo*, Bruxelles

¹⁴⁹Commissione delle Comunità Europee, *COM (2009) 390 definitivo*, Bruxelles

¹⁵⁰www.innovazionepa.gov.it/lazione-del-ministro/piano-e-gov-2012/piano-e-gov-2012.aspx.

¹⁵¹L'art. 47, *Agenda digitale italiana*, del d.l. n. 5/2012 convertito con modificazioni dalla L. n. 35/2012 istituisce un'apposita cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana nel quadro delle indicazioni fornite dall'agenda europea. Per quest'ultima si rimanda a Commissione Europea, *COM (2010)245 definitivo*.

di E-gov contro una media europea dell'84%, questa non è di per sé sufficiente a rendere effettivo un maggior e miglior dialogo tra istituzioni pubbliche e cittadini.

Nel corso del 2010, l'84% delle imprese e solo il 17% dei cittadini ha, infatti, utilizzato internet per relazionarsi con la Pa: se il dato relativo al settore produttivo può dirsi soddisfacente altrettanto non si può per il secondo che risulta decisamente basso¹⁵².

Eppure scendendo dal generale al particolare con riferimento, ad esempio, al settore sanitario emerge come nel periodo compreso tra il 2005 e il 2011, la sanità sia stata l'unica voce di spesa in Ict in crescita rispetto a tutta la Pa (Tremolada, 2012). Nel corso del 2011, essa è stata complessivamente pari a 1.3 miliardi di Euro - l'1.1% del costo complessivo contro una media europea del 3% (Del Bufalo, 2012) - e a 22€ medi pro capite - contro i 70€ investiti in Danimarca (Fonte: Ocse) - suddivisi in maniera assai disomogena all'interno del territorio italiano¹⁵³.

L'utilizzo delle Ict nel comparto segnalato oltre ad agevolare il rapporto tra medico e paziente¹⁵⁴, e quindi tra amministrazione e utenza, si rende attualmente indispensabile alla luce dell'articolo 55^{septies}, comma 2¹⁵⁵, del d.lgs. n. 165/2001 (v. Parte III § 3.2). In tutti i casi di assenza per malattia, la certificazione medica viene inviata all'Inps, per via telematica, direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria che la rilascia secondo le modalità stabilite per la trasmissione telematica dei certificati medici in vigore nel settore del lavoro privato. La stessa modalità è prevista per l'inoltro immediato da parte dell'istituto di previdenza dell'attestato di malattia all'amministrazione interessata. Inoltre, a seguito della conversione del "decreto 2.0", il medico o la struttura sanitaria possono inviare la medesima certificazione all'indirizzo di posta elettronica indicata dal lavoratore.

L'inosservanza dell'invio telematico costituisce, ai sensi del comma 4, illecito disciplinare e, in caso di reiterazione, comporta l'applicazione della sanzione del licenziamento ovvero, per i medici in rapporto convenzionale con le aziende sanitarie locali, la decadenza dalla convenzione. L'invio telematico da parte del medico si sostituisce, in altri termini, al precedente obbligo in capo al lavoratore di far recapitare o trasmettere mediante raccomandata, entro i due giorni lavorativi successivi all'evento morboso, l'attestazione di malattia all'amministrazione di appartenenza.

Come poi si è già avuto modo di indicare (v. Parte I §1.3.3) anche lo stesso diritto del lavoro è chiamato a confrontarsi con l'innovazione informatica: il cd. telelavoro, infatti, consente di svolgere la prestazione lavorativa a distanza tramite l'ausilio dei mezzi tecnico-informatici la cui regolamentazione, nel settore pubblico, è contenuta nella L. n. 191/1998, nel D.P.R. n. 70/1999 e nel successivo Accordo

¹⁵²Cfr. *Studio I-Com – I benefici della PA digitale per i cittadini* in www.governo.it

¹⁵³www.osservatori.net/Ict_in_sanita. Osservatorio ICT in sanità del Politecnico di Milano, Rapporto di ricerca 2012, *ICT in sanità: mettere in circolo l'innovazione*. Risultati esposti durante il convegno del 17 aprile 2012, Milano Campus Bovisa.

¹⁵⁴L'art. 47bis, *Semplificazioni in materia di sanità digitale*, del d.l. n. 5/2012 statuisce di privilegiare la gestione elettronica delle pratiche cliniche. Su tale disposizione è intervenuto l'art. 13, comma 5, d.l. n.179/2012 convertito in L. n. 221/2012, mentre la definizione di fascicolo sanitario elettronico (FSE) è contenuta nel precedente art. 12

¹⁵⁵Si veda Dipartimento della Funzione Pubblica, circ. n. 1/2010. Inoltre, in base all'art. 7 del cd. "decreto legge 2.0" non solo i certificati di malattia ma anche i congedi per malattia del figlio di cui al d.lgs. n. 151/2001 dovranno essere rilasciati e trasmessi per via telematica

quadro del 2000.

A ben vedere, la nuova era tecnologica non comporta solo, dal punto di vista fisico, il passaggio dai timbri e dai faldoni di Monsù Travet alla Pa digitale (art. 47 *quinques* d.l. n. 5/2012) ma reca con sé altre due variabili: la formazione dei dipendenti su materie informatiche e il livello di informatizzazione della cittadinanza.

Le Ict, infatti, ormai divenute una componente tipica del lavoro svolto dai dipendenti, modificano la configurazione dello stesso (DFP, 2005). Da un lato, infatti, al novello Travet - seduto dietro alla scrivania «forse finalmente sgombra [su cui] troneggia gelido il computer, nuovo sovrano di un mondo del quale la burocrazia stenta a ravvisare i consueti e rassicuranti connotati» (Varni in Melis, 2004: p. 9) - viene richiesto di compiere quel salto tecnologico verso una Pa digitale nell'ottica della «dematerializzazione dei rapporti [...] il cosiddetto *switch off*, ovvero l'abolizione di ogni interazione fisica e cartacea» così da semplificare, digitalizzando¹⁵⁶, dall'altro lato, si pone il problema complementare ovvero quello della diffusione e della conoscenza delle tecnologie informatiche nella popolazione.

Con riferimento al primo aspetto, il livello di cultura informatica presente nell'amministrazione, e sulla base degli ultimi dati resi disponibili dall'osservatorio sui fabbisogni formativi della SSPA riferiti al 2010, emerge come la formazione erogata nell'area di interesse abbia registrato la quota più elevata di partecipazione dopo l'area tecnico-specialistica, che concernendo tematiche connesse alla natura dell'ente è quella che ha riscontrato maggiore adesione, e l'area giuridico-normativa.

Tabella n. 26 Ore fruite per aree tematiche (%)

Aree	PCM Ministeri	Sicurezza	Organi dello Stato	Autorità	Enti Pubblici	Cam Comm	Regioni	Province	Comuni
Giuridica	15,08	1,1	8,3	2,8	6,5	18,2	29,7	21,7	19
ITC	14,8	0,9	3,9	6,1	5,6	10	6,9	10,7	8,7
Tecnica	28,6	57,7	0,9	56,6	46,2	34,2	18,7	36,6	42

Fonte: 14° Rapporto sulla formazione, SSPA

Nonostante una cospicua partecipazione e l'evoluzione tecnologica, le metodologie formative in uso danno atto di un dato a dir poco paradossale: l'aula rimane il metodo di aggiornamento e insegnamento prevalente in tutti i comparti. Tra le altre modalità utilizzate si segnalano l'*e-learning* nei Ministeri e negli enti pubblici, il *learning on the job* e la video conferenza nelle Camere di Commercio le quali, a differenza degli altri settori, non usano né il laboratorio informatico né la formazione intervento. Infine, si presentano come assolutamente irrisorie sia l'auto-apprendimento che lo stage (SSPA, 2010).

La transizione verso una Pa digitale genera, dunque, l'esigenza di disporre di una vera e propria cultura informatica interna tanto che si ritengono ormai maturi i tempi per introdurre in organico veri e propri *web skill profiles*, ovvero

¹⁵⁶Cfr. *Relazione illustrativa al decreto legge 2.0. Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese* in *Boll. Adapt* n. 35/2010

profili professionali digitali, quali il *web content manager*, il *community manager* e il *digital strategic planner* (Sensini, 2012).

Per quanto concerne, invece, il secondo aspetto ovvero l'utilizzo delle tecnologie informatiche e il possesso delle competenze digitali da parte dei cittadini il nostro Paese presenta dei *gap* rispetto agli altri Stati europei: solo il 15% dei cittadini italiani, infatti, acquista on line rispetto al 43% dell'Europa e solo il 22% interagisce via internet con la Pa contro una media europea del 41% (Eurostat, 2011).

Questa scarsa dimestichezza ha alla base altri fattori. I dati europei evidenziano che solo il 55% degli italiani, nella fascia di età compresa tra i sedici e i settantaquattro anni, per il biennio 2009-2011, ha utilizzato regolarmente internet rispetto al 73% europeo. Anche se poi scorporando le stime, il 90% dei giovani italiani tra i sedici e i ventiquattro usa il pc (Eurostat, 2012).

Ecco dunque che una delle spiegazioni circa il basso livello di utilizzo dei servizi informatici risiede nel cd. *digital divide* e nel livello di penetrazione delle reti di nuova generazione sul territorio italiano: l'Italia si posiziona, su scala mondiale, al ventinovesimo posto con una penetrazione della banda larga¹⁵⁷ del 22.8% e al quarantaseiesimo quanto a percentuale (56.8%) di utilizzo di internet da parte della popolazione (Onu, 2012). Proprio per intervenire su questo punto che il d.l. n. 179/2012, il cd. "decreto 2.0", evidenzia esplicitamente la necessità di favorire l'alfabetizzazione informatica, lo sviluppo delle competenze digitali con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, la ricerca e l'innovazione tecnologica in quanto fattori essenziali di progresso (art. 1): obiettivi che l'Agenzia per l'Italia Digitale, istituita con il "Decreto sviluppo 2012", avrà il compito di attuare.

Certo è che, oltre alle iniziative interne adottate per rendere l'amministrazione accessibile all'esterno, occorrerebbe che venissero portate parimenti avanti politiche concrete di investimento nella promozione delle competenze informatiche dei singoli cittadini. Il rischio che si profilerebbe, in caso contrario, è quello di avere un'amministrazione pubblica sì aperta ma priva di un interlocutore capace di dialogare con lei. Senza, infatti, una reale e pratica conoscenza delle piattaforme informatiche lo scambio elettronico non può che restare, quasi fosse un paradosso, sulla carta.

¹⁵⁷Cfr. Art. 14, *Interventi per la diffusione delle tecnologie digitali*, d.l. n. 179/2012 convertito in L. n. 221/2012

5.4. L'apprendistato: premessa

Il contratto di apprendistato è un contratto a contenuto formativo rivolto a giovani di età compresa tra i quindici e i ventinove anni pensato per consentire un ingresso di qualità nel mercato del lavoro. La prima regolamentazione dell'istituto che risale al 1955 è stata modificata e integrata successivamente dalla L. n. 196/1997, dal d.lgs. n. 267/2003 e dal d.lgs. n. 167/2011 sulle cui disposizioni è intervenuta anche la L. n. 92/2012.

Con lo scopo di snellire, razionalizzare e abrogare, il d.lgs. n. 167 concentra tutta la normativa pregressa in soli sette articoli, quasi a formare una sorta di Testo Unico in materia (Tiraboschi, 2011).

Nonostante gli obiettivi sottesi – formazione e lavoro racchiusi nella causa dello stesso – l'apprendistato non è mai decollato compiutamente nel nostro Paese con la conseguenza, nota a tutti, circa l'elevato tasso di disoccupazione giovanile, ormai superiore al 30%, e il fenomeno dei cd. *neet*, soggetti *not in employment, education or training* ovvero giovani che – convenzionalmente individuati nelle persone di età compresa tra i quindici e i ventiquattro anni – sono fuori da qualsiasi percorso di studio o lavoro rappresentando, secondo le ultime stime disponibili (2010), il 13% dei giovani europei, il 20% di quelli italiani (Fazio, 2012).

Situazioni queste che posizionano il nostro Paese nel confronto con l'Europa in coda, davanti sì alla Grecia e alla Spagna dove un giovane su due è senza lavoro, ma molto distante dalle performance della Germania e della Svizzera che, applicando un sistema duale di apprendistato, registrano un tasso di disoccupazione giovanile simile a quello totale.

Complici i dati deludenti, la riforma del 2011 ha inteso riscrivere l'intero quadro legale indicando già nell'articolo di apertura il fine e le tipologie del “nuovo” apprendistato. «L'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani» e si articola in tre, o meglio quattro, tipologie: apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (art. 3); apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere (art. 4) e apprendistato di alta formazione e ricerca (art. 5). Accanto a una disciplina generale contenuta nell'articolo 2, per ogni tipologia è prevista una particolare normativa per quanto riguarda i soggetti destinatari, la durata, le finalità e la specifica regolamentazione.

5.4.1. L'apprendistato nella Pa tra attualità e precedenti

Nel riformare la disciplina dell'apprendistato, il Legislatore ha aperto anche alla pubblica amministrazione. L'articolo 7, comma 8, infatti, ha esteso - previo d.p.c.m. da adottarsi su proposta dei Ministeri della Pubblica amministrazione, del Lavoro e dell'Economia sentite le parti sociali e la Conferenza unificata Stato-Regioni – l'applicazione del contratto di apprendistato professionalizzante e di alta formazione e ricerca ai settori di attività pubblici.

Nonostante questi ultimi avessero - a differenza del settore privato dove l'arco temporale concesso per l'adeguamento è stato inferiore (24 aprile 2012) - dodici mesi di tempo, ovvero il 25 ottobre 2012, dall'entrata in vigore del decreto n. 167 per adeguarsi alla nuova normativa, nessun intervento è stato adottato in tale

direzione.

O meglio, nulla più di un richiamo poi rimasto sulla carta. Nel documento *Interventi sul mercato del lavoro pubblico* scaturito dall'incontro del 29 marzo 2012 tra il Ministro Patroni Griffi e le OO.SS. di categoria, resosi a suo tempo necessario per una prima valutazione circa l'impatto della proposta di riforma del mercato del lavoro sul settore pubblico, si prendeva direttamente in considerazione l'ipotesi secondo cui, nella modifica delle tipologie contrattuali esistenti, l'apprendistato sarebbe potuto diventare «anche nel settore pubblico, un canale di accesso dei giovani nel mondo del lavoro» con potenziale sostituzione dei contratti di formazione e lavoro.

Nell'Intesa del maggio successivo – che avrebbe dovuto essere la piattaforma grazie a cui procedere all'adeguamento della normativa pubblicistica alle disposizioni introdotte dalla L. n. 92/2012 poi bloccata dall'approvazione urgente del d.l. n. 95/2012 (v. Parte III) – del termine “apprendistato” non si fa già più menzione alcuna nonostante l'espressa previsione della “Legge Fornero” secondo cui, da un lato, l'apprendistato va considerato la modalità prevalente di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, e dall'altro, il contratto subordinato a tempo indeterminato deve essere riconosciuto quale forma contrattuale dominante nel privato e, conseguentemente, ordinaria nel pubblico. Beninteso che, nella Pa, le tipologie di lavoro flessibile, pur costituendo una *extrema ratio* ai sensi dell'articolo 36 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i., rappresentano pur sempre una modalità di gestione dei rapporti di fatto ineliminabile (Fuso, Massagli, Tiraboschi, 2010).

Se questa non è la sede per indagare le motivazioni politico-sindacali sottese al silenzio normativo, è chiaro che l'indagine delle tre parole chiave che caratterizzano il contratto di apprendistato – natura indeterminata, formazione e giovani – permette di comprendere agevolmente come queste rispecchino altrettante questioni cardine per il settore pubblico: la durata del contratto, la formazione e il reclutamento di nuove leve.

Ferme restando, in ogni caso, le differenze ontologiche esistenti tra il settore privato e quello in esame a cui si accompagna per quest'ultimo un immobilismo determinato dalla situazione in cui versano le casse erariali (Fuso, 2012) che bloccano il *turn over* almeno fino al 2015, il contratto di apprendistato avrebbe potuto (il condizionale, allo stato attuale, pare d'obbligo) configurarsi quale controproposta al fenomeno del precariato che risulta più diffuso nel pubblico che non nel settore del lavoro privato (Facello, Fazio, 2011) nonché, visto il costante innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici (v. Parte I §1.3.2), costituire un valido strumento capace di garantire il passaggio di competenze tra vecchie e nuove generazioni.

Storicamente, infatti, l'apprendistato nasce e si sviluppa in bottega: il maestro artigiano forte delle sue capacità professionali era in grado di formare il garzone trasmettendogli la sua arte. L'esperienza, dunque, come *schola*.

Ed è proprio in questa finalità pedagogica che vanno ricercate le radici dell'“alunnato”, un periodo di tirocinio volontario a cui si può tendenzialmente attribuire la qualifica di precursore dell'apprendistato nel settore pubblico. Ci ricorda Melis (in Cassese, 1984: p. 305) come «l'istituto del volontariato si concili bene con l'idea di un'amministrazione nella quale, come nell'antica bottega artigiana, l'apprendistato e la formazione professionale non sono momenti separati

rispetto all'attività quotidiana [...]. Il volontario acquisisce direttamente i rudimenti della pratica amministrativa, mentre il contatto con gli impiegati più anziani consente quella trasmissione diretta dell'esperienza che appare [...] uno dei tratti salienti della continuità burocratica».

Dopo l'entrata in vigore della Legge Cavour del 1853, infatti, l'accesso all'impiego pubblico consisteva in una sorta di tirocinio pratico, di regola di durata biennale, al termine del quale il "volontario" di età compresa tra i diciotto e i ventotto anni, dopo il superamento di un esame di idoneità, accedeva al posto di applicato di 4° classe, il livello più basso dell'apparato (Melis, 1996: p. 26).

Nel 1800, dunque, l'apprendistato di un giovane appena reclutato nei ranghi amministrativi si sostanziava nel copiare i precedenti cosicché, grazie alla pratica e all'inserimento nella *routine* del lavoro, si sarebbe impadronito di quel linguaggio speciale tramandandone lo stile formale e i codici linguistici (v. Parte II § 2.1.3.1). Si svolgeva, in altre parole, un vero e proprio apprendimento sul campo tra tirocinio pratico e imitazione dei colleghi più anziani (Melis in Cassese, 1984).

Nonostante queste premesse storiche si è dovuto attendere più di un secolo per leggere all'articolo 16 della L. n. 196/1997 la possibilità di assumere in tutti i settori di attività – quindi senza, almeno teoricamente, distinzione tra pubblico e privato – giovani di età non inferiore ai sedici e non superiore ai ventiquattro ovvero ai ventisei anni tramite contratto di apprendistato. Di una applicazione pratica della disposizione non si ha alcuna traccia nel lavoro alle dipendenze della Pa, benché le esperienze internazionali, tra cui l'esempio francese, mostrino come l'apprendistato sia una tipologia contrattuale conosciuta e applicata all'interno della funzione pubblica contemporanea da anni.

5.4.1.1. Un'apertura solo teorica?

Nonostante il precedente dell'"alunnato" e il richiamo, benché solo teorico, contenuto nella Legge Treu, il rinvio più concreto ed esplicito all'apprendistato è contenuto nel d.lgs. n. 167/2011. Tuttavia, anche questo è rimasto, almeno al momento in cui si scrive, sulla carta.

Eppure già solo richiamando le tre caratteristiche dell'apprendistato – natura indeterminata, giovani e formazione – è possibile giustificare la necessità di una responsabile (ri-)apertura, vista la scadenza dei termini, della fase di concertazione indispensabile per adattare la disciplina di un istituto di natura prettamente privatistica, nelle forme professionalizzante e di alta formazione, alla realtà amministrativa.

Con riguardo al primo tratto peculiare segnalato, ovvero la natura indeterminata, non è unicamente la quantità (v. Parte I § 1.3) dei contratti flessibili in uso nella Pa a far riflettere, quanto la possibile piega degenerativa che un simile ricorso spesso porta con sé. Il carattere meramente temporaneo della prestazione lavorativa o l'utilizzo reiterato di stage, privi di un reale contenuto formativo e stipulati quasi essenzialmente per rispondere a mere logiche assistenzialistiche, infatti, genera sacche di precariato senza permettere all'amministrazione di dotarsi stabilmente di personale motivato.

Beninteso che la natura a tempo indeterminato propria del contratto di apprendistato richiede di essere armonizzata, da un lato, con il precetto

costituzionale contenuto nell'articolo 97 Cost. nonché, dall'altro, con la normativa specifica relativa al regime sanzionatorio dell'articolo 36 del d.lgs. n. 165/2001 la quale vieta la trasformazione dei rapporti di lavoro flessibili viziati in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, fermo restando il risarcimento del danno a favore del lavoratore e la responsabilità erariale in capo al dirigente.

Il secondo termine caratteristico dell'istituto - la sua esplicita finalità formativa - va letto in combinato disposto con la terza parola chiave, ovvero la platea di giovani destinatari a cui si riferisce.

Il nascondersi dietro l'alibi della riduzione delle risorse finanziarie destinate alla formazione (§ 5.1) fornisce però una risposta parziale circa il silenzio legislativo che aleggia. Infatti, se più che alle misure di austerità si analizzasse l'utilizzo dei CFL¹⁵⁸, applicabili nella sola Pa dopo il d.lgs. n. 276/2003, si evince come il ricorso a tale tipologia contrattuale, avente causa mista, nonostante consenta di assumere secondo un *iter* selettivo più leggero rispetto alle modalità tradizionali giovani di età compresa tra i sedici e i trentadue anni, sia per l'acquisizione di professionalità elevate sia per agevolare l'inserimento lavorativo mediante un'esperienza di lavoro, è stato assai limitato.

Certo è che, per quanto concerne l'aspetto più strettamente formativo dell'apprendistato, il d.p.c.m. di adeguamento avrebbe dovuto dirimere la questione non solo del contenuto della formazione da erogare ma altresì quella propria dell'individuazione degli enti erogatori della stessa e del tutor o referente aziendale in grado di accompagnare l'apprendista lungo tutto il periodo di apprendimento, vista la specifica disciplina del contratto di apprendistato professionalizzante¹⁵⁹ da una parte e di alta formazione e di ricerca dell'altra (Tiraboschi, 2011).

Ed è proprio con riferimento a quest'ultimo che il vuoto normativo si fa più enigmatico data la potenziale utilità pratica sottesa. Il formare giovani portatori di quelle competenze e di quelle professionalità che molto spesso l'amministrazione cerca al suo esterno, consentirebbe, infatti, di costruire ruoli e competenze nuove razionalizzando, al contempo, i costi e i numeri delle consulenze esterne e delle collaborazioni (v. Parte I § 1.3.1)

Già Elio Borghonovi, nel 2007, denunciava dalle pagine del *Sole 24 Ore* alcuni paradossi dell'amministrazione italiana tra cui il fare poco o nulla «[...]per sostenere corsi di laurea, laurea specialistica, master, dottorati di ricerca che si rivolgono a quei giovani che tra i 18 e i 25 anni hanno ideali che vorrebbero trasformare in professioni “al servizio della comunità”. [...] Oggi molti giovani non seguono la loro vocazione di diventare “manager di attività di interesse generali” (amministrazioni pubbliche, imprese sociali e non profit) perchè sono bombardati da messaggi del tipo “pubblico è brutto, inefficiente, clientelare, privato è bello, efficiente e premia il merito”». A sottolineare, ancora una volta, quella dicotomia esistente tra pubblico e privato di cui si è già compiutamente dato atto

¹⁵⁸Per la disciplina contrattuale si veda in particolare Comparto Sanità Pubblica: art. 33 CCNI del 7 aprile 1999; Comparto Ministeri: art. 21 CCNI 1998-2001; Comparto Agenzie Fiscali: art. 21 CCNI Ministeri 1998-2001; Comparto E.p.n.e.: art. 36 CCNI 1998-2001; Comparto Regioni e Autonomie Locali: art. 3 Ccnl del 14 settembre 2000

¹⁵⁹Cfr. art. 4, comma 1, *Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere*, d.lgs. n. 167/2011: «Possono essere assunti in tutti i settori di attività, pubblici o privati, con contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere per il conseguimento di una qualifica professionale a fini contrattuali i soggetti di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni [...]»

nelle pagine di questa trattazione.

Eppure se questo è uno dei ritardi che la nostra amministrazione trascina da tempo con sé, difficilmente si riesce a comprendere il perchè non si sia fatto seguito, entro i termini di legge, a quel d.p.c.m. che avrebbe potuto introdurre nel pubblico, tramite la costruzione di un quadro *ad hoc*, la disposizione di cui all'articolo 5 del d.lgs. n. 167/2001: «possono essere assunti in tutti i settori di attività, pubblici o privati, con contratto di apprendistato per attività di ricerca, di titoli di studio universitari e dell'alta formazione, compresi i dottorati di ricerca [...] i soggetti di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni [...]».

Quella sinergia tra università e amministrazione che già con un protocollo di intesa del maggio 2002, tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Conferenza dei Rettori universitari, si reclamava quale modalità di interazione capace di «realizzare un collegamento stabile tra [i due attori] per la sperimentazione di programmi innovativi e di progetti pilota, espressione di esigenze ed esperienze comuni [...] così da promuovere l'innovazione e approfondire tematiche di interesse strategico alle nuove esigenze della pubblica amministrazione». Ma non solo. «Per facilitare lo svolgimento delle ricerche» - è possibile leggere nel testo dell'intesa - «sarà stimolata la mobilità dei ricercatori tra università e amministrazioni dello Stato».

L'estensione dell'apprendistato nella Pa non è una mera questione di traslazione, mediante raccordi normativi degli apprendistati all'interno dei comparti sulla base dei sistemi di classificazione vigenti e contenuti nei diversi Ccnl, quanto piuttosto occasione di esperimento di modalità selettive e formative di qualità proprio per rispondere non solo a Borgonovi ma anche a Garzonio dell'Orto quando nel 1969 constatava come si rendesse necessario «un periodo di tirocinio che adesso non c'è [...] manca al superiore il tempo e talvolta la voglia di erudire il dipendente. L'impreparazione del nuovo assunto si riflette in modo deleterio sull'andamento del servizio e sullo stesso superiore, che deve poi invitarlo a rifare ciò che poteva essere fatto bene fin dal principio».

Qualità, dunque, a favore di tutte le parti del rapporto.

5.5. Valorizzare la componente umana per una Pa competente

«*In a bureaucracy, the civil servant is just an anonymous individual in a huge administration. A competency-based approach to personnel management puts the individual at the centre of attention*» (Ocse, 2009).

L'Ocse induce a riflettere sull'importanza e sull'urgenza di un cambiamento di paradigma all'interno della gestione delle risorse umane. Se, infatti, una certa declinazione del principio di imparzialità, da leggersi come legittimità formale, sembra aver schiacciato il lavoro pubblico sotto una dimensione di *routine* e ripetitività trasformando i lavoratori in una sorta di anonimi funzionari o pedissequi burocrati, è parimenti inconfutabile come per la costruzione di una Pa datata 2020 si renda necessario cercare di superare una simile impostazione.

Nonostante la comunanza per larga parte di fonti tra lavoro pubblico e lavoro privato è indubbio che, nel primo, il contratto di lavoro subordinato non rappresenti solo, grazie allo scambio di prestazioni corrispettive, lo strumento attraverso cui un soggetto - il datore - soddisfa mediante la collaborazione retribuita di un altro soggetto - il lavoratore - un proprio interesse. Il lavoro pubblico si caratterizza per un *quid* in più: l'essere a servizio della Nazione implica, come si è avuto già modo di evidenziare (v. Parte II § 2.1.2), che il dipendente pubblico non sia "semplicemente" un lavoratore quanto piuttosto un "cittadino a servizio dei cittadini".

Tuttavia a fronte di figure professionali, fabbisogni e servizi mutati la struttura amministrativa sembra, ancora e per larga parte, non discostarsi da quella visione tayloristica iniziale¹⁶⁰ ripresa oggi dall'impianto efficientista della teoria aziendalistica fatto di *input* e di *output*, risorse, finalità, obiettivi e risultati (v. Parte III).

Una riflessione intorno al lavoro pubblico pensato al 2020 consente di dedurre come il dipendente non possa più essere considerato un mero soggetto anonimo all'interno di una struttura elefantica o, per richiamare quei "rotismi amministrativi" di cavouriana memoria, un mero ingranaggio della struttura-apparato.

Certo, abbandonare tale modello a favore di uno più dinamico non è immediato né privo di ostacoli; la Pa è una struttura gerarchica in grado di muoversi secondo procedure formali la quale, con la crisi economica in atto si è vista, inoltre, assoggettare a uno stretto e rigoroso regime di contenimento dei costi che non agevola, nel breve periodo, il cambiamento.

Se l'amministrazione è, infatti, come ricorda Benvenuti¹⁶¹, un meccanismo composto da due elementi - l'elemento personale da una parte, ovvero il corpo dei dipendenti, e quello funzionale dall'altra e cioè il modo in cui i funzionari devono agire nel rispetto di regole - è su entrambi i fattori che occorre agire.

¹⁶⁰Cfr. Melis in Cassese, 1984: p. 380: «*il tradizionale impianto autoritario della cultura burocratica (il mito della gerarchia e dell'obbedienza pronta e cieca) si sposa con la concezione di un impiegato pubblico ridotto a rotella impersonale nella catena di montaggio dell'atto amministrativo: un operaio della penna, legato a ritmi ben precisi, incoraggiato con opportuni incentivi, reso più rapido e puntuale grazie alla riduzione ed alla semplificazione delle funzioni che [...] gli vengono affidate*»

¹⁶¹Cfr. F. Benvenuti, *L'autoriforma amministrativa* in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, Vol. IV, V&P, Milano 2006

Nonostante, per quanto concerne l'efficacia dell'azione amministrativa, si possa rilevare come il d.lgs. n. 150/2009 abbia costruito il proprio impianto riformatore proprio sull'implementazione dell'agire amministrativo avendo influito sul rapporto tra fonti autonome ed eteronome, sulla dirigenza, sulla responsabilità disciplinare, sulla performance sia di struttura che individuale premiando l'apporto conferito dal lavoratore meritevole, a ben vedere, questo si configura sì come necessario ma di per sé non è sufficiente.

Pensare al lavoro pubblico del 2020 significa effettuare uno sforzo ermeneutico in più. Implica andare oltre la visione meccanicistica, oltre la logica aziendalistica sottesa al d.lgs. n. 150/2009, oltre la sterile razionalità dei processi di *spending review* per porre al centro il lavoratore e la sua persona. In caso contrario, lo stesso rapporto tra dipendente pubblico, amministrazione e cittadino ne risulta sminuito (Faverin, 2011).

Un superamento che consente, dunque, di vedere in colui che è al servizio della Nazione non un mero burocrate spersonalizzato bensì un lavoratore attento al risultato e competente: si passerebbe così dall'adempimento strettamente formale al risultato efficiente (Testa, Terranova, 2006), dalla performance alla persona competente (Cegolon, 2008); in altre parole, verso quel volto umano nascosto sotto il piombo burocratico (v. Parte II § 2.1.2).

Solo in tal senso si riesce a comprendere la progettualità radicale insita nel paradigma evidenziato dall'Ocse. Alla base di una nuova amministrazione sta, infatti, la necessità di valorizzare il capitale umano attraverso il passaggio dalla macchina amministrativa e dai suoi rotismi all'inserimento di un distinto codice incentrato sulla persona del lavoratore e sul suo bagaglio di conoscenze e abilità: grazie alla «valorizzazione di professionalità e competenze saremo in grado di far transitare l'amministrazione pubblica dal concetto feudale [...] al concetto di Amministrazione del Terzo Millennio [...] di cui si condividono i fini, si migliorano gli strumenti, si valorizzano le persone» (Faverin, 2011).

Aiuta, dunque, in questa riscoperta quel modello gestionale, di cui si discute già nel settore privato (Crippa, 2008), che focalizzandosi sulle competenze è in grado, più di altri, di promuovere tanto l'aspetto organizzativo quanto quello individuale.

Un modello basato sulle competenze tende, infatti, alla «valorizzazione degli individui anziché dei ruoli organizzativi; i meccanismi selettivi [...] sono tesi a individuare non tanto chi ha sviluppato un determinato percorso professionale, ma chi dimostra di possedere alcune competenze [...] ritenute importanti e valutate sulla base di strumenti non discrezionali» (Bonaretti, Cordara, 2001: p. 200).

La contrattazione collettiva, nel definire i sistemi di classificazione (v. Parte IV) enucleando declaratorie, profili e mansioni dei dipendenti, ha cristallizzato una professionalità «ancorata al patrimonio professionale acquisito dal lavoratore e identificabile con il suo "saper fare". [...] Una professionalità, dunque, di tipo oggettivo [...]. Siffatta prospettiva non è più adeguata ai nuovi modelli di organizzazione del lavoro [*si legga ricerca di nuove tipologie contrattuali*], che sull'onda della globalizzazione dei mercati [*si legga amministrazione europea*] [...] dell'innovazione tecnologico-informatica [...] stanno modificando in modo radicale e probabilmente irreversibile, tanto il contenuto del lavoro quanto il concetto stesso di professionalità» (Carabelli, 2003).

Guardando ai Ccnl, il richiamo alla competenza si limita nel comparto della Sanità Pubblica alla necessità che le declaratorie descrivano l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento del lavoratore, all'interno di una data categoria, corrispondenti a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessari per l'espletamento dell'attività lavorativa; corrispondenza che nei Ministeri, nelle Agenzie Fiscali e negli E.p.n.e. diventa riferita a competenze, conoscenze e capacità indispensabili per realizzare una vasta e diversificata gamma di attività lavorative. Nessun rinvio è contenuto, invece, nel Ccnl delle Regioni e delle Autonomie Locali dove le declaratorie si limitano a descrivere l'insieme dei requisiti professionali necessari per lo svolgimento delle mansioni pertinenti.

Il personale, dunque, viene classificato “solo” per conoscenze – per quelle teoriche attestate dal titolo di studio – contenuti/capacità – ausiliari, operativi, di concetto persino tecnico gestionali e direttivi o di coordinamento – responsabilità e grado di relazione interna o esterna graduate a seconda del livello di inquadramento. Ogni prestazione lavorativa resa è, infatti, l'insieme di competenze di base, generiche nonché specialistiche e tecniche legate al ruolo e alla mansione da svolgere.

Eppure, il concetto di competenza non è composto soltanto dalle abilità professionali ma è il risultato di un insieme di fattori motivazionali, psicologici ed esperienziali tali da permettere al soggetto di giungere a un risultato lavorativo completo (Ruffini *et al.*, 2005).

Un simile concetto configura, poi, l'apprendimento non come una dimensione temporanea limitata entro i rigidi confini dell'ambiente scolastico quanto come un processo continuo in divenire lungo tutto l'arco di vita di una persona, il cd. *lifelong learning*, e in tutti i suoi contesti, il cd. *lifewide learning*. Anche a livello contrattuale, la formazione continua viene espressamente definita come fondamentale fattore non solo di accrescimento professionale e di aggiornamento delle competenze ma anche mezzo di affermazione di una nuova cultura organizzativa e gestionale¹⁶².

Tra i contesti di apprendimento si annovera, pertanto, l'ambiente di lavoro poiché qui il lavoratore acquisisce e sviluppa competenze che potranno poi essere spese eventualmente anche altrove (Carabelli, 2003): una flessibilità che le amministrazioni dovrebbero considerare data la necessità di gestire, riqualificandolo, il personale dichiarato in esubero a seguito del d.l. n. 95/2012 (v. Parte III) ma altresì in vista dell'accorpamento del numero dei comparti attualmente esistenti.

Eppure se, da un lato, le potenzialità di un “pensare per competenze” sono facilmente desumibili sia in fase di ricerca e selezione del personale, formazione, valutazione delle performance, retribuzione, progressioni di carriera e programmazione del personale, dall'altro emerge, in via preliminare, la problematica definizione e identificazione del concetto stesso di competenza con la conseguente difficoltà di tradurlo nel concreto del lavoro quotidiano.

Non si ha qui, comunque, l'intenzione di riprodurre il dibattito scientifico né quel “maremoto semantico”, richiamato da Gentili, che declina il termine con

¹⁶²In particolare si veda per il Comparto Sanità Pubblica: art. 8 Ccnl 2002-2005; Comparto Ministeri: art. 5 Ccnl 2006-2009; Comparto Agenzie Fiscali: art. 16 Ccnl 2002-2005; Comparto E.p.n.e: art. 5 Ccnl 2006-2009.

diversi significati a seconda della scienza di riferimento¹⁶³. È sufficiente però, per l'idea che qui interessa sviluppare, cogliere come la competenza non è data solo da una matrice *job-skill* (Bertagna, 2004), essendo essa il frutto sia del “saper fare” teorico, procedurale, sociale, esperienziale¹⁶⁴ di ciascuna persona sia anche del suo “saper essere”. La competenza rappresenta – come insegna Bertagna¹⁶⁵ - «la form[*a*] storica che assumono le capacità di ciascuno». Non solo. È competente, come si evince dalla stessa etimologia, colui che «si muove “insieme a”, “con” altri in un contesto per affrontare un compito o risolvere un problema [...] coinvolgendo sempre, momento dopo momento, tutta insieme la sua persona» (Bertagna, 2004).

Diventa per l'amministrazione transitare dal “qualcosa” - l'ingranaggio – al “qualcuno” - la persona che lavora. È pensare ad amministranti (Buratti, 2011) nel senso più completo del termine o, mutuando da Benvenuti, a un funzionario «padrone della sua competenza e immesso direttamente nell'ambito di quella società che egli è chiamato ad amministrare»¹⁶⁶.

Se la realizzazione del bene comune è la ragione principe sottesa all'esistenza dei pubblici poteri allora solo l'esaltazione della persona nella sua interezza attualizza appieno quell'essere dell'operatore pubblico al servizio della Nazione.

5.5.1. Punti di forza e di debolezza di un *management* per competenze

Dopo aver prospettato come un approccio per competenze possa costituire un valido strumento per la costruzione di un sistema amministrativo diverso, o per meglio dire, per dare un significato particolare al precetto costituzionale dell'essere al servizio della Nazione, si rileva come, almeno a livello gestionale, di *management* per competenze si cominci a discutere per il settore pubblico, a partire dagli anni Ottanta, con lo sviluppo della teoria aziendalistica del *New Public Management* anche se a causa dell'eterogeneità nell'adozione del modello non si è originato in molti Paesi un dibattito scientifico a tal riguardo.

Si deve all'Ocse, però, nel suo *Managing Competencies in Government: State of Art practices and Issues at Stake for the Future* (2009), un'analisi completa e comparata dei punti di forza e di debolezza del modello in questione.

¹⁶³Ad esempio, è Benvenuti a ricordare come, parlando di organizzazione burocratica, occorra richiamare la distinzione tra organo e ufficio. Quest'ultimo assume due diversi significati: stando alla dottrina tradizionale è considerato «l'insieme di uomini e mezzi che consentono l'esternazione dell'attività amministrativa» ma guardando all'accezione etimologica «l'ufficio (*officium*) è il compito assegnato e cioè, in termini giuridici, la competenza. In effetti occorre distinguere tra attribuzione e competenza in senso stretto: la prima coincide con la capacità dell'Ente, mentre la seconda è la quantità di capacità che ogni organo può esercitare». Cfr. F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Cedam Padova, 1996 p. 167

¹⁶⁴Per un approfondimento dei termini non si può che rinviare a A.Cegolon, 2008

¹⁶⁵Cfr. Testo provvisorio delle lezioni del prof. Giuseppe Bertagna su “Uomo”, “individuo”, “soggetto” e “persona”: per un lessico di base. Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Diritto del Mercato del Lavoro, 19/03/2010; 26/03/2010 e 9/04/2010

¹⁶⁶Cfr. F. Benvenuti, *Il funzionario e il cittadino* in F. Benvenuti, *Scritti Giuridici* Vol. IV, V&P, Milano 2006

Nel report oltre alla mappatura dei maggiori e più evoluti sistemi di gestione per competenze - Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Giappone, Corea, Olanda, Gran Bretagna, Usa - vengono analizzate anche le principali difficoltà riscontrate nella fase di adozione del sistema; sistema che, è bene sottolineare, è stato concepito prevalentemente per le alte cariche pubbliche.

Dall'indagine internazionale sono emerse due categorie di problemi a conferma della difficoltà di dare, al concetto di competenza, una definizione univoca nel momento del passaggio dalla teoria alla concretezza del lavoro quotidiano.

In *primis*, si è riscontrata la difficoltà di individuare quali competenze si rendono necessarie per una pubblica amministrazione del XXI secolo anche se però queste possono essere potenzialmente declinate in: creatività e innovazione, flessibilità, cooperazione e orientamento strategico.

In secondo luogo è stata rilevata la complessità circa la costruzione del *framework* generale, ovvero il modello di riferimento contenente l'insieme delle competenze comportamentali e valoriali "di cornice". Proprio su questo ultimo punto è interessante notare come, all'interno del quadro generale, le competenze delineate si qualificano più come competenze comportamentali e valoriali che non per il tramite di una dettagliata e analitica descrizione di capacità tecniche, a conferma, dunque, della *ratio* sottesa a tale visione gestionale per la quale ciò che conta è il modo di essere della persona-lavoratore, considerata nel suo insieme, più che le abilità specifiche circoscritte a un determinato ruolo.

Tanto è che le stesse competenze chiave vengono riferite specificatamente alla dimensione "pubblica", quasi a esaltare proprio quell'etimologia del termine di cui si è dato atto poco sopra: dalla motivazione (USA) e dallo spirito di servizio (Belgio, Canada) definito il vero e proprio olio del motore amministrativo, all'etica (Corea) e alla probità (Australia) passando per la lealtà (Belgio) l'integrità (Olanda, Canada) e il rispetto (Canada), fino alla salvaguardia della legittimità del settore e dei valori democratici (Danimarca).

Strettamente connessa a questo passaggio è poi la *ratio* che ha spinto le amministrazioni a sperimentare un simile sistema. In Belgio (Op de Beek, Hondegheem, 2010), ad esempio, il modello è stato introdotto a livello federale quale elemento chiave di una più ampia riorganizzazione dell'apparato pubblico, il cd. *Copernicus Plan*, così da rendere il pubblico impiego più attrattivo all'interno del mercato del lavoro. Anche in Corea (Kim, Won Jung, 2010), dove il sistema è in vigore dalla fine degli anni Novanta, il *management* per competenze ha risposto all'esigenza di incrementare la competitività dell'amministrazione mediante una migliore selezione del personale, l'individuazione e lo sviluppo delle competenze sia presenti, tramite corsi di formazione, che future da legarsi a un nuovo paradigma culturale volto a incentivare la crescita autonoma di ciascun dipendente.

A livello comparato a ben guardare, dunque, il modello in esame si inserisce all'interno di un più ampio piano di riorganizzazione delle risorse umane poichè consente, come si è avuto già modo di evidenziare, una diversa, rispetto ai modelli tradizionali maggiormente impiegati, pianificazione della forza lavoro.

La gestione delle risorse umane per competenze, dunque, può tradursi in uno strumento cardine per procedere alla programmazione dei fabbisogni di personale; tutti i Paesi esaminati infatti hanno effettuato una sorta di "bilancio delle competenze" comparando le risorse presenti *in house* con quelle future: la Francia,

ad esempio, ha promosso il *Répertoire Interministériel des Métiers de l'Etat – RIME*¹⁶⁷ – avente per obiettivo quello di stilare un repertorio dei lavori pubblici statali così da avere non solo un'analisi completa e approfondita di eventuali carenze in termini di competenze ma anche per promuovere la mobilità interna.

Da ultimo, accanto alle difficoltà che sono state riscontrate, non si possono non evidenziare gli aspetti positivi portati dallo stesso. Se infatti esso è un modello sempre aperto, richiedente periodici aggiornamenti in base all'evoluzione del contesto organizzativo, il cui scopo primario consiste nell'orientamento al futuro tramite l'individuazione delle *capabilities* necessarie e la programmazione delle *skills* dei dipendenti, allo stesso tempo è palese che solo qualora tutti gli attori coinvolti – dipendenti, amministrazioni, organizzazioni sindacali – vengano resi partecipi allora è possibile vincere le resistenze in principio incontrate¹⁶⁸.

Nonostante il documento internazionale non citi l'Italia, tra i Paesi precursori dell'orientamento per competenze, anche nella nostra amministrazione il modello non è del tutto sconosciuto (Cerase, 2010; Testa, Terranova, 2006) benchè, nei casi esaminati, si riscontri essenzialmente una sua applicazione non come strumento di gestione quanto di valutazione pur sempre rivolto alle categorie più elevate.

«Con il modello delle competenze l'organizzazione dichiara cosa si attende in termini di comportamenti che portano a una performance superiore, mentre con il sistema di valutazione stabilisce se e quanto i comportamenti dei singoli rispondono a quelle attese» (Testa, Terranova, 2006: p. 108).

Esemplare in tal senso è stata l'Agenzia delle Entrate che, oltre ad aver definito un modello di competenze, da intendersi come «insieme strutturato di competenze richieste dall'organizzazione» (Cerase, 2010) ovvero come «repertorio di aspettative organizzative» (Pastorello, 2010), per i propri dirigenti ha stilato, con l'obiettivo di giungere a una valutazione il più possibile oggettiva, un vero e proprio Dizionario delle competenze, denominato “Sirio”, e strutturato su due pilastri: la definizione di competenza e gli indicatori comportamentali (Cerase, 2010; Pastorello, 2010). Il modello è stato affiancato dal 2008 da un altro per i funzionari, il cd. “Antares”, di cui l'Agenzia si avvale nelle procedure di valutazione per il conferimento di incarichi organizzativi e per la verifica del loro svolgimento.

¹⁶⁷È stato realizzato anche il *Répertoire des Métiers de la Fonction Publique Hospitalière et réingénierie des diplômés des professionnels de santé*

¹⁶⁸Sulle tensioni registrate al momento dell'introduzione del sistema in Belgio si veda: EIROOnline, *Federal civil servants opposed to reform plan* in www.eurofound.europa.eu/eiro

5.6. Per concludere

Aver da ultimo citato un approccio per competenze consente di concludere, data l'intrinseca visione personalista sottesa, il ragionamento che si è portato avanti in queste pagine. È l'Ocse a ricordarci come un modello di gestione incentrato sul concetto richiamato non sia, però, di per sé l'obiettivo quanto uno strumento atto a raggiungerlo. L'obiettivo è stato, pertanto, quello di pensare a una pubblica amministrazione in cui il lavoratore, ormai in posizione di parità e non più di soggezione rispetto alla controparte, sia considerato professionalmente non un "qualcosa" da oliare quanto un "qualcuno" da valorizzare, visto il fine cui essa tende: il servizio pubblico.

La riflessione sulla professionalità da un punto di vista storico-sociale, normativo e contrattuale, se di certo non dirime la "selva oscura" amministrativa (Buratti, 2011) consente, almeno in parte, di delineare sotto la fotografia dell'esistente le diverse accezioni ricoperte dal concetto.

Il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è un universo che si presenta estremamente eterogeneo - e forse di questa estrema varietà non si è riusciti appieno a darne atto - ma che si può ricondurre a unità. Da un lato, l'unità di scopo verso una performance più efficiente; dall'altro, la diversità non solo strutturale propria di ogni comparto, che resta imprescindibile, ma diversità insita nel singolo; il suo essere in quanto persona e lavoratore. Il suo non essere uno sterile operaio della penna, poi sbeffeggiato come fannullone e nullafacente se paragonato al lavoratore del settore privato, ma il suo essere persona, competente. Non solo.

Saggezza imporrebbe che si considerasse chiuso il passato e aperto il solo provvedere al futuro sottolineava Giannini tra le righe della sua denuncia relativa al disfunzionamento dell'apparato pubblico. Un monito che, letto a distanza di trentatré anni, mantiene intatta la sua forza critica. Pensare al lavoro alle dipendenze della Pa del prossimo periodo vuol dire tentare di pensare a un diritto del lavoro più uniforme.

Da un lato, l'analisi della professionalità, come declinata, ha permesso di indagare la *ratio* profonda sottesa al principio di valenza costituzionale dell'essere al servizio della Nazione la quale, nell'accezione che si è voluta dare, implica il considerare il dipendente non più come un soggetto anonimo all'interno di una struttura elefantica quanto una persona competente: egli non è "solo" un lavoratore poiché porta con sé il *quid* ulteriore del servizio.

Dall'altro, però, la riflessione sul lavoro pubblico induce a superare quel disallineamento costantemente esistente con il privato. Si è voluto, pertanto, porre una particolare attenzione al "mito" che aleggia intorno a questa situazione anche grazie alla ricostruzione delle sue radici che affondano al periodo immediatamente successivo all'unificazione del Regno di Italia.

Chiusa quella stagione della privatizzazione che ha traghettato il rapporto di lavoro dalla natura pubblica a quella giuslavoristica occorre aprire effettivamente una sorta di quarta¹⁶⁹ fase – prendendo per buone le precedenti tappe del processo:

¹⁶⁹Cfr. Carabelli, Carinci, 2010 parlano invece di ben cinque fasi in cui è possibile scandire gli interventi legislativi emanati in materia di riforma del lavoro pubblico. La prima fase è connotata dalla delega di cui alla L. n. 421/1992 attuata dal d.lgs. n. 29/1993; la seconda è caratterizzata dall'ulteriore delega legislativa conferita dalla L. n. 59/1997 e attuata con una serie di decreti nel 1998, fase a cui è

la prima del 1992/1993, la seconda del 1997/1998 e, infine, la terza del 2009 - che tenda verso una effettiva armonizzazione tra i due “mercati”.

È auspicabile, pertanto, una riapertura dei termini per trasporre, con apposito d.p.c.m., nel pubblico il contratto di apprendistato di cui al d.lgs. n. 167/2011: è difficile, infatti, giustificare un repentino cambio di vedute che se a marzo del 2012 aveva spinto le parti politico-sindacali a vedere nell'apprendistato un potenziale strumento di ingresso dei giovani nell'amministrazione¹⁷⁰, nel maggio successivo quasi le stesse parti hanno poi deciso, nell'analisi relativa alle revisione delle tipologie contrattuali vigenti, di tralasciare tale forma rimanendo nel solco del reclutamento tradizionale¹⁷¹ senza dare, dunque, quella scossa (Verbaro, 2011) ai criteri già in uso. Eppure, l'apprendistato oltre alla valenza occupazionale reca con sé una finalità formativa ed educativa che sottende quel pieno sviluppo della persona umana che è indispensabile anche per l'apparato amministrativo.

Non solo. Se la riforma del mercato del lavoro del 2003 aveva escluso dal suo campo di applicazione i dipendenti pubblici (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 276/2003), altrettanto non fa quella del 2012 come si evince dall'articolo 1, comma 7 e 8¹⁷² della L. n. 92. Accanto alla norma di cornice vi sono poi richiami diretti: l'articolo 1, comma 32, che indica il committente pubblico tra gli utilizzatori del lavoro occasionale di tipo accessorio (Fazio, 2012) nonché l'articolo 2, comma 2, che consente *a contrario* di ritenere compresi tra i soggetti beneficiari dell'ASpI i dipendenti pubblici titolari di un contratto a tempo determinato (Spattini, 2012).

Si valuti, dunque, tolte le specificità, se ormai non siano maturi i tempi per riflettere e attuare un'effettiva armonizzazione: pensare al dipendente pubblico del 2020 significa, dunque, concepire un lavoratore per il quale non esistano più duplicazioni di istituti e ruoli.

possibile ricondurre il d.lgs. n. 165/2001; la terza fase è costituita dalla L. n. 145/2002 di riforma del rapporto dirigenziale; la quarta tappa si è sviluppata sino alla metà del 2008 attraverso una serie di interventi asistemati sul d.lgs. n. 165/2001 e, infine, la quinta (e ultima?) fase in cui si è data attuazione alla L. delega n. 15/2009

¹⁷⁰Cfr. Si rimanda a *Interventi sul mercato del lavoro pubblico*, punto 1.4. reperibile in www.bollettinoadapt.it indice A-Z, voce Lavoro pubblico

¹⁷¹Cfr. Si rimanda alle *Nuove regole riguardanti il mercato del lavoro* di cui all'Intesa dell'11 maggio 2012. Una sua analisi dettagliata è poi contenuta nella Parte III della presente trattazione

¹⁷²Cfr. Art. 1, comma 7 e 8, L. n. 92/2012: «7. *Le disposizioni della presente legge, per quanto da esse non espressamente previsto, costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo. Restano ferme le previsioni di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo.* 8. *Al fine dell'applicazione del comma 7 il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche».*

Il testo di legge completo è consultabile in www.bollettinoadapt.it indice A-Z, voce Riforma Fornero

Literature review

Parte I

La pubblica amministrazione italiana e i suoi dipendenti. *Caratteristiche.*

1. Qualsiasi analisi relativa alla gestione delle risorse umane richiede preliminarmente un richiamo al contesto organizzativo in cui esse sono chiamate a operare: «chi pensa allo Stato suole pensare ai confini, ai rapporti internazionali, alle manifestazioni di potenza [...]». L'**amministrazione** di solito non ha un gran posto nel pensiero di chi evoca lo Stato. Eppure è attraverso l'amministrazione che il cittadino ha un contatto quotidiano con lo Stato [...], è attraverso i suoi contatti con l'agente delle imposte che si forma l'impressione di uno Stato che l'opprima o gli tolga più di quanto gli paia giusto, è attraverso il funzionamento delle ferrovie o delle poste che suole formarsi l'impressione che la macchina dello Stato vada o non vada bene» (S. SEPE, E. CROBE, *Società e burocrazie in Italia*, Marsilio Editore, Venezia 2008). Ciò che, dunque, caratterizza e conseguentemente distingue le pubbliche amministrazioni da altre organizzazioni o dall'impresa privata è proprio il fine che essa è chiamata a realizzare e che si evince dal testo costituzionale: il pubblico interesse (V. CERULLI IRELLI, *Principi del diritto amministrativo*, Vol. I e II, Giappichelli Editore, Torino 2005). «L'amministrazione è attività servente agli interessi della collettività, e perciò non libera, ma sempre in qualche modo vincolata, finalizzata, al raggiungimento di scopi predeterminati posti dalla legge, cioè dal potere politico in quanto espressione della collettività generale» (G. REBORA, *Organizzazione e politica del personale nelle amministrazioni pubbliche*, Guerrini Scientifica, Milano 1995). Vista la ricca e copiosa letteratura esistente in merito alla "cosa pubblica", per godere di una visione d'insieme, ci si limita a segnalare: BANCA D'ITALIA, *The Italian Administrative System since 1861*, Roma 2011; P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna 1978; M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione. Cosa è, cosa fa e come è cambiata la pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna 2004; G. CAPANO, E. GUALMINI (a cura di), *La pubblica amministrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna 2006; S. CASSESE, *Diritto e scienza dell'amministrazione in Italia* (pagg. 250-288) in S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè Editore, Milano 2010; CISL, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *L'amministrazione pubblica per lo sviluppo del Paese*, Roma 2003; B. DENTE, *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna 1995; EURISPES, CISL FUNZIONE PUBBLICA, *La pubblica amministrazione in Italia*, Roma 2007; G. MELIS, *Lo Stato in un cono d'ombra? Le istituzioni nel Centocinquantesimo* in *Le Carte, La Storia*, Ed. Il Mulino, n.1 giugno 2011; F. PANOZZO (a cura di), *Pubblica amministrazione e competitività territoriale*, FrancoAngeli Editore, Milano 2005; S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2006)*, Carocci Editore, Roma 2007. Per la ricostruzione dell'assetto

dell'amministrazione pubblica si rinvia altresì a S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna 1994 nonché a R. D'AMICO (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, FrancoAngeli Editore, Milano 2004.

Documento indispensabile per iniziare ogni studio relativo alla pubblica amministrazione di oggi è il rapporto presentato al Parlamento, alla fine degli anni Settanta, da M.S. GIANNINI (*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Roma 1979). Il testo, ponendo a base i disfunzionamenti dell'apparato amministrativo italiano, denuncia le primarie carenze quanto a tecniche di amministrazione, personale e innovazione tecnologica. Un Rapporto (S. Cassese, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini* in *Gior. Dir. Amm.*, 2000, 1, 99) tanto elogiato ma a cui non è stato dato il seguito sperato come indica O. SEPE, *La riforma della pubblica amministrazione nell'opera e negli studi di Massimo Severo Giannini* in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 1999, 3, 5.

Assai spesso poi la pubblica amministrazione è stata identificata con il concetto di **burocrazia** (M. ALBROW, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna 1973; S. BENELLI, *La dolce burocrazia*, Ferro Edizioni s.p.a., Milano 1965; G. MELIS, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna 1998; A. OPPO, *Le virtù della burocrazia*, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 1992, 2, 27) e benché nel dibattito scientifico i due termini non risultino essere del tutto sovrapponibili - i diversi significati che il termine assume sono analizzati in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna 1986 - nel linguaggio comune, "burocratico" è diventato un sinonimo di pedante, noioso, inutilmente ripetitivo e privo di fantasia o di slancio vitale - come ricorda G. MELIS (a cura di), *Impiegati*, Rosenberg & Sellier, Torino 2004 - per non dire un vero e proprio piombo da cui l'Italia necessita di venire liberata (CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Scenari economici* n. 14, giugno 2012).

Un'indagine in ordine ai problemi che le amministrazioni pubbliche devono affrontare nel prendere le distanze dal modello e dalla logica burocratica verso un approccio orientato alla qualità si evince da M. BONTI, *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè Editore, Milano 2000.

Da ultimo, lo studio in chiave comparata di diversi sistemi amministrativi articolato sulla base di tre variabili, quali la configurazione strutturale delle burocrazie, l'organizzazione del personale e le modalità dell'azione amministrativa, si riscontra in E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, GLF Editori Laterza, Roma-Bari 2003.

2. Affrontando nello specifico l'annosa questione degli **aspetti quantitativi** del fenomeno amministrativo con riferimento al suo personale - stando alle ultime stime la Pa conta più di tre milioni di dipendenti - non si può che rimandare al materiale elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato (<http://rgs.mef.gov.it/> e <http://www.contoannuale.tesoro.it/>), al censimento del Personale degli Enti Locali curato dal Ministero dell'Interno (<http://www.incomune.interno.it/censimento>) e alle statistiche predisposte dall'Istat (<http://www.istat.it>).

A livello internazionale è di supporto invece: OECD, *Employment in general government and public corporations in Government at a glance 2011*, Parigi 2011.

Tentano di rispondere al quesito numerico anche F. BOEZIO, S. NESPOR, *Quanti sono gli impiegati pubblici?* in *Rivista dell'impiego e della dirigenza pubblica*, 2005, 3, 1.

Interessante è altresì la ricerca, per il focus particolare che presenta, condotta da F. DI CRISTINA, M. SIMONCINI - *Appendice, Rilevamento campionario effettuato sugli ex allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* in B.G. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola Superiore della pubblica amministrazione*, Roma 2009 e disponibile in <http://www.sspa.it> - su un campione di 131 dirigenti amministrativi, oltre il 90% dei quali appartenenti alla II fascia, che hanno frequentato le edizioni del corso-concorso, svolte tra il 1993 e il 2002, per l'accesso alla dirigenza amministrativa. Il profilo delle alte cariche viene tratteggiato brevemente anche in N. CARBONI, *Changing relationship between politicians and bureaucrats in contemporary democracies: an empirical analysis of the Italian experience* in *International Public Management Review*, 2010, 11, 90; nonché da S. CASSESE, *L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato* in *Politica Dir.*, 1998, 1, 155; H. ROCCHIO, N. BELVEDERE, *Geografia dell'alta burocrazia nelle amministrazioni centrali dello Stato* in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 2002, 1, 77 e da G. VETRITTO, *Il monopolio della cultura giuridica tra i direttori generali dei Ministeri* in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 2002, 1, 29.

3. Per fotografare lo stato dell'arte dei dipendenti pubblici occorre considerare diverse variabili tra cui l'**età anagrafica**. Come rileva M. SAVINO, *Verso una crisi dell'impiego pubblico?* in *Riv. Trim. Diritto Pubblico* 2010, 1, 325 le pubbliche amministrazioni occidentali risultano molto invecchiate nell'ultimo decennio poiché l'età media è cresciuta assai più rapidamente che nel settore privato.

Sul problema e sulle conseguenze dell'invecchiamento demografico all'interno del mercato del lavoro pubblico si rimanda alla lettura de OECD, *Ageing and the Civil Service, Public Human Resources Challenges*, Parigi 2007; E. PILICHOWSKY, E. ARNOULD, E. TURKISCH, *Ageing and the public sector: challenges for financial and human resources* in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7 - No. 4, Parigi 2007; V. SONI, *From Crisis to Opportunity: Human Resource Challenges for the Public Sector in the Twenty-First Century* in *Review of Policy Research*, 2004, Vol. 21 - No. 2, pp. 157 - 178; G. TROVATI, *Sugli statali over 60 "rischio esodo" con indennità al 50%* in *Il Sole 24 Ore*, 18 giugno 2012; UNITED NATIONS, *World Public Sector Report 2005*, New York 2005. Di supporto utile è poi EUROPEAN COMMISSION (DG ECFIN), *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Brussels 2009. Mentre altri Governi hanno affrontato l'argomento attraverso l'implementazione di politiche e programmi strategici - un esempio è dato dalla *Gestion Previsionnelle des Effects, des Emplois et des Competences (GPEEC)* realizzata in Francia - in Italia, al contrario, il tema è stato per lungo tempo ignorato dall'agenda politica: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro bianco sul Welfare*, Roma 2003.

4. Una peculiarità dell'amministrazione italiana, affermatasi a partire dagli anni Settanta, è costituita dall'alto tasso di **femminilizzazione**. È infatti la Pa ad aver svolto un ruolo primario nell'innalzamento (l'economia italiana presenta in via generale una scarsa partecipazione della forza lavoro femminile: OECD, *Gender Gap: Act now*, Parigi 2012) dei livelli occupazionali delle donne tanto che, attualmente, la componente femminile costituisce la maggioranza dei dipendenti pubblici in

particolare nel settore sanitario e scolastico (ISTAT, *L'occupazione femminile nella Pubblica amministrazione: un'analisi dei dati della Ragioneria Generale dello Stato* n. 3/2009); M. ACCONCI, *La presenza femminile nella P.A.: il contesto italiano, il quadro normativo e la promozione delle pari opportunità*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, SSPA, Roma 2004 scaricabile dal sito internet <http://www.sspa.it>; L. BATTISTONI, *Donne e carriera nella Pubblica Amministrazione* in <http://www-archive.forumpa.it/forumpa2003>; M.G. CATEMARIO, P. CONTI (a cura di), *Donne e leadership*, PCM, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Rubettino Editore, Soveria Mannelli 2005; R. GIORGETTI, *Specificità femminile e pubblica amministrazione* in *Prospettiva Sindacale* n. 72, Rosenberg & Sellier, Torino 1989; P. RELLA, *Le donne nel pubblico impiego* in *Economia & Lavoro*, 2000, 3, 69; O. SEPE, *Incontro a Firenze tra funzionari europei su "La donna nell'amministrazione pubblica"* in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 1976, 2, 345. Le pari opportunità, accanto all'assenza di ogni forma di discriminazione diretta o indiretta, costituiscono, dunque, un principio ineludibile nella gestione delle risorse umane come viene evidenziato nella *Direttiva sulle misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche* della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI del 23 maggio 2007 e da come si può ricavare altresì dalla lettura del monitoraggio annuale relativo alla sua attuazione: PCM, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ, *Rapporto di sintesi per l'anno 2010 sull'attuazione della Direttiva emanata in data 23 maggio 2007*, Roma 2011 con il relativo Rapporto supplementare. Alla presenza femminile nei posti di lavoro è strettamente connessa l'analisi relativa all'incidenza nell'uso dei **contratti flessibili**, in particolare del contratto di lavoro part-time e del telelavoro, capaci di conciliare le esigenze dell'ente con quelle del lavoratore: F. BARBIERI, *Part-time e permessi, statali sotto esame* in *Il Sole 24 Ore*, 11 ottobre 2010; L. CAPOGNA, R. TOMEI (a cura di), *La flessibilità nel rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione*, Cedam, Padova 2008; G. CARUSO, M. DI BIASE, *L'importanza di una PA family-friendly* in *Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore*, n. 5/2012; L. GAETA, P. PASCUCCI, U. POTI (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano 1999; L. OLIVERI, *È tempo di rilanciare il telelavoro nella pubblica amministrazione* in <http://www.leggiOggi.it>; S. TAGLIABUE, *Telelavoro: un modello possibile* in *Azienditalia*, 1998, 9, 461. Per quanto concerne, nello specifico, la sperimentazione sul telelavoro avviata nella Provincia di Trento e che a regime dovrebbe coinvolgere duecento lavoratori, circa il 6.7% del personale interessato, si rimanda a S. ALLEGRETTI, *Il telelavoro, una rivoluzione copernicana* in *Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore* n. 6/2012.

Si permetta di rinviare poi anche a C. GALBIATI, *Il contenimento della spesa per il personale* in G. PROIA, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro*, Giuffrè Editore, Milano 2011 in quanto è contenuto un commento alle modifiche apportate dalla L. n. 183/2010 all'istituto del part-time nella Pa. Per quanto concerne, più nello specifico, le politiche di bilanciamento vita-lavoro si rimanda, da ultimo, all'Avviso comune del 7 marzo 2011, *Azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro* disponibile on line all'indirizzo <http://governo.it/Notizie/Ministeri/dettaglio.asp?d=62688>.

5. Accanto all'elevato tasso di femminilizzazione, altra caratteristica della nostra Pa ha riguardato sia la provenienza geografica degli impiegati sia, a livello macro, il problema dell'incidenza della cd. **questione meridionale**. Non si è mancato di imputare alle amministrazioni meridionali, infatti, di costituire un freno allo sviluppo economico del Paese data l'«elefantiasi clientelari degli apparati, impiego pubblico come posto e non come lavoro; organigrammi barocchi in luogo dell'organizzazione delle funzioni; indicatori tutti deficitari sulla qualità dei servizi pubblici primari; generalizzata deresponsabilizzazione; totale assenza di controlli di efficienza e correttezza» (S. AMOROSINO, *La "questione amministrativa meridionale"* in *Riv. Giuridica del Mezzogiorno*, 2010, 2, 737). La dicotomia tra paese "produttivo" e burocrazia "improduttiva" con i giovani del Sud orientati a una carriera in ambito statale è analizzata poi approfonditamente da S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Giuffrè Editore, Milano 1977.

6. L'ultima variabile indagata è il **grado di sindacalizzazione** di coloro che lavorano alle dipendenze della Pa. I dati riferiti al biennio 2008 – 2009 e disponibili all'indirizzo:

<http://www.aranagenzia.it/attachments/category/1647/RAPPRESENTATIVITA%20FINALE%20COMPARTO%202008-2009.pdf>

sono stati affiancati dai dati relativi al triennio 2013- 2015 benché questi siano provvisori in attesa della sottoscrizione del Ccnq di definizione dei comparti e delle aree dirigenziali di contrattazione:

<http://www.aranagenzia.it/attachments/category/7304/RappresentativitaC3%A0%20comparti%20triennio%202013-2015%20.pdf>

A livello di dottrina si richiama, *ex multis*, L. BORDOGNA, *La sindacalizzazione del pubblico impiego: tre problemi interpretativi* in *Amministrare*, 1987, 2, 269. Per un'analisi comparata, invece, C. PELLEGRINI, *Può il sindacato riprendere forza negli Stati Uniti? Segnali positivi, ma il quadro legislativo rimane sfavorevole* in *Economia e Lavoro*, 2003, 1, 63 e T. TREU (a cura di), *Le relazioni sindacali nel pubblico impiego*, Edizioni Lavoro, Roma 1988. Per una ricostruzione storica del processo di sindacalizzazione del pubblico impiego dalle origini delle rappresentanze alla funzione pubblica Cgil: P. IUSO (a cura di), *La sindacalizzazione del pubblico impiego*, Ediesse, Roma 2006.

Parte II

Tra retorica e realtà... A servizio esclusivo della Nazione.

1. L'analisi sociale in merito alla pubblica amministrazione richiede necessariamente di indagare, tra gli altri, l'**evoluzione professionale di Monsù Travet**. Quanto è cambiata l'amministrazione con riferimento al suo personale in poco più di centocinquant'anni di storia italiana?

Per rispondere a tale domanda occorre iniziare con la lettura della nota opera teatrale avente per protagonista principale un impiegato pubblico: V. BERSEZIO, *Le miserie 'd Monsù Travet* (1863), con edizione critica a cura di G. RIZZI, Centro studi piemontesi, la cui versione in vernacolo piemontese è disponibile sul sito <http://www.fondazionebersezio.torino.it>

Indispensabili per poter inquadrare l'argomento sono gli studi condotti da G. MELIS: *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, in *Riv. Trim. Diritto Pubblico*, 2010, 2, 451; *Monsù Travet è andato in pensione?* in *Corriere della Sera* 25 ottobre 2005; *Uomini e scrivanie*, Editori riuniti, Roma 2000; *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna 1996; *The Irresistible Rise of Monsù Travet: the Bureaucrat in Italian Literature from the 19th to the 20th Century* in *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 1994; *La cultura e il mondo degli impiegati* in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, UTET, Torino 1984 e anche A. VARNI, G. MELIS (a cura di), *Le fatiche di Monsù Travet*, Rosenberg & Sellier, Torino 1997. Grazie alla puntuale analisi effettuata da Melis è possibile addentrarsi nella storia dell'amministrazione italiana, e con essa dei suoi dipendenti, attraverso una serrata e dettagliata descrizione che emerge dalla scansione temporale che parte dalle origini (1861 – 1876) con la riforma cavouriana e conseguente estensione delle strutture amministrative franco-piemontesi al neonato Regno di Italia passando per l'iniziativa riformatrice di Crispi e poi, con l'inizio del nuovo secolo, per quella di Giolitti (1900 - 1914) al periodo *pre* e *post* bellico (1915 – 1943) fino alle esperienze più recenti dell'Italia Repubblicana (1943 – 1978) e dell'ultimo quattordicennio compreso tra gli anni 1979 e 1993.

Si segnalano poi per l'argomento affine trattato: P. BATTISTA, *Statali* in *Corriere della Sera*, 8 luglio 2012; B. BILOTTA, *La burocrazia italiana tra tre culture: un'ipotesi sullo sviluppo della "meridionalizzazione" della pubblica amministrazione*, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 1983, 3, 85; R. STAGNO, *Il decalogo di Cassese sul pubblico impiego* in *Corriere della Sera*, 2 luglio 1993 e L. VANDELLI, *Pubblico impiego e letteratura* in *Lavoro e Diritto*, n. 3 estate 2001.

Il variegato universo dei funzionari è stato mappato con riferimento sia all'estrazione sociale sia alla carriera sia agli orientamenti politici e tecnici anche da P. AMMASSARI, F. GARZONIO DELL'ORTO, F. FERRARESI, *Il burocrate di fronte alla burocrazia*, Giuffrè Editore, Milano 1969 e da F.P. CERASE (a cura di), *I dipendenti pubblici*, Il Mulino, Bologna 1994. Sul punto si rimanda inoltre a F. DEMARCHI, *L'ideologia del funzionario*, Giuffrè Editore, Milano 1969 nonché a CISL FP, *Punti di forza e punti di debolezza della pubblica amministrazione: indagine tra i dipendenti*

pubblici. *Rapporto di ricerca*, Roma 2009. Molto utile, per consentire un approfondimento di carattere comparatistico è invece l'indagine contenuta in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *La letteratura e gli orientamenti sui problemi del pubblico impiego in Belgio, Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca, Spagna*, Giuffrè Editore, Milano 1970.

Dalla lettura della maggior parte di questi documenti emerge l'idea di una burocrazia di basso profilo, poco soddisfacente in cui la maggior parte dei funzionari è entrata nell'amministrazione più per mancanza di alternative che per prestigio o ragioni ideali. Affiora uno certo scoraggiamento dei giovani laureati a intraprendere una carriera nell'amministrazione o meglio nel considerare l'amministrazione come una promettente professione, come indica L. CAPPELLETTI, *Burocrazia e società*, Giuffrè Editore, Milano 1968: «le cause di questo negativo atteggiamento vanno ricercate nella particolare storia politico-amministrativa del Paese e trovano la loro giustificazione in particolari tratti distintivi dell'Amministrazione, quali ad esempio, il formalismo, l'inefficienza, un certo atteggiamento autoritario, la generale mancanza di considerazione per le istanze dei cittadini ecc.».

Già questo consente di comprendere come risalga sì a tempi più recenti la polemica intorno ai dipendenti pubblici **nullafacenti** e **fannulloni** (D. GIACALONE, *Fannulloni d'Italia*, Libero Free Foundation, Firenze 2008; P. ICHINO, *I nullafacenti*, Arnoldo Mondadori Editori, Milano 2006; S. NESPOR, *Sono i dipendenti nullafacenti la più grave ingiustizia della nostra pubblica amministrazione?* in *Rivista dell'impiego e della dirigenza pubblica*, 2006, 4, 1 e ID., *La fabbrica dei nullafacenti in Italia da slegare*, 2007, 1, 45; D. PERLUIGI, *Fannulloni, L'Italia che non lavora*, Newton Compton Editori, Roma 2010; V. TENORE, *Perseguire i "nullafacenti" pubblici è possibile (e non è facoltativo)* in *RIDL*, 2006, 4, 187; G. VALOTTI, *Fannulloni si diventa*, Università Bocconi Editore, Egea, Milano 2009) ma in realtà non è così.

Dall'analisi bibliografica è emerso, infatti, come il problema dell'inefficienza e della scarsa motivazione si sia dipanata lungo tutta la storia dall'apparato pubblico italiano (C. COLMEGNA, *Camicia Brunetta "in ufficio alle 8"* in <http://www.laprovinciadico.com.it>; E. MARRO, *Fannulloni, quando il Duce faceva come il Ministro Brunetta* in <http://www.corriere.it>; M. GIORDANO, *Già il Duce lottava contro i fannulloni* in *Libero*, 23 maggio 2010; M. GRAMELLINI, *Cinquant'anni di inettitudine* in *La Stampa*, 13 maggio 2008) e anzi come bene espresso da U. BURATTI, *Dalla "selva oscura" alla trasparenza. Etica, lavoro e pubblica amministrazione* in *CQLA-Rivista* n. 2-aprile 2011, la stessa letteratura e cinematografia presentano esempi, dai tratti mitologici, di un mondo amministrativo disincantato e distaccato, quasi una realtà altra e misteriosa rispetto al quotidiano. Contro il luogo comune dell'indistinto privilegio e dell'attenuata responsabilità dei dipendenti pubblici si veda, invece, P. LO MELE (a cura di), *Impiegati*, Ediesse, Roma 2012.

Un confronto in merito all'evoluzione storica del lavoro pubblico europeo è contenuto poi in A. VARNI, G. MELIS (a cura di), *Il lavoro pubblico in Europa*, Rosenberg & Sellier, Torino 2001. Significativa è infine l'analisi sviluppata intorno al linguaggio burocratico come riportata in G. MELIS, G. TOSATTI, *Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento*, in *Riv. Le Carte e la Storia*, Ed. Il Mulino, n.1 giugno 1999; A. PASCALE, *Quando (al Ministero) imparai a confezionare circolari incomprensibili* in *Corriere della Sera*, 2 ottobre 2012.

2. Sul comportamento richiesto al dipendente in virtù del suo “*status*” particolare che discende dall'essere al servizio esclusivo della Nazione si rimanda alla lettura di F. MERLONI (a cura di), *Al servizio della Nazione*, FrancoAngeli Editore, Milano 2009 e nello specifico ai saggi di: F. MERLONI, *Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici* (pp. 15-35); R. CAVALLO PERIN, *L'etica dei funzionari professionali. Regole, comportamenti e responsabilità* (pp. 147 -161) e M. CONSITO, *Il comportamento in servizio del funzionario: l'utilizzo delle risorse e l'imparziale svolgimento di funzioni e di servizi* (pp. 162 – 179). Sul codice di comportamento quale precauzione ausiliaria alle norme disciplinari e penali: R. NUNIN, *Integrità e corruzione amministrativa. L'etica pubblica e il codice di comportamento dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche* in *Riv. Giur. Lav. Prev. Soc.*, 2010, 4, 523.

Parte III

Dal d.lgs. n. 150/2009 alla “spending review”. Verso una riforma del lavoro pubblico.

1. Il **d.lgs. n. 150/2009** s.m.i. attuativo della L. delega n. 15/2009, noto altresì come “Riforma Brunetta”, è intervenuto in chiave organica a riformare il lavoro alle dipendenze della Pa. Per ottimizzare la produttività del settore pubblico, nell'ottica di realizzare un'amministrazione *customers oriented*, si è ricorso ai principi propri della teoria di matrice anglosassone del *New Public Management* (A. DI PAOLO, *La riforma dell'amministrazione pubblica italiana attraverso l'applicazione dei principi del new public management* (I e II parte) in *L'Amm. Italiana*, 2006, 6 -7/8, 819 e G. GRUENING, *Origini e basi teoriche del New Public Management* in *Azienda Pubblica*, 1998, 6, 669). Consentono di inquadrare i principi generali contenuti nella riforma, in particolare, C. CASS., *Relazione tecnica n. 41*, 12 aprile 2010, Roma nonché M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè Editore, Milano 2010.

Risultano poi essere utili ai fini della ricostruzione e della conseguente analisi delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150: A. BELLAVISTA, *Il decreto correttivo della riforma Brunetta e il “cantiere aperto” del lavoro pubblico* in *Lav. nella Giur.*, 2011, 12, 1185; F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, W.P. C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT – 119/2011; ID., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, W.P. C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT – 88/2009; M. CORTI, A. SARTORI, *Il decreto attuativo della cd. “Legge Brunetta” sul pubblico impiego* in *RIDL*, 2010, 1, 27; G. D'AURIA, *La “Riforma Brunetta” del lavoro pubblico* in *Gior. Dir. Amm.*, 2010, 1, 5; G. FERRARO, *Prove generali di riforma del lavoro pubblico* in *Gior. Dir. Lav. Rel. Ind. n. 122*, 2009, 2, 237; F. G. GRANDIS, *La “Riforma Brunetta” del lavoro pubblico* in *Gior.*

Dir. Amm., 2010, 1, 5; L. HINNA, M. MARCANTONI, *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della pubblica amministrazione*, FrancoAngeli Editore, Milano 2011; S. MARCHEGIANI, N. MANCINI, *Merito e competenze nel decreto attuativo n. 150/2009* in *Azienditalia – Il Personale*, 2009, 12, 521; D. SIMEOLI, *L'organizzazione del lavoro nell'amministrazione pubblica: fonti, modelli e riforme in atto* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, 5-6, 733; V. TALAMO, *La "Riforma Brunetta" del lavoro pubblico* in *Gior. Dir. Amm.*, 2010, 1, 5. Per quella parte della riforma che riguarda più direttamente la misurazione, la valutazione e la trasparenza si segnala la pubblicazione per la Cisl Funzione Pubblica curata da G. CARUSO, M. DI BIASE, *Welcome to performance*, Roma 2011.

Infine, per un approfondimento relativo alla normativa sul **procedimento disciplinare** così come novellata dalla riforma legislativa dettata al fine di combattere la scarsa produttività e l'assenteismo, si richiamano: H. BONURA, G. CARUSO, *La nuova disciplina della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e la lotta all'assenteismo* in W.P. C.S.D.L.E. Massimo D'Antona. IT – 105/2010; P. BRIGUORI, *La responsabilità disciplinare del pubblico dipendente* in *Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore*, n. 9/2012; G.M. MONDA, *Il licenziamento disciplinare del dipendente pubblico* in *DRI*, 2010, 4, 1054; F. MORELLO, *Codice di comportamento e sanzioni disciplinari* in C. RUSSO (a cura di), *La guida dei lavoratori pubblici*, Edizioni Lavoro, Roma 2011; V. LOSTORTO, *Il nuovo procedimento disciplinare (artt. 67-70)* in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *op. cit.*, 2010; R. SALOMONE, *Scarso rendimento e lavoro pubblico: perché no?* in *LPA*, 2008, 1, 37; R. URSI, *Alcune considerazioni sul nuovo regime delle sanzioni disciplinari dopo il decreto Brunetta* in *LPA*, 2009, 5, 759.

2. Sull'impianto del d.lgs. n. 150/2009 sembra aver inciso l'**Intesa** firmata il **3 maggio 2012** (G. MATARAZZO, *Modello partecipativo per il pubblico impiego* in *Avvenire*, 5 maggio 2012; F. VERBARO, *L'Intesa sul lavoro pubblico è l'occasione per un confronto* in *Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore*, n. 6/2012) e confermata l'11 maggio successivo, dal Ministero della pubblica amministrazione, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni e dalle OO.SS. Il testo del documento è rinvenibile in <http://www.bollettinoadapt.it>, indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*.

Con tale documento programmatico le parti hanno dato atto che il miglioramento delle funzioni pubbliche richieda: un nuovo modello di relazioni sindacali; la razionalizzazione e la semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità nonché del ciclo della performance; nuove regole riguardanti il mercato del lavoro pubblico; diversi sistemi di formazione del personale indispensabili per garantire l'acquisizione di nuove competenze e la costruzione di nuove professionalità; una rivisitazione del ruolo della dirigenza verso una sua maggiore autonomia rispetto all'autorità politica. L'Intesa è stata salutata da più parti come una controriforma del lavoro pubblico (R. BAGNOLI, *La "controriforma" degli statali* in *Corriere della Sera*, 5 maggio 2012; L. OLIVERI, *Una controriforma per il pubblico impiego* in <http://www.lavoce.info.it>; A. RICCIARDI, *Statati, salta la riforma Brunetta* in *ItaliaOggi*, 4 maggio 2012; G. TROVATI, *Bocciata l'Intesa sugli statali* in *Il Sole 24 Ore*, 15 maggio 2012; e anche R. BRUNETTA, *La riforma degli statali è una resa alla cattiva burocrazia* in *Corriere della Sera*, 7 maggio 2012) e anche la stessa Corte dei Conti nella sua *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, edita a Roma, ha affermato come il contenuto della stessa susciti «ad una prima lettura non poche

perplexità».

3. C'è da segnalare infine in materia di lavoro alle dipendenze della Pa la **L. n. 92/2012** (M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè Editore, Milano 2012) in quanto le disposizioni in essa contenute (su un primo commento “a caldo” del ddl si veda: F. CARINCI, *Complimenti, Dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro in Lav. nella Giur.*, 2012, 6, 529) costituiscono, salvo ove non diversamente previsto (F. FAZIO, *La riforma dei buoni lavoro e le previsioni per il pubblico in Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore n. 10/2012*; S. SPATTINI, *Il sostegno al reddito per i dipendenti delle PA in Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore n. 11-12/2012*), una cornice normativa per la Pa (A. BARBIERI, *Per i precari statali la riforma Fornero non vale in Libero*, 6 dicembre 2012).

Ne hanno analizzato i contenuti: U. BURATTI, C. CHIONNA, C. GALBIATI, G. NERI, *Il percorso di riforma parallelo nella PA in P.RAUSEI, M.TIRABOSCHI (a cura di) Lavoro: una riforma sbagliata*, @Adapt University Press e-book n. 2/2012; P. FUSO, *Le esigenze organizzative del dlgs 150 e le esigenze di crescita nel ddl AS 3249 in Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore*, n. 5/2012; P. RAUSEI, *Il lavoro pubblico in attesa sullo sfondo di una riforma che si affida al monitoraggio in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), op. cit.*, 2012; M. TIRABOSCHI, *Riforma Monti-Fornero: quale impatto sul lavoro pubblico? in Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore*, n. 5/2012 e ID., *I paradossi di una riforma sbagliata (e che si farà anche se non piace a nessuno) in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), op. cit.*, 2012.

Nello specifico, poi, in merito alle conseguenze che le modifiche introdotte all'**articolo 18** della L. n. 300/1970 (V. PIETRA, *Il nuovo articolo 18: problemi di diritto intertemporale, campo di applicazione e decorrenza della prescrizione in MAGNANI, TIRABOSCHI (a cura di), op. cit.*, 2012; P. RAUSEI, M. TUTTOBENE, *Il nuovo quadro regolatorio tra incertezze e maggior potere ad libitum dei giudici in P.RAUSEI, M.TIRABOSCHI (a cura di), op. cit.*, 2012) avranno sul pubblico impiego si segnalano: B. CARUSO, *Sul licenziamento dei pubblici impiegati: alcune (sgradite) verità e una mezza proposta in <http://www.nelmerito.com>*; B.G. MATTARELLA, *Su alcune (piuttosto ovvie) peculiarità dei dipendenti pubblici in <http://www.nelmerito.com>*; L. OLIVERI, *Articolo 18 nella PA: una domanda a due ministri in <http://www.lavoce.info.it>*; F. VERBARO, *Licenziamenti nel settore pubblico e la riforma dell'art. 18. Cronaca di una specialità in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), op. cit.*, 2012.

3. L'analisi della Pa e delle politiche di gestione del personale si presenta allo stato attuale e alla luce degli ultimi interventi legislativi, strettamente connessa allo studio degli **strumenti di rigore e austerità** imposti per far fronte alla crisi economica: L. BARTOLI, L. PIETRINI, *Norme di contenimento della spesa pubblica in materia di fondi e rinnovi contrattuali in Azienditalia – Il Personale*, 2011, 6, 281; G. BERTAGNA, *Blocchi retributivi e stipendiali: le istruzioni della ragioneria in Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore*, n.7-8/2011; G. CARUSO (a cura di), *Pubblico impiego: dalle manovre finanziarie vincoli e opportunità in Adapt Boll. Speciale n. 55/2011*; P. FUSO, *Necessità e promesse disattese: i vincoli di bilancio e l'equità sostanziale nel decreto legge n. 78/2010, Adapt Working Paper n. 110/2010*. Politiche e manovre finanziarie

incentrate sulla riduzione della spesa che, oltre al blocco dei rinnovi contrattuali (G. FAVERIN, *Il blocco dei contratti è ingiusto* in *ItaliaOggi*, 13 luglio 2011), hanno inevitabilmente inciso sulla piena attuazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150/2009 e s.m.i. e che comporteranno, a conclusione del processo di *spending review* ovvero di razionalizzazione della spesa (D. MONACELLI, A. PENNISI, *L'esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro* in *Pol. Econ.*, 2011, 2, 255) contro i tagli lineari, una ridisegnazione delle stesse amministrazioni (M. F. AMBROSIANO, *Un inizio di revisione della spesa* in <http://www.lavoce.info>; G. BERTAGNA, *Tutti i tagli alle dotazioni organiche* in *Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore*, n. 9/2012; U. BURATTI, C. GALBIATI, *Crisi economica: una nuova sfida per il management pubblico?* in *Persone&Conoscenza* n. 81/2012; CISL FP, *Scacco matto alla spesa pubblica*, Roma 2010; G. D'AURIA, *Organizzazione amministrativa e costi della politica* in *Gior. Dir. Amm.*, 2012, 1, 11; B. DENTE, *PA tagliatori di teste cercansi* in <http://www.lavoce.info>; G. DI GIORGIO, M. MARTONE, *Se l'impiegato pubblico è immobile* in <http://www.lavoce.info>; F. VERBARO, *La PA tra riforme e razionalizzazioni* in *Adapt Boll. Ordinario* n. 1/2012; ID., *La PA ai tempi della spending review* in *Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore*, n. 9/2012 e ID., *Spending review sulla gestione del personale* in *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2011. Si segnala poi anche DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Direttiva n. 10/2012* in merito alla riduzione degli assetti organizzativi). A. DI MAJO, *La crescita della spesa pubblica nell'analisi economica* in *Studi e note di economia* n. 2/1998 consente, invece, di inquadrare il fenomeno della crescita del peso della spesa pubblica tramite una rassegna che individua le tendenze prevalenti tra gli studi effettuati sull'argomento. Le misure adottate per il contenimento del costo del lavoro – le spese per redditi da lavoro dipendente rappresentano una variabile critica per gli equilibri di finanza pubblica – sono analizzate altresì all'interno della relazione della CORTE DEI CONTI *cit.*, 2012.

A. BAYLOS, *Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi: la riforma del lavoro spagnola del 2012* in *DRI*, 2012, 2, 353; EPSU, *The wrong target – how governments are making public sector workers pay for the crisis*, Brussels, 2010; M. MEACCI, C. QUAGLIERINI, *Consolidamento fiscale e interventi sul pubblico impiego. L'esperienza di otto paesi europei* in MEF, Working paper n. 9-Agosto, Roma 2012; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e le misure di riduzione dello stato* in *Gior. Dir. Amm.*, 2010, 12, 1303 e F. VERBARO, *Il quadro degli interventi sul pubblico impiego in Europa* in *Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore*, n. 1/2011 presentano, da ultimo, quali sono stati, a livello europeo, gli effetti e le conseguenze della crisi finanziaria sul pubblico impiego.

Parte IV

La professionalità: rapporto di lavoro, mansioni, sistemi di classificazione e progressioni.

1. La ricostruzione della professionalità (M. NAPOLI (a cura di), *La professionalità*, V&P, Milano 2004) dell'impiegato pubblico (una ricognizione sistematica circa l'evoluzione che ha caratterizzato il lavoro pubblico è contenuta in C. D'ORTA, *Il pubblico impiego*, La nuova Italia Scientifica, Roma 1989; ID., *L'organizzazione della P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma* in *LPA*, 2011, 3-4, 391) richiede l'analisi di alcuni istituti giuridici e contrattuali: dai sistemi di classificazione del personale attualmente vigenti passando per la disciplina delle mansioni e dello *jus variandi* fino alle progressioni economiche e di carriera come modificate dal d.lgs. n. 150/2009.

Dopo il cd. processo di **privatizzazione del pubblico impiego** dei primi anni Novanta che ha comportato il passaggio dall'applicazione del diritto pubblico al diritto giuslavoristico, il rapporto di lavoro alle dipendenze della Pa (F. BORGOGELLI, *La riforma del lavoro pubblico: quale lezione dopo quindici anni* in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2008, 1, 53; A. CORPACI, *La cultura giuridica e il problema del pubblico impiego dal 1909 al 1930: spunti dalle riviste* in *Riv. Trim. Diritto Pubblico*, 1977, 3, 1253; M. RUSCIANO, *Giannini e il pubblico impiego* in *Riv. Trim. Diritto Pubblico*, 2000, 04, 1111) si configura oggi come un rapporto di natura privatistica - fatte salve alcune eccezioni legislativamente stabilite - per cui, al termine della procedura selettiva, di cui il concorso è la regola principe di rango costituzionale (P. ICHINO, *L'ipocrisia del concorso* in *Corriere della Sera*, 21 novembre 2006; B.G. MATTARELLA, *In difesa del pubblico concorso* in <http://www.lavoce.info>; G. PECCHIOLI, *Il principio dell'accesso per pubblico concorso alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale* in *FA CdS*, 2006, 9, 2415), l'assunzione avviene con la stipulazione di un contratto individuale di lavoro (G. GENTILE, *Il reclutamento del personale* in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, *Il Diritto del lavoro pubblico*, III Vol., III ed., Giuffrè Editore, Milano 2011; F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*, Vol. 2. *Il rapporto di lavoro subordinato*, VI ed., Utet Giuridica, Torino 2005).

Nonostante tale processo di riavvicinamento, è nota a tutti l'inapplicabilità alla Pa, per espressa volontà del Legislatore, delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 276/2003: F. BORGOGELLI, *La nuova disciplina del mercato del lavoro e le pubbliche amministrazioni*, W.P. C.S.D.L.E. Massimo D'Antona. IT- 17/2004; S. MAINARDI, *D.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego* in *LPA*, 2003, 6, 1069 anche se da più parti si è sostenuto la necessità di una maggiore armonizzazione tra i due settori (F. VERBARO, *Lavoro flessibile, la legge Biagi va estesa alla PA* in *Il Sole 24 Ore*, 18 aprile 2011; ID., *Da Marchionne a Brunetta: le divergenze tra settore pubblico e settore privato* in <http://www.cuorecritica.it>).

È stato comunque possibile ricostruire l'evoluzione delle fonti relative alla regolamentazione del rapporto di pubblico impiego dalla Legge Giolitti del 1908 sino all'adozione del decreto delegato n. 29/1993 s.m.i. grazie a D'ORTA, *op. cit.*, 1989 e poi, in particolare, a: B. AGUGLIA, G. NACCARI, *Guida alla legge quadro sul*

pubblico impiego, Ediesse, Roma 1983; S. CASSESE, *I grandi periodi della storia amministrativa* in S. CASSESE (a cura di) *L'amministrazione centrale*, UTET, Torino 1984; R. CHIARINI, *La riforma del pubblico impiego nell'Italia degli anni '90*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli 2007; C. D'ORTA, *Legge quadro sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma "strabica"* in *Riv. Trim. Diritto Pubblico*, 1990, 3, 769; M. LOZITO, *L'attualità il passaggio dalla pianta organica alla dotazione organica complessiva nel lavoro pubblico* in *LPA*, 2009, 01, 61. Infine, A. SANDULLI, G. VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario* in *Riv. Trim. Diritto Pubblico*, 1, 2011, 46 nel § 4.2., dopo aver dato atto della composizione della burocrazia nazionale, analizzano le prime discipline dell'impiego pubblico.

Aiutano inoltre a contestualizzare la disciplina del rapporto di pubblico impiego, *ex multis*: M. BARBIERI, *Corte Costituzionale e lavoro pubblico: un passo avanti e uno a lato* in *LPA*, 1998, 1, 131, U. CARABELLI, M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci Editore, Bari 2010; R. CAVALLO PERIN, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in *FA CdS*, 2002; L. GALANTINO, *Diritto del lavoro pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino 2010; M. GARATTONI, *Comando, distacco e altri strumenti di mobilità temporanea nel pubblico impiego tra organizzazione ed esigenze di flessibilità* in *LPA*, 2006, 5, 845; A. GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, W.P. C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT - 16/2003; A. NICCOLI, *L'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Finanze&Lavoro, Esselibri, Napoli 2007; C. ZOLI, *La struttura della contrattazione collettiva nel settore pubblico* in *LPA*, 2011, 06, 859. Si permetta di richiamare, infine, C. GALBIATI, *L'instaurazione del rapporto di lavoro* in C. RUSSO (a cura di), *La guida dei lavoratori pubblici*, Edizioni Lavoro, Roma 2011 all'interno del quale si sono ricostruiti, benché in forma sintetica, gli aspetti cardine caratterizzanti il processo di contrattualizzazione.

2. Il tema delle **mansioni**, dell'**inquadramento** (C. RUSSO, *Le trasformazioni dell'inquadramento* in *Prospettiva sindacale* n. 57, Rosenberg & Sellier, Torino 1985) e dello **jus variandi** è stato ampiamente trattato da autorevoli autori. Risale ai primi anni Sessanta la monografia di G. GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene Editore, Napoli 1963.

Permettono di comporre - grazie anche alla giurisprudenza richiamata - il quadro relativo al dibattito dottrinale sorto intorno all'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i. il quale, nonostante faccia proprio il cd. principio di contrattualità delle mansioni, presenta dei tratti di specialità rispetto alla disciplina civilistica: M. ARGENZIANO, *Inquadramento e mansioni dei dipendenti pubblici* in *Pubblico Impiego - Il Sole 24 Ore* n. 2/2010; P. CAMPANELLA, *Mansioni e jus variandi nel lavoro pubblico* in *LPA*, 1999, 1, 49; B. CAPONETTI, *Le mansioni nel pubblico impiego. Normativa vigente, ruolo della contrattazione e profili giurisprudenziali* in *Lav. e Prev. Oggi*, 2006, 4, 433; S. CECCONI, *Disciplina delle mansioni*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, *Il Diritto del lavoro pubblico*, III Vol., III ed., Giuffrè Editore, Milano 2011; P. CURZIO, *Pubblico impiego: sospensioni, congedi, aspettative, mutamenti di mansioni, promozioni* in *D&L Riv. Critica dir. Lav.*, 2002, 2, 247 M. D'APONTE, *Progressioni di carriera e assegnazione di mansioni superiori nel pubblico impiego: la permanenza di una disciplina speciale tra esigenze di tutela ed abusi della p.a.* in *LPA*, 2005, 5, 833; R.

DIAMANTI, *L'equivalenza di mansioni nel settore pubblico e in quello privato: apparente diversità e sostanziale avvicinamento* in *RIDL*, 2008, 4, 803; M. DI ROLLO, *La disciplina delle mansioni nel pubblico impiego ed i suoi perduranti aspetti di specialità* in *LPA*, 2005, 2, 357; T. ERBOLI, *Ius variandi della pubblica amministrazione: dissolto il velo dell'equivalenza formale delle mansioni (nota a Cass., 21 maggio 2009, n. 11835)* in *DRI*, 2010, 1, 168; E. GRAGNOLI, *Le qualifiche nei nuovi contratti: il reinquadramento e la fase transitoria* in *LPA*, 1999, 1, 93; D. MEZZACAPO, *Qualifiche e mansioni* in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di) *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, IV ed., Ipsoa, Milano 2006; M. G. MURRONE, *Mansioni equivalenti nel pubblico impiego, contratto collettivo e valutazione giudiziale* in *LPA*, 2008, 2, 353; M. PECORARO, *La mobilità orizzontale nel lavoro pubblico: tra equivalenza formale e sostanziale* in *LPA*, 2011, 2, 219; M. VENDRAMIN, *L'equivalenza delle mansioni nel lavoro pubblico "privatizzato" all'indomani della riforma Brunetta tra modelli negoziali e interpretazioni giudiziali* in *LPA*, 2009, 06, 997; L. SGARBI, *Inquadramento, attività esigibili e progressione professionale nelle pubbliche amministrazioni* in *LPA*, 1999, 1, 71; E. VILLA, *Il rapporto tra la nozione di equivalenza e quella di demansionamento nel lavoro pubblico privatizzato* in *ADL*, 2010, 1, 232.

3. Per ciò che concerne, invece, lo studio dei **sistemi di classificazione del personale** – uno strumento fondamentale per valutare il valore del lavoro prestato sia a fini retributivi che a fini di riconoscimento di status (F. BUTERA, M. CARBOGNIN, A. M. FASULO, *Classificazione del personale fra strumento di organizzazione e sistema di gestione delle persone: gli sviluppi nelle imprese private e nella pubblica amministrazione* in *Lav. Relaz. Industriali*, 1996, 1, 43) - sono di supporto sia i testi coordinati dei contratti collettivi pubblicati a cura della CISL FUNZIONE PUBBLICA (*Ccnl comparto Sanità Pubblica*, 2011; *Ccnl comparto Regioni e Autonomie Locali*, 2011; *Ccnl comparto Ministeri*, 2011; *Ccnl comparto Agenzie Fiscali*, 2011; *Ccnl comparto Enti Pubblici Non Economici*, 2011) sia le raccolte sistematiche disponibili sul sito <http://www.aranagenzia.it>. Mentre a livello di dottrina si segnala: P. MATTEINI, *La Cassazione e i "quadri" nel settore pubblico (note a margine di Cass. 14193/2005)* in *LPA*, 2005, 6, 1095; M. RICCIARDI, *I nuovi sistemi di classificazione del personale nei rinnovi contrattuali 1998-2001* in *LPA*, 1999, 2, 263.

Già però R. RUFFINI nel suo *L'ordinamento delle amministrazioni pubbliche: problemi e prospettive di evoluzione* in *Lavoro e Relazioni Industriali* n. 1/1996 sottolineava come a livello tecnico fossero due le opzioni tra cui scegliere per progettare un nuovo sistema ordinamentale; una focalizzata sulla classificazione del lavoro e quindi su di una visione gerarchica delle qualifiche all'interno delle quali introdurre percorsi retributivi e di carriera, l'altra incentrata sulla classificazione delle competenze e dunque sull'individuazione delle famiglie professionali. Può essere poi altresì interessante il confronto con quanto accade nel settore privato: M. ARCA, *La riforma della classificazione del personale nel settore elettrico* in *DRI*, 2012, 1; U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione sul contratto di lavoro e post-taylorismo* W.P. C.S.D.L.E. Massimo D'Antona.IT – 5/2003 e M. CRIPPA, *Valorizzazione delle competenze e sistemi di inquadramento contrattuale* in *DRI*, 2008, 4, 1127 secondo cui gli strumenti contrattuali vigenti, nati in contesti economici ormai mutati, non offrono mezzi adeguati per la corretta valorizzazione

delle professionalità.

4. L'attuale sistema di classificazione del personale consente una duplice **progressione** – orizzontale o **economica** e verticale o di **carriera** – sulla quale è intervenuto il d.lgs. n. 150/2009. Sullo strumento delle progressioni così modificato si rinvia oltre a M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *op. cit.*, 2010 anche a L. LAPERUTA, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna 2009. Utile è poi l'analisi contenuta in M. FERRETTI, *I limiti della contrattazione collettiva integrativa nell'ambito delle progressioni economiche orizzontali (nota a Tribunale di Bologna, sentenza 6 maggio 2004)* in *LPA*, 2005, 1, 169 e L. SGARBI, *Rendimento e merito. Concorsualità dell'accesso, delle progressioni di carriera e di quelle economiche* in *LPA*, 2008, 1, 1023

Parte V

L'amministrazione pubblica del 2020: chi saranno i suoi dipendenti?

1. Lo sforzo di delineare la pubblica amministrazione del prossimo **futuro** (E. BORGONOVÌ, *"Pubblico"*, *ripartire dalle virtù* in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2007; A. CAPITANO, *L'immagine nuova della pubblica amministrazione* in <http://www.nelmerito.it>; L. HINNA, M. MARCANTONI, *La riforma obliqua*, Donzelli Editore, Roma 2012 recensito da A. MARGHERI, *Per cambiare la PA serve più attenzione al capitale umano* in *Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore* n. 6/2012) passa anche attraverso la valorizzazione del capitale umano che la stessa ha a disposizione: M. CENTRA, L. TRONTI, *Capitale umano e mercato del lavoro* in *Osservatorio Isfol*, I, 2011, n.1. pp. 31- 44; G. COSTA, *Il personale pubblico fra continuità e sviluppo* in B. DENTE (a cura di), *Riformare la pubblica amministrazione*, Edizione della Fondazione Agnelli, Torino 1995; G. FRILLICI, *Il profilo del funzionario nell'amministrazione di domani* in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 1980, 3, 41. Non soltanto a livello nazionale ma anche internazionale si sta discutendo circa gli strumenti da utilizzare per ammodernare gli apparati amministrativi dal punto di vista del fattore umano: C. CHARBIT, C. VAMMALLE, *Modernising Governement* in OECD, *Making Reform happen: Lessons from OECD Countries*, Parigi 2010; C. DEMMKE, *Are civil servants different because they are civil servants?* EIPA, Luxembourg 2005; B. FOX, *Creating the senior civil service* in *Riv. Trim. Diritto Pubblico*, 1999, 3, 819; UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, *Role of human resources in revitalizing public*

administration, E/C.16/2004/3, New York 2004. Il problema di come valorizzare le qualità professionali dei dipendenti pubblici si pone anche in OECD, *Public Service as an Employer of Choice*, Policy Brief, Parigi 2002. Altresì utile è la lettura de OECD, *The public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries*, Parigi 2008.

3. Tra i fattori da tenere in debita considerazione per la crescita di una nuova generazione di *civil servants* (R. MAIORANO, *Formazione del personale pubblico. Riforma della pubblica amministrazione. Ri-formazione* Parte II, cap. 4 in *14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione*, SSPA Roma 2010) oltre all'invecchiamento demografico di cui si è già dato atto (*v. Parte I*) emerge altresì quello legato all'idea di un'**amministrazione pubblica** sempre più **internazionale**. Parlando di amministrazione "in briciole" ne consegue necessariamente un capitale umano più formato e mobile (il principio di libera circolazione dei lavoratori nel settore pubblico è stato, ad esempio, al centro del Report per la Commissione Europea redatto da J. ZILLER, *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector, Current Issues and State of Play, Part I – General Report*, 2010. Si veda altresì il documento: EUROPEAN COMMISSION, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Free Movement of workers in the public sector, Brussels SEC (2010)1609 final*, 14 dicembre 2010). Da qui l'esigenza di far convergere i sistemi amministrativi e le politiche di riforma inerenti la Pa (F. ASTONE, *Riforma della P.A. e ordinamento comunitario* in *Riv. Italiana Dir. Pubbl. Comun.*, 2002, 1, 47) così da creare uno spazio amministrativo europeo retto dai principi di trasparenza, responsabilità, effettività ed efficacia nonché da quello della certezza legale: sul punto si richiama la lettura de OECD, *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers n. 27, Parigi 1999. Per una ricostruzione dei principi espressi nell'articolo 197 del TFUE che contempla la "cooperazione amministrativa" si rimanda a E. CHITI, *Le amministrazioni nel Trattato di Lisbona: la nuova competenza in materia di cooperazione amministrativa* in *Funzione Pubblica*, 2010, 2, 64; ID., *La cooperazione amministrativa* in *Giorn. Diritto Amm.*, 2010, 3, 241 e a M. MACCHIA, *Questione amministrativa e cooperazione dopo Lisbona: un nesso inscindibile* in *Riv. Italiana Dir. Pubbl. Comunitario*, 2012, 1, 85.

A livello interno sono, invece, da richiamare sia l'articolo 32 (F. BASENGHI, *Scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi e temporaneo servizio all'estero* in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, *Il Diritto del lavoro pubblico*, III Vol., III ed., Giuffrè Editore, Milano 2011) che l'articolo 38 (G. GENTILE, *Accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea* in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, *Il Diritto del lavoro pubblico*, III Vol., III ed., Giuffrè Editore, Milano 2011) del d.lgs. n. 165/2001.

Per l'analisi, nello specifico, dell'attuale stato di internazionalizzazione della Pa italiana soccorre il documento redatto dalla SSPA, *Rapporto introduttivo alla ricerca su il processo di europeizzazione della P.A.*, Roma 2005. Nel report si affrontano sia i valori e le prassi che permeano la crescita e lo sviluppo di una pubblica amministrazione europea (M.R. FERRARESE, *Pubblica amministrazione e processo di europeizzazione: quali valori e quali prassi*) sia il problema della convergenza internazionale delle pubbliche amministrazioni in quanto «una classe dirigente pubblica globale è in via di formazione» (L. COMINELLI, *L'internazionalizzazione*

della pubblica amministrazione). Certo è che, come evidenziano i Rapporti sulla formazione pubblicati annualmente dalla SSPA (SCUOLA SUPERIORE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, 12°, 13° e 14° *Rapporto sulla formazione* in <http://www.sspa.it>) la formazione e l'aggiornamento degli operatori pubblici su materie di carattere internazionalistico sono scarse ed esigue se paragonate alla partecipazione ai corsi relativi a tematiche tecnico-specialistiche, informatiche o giuridiche quasi a conferma dell'impianto e della cultura strettamente normativo-giuridica che permea l'amministrazione italiana. C'è però da sottolineare lo sforzo del Legislatore, tra gli strumenti di riconoscimento del merito e di valorizzazione delle professionalità, di prevedere ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 150/2009 la possibilità di accedere a percorsi di alta formazione e di aggiornamento professionale in ambito nazionale e internazionale: M. BARILÀ, *Cultura del merito e strumenti premiali* in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *op. cit.*, 2010.

I *Report Clenad 2009; 2010 e 2011* contengono un'indagine in merito agli Esperti Nazionali Distaccati italiani.

Per una lettura completa ed esaustiva dei dati citati nel § 5.2.1 si richiama: http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Italiani/Opportunita/Nella_U_E/Nelle_Istituzioni/EspertiNazionaliDistaccati/

Gli END sono funzionari messi a disposizione della Commissione Europea da un'amministrazione pubblica nazionale, regionale o locale o da una OIG e delle cui competenze, in materia di politiche europee, la Commissione si serve per uno specifico settore e per un dato periodo di tempo (EUROPEAN COMMISSION, *Decision C (2008) 6866 final*, Titolo I, Brussels, 12 Novembre 2008). Questo programma, istituito nel 1988, che permette ai funzionari pubblici di realizzare un'esperienza lavorativa presso un organismo comunitario garantisce al contempo un collegamento assai stretto tra l'amministrazione di provenienza e l'istituzione europea a conseguente reciproco vantaggio (PCM, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Direttiva del 3 agosto 2007). Accanto al programma END sussiste, poi, anche il progetto ENFP: EUROPEAN COMMISSION, *Decision C (2008) 6866 final*, Titolo II, Brussels, 12 Novembre 2008.

Ricostruiscono l'argomento in oggetto anche P. FUSO, C. GALBIATI, *Towards a Glocal Italian Public Management*, IIAS-IISA International Conference "Global problems and National regulations: Challenges to regulatory strategies", Brussels 2011.

3. Ma non solo la mobilità internazionale deve essere incrementata quanto anche le competenze informatiche in possesso dei dipendenti pubblici: dai timbri e dai faldoni di Monsù Travet all'**amministrazione digitalizzata** (E. CARLONI, *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale* in *Gior. Dir. Amm.*, 2012, 7, 708; F. SENSINI, *Nuove professioni del web: skill per una PA davvero digitale* in *Pubblico Impiego – Il Sole 24 Ore* n. 5/2010). Sulle novità introdotte al Codice dell'Amministrazione Digitale, si permette di rinviare, in particolare, a C. GALBIATI, *Un'amministrazione 2.0, a che punto siamo?* disponibile in <http://www.cuorecritica.it>. nonché a U. BURATTI, C. GALBIATI, *Una PA senza carta?* in <http://www.adapt.it>.

Lo sviluppo di un'amministrazione via via più digitale è un obiettivo dell'Unione Europea come viene evidenziato in COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Brussels 4.08.2009 (*COM*) 2009, 390 e anche in EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 26.08.2010, *COM (2010) 245 final/2*. Gli obiettivi comunitari sono stati poi recepiti

a livello interno: MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE, *Perché il piano E-Gov 2012, Il piano E-Government 2012*, Roma, 2008; ID., *La convergenza: Riforma e innovazione della PA, Piano E-Gov 2012 Report Avanzamento Attività, Rapporto e-Gov Italia 2010*, Roma 2010 in <http://www.innovazionepa.gov.it>. Sul tema si veda altresì U. BURATTI, C. GALBIATI, *E-Gov. 2012 towards a real e-democracy?* 7th ICPA International Conference "The future of Public Administration: Accountable and Transparent Government in a Networked World" in *Proceedings of ICPA 2011*.

Appare comunque evidente che il problema del rapporto tra cultura informatica, formazione del personale e informatizzazione dell'apparato amministrativo si ponga già da anni (G. C. DE MARTIN, *L'informatica amministrativa tra riforme organizzative ed esigenze di efficienza* in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 1980, 3, 19) e che l'Italia presenti dei *gap* con gli altri Stati europei quanto a diffusione e utilizzo, da parte della popolazione, di internet (UNITED NATIONS, *State of Broadband 2012: achieving digital inclusion for all*, Ginevra 2012).

Anche U. BURATTI, C. GALBIATI, *La trasparenza una responsabilità a più facce* in *Persona&Conoscenza* n. 72/2011 argomentano - analizzando i diversi significati sottesi al principio di trasparenza (E. CARLONI, *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa* in *Dir. Pubblico*, 2009, 3, 779; P. DOMENICONI, *La trasparenza nel ciclo di gestione della performance* in *Aziendaitalia – Il Personale*, 2009, 11, 477; P. DOMENICONI, F. SCARPIELLO, *La Legge n. 15/2009: fra trasparenza ed eccesso di informazione* in *Aziendaitalia – Il Personale*, 2009, 5, 227; D. LAMANNA DI SALVO, G. RAIMONDO, *Gli orientamenti giurisprudenziali sul diritto di accesso* in *Gir. Merito*, 2008, 2, 310; M. G. LOSANO, *Trasparenza o privacy? Due recenti polemiche italiane* in *Riv. Giur. Ambiente*, 2008, 05, 471; L. OLIVERI, *La p.a. diventa una casa di vetro* in *ItaliaOggi*, 30 ottobre 2009; F. TENTONI, *La trasparenza dell'azione amministrativa attraverso le nuove tecnologie* in *Aziendaitalia*, 2007, 10, 720 e ID. *La "Riforma" della trasparenza amministrativa* in *Aziendaitalia*, 2010, 5, 373) - come le tecnologie informatiche possano essere in grado di realizzare un maggior dialogo partecipativo tra Pa e cittadini. La cooperazione interamministrativa, l'accesso alle informazioni e la partecipazione strutturata sono, infatti, i termini chiave della rivoluzione digitale da realizzare nel settore pubblico come sottolinea A. MAGGIPIANTO, *Internet e pubbliche amministrazioni: quale democrazia elettronica?* in *Dir. Informatica* 2008, 01, 45. Sul rapporto tra strumenti tecnico-informatici e amministrazione nonché sulle conseguenze del digitale si richiamano, infine, R. DI GREGORIO, *Tecnologia e Organizzazione in una P.A. che cambia*, in *Sistemi & impresa*, 2002, 5, 95; F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in (a cura di) F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano 2008; OECD, *Modernising the public administration: a study on Italy*, Parigi 2010.

Con riferimento, in particolare, al comparto della Sanità - dal 2005 al 2011 quella sanitaria è l'unica voce di spesa in Ict in crescita rispetto a tutta la Pa anche se resta al di sotto della media europea (P. DEL BUFALO, *Quasi la metà degli ospedali non usa la cartella elettronica* in *Il Sole 24 Ore*, 15 aprile 2012; L. TREMOLADA, *La cura digitale della sanità* in *Il Sole 24 Ore*, 15 aprile 2012) - si rimanda alla ricerca condotta dall'Osservatorio ICT in Sanità del Politecnico di Milano: http://www.osservatori.net/ict_in_sanita. Dati che si possono leggere connessi alla disciplina vigente per l'invio telematico dei certificati di malattia dei pubblici

dipendenti: G. CARUSO, *Trasmissione telematica dei certificati di malattia* in G. PROIA, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 2011; F. MORELLO, *La lotta all'assenteismo si sposa con la lotta contro gli sprechi e le inefficienze: la trasmissione per via telematica dei certificati di malattia* in *Adapt Boll. Ordinario* n. 36/2010.

4. Un ulteriore fattore che potrà incidere sensibilmente sulla gestione delle risorse umane all'interno della Pa riguarda gli strumenti contrattuali a sua disposizione.

L'estensione del **contratto di apprendistato** (<http://www.fareapprendistato.it> per il reperimento di tutta la normativa regionale e nazionale, delle disposizioni contrattuali e della prassi amministrativa anche in un quadro comparato, nonché www.bollettinoadapt.it indice A-Z, voce *Apprendistato*) così come previsto dall'articolo 7, comma 8, del d.lgs n. 167/2011 (U. BURATTI, C. GALBIATI, *Apprendistato: una opportunità anche per la P.A. in Pubblico Impiego - Il Sole 24 Ore*, n. 5/2012; D. COLOMBO, *Apprendistato via d'accesso anche nella Pa in Il Sole 24 Ore*, 6 aprile 2012; C. GALBIATI, *L'apprendistato nella pubblica amministrazione* in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè Editore, Milano 2011; L. OLIVERI, *L'apprendistato ora apre anche alla p.a.*, in *ItaliaOggi*, 15 luglio 2011; F. VERBARO, *Dall'apprendistato scossa ai criteri di reclutamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 maggio 2011) si presenta quale potenziale strumento atto, da un lato, a modificare gli attuali meccanismi di reclutamento e, dall'altro, a ringiovanire l'età media dell'apparato burocratico (OECD, *Ageing and the public Service in Italy* in OECD, *op. cit.*, 2007; CONSORZIO NUOVA PA, *Giovani nuove professionalità e pubblica amministrazione. I candidati al premio TesiPA un anno dopo*, Roma 2009). L'opportunità sembra, al momento in cui si scrive, restare mera disposizione di principio visto che non è stato adottato, entro i termini di legge, il d.p.c.m. necessario per l'adeguamento: U. BURATTI, C. GALBIATI, *Apprendistato nella PA: tempo scaduto?* in *Boll. Adapt* n. 38 del 29/10/2012.

Eppure a ben vedere, il contratto di apprendistato avrebbe potuto (il condizionale allo stato attuale pare d'obbligo) configurarsi quale controproposta al fenomeno del precariato che risulta più diffuso nel pubblico che non nel settore del lavoro privato come hanno evidenziato B. CARUSO, *La regolazione a "doccia scozzese" del lavoro pubblico. Rigidi, flessibili, precari, di nuovo rigidi* in *LPA*, 2008, 2, 221; F. FAZIO, S. FACELLO (a cura di), *Stage senza regole certe* in *Adapt Boll. Speciale* n. 44/2011; E. MASSAGLI (a cura di), *Il lavoro precario nella pubblica amministrazione* in *Adapt Dossier* n. 8/2009; P. PIRANI, *La precarietà dei giovani ha un padrone pubblico* in *Il Riformista*, 8 giugno 2011; M. RICCIARDI, *Il lavoro pubblico: non si uccidono così anche le riforme?* in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Bologna, Il Mulino 2006; M. TIRABOSCHI, *Intraprendere nel lavoro e nell'impresa*, 46° Settimana Sociale dei Cattolici italiani, Reggio Calabria, 14-17 Ottobre 2010.

Benché l'alunnato possa configurarsi, per alcuni versi, un precursore dell'apprendistato nel settore pubblico, la tipologia in esame è stata, da sempre, estranea alla nostra amministrazione all'interno della quale, dal punto di vista dei contratti a contenuto formativo, ha continuato a trovare applicazione la disciplina dei CFL: FORMEZ, *Monitoraggio dei contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione. Rapporto di sintesi*, aprile 2009; U. POTI, *Lavoro pubblico e flessibilità*, PCM, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Rubettino Editore, Soveria Mannelli 2002; P. FUSO, E. MASSAGLI, M. TIRABOSCHI, *Fallimenti e criticità: il nodo del lavoro*

atipico o precario nella PA in M. TIRABOSCHI, F. VERBARO (a cura di), *op. cit.*, 2010. Per un'analisi, comunque, completa dei sette articoli di cui si compone il d.lgs. n. 167/2011 che è andato ad abrogare, razionalizzare e snellire la precedente normativa si consiglia lo studio di M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè Editore, Milano 2011 a cui si accompagna la disamina dei tassi di disoccupazione giovanile curata da F. Fazio, *Disoccupazione giovanile e politiche per gli under 25* in *Boll. Adapt* n. 39/2012. Il tema dell'apprendistato letto sotto diverse chiavi di lettura viene, infine, ripreso in *L'apprendistato. Una sfida per la formazione della persona, un'occasione per il rilancio dell'economia* in *Formazione, Lavoro, Persona* n. 5/2012 disponibile sul sito <http://www.cqiarivista.eu>

5. Preso atto della staticità e rigidità degli attuali sistemi di classificazione del personale, un approccio gestionale per **competenze**, infine, può riverlarsi una valida, seppur con tutti i limiti che presenta, modalità di amministrazione delle risorse umane alle dipendenze di una pubblica amministrazione che voglia mettere, tramite un nuovo paradigma etico, il lavoratore e la sua persona al centro (U. BURATTI, *Amministranti. Lavoro, etica e pubblica amministrazione*, Cisl Funzione Pubblica, Roma 2011; G. FAVERIN, *Nuova etica per una nuova p.a.* in *ItaliaOggi*, 10 giugno 2011).

Infatti, quanto più un'organizzazione si professionalizza tanto più diventa complesso organizzare e coordinare i contributi dei vari dipendenti (M. BONARETTI, L. CODARA (a cura di), *Ripensare il lavoro pubblico*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli 2001). Certo il primo passo sarebbe quello di individuare il significato del termine "competenza" e la sua traduzione nel concreto del lavoro quotidiano ma è proprio la difficoltà di dare una definizione univoca al concetto a generare discussioni contrapposte. Per una ricostruzione si fa riferimento a G. BERTAGNA, *Saperi disciplinari e competenze*, in *Studium Educationis* n. 3/2009; ID. *Dalle conoscenze/abilità alle capacità/competenze: il significato pedagogico e metodologico di una transizione*, pro manuscripto; ID., *Valutare tutti, valutare ciascuno*, Editrice La Scuola, Brescia 2004; A. CEGOLON, *Competenza*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli 2008; F. P. CERASE, *Amministrare: l'economia, la società. Ragioni, competenze, soggetti*, FrancoAngeli Editore, Milano 2006; C. GENTILI, *Competenza tra realtà e rappresentazione*. Materiale della lezione tenuta all'interno della Scuola internazionale di dottorato in formazione della persona e mercato del lavoro in <http://www.unibg.it>; W. LEVATI, M. V. SARAÒ, *Il modello delle competenze*, FrancoAngeli Editore, Milano 2003. Una visione di insieme in relazione al dibattito relativo alla validazione dell'apprendimento non formale e informale quali sedi di sviluppo delle competenze è data anche da ISFOL, *Esperienze di validazione dell'apprendimento non formale e informale in Italia e in Europa*, Roma 2006. La scuola e l'istruzione professionale sono il settore principale dentro il quale il problema delle competenze e della loro valorizzazione ha raggiunto i vertici massimi di dibattito e di confronto non solo a livello nazionale ma anche europeo. Occorre però sottolineare come pure il mercato del lavoro abbia ragionato intorno a questo argomento: un *management* per competenze consente di prospettare le politiche di sviluppo delle risorse umane in termini di selezione, formazione o apprendimento continuo, mobilità e carriera. Per quanto concerne, in particolare, il settore del

lavoro pubblico si segnalano: L. ATTIAS, *Per valorizzare le competenze serve "buon senso"* in *Pubblico Impiego - Il Sole 24 Ore* n.5/2012; P. S. CALTABIANO, F. SASSU (a cura di), *Il valore della competenza*, FrancoAngeli Editore, Milano 2006; F. P. CERASE, *Il modello di competenze come nuovo strumento di valutazione delle prestazioni di lavoro nella pubblica amministrazione: l'Agenzia delle Entrate* in *Amministrare*, 2010, 1, 9; MONITORPROFESSIONI, *Indagine sui fabbisogni professionali e formativi nell'amministrazione comunale di Bolzano*, Provincia Autonoma di Bolzano 2008; G. PASTORELLO, *I modelli di competenze nell'Agenzia delle Entrate. Il difficile "trade off" tra validità e oggettività nella valutazione professionale* in *Amministrare*, 2010, 1, 49; S. TAGLIABUE, V. SETZI, *La gestione per competenze: applicazione e sviluppi nella pubblica amministrazione locale* in *Azienditalia - Il personale*, 2009, 11,1.

Anche l'analisi delle competenze dirigenziali può aiutare a leggere i processi di riforma in atto nell'amministrazione pubblica italiana così da evidenziare eventuali *gap* tra competenze necessarie e competenze possedute e rimodellare conseguentemente le funzioni di selezione, formazione e valutazione: D. DUCCOLI, S. FABIANO, R. GIOVANNETTI, R. RUFFINI, *Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici*, SSPA - Cantieri 2005; P. TESTA, P. TERRANOVA (a cura di), *La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli 2006.

A livello internazionale la diffusione del modello in ambito pubblico è conosciuto e applicato (G. JEANNOT, Y. LICHTENBERGER, *What competency approach in the French civil service?* in HORTON S., HONDEGHEM A., FARNHAM D., *Competency management in the public sector*, Amsterdam, IOM press, 2002, p. 123-134; S. HORTON, *I modelli di competenze per la gestione delle risorse umane nell'amministrazione statale britannica: continuità e cambiamento* in *Amministrare*, 2010, 1, 91; M. HORIE, *La valutazione delle competenze e della "performance" dei funzionari: il caso dell'amministrazione giapponese* in *Amministrare*, 2010, 1, 123) ed è soprattutto il documento OECD, *Managing Competencies in Government: state of the Art Practices and Issues at stake for the future*, Parigi 2009 a permettere una visione comparatistica più completa attraverso l'analisi dei modelli applicati in Gran Bretagna, Stati Uniti, Australia, Belgio (S. OP DE BEECK, A. HONDEGHEM, *Competency management in the belgian federal government*, K.U. Leuven, Public Management Institute, 2010), Paesi Bassi, Canada, Danimarca, Francia, Corea (S. KIM, HYE WON JUNG, *The competency management in the korean national government*, K.U. Leuven, Public Management Institute, 2010) e Giappone. Da questa indagine è possibile comprendere sia le potenzialità che le criticità, seppur con le dovute differenziazioni da Paese a Paese, che caratterizzano questo tipo di *management* ma anche quali famiglie di competenze saranno richieste nel prossimo futuro ai funzionari delle pubbliche amministrazioni. Sulle competenze del manager pubblico di domani indaga anche R. B. DENHARDT, *The Future of Public Administration*, in *Public Administration & Management*, 4, 2, 1999, pp. 279 - 292. L'importanza di rivedere e riorganizzare gli strumenti di selezione del personale pubblico - di cui l'apprendistato almeno per il contesto italiano avrebbe potuto essere un esempio - è al centro dell'articolo di R. J. LAVIGNA, S. W. HAYS, *Recruitment and selection of public workers: An international compendium of modern trends and practices* in *Public Personnel Management*, Vol. 33, n. 3/2004. Gli aspetti più controversi e al contempo fondamentali, decorso il primo decennio del Duemila, che il Governo, nello specifico quello americano - ma in linea generale tutti gli

apparati governativi - deve affrontare nella gestione della forza lavoro pubblica sono analizzati da M. E. GREEN, *Beware and prepare: The Government Workforce of the Future*, Washington D.C.: IPMA - HR, 2002 e possono sinteticamente essere riassunti in una vita lavorativa caratterizzata da cicli brevi, nel diffondersi delle tecnologie informatiche, nella crescente domanda di formazione e aggiornamento nonché in quella di conciliazione vita-lavoro, nell'invecchiamento e nel ricambio generazionale.

6. Tutti i temi trattati e affrontati nel corso della trattazione appaiono accomunati da un argomento comune, la **formazione**. Il mestiere di funzionario nell'Ottocento e anche per una parte del Novecento si imparava sul campo, nella routine del lavoro quotidiano: A. VARNI, G. MELIS (a cura di), *Burocrazia a scuola*, Rosenberg & Sellier, Torino 2000.

Per quanto concerne più propriamente la politica formativa di oggi si veda PCM, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Direttiva n. 10/2010* relativa alla programmazione della formazione delle amministrazioni pubbliche dopo il d.l. n. 78/2010 nonché N. ZAMARO (a cura di), *Formazione e sviluppo del personale*, PCM, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Edizioni Scientifiche italiane, Roma 2005. Eppure se il tema è cruciale per lo sviluppo di ogni organizzazione non si può non rilevare come, nella Pa, alla formazione si sia abdicato per dare spazio quasi esclusivamente alla semplice e sola amministrazione del personale (HINNA, *Il ruolo della formazione nel processo di riforma in atto*, Parte III cap. 1 in *13° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione*, SSPA Roma 2009).

Data la ricca letteratura italiana e straniera esistente sull'argomento si segnalano, poi, N. GALLY, *Changing Top Civil Servants' skills at School. The diffusion of competency frameworks in France and Great Britain*, Congrès ASFP 2009 dove si analizza la formazione degli "Enarchi" francesi in contrapposizione a quella degli "Oxbridge" inglesi e ancora F. G. RIZZI, *Le grandi scuole francesi: l'ENA*, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 2002, 3, 5.

Inoltre il documento OECD, *Training Civil Servants for Internationalisation*, Sigma Papers n. 3, Parigi 1996, indaga in ordine alla necessità di fornire una formazione internazionale ai funzionari pubblici i quali sono chiamati spesso, se non quotidianamente, a lavorare in un contesto che si è fatto sempre più europeo e sovranazionale, come si è già avuto modo di evidenziare. E ancora, anche se con un focus sugli Stati Uniti, J. J. LLORENS, R. P. BATTAGLIO JR., *Human Resources Management in a Changing World: Reassessing Public Human Resources Management Education*, in *Review of Public Personnel Administration*, 2010: i due autori provano ad analizzare come dovrebbe essere aggiornata la formazione dei futuri pubblici dipendenti, in particolare quelli intenzionati a una carriera nelle risorse umane, alla luce delle ultime trasformazioni che hanno coinvolto il settore. Infine, la formazione come strumento di cambiamento con un'attenzione rivolta ai dirigenti è al centro di G. CAIANO, *Formazione e managerialità del dirigente pubblico* in *Riv. Trim. Scienza Amm.*, 1995, 3, 27.

Elenco delle tabelle

- Tabella n. 1.** Personale della Pa
- Tabella n. 2.** Dipendenti per categoria EE.LL. (%)
- Tabella n. 3.** Dirigenti sul personale in servizio negli EE.LL. (%)
- Tabella n. 4.** Personale Ministeri e Agenzie Fiscali suddivisi per titolo di studio
- Tabella n. 5.** Personale Ministeri per titolo di studio e livello di inquadramento
- Tabella n. 6.** Proporzione dei lavoratori sopra i 50 anni impiegati a livello nazionale/federale tra il 1995 e il 2005
- Tabella n. 7.** Forza lavoro federale per categorie d'età (USA)
- Tabella n. 8.** Dipendenti EE.LL. per anzianità anagrafica (%)
- Tabella n. 9.** La distribuzione del personale femminile nei diversi comparti (%)
- Tabella n. 10.** Personale effettivo in servizio al 31 dicembre 2003 per qualifica e genere (%)
- Tabella n. 11.** Personale in part-time negli EE.LL. (%)
- Tabella n. 12.** Rappresentatività finale Cisl
- Tabella n. 13.** Rappresentatività finale Cgil
- Tabella n. 14.** Rappresentatività finale Uil
- Tabella n. 15.** Motivazione della scelta dell'impiego secondo l'origine sociale (%)
- Tabella n. 16.** Incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche rispetto al PIL, periodo 1997 - 2007
- Tabella n. 17.** Incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche rispetto alla spesa totale, periodo 1997 - 2007
- Tabella n. 18.** Confronto tra i sistemi classificatori
- Tabella n. 19.** Analisi delle declaratorie del comparto Sanità Pubblica
- Tabella n. 20.** Analisi delle declaratorie del comparto Ministeri
- Tabella n. 21.** Analisi delle declaratorie del comparto Agenzie Fiscali
- Tabella n. 22.** Analisi delle declaratorie del comparto E.p.n.e
- Tabella n. 23.** Analisi delle declaratorie del comparto Regioni ed Autonomie locali
- Tabella n. 24.** Analisi per concetti chiave: inquadramento, profili e posizioni organizzative
- Tabella n. 25.** Analisi per concetti chiave: mansioni equivalenti, superiori e progressioni
- Tabella n. 26.** Ore fruite per aree tematiche (%)

Ringraziamenti

Il mio primo e sincero ringraziamento non può che essere rivolto al professore Michele Tiraboschi sia per i suoi suggerimenti che per la collaborazione con Adapt. L'impegno richiesto è stato ampiamente ricompensato.

Se la Cisl Funzione Pubblica non avesse colto la lungimiranza del progetto della Scuola mai avrei potuto comprendere il lato pratico della ricerca. Un ringraziamento va, dunque, a Giovanni Faverin, a Susanna Lovato e a Daniela Volpato nonché a tutti coloro che operano nella sede territoriale milanese.

Se non avessi condiviso la quotidianità del lavoro mai avrei pensato di maturare certe riflessioni. Il mio grazie, dunque, a Umberto.

Se papà non avesse letto attentamente pagina dopo pagina il presente lavoro, la tesi non avrebbe avuto lo stesso spessore e la fatica il medesimo sapore. Un affettuoso e riconoscente grazie, dunque, a papà e mamma.

Se non avessi tentato questo percorso mai avrei immaginato che alcuni colleghi sarebbero diventati dei buoni amici. Un amichevole grazie, dunque, a Elena, Mariagrazia, Serena e Ailed.

Se Roberto e le amiche di sempre non mi avessero ascoltato e supportato, niente sarebbe stato lo stesso. Grazie, dunque, a tutti loro.