



**Associazione
Nuova Etica Publica**

Position Paper

Trasparenze e oscurità del DL 80/2021

Il decreto legge n. 80 del 9 giugno ultimo scorso (*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*), in corso di esame dei due rami del Parlamento, ha un contenuto ambiguo: in alcuni suoi articoli si presenta come strumento legislativo "contingente" finalizzato a supportare adeguatamente il PNRR (quindi congegno a tempo, con un ambito di orizzonte esteso fino 31 dicembre 2026); per altro verso, invece, le disposizioni in esso contenute estendono il loro raggio di azione temporale oltre la durata del Piano.

Uno dei parametri indispensabili per una buona legge dovrebbe essere la trasparenza. Quando, invece, si mostra un volto apparente (in questo caso la caratterizzazione contingente), ma nelle pieghe dispositive si delineano effetti permanenti traspare la scarsa affidabilità di chi ha congegnato le diverse disposizioni, fidando sulla disattenzione dei più.

Ricordiamo che dall'inizio della pandemia sono stati sottoposti alla valutazione sovrana del Parlamento ben 18 decreti-legge per un totale di circa 900 articoli di disposizioni varie.

In un simile contesto, la lealtà istituzionale di coloro che scrivono le disposizioni da sottoporre all'esame prima dei Ministri, poi di Deputati e Senatori dovrebbe essere la stella polare di qualunque comportamento.

Così non è nel decreto legge in questione, che rischia di segnare pesantemente i destini delle pubbliche amministrazioni italiane.

Le disposizioni del decreto legge n. 80 che implicano un rilevante impatto sulle pubbliche amministrazioni italiane nel loro complesso sono quelle contenute nei primi 3 articoli; gli altri sono prevalentemente dedicati alla previsione delle assunzioni negli uffici giudiziari (art. 7-19), nonché alla riorganizzazione del Forze (art. 4), alla riorganizzazione della Scuola nazionale dell'Amministrazione (art.5) e alla Predisposizione di un "*piano per la trasparenza e la qualità dell'attività amministrativa*" (art. 6).

Ai fini di una chiara comprensione delle problematiche che sollevano le parti essenziali del dispositivo del decreto-legge è opportuno individuare quattro grandi filoni regolativi:

1) le **modalità di reclutamento e di gestione del personale** assunto a supporto del PNRR (art. 1, commi 1-14 e art. 2);

2) **l'immissione straordinaria di dirigenti a tempo determinato** in percentuale doppia di quelle previste dalla normativa in vigore (art. 2, comma 15).

3) la definizione e gestione in sede di contrattazione collettiva del "**personale di elevata qualificazione**" (art. 3);

4) le misure per la "valorizzazione del merito" basate sulla **regolazione delle progressioni di carriera fra le aree professionali** (art. 3).

1. Modalità di assunzione e di gestione del personale a tempo determinato o con contratto di lavoro autonomo

Gli effetti innescati dal decreto legge n. 80 riguardano un numero di nuove unità lavorative nell'ordine delle circa 26.000 unità.

La quasi totalità dei reclutamenti si riferisce a contratti di lavoro a tempo determinato, con una quota non irrilevante di contratti individuali di lavoro autonomo.

Al di là del numero dei reclutamenti già previsti dal PNRR, l'art. 1 prevede la possibilità di reclutare **altri lavoratori**, in base a una *preventiva verifica* dell'Amministrazione centrale titolare di un determinato intervento di piano e del Ministero dell'Economia e Finanze.

Le possibilità e modalità di reclutamento previste sono essenzialmente:

- quella semplificata (ex art.10 del DL n.44/2021, convertito in Legge n.77/2021) consistente nell'esame dei titoli dei candidati e in una sola prova scritta con quesiti a risposta multipla;
- assunzione di personale ad alta specializzazione con contratto di lavoro a tempo determinato con modalità uguali a quelle previste al punto precedente e successiva immissione in elenchi distinti per specifica professionale, da cui le amministrazioni pubbliche potranno attingere;
- reclutamento con contratti di lavoro autonomo di professionisti ed esperti iscritti in albi professionali da almeno cinque anni, da iscrivere anche questi in appositi elenchi;
- Contratti di apprendistato di alta formazione dedicati a giovani dai 18 ai 29 anni (art.2).

Le assunzioni previste (stesso discorso vale anche per gli altri reclutamenti negli uffici giudiziari) rappresentano positive prospettive per risorse lavorative professionali, con un vantaggio generale per la collettività nazionale, da valutare in termini di elevazione dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa.

Tuttavia, la nostra Associazione ritiene che ci siano alcuni gravi problemi che possono pregiudicare la bontà dell'intera operazione e provocare danni permanenti alle pubbliche amministrazioni:

- a) da chi saranno composte le commissioni che dovranno selezionare il personale in questione?

I commissari di concorso devono essere **esterni** alla dirigenza ministeriale in servizio non per sfiducia di chi lodevolmente presta servizio nelle amministrazioni centrali, ma in virtù di un **principio generale di terzietà** al quale i soggetti decisori di vertice dovrebbero attenersi sempre;

- b) Quale destino professionale possono attendersi queste risorse lavorative?

Quale attesa professionale futura può attendersi un lavoratore che sa che il suo impegno nel PNRR avrà termine col 31 dicembre 2026?

Il DL n. 80 prevede il classico "pannicello caldo": una riserva non superiore al 40% dei posti che verranno messi a concorso per il reclutamento di personale a tempo indeterminato.

Perché porre un vincolo preventivo ad una loro futura assunzione a tempo indeterminato?

- c) Gli incarichi a tempo determinato sono conformi alle direttive dell'Unione europea?

No, non lo sono: una spessa coltre d'ignoranza copre da più di vent'anni un principio generale di stabilità del lavoro pubblico e privato che l'Unione europea fissò con la direttiva 1999/70/CE dando disposizione alle legislazioni nazionali di uniformarsi al

criterio secondo il quale **la forma ordinaria di rapporto di lavoro è quella a tempo indeterminato**, per cui tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato – pubblici e privati che oltrepassino il limite dei 36 mesi di servizio vanno trasformati in contratti a tempo indeterminato.

Tuttavia, in armonia con l'argomentazione esposta al punto precedente, perché non prevedere una sistemazione delle unità di personale che si siano ben comportate allo scadere dei 36 mesi di servizio a tempo determinato?

2. Immissione straordinaria di dirigenti a tempo determinato

La possibilità che i vertici politici di amministrazione pubblica possano reclutare senza concorso una quota parte di personale dirigenziale è un'offesa al dettato costituzionale.

La possibilità di attingere in quota parte a "*persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione*" genera **l'arbitrio assoluto dei vertici politici delle amministrazioni** di dare i galloni di dirigente a persone di loro stretta fiducia e vanifica il **principio dell'imparzialità delle scelte della pubblica amministrazione**.

Il comma 15 dell'art. 1 del DL n. 80 raddoppia le possibilità di immissione straordinaria senza concorso (attualmente il 25% dei posti dirigenziali di 1° fascia e il 18% di quelli di seconda; nelle amministrazioni comunali si arriva al 30%), giustificando ciò col fatto che si tratti di disposizioni "provvisorie": questo significa che, in un momento di assoluta emergenza per il nostro Paese, la compagine politica si riserva il potere di gestire nel modo più clientelare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La nostra Associazione ritiene, invece, che si debba togliere ai politici la facoltà di scegliere arbitrariamente il candidato dirigente all'incarico a tempo determinato e procedere ad una **selezione pubblica a procedura snella** (titoli e colloquio) realmente aperta ad eventuali e auspicabili candidature dal mondo privato.

3. Definizione e gestione in sede di contrattazione collettiva del "personale di elevata qualificazione"

L'art. 3 del DL n. 80 prevede che la contrattazione collettiva possa individuare "*una ulteriore area per l'inquadramento del personale di alta specializzazione*".

Questa disposizione sembra dimenticare il fallimento della Legge n. 145/2002 che introdusse l'art. 17 bis nel corpo del d. lgs. N. 165/2001, affidando alla contrattazione collettiva l'istituzione di un'area della vice-dirigenza.

Se si vuole veramente ottenere tale risultato è sufficiente scrivere nel decreto legge: "è istituita una nuova area di contrattazione per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione".

Il Legislatore abbia il coraggio di operare con i suoi strumenti.

Il decreto, inoltre, rimane nel vago e non indica esplicitamente le figure professionali che farebbero parte di questa nuova area.

Secondo la nostra Associazione, la riproposizione della tematica delle alte professionalità nella pubblica amministrazione impone oggi di regolare in modo adeguato, oltre ai professionisti e agli apicali delle fasce di contrattazione, anche l'area dei ricercatori e dei tecnologi, impropriamente inserita nei CCNL ai comparti e non nelle aree della dirigenza.

4. Misure per la "valorizzazione del merito" attraverso la regolazione delle progressioni di carriera fra le aree professionali

L'art. 3 del DL n. 80 prevede, altresì, la possibilità di essere assunti in aree professionali superiori attraverso la riserva del 50% dei posti disponibili con una procedura comparativa interna basata sulla "*valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, dell'assenza di provvedimenti disciplinari, del possesso di titoli professionali e di studio*".

ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area, nonché dal numero e della tipologia degli incarichi rivestiti".

In questo modo viene stravolto e contraddetto il diritto alla qualità dell'azione amministrativa, tutelato in Costituzione dal principio del concorso pubblico, soprattutto per i posti di funzione più alti, nei quali sono necessarie doti, cultura e conoscenze al più alto livello.

I passaggi fra le aree che avvengono previa mera procedura comparativa non sono più concorso pubblico, in dispregio della consolidata giurisprudenza costituzionale di legittimità.

La giurisprudenza, infatti, è granitica nell'affermare che il passaggio ad una fascia funzionale superiore costituisca l'accesso ad un nuovo posto di lavoro.

La Consulta, in particolare, ha più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale delle discipline che prevedevano il passaggio a fasce funzionali superiori in deroga al principio del pubblico concorso e la Corte di Cassazione, a più riprese, ha ritenuto che nel lavoro pubblico contrattualizzato, per procedure contrattuali di assunzione ascritte all'attività autoritativa dell'amministrazione, si intendono non soltanto quelle preordinate alla costituzione *ex novo* dei rapporti di lavoro, ma anche i procedimenti destinati all'inquadramento di dipendenti in aree funzionali o categorie più elevate, profilandosi, in tal caso, una novazione oggettiva dei rapporti di lavoro.

Secondo la nostra Associazione **va ribadita la forma ordinaria del concorso pubblico per l'accesso alle qualifiche amministrative**, con una riserva di posti per il personale interno, munito del titolo di studio necessario all'accesso dall'esterno alla qualifica messa a concorso.

In conclusione, la nostra Associazione esprime grande preoccupazione per gli effetti che il Decreto legge n. 80 può avere per le pubbliche amministrazioni.

In nome dell'emergenza e dell'esigenza di attuare il PNRR si introducono nelle pubbliche amministrazioni misure che possono pregiudicarne in modo permanente il funzionamento con effetti molto negativi sulla qualità del servizio offerto alla cittadinanza.

5 luglio 2021