

# I SISTEMI DI INQUADRAMENTO PROFESSIONALE DEL PERSONALE PUBBLICO DOPO IL DECRETO RECLUTAMENTO ED I CCNL 2019-21

VALERIO TALAMO\*\*

Sommario: 1. Premessa introduttiva. – 2. La “seconda” privatizzazione e la delega alla contrattazione collettiva in tema di inquadramento professionale. – 2.1. Gli esiti imprevisi o inattesi dei nuovi sistemi di progressione professionale. – 2.2. Dal decreto “Brunetta” al decreto “Madia”. Alla ricerca di un precario equilibrio. – 2.3. Pandemia e PNRR. – 3. La riclassificazione professionale nel Decreto Reclutamento. – 4. La mission (im)possibile dei CCNL 2019-21. – 4.1. Alla ricerca del middle-management del settore pubblico. – 4.2. Progressioni di carriera, transitorie ed a regime. Il nodo del periodo transitorio e della concorrenza delle procedure. – 4.3. I passaggi all’interno delle aree: dalle fasce retributive ai differenziali stipendiali. – 4.4. Dai profili alle famiglie professionali: alla ricerca di ordinamenti professionali “broad banding” (ma solo per il comparto Funzioni centrali). – 5. La resistenza costituzionale dei nuovi assetti. La perdita di centralità del concorso pubblico. – 6. Fra timori e speranze alla ricerca dell’organizzazione (pubblica) perduta.

## 1. Premessa introduttiva

Gli inquadramenti professionali sono al centro dell’ennesimo intervento di riforma del lavoro pubblico, normato dal d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (da ora in poi anche «Decreto Reclutamento») <sup>1</sup> e messo a regime dai CCNL della stagione 2019-2021. Essi intercettano tutta una serie di istituti, dalle progressioni (nella duplice veste di progressioni economiche e di progressioni giuridiche), ai profili professionali (che nel CCNL Funzioni centrali evolvono in famiglie professionali). Inoltre provano a dare casa, in un’apposita area di inquadramento, ai “quadri del lavoro pubblico”, declinati *sub specie* di “elevate professionalità”, dopo le prove (fallite) della vice-dirigenza e quelle (riuscite soprattutto negli enti locali e nelle agenzie fiscali) delle posizioni organizzative. Lambiscono, infine, i temi del reclutamento con le connesse implicazioni di ordine costituzionale.

\*\*\* Direttore generale dell’Ufficio Relazioni Sindacali presso il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le affermazioni contenute in questo scritto costituiscono opinioni personali dell’Autore e non impegnano in alcun modo l’amministrazione di appartenenza.

In questa riflessione ci si spingerà, innanzitutto, in una prospettiva diacronica, a verificare le opzioni praticate da leggi e contratti collettivi con riferimento al complesso degli istituti citati a partire dalla privatizzazione di fine secolo (la cosiddetta “seconda privatizzazione”)<sup>2</sup>. Successivamente si descriveranno gli assetti vigenti, dischiusi, come si è avvertito, dall’ennesima legge in materia, ma che a valle, per dispiegarsi in concreto, hanno avuto bisogno di una nuova tornata di contratti collettivi. Al riguardo si farà riferimento prevalentemente al contratto Funzioni centrali con le dovute incursioni in altri contratti sottoscritti, quelli della Sanità e delle Funzioni locali, tralasciando invece quello del comparto Istruzione e ricerca, la cui parte “normativa” è ancora in corso di definizione, essendo stata prevista al momento per via contrattuale solo un’anticipazione retributiva<sup>3</sup>.

Nell’ultima parte di questa riflessione, infine, si verificherà la compatibilità costituzionale delle nuove regole, compito molto complesso rispetto al quale già la migliore dottrina lavoristica si divide in più schieramenti<sup>4</sup>. Si svolgeranno, infine, alcune considerazioni di sintesi e prospettiva.

1 Il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, è stato convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

2 Come noto, la cosiddetta *prima privatizzazione* è quella recata dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, emanato in forza della delega contenuta nella legge 23 ottobre 1992, n. 421. Negli anni 1998-1999 il decreto n. 29/1993 fu novellato dai dd.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387, in attuazione della delega contenuta nell’art. 11, commi 4-6, della legge 15 marzo 1997, n. 59, c.d. *seconda privatizzazione*. Questa denominazione si deve a D’ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”*, in *LPA*, 1998, 1, 35. Tale sequela di decreti legislativi è poi confluita nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norma “base” del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

3 Nel momento in cui questo saggio viene consegnato alle stampe, per il comparto Istruzione e Ricerca il 6 dicembre 2022 era stata definita contrattualmente solo un’anticipazione retributiva (riferita alle partite stipendiali a carattere fisso), mentre la parte “normativa”, con i nuovi inquadramenti professionali, era stata rinviata ad una sequenza successiva. Un’ipotesi di contratto “normativo” è stata sottoscritta solo il 14 luglio 2023 ed è attualmente all’esame degli organi di controllo.

4 Vedi, fra le altre, le distinte posizioni di Alessandro Riccobono e Marina Nicolosi, favorevoli ad una lettura panprivatistica delle nuove regole e quella contraria di Sandro Mainardi, tutte in BOSCATI-ZILLI (a cura di), *La professionalità fra legge e contratti*, Cedam, Padova, in corso di pubblicazione, cui è destinato questo scritto (il saggio di RICCOBONO, *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito, imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, è, fra l’altro, in *LPA*, n. 2, 2023, 11, quello di MAINARDI, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, è in questo numero della Rivista). Sulle stesse posizioni di Mainardi, in precedenza, v. anche BOSCATI, *Il reclutamento riformato*, in BOSCATI-ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall’emergenza alla nuova normalità*, vol. I, Padova, 2022, RIVELLINI, *Il lavoro pubblico dopo il D.L. 9 giugno 2021, n.80*, in *LPA*, 3, 2021, 553 e DE ROSA, *Progressioni verticali e principi di concorsualità: un equilibrio difficile*, in *LPA*, 2022, 85, nonché, se vuoi, OLIVERI, *L’insostenibilità della tesi delle progressioni verticali straordinarie che vanno oltre il 50% del complesso delle assunzioni*, in Blogoliveri.

## 2. La “seconda” privatizzazione e la delega alla contrattazione collettiva in tema di inquadramento professionale

Il *dies a quo* della storia va collocato a valle dei decreti della “seconda” privatizzazione <sup>(5)</sup>, emanati sulla base della delega contenuta nella legge Bassanini sul decentramento amministrativo (legge 15 marzo 1997, n. 59).

Infatti la “prima” privatizzazione, normata, come noto, dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, in questa materia agisce poco. La privatizzazione del 1993 fu, com’è noto, profondamente condizionata dal mandato economico-finanziario connesso al risanamento ed alla moderazione salariale, posti alla base della maxi-delega contenuta nella legge 23 ottobre 1992, n. 421. Le finalità di controllo della spesa imposero una rigidità gestionale che finì con l’imbrigliare anche la contrattazione collettiva, formalmente privatizzata ma sostanzialmente ancora ascrivibile al modello dell’evidenza pubblica <sup>6</sup>. La “prima” privatizzazione, in definitiva, forse non fu “insincera”, come pure scrisse Umberto Romagnoli <sup>7</sup>, ma sicuramente si risolse in un *mix* tra innovazione e compromesso, non in grado di superare la matrice unilaterale e centralistica ed ancora latamente autoritativa della pubblica amministrazione, anche nei temi, qui oggetto di indagine, degli inquadramenti, delle carriere, delle mansioni.

Diversamente i decreti della “seconda” privatizzazione di fine secolo, che si giovarono anche dell’apporto delle importanti sentenze della Consulta con le quali venne pienamente sdoganato il diritto comune quale legittima fonte di regolazione del rapporto di lavoro pubblico <sup>8</sup>. Il secondo legislatore, anche sull’onda di questa giurisprudenza, spinse il più possibile l’area privatizzata fino a lambire la sfera organizzativa, *sub specie* della micro-organizzazione, fra l’altro permettendo ai contratti collettivi di definire nuovi sistemi di inquadramento professionale.

Forti di questa autorizzazione, i CCNL 1998-2001 sostituirono le qualifiche funzionali della legge 11 luglio 1980, n. 312, con un “*sistema di carriere collettive contrattate*” sotto forma di sviluppi professionali.

Le qualifiche funzionali diventano fasce retributive collocate in macro aree giuridiche (o “categorie” a seconda della denominazione prescelta nei diversi comparti). I passaggi all’interno dell’area, per merito ed esperienza maturata, configurano progressioni economiche, i passaggi fra le aree, definiti contrattualmente, progressioni verticali.

<sup>5</sup> Vedi nota 2.

<sup>6</sup> Cfr. se vuoi TALAMO, *Contratti collettivi e giudice amministrativo nel lavoro pubblico*, in *GDA*, 1998, 5, 485.

<sup>7</sup> ROMAGNOLI, *L’improbabile addio al giudice amministrativo*, in *LD*, 1994, 1.

<sup>8</sup> Corte cost. 18-25 luglio 1996, n. 313 e Corte cost. 16 ottobre 1997, n. 309.

L'operazione fu peraltro svolta in modo imperfetto. I passaggi interni all'area non avrebbero dovuto comportare mutamento di mansioni, ma in realtà ad alcune fasce economiche erano associati contenuti mansionistici diversi e funzioni più pregiate rispetto a quelle previste per le posizioni inferiori, configurando, in alcuni casi, finanche autonome posizioni di accesso dall'esterno. Per cui, in questi casi, le macroqualifiche risultano in realtà macroaggregazioni di qualifiche.

## 2.1. Gli esiti imprevisti o inattesi dei nuovi sistemi di progressione professionale

Dall'attuazione dei nuovi inquadramenti devoluti alla fonte collettiva discesero conseguenze inattese ed esiti imprevisti, innanzitutto di tipo organizzativo ed economico.

Il personale "piega l'organizzazione" e fin da subito si assistette al reinquadramento verso l'alto di gran parte dei dipendenti in servizio. Tale dinamica finì con il provocare l'effetto figurato del "fungo" o della "piramide rovesciata", che comporta il rischio di sovrainquadramenti e disallineamenti con le competenze possedute<sup>9</sup>.

Le progressioni verticali, quale percorso chiuso e separato, d'altra parte, avvengono a discapito del concorso pubblico, che risultò fatalmente sacrificato dal ricorso illimitato ai passaggi riservati agli interni. Nel 2006 si stimarono l'84,79% di progressioni interne e il 15,21% di ingressi esterni<sup>10</sup>. L'addensamento nelle categorie superiori attraverso selezione interna inoltre preclude le stesse posizioni all'accesso dall'esterno, generando un conflitto fra *outsiders* ed *insiders*: l'inquadramento professionale è in funzione del personale interno ed era fatale che le esigenze dei primi risultassero in buona parte pretermesse alle ragioni dei secondi. Ciò comportò inevitabilmente che le progressioni effettuate furono, insieme al blocco del *turn over*, l'altra causa che impedì per anni alle giovani e ai giovani capaci di aspirare al reclutamento nelle qualifiche adeguate nei servizi pubblici ed alla conseguente carriera, a vantaggio degli interni, prevalentemente sprovvisti del titolo di studio adeguato<sup>11</sup>. In questa prima fase, infatti, i CCNL consentono il reinquadramento in deroga ai titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Una delle più pacchiane conseguenze che venne presto a determinarsi sul piano organizzativo e funzionale è quindi costituita dal *mismatch*, *sub specie* di disallineamento fra titoli di studio richiesti e quelli posseduti nell'area

<sup>9</sup>Vedi se vuoi TALAMO, *Le carriere collettive contrattate dei dipendenti pubblici: criticità e prospettive*, in LPA, 2004, 1043.

<sup>10</sup>Stima CIMINO, *La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti pubblici*, in GDA, 4, 2019, 455.

<sup>11</sup>Vedi se vuoi TALAMO, *Contratti integrativi delle pubbliche amministrazioni e progressioni professionali: un bilancio*, in DA, 4, 2001, 557.

che si va ad occupare per effetto delle progressioni verticali (*matching educativo*). Il *mismatch* dà vita a fenomeni sia di *undereducation* (assenza del titolo), nei confronti dei vincitori di progressione verticale, che di *overeducation* (possesso di titoli più pregiati rispetto a quelli richiesti per accedere all'area), per i nuovi assunti. Fermandoci ai primi, fino al 2012, per esempio, il 53% del personale tecnico ed amministrativo degli enti pubblici non economici risultava collocato in aree con titoli inferiori a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno<sup>12</sup>.

Le altre conseguenze sono economiche. La Corte dei conti stimò che nel solo biennio 1999-2000 le retribuzioni medie dell'INPS si sarebbero incrementate del 10,14%. Nello stesso biennio nel comparto Regioni ed enti locali il 150% del personale fruì di una progressione verticale o orizzontale, con un costo del personale, che, dal 1998 al 2002, aumentò del 21%, mentre alcune quantificazioni della RGS cifravano al 2,5% la crescita della spesa consolidata complessiva del personale pubblico<sup>13</sup>.

Accanto a questi esiti di tipo organizzativo-funzionale ed economico, vi sono una serie di ricadute di tipo giuridico che involgono direttamente l'assetto costituzionale.

La materia incrocia pericolosamente quella del reclutamento ed involge i delicati profili connessi all'inveramento dell'art. 97 Cost. Fra progressioni verticali e reclutamento la linea di faglia è sottile e crollò a seguito di una serie di sentenze del Giudice costituzionale che, a partire dalla sentenza 4 gennaio 1999, n. 1, chiarì che ogni passaggio ad una qualifica superiore equivale ad un nuovo posto non sottraibile all'accesso esterno tramite concorso pubblico.

All'epoca questa sentenza venne abbastanza sottovalutata e non comportò particolari effetti pratici a partire dalla (non) revisione degli assetti negoziati, anche perché ancora diretta a sanzionare la violazione delle qualifiche funzionali definite dalla legge<sup>14</sup>.

In modo un po' pavido e tartufesco, si finiva così con il dimenticare che ciò che non era permesso alla legge a maggior ragione non poteva essere permesso ai contratti collettivi e che se un contratto è nullo per contrarietà a norme imperative (art. 1418 c.c.), queste ultime sono anche quelle che derivano dai principi desumibili dalle sentenze della Corte costituzionale<sup>15</sup>. Sarebbe stato invece saggio in quell'*humus* domandarsi cosa costituisse nei mutati assetti quell' "accesso alla

<sup>12</sup> Cfr. ARAN, *Il disallineamento tra titoli di studio richiesti e posseduti*, in *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 2020, 2, 14 ss., ma anche GASPARRINI, *Conoscere per reclutare*, in *GDA*, 3, 2021, 340.

<sup>13</sup> Si veda per es. CORTE DEI CONTI, sez. un., 22 luglio 2004, n.28/contr/cl/04. V. anche A. ZUCARO, *L'attuazione della riforma del pubblico impiego*, IPSOA, Milano, 42.

<sup>14</sup> La Consulta colpiva in via diretta, ovviamente, norme di legge, mentre i nuovi sistemi di classificazione professionale e le stesse progressioni di carriera erano definite dai CCNL successivi alla decretazione delegata del 1998-99.

*qualifica superiore*” non sottraibile, secondo la Consulta, al concorso pubblico. Invece si attese che questa giurisprudenza della Corte costituzionale, dichiaratamente strabica (perché pur guardando al superato sistema delle qualifiche funzionali, declinava principi applicabili anche ai nuovi modelli), si sedimentasse fino a provocare il *revirement* della Corte di cassazione. Questa, in un primo momento, si era mostrata favorevole ad una lettura panprivatistica delle nuove regole, qualificando concorso pubblico solo il primo accesso all’amministrazione del dipendente pubblico, ma non anche le successive progressioni in carriera, considerate mere modifiche del rapporto di lavoro in corso<sup>16</sup>. Ciò fino a quando, a seguito di una giurisprudenza costituzionale sempre più granitica<sup>17</sup>, la Suprema Corte venne spinta a prendere atto del contrario orientamento della Consulta. Da ora in poi, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione si allarga la categoria dell’assunzione, non limitata al primo accesso ma estesa ai passaggi all’area/categoria superiore, per i quali si verifica non una modificazione del rapporto di lavoro in corso ma una “novazione oggettiva” dello stesso<sup>18</sup>. Solo le progressioni orizzontali rimangono nell’alveo privatistico, in quanto definite da procedure realizzate dall’Amministrazione con la capacità ed i poteri del datore di lavoro privato ai sensi dell’art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001<sup>19</sup>, con una soluzione che apparve non del tutto convincente nei casi in

15 In disparte il problema della stessa legittimazione dei contratti collettivi ad intervenire in una materia che, se assimilata a concorso pubblico, sarebbe stata *ab initio* negata alla competenza della contrattazione collettiva, per quanto stabilito dall’art. 2, comma 1, lett. c), n. 4, della legge n. 421/1992 con riferimento ai “*procedimenti di selezione e di accesso al lavoro*” (*per tabulas* assoggettati a “*legge, ovvero, sulla base della legge o nell’ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi*”).

16 Vedi per tutte Cass., sez. un., 11 giugno 2001, n. 7859 e Cass., sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2514.

17 *Ex multis* si vedano le sentenze: Corte cost. 4 gennaio 1999, n. 1; Corte cost. 16 maggio 2002, n. 194; Corte cost. 29 maggio 2002, n. 218; Corte cost. 23 luglio 2002, n. 273; Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 34; Corte cost. 6 luglio 2004, n. 205. Per l’orientamento costante e risalente in materia di concorso pubblico, quale unica via di accesso alle pubbliche amministrazioni, vedi anche Corte cost. 4 aprile 1990, n. 161; Corte cost. 18-27 dicembre 1991, n. 48; Corte cost. 15 luglio 1994, n. 314; Corte cost. 20-27 aprile 1995, n. 134; Corte cost. 29 dicembre 1995, n. 528; Corte cost. 16-30 ottobre 1997, n. 320 nonché, in tempi più recenti, Corte cost. 4 giugno 2010, n. 195; Corte cost. 9 novembre 2011, n. 299; Corte cost. 21 novembre 2011, n. 310; Corte cost. 7 marzo 2012, n. 62; Corte cost. 12 aprile 2012, n. 90; Corte cost. 16 luglio 2013, n. 227.

18 A partire da Cass., sez. un., 15 ottobre 2003, n. 15403. Vedi anche Cass., sez. un., 23 settembre 2013, n. 21679 e, più di recente, Cass. sez. un. 20 dicembre 2016, n. 26270.

19 V. Cass. 11 dicembre 2007, n. 25839; Cass., sez. un., 9 giugno 2011, n. 12543; Cass. 8 gennaio 2018, n. 214; Cass. 30 maggio 2019, n. 14803; Cass. 20 dicembre 2016, n. 26270. Più di recente si vedano le sentenze della Corte di Cassazione, sez. un., n. 8985 dell’11 aprile 2018 e 24 giugno 2020, n. 12447.

cui i passaggi interni all'area si risolvevano in transiti su posizioni non meramente retributive, ma che comportavano l'esercizio di diverse e più pregiate funzioni.

Tuttavia nemmeno di fronte al *revirement* del giudice di legittimità i CCNL presero atto della qualificazione giuridica fornita alle progressioni verticali, né dimisero la propria competenza, lasciando il sistema in mezzo al guado.

## 2.2. Dal decreto "Brunetta" al decreto "Madia". Alla ricerca di un precario equilibrio

Il vero cambio di prospettiva normativa avviene con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (cosiddetta "Riforma Brunetta"), al quale si deve la modifica dell'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001<sup>20</sup>. La progressione verticale, costituita come procedura chiusa riservata agli interni, viene senza indugi riportata nell'alveo del concorso pubblico. Ciò che prima era una *selezione riservata* diviene una mera *quota di riserva* (fino al 50% dei posti) ed il concorso aperto torna ad essere, in nome e per conto dell'art. 97 Cost., l'unica (tendenziale) via di accesso al lavoro presso le pubbliche amministrazioni.

Le progressioni orizzontali, invece, rimangono competenza della contrattazione collettiva, confermando gli orientamenti ormai consolidati della Corte di cassazione, sebbene la stessa legge li vincoli più apertamente a selettività e merito, essendo stabilito dalle norme che le stesse interessino quote limitate di personale e siano ancorate alla valutazione delle prestazioni<sup>21</sup>.

Senonché la "Riforma Brunetta" impatta con la crisi dei debiti sovrani del primo decennio del secolo.

Tutte le analisi di settore, da quelle dell'ARAN, a quelle di Eurofound, ma anche i mirabili studi del compianto Lorenzo Bordogna<sup>22</sup>, evidenziano come tutti i Paesi Europei, a fronte di questa crisi finanziaria, per ciò che interessa il lavoro pubblico abbiano avuto (sia pure con qualche eccezione) una reazione comune: da un lato *decelerando la dinamica retributiva* e dall'altro lato *bloccando (o riducendo) il tasso di sostituzione dei dipendenti cessati*<sup>23</sup>. L'Italia agì sui due versanti: il salario venne cristallizzato ad un ammontare storicizzato ad una determinata data (senza

<sup>20</sup>Cfr. l'art 62 del d.lgs. n. 150/2009. V. anche l'art. 24 dello stesso decreto, non confluito nel d.lgs. n. 165/2001.

<sup>21</sup>Cfr. nuovamente l'art. 62 del d.lgs. n. 150/2009 e l'art. 23, comma 2, dello stesso decreto, non confluito nel d.lgs. n. 165/2001.

<sup>22</sup>Cfr. per esempio BORDOGNA, *Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi. Un'analisi comparata*, in DELL'ARINGA-DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel*, Bologna, 2017, 39 ss., ARAN, *L'impatto della crisi sulle relazioni sindacali nella pubblica amministrazione*, in *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 1, 2014, 8-34; EUROFOUND, *Rapporto "Industrial relations in central public administration: recent trends and features" della European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, anno 2014.

possibilità di adeguamenti tramite progressioni o scatti a qualunque titolo denominati ovvero rinnovi contrattuali o incrementi dei fondi per il trattamento accessorio), mentre il turnover venne bloccato, eccettuate talune, limitate e parziali, deroghe per alcune categorie di personale<sup>24</sup>. Quindi bloccati i concorsi, seguirono la stessa sorte le progressioni verticali, doppiamente inibite sia nella veste di progressioni retributive, che di procedure concorsuali.

È a partire da questo periodo, fra l'altro, che si registrano gli effetti devastanti in materia di personale e di organizzazione del lavoro pubblico.

Il personale risulta progressivamente ridotto ed invecchiato per il blocco del *turn over* e sempre più impoverito, demotivato dal blocco delle carriere e delle retribuzioni e mal formato per i coevi tagli lineari sulla formazione<sup>25</sup>.

La contrattazione integrativa sulle progressioni economiche ha poi cominciato a riprendere dal 2016, ma fortemente controllata nei suoi flussi di spesa. Dai fondi per la contrattazione integrativa si attinge per il finanziamento delle progressioni orizzontali, ma con vincoli finanziari *draconiani*, perché l'ammontare degli stessi rimane cristallizzato ai valori "storicizzati" al 31 dicembre 2016<sup>26</sup>, tranne le eccezioni nominativamente individuate dalla Corte dei conti, gli incrementi definiti periodicamente dai CCNL ed i finanziamenti in deroga effettuati da leggi di bilancio o provvedimenti *omnibus* (per la verità e per reazione sempre più cospicui negli ultimi anni)<sup>27</sup>.

Il turnover invece ci mette di più e si riattiva (ma solo formalmente) al 100%

23 Le altre misure sul personale pubblico, comuni all'area euro, hanno perlopiù interessato il versante pensionistico, i *benefits* e i *bonus* (tredicesima, indennità di malattia e licenziamento) nonché l'orario di lavoro (ferie, congedi di malattia, aumento orario giornaliero, eliminazione *ex lege* di istituti di flessibilità oraria).

24 Per un esame dettagliato delle (prime) misure di contenimento della spesa pubblica che hanno interessato il pubblico impiego si rinvia a ARAN, *Pubblico e privato: fra moderazione e blocchi salariali. La visione d'insieme dei vincoli*, in *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 2, 2011, 3-24.

25 Art. 6, comma 13, d.l. 31 maggio 2010, n. 78. I più recenti dati, nell'intervallo 2011-2021, testimoniano una contrazione di circa 208.000 dipendenti, compensati dal comparto Istruzione e ricerca (+164.000 unità) che però vanta un elevatissimo numero di dipendenti precari (sopra le 200.000 unità). Complessivamente il personale pubblico stabile, che nel 2001 era di 3.216.737 unità, ha subito una netta flessione, riducendosi a 2.932.529 unità (anno 2021). Il *gap* è in parte compensato dal personale precario, che ha raggiunto la cifra record di 306.439 unità (per il 90% precari della scuola), contro i 203.120 del 2011. In termini reali cala la spesa pro-capite per reddito dipendente (da 61,300 euro del 2011 a 57.200 del 2022). La spesa per formazione nel periodo 2008-2021 è quasi dimezzata (da 301 milioni reali –ai prezzi 2008– a 158,9 milioni del 2021), per cui cala anche il numero di giorni di formazione pro-capite, che nel 2021 è stato in media di 0,9 giorni/dipendente (nel 2008 era di 1,4 giorni): complessivamente, dai 4,9 milioni giorni di formazione complessivi si passa agli attuali 2,9 milioni. L'età media dei dipendenti pubblici, infine, sale dai 43,5 anni del 2001 ai quasi 50 anni (49,8) del 2021: la più alta di tutti i Paesi Ocse dopo la Spagna. Dati RGS rielaborati da FPA, *Data Insight, Lavoro pubblico*, 2023.

26 V. art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.



solo nell'anno 2019<sup>28</sup>.

Nelle *more*, l'art. 22, comma 15, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (cd. decreto Madia), aveva previsto forme *una tantum* e quasi sperimentali di progressioni verticali che ripetevano il vecchio modello, ma con una serie di paletti piuttosto rigidi per evitare sanzioni di costituzionalità. Queste progressioni eccezionali e derogatorie alle regole generali erano infatti consentite nei limiti del 20% dei posti destinati alle nuove assunzioni (poi portati al 30% dal d.l. 30 dicembre 2019, n.162), previste in un arco di tempo limitato (il triennio 2018-2020, poi esteso, dallo stesso d.l. n. 162/2019 fino al triennio 2020-2022), nel rispetto del titolo studio richiesto per l'accesso dall'esterno e con il limite delle venti risorse assunzionali<sup>29</sup>.

### 2.3. Pandemia e PNRR

Proprio quest'amministrazione sfiancata dalle cure dell'*austerità* è stata chiamata a fronteggiare la seconda crisi del nuovo secolo, connessa agli effetti della Pandemia da Covid-19.

In questo caso, tuttavia, la reazione dell'Europa è stata di segno opposto rispetto a quella concepita nel periodo immediatamente precedente. Non si assecondano più politiche restrittive per ripianare i debiti storici e rasserenare i mercati, ma si invita a spendere, e bene, un grosso credito, quello derivante da prestiti che gravano su di un debito comune europeo, formato per le esigenze della ripresa post-pandemica ed ammontante a circa 750 miliardi di euro. Un gigantesco piano di rilancio per far fronte alla crisi finanziaria derivante dalla pandemia.

I Paesi che ricorrono a questo finanziamento straordinario sono chiamati a predisporre dei Piani nazionali di riforme amministrative che vengono valutati dalla Commissione europea e poi approvati dal Consiglio. Queste riforme vengono poi controllate dalla Commissione europea sulla base dei principi consolidati del *best for value review*<sup>30</sup>.

<sup>27</sup>V. ARAN, *La legge di bilancio per il 2022 e le ulteriori risorse per i trattamenti accessori e Risorse destinate a specifici settori o gruppi professionali*, in *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 2021, 1, 9 ss.

<sup>28</sup>V. art. 3, comma 1, della legge 19 giugno 2019, n. 56.

<sup>29</sup>Sul tema vedi DE ROSA, *op. cit.*, 85 ss., ma anche MONACO, *Le progressioni verticali transitorie*, in *GDA*, 2019, 2, 242. Il d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, ha a sua volta integrato, con un comma 15-*bis*, l'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017, con il quale ha prorogato all'anno 2023 le procedure verticali del comma 15 limitatamente alla progressione del personale amministrativo all'area dei direttori dei servizi generali e amministrativi delle istituzioni scolastiche.

<sup>30</sup>L'attuazione di tali principi consiste nella fissazione di obiettivi finali e intermedi (*target* e *milestone*) da monitorare in corso di attuazione con idonei indicatori sintetici definiti *ex ante*. Cfr.

Il piano di resilienza nazionale (PNRR) è stato approvato il 22 giugno 2021 e prevede un prestito complessivo di circa 191 miliardi, di cui il 36% a fondo perduto. A queste risorse si aggiungono peraltro circa 30 miliardi derivanti da risorse nazionali ed ulteriori 13 miliardi derivanti da un'altra linea di credito con l'Europa<sup>31</sup>. Complessivamente un tesoretto di circa 235 miliardi di euro, da investire nelle sei missioni individuate dal Piano nazionale che prevede diverse riforme orizzontali ed altre cosiddette abilitanti.

Per il lavoro pubblico il Piano concordato con la Commissione ritiene espressamente necessaria una revisione dei percorsi di carriera della pubblica amministrazione che introduca maggiori elementi di mobilità, sia orizzontale tra amministrazioni, che verticale all'interno della stessa amministrazione, per facilitare le progressioni di carriera dei più meritevoli e capaci. Più nel dettaglio emerge in più parti l'asserita esigenza di valorizzazione professionale, con percorsi di carriera collegati alle valutazioni, la costruzione di profili specifici attrattivi per il pubblico impiego e poi, ancora, la costituzione di un'area intermedia fra i dirigenti e il personale non dirigente ed una riforma del reclutamento basata sulla verifica delle competenze ed attitudini e non sul possesso di mere conoscenze.

Tutti questi temi confluiscono in vari decreti-legge che "mettono a terra" i contenuti del Piano. Il più importante ai nostri fini è il primo, il già citato d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (Decreto Reclutamento), che costituisce l'*incipit* della nuova riforma degli ordinamenti professionali nel lavoro pubblico.

### 3. La riclassificazione professionale nel Decreto Reclutamento

Al centro del decreto n. 80/2021, ai nostri fini, è l'art. 3, recante "*Misure per la valorizzazione del personale ed il riconoscimento del merito*", che sostituisce il comma 1-bis del d.lgs. n. 165/2001. Fra i vari contenuti del nuovo comma vi è la piena restaurazione delle progressioni verticali, quale circuito chiuso e separato rispetto al concorso aperto. In particolare, viene distinta una fase di prima attuazione da una a regime. Nella prima si legittima la contrattazione collettiva per il periodo 2019-21 ai fini della definizione di "*tabelle di corrispondenza*" fra i vecchi e i nuovi inquadramenti che possono operare, valorizzando esperienza e

BEATO, *La Corte dei Conti e il re nudo*, in [www.eticapa.it](http://www.eticapa.it) e, diffusamente, RIVELLINI, *Il lavoro pubblico*, op. cit., 553.

<sup>31</sup> In dettaglio, per l'Italia – prima beneficiaria in valore assoluto dei finanziamenti del Recovery Fund – le risorse disponibili previste dal NGEU nel suo Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) sono pari a 191,5 miliardi: le sovvenzioni da non restituire ammontano a 68,90 miliardi (36%), i prestiti da restituire a 122,6 miliardi (64%). La dotazione complessiva del PNRR è di 235,14 miliardi, perché ai 191,50 si aggiungono 30,64 miliardi di risorse nazionali e 13 miliardi del Programma ReactEU, il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa.

professionalità maturate, anche in deroga al titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno<sup>32</sup>. Si ripropone in questa maniera una linea legislativa che promuove progressioni di carriera in assenza del titolo di studio richiesto nell'area che si va ad occupare (*undereducation*).

Le progressioni verticali "a regime", invece, non derogano al titolo di studio, sono a carattere comparativo, si svolgono entro il limite del 50% dei posti disponibili e non sono oggetto di rinvii alla contrattazione collettiva, anche perché è la legge medesima ad individuare gli elementi da considerare nella comparazione, che peraltro valorizzano la storia professionale pregressa del dipendente (valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, assenza di provvedimenti disciplinari, possesso di titoli o competenze professionali o di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, numero e tipologia degli incarichi rivestiti)<sup>33</sup>.

L'altra previsione qualitativamente decisiva contenuta nel nuovo comma 1-bis dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001, riguarda l'area del personale di elevata professionalità. La legge individua quale contenuto obbligatorio dei CCNL la costituzione di un'"ulteriore" area in cui collocare il personale di elevata qualificazione dell'amministrazione, sia pure senza chiarirne i requisiti di accesso. L'area nasce (*rectius* dovrebbe nascere) vuota ed è *apertis verbis* sottratta alle "tabelle di corrispondenza" tra vecchi e nuovi inquadramenti in deroga ai titoli di studio. Inoltre la legge prevede che i costi derivanti dall'attuazione della norma sull'elevata professionalità gravino sulle risorse stanziare per le assunzioni del personale a tempo indeterminato (cosiddette "risorse assunzionali").

Pare evidente il tentativo di risolvere per via contrattuale (ma con un'apposita normazione di "sostegno") l'annosa vicenda della mancata attuazione dei quadri o/e della vice-dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Per i primi la Corte di Cassazione finì con il chiarire l'inesistenza di un obbligo legale di riconoscimento nel lavoro pubblico<sup>34</sup>, per la seconda le vicende normative si intrecciano con quelle

32 La norma citata suona: "in sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area di cui al secondo periodo ("area del personale di elevata professionalità"), sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dalle amministrazioni per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno".

33 È evidente il tentativo di valorizzare l'*excursus* professionale, formativo e comportamentale del dipendente (Dipartimento della funzione pubblica, parere 6 ottobre 2021).

34 Cass 5 luglio 2005, n. 14193, ciò sulla base della salvaguardia della permanente specialità del lavoro pubblico (ribadita dalla parte finale del primo cpv del comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001), che comporta l'impossibilità della totale trasposizione della disciplina privatistica. Non è quindi immediatamente esportabile nel settore pubblico la suddivisione dell'art. 2095 c.c. Un succedaneo alla categoria dei quadri privatistici si sarebbe potuta rinvenire nel testo originario dell'art. 40, comma 2, ultimo cpv, del d.lgs. n. 165/2001, che *impon*eva la costituzione, attraverso i

contrattuali, ma analogamente trovarono definizione in sede giudiziale, ove la Corte costituzionale giudicò legittima la norma che aveva abrogato l'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 165/2001, che aveva richiesto alla contrattazione collettiva di costituire un'apposita area contrattuale per la vice-dirigenza<sup>35</sup>.

A tale problematica ha tentato di dare soluzione l'individuazione di posizioni organizzative definite contrattualmente che, tuttavia, data l'indeterminatezza delle funzioni conferite e il non elevato ammontare dei compensi, ha funzionato perlopiù solo nel comparto delle funzioni locali, in cui, nei piccoli comuni, surroga anche la mancata previsione della dirigenza. Una storia a parte costituisce la travagliata vicenda delle POER (posizioni organizzative di elevata responsabilità) delle agenzie fiscali, previste per legge<sup>36</sup>, mentre nelle Università la costituzione

CCNL, di discipline distinte per le *"figure professionali di elevata responsabilità, che svolgono compiti di direzione ovvero comportano l'iscrizione ad albi"*. Ma anche questa disposizione ha avuto scarsa o nulla applicazione. La norma è stata poi *"degradata"* dal legislatore del d.lgs. n. 150/2009, che ha previsto per i CCNL la *mera facoltà* di stabilire *"discipline distinte per specifiche professionalità"*. Sulla vicenda della mancata attuazione dei quadri e della vicedirigenza nel lavoro pubblico, diffusamente F. CARINCI, *Il middle management nel pubblico impiego privatizzato*, in *LPA*, 2019, 4, 3-16.

<sup>35</sup>La vicenda è oltremodo complicata e scandita da varie tappe normative. La legge 15 luglio 2002, n.145, all'art. 7, comma 3, introducendo un art. 17-*bis* nel d.lgs. n. 165/2001, rimetteva alla contrattazione collettiva il compito di costituire un'apposita area della vice-dirigenza, individuando le apposite posizioni del comparto Ministeri che vi avrebbero avuto accesso e rinviando ad un decreto interministeriale il compito di individuare le posizioni equivalenti degli altri comparti. Ma l'opposizione sindacale nei confronti di un'area che rompeva la continuità dell'inquadramento del personale non dirigenziale comportò l'inerzia della contrattazione collettiva e la mancata costituzione dell'area. Si verificò a questo punto anche nel lavoro pubblico il dilemma del lavoro privato circa il carattere auto-applicativo o meno della norma (lì della legge n. 190/1985 sui quadri, qui dell'art. 7, comma 3, della legge n. 145/2002 sulla vicedirigenza). Dilemma alternativamente declinato dalla giurisprudenza di prime cure e di merito fino al doppio intervento del legislatore, che con l'art. 8 della legge n. 15/2009, norma di interpretazione autentica, chiarì la competenza esclusiva della contrattazione collettiva nei confronti della stessa scelta di costituire o meno l'area della vice dirigenza e con l'art. 5, comma 13, del d.l. n. 85/2012, finì con l'abrogare lo stesso art. 17-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 (in modo non illegittimo secondo Corte cost 3 ottobre 2016, n. 214).

<sup>36</sup>L'art. 8, comma 24, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, che prevedeva in origine l'attribuzione senza concorso di incarichi dirigenziali a funzionari delle Agenzie fiscali nelle *more* dell'espletamento dei relativi concorsi, fu giudicato costituzionalmente illegittimo da Corte cost. 25 febbraio 2015, n. 37, anche per i reiterati ritardi dell'espletamento della procedura concorsuale. Successivamente, l'art. 1, comma 93, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha istituito le POER – posizioni organizzative di elevata responsabilità, con pregnanti poteri *"ivi compresi quelli di impegnare l'amministrazione verso l'esterno"* (di spesa, controllo, acquisizione delle entrate...). Questa norma ha superato il vaglio di costituzionalità in quanto non configura una progressione di carriera verticale senza concorso ovvero l'acquisizione di uno *status* (né tantomeno di livello dirigenziale) o un reinquadramento stabile, ma prevede solo il conferimento di incarichi a carattere temporaneo (Corte cost., 11 giugno 2020, n.164).

per via contrattuale della categoria delle elevate professionalità presenta luci ed ombre ed applicazioni differenziate<sup>37</sup>.

#### 4. La *mission (im)* possibile dei CCNL 2019-21

Le norme del decreto-legge, tranne che nel caso delle progressioni verticali “a regime”, richiedevano in ogni caso la mediazione della contrattazione collettiva. I CCNL relativi alla tornata 2019-2021 erano tuttavia forti anche di una missione propria, che essi stessi si erano dati a margine dei contratti 2016-2018, che recavano un’indicazione per la creazione di Commissioni paritetiche per l’innovazione dei sistemi di classificazione professionale<sup>38</sup>. Queste Commissioni, anche nelle *more* dei rinnovi contrattuali, hanno costituito un laboratorio di sperimentazione per la costituzione di sistemi aggiornati di inquadramento professionale che superassero gli anacronismi dei preesistenti modelli, risalenti nel proprio corpo fondamentale ancora al secolo scorso e sui quali si erano sedimentate leggi e giurisprudenza ma anche gli effetti normativi delle due crisi del nuovo secolo<sup>39</sup>.

I CCNL 2019-21 hanno innanzitutto disposto il reinquadramento automatico del personale nelle neo-costituite aree. Tale reinquadramento, che avviene a parità di mansioni, decorre dal primo novembre 2022 per le amministrazioni collocate nel comparto delle Funzioni centrali (art.18) ed ovviamente in tempi successivi per gli altri comparti che hanno sottoscritto in tempi seguenti i propri contratti<sup>40</sup>.

Si tratta di una mera trasposizione che discende dalla previsione contrattuale e non postula intervento discrezionale da parte delle amministrazioni. Per cui, per esempio, nel CCNL Funzioni centrali nell’area degli operatori confluisce il personale prima collocato nella prima area, nell’area degli assistenti confluisce il personale della ex seconda area, in quella dei funzionari quello della ex terza area<sup>41</sup>.

<sup>37</sup>Cfr. artt. 71-76 del CCNL Università del 16 ottobre 2008 (triennio 2006-2009). Diffusamente sulle EP nelle Università v. BOLEGO nel volume CLIP cui è destinato questo scritto.

<sup>38</sup>Cfr. nei CCNL per il triennio 2016-18: l’art. 12 per il CCNL Funzioni centrali, l’art. 11 per il CCNL Funzioni locali, gli artt. 34, 44 e 69 per il CCNL Istruzione e ricerca e l’art.12 per il CCNL Sanità.

<sup>39</sup>V. ARAN, *I sistemi di classificazione professionale nel comparto delle Funzioni centrali: stato dell’arte e prospettive*, in *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 2, 2019, 3-13.

<sup>40</sup>Il 1° gennaio 2023 per la Sanità (art.17) ed il 1° maggio 2023 per le Funzioni locali (art. 13).

<sup>41</sup>Particolarmente complesso si è rilevato il compito per il comparto Funzioni centrali, anche perché nell’ambito dell’unitario comparto convivevano i diversi inquadramenti derivanti dai diversi e molteplici comparti di origine, come si evince dalla tabella di trasposizione (tabella 2 allegata al CCNL). Per il comparto della Sanità vedi invece la tabella F e per quello delle Funzioni locali la tabella B allegata ai rispettivi CCNL.

#### 4.1. Alla ricerca del middle-management del settore pubblico

Il contratto delle Funzioni centrali e quello della Sanità aggiungono alle aree/categorie esistenti un'ulteriore area apicale nell'ambito del ricostruito sistema di classificazione professionale in cui sono collocate le elevate professionalità (EP). Nel comparto Funzioni locali l'area non è aggiuntiva ma deriva dalla trasformazione dell'ex categoria D.

Quando venne diffuso il testo del d.l. si affacciò negli interpreti un dubbio circa la natura ed i compiti di questa costituenda figura professionale. Era chiaro a tutti che si trattava dell'ennesimo capitolo dalla saga dei quadri/vicedirenti nelle amministrazioni pubbliche. Era infatti rimasta impregiudicata, come prima si è chiarito, la questione relativa alla valorizzazione di quelle figure intermedie, che operano fra dirigenza e restante personale ed esercitano i propri compiti in snodi e funzioni critiche, costituendo un vero capitale intellettuale cui è devoluto il compito di trasformare in comportamenti operativi le decisioni dei dirigenti, spesso costituendo quel corpo tecnico di cui le amministrazioni si sono progressivamente impoverite (*professionals*).

Non era tuttavia ben chiaro se l'"ulteriore area" costituisse un *grado di inquadramento*, come avviene sostanzialmente per le EP costituite dal CCNL Università, ovvero fosse collegata al conferimento di un *incarico pregiato*, come accade per le posizioni organizzative di agenzie fiscali ed enti locali<sup>42</sup>. Sembra che il Ccnl Funzioni centrali abbia costituito una crasi tra i due modelli, perché al personale che viene inquadrato a titolo stabile nell'area delle elevate professionalità debbono essere obbligatoriamente conferiti degli incarichi di funzione ed altrettanto viene fatto nel contratto della Sanità. In questi due comparti non è neanche teoricamente ipotizzabile un EP non destinatario di incarico<sup>43</sup>.

42 Nelle Università gli EP costituiscono una quarta categoria a cui devono (*rectius* dovrebbero) essere conferiti incarichi in cui sono definiti compiti ed obiettivi. La retribuzione connessa è simile a quella della dirigenza, con una posizione base ed una che varia in funzione della pesatura della posizione connessa all'incarico e che si affianca alla retribuzione di risultato. Naturalmente, in caso di mancato rinnovo o revoca dell'incarico, il dipendente perde la posizione variabile (e quella di risultato), ma conserva la qualifica, che è collegata ad un grado di inquadramento, nonché la retribuzione di posizione base. Le posizioni organizzative degli enti locali, al contrario, non costituiscono una vicenda dell'inquadramento, essendo attribuzioni eventuali, oltre che transitorie e revocabili, che danno diritto al privilegio retributivo esclusivamente in caso di conferimento dell'incarico.

43 Nel comparto Funzioni centrali gli incarichi degli EP devono avere prevalente contenuto gestionale ovvero, nel caso sia richiesta l'iscrizione ad albi professionali, prevalente contenuto professionale (art. 16); nella Sanità gli EQ (elevate qualificazioni) sono professionisti della salute e funzionari (del ruolo sanitario, del ruolo sociosanitario e dei ruoli professionale, amministrativo e tecnico), con specifico incarico di posizione, organizzativa o professionale, costituendo altresì il collegamento con i dirigenti di riferimento (artt.16 e 25); le EQ delle Funzioni locali *possono* a loro

La struttura della retribuzione, sempre rimanendo al comparto delle Funzioni centrali, è ricostruita mimeticamente su quella della dirigenza. Viene prevista una parte tabellare, ma anche una retribuzione di posizione ed una di risultato. Complessivamente le elevate professionalità possono fruire di una retribuzione di posizione ricompresa nel limite minimo e massimo di 11.000 e 29.000 euro, a cui va aggiunta la retribuzione di risultato, per un importo massimo complessivo lordo, comprensivo della parte tabellare, di 70.000 euro annuali.

L'area, tuttavia, come da indicazione di legge, nasce vuota e non può essere popolata, per ammissione legislativa, attraverso il reinquadramento in deroga ai titoli di studio attraverso le *"tabelle di corrispondenza fra vecchi e nuovi inquadramenti"* previste dal nuovo art. 52, c. 1-bis, per il personale già in servizio ed appartenente all'area immediatamente inferiore. Potrà invece attingere alle progressioni verticali a regime, nel rispetto del titolo di studio e del principio del 50% di accesso dall'esterno.

Poco spazio viene riconosciuto alle relazioni sindacali, perché una volta asserita la natura selettivo/concorsuale dell'accesso a quest'area (*infra* 5) non vi è competenza del contratto collettivo se non per la determinazione del corrispettivo dovuto. Tutto il resto (individuazione risorse, scelte organizzative, concreto incarico attribuito, revoca dello stesso, obiettivi e compiti concreti da svolgere) rimane nell'ambito della potestà unilaterale dell'amministrazione fatte salve le forme partecipative previste dai CCNL, che prevedono il confronto per i criteri di conferimento e revoca degli incarichi<sup>44</sup>.

Va peraltro chiarito che Funzioni locali e Sanità si comportano diversamente rispetto al CCNL del comparto Funzioni centrali.

Il CCNL Funzioni locali, come anticipato, ha rinunciato alla costruzione di una nuova area. Si è infatti limitato a qualificare l'ex area D quale *"Area dei funzionari e dell'elevata qualificazione"* a cui potranno essere (e non dovranno essere) conferiti gli incarichi che sostituiranno le posizioni organizzative che, qualora in essere allo spirare del periodo transitorio, vanno a naturale scadenza con le preesistenti regole<sup>45</sup>. Gli importi dei nuovi incarichi sono leggermente rivisti al rialzo rispetto alle preesistenti posizioni organizzative (l'indennità di posizione passa da 16 a 18 mila euro), ma vengono finanziati dalle risorse già stanziato allo scopo e non da quelle assunzionali. Quindi nel comparto Funzioni locali, al contrario di quanto avviene nel comparto Funzioni centrali, l'area non nasce vuota ma viene popolata

volta essere destinatarie di incarico di responsabilità di unità organizzativa di particolare complessità ovvero di alta professionalità, compresi quelle comportanti l'iscrizione ad albi (art. 16).

44 V. art. 5, comma 5, CCNL Funzioni centrali 2019-21.

45 Altrettanto minimali sono le opzioni effettuate dal CCNL Funzioni locali attraverso la tabella di trasposizione automatica nel nuovo sistema di classificazione: l'ex categoria A confluisce nell'Area degli Operatori, la ex B in quella degli operatori esperti, la ex C in quella degli istruttori.

dal personale dell'ex area D e le posizioni organizzative preesistenti si riqualficano come incarichi di EQ.

Questa soluzione non desta problemi di opportunità ma di carattere giuridico-formale.

Sulla base dell'indicazione del comitato di settore competente, già contenuta negli atti di indirizzo all'Aran, si è infatti voluto conservare – sia pure sotto le mutate spoglie di posizioni di elevata qualificazione – un istituto, quello delle posizioni organizzative, che ha dato buona prova di sé nel passato regime (soprattutto nei comuni senza dirigenti). Tuttavia l'accesso alla nuova area dall'ex categoria C è previsto nel regime transitorio anche in deroga ai titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, con una soluzione che potrebbe configurare un'illegittimità censurabile in sede giudiziale. L'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione, quindi, nel comparto Funzioni locali, da un lato non è un'ulteriore area ma non è altro che l'ex area D, ma soprattutto non ottempera all'indicazione di legge, permettendosi che la stessa venga ulteriormente popolata nel periodo transitorio per progressione verticale dal personale proveniente dall'area inferiore, che vi potrà accedere anche senza possedere il titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno. Infatti, e come meglio verrà chiarito di seguito, la *“tabella di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti”* prevista dall'art. 3 del d.l. n. 80/2021, non applicabile all'area delle EP, è divenuta nei CCNL una progressione verticale straordinaria *una tantum* che può derogare al titolo richiesto per l'accesso dall'esterno<sup>46</sup>.

In questo comparto, poi, come avvertito – esattamente come avveniva per le posizioni organizzative – non tutti i dipendenti collocati nell'area apicale saranno destinatari di un incarico. Per cui l'*“ulteriore area”* nel comparto Funzioni locali diviene un bacino nel cui ambito pescare per individuare il personale cui affidare gli incarichi di elevata qualificazione.

Una modalità *“intermedia”* è quella prevista dal CCNL Sanità. Qui si è proceduto per riaccorpamenti: le categorie A e B confluiscono in quella del personale di supporto, sopra di questa si collocano le aree degli operatori (ex Bs) e degli assistenti (ex C), mentre le categorie D e DS sono riaccorpate in quella dei professionisti della salute e funzionari. Al di sopra di questa quarta area ne viene costituita una quinta, in cui viene collocato il personale di elevata qualificazione. L'area nasce analogamente vuota, come nel comparto Funzioni centrali, ma al contrario di questo verrà finanziata con le risorse del fondo risorse decentrate previsto dal contratto e non da quelle assunzionali, per cui occorrerà, in ogni caso,

<sup>46</sup>Detto diversamente, una volta costituita (sia pure per mera trasformazione dell'area D) l'area delle alte professionalità, popolandola con i funzionari (fra cui coloro che nell'ex area D fruibano della posizione organizzativa), appare decisamente dubbia la possibilità di utilizzare la norma derogatoria per permettere quei passaggi che la stessa norma esclude nei confronti dell'area delle alte professionalità.



misurare sul campo quante e quali amministrazioni del comparto disporranno delle risorse e del consenso sindacale per attivarla in concreto<sup>47</sup>.

Le tipologie di incarichi (da conferire obbligatoriamente a tutti gli appartenenti all'area apicale, come previsto nel comparto Funzioni centrali) sono molto diversificate e potranno raggiungere i 20.000 euro annui, che si aggiungono alla retribuzione tabellare fissata in 35.000 euro<sup>48</sup>. Si tratta quindi di incarichi più ricchi rispetto a quelli del comparto delle Funzioni locali, ma più poveri rispetto a quelli del comparto Funzioni centrali. Ad essi si accederà solo tramite procedure concorsuali (dall'esterno) e tramite progressione a regime (dall'area dei professionisti della salute/funzionari), ma non in deroga all'appropriato titolo di studio).

Possiamo quindi chiarire che, se per il comparto Funzioni centrali ed il comparto della Sanità l'accesso all'area configura un vero e proprio *status*, simile a quello dirigenziale, da cui discende un diritto all'incarico, nelle Funzioni locali, invece, si verte ancora sulla mera possibilità del conferimento di un incarico, del tutto eventuale e temporaneo, vicenda quindi che pare estranea alla disciplina dell'inquadramento appartenendo piuttosto a quella della retribuzione<sup>49</sup>.

#### 4.2. Progressioni di carriera, transitorie ed a regime. Il nodo del periodo transitorio e della concorrenza delle procedure

Come si è sommariamente anticipato, il reinquadramento automatico in deroga ai titoli di studio in prima attuazione (*rectius* le "*tabelle di corrispondenza fra vecchi e nuovi inquadramenti*"), previsto dalla legge e rinviato all'attuazione contrattuale, è divenuto nei CCNL una progressione verticale che si esplica per un periodo transitorio definito dagli stessi contratti. Si è quindi trasformato in una sorta di progressione di carriera straordinaria regolata in via negoziale. Tale avanzamento straordinario di carriera è stato fortemente sollecitato dalla compagine sindacale ed aveva infatti trovato rappresentazione in uno degli impegni contenuti nel *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione*

<sup>47</sup> Gli incarichi tuttavia, potranno fruire *pro-quota*, delle risorse aggiuntive dell'art. 1, comma 612, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (*infra* 4.2). V. l'art. 102, c. 5, del CCNL Sanità.

<sup>48</sup> Si tratta dell'importo annuo lordo complessivo (ivi compresa la tredicesima mensilità) che assorbe l'eventuale maturato economico in godimento derivante dai differenziali economici di professionalità e gli eventuali assegni personali (art. 100 del CCNL).

<sup>49</sup> *Quid iuris* in caso di revoca dell'incarico? Se la situazione è pacifica nel comparto Funzioni locali, in cui l'attributario del conferimento rimane nell'area senza incarico e connessa retribuzione, negli altri casi il conferimento è obbligatorio, per cui non essendo paventabile il "declassamento" all'area inferiore (determinandosi altrimenti un illegittimo demansionamento), l'unica possibilità contemplabile è l'attribuzione di un incarico di valore inferiore.

*sociale*, sottoscritto da Governo e maggiori confederazioni sindacali il 10 marzo 2021.

La giustificazione di tale richiesta sindacale è stata rinvenuta dalla lunga stasi degli avanzamenti di carriera nel lavoro pubblico, conseguenza del già ricordato blocco del *turn-over* che ha fatto seguito alle misure straordinarie che hanno interessato il lavoro pubblico dopo il 2010. La stasi concorsuale, se da un lato ha inibito l'attivazione di percorsi di carriera interna (sia pure *sub specie* di quota riservata del concorso unico aperto all'esterno), dall'altra parte, per i vuoti di organico che ha generato, avrebbe imposto un diffuso "*mansionismo di fatto*", per la richiesta delle amministrazioni di utilizzare personale in funzioni superiori a quelle di inquadramento. Alla base delle istanze sindacali vi sarebbe quindi anche l'esigenza di far coincidere, attraverso questo reinquadramento straordinario e transitorio, l'organico di diritto con quello di fatto, con il conseguente riposizionamento alle aree superiori del personale allocato nell'area/categoria immediatamente inferiore.

La procedura straordinaria seppur definita transitoria, si dispiega per un periodo tutt'altro che transitorio. Per le Funzioni centrali dura dal 1° novembre 2022 (data di entrata in vigore del nuovo sistema di classificazione) fino al 31 dicembre 2024, per la Sanità dal 1° gennaio 2023 al 30 giugno 2025, per le Funzioni locali dal 1° maggio 2023 al 31 dicembre 2025.

Fino a tale momento, come scrive l'ARAN nei suoi orientamenti applicativi, sarebbero consentite solo queste progressioni straordinarie in deroga ed inibite quelle verticali a regime<sup>50</sup>. Si tratta, tuttavia, di un'indicazione che sicuramente non può essere considerata cogente, non trovando la sua fonte né nella legge né, tantomeno, nel contratto collettivo.

Al momento quindi le pubbliche amministrazioni potrebbero attivare tre distinte tipologie di progressione verticale: quelle, molto contingentate della *legge "Madia"* (art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017), che tuttavia al momento in cui si scrive risultano cessate al 31 dicembre 2022 (per cui si farà luogo esclusivamente a quelle già autorizzate e bandite ovvero a quelle del personale amministrativo delle istituzioni scolastiche verso l'area dei direttori dei servizi generali e amministrativi che sono state prorogate per tutto l'anno 2023), quelle *straordinarie regolate dai CCNL*, in cui ai fini dell'ammissione alla procedura un certo numero di anni di servizio compensano il mancato possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno e quelle a *regime regolate dalla legge*.

Si può bene immaginare tuttavia, come potranno essere forti le pressioni sindacali per la procedura in deroga, incoraggiate anche dalle indicazioni in materia rese dall'Aran.

<sup>50</sup>Le progressioni a regime sarebbero consentite solo per l'area delle EP, sottratta alla progressione verticale straordinaria. V. ARAN, *Orientamenti applicativi sul CCNL comparto Funzioni Centrali* del 9 Maggio 2022, risposta n. 15, pubblicati il 26 luglio 2022 in [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

Le progressioni straordinarie sono attivate previo confronto sindacale e la graduatoria si forma previa una procedura “valutativa” con cui viene riconosciuto un punteggio alla storia professionale ed alle competenze maturate del dipendente<sup>51</sup>. Come si è detto, ai fini dell’ammissione alla progressione il mancato possesso del titolo di studio richiesto per l’accesso dall’esterno viene sublimato da un certo numero di anni di esperienza professionale. Per cui, per esempio, per il comparto delle Funzioni centrali, per concorrere –con il titolo di studio immediatamente inferiore a quello richiesto per l’accesso dall’esterno– al passaggio nell’area dei funzionari, sono richiesti almeno dieci anni di permanenza nell’area degli assistenti (ex area B) e, per accedere nell’area degli assistenti da quella degli operatori (ex area A), almeno otto anni di esperienza<sup>52</sup>.

La progressione straordinaria è peraltro valorizzata in tutti i comparti di contrattazione attraverso un apposito finanziamento aggiuntivo, stanziato dalla legge di bilancio per l’anno 2022 (art. 1, comma 612, della legge 30 dicembre 2021, n. 234), nella misura dello 0,55% calcolato sulla massa salariale al 31 dicembre 2018<sup>53</sup>.

Per le progressioni verticali a regime i contratti collettivi nulla aggiungono, limitandosi a riprodurre negli esatti termini la disposizione primaria, che non permette deroghe né al principio dell’adeguato accesso da esterno, né ai titoli di studio richiesti per accedere all’area. Né, pare, nulla avrebbero potuto aggiungere. Le progressioni verticali secondo l’insegnamento della Corte costituzionale e della Suprema Corte afferiscono alla materia concorsuale (*infra* 2.1.) e la legge in questo caso non individua tramite rinvio alcuna competenza della contrattazione collettiva, come fa invece per gli inquadramenti di prima istanza (che hanno dato vita, nella traduzione contrattuale, alle progressioni straordinarie). Escluse dalla

51 Cfr. gli articoli (quasi) gemelli 18 del CCNL Funzioni centrali e 13 del CCNL Funzioni locali, che richiamano, quali titoli di valutazione, l’esperienza maturata nell’area pregressa, i titoli di studio e le competenze professionali quali, a titolo esemplificativo, le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate (es. competenze informatiche o linguistiche), le competenze acquisite nei contesti lavorativi e le abilitazioni professionali. A ciascuno di questi elementi di valutazione deve essere attribuito un peso percentuale non inferiore al 25% nel comparto Funzioni centrali e non inferiore al 20% nel comparto Funzioni locali. L’art. 21 del CCNL Sanità è invece più generico e richiama la necessità di tener conto dell’esperienza e della professionalità effettivamente maturate ed effettivamente utilizzate dall’Azienda o Ente.

52 V. la tabella 3 allegata al CCNL. Analogamente si comportano gli altri CCNL. Per il comparto Sanità per l’ammissione alla procedura in assenza del titolo di studio richiesto per l’area immediatamente superiore sono richiesti almeno 10 anni di esperienza professionale maturata nel profilo professionale di appartenenza (art. 21, comma 2); per le Funzioni locali sono invece richiesti 10 anni di esperienza per il passaggio dall’area degli istruttori a quella dei funzionari/alta qualificazione, 8 anni per il passaggio da quella degli operatori esperti a quella degli istruttori e 5 anni per il passaggio dall’area degli operatori a quella degli operatori esperti (cfr. tabella C).

53 Che, come si è ricordato, nel comparto della Sanità può anche concorrere *pro-quota* al finanziamento della retribuzione di posizione degli EP (vedi nota 47).

contrattazione, peraltro, le progressioni verticali a regime rimangono anche sottratte al sistema della partecipazione sindacale (fatta salva l'informazione preventiva relativa al piano triennale dei fabbisogni).

#### 4.3. I passaggi all'interno delle aree: dalle fasce retributive ai differenziali stipendiali

Una parte molto innovativa nei nuovi contratti collettivi riguarda invece le progressioni orizzontali o economiche, le quali non erano state incise in modo sostanziale dal decreto n. 80/2021. Qui si registra, innanzitutto, il superamento delle posizioni giuridiche all'interno di ogni area/categoria e del modello piramidale formato da posizioni economiche di valore crescente per fasce sovrapposte.

La retribuzione di accesso all'area/categoria diventa quindi la retribuzione unica dell'area. Successivamente potranno essere acquisiti dei "*differenziali stipendiali*" nella misura e per un numero massimo di volte definito per ogni area dai diversi CCNL.

Questa scelta del contratto nazionale svuota *pro-quota* la contrattazione integrativa, prima competente ad ogni fine nel limite delle risorse fisse e continuative disponibili nel fondo per i trattamenti accessori, ma permette anche a coloro che sono collocati nelle fasce retributive apicali di ogni area di riprendere ad effettuare progressioni economiche e quindi di crescere retributivamente senza necessariamente accedere all'area superiore.

Nel nuovo modello, come chiarito, scompare la suddivisione in fasce economiche sovrapposte di valore via via superiore, per cui l'acquisizione dell'incremento retributivo a seguito di progressione (differenziale stipendiale), non determina l'inquadramento in una fascia economica superiore come avveniva in passato. Ovviamente chi aveva già acquisito un trattamento retributivo superiore rispetto alla retribuzione unica di area, o per effetto di un passaggio ad una fascia economica superiore (per superamento di una progressione economica secondo le precedenti regole) o perché entrato direttamente in una fascia economico-giuridica superiore a quella di base, trattiene questa retribuzione nella forma di *differenziale stipendiale di partenza* non riassorbibile: in termini super tecnici conserva uno "zainetto", costituito dalla differenza tra la retribuzione base ed il trattamento già in godimento. Questo "zainetto" ed i "differenziali stipendiali" successivamente acquisiti, vengono restituiti, come in passato, al fondo risorse decentrate o in caso di passaggio di area del dipendente oppure a seguito di quiescenza dello stesso lavoratore.

#### 4.4. Dai profili alle famiglie professionali: alla ricerca di ordinamenti professionali “broad banding” (ma solo per il comparto Funzioni centrali)

Un ultimo ma decisivo tema affrontato dal CCNL Funzioni centrali per il triennio 2019-2021, riguarda le famiglie professionali.

L'inquadramento giuridico “ragiona” in verticale per aree, ma anche in orizzontale, all'interno dell'area, attraverso le neo-costituite famiglie professionali.

Con riferimento alle aree, naturalmente, man mano che si ascende dall'area degli operatori verso l'area delle EP, passando per quelle degli assistenti e dei funzionari, sono previsti gradi sempre più importanti di autonomia e responsabilità e richieste maggiori competenze professionali. Con le nuove progressioni economiche, *sub specie* di differenziali stipendiali, invece, si valutano i livelli crescenti di competenza acquisita. Ma questo, a bene vedere, è il modello che ha operato anche sulla base dei preesistenti sistemi di classificazione.

La vera innovazione riguarda, invece, in “orizzontale”, la costituzione delle famiglie professionali, che sostituiscono nel comparto delle Funzioni centrali i profili professionali del precedente regime.

I profili professionali non erano contrattabili. L'art. 5, comma 2, in combinato disposto con l'art. 40, comma 1, 165/2001, li consegna(va) alla determinazione unilaterale attraverso l'esercizio delle prerogative datoriali privatistiche, collegandovi esclusivamente forme di partecipazione sindacale.

Le famiglie professionali sono invece per il CCNL Funzioni centrali dichiaratamente contrattabili, ma sono cosa diversa dai profili professionali<sup>54</sup>.

Le differenze fra le prime ed i secondi, verrebbe da dire, sono innanzitutto quantitative.

In via di consapevole semplificazione le famiglie professionali sono macro contenitori di profili professionali, contenitori a bande larghe che individuano un complesso vasto di attività per svolgere le quali occorrono le medesime conoscenze e capacità. Si passa quindi dal profilo, che identifica una mansione o un mestiere, ad una impostazione più ampia, cioè ad una macrocategoria che individua le competenze e le abilità necessarie per lo svolgimento di una pluralità di mestieri.

<sup>54</sup> I profili professionali sono destinatari di una specifica attenzione nel PNRR nazionale, che si propone di costruire profili attrattivi ed aggiornati alle nuove competenze richieste dalle pubbliche amministrazioni, tanto che il “secondo decreto PNRR”, il d.l. 30 aprile 2022, n. 36, all'art. 1 incarica le “Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale”, ex art. 6-ter del d.lgs. n. 165/2001, del compito di orientare le amministrazioni a definire, nei rispettivi atti programmatici: “nuovi profili professionali specifici per la transizione digitale ed ecologica anche con riferimento alle conoscenze delle tecniche di progettazione e partecipazione a bandi nazionali ed europei e alla gestione dei relativi finanziamenti”.

Le ragioni della modificazione sono innanzitutto da ricondurre ad esigenze di funzionalità del sistema e di promozione della mobilità orizzontale. Le mansioni sono caratterizzate da una veloce obsolescenza, conseguenza diretta dell'*eccessiva parcellizzazione dell'attività di lavoro* che è legata indissolubilmente al contesto agito. Per tale motivo non favoriscono (ed anzi ostacolano) la mobilità, che invece è fortemente ed espressamente incentivata dal PNRR.

Le altre differenze sono però qualitative. Le famiglie professionali, come si è anticipato, sono definite solo attraverso le competenze abilitanti e non attraverso le attività o mansioni da svolgere. Al riguardo vi è il chiaro invito del contratto a descrivere il lavoro attraverso le competenze professionali.

Qualcuno obietta che in questo modo si finisce con il "*perdere i mestieri*", le attività concrete: vi sarebbe un sapere che si disperde, formato da capacità specifiche di cui l'amministrazione è alla ricerca. A questo proposito sovviene la nozione di "*profilo di ruolo*", richiamata dalle *linee guida* del Ministro della Funzione pubblica<sup>55</sup>, ovvero di "*posizioni di lavoro*", contenuta nelle *istruzioni operative* dell'ARAN<sup>56</sup>. La differenza è meramente terminologica. Si tratta dell'identificazione in concreto da parte dell'amministrazione, tramite l'esercizio dei poteri datoriali di organizzazione del lavoro, del *facere* del dipendente ascritto alla famiglia professionale e quindi del suo "mestiere"<sup>57</sup>. Sapendo che i mestieri passano, perché cambia l'organizzazione e le sue esigenze, ma le famiglie professionali – tanto più se previste "a maglie larghe" – dovrebbero rimanere, agevolando anche la mobilità.

Questo contratto differisce, in questo aspetto, da quello delle Funzioni locali e della Sanità.

Il contratto Funzioni locali ha rinunciato alle famiglie professionali e conserva i profili (anche se nelle linee guida dell'ANCI si suggerisce di costituirli, per esigenze di flessibilità, in modo volutamente generico)<sup>58</sup>, mentre per il comparto della Sanità i profili professionali sono prefissati direttamente dalla legge.

<sup>55</sup> "Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche", del 27 luglio 2022, firmate dal Ministro per la Pubblica amministrazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze e pubblicate in G.U. 14 settembre 2022.

<sup>56</sup> ARAN, *Orientamenti applicativi sul CCNL comparto Funzioni Centrali* del 9 Maggio 2022, Il parte, risposta n. 12, pubblicati il 6 ottobre 2022 in [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

<sup>57</sup> Quindi, per esempio, all'interno della famiglia professionale del "*funzionario amministrativo e gestionale*", rientrerà nel potere datoriale dell'amministrazione quello di prevedere, considerato il *facere* specifico richiesto dall'amministrazione, la figura dello "*specialista paghe*".

<sup>58</sup> Quaderno operativo ANCI, *Il reinquadramento del personale alla luce del nuovo ordinamento professionale*, marzo 2023,16.

## 5. La resistenza costituzionale dei nuovi assetti. La perdita di centralità del concorso pubblico

Dopo aver ricostruito sommariamente la storia ed aver descritto legge e contratti collettivi, rimane da monitorare la compatibilità costituzionale di questo complesso di innovazioni.

Se si risale nel tempo e fino a tutto il primo decennio del nuovo secolo, si può notare come storicamente la Corte costituzionale in tema di concorsi, per i profili affrontati in questo scritto, sia andata principalmente a sanzionare il mancato rispetto del principio dell'adeguato accesso dall'esterno e quello relativo al mancato possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno. Questi principi sono stati applicati anche alle progressioni verticali (*infra* 2.1.).

Il presupposto di tale applicazione, a sua volta, è costituito dalla nota affermazione, già contenuta nella sentenza n. 1/1999, per la quale ogni inquadramento alla fascia funzionale superiore costituisce un nuovo posto non sottraibile dall'accesso dall'esterno (e, quindi, dal concorso pubblico). Questo principio è il corollario delle prime due affermazioni ed è stato ribadito in tante e tali occasioni fino a consolidarsi, provocando la reazione della Corte di cassazione che si è assestata sul *decisum* della Consulta con il *revirement* già descritto nella prima fase di questa riflessione.

Occorre quindi ora verificare se sul punto il d.l. n. 80/2021 e le soluzioni esperite dai contratti collettivi successivi impattino con questi principi.

Importa a tale fine preliminarmente verificare se le nuove progressioni verticali corrispondano a quelle procedure che il Giudice delle leggi aveva identificato come concorso ovvero se, nella nuova qualificazione giuridica imposta dal legislatore, le stesse vengano a costituire una diversa fattispecie.

Al riguardo diversi elementi testuali spingono a considerare le nuove progressioni verticali come analoghe a quelle a cui fu applicata la giurisprudenza costituzionale e di legittimità sul concorso pubblico. Si tratta della stessa fattispecie rigenerata dal d.l. n. 80/2021: procedimenti autonomi e separati, distinti dal concorso aperto, riservati esclusivamente agli interni, che comportano l'acquisizione della qualifica superiore.

Il dato letterale e sistematico pare inequivoco.

Si è in presenza di una "*tradizionale*" progressione verticale che la stessa legge continua ad ascrivere a concorso. Basta, al riguardo, leggere, nel d.lgs. n. 165/2001, l'art. 52, comma 1, in combinato disposto con l'art. 35. Il primo, nel definire i criteri per l'acquisizione della qualifica superiore, che comporta il conseguente inquadramento all'area sovrastante (per effetto delle procedure selettive), rinvia ai principi dell'art. 35, riguardanti il concorso pubblico. È rimasto peraltro vigente l'art. 24 del d.lgs. 150/2009, che sia pure per effetto di un

mancato coordinamento normativo con le nuove disposizioni, continua a stabilire *per tabulas* che, ai sensi dell'articolo 52, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 165/2001 (che disciplina l'acquisizione delle qualifiche superiori tramite progressione verticale) "*i posti disponibili nella dotazione organica sono coperti attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni*". Né basta. È lo stesso legislatore del d.l. n. 80/2021, che finanzia le nuove progressioni verticali con le risorse assunzionali e richiama il principio dell'adeguato accesso dall'esterno, fissato convenzionalmente dalla stessa Corte costituzionale nel 50 per cento dei posti disponibili.

Vi sono certamente alcuni dati che potrebbero confondere l'interprete. Queste procedure non vengono definite selettive, ma *comparative* dalla legge, per le progressioni a regime, e *valutative* dal contratto, per quelle straordinarie. Tale dato letterale potrebbe indurre a considerare la scelta del legislatore e degli agenti contrattuali come indicativa della volontà di non considerare queste procedure come concorsuali.

Se ciò fosse vero occorrerebbe nuovamente chiedersi quale sarebbe l'atteggiamento del Giudice delle leggi a fronte di una scelta legislativa che non intende considerare come concorso ciò che per la giurisprudenza consolidata pacificamente lo è, comportando l'accesso ad un nuovo posto nella qualifica superiore.

In realtà il *nomen iuris* utilizzato dall'art.3 del decreto-legge, che fa riferimento per le progressioni fra le aree a "procedure comparative", sembra più il frutto di un *lapsus calami* che di una scelta consapevole. Infatti nel primo comma dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001, rimasto immutato, per tali progressioni si fa nuovamente riferimento a "procedure selettive" tenute a conformarsi ai principi concorsuali dell'art. 35, comma 1, lett. a).

Il CCNL poi fa salve, in caso di progressione verticale, la RIA o le ferie maturate e non esige la reiterazione del patto di prova. Tali sarebbero nuovamente indici sintomatici della continuità (e non della novazione) del rapporto di lavoro in essere. Tuttavia pare facile obiettare che siamo in questi casi pienamente nell'ambito delle prerogative del CCNL, vertendosi su istituti retributivi e del rapporto di lavoro, sui quali l'autonomia negoziale collettiva ha competenza piena e che questa competenza non può spingersi a modificare la qualificazione giuridica della procedura concorsuale. Le scelte dei CCNL non potrebbero *ipso facto* avere la forza di *bypassare* quelle della legge (ed a maggior ragione la lettura della Corte Costituzione). Per tale motivo pare anche poco assennato enfatizzare il riferimento operato dal CCNL nei confronti delle procedure valutative ai fini della definizione delle procedure straordinarie di carriera. L'indice "rivelatore" dell'inesistenza di un concorso, a prescindere delle considerazioni che precedono, sol perché la formula negoziale utilizza il termine valutazione pare ben insufficiente. Anche perché, a



tacer d'altro, le procedure "valutative" si risolvono in ogni caso in procedure comparative. Anche in queste ipotesi, infatti, occorre definire una graduatoria fra i candidati alla progressione e quindi anche qui la comparazione è in *re ipsa*. D'altra parte, giacché le quote di risorse assunzionali da rendere disponibili per la progressione sono scarse, queste ultime verranno realizzate in più *steps*, definendo ogni volta una graduatoria all'esito della comparazione dei titoli richiesti dal CCNL.

In via di prima approssimazione si può quindi ragionevolmente sostenere che le progressioni verticali *tout court* costituiscono procedure assimilabili a quelle concorsuali, attenuate dalla circostanza dello svolgersi in circuiti chiusi all'esterno e con la valutazione di titoli nominati dalla legge. Si tratterebbe di regimi concorsuali "speciali", nei termini che si chiariranno successivamente, dei quali, in ogni caso, va misurata la compatibilità con la Costituzione.

Allora, confermato l'assioma (siamo in presenza, per ammissione normativa, di procedure concorsuali, sebbene "attenuate", svolte *sub specie* di progressioni verticali), passiamo ai corollari<sup>59</sup>.

Con riferimento ai principi declinati dal Giudice delle leggi, le progressioni verticali a regime non sembrano creare alcun problema di costituzionalità, rispettando *per tabulas* entrambi i principi declinati dalla giurisprudenza costituzionale: l'adeguato accesso dall'esterno, nella misura del 50%, e quello del rispetto del titolo di studio richiesto analogamente per l'accesso dall'esterno.

Le progressioni straordinarie a carattere transitorio, invece, creano qualche difficoltà.

Sotto il profilo dell'adeguato accesso dall'esterno le progressioni verticali di prima istanza dovrebbero assorbire al massimo il 50% delle risorse disponibili. Si parla di risorse, perché ormai la dotazione organica non costituisce più un "numero di persone", ma un valore economico complessivo, per cui le nuove assunzioni, ad esempio, trovano un limite massimo consistente nella spesa storica (nel valore economico dei dipendenti cessati per le amministrazioni centrali, nella spesa per il personale soggetta a diversi vincoli di legge per quelle locali). Per esemplificare, se 120 è il valore delle risorse disponibili derivanti da cessazioni di personale a qualunque titolo avvenute, almeno il 50 per cento dei nuovi assunti – a valere su queste risorse – deve essere attinto dal concorso aperto e l'altro 50 per cento deriva (*rectius* può derivare) dalla progressione verticale, calcolo questo da effettuare con riferimento *ad ogni singola area*<sup>60</sup>.

<sup>59</sup>Le primissime pronunce in tema, rammentate da RICCOBONO, *op cit.*, 21, ma ovviamente ancora poco rappresentative, propendono per la tesi tradizionale (neo progressioni verticali costitutive di una novazione oggettiva del rapporto di lavoro). Cfr. CORTE CONTI, sez. reg. contr. Abruzzo, 9 novembre 2022, 272/2022/PAR ed ANAC, delib. 10 novembre 2021, n.775.

<sup>60</sup>V. il parere del Dipartimento della Funzione pubblica n. 12094/2022.

Spetta poi all'amministrazione, nell'ambito della propria programmazione espressa nel piano dei fabbisogni (che è ora una parte del piano integrato di amministrazione ed organizzazione-PIAO), stabilire di quali professionalità bisogna e quindi acquisirle tramite concorso/progressione.

Sennonché è la stessa legge di bilancio 2022, come anticipato, che ha attribuito, esclusivamente per le progressioni di prima istanza, riservate quindi al solo personale interno, risorse pari ad un ulteriore 0,55% sul monte salariale al 31 dicembre 2021, che si aggiunge al 50% dei "posti pagabili" con le risorse assunzionali<sup>61</sup>.

In questa maniera il principio dell'adeguato accesso non sembra pienamente rispettato.

Certo si può obiettare che il finanziamento *ad hoc* della legge di bilancio riguarda una misura definita *una tantum* e che l'eccezione trova origine direttamente in una norma di legge ed è lo stesso art. 97 Cost a fare salve le ragionevoli eccezioni al principio del concorso pubblico definite con legge. E la legge, al riguardo, favorisce dipendenti i quali per molti anni non hanno beneficiato di adeguate opportunità di crescita professionale, inibite per legge. Per cui ciò che la legge aveva in precedenza tolto ora restituisce.

Ma il dubbio rimane. Così come rimane nei confronti del mancato rispetto dell'altro principio, quello dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno<sup>62</sup>.

In verità occorre dire, qui il peccato originale è veramente contenuto nella norma primaria ed il CCNL, anzi, ne ha, *prima facie*, mitigato l'impatto<sup>63</sup>. Il decreto-legge, infatti, come più volte si è rammentato, delegava i CCNL alla definizione di tabelle di corrispondenza fra vecchi e nuovi inquadramenti in deroga ai titoli di studio, precludendo ad un reinquadramento automatico di massa alle categorie superiori con seri rischi di tenuta costituzionale. L'immediato limite a questa operazione derivava dalle risorse disponibili, che – come ricordato – sono, per la metà dei posti, quelle assunzionali e quindi naturalmente contingentate nonostante fruiscano del ricordato finanziamento aggiuntivo.

Il contratto collettivo ha fatto un utilizzo perspicace del mandato della legge. Esso non prevede un immediato reinquadramento di massa, ma applica il principio della deroga al titolo di studio (*e nei termini che precedono dell'adeguato accesso dall'esterno*) alle procedure verticali straordinarie, che hanno però il difetto di prevedere un periodo decisamente lungo per il proprio espletamento. Periodo lungo, *ça va sans dire*, anche perché deve far i conti con le risorse a disposizione,

61 FAQ Aran CFL 209 in [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

62 Su cui vedi Corte cost. 16 maggio 2002, n. 194, Corte cost. 29 maggio 2002, n. 218, Corte cost. 4 giugno 2010, n. 195 e Corte cost. 21 dicembre 2020, n. 275.

63 "Peccato originale" che non deriva neanche dal Governo latore del decreto-legge, ma discende da un emendamento parlamentare aggiunto in sede di conversione.

che non avrebbero permesso re-inquadramento automatico alle fasce superiori di tutto il personale in una sola battuta.

Tuttavia questo *escamotage* dell'ARAN non salva automaticamente queste procedure dalle possibili censure di costituzionalità.

La riserva di legge dell'art. 97 in materia di concorso, come sappiamo, ha carattere relativo e non assoluto, per cui la legge può derogarvi in presenza di particolari ragioni giustificatrici.

La Corte costituzionale nei casi in cui ha giudicato legittime le deroghe con legge all'articolo 97 in tema di concorso pubblico ha richiesto che le stesse, oltre ad essere assistite da particolare *ratio* giustificatrice, che spieghi come siano funzionali al buon andamento, siano di stretta interpretazione, ben distinte, riconoscibili ed operino in casi determinati<sup>64</sup>.

Queste guarentigie potrebbero non essere rispettate a fronte di queste progressioni "*una tantum*" che saranno tuttavia... "*più tantum che una*", avendo un orizzonte talmente esteso ed irragionevolmente lungo per dispiegarsi, da investire, sia pure per fasi successive, tutti i dipendenti pubblici, precludendo comunque ad un reinquadramento di massa che non agisce certo in casi determinati e riconoscibili, caso per caso.

È tuttavia possibile anche una diversa lettura che salvi dalle possibili censure di costituzionalità il modello normativo in discussione.

Pare complessivamente in atto un processo di progressiva *dequotazione* del concorso pubblico<sup>65</sup>. Quest'ultimo non gode certo di buona stampa. Sappiamo

<sup>64</sup> Si vedano al riguardo, *ex plurimis*, Corte cost. 17 marzo 2010, n. 100, in cui si sottolinea la necessità, data la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost, che l'area delle eccezioni alla regola sia delimitata in modo rigoroso (così anche le sentenze Corte cost. 9 novembre 2006, n. 363; Corte cost. 14 luglio 2009, n. 215 e Corte cost. 25 maggio 2010, n. 225). Sono richieste peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare la deroga da Corte cost. 3 marzo 2006, n. 81, mentre per Corte Cost. 13 novembre 2009, n. 293 "*la deroga tuttavia deve essere di stretta interpretazione*", "*ispirata al perseguimento di altri principi costituzionali*" e "*motivata da "peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico"*". I canoni di ragionevolezza, imparzialità e di salvaguardia del buon andamento della pubblica amministrazione sono richiamati anche da Corte cost. 10 giugno 1994, n. 234; Corte cost. 31 ottobre 1995, n. 478 e Corte cost. 7 febbraio 2011, n. 42. In questa giurisprudenza, anche risalente, fra le deroghe legittime è senz'altro richiamata la valorizzazione dell'esperienza pregressa, se in grado di dimostrare l'attitudine a svolgere in modo adeguato le mansioni superiori, ma sempre ove ricorrono "*particolari ragioni giustificatrici*", la congruità e della razionalità delle opzioni ed in ogni caso solo ove la deroga al principio del concorso pubblico si presenti essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (Corte cost. 7 aprile 1983, n. 81; Corte cost. 24 marzo 1988, n. 331; Corte cost. 13 ottobre 1988, n. 964; Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 34; Corte cost. 6 luglio 2004, n.205 e, successivamente, Corte cost. 23 febbraio 1994, n. 51; Corte cost. 10 novembre 2011, n. 299; Corte cost. 13 settembre 2012, n. 217; Corte cost. 2 settembre 2020, n. 199).

<sup>65</sup> Di cui sono già indiretto esempio le procedure *iper* semplificate del d.l. 1 aprile 2021, n. 44, con le deroghe indiscriminate al DPR 9 maggio 1994, n. 487, che hanno in un certo senso anticipato i

quali siano le critiche che tradizionalmente vengono portate alle procedure concorsuali: i tempi irragionevolmente lunghi aggravati da un immarcescibile contenzioso; la vocazione a selezionare per conoscenze anziché per competenze; la poca attrattività del posto pubblico, visti anche i livelli retributivi riconosciuti (unitamente alle scarse possibilità di carriera e di mobilità)<sup>66</sup>.

Al modello del concorso pubblico vengono quindi sempre più affiancati modelli alternativi e concorrenti, dei quali è recato un ricco campionario proprio nel "Decreto Reclutamento".

Nel d.l. n. 80/2021 si regolano, infatti, procedure di reclutamento a tempo determinato e con forme rapide ed *iper* semplificate, come il superamento di una sola prova scritta (anche nella forma del *quiz* a risposta multipla), ovvero si prevede un'assunzione sulla base di "*elenchi*", formati a domanda sulla base del possesso di determinati titoli, cui possono far seguito mere procedure idoneative e retribuzioni più pregiate.

Lo schema, estensibile a molte altre fattispecie introdotte dal legislatore, come perfettamente ricostruisce Benedetto Cimino, ha carattere trifasico: a) *un'assunzione a tempo determinato a seguito di selezioni semplificate ed abbreviate che valorizzano titoli ed esperienze pregresse*, a cui fa seguito un inquadramento privilegiato ed una retribuzione mediamente più alta rispetto a quella corrisposta in casi analoghi e per gli stessi dipendenti assunti a tempo indeterminato; b) *un periodo di precariato dichiaratamente più lungo rispetto a quello previsto dalla giurisprudenza comunitaria per maturare il diritto alla conversione*; c) *l'assunzione per quote riservate dei concorsi pubblici*, quale effetto fisiologico del contratto, ancora una volta in via automatica o tramite procedure idoneative<sup>67</sup>.

La logica di questo agire è intuitibile: godere di personale già formato e pronto per le esigenze dell'Amministrazione (in questi casi connesse all'attuazione del PNRR), aggregarlo in tempi rapidissimi, attrarlo con una retribuzione mediamente superiore a quella normalmente dovuta e la promessa dell'inquadramento a titolo stabile.

Questo modello tuttavia ne replica altri. Nel d.lgs. n.165/2001, per esempio, è presente una norma a regime nell'art.35, comma 3-*bis*, detta dello "*stabilizzatore permanente*", che facoltizza le amministrazioni a riservare ai dipendenti assunti a

concorsi abbreviati del "Decreto Reclutamento".

<sup>66</sup> Vedi però ARAN, *Retribuzioni contrattuali della pubblica amministrazione e del settore privato*, in *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 2, 2022, soprattutto 3-20, che effettua una comparazione tra livelli salariali di alcuni settori pubblici e privati, riscontrando, quanto meno con riferimento al salario d'ingresso e con riferimento ad alcune categorie (funzionari e quadri), un sostanziale allineamento.

<sup>67</sup> CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *GDA*, 1, 2022, 18.

tempo determinato una quota percentuale che può arrivare fino al 40% dei posti disponibili nel concorso pubblico<sup>68</sup>. Intere categorie di personale pubblico, poi, nascono fisiologicamente precarie per essere successivamente altrettanto fisiologicamente stabilizzate (si pensi all'avviamento in ruolo del personale volontario militare o alle graduatorie permanenti della scuola). Tutto questo a tacere della gran messe di norme che sistematicamente intervengono a sanatoria per stabilizzare dipendenti assunti a titolo precario, con o senza concorso<sup>69</sup>.

In questo modello sempre più diffuso, quindi, il periodo di precariato è una fase preliminare e propedeutica alla stabilizzazione.

La sensazione è che si siano andati moltiplicandosi i canali di reclutamento, rispetto ai quali il concorso pubblico tradizionale diviene solo una delle modalità per l'accesso alle pubbliche amministrazioni. Anzi tali e tante sono le eccezioni al principio del concorso pubblico, che forse oggi si dovrebbe pensare che le parti si siano in concreto invertite, per cui la regola (il concorso) stia divenendo eccezione e l'eccezione (il non concorso) stia diventando la regola.

Alla luce di quanto precede si può ipotizzare che a questa opzione di politica del diritto, che comporta la progressiva dequotazione del concorso pubblico, appartengano anche le nuove progressioni regolate dal decreto-legge e dai contratti collettivi, strumenti assunzionali i cui i principi concorsuali sono attenuati<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Vedi l'articolo 1, comma 410, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che ha introdotto il nuovo comma 3-bis all'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001. Alternativamente la norma prevede la possibilità di attribuire nel concorso successivo un apposito punteggio all'esperienza professionale maturata con il rapporto a termine nell'amministrazione che emana il bando.

<sup>69</sup> Le stabilizzazioni arrivano ad ondate, periodicamente, per sanare personale precario che si accumula negli anni a fronte o dei blocchi delle assunzioni (e delle stesse modalità di reclutamento, fisiologicamente a tempo determinato). Senza pretesa di completezza, solo nelle ultime legislature si vedano l'art. 4 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101; l'art. 20 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che individua due distinti strumenti di stabilizzazione: l'assunzione diretta e le procedure concorsuali riservate; l'art. 1, commi 446, 447 e 448, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Poi, come si è visto, è lo stesso "Decreto Reclutamento" a formare una massa di precariato per le esigenze del PNRR (ma anche oltre le stesse esigenze del PNRR: cfr. il comma 4-bis dell'art. 1 dello stesso decreto-legge), ma sempre nella prospettiva (già legislativamente contemplata) della sua stabilizzazione (cfr. l'art.1, comma 3, del d.l. n. 80/2021, ma anche l'art. 35-bis, del d.l. 9 agosto 2022, n. 115, che "accorcia" i tempi per la stabilizzazione, previa valutazione positiva dell'attività svolta e colloquio). Da ultimo l'art. 3, comma 5, del d.l. 22 aprile 2023, n. 43, prolunga fino al 31 dicembre 2026, gli effetti dell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017, ma solo per regioni ed enti locali. In dottrina puoi vedere GAGLIARDI, *La conversione del decreto D'Alia e la riforma del reclutamento dei pubblici dipendenti*, in *GDA*, 2014, 347; CIMINO, *La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti pubblici*, in *GDA*, 4, 2019, 455; *Id*, *Il completamento*, *cit.*, *passim*; BOSCATI, *op. cit.*, 7-8 e 18 ss.; RIVELLINI, *op. cit.*, *passim*, ma anche, se vuoi, BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto...e ritorno?*, in *LPA*, 2023, 11 ss.

Si tratta come si è anticipato di concorsi “depotenziati”, innanzitutto perché si sostanziano in percorsi chiusi in cui si attenua il confronto competitivo fra candidati; quindi perché si svolgono per comparazioni e non per selezioni; infine perché è la stessa legge che precostituisce le materie di valutazione che guardano retrospettivamente la professionalità acquisita oppure richiedono già con la legge alcune specifiche competenze professionali. Quest’ultima caratteristica, peraltro, non appartiene solo ai decreti PNRR, né, tantomeno, alle scelte dei contratti collettivi, ma era già presente nelle progressioni speciali della legge “Madia”<sup>71</sup> e, prima ancora, nel cosiddetto decreto “concretezza”, che si poneva l’obiettivo di rinforzare le dotazioni organiche delle amministrazioni con le adeguate professionalità tecniche<sup>72</sup>, nonché nello stesso pluricitato art. 24 del d.lgs. n. 150/2009<sup>73</sup>.

Anche le nuove progressioni verticali, che a pieno titolo – secondo la giurisprudenza costituzionale tralatizia – sono assimilabili a concorso pubblico, si inscriverebbero in quella pluralizzazione dei canali di accesso al rapporto di lavoro pubblico in cui i caratteri della procedura concorsuale sono attenuati e diversificati.

Se questa ricostruzione risponde al vero, non rimane che attendere quindi il presumibile vaglio della Corte costituzionale, che potrebbe assecondare questa linea di politica del diritto prendendo atto di una trasformazione in corso ormai da decenni.

<sup>70</sup> Sulla progressiva perdita di centralità del concorso pubblico, quale modalità di approvvigionamento del personale concorda anche BOSCATI, *op. cit.* 29.

<sup>71</sup> Le procedure selettive dell’art. 22, comma 15, del d.lgs. 75/2017, prevedevano prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici a casi concreti, valutavano la performance positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l’attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l’eventuale superamento di precedenti procedure selettive.

<sup>72</sup> L’art. 3, comma 2, della legge 19 giugno 2019, n. 56, per accelerare il ricambio e l’implementazione di figure strategiche per il funzionamento dell’amministrazione postulava il reclutamento, in via prioritaria, di figure professionali con elevate competenze in materia di: a) digitalizzazione; b) razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; c) qualità dei servizi pubblici; d) gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; e) contrattualistica pubblica; f) controllo di gestione e attività ispettiva; g) contabilità pubblica e gestione finanziaria.

<sup>73</sup> L’art. 24, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, nel prevedere la quota di attribuzione dei posti riservati al personale interno, la finalizzava espressamente a “*riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni*”.

## 6. Fra timori e speranze alla ricerca dell'organizzazione (pubblica) perduta

Al netto delle vicende relative alla natura giuridica delle nuove progressioni di carriera, i nuovi sistemi di classificazione professionali aggiornano un sistema che richiedeva aggiustamenti e correzioni di rotta ormai improcrastinabili.

Per il funzionamento del nuovo modello pare tuttavia imprescindibile una "pregiudiziale organizzativa" senza il rispetto della quale anche i nuovi istituti rischiano di replicare schemi già vissuti nel passato, riproponendone i vizi.

Il PIAO (piano integrato di attività e organizzazione), introdotto dall'art. 6 del Decreto Reclutamento, non costituisce semplicemente un "dialogo" fra documenti, prima disallineati nel tempo ed ora contestuali, ma pare uno dei più importanti tentativi di sottomettere l'organizzazione amministrativa ad un disegno unitario e programmatico, in cui i dipendenti pubblici siano il vero *start-up* del processo. Non piegando l'organizzazione, che li precede, ma al contempo non rimanendo una variabile indipendente rispetto all'organizzazione.

Le politiche del personale dovrebbero recare di base le strategie organizzative rappresentate nel PIAO (dalla programmazione dei reclutamenti, fondati sui fabbisogni di competenze, alla formazione, allo *smart working*, alla valutazione delle performance, all'attività di prevenzione della corruzione). È il PIAO che è tenuto a prevedere la percentuale di posizioni disponibili per progressione fra le varie aree e quella per l'assunzione dall'esterno, ma anche le diverse modalità di valorizzazione dell'esperienza e dell'accrescimento delle competenze.

I dipendenti sono il più importante *asset* di ogni organizzazione, che dipende dalle loro performance. E la pubblica amministrazione ricomprende circa un quinto di tutti gli occupati del Paese ed è quindi il primo fra i datori di lavoro nel mercato del lavoro nazionale. Per questo motivo i lavoratori della pubblica amministrazione non possono non essere al centro del progetto. E deve cambiare, in questa prospettiva, anche il ruolo del dirigente pubblico: non più un sacerdote che officia l'applicazione di una norma, ma il promotore dello sviluppo del personale<sup>74</sup>. Il personale, a sua volta, deve essere fortemente motivato da incentivi nella carriera e nella retribuzione corrisposti sulla base dei meriti effettivi (*progressioni di carriera, elevate professionalità, differenziali stipendiali*), collocato al posto giusto, con un corretto *match* fra attitudini e mansioni espletate (*nuove famiglie professionali*), affinché svolga le funzioni per cui è stato selezionato in modo sempre più autonomo e responsabile in un sistema organizzato sulle competenze. E deve essere infine formato in modo continuo, perché il sapere nella quarta rivoluzione industriale si trasforma e trasforma i lavori.

<sup>74</sup> Diffusamente su tali temi, NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, in LPA, 2, 2023, *passim*.

È un dato incontrovertibile, ad esempio, che le carriere nelle pubbliche amministrazioni con molta difficoltà possono essere gestite esclusivamente con il concorso espletato secondo le prassi tradizionali: la progressione di carriera deve poter misurare anche le competenze maturate e valutare la storia professionale del dipendente e la sua crescita professionale. Solo in questo modo il dipendente sarà spinto a progredire.

L'assetto tradizionale, di tipo *fordistico-taylorista*, ha lasciato il posto, anche nelle amministrazioni pubbliche, ad un'organizzazione piatta, ripartita sulle competenze e non sulla gerarchia. In questo contesto vanno viste anche le nuove EP, incarichi qualificati in cui si "compra" la professionalità e non più (solo) il tempo di lavoro dei dipendenti (che, del resto, appare concetto sempre più evanescente nello *smart working*, in cui l'orario di lavoro cessa di essere il contenitore della prestazione lavorativa).

Il disegno sulla carta è quindi coerente e risponde ad esigenze reali.

Ma sulla sua concreta attuazione pesano non pochi dubbi.

Il rischio è che il PIAO più che il centro della strategia di gestione delle HR e di sviluppo organizzativo si sviluppi in una logica meramente adempitiva, senza reale progettualità, riproponendo il vecchio modello di un'amministrazione che naviga a vista.

Svincolate dal PIAO, le famiglie professionali contrattate in sede integrativa rischiano di replicare i vecchi profili, riproponendo il sistema parcellizzato ed ingessato dell'amministrazione rigida, che aveva fatto del *taylorismo* della scrivania uno dei suoi mantra organizzativi. Delle progressioni straordinarie di carriera si è già detto. Anche sulla base della controvertibile lettura delle nuove regole da parte dell'ARAN, di un transitorio che ha ben poco di transitorio e di una lettura dei titoli al ribasso a cui fa fronte una super valutazione dell'anzianità di servizio, sembra precludersi ad una nuova riclassificazione generalizzata e semi-automatica<sup>75</sup>. Vale a dire una delle vaste migrazioni di massa, che riaffiora da strati profondi della memoria del pubblico impiego per riconoscere attraverso i reinquadramenti incrementi retributivi senza dichiararlo<sup>76</sup>. Avanzamenti di carriera, peraltro, che poiché avvengono in deroga ai titoli di studio, potrebbero nuovamente disallineare competenze ed inquadramento, determinando

<sup>75</sup> RICCIBONO, *op. cit.*, 28, spiega come ad esempio il CCNL Funzioni Centrali stabilisca che a ciascuno dei tre elementi di valutazione (esperienza maturata, titoli di studio, competenze professionali), sia attribuito un peso percentuale non inferiore al 25%, permettendo di riservare anche il 50% del punteggio all'anzianità di servizio. Stessa previsione si ritrova nel CCNL Funzioni Locali, dove il peso di ciascun elemento non può essere inferiore al 20%, sicché l'anzianità di servizio potrebbe rilevare, da sola, per 60% della valutazione. Tutto questo a prescindere dal rischio più palese, che può derivare da un'applicazione lasca della valutazione nelle progressioni economiche, con punteggi tutti uguali, che inevitabilmente valorizzerebbero in via esclusiva o quasi esclusiva l'anzianità di servizio.

<sup>76</sup> D'ANTONA, *Contratti nuovi e contraenti vecchi, Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici*, in *LPA*, I, 1999, 496.



disfunzioni organizzative e conflitti infra-organizzativi fra lo stesso personale interno. Il piano dei fabbisogni imporrebbe che le più elevate posizioni di lavoro verso cui si progredisce cambino il ruolo organizzativo ed il mestiere, al contrario c'è il rischio che si consegua la progressione continuando a svolgere le attività pregresse. Negli interstizi della nuova normativa e nello sviluppo concreto che la contrattazione collettiva ne propone, insomma, si legge non troppo in tralice la prevalenza accordata agli interessi di chi è "già" dentro, rispetto al vantaggio d'impresa costituito dall'arricchimento del patrimonio professionale, connaturato da sempre alla selezione dall'esterno di giovani laureati e meritevoli. Ma anche le stesse progressioni verticali a regime, se più rassicuranti sul piano costituzionale, potrebbero appagare spinte all'avanzamento indipendentemente dalla mappatura (*rectius* l'esigenza) organizzativa, sulla base della sola capacità di pressione dei dipendenti e dei loro rappresentanti sindacali. Ed anche le EP, infine, potrebbero rimanere in mezzo al guado: non amate da un certo sindacato contrario a rompere l'unicità di inquadramento, rischiano di restare al palo come l'antica vicedirigenza oppure, al contrario, potrebbero divenire un mero canale di sfogo per categorie storicamente sacrificate nelle opportunità di carriera. Nelle norme, al di là delle declaratorie del CCNL, non è chiarito come si acceda all'area (quale sia l'esperienza specialistica e le competenze richieste e quali siano i criteri di selezione) e c'è il rischio di una discrezionalità eccessiva nell'inquadramento e negli incarichi. C'è la possibilità, cioè, che prima si inquadrino le persone e poi ci si ponga il problema di cosa fargli fare.

Insomma i fantasmi del passato sono in agguato insieme con i moniti di Massimo D'Antona, il demiurgo della seconda privatizzazione del lavoro pubblico, che in un suo editoriale, pubblicato postumo e velato di sottile pessimismo, ammoniva circa il rischio connesso alla possibilità che fossero un vecchio sindacato ed una vecchia amministrazione ad applicare le nuove regole ed i nuovi contratti, riproponendo logiche e strategie del passato: in questo caso, ora come allora, di nuovo rimarrebbe ben poco<sup>77</sup>.

<sup>77</sup>D'ANTONA, *op. ult. cit.*, 498.